

N° 163

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2021

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,  
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

#### ANNEXE N° 15a

#### GESTION DES FINANCES PUBLIQUES - CRÉDITS NON RÉPARTIS - TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

*Rapporteurs spéciaux* : MM. Albéric de MONTGOLFIER et Claude NOUGEIN

---

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 4482, 4502, 4524, 4525, 4526, 4527, 4597, 4598, 4601, 4614 et T.A. 687

Sénat : 162 et 163 à 169 (2021-2022)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> <b>LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES »</b>	
<b>I. EN 2022, LA STABILISATION DES CRÉDITS DE LA MISSION S'APPUIE SUR LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET SUR LA TRANSFORMATION DES ADMINISTRATIONS .....</b>	<b>17</b>
A. LA STABILISATION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022 S'EXPLIQUE PAR LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DES CRÉDITS AFFECTÉS À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES .....	18
1. <i>La maîtrise des dépenses de personnel compense le dynamisme des dépenses de fonctionnement.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Le programme 156 et la direction générale des finances publiques sont des « contributeurs nets » à la rationalisation des crédits de la mission .....</i>	<i>21</i>
B. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE DISPOSE DE COMPÉTENCES TRANSVERSALES, DANS LE BUT D'ACCOMPAGNER LES ADMINISTRATIONS DU MINISTÈRE ET LEURS AGENTS.....	25
1. <i>Un rôle de coordination, en situation de crise comme pour soutenir les processus de modernisation des administrations.....</i>	<i>25</i>
2. <i>Un rôle de gestion des missions « support », au service de l'ensemble des administrations du ministère de l'économie, des finances et de la relance.....</i>	<i>28</i>
<b>II. LE BILAN DES RÉFORMES INTERNES ENGAGÉES PAR LES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION EST GLOBALEMENT SATISFAISANT, QUOIQU'ENCORE INACHEVÉ ET PERFECTIBLE .....</b>	<b>31</b>
A. LA DGFIP ET LA DOUANE ONT DÛ FAIRE FACE AUX CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE ET DU BREXIT .....	31
1. <i>La crise sanitaire : des administrations pleinement mobilisées pour soutenir les citoyens et les acteurs économiques .....</i>	<i>31</i>
2. <i>Brexit : une gestion facilitée par une longue période de transition .....</i>	<i>32</i>
B. L'ADAPTATION DU RÉSEAU DE LA DGFIP ET DE LA DGDDI EST EN VOIE DE FINALISATION, MÊME SI DES INTERROGATIONS SUBSISTENT QUANT À SA CAPACITÉ À CONCILIER PROXIMITÉ, QUALITÉ ET EFFICACITÉ DES SERVICES PUBLICS .....	34
1. <i>La mise en œuvre du « nouveau réseau de proximité » de la DGFIP n'est pas achevée.....</i>	<i>34</i>
2. <i>À la faveur du Brexit, un rééquilibrage des implantations territoriales de la Douane .....</i>	<i>39</i>
C. LA VALORISATION DE LA DONNÉE EST DEVENUE UN AXE PRIORITAIRE DE DÉVELOPPEMENT POUR LA DGFIP ET LA DOUANE, AU-DELÀ DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE .....	40
1. <i>Les résultats du contrôle fiscal : entre impact de la crise sanitaire et poursuite du déploiement des nouvelles technologies .....</i>	<i>40</i>
2. <i>La valorisation de la donnée, un enjeu d'avenir pour l'ensemble des métiers de la DGFIP et de la DGDDI.....</i>	<i>44</i>

D. LE PROBLÈME DE LA DETTE TECHNOLOGIQUE COMMENCE (ENFIN) À ÊTRE TRAITÉ PAR L'ADMINISTRATION FISCALE ET LES DOUANES .....	47
1. Pour la DGFiP, une priorité inscrite dans son contrat d'objectifs et de moyens.....	48
2. Pour la DGDDI, la poursuite d'efforts entamés il y a plusieurs années pour résorber la dette technologique et innover.....	49
3. Le soutien apporté par des vecteurs budgétaires extérieurs à la mission .....	51
E. LE TRANSFERT À LA DGFiP DU RECOUVREMENT DES IMPOSITIONS JUSQU'ICI GÉRÉES PAR LA DOUANE N'EN EST QU'À SES PRÉMICES.....	52

## **DEUXIÈME PARTIE LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS »**

I. UNE AUGMENTATION CONSÉQUENTE DE LA « PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES ».....	56
A. L'OUVERTURE DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 551, DESTINÉE CETTE ANNÉE AU FINANCEMENT DES MESURES DU « RENDEZ-VOUS SALARIAL », TEND À DEVENIR SYSTÉMATIQUE .....	56
B. UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS QUI MÉRITERAIT D'INTERVENIR AU PLUS TÔT, AFIN DE RESPECTER LE PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ BUDGÉTAIRE .....	56
II. UN MONTANT CONSTANT POUR LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES.....	57
A. DEPUIS 2020, CETTE DOTATION A SERVI DE RÉSERVE DE BUDGÉTISATION MASSIVE POUR FAIRE FACE À LA CRISE SANITAIRE .....	57
B. UNE BUDGÉTISATION POUR 2022 IDENTIQUE AU MONTANT PROGRAMMÉ DEPUIS 2018 .....	58

## **TROISIÈME PARTIE LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES »**

I. LA STABILISATION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2022 ACCOMPAGNE UNE CLARIFICATION DU PORTAGE BUDGÉTAIRE DES PROJETS MENÉS SUR LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES ».....	62
A. LA HAUSSE DES CRÉDITS DEMANDÉE POUR 2022 S'EXPLIQUE PAR DES MESURES DE PÉRIMÈTRE ET LA MODIFICATION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION.....	62
1. Le regroupement au 1 <sup>er</sup> janvier 2022 de l'ensemble des moyens consacrés à la transformation et à la fonction publiques .....	62
2. À périmètre constant, une stabilisation de crédits.....	64
3. Un maintien, à périmètre constant, des crédits alloués aux actions interministérielles relatives à la fonction publique .....	66
B. LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE FINALISENT L'INSCRIPTION DE LA MISSION DANS UNE PERSPECTIVE BUDGÉTAIRE DE LONG TERME .....	67
1. Un portage des crédits budgétaires au-delà de 2022.....	67
2. Des missions transversales et interministérielles pour les directions de la transformation et de la fonction publiques .....	69

<b>II. LES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DE LA MISSION INTERROGENT QUANT À LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS POUR 2022 ET LES EFFETS À LONG TERME SUR LA TRANSFORMATION DES ADMINISTRATIONS.....</b>	<b>71</b>
<b>A. UNE STABILISATION DES CRÉDITS QUI DOIT EFFACER LES DIFFICULTÉS PASSÉES.....</b>	<b>72</b>
1. <i>Des sous-exécutions récurrentes, mais l'amorce d'une amélioration en 2021.....</i>	<i>72</i>
2. <i>Une appréciation des crédits de la mission qui perdait de son sens.....</i>	<i>77</i>
<b>B. UNE DIFFICULTÉ À SUIVRE LES PROGRÈS RÉALISÉS GRÂCE AUX PROGRAMMES DE LA MISSION : L'EXEMPLE EMBLÉMATIQUE DU PROGRAMME 348.....</b>	<b>78</b>
1. <i>Des indicateurs de performance lacunaires et au faible contenu informatif : l'exemple emblématique du programme 348.....</i>	<i>78</i>
2. <i>Des efforts sur les indicateurs dédiés aux fonds de transformation.....</i>	<i>79</i>
<b>C. DES EFFORTS À POURSUIVRE POUR AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DES CRÉDITS OCTROYÉS À LA TRANSFORMATION ET À LA FONCTION PUBLIQUE .....</b>	<b>80</b>
1. <i>L'intégration bienvenue du Fonds d'accompagnement interministériel RH au programme 148 .....</i>	<i>80</i>
2. <i>Une interrogation sur l'avenir du programme 352 .....</i>	<i>82</i>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>83</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>85</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>97</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>99</b>



## L'ESSENTIEL

### I. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES » : UNE STABILISATION DES CRÉDITS, UN BILAN GLOBALEMENT SATISFAISANT DES RÉFORMES INTERNES ENGAGÉES PAR LES ADMINISTRATIONS

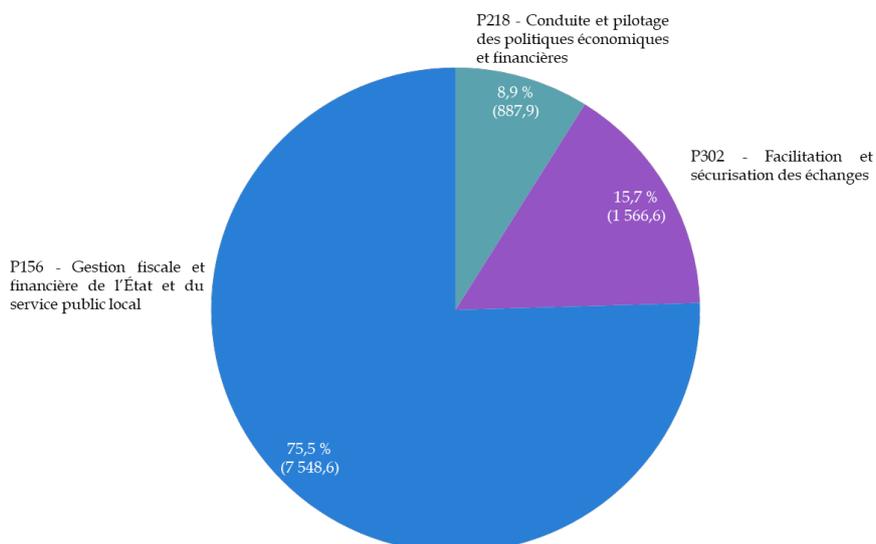
#### A. L'UNE DES SEULES MISSIONS À CONTRIBUER À LA RATIONALISATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE ET DE LA MASSE SALARIALE

Pour 2022, **10 milliards d'euros** sont demandés en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) pour la mission « Gestion des finances publiques ».

Cette dernière se compose de trois programmes, de poids inégal : les programmes 156 et 302 portent les crédits de la **direction générale des finances publiques (DGFIP)** et de la **direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**, les deux grandes administrations de réseau des ministères économiques et financiers. Le programme 218 retrace quant à lui les crédits du secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la relance, ainsi que d'une pluralité de structures, telles Tracfin ou la direction du budget.

#### Répartition des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » en 2022

(en pourcentage et en millions d'euros, en CP)



À périmètre constant, **les crédits de la mission connaissent une légère diminution en 2022, de - 0,81 % en AE et de - 0,31 % en CP.** Cette stabilisation s'explique quasi-exclusivement par la maîtrise des dépenses de personnel (titre 2), qui représentent 85 % des dépenses de la mission et qui diminuent de 1,27 % à périmètre constant.

**Le schéma d'emploi de la mission est une nouvelle fois négatif, 1 392 suppressions de postes sont prévues pour 2022.** 10 907 équivalents temps plein (ETP) seraient ainsi supprimés sur la période 2017-2022. La DGFIP y contribue à hauteur de 11 037 ETP et vient ainsi compenser les 358 créations de postes pour la Douane, la majorité étant liées au Brexit.

Au total, **en 10 ans, les crédits alloués à la mission ont diminué de 7,6 %,** avec un infléchissement plus marqué depuis 2017 (- 6,9 %).

***B. UN BILAN SATISFAISANT DES RÉFORMES ENGAGÉES PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES ET PAR LA DOUANE, QUOIQU'ENCORE INACHEVÉ ET PERFECTIBLE***

**1. L'adaptation du réseau de la DGFIP et de la DGDDI est en voie de finalisation**

La réorganisation territoriale de la DGFIP s'organise autour de deux axes : la mise en place du « **nouveau réseau de proximité** » (NRP) et la « **relocalisation** » des services publics des métropoles vers les villes moyennes. Le Gouvernement cible ainsi une augmentation des « points de contact mobiles » de 30 %, la DGFIP visant une présence dans 2 570 communes en 2022, contre 1 977 en 2019. La démarche de contractualisation avec les départements et les communes ayant pris du retard, la finalisation du NRP est désormais prévue pour 2023. Le calendrier d'installation des services publics dans les villes rurales et périurbaines s'étalerait lui de 2021 à 2024, plus de 2 500 agents de la DGFIP étant concernés.

Du côté de la DGDDI, **la réorganisation des emprises a surtout tenu compte du Brexit,** avec une bascule des emprises de l'est et du sud de la France vers la façade Manche/Mer du nord. Les rapporteurs spéciaux soulignent à cet égard que le rétablissement d'une frontière tierce entre le Royaume-Uni et la France ne s'est pas traduit, comme cela pouvait être redouté, par un engorgement de la frontière, en tout cas du côté français.

## 2. La valorisation de la donnée, un axe prioritaire de développement pour la DGFIP et la DGDDI

Les résultats du contrôle fiscal ont été affectés par la crise sanitaire : **7,8 milliards d'euros ont été recouverts en 2020**, contre 11 milliards d'euros en 2019. C'est cependant le niveau atteint en 2018. La DGFIP comme la DGDDI ont en effet développé des **techniques d'analyse de données de masse, par le datamining et l'intelligence artificielle, pour améliorer le ciblage de leurs contrôles** et faciliter la détection des cas de fraude plus complexe et plus sophistiquée.

Surtout, l'administration fiscale et la Douane mettent à profit ces outils dans le cadre de leurs nouvelles missions ou pour s'adapter aux nouveaux risques de fraude. La DGFIP y a eu recours pour effectuer un **premier contrôle a priori des entreprises demandant une aide au titre du fonds de solidarité**, afin de concilier versement rapide des fonds et contrôle de la fraude manifeste. Quant à la DGDDI, l'entrée en vigueur des nouvelles règles sur la TVA en matière de commerce électronique, avec la suppression de l'exonération sur les envois de valeur négligeable, l'a conduit à **développer un nouveau système capable d'analyser les millions de données relatives aux colis importés**.

## 3. Des efforts notables pour assainir la dette technologique de la DGFIP et de la Douane

Les enjeux informatiques de la DGFIP et de la DGDDI sont **particulièrement élevés**. Les deux directions assument des missions essentielles au bon fonctionnement de l'État, en assurant le recouvrement de ses ressources et la gestion d'une partie de ses dépenses. Depuis le projet de loi de finances pour 2020, les rapporteurs spéciaux relèvent **un changement d'approche bienvenu sur les dépenses informatiques**, qui avaient jusqu'ici eu tendance à servir de variable d'ajustement, dans un contexte financier contraint.

Dans le cadre de son contrat d'objectifs et de moyens (COM), la DGFIP s'est fixée pour but de développer un « **système d'information à l'état de l'art** ». Cette priorité se décline en plusieurs chantiers, dont la **résorption de sa dette technique et fonctionnelle**, qui s'est accumulée dans un contexte financier contraint, avec près de 10 % d'applications obsolètes. En contrepartie de cet engagement, la DGFIP bénéficie d'une hausse de ses crédits informatiques, à 245 millions d'euros en 2022. Le budget informatique de la DGDDI connaîtrait également une augmentation de 30 %, pour s'établir à **49 millions d'euros**.

Toutefois, pour la DGFIP comme pour la DGDDI, il est certain que **l'un des plus grands défis dans le domaine informatique est celui de la gestion des projets informatiques** sur longue période. D'importantes marges de progrès demeurent en la matière, et le temps mis à les combler se traduit très concrètement par un dépassement récurrent des délais et des coûts des projets engagés, généralement réévalués à la hausse lors de chaque projet de loi de finances.

#### **4. Le transfert à la DGFIP du recouvrement des impositions gérées par la DGDDI se traduit par une réflexion plus générale sur les missions fondamentales de la Douane**

Le transfert du recouvrement de certaines impositions de la DGFIP à la DGDDI a débuté en 2019 et devrait se poursuivre au moins jusqu'en 2024. L'administration fiscale entend ainsi intégrer les nouvelles taxes ou impositions qu'elle reçoit à sa propre organisation, en les rattachant à des « pôles » ou à des projets, avec l'objectif affiché d'**obtenir des gains d'échelle et de temps**. Pour conserver une expertise métier, elle sera toutefois amenée à proposer à une partie des douaniers auparavant en charge de ces impositions d'intégrer la DGFIP.

L'unification du recouvrement sous l'égide d'une seule administration doit permettre à terme de **générer des économies**. Elle doit également **conduire la Douane à se recentrer sur ses missions fondamentales, le contrôle et la surveillance des flux**. La DGDDI a ainsi entamé une réflexion stratégique sur ses missions et ses priorités pour les prochaines années, qui devrait s'achever d'ici la fin de l'année.

## **II. LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS » : UNE OUVERTURE DE CRÉDITS SUR LES DEUX PROGRAMMES**

Pour la cinquième année consécutive, le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » fait l'objet d'une **demande de crédits, à hauteur de 323,7 millions d'euros**, afin de couvrir différentes mesures décidées dans le cadre du rendez-vous salarial de la fonction publique de juillet 2021. **La ventilation de cette provision exceptionnellement élevée n'est cependant pas précisée**. Il est en outre vivement souhaitable que ces crédits soient répartis dans les différentes missions au cours de l'examen du PLF 2022.

La dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » demeure égale au montant ouvert depuis la LFI 2018, **soit 124 millions d'euros en CP**. En 2021, cette dotation a été abondée de 1,5 milliard d'euros afin de couvrir les dépenses imprévisibles liées à la crise sanitaire, ce qui avait suscité le scepticisme du rapporteur général. Ces crédits n'ont jusqu'à maintenant pas été engagés, mais pourraient être

répartis dans le cadre du collectif budgétaire de fin d'année. La vigilance la plus forte devra alors être de mise pour s'assurer que **les crédits déployés soient effectivement utilisés pour couvrir des dépenses liées à la crise sanitaire.**

### **III. LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES » : DES PROGRÈS QUI NE PERMETTENT PAS ENCORE DE TOTALEMENT RÉPONDRE AUX CRITIQUES ÉMISES À L'ENCONTRE DE LA MISSION**

#### ***A. LA HAUSSE DES CRÉDITS CONSTATÉE EN 2022 S'EXPLIQUE EXCLUSIVEMENT PAR LA MODIFICATION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE***

La mission « Transformation et fonction publiques » se compose de **six programmes à vocation interministérielle (immobilier, ressources humaines, numérique, fonction publique)**, qui se veulent la traduction opérationnelle et budgétaire de la démarche de réforme de l'action publique engagée par le Gouvernement sous le programme « Action publique 2022 ». Elle a depuis été complétée par les plans de transformation ministériels, la démarche « Services publics + » ou encore le baromètre de l'action publique.

**Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022, le périmètre de la mission est modifié, avec notamment la création d'un sixième programme, qui portera désormais les effectifs et les dépenses de personnel de la direction de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), de la délégation interministérielle de la transformation publique et du centre interministériel de services informatiques relatives aux ressources humaines (CISIRH). Si les crédits demandés en 2022 sur la mission affichent une hausse nette, de 18,1 % en autorisations d'engagement (441 millions d'euros) et de 6,3 % en crédits de paiement (788,4 millions d'euros), ce dynamisme doit être nuancé : à périmètre constant, les crédits de la mission sont stables.**

#### ***B. SI DES PROGRÈS SONT CONSTATÉS SUR LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS ET LE SUIVI DES PROJETS, ILS NE SUFFISENT PAS À REMÉDIER À L'ENSEMBLE DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DE LA MISSION***

##### **1. Une clarification du portage budgétaire au-delà de 2022**

Après plusieurs tâtonnements sur le périmètre de la mission et les rattachements des différentes administrations, il semble désormais acté que la mission soit appelée, indépendamment des choix qui pourraient être opérés par le Gouvernement, à **porter des projets et des politiques qui**

**nécessiteront l'engagement de crédits au-delà de l'horizon temporaire initial (2022).**

De nouvelles enveloppes sont en effet ouvertes sur des fonds qui avaient au préalable vocation à s'éteindre en 2022. De même, sur le programme dédié à la rénovation des cités administratives, la direction de l'immobilier de l'État a décalé la fin des livraisons à 2023, voire en 2024 pour au moins l'une d'entre elles (Bordeaux). Cette clarification, réclamée par les rapporteurs spéciaux depuis plus de deux ans, est la bienvenue.

## **2. Une amélioration prévue en 2021 sur le taux de consommation des crédits**

Depuis 2018, la mission « Transformation et fonction publiques » s'est moins caractérisée par les gains de productivité qu'elle avait contribué à générer en soutenant des projets de modernisation que par **le taux de sous-consommation de ces crédits, qui a pu atteindre 90 %** sur certains programmes. Il semble que 2021 marque enfin un progrès dans ce domaine, à l'exception des dépenses engagées sur la rénovation des cités administratives.

Il est surtout **difficilement acceptable que les difficultés constatées dès 2018 et 2019 n'aient jamais été réglées** : les délais de contractualisation extrêmement longs avec les porteurs de projets, les décalages entre les besoins anticipés et réels des administrations lauréates, la programmation d'un niveau de crédits bien trop élevée au regard des exécutions passées.

## **3. Des indicateurs de performance lacunaires et un manque de lisibilité encore préjudiciable**

Le programme 348, dédié à la rénovation des cités administratives, est à cet égard emblématique. **Les indicateurs de performance se contentent de retranscrire le niveau des économies d'énergie et de surface attendues** : ces cibles sont définies à partir des données transmises par les porteurs de projet, sans **aucun mécanisme de suivi et d'alerte au cours des travaux**. Les informations sont également limitées sur l'avancée des travaux, alors même que des retards sont constatés chaque année. Il est difficile, dans ces conditions, d'apprécier la gestion et les résultats obtenus par les crédits déployés sur ce programme.

Des progrès sont toutefois à relever sur le Fonds pour la transformation de l'action publique, puisque seront désormais indiqués le taux des projets achevés ainsi que **le montant du retour sur investissement effectivement constaté**, et non plus celui prévu par le porteur du projet.

En revanche, et même si le projet de loi de finances pour 2022 permet de rationaliser une partie de la maquette budgétaire sur le volet « fonction publique », **la mission souffre encore d'un manque de lisibilité, avec des programmes à l'ampleur budgétaire limitée et une difficulté à suivre les projets financés au sein des administrations bénéficiaires.**

Réunie le mercredi 3 novembre 2021, sous la présidence de M. Dominique de Legge, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits des missions « Gestion des finances publiques », « Transformation et fonction publiques » et « Crédits non répartis ».

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits des missions « Gestion des finances publiques » et « Transformation et fonction publiques ». Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Crédits non répartis ».

*Au 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, les rapporteurs spéciaux avaient reçus 100 % des réponses pour la mission « Gestion des finances publiques », 100 % pour la mission « Crédits non répartis » et 87 % pour la mission « Transformation et fonction publiques ».*



## **PREMIÈRE PARTIE**

### **LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES »**

La mission « **Gestion des finances publiques** », placée sous l'autorité du ministère de l'économie, des finances et de la relance, porte l'essentiel des crédits du pôle économique et financier de l'État.

Dotée de **10 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) dans le présent projet de loi de finances, **elle se compose de trois programmes** :

- les **programmes 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du service public local »** et **302 « Facilitation et sécurisation des échanges »** sont les deux programmes opérationnels de la mission. Ils portent les crédits des **deux grandes directions de réseau** que sont la **direction générale des finances publiques (DGFIP)** et la **direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**. Ils représentent **plus de 91 % des crédits de la mission** ;

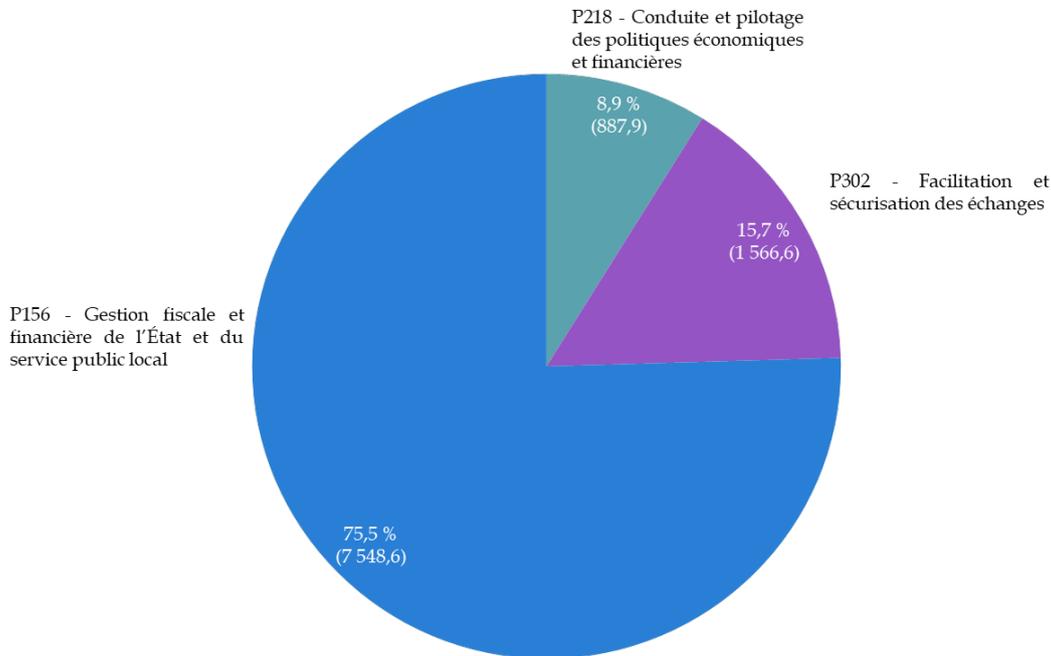
- le **programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières »** porte les crédits du secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la relance (SG-MEFR), ainsi que d'une pluralité de structures<sup>1</sup>. Le secrétariat général n'interfère pas avec ces entités et n'agit pas à leur égard comme un donneur d'ordres. Il joue un rôle de fonction support et budgétaire, son objectif étant de permettre, dans un contexte de ressources contraintes, aux administrations du ministère de disposer des moyens nécessaires à leur fonctionnement.

---

<sup>1</sup> Il s'agit notamment des crédits de la direction du budget (DB), de la direction des achats de l'État (DAE), de la direction des affaires juridiques (DAJ), des cabinets des ministres et secrétaires d'État, de l'inspection générale des finances (IGF), du contrôle général économique et financier (CGEFI), de l'autorité nationale des jeux (ANJ), de l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), de l'agence française anti-corruption (AFA), de la cellule française de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (TRACFIN), de la direction des achats de l'État (DAE), de la mission interministérielle de coordination anti-fraude (Micafe), du service commun des laboratoires (SCL), des structures de médiation, de la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), de la commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCOP), de la mission France Recouvrement ainsi que du secrétariat général au Plan de relance (SGPR).

## Répartition des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » en 2022

(en pourcentage et en millions d'euros, en CP)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Une **nouvelle mesure de périmètre prendra par ailleurs effet au 1<sup>er</sup> janvier 2022**, après le rattachement l'an dernier du programme 148 « Fonction publique » à la mission « Transformation et fonction publiques » et, *a contrario*, l'intégration de la direction de la législation fiscale (DLF) au programme 156<sup>1</sup>.

Elle consiste en un transfert des crédits et des emplois de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) du programme 218 vers les programmes 368 « Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques » (titre 2, dépenses de personnel - 30,8 millions d'euros), 148 « Fonction publique » (crédits hors titre 2 du CISIRH - 18,1 millions d'euros) et 349 « Transformation publique » (crédits hors titre 2 de la DITP - 12,6 millions d'euros) de la mission « Transformation et fonction publiques ». Ce transfert se justifie par la volonté de **regrouper sous une même mission les moyens d'action et les directions relevant du ministère éponyme.**

<sup>1</sup> Les crédits (18,9 millions d'euros demandés pour 2022) et les emplois (198 équivalents temps plein travaillés) de la direction de la législation fiscale étaient, jusqu'au 31 décembre 2020, portés par le programme 305 « Stratégie économique et fiscale » de la mission « Économie ».

## I. EN 2022, LA STABILISATION DES CRÉDITS DE LA MISSION S'APPUIE SUR LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET SUR LA TRANSFORMATION DES ADMINISTRATIONS

Le premier constat dressé par les rapporteurs spéciaux, qui reprend une observation faite chaque année lors de l'examen du projet de loi de finances, est la **singularité de la mission dans le budget général de l'État**. C'est l'une des seules missions dont l'évolution des crédits soit cohérente avec l'objectif de **rationalisation de la dépense publique** affirmé au début du quinquennat. La diminution des crédits constatée depuis plusieurs années est portée par la **baisse des effectifs** et s'appuie sur la **numérisation des procédures et processus** mis en œuvre par les administrations dans leurs actions quotidiennes. Cette dynamique se poursuivrait en 2022, avec une prévision à **- 1,41 % pour les AE et - 0,91 % pour les CP**. Toutefois, après retraitement des mesures de périmètre, la tendance est plutôt celle d'**une stabilisation du niveau des crédits, à - 0,81 % en AE et - 0,31 % en CP**.

### Évolution des crédits de la mission « Gestion des finances publiques »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2020	LFI 2021 (périmètre 2021)	LFI 2021 (périmètre 2022)	PLF 2022	Évolution 2022/2021 (courant)	Évolution 2022/2021 (constant)
[156] Gestion fiscale et financière de l'État et du service public local	AE	7 665,67	7 651,85	7 651,85	7 583,58	- 0,89 %	- 0,89 %
	CP	7 576,72	7 591,36	7 591,36	7 548,63	- 0,56 %	- 0,56 %
[218] Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	AE	889,21	942,70	881,44	860,85	- 8,68 %	- 2,34 %
	CP	893,73	938,96	877,51	887,92	- 5,44 %	1,19 %
[302] Facilitation et sécurisation des échanges	AE	1 565,42	1 572,62	1 572,62	1 579,85	0,46 %	0,46 %
	CP	1 557,30	1 564,94	1 564,94	1 566,60	0,11 %	0,11 %
Total	AE	10 120,30	10 167,18	10 105,92	10 024,28	- 1,41 %	- 0,81 %
	CP	10 027,75	10 095,26	10 033,81	10 003,15	- 0,91 %	- 0,31 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

En outre, contrairement à de nombreuses missions, les crédits affectés à la mission « Gestion des finances publiques » ont témoigné d'une relative **imperméabilité aux effets de la crise sanitaire et économique en 2020 et en 2021**. La direction générale des finances publiques (DGFIP - programme 156), la direction générale des douanes et des droits

indirects (DGDDI - programme 302) et le secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la relance (SG-MEFR - programme 218) ont certes été très mobilisés pour pallier les conséquences de la crise sur les acteurs économiques et sur les projets du ministère, mais sans que cela ne se traduise par une hausse des crédits dédiés. Ils se sont adaptés, en reportant certains **processus de transformations** ou en priorisant d'autres - par exemple l'équipement numérique des agents. Lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2021, les rapporteurs spéciaux avaient estimé que ces processus devaient désormais être poursuivis et achevés. L'examen du présent PLF leur donnera donc l'occasion, dans un second temps, d'en faire le **bilan**.

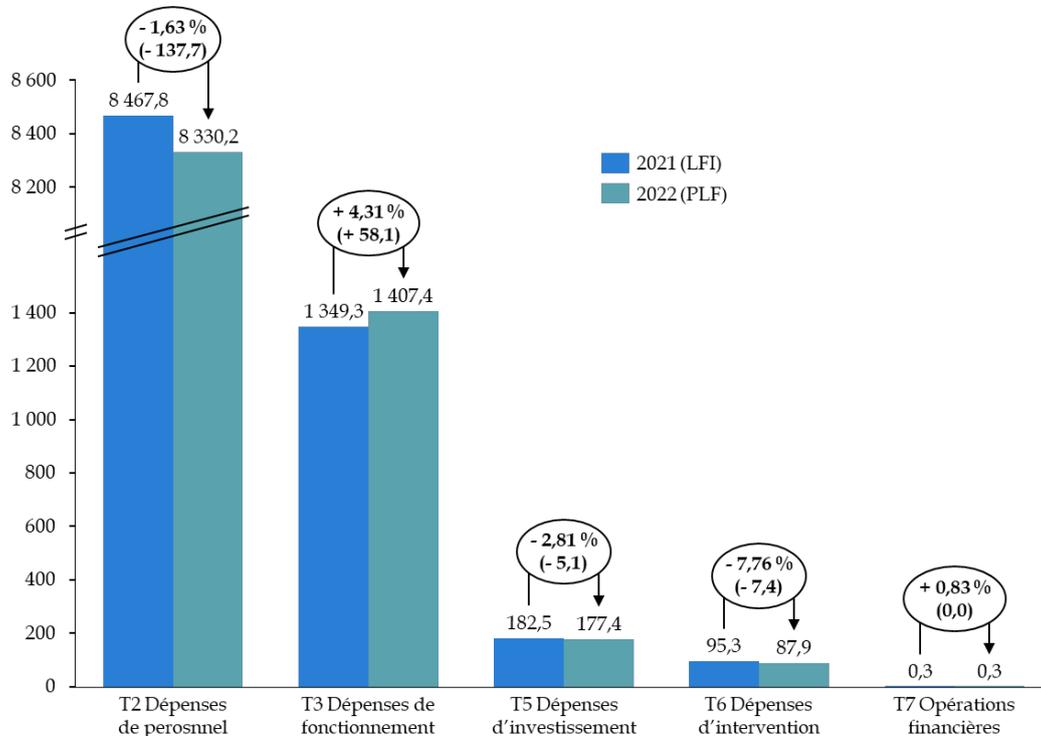
**A. LA STABILISATION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022 S'EXPLIQUE PAR LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DES CRÉDITS AFFECTÉS À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES**

**1. La maîtrise des dépenses de personnel compense le dynamisme des dépenses de fonctionnement**

*a) Un schéma d'emploi négatif à l'échelle de la mission*

Comme tend à le montrer le graphique ci-dessous, la légère baisse des crédits de la mission constatée entre 2021 et 2022 s'explique à hauteur de 91 % par la **diminution des dépenses de personnel** (titre 2). Ces dernières jouent un effet un rôle prépondérant dans l'évolution des crédits demandés sur la mission puisqu'elles représentent près de 85 % de ses dépenses.

### Évolution des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » par titre de dépenses (périmètre courant)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les données transmises en réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

Le transfert sortant du programme 218 vers trois programmes de la mission « Transformation et fonction publiques » se traduit par un transfert de crédits à hauteur de 61,4 millions d'euros, dont 30,8 millions d'euros pour le titre 2. **Retraité de cette mesure, les dépenses de personnel diminuent de 1,27 % entre la LFI 2021 et le PLF 2022.**

La baisse des dépenses de titre 2 résulte du **schéma d'emploi négatif de la mission**, qui ralentit toutefois par rapport aux années passées. La DGFIP est la plus grande contributrice aux réductions de poste opérées sur la mission et, mécaniquement, sur le périmètre du ministère de l'économie, des finances et de la relance. Elle a toujours sur-exécuté son schéma d'emploi, négatif depuis 2017, tandis que les effectifs supportés par les autres programmes ont davantage varié ces cinq dernières années.

**Évolution du schéma d'emplois de la mission  
« Gestion des finances publiques »**

*(en équivalents temps plein)*

	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022	Écart 2022/2021	Total 2017-2022
<b>[156] Gestion fiscale et financière de l'État et du service public local</b>	- 1 630	- 2 038	- 2 203	- 1 860	- 1 800	- 1 506	294	<b>- 11 037</b>
<b>[218] Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</b>	- 68	- 65	- 99	- 22	- 55	81	136	<b>- 228</b>
<b>[302] Facilitation et sécurisation des échanges</b>	250	201	220	- 168	- 178	33	211	<b>358</b>
<b>Total</b>	<b>- 1 448</b>	<b>- 1 902</b>	<b>- 2 082</b>	<b>- 2 050</b>	<b>- 2 033</b>	<b>- 1 392</b>	<b>641</b>	<b>- 10 907</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

À titre de comparaison, selon les éléments transmis dans le présent projet de loi de finances, le solde global des créations et des suppressions d'emplois s'élèverait à - 509 ETP en 2022, dont + 767 ETP dans les ministères et - 1267 ETP dans les opérateurs. Les administrations de la mission, et plus particulièrement la DGFIP, font donc partie de celles qui contribuent le plus à la rationalisation de la masse salariale publique, et viennent compenser le renfort sur les missions régaliennes (défense, justice, intérieur).

Il est **difficile de quantifier précisément les gains de productivité issus de la dématérialisation** de certaines procédures, des réformes entreprises en matière de fiscalité (passage au prélèvement à la source<sup>1</sup>, disparition de la taxe d'habitation) ou de la mise en œuvre des projets de transformation (mise en place du nouveau réseau de proximité, développement de la donnée, transfert du recouvrement de certaines taxes et impositions de la Douane vers la DGFIP, etc.).

Le constat est le même pour les emplois de la Douane : le schéma d'emploi (+ 33 ETP en 2022) correspond d'une part à des créations de postes. Elles sont liées au Brexit, à la mise en place de la nouvelle réglementation européenne en matière de TVA et de commerce électronique ou encore au renforcement de la fonction informatique de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED). Elles se retrouvent toutefois partiellement compensées par les gains de productivité, du fait de la dématérialisation des procédures, ainsi que du recours accru à l'intelligence artificielle et à la valorisation de la donnée.

<sup>1</sup> Si la DGFIP se refuse à toute évaluation de l'impact du prélèvement à la source sur les effectifs, et d'après les réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux, l'Inspection générale des finances estimait quant à elle que le gain pourrait aller de 1 466 à 1 621 ETP.

**Évolution du plafond d'emplois de la mission  
« Gestion des finances publiques »**

*(en équivalent temps plein travaillé)*

	<b>Exécution 2019</b>	<b>Exécution 2020</b>	<b>LFI 2021</b>	<b>PLF 2022</b>	<b>Écart 2022/2021</b>
Programme 156	99 257	96 991	97 358	96 369	- 989
Programme 302	16 964	16 905	16 965	16 689	- 276
Programme 218	5 278	5 217	5 337	4 964	- 373
<b>Total</b>	<b>121 499</b>	<b>119 113</b>	<b>119 660</b>	<b>118 022</b>	<b>- 1 638</b>

*Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux*

*b) Une masse salariale qui continue de progresser*

La maîtrise des dépenses de personnel sur la mission, et plus précisément sur le programme 156 en 2022, provient exclusivement d'un **effet volume**, avec la diminution des effectifs. Cet effet se retrouve ainsi **partiellement compensé par des mesures salariales**, qui conduisent à une augmentation de la masse salariale, de 64 millions d'euros pour la DGFIP, alors même que l'impact du schéma d'emploi 2022 et l'impact en année pleine du schéma d'emploi 2021 devraient conduire à une diminution de 70,5 millions d'euros. Sur cette hausse, 18 millions d'euros proviennent des mesures d'accompagnement des agents affectés par les transformations du réseau et des processus de l'administration fiscale, ces primes étant prévues dans le contrat d'objectifs et de moyens conclus entre la DGFIP et la direction du budget pour la période 2020-2022.

L'évolution de la masse salariale pour chacun des trois programmes retrace également l'engagement de **prendre progressivement en charge la protection sociale complémentaire des fonctionnaires** (18,2 millions d'euros pour la DGFIP, 3 millions d'euros pour la Douane et 0,9 million d'euros pour l'ensemble des administrations portées par le programme 218).

Enfin, pour la Douane, 1,35 million d'euros sont encore prévus au titre des mesures inscrites dans le protocole d'accord de négociation, signé avec les organisations syndicales le 17 mai 2019 après un important mouvement de grève et de protestation.

**2. Le programme 156 et la direction générale des finances publiques sont des « contributeurs nets » à la rationalisation des crédits de la mission**

D'après les réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux, aucun problème de gestion grave, lié au contexte de crise sanitaire et économique, n'a été constaté sur l'exécution des crédits en 2020. Il devrait

en être de même en 2021. Certaines dépenses ont pu être affectées à la marge, telles celles relatives aux frais de déplacement ou aux formations. De la même façon, un léger décalage sur les engagements et les paiements de certains projets, concentrés dans les domaines informatique et immobilier, sont probablement à prévoir, en particulier dans un contexte de difficultés d’approvisionnement en matières premières. Les dépenses d’équipement informatique se sont, elles, révélées dynamiques alors que le recours au télétravail a rendu plus que nécessaire l’amélioration des ratios d’équipement des agents.

a) *Hors titre 2, les dépenses de fonctionnement se distinguent par leur dynamisme*

Les autres postes de dépenses de la mission « Gestion des finances publiques » connaissent eux aussi une stabilisation de leurs crédits, voire une diminution, à l’exception notable des dépenses de fonctionnement.

**Évolution des dépenses de la mission  
« Gestion des finances publiques » par titre**

*(en millions d’euros)*

		Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022	Évolution 2022/2021
[Titre 2] Dépenses de personnel	AE	8 471,07	8 467,84	8 330,16	- 1,63 %
	CP	8 471,07	8 467,84	8 330,16	- 1,63 %
[Titre 3] Dépenses de fonctionnement	AE	1 612,26	1 416,63	1 423,82	0,51 %
	CP	1 534,25	1 349,28	1 407,37	4,31 %
[Titre 5] Dépenses d’investissement	AE	128,06	187,04	182,04	- 2,67 %
	CP	121,31	182,48	177,36	- 2,81 %
[Titre 6] Dépenses d’intervention	AE	98,90	95,34	87,94	- 7,76 %
	CP	99,22	95,34	87,94	- 7,76 %
[Titre 7] Dépenses d’opérations financières	AE	0,27	0,33	0,33	0,83 %
	CP	0,28	0,33	0,33	0,83 %
Total	AE	<b>10 310,56</b>	<b>10 167,18</b>	<b>10 024,28</b>	<b>- 1,41 %</b>
	CP	<b>10 226,12</b>	<b>10 095,26</b>	<b>10 003,15</b>	<b>- 0,91 %</b>

Source : commission des finances du Sénat, d’après les documents budgétaires

Les **dépenses d’investissement** font l’objet d’une plus grande attention de la part des rapporteurs spéciaux, eu égard aux défis informatiques et opérationnels que connaissent les administrations de la mission. Or, en 2022, **elles diminueraient pour la deuxième année consécutive** (- 2,8 % en AE et - 2,8 % en CP) pour s’établir à **182 millions d’euros en AE et 177,3 millions d’euros en CP**.

Ce poste avait pourtant connu une très importante montée en puissance entre 2019 et 2020 (+ 15,65 %), quoique l'exécution se soit révélée bien en-deçà de la prévision initiale (- 38,44 %). Les crédits demandés ont ensuite été légèrement abaissés dans la LFI 2021 (- 12,4 % en AE et - 2,2 % en CP). Il est probable que la trajectoire retenue ces deux dernières années tienne compte du fait que plusieurs projets d'investissement n'ont pas pu être réalisés en 2020 et 2021 à cause de la crise sanitaire et qu'il n'y aura pas d'effet de rattrapage en 2022<sup>1</sup>.

Toutefois, à l'échelle des programmes, une très forte disparité peut être relevée : si la DGFIP et le SG-MEFR voient effectivement le volume de leurs crédits chuter sur ce titre, respectivement - 12,25 % et - 19,53 %, **tel n'est pas le cas de la Douane, avec une progression inédite des crédits anticipée à plus de 40,28 % en AE et de 36,25 % en CP**. Selon les informations transmises dans les documents budgétaires, le renforcement de la flotte maritime et aérienne, avec l'acquisition de nouveaux moyens, devrait se poursuivre, justifiant ce niveau de prévision. À titre d'exemple, sur l'action 01 « Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière », 8,7 millions d'euros seront engagés pour équiper les ports de scanners à conteneurs.

Les **dépenses d'intervention** correspondent pour 91 % aux crédits affectés à l'action 08 « **Soutien au réseau des débitants de tabac** » du programme 302 et destinés à soutenir les buralistes (78,9 millions d'euros en 2022). Le Gouvernement a fait le choix, en raison de la crise sanitaire, de prolonger d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2022, les dispositions du protocole d'accord qui a conduit à l'instauration d'aides spécifiques pour les débits de tabac (compensation de l'impact de la hausse des prix du tabac sur le volume des ventes, instauration d'un fonds de transformation pour accompagner les mutations d'activité, etc.).

Enfin, si **les dépenses de fonctionnement augmentent à l'échelle de la mission** (+ 0,5 % en AE et + 4,3 % en CP), celles du programme 218 suivent une trajectoire contraire (- 2,57 %). Toutefois, cette baisse n'est qu'apparente puisque, retraité des mesures du périmètre et du transfert des dépenses attachées à la DGAFP, à la DITP et au CISIRH, le volume de ces dépenses progresse également. Certaines de ces dépenses ont vocation à se pérenniser, par exemple celles dédiées à l'achat d'équipements sanitaires ainsi qu'à l'objectif d'un taux d'équipement en matériel nomade de 100 % des agents pouvant exercer une partie de leur mission en télétravail<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux, il a en effet été indiqué que la sous-consommation des crédits d'investissement constatée en 2020 s'expliquait par le report de certains projets, du fait de la crise sanitaire. De même, il est parfois difficile de classer, avant leur exécution, les dépenses informatiques en fonctionnement ou en investissement.

<sup>2</sup> C'est le 11<sup>e</sup> engagement pris dans le cadre du [cinquième comité interministériel de la transformation publique](#), qui s'est tenu au mois de février 2021. Cet objectif vaut pour l'ensemble de la fonction publique d'État.

b) En 10 ans, une diminution des crédits de plus de 7 %

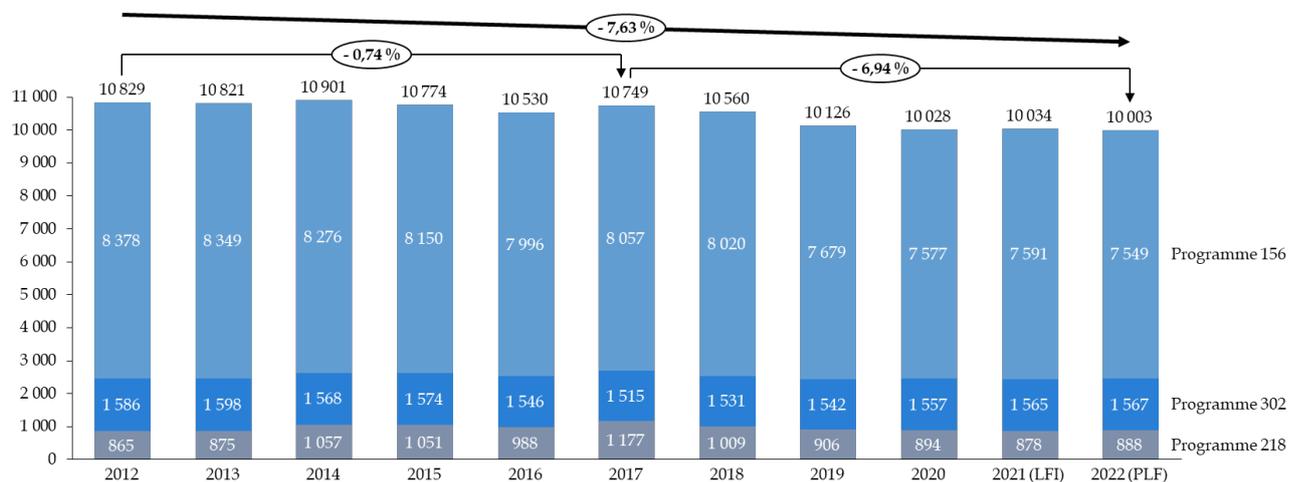
À l’instar des années précédentes, les crédits demandés sur le programme 156 continuent de baisser, après - 0,43 % en 2020 et - 1,46 % en 2021. Les évolutions sont plus contrastées pour la Douane, avec deux années de forte hausse en 2018 (+ 2,53 %) et en 2019 (+ 4,8 %) suivies d’une stabilisation en 2020 (+ 0,31 %) et d’une diminution en 2021 (-1,41 %). Le niveau des crédits ouverts sur le programme 218, une fois retraité du changement de périmètre, affiche une hausse de 1,19 % en 2022, certes moindre que celle constatée lors de l’examen du PLF 2020 (+ 4,14 %), après une baisse en 2021 (- 0,9 %).

C’est donc de nouveau **le programme 156**, et donc la DGFIP, qui, en compensant pour la stabilisation des crédits de la Douane et, à périmètre constant, pour la légère augmentation des crédits constatés sur le programme 218, **permet à la mission d’afficher une légère baisse en prévision pour 2022**.

En 10 ans, les crédits affectés à la mission « Gestion des finances publiques » pourraient ainsi **baisser de 7,6 %**, avec un infléchissement plus marqué depuis 2017 (- 6,94 %).

### Évolution des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » depuis 2012

(CP, en millions d’euros)



Source : commission des finances, d’après les documents budgétaires

c) Des actions financées par le biais de programmes extérieurs à la mission

**Les administrations de la mission ont pu bénéficier de crédits issus de la mission « Plan de relance »**, et notamment la DGDDI. Cette dernière a déposé plusieurs projets axés sur la rénovation énergétique et bénéficiait également, dans le cadre de la LFI 2021, de 50 millions d’euro au

profit du verdissement de son parc automobile. La dotation serait désormais de 25 millions d'euros sur la période 2021-2022, avec l'acquisition de 570 véhicules électriques ou hybrides rechargeables et l'installation de 250 bornes de recharge. Elle bénéficie également, avec la DGDDI, du fonds « Sac à dos de l'agent public », doté de 208 millions d'euros en 2021 et de 140,7 millions d'euros en 2022.

Enfin, elles ont remporté plusieurs appels à projets sur le **Fonds pour la transformation de l'action publique**, porté par le programme 349 « Transformation publique » de la mission « Transformation et fonction publiques », et doté de 700 millions d'euros sur cinq ans. Au terme du 5<sup>e</sup> appel à projets du FTAP (premier semestre 2021), 13 projets de la DGFIP sont bénéficiaires, pour un financement total de 101,8 millions d'euros. Parmi les plus emblématiques figurent par exemple le projet de dématérialisation des déclarations foncières des propriétés bâties, le projet Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes pour accroître le rôle du *datamining* dans la programmation des contrôles fiscaux ou encore le projet de modernisation de l'outil de gestion des implantations de la DGFIP sur le territoire, dans le cadre de la mise en place de son nouveau réseau de proximité.

#### ***B. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE DISPOSE DE COMPÉTENCES TRANSVERSALES, DANS LE BUT D'ACCOMPAGNER LES ADMINISTRATIONS DU MINISTÈRE ET LEURS AGENTS***

Doté de **888 millions d'euros en crédits de paiement en 2022**, le programme 218 est celui dont l'ampleur budgétaire est la plus limitée à l'échelle de la mission (9 % du total des crédits). Il porte les politiques de coordination et de pilotage de niveau interministériel, par le biais du secrétariat général, ainsi que les crédits de nombreuses structures jouant un rôle de premier plan dans la lutte contre la fraude – par exemple Tracfin, dont les crédits sont en hausse en 2022 – ou dans la commande publique – avec par exemple l'Agence pour l'informatique financière de l'État, qui voit ses crédits augmenter en 2022 pour poursuivre le chantier de modernisation et de dématérialisation de la commande publique.

#### **1. Un rôle de coordination, en situation de crise comme pour soutenir les processus de modernisation des administrations**

Le SG-MEFR, dont les crédits sont portés par ce programme, s'est retrouvé particulièrement mobilisé en 2020 et en 2021 du fait, d'une part, de la **crise sanitaire** et, d'autre part, des **transformations engagées au sein du ministère**, et notamment celles concernant la DGFIP et la Douane (réorganisation du réseau, transfert de fiscalité, équipement informatique des agents). Il est également chargé du suivi du **plan de transformation**

**ministériel** (PTM), présenté en juin 2020 pour ce qui relevait alors du ministère de l'action et des comptes publics. Le secrétariat général, qui doit en effet coordonner, pour son périmètre de compétence, les différents PTM, s'est doté d'une cellule de coordination spécifique à cet effet, mais aussi de moyens supplémentaires pour en assurer le suivi.

Le SG-MEFR a ainsi joué un important rôle de coordination durant la crise sanitaire<sup>1</sup>, que ce soit dans la coordination des plans de continuité d'activité ou dans le cadre de la cellule de continuité économique. Les conséquences de la crise sont également visibles sur **les modalités d'organisation du travail du ministère**, avec le développement du télétravail.

L'effet est très net sur le **ratio d'efficacité bureautique**<sup>2</sup>, qui a connu une forte hausse en 2020 (921 euros, contre 750 euros en prévision) et devrait demeurer à un niveau élevé en 2021 et en 2022 (950 euros). Il traduit l'objectif, comme annoncé l'an dernier aux rapporteurs spéciaux, d'**équiper 80 % des agents en administration centrale de matériel nomade d'ici la fin de l'année 2020** (76 % atteints dans l'administration centrale, 71 % à la DGFIP au mois de juin 2021). Or, ces matériels sont plus coûteux et ont une durée d'amortissement moindre, conduisant de fait à accroître ce ratio. Certes, il est dommage que l'amélioration de l'équipement des agents se soit faite à « marche forcée », en réponse aux circonstances exceptionnelles liées à l'épidémie de covid-19, mais l'effort du SG en la matière doit être souligné, le taux d'équipement des agents s'élevant à 22 % au début de l'année 2020.

Le SG-MEFR est par ailleurs chargé du **suiti de l'exécution de nombreuses réformes destinées à accroître l'efficacité de l'action publique** :

- la **gestion du Fonds de transformation ministériel** (FTM), qui vise à soutenir financièrement les projets de modernisation et d'innovation numérique des directions et administrations du MEFR. Afin de prendre en compte les conséquences à long terme de la crise sanitaire sur l'organisation du travail, le SG a accordé en 2020 et en 2021 une attention particulière aux projets visant à accroître l'équipement des agents ainsi que la modernisation des installations audiovisuelles des salles de réunion (1,2 million d'euros en 2020). **Ce fonds est doté de 15 millions d'euros en 2022**, pour des dépenses d'investissement exclusivement ;

---

<sup>1</sup> Pour une description plus détaillée, se reporter à [l'annexe n°15](#) de MM. Albéric de MONTGOLFIER et Claude NOUGEIN, rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques » au Rapport général n° 138 (2020-2021) de M. Jean-François HUSSON, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2021, déposé le 19 novembre 2020.

<sup>2</sup> En euros par poste informatique. Il mesure le coût direct annuel moyen d'un poste de travail bureautique.

- la **coordination des plans de transformation ministériels** (PTM). Chaque ministère doit identifier, dans son PTM, des axes de transformation prioritaires, ensuite déclinés en « chantiers ». Parmi eux, se trouvent les réformes prioritaires, auparavant dénommées « objets de la vie quotidienne », un terme vite abandonné par le ministère de la transformation et de la fonction publiques ;

- le **suivi de la performance**, avec la mise en œuvre d'un dispositif de pilotage de la performance, dénommé « Performance SG » et financé pour partie grâce au FTM. Initié au début de l'année 2021, ce projet vise à dépasser une approche de la performance cloisonnée par service et par administration, par le biais d'un tableau de bord géré par le SG-MEFR. Ce dispositif est encore en phase d'expérimentation ;

- le **développement du plan d'action climat du ministère**<sup>1</sup>, qui présente de prime abord un **aspect hétéroclite, avec des actions publiques relevant davantage de déclarations d'intention aux niveaux national** (utiliser le levier de la commande publique, protéger les consommateurs, orienter les soutiens à l'exportation, développer l'émission d'obligations vertes), **européen** (contribuer à la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, mettre en place le pacte vert pour l'Europe) **et international** (participer activement aux réflexions au niveau du Fonds monétaire international, mobiliser la finance climat en vue de la COP26). Toutefois, **certaines actions très concrètes et internes au ministère sont également développées, sous la responsabilité du SG-MEFR**, dans le cadre du plan « Bercy Vert », et pour répondre à la circulaire du Premier ministre sur les engagements de l'État pour des services publics écoresponsables<sup>2</sup>. Le SG doit ainsi également **veiller à l'avancement de chacune des 20 mesures de la circulaire du Premier ministre**, par le biais d'un outil de suivi spécialement créé à cet effet, et animer des groupes de travail, afin de favoriser le partage des bonnes pratiques.

Sur ce dernier volet, le SG a de surcroît coordonné la participation à l'appel à projets de l'action 01 « Rénovation énergétique » des bâtiments publics du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance »<sup>3</sup>. 499 dossiers ont été déposés pour le MEFR, pour un montant de 338 millions d'euros. **298 ont été retenus, pour un montant total prévisionnel de 128,5 millions d'euros**<sup>4</sup>. Les projets sélectionnés vont de l'éclairage au

---

<sup>1</sup> Ministère de l'économie, des finances et de la relance. [Plan d'action climat du ministère](#), 29 avril 2021.

<sup>2</sup> [Circulaire du Premier ministre n°6145/SG du 25 février 2020 relative aux engagements de l'État pour des services publics écoresponsables](#).

<sup>3</sup> Pour une description plus détaillée de cet appel à projets, se reporter à l'annexe « Plan de relance » du tome III du rapport général n° 138 (2020-2021) de M. Jean-François HUSSON, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

<sup>4</sup> D'après les données figurant dans le [plan d'action climat du ministère de l'économie, des finances et de la relance](#), 29 avril 2021.

confort thermique (isolation), en passant par la végétalisation des terrasses ou des aires de stationnement.

## **2. Un rôle de gestion des missions « support », au service de l'ensemble des administrations du ministère de l'économie, des finances et de la relance**

Le secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la relance est enfin chargé de missions support, au service de l'ensemble des administrations du ministère, voire au-delà de son périmètre. Deux peuvent être retenues à titre d'illustration : la **fonction achat** et les **ressources humaines**.

### *a) La politique d'achat de l'État*

Sur la fonction achat, le ministère a adopté à la fin du mois de septembre 2020 le **plan interministériel d'achats**, qui vise à terme une économie d'un milliard d'euros sur les achats de l'État. Ce plan sera opéré par la direction des achats de l'État, sans cible prédéterminée d'économies par ministère.

La **mutualisation des achats** constitue en effet un **gisement d'économies significatif**, que ce soit sur la négociation des contrats d'entretien ou de nettoyage ou sur l'achat « en gros », à rebours de la logique d'achats par « petits blocs », plus coûteuse pour l'État. En valeur absolue, le niveau des économies s'est avéré plutôt décevant, avec une stagnation entre 2019 (270 millions d'euros) et 2020 (268 millions d'euros), même si la crise sanitaire a pu ralentir les progrès constatés (133 millions d'euros en 2018). Cette logique de mutualisation doit être maintenue ; elle participe de surcroît de la professionnalisation de la fonction achat au sein de l'État, toutes les fonctions support ne pouvant présenter un bilan aussi encourageant. La gestion de l'immobilier de l'État par exemple continue de présenter des lacunes, avec un défaut de compétences et une absence de personnels dédiés et formés au sein de chacune des administrations.

Les achats de l'État, et plus spécifiquement de chaque ministère, doivent également tenir compte des engagements pris pour développer des services publics éco-responsables<sup>1</sup>. Au moins 20 % des produits consommés dans les services de restauration collective doivent être issus de l'agriculture biologique et la proportion des véhicules électriques ou hybrides rechargeables dans le parc automobile de l'État devra atteindre 55 %.

---

<sup>1</sup> Circulaire précitée du Premier ministre en date du 25 février 2020.

*b) Les ressources humaines*

Quant au volet ressources humaines, **le SG est chargé de la mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction publique**<sup>1</sup> au sein du ministère : la refonte des instances de dialogue social, la définition des modalités d'accompagnement des mobilités professionnelles ou encore la promotion de l'égalité hommes-femmes et des personnes en situation de handicap sont ainsi conduites sous l'égide du secrétariat général. Au regard du nombre d'emplois rattachés au MEFR, et du niveau des dépenses de personnel sur la mission, la gestion des ressources humaines est en effet un enjeu de premier plan.

C'est également en s'appuyant sur ce cadre que le SG-MEFR conduit **une réflexion sur le recrutement des compétences rares**, afin d'harmoniser les procédures applicables à l'ensemble des administrations du ministère. Le SG entend définir de nouvelles modalités permettant à la fois d'offrir des rémunérations attractives, d'accélérer les recrutements et de proposer des perspectives de carrières décloisonnées, hors administration d'accueil, voire hors ministère. Pour que cela soit efficace, il faut également que le SG puisse s'imposer face aux directions opérationnelles du ministère.

Rapidité du recrutement, salaires et carrières sont en effet les trois aspects sur lesquels **la fonction publique est moins compétitive que le secteur privé**. Ce sont les trois points mis en exergue par la Cour des comptes dans un chapitre de son rapport public annuel 2020 consacré au **recrutement des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique**<sup>2</sup>. Elle relève que des marges de progrès demeurent pour que le ministère de l'économie, des finances et de la relance parvienne à s'assurer à long-terme un vivier de compétences. Un an après avoir attiré l'attention sur ce point, les rapporteurs spéciaux relèvent que **les progrès sont encore limités, en dépit d'objectifs ambitieux**. La DGFIP se fixe ainsi la cible de 100 contractuels détenant des compétences rares d'ici 2022<sup>3</sup>.

Sur les rémunérations, une grille exorbitante du droit commun a été mise en place, en lien avec la direction interministérielle du numérique (Dinum). L'application de la grille, validée en amont par le contrôleur budgétaire et comptable du ministère, permet ensuite d'accélérer le recrutement. La DGFIP et la DGDDI travaillent également, de manière autonome, sur plusieurs pistes pour favoriser le recrutement de ces profils<sup>4</sup> : assouplissement des modalités de recrutement par concours (condition de diplôme, calendrier plus proche de l'année scolaire, allègement du format des épreuves), flexibilité accrue pour le recrutement des apprentis, actions de

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.](#)

<sup>2</sup> [Cour des Comptes, Rapport public annuel pour 2020 : « Disposer des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique : l'exemple des ministères économiques et financiers », février 2020.](#)

<sup>3</sup> [Direction générale des finances publiques, rapport d'activité pour l'année 2020.](#)

<sup>4</sup> [D'après les données transmises en réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.](#)

communication auprès des établissements d'enseignement supérieur. **Il est encore trop tôt toutefois pour tirer un bilan concluant de ces actions** : pour la DGDDI, elle n'a commencé à les mettre en œuvre qu'en 2021. Pour la DGFIP, ces actions font partie des axes de réflexion retenus dans son contrat d'objectifs et de moyens.

Une réflexion est plus largement en cours sur l'attractivité des métiers du ministère de l'économie, des finances et de la relance.

En effet, dans son analyse de l'exécution budgétaire de la mission en 2020<sup>1</sup>, la Cour des comptes a relevé que la DGFIP et la DGDDI faisaient toutes deux face à des **difficultés de recrutement, notamment par concours, suscitant par là des inquiétudes quant à un éventuel impact sur la qualité des recrutements et sur l'attractivité de ces métiers à l'avenir**. À titre d'exemple, alors que le nombre de départs en retraite des inspecteurs des finances publiques est important, et que le nombre de postes offerts au concours externe a été multiplié par trois entre 2017 et 2021, le nombre de candidatures a, lui, baissé.

Face à ce constat commun, le SG-MEFR a lancé des travaux afin de **renforcer l'attractivité de ces métiers**, et plus largement ceux relevant du périmètre du ministère. Pour les citer, l'objectif est de déployer une « **marque employeur** », autour de plusieurs actions telles que le renforcement de l'accueil des nouveaux arrivants, la refonte des espaces internet de recrutement ou encore l'amélioration de la visibilité des offres<sup>2</sup>. Chaque administration a également développé ses propres axes de communication : en nouant par exemple des partenariats avec les directeurs d'instituts et de centres de préparation à l'administration générale pour la DGFIP, ou encore en diversifiant les voies de recrutement (détachement, contractuel) pour la DGDDI.

Le programme 218 porte enfin les crédits dédiés à **l'action sociale ministérielle**, à savoir **181,8 millions d'euros demandés pour 2022**. Elle comprend les services de restauration, la politique menée en matière d'aide au logement pour faciliter l'installation des agents nouvellement recrutés, le soutien au tourisme social pour les enfants et leurs familles ou encore des aides à la parentalité, sous la forme de réservation de places en crèche.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, [note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Gestion des finances publiques » en 2020](#), avril 2021.

<sup>2</sup> Selon les réponses apportées au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.

## II. LE BILAN DES RÉFORMES INTERNES ENGAGÉES PAR LES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION EST GLOBALEMENT SATISFAISANT, QUOIQU'ENCORE INACHEVÉ ET PERFECTIBLE

Quatre axes ont fait l'objet d'un suivi spécifique de la part des rapporteurs spéciaux ces dernières années :

- la **transformation du réseau**, avec l'impératif de concilier la rationalisation des emprises, la dématérialisation des procédures et la qualité du service public, que ce soit auprès des contribuables ou des collectivités territoriales ;

- le **transfert du recouvrement** de la plupart des taxes et impositions relevant de la DGDDI à la DGFIP, avec la volonté de recentrer les Douanes sur ses missions « cœur de métier » (contrôle des flux et des marchandises) ;

- les **adaptations apportées au contrôle fiscal** avec un rôle toujours plus important accordé au traitement de la donnée, qui va désormais au-delà de la mission de contrôle ;

- les **investissements informatiques** et l'impératif de traiter de la dette technologique des administrations.

### A. LA DGFIP ET LA DOUANE ONT DÛ FAIRE FACE AUX CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE ET DU BREXIT

#### 1. La crise sanitaire : des administrations pleinement mobilisées pour soutenir les citoyens et les acteurs économiques

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, les rapporteurs spéciaux ont salué le travail accompli par la DGFIP et par la Douane pour **continuer d'assurer leurs fonctions essentielles** et pour **absorber de nouvelles missions**, directement liées aux conséquences de la crise sanitaire sur les acteurs publics et économiques.

La DGFIP a été chargée de la mise en œuvre, dans des délais extrêmement courts, du **fonds de solidarité**, tandis que la Douane a participé à **l'importation d'équipements de protection sanitaire**, avec l'impératif de les contrôler rapidement pour éviter la mise en circulation de produits contrefaits. Dans ce domaine, la DGFIP a également apporté son concours puisqu'elle a répondu, le plus souvent en quelques heures, à 654 saisines d'hôpitaux, de collectivités ou encore d'Ehpad pour contrôler l'honorabilité des fournisseurs de masques et de gel hydroalcoolique<sup>1</sup>. 510 enquêtes ont ensuite été ouvertes par la DGDDI.

---

<sup>1</sup> D'après les données transmises dans le [rapport d'activité pour l'année 2020](#) de la direction générale des finances publiques.

## 2. Brexit : une gestion facilitée par une longue période de transition

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et la fin de la période transitoire sont effectives depuis le 31 décembre 2020. Au regard des inquiétudes qui avaient pu être exprimées sur les risques d'embouteillage et d'engorgement, **le rétablissement d'une tierce frontière entre la France et le Royaume-Uni n'a pas causé de difficultés majeures**, en tout cas du côté français.

Le contexte économique n'y est pas étranger. Comme l'avait confié la directrice des douanes lors de son audition par la commission des finances au mois d'avril 2021<sup>1</sup>, **l'épidémie de covid-19 et son impact sur les flux de marchandises et de passagers ont réduit les risques d'engorgement** et ont de fait facilité cette transition pour l'administration douanière.

La Douane a également pu s'assurer du bon fonctionnement de son dispositif de « **frontière intelligente** » construit pendant la période de transition, et qui permet d'assurer un passage plus fluide à la frontière. C'est d'autant plus important que le trafic routier est désormais revenu à 95 % de son niveau d'avant-crise, alors même que 80 % des flux routiers entre l'Europe continentale et le Royaume-Uni transitent par la France.

### La « frontière intelligente » (« SI Brexit »)

Le dispositif de « frontière intelligente » repose sur l'anticipation de leurs formalités déclaratives par les opérateurs économiques. Ils doivent déposer leur déclaration en douane quelques jours avant le passage de la frontière. Un code barre est alors attribué et la plaque d'immatriculation du véhicule est enregistrée.

Avant de passer la frontière, le véhicule est identifié et les formalités douanières et sanitaires anticipées y sont rattachées. En fonction de ces informations, et au débarquement, le transporteur est automatiquement dirigé en fonction du statut attribué à sa marchandise (vert : pas de contrôle ; orange : contrôle), soit pour compléter ses formalités douanières, soit pour un contrôle.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux et audition de Mme Isabelle Braun Lemaire, directrice générale des douanes et des droits indirects, par la commission des finances le 6 avril 2021*

Plus généralement, la Douane peut s'appuyer sur un **taux élevé de dématérialisation des procédures et des formalités déclaratives**, de 88 % en 2020<sup>2</sup>. L'objectif est d'éviter que le délai moyen d'immobilisation

<sup>1</sup> [Audition de Mme Isabelle Braun-Lemaire, directrice générale des douanes et des droits indirects, par la commission des finances du Sénat le mardi 6 avril 2021.](#)

<sup>2</sup> D'après les données figurant dans le [rapport d'activité pour l'année 2020](#) de la direction générale des douanes et droits indirects,

des marchandises, de 2 minutes et 31 secondes en 2020<sup>1</sup>, ne bondisse avec le Brexit. Une incertitude demeure sur le trafic voyageurs, encore bien en-deçà du niveau constaté en 2019.

**Les difficultés sont donc, pour le moment, davantage du côté britannique**, ce qui s'explique également par un effet de taille : si les échanges avec le Royaume-Uni représentent 8 % à 10 % du commerce de l'Union européenne, pour le Royaume-Uni, les échanges avec l'Union européenne représentent 50 % de son commerce extérieur. À cette difficulté s'ajoutent des problèmes organisationnels et de personnel en nombre insuffisant (inspecteurs sanitaires, professionnels du dédouanement)<sup>2</sup>.

Sur le plan budgétaire, **700 emplois « Brexit » ont été alloués à la DGDDI entre 2018 et 2021**. 47 % de ces emplois sont rattachés à la branche d'activité « administration générale/opérations commerciales » de la Douane, l'autre branche correspondant aux missions de surveillance. Sur ces 47 % (328 emplois), 89 % ont été affectés dans les bureaux douaniers identifiés comme ayant à traiter des flux commerciaux volumineux avec le Royaume-Uni, dont 56 % dans les bureaux de la façade Manche/Mer du Nord<sup>3</sup>.

**Au total, le montant des dépenses engagées par la Douane sur le Brexit s'élève à 81 millions d'euros, dont 62,4 millions d'euros au titre des dépenses de personnel et 17,6 millions d'euros pour les équipements (informatique, immobilier)<sup>4</sup>.**

L'effet du Brexit sur les crédits de la Douane devrait désormais être plus limité, à l'exception des améliorations apportées aux systèmes d'information ainsi que l'organisation des dernières campagnes d'information à destination des entreprises en 2022<sup>5</sup>. La Douane développe également le **projet France Sésame**, un point de contact portuaire unique permettant de coordonner les contrôles opérés par la DGDDI, la direction générale de l'alimentation (DGAL) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). En 2022, **13 millions d'euros en dépenses d'investissement seraient consacrés à l'ensemble des projets menés par la DGDDI pour promouvoir les échanges internationaux et la qualité du dédouanement** (action 04 du programme 302).

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> Ainsi que l'a indiqué lors de son [audition par la commission des finances Mme Braun-Lemaire](#), directrice générale des douanes et des droits indirects (6 avril 2021).

<sup>3</sup> Selon les données transmises en réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.

<sup>4</sup> Montant des dépenses consolidé par la direction du budget et le secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la relance au premier semestre 2021.

<sup>5</sup> Le Royaume-Uni rétablira en effet ses formalités à l'importation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour les formalités et les contrôles douaniers et à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022 pour les contrôles sanitaires et phytosanitaires, ainsi que les contrôles en matière de sûreté-sécurité. Seules les formalités à l'exportation s'appliquent aujourd'hui du côté britannique.

**B. L'ADAPTATION DU RÉSEAU DE LA DGFIP ET DE LA DGDDI EST EN VOIE DE FINALISATION, MÊME SI DES INTERROGATIONS SUBSISTENT QUANT À SA CAPACITÉ À CONCILIER PROXIMITÉ, QUALITÉ ET EFFICACITÉ DES SERVICES PUBLICS**

**1. La mise en œuvre du « nouveau réseau de proximité » de la DGFIP n'est pas achevée**

*a) Les trois volets du plan de réorganisation territoriale de la DGFIP*

La transformation du réseau de la DGFIP fait partie des éléments jugés prioritaires dans le cadre du plan de transformation ministériel. Elle comprend la mise en place du « **nouveau réseau de proximité** » et la **délocalisation de certains services des métropoles vers les villes moyennes**. C'est également dans le cadre du NRP que s'inscrit le déploiement progressif, d'ici à 2022, du réseau des **1 200 conseillers aux décideurs locaux** qui ont vocation à devenir les interlocuteurs privilégiés des ordonnateurs des collectivités territoriales. 450 sont entrés en fonction en 2021, soit 45 % de la cible pour 2023.

*b) Le nouveau réseau de proximité : une finalisation reportée à l'horizon 2023*

La rationalisation du réseau territorial de la DGFIP, par le biais de fusions ou de suppressions, est en œuvre depuis plusieurs années : le réseau déconcentré de l'administration fiscale a connu une **perte de ses emprises de près de 20 % entre 2015 et 2021**.

La méthode retenue a toutefois fait l'objet d'une inflexion en 2019, après plusieurs années de critiques de la part des élus locaux, des agents de l'administration, de la Cour des comptes et des parlementaires, notamment à la commission des finances. Ils estimaient que les suppressions et les fusions étaient faites « à vue », sans vision de long terme, au gré des résistances rencontrées sur place et sans projection sur les besoins et les effectifs.

Un **processus de concertation** a donc été lancé au début du mois de juin 2019 afin de définir, dans chaque département et par le biais d'une contractualisation, la nouvelle carte des implantations territoriales de la DGFIP. Réunissant les élus locaux, les directeurs départementaux des finances publiques et les préfets, il a mené à la mise en place du « nouveau réseau de proximité » (NRP), qui doit répondre à un double-objectif : poursuivre la rationalisation du réseau de la DGFIP, dont les métiers évoluent fortement, et renforcer la proximité de ces services publics. **Le NRP ne se traduit pas pour autant par une interruption des fermetures de trésoreries ou de services d'impôt aux particuliers** : le but n'est pas de préserver le réseau des sites permanents en l'état, mais de **multiplier les points de contact à l'échelle d'un département**.

Le Gouvernement cible ainsi une **augmentation des « points de contact mobiles » de 30 %**, avec un accès à un accueil de proximité à moins de 30 minutes dans l'ensemble des cantons. Selon le sous-indicateur de performance dédié à cet objectif, le nombre de communes dans laquelle il existe un accueil de proximité de la DGFIP a augmenté de 14 % en 2020, pour atteindre 2 254 communes, et augmenterait, par rapport à l'année 2019 de 20 % en 2021 et de 25 % en 2022 (2 570 communes).

Dans le cas du NRP, **une charte est signée avec chaque département** : elle décrit les services présents, y compris les conseillers aux décideurs locaux, les modalités de présence, l'offre de service, la contribution de la DGFIP au fonctionnement des accueils de proximité. Elle entérine également **l'instauration d'un comité de suivi** présidé par le directeur départemental des finances publiques et chargé de suivre la bonne application de ces dispositions.

**Le déploiement du NRP, deux ans après le lancement de cette nouvelle approche, est encore parcellaire** : au 1<sup>er</sup> octobre 2021, **45 chartes ont été signées avec des présidents de conseils départementaux**, 543 avec des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et 70 avec des communes ou associations locales de maires<sup>1</sup>. Ainsi, selon les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, **la finalisation du NRP est désormais prévue pour la fin de l'année 2023, avec un objectif de présence permanente de la DGFIP dans 2 570 communes**, et près de 3 000 en tenant compte des conseillers aux décideurs locaux.

Il faut toutefois bien distinguer ce que recouvrent ces points de contact, entre le passage d'un bus itinérant ou la tenue d'une permanence une demi-journée par semaine. Les rapporteurs spéciaux ont eu l'occasion ces dernières années de rappeler que **les objectifs d'accueil ne pouvaient pas être seulement quantitatifs, en affichant des points sur la carte** : la qualité du service doit être préservée, et conciliée à un maillage fin du territoire.

Certains de nos concitoyens sont dans l'incapacité d'effectuer leurs démarches par internet et, les services sont difficilement joignables par téléphone : dans ce contexte, il faut conserver un accueil physique des contribuables. Dans une étude commandée en octobre 2019 par le ministère de l'économie et des finances à BVA sur la perception du nouveau réseau de proximité par les habitants d'unités urbaines de moins de 35 000 habitants, les personnes de plus de 65 ans indiquaient ainsi que passer par internet était pour eux beaucoup plus difficile et ne constituait donc pas leur mode de contact privilégié.

---

<sup>1</sup> Selon les données transmises dans le questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.

De ce point de vue, il semble peut-être plus prometteur de **garantir, y compris par un rehaussement de son effort humain et financier, la proximité des services publics par la participation de la DGFIP au réseau des Maisons France Services (MFS)**, que ce soit par une présence effective ou par des activités de formation à destination des animateurs de ces maisons, afin qu'ils puissent répondre aux interrogations les plus simples des contribuables, ou tout du moins les orienter. Comme le précise la Charte nationale d'engagement France Services, le rôle de ces maisons est d'assurer « *une information de premier niveau en matière de fiscalité des particuliers* » et d'orienter les usagers vers les interlocuteurs compétents, qui pourront ensuite recourir à des référents locaux, qui tiendront lieu de *back office*.

*c) La relocalisation des services publics : un calendrier publié tardivement*

Auparavant dénommée « **démétropolisation** », la **relocalisation de certains services publics des métropoles vers les territoires périurbains et ruraux** a été inscrite comme un objectif prioritaire à l'issue du quatrième comité interministériel de la transformation publique, le 15 novembre 2019<sup>1</sup>. Si l'ensemble des administrations de l'État sont concernées, **la DGFIP devrait être le contributeur le plus important** à ce processus : 2 542 agents seront concernés, sur un objectif total de 6 000 emplois d'État transférés.

Après un appel à candidatures lancé au mois d'octobre 2019, **50 premières villes ont été choisies au mois de septembre 2020, puis 16 autres au mois de décembre**, sur plus de 408 candidatures. Trois critères ont conduit à leur sélection : la capacité immobilière de la ville, l'existence de compétences métiers et la situation géographique (bassin d'emploi dynamique, proximité avec le service de la métropole dont l'activité est transférée)<sup>2</sup>.

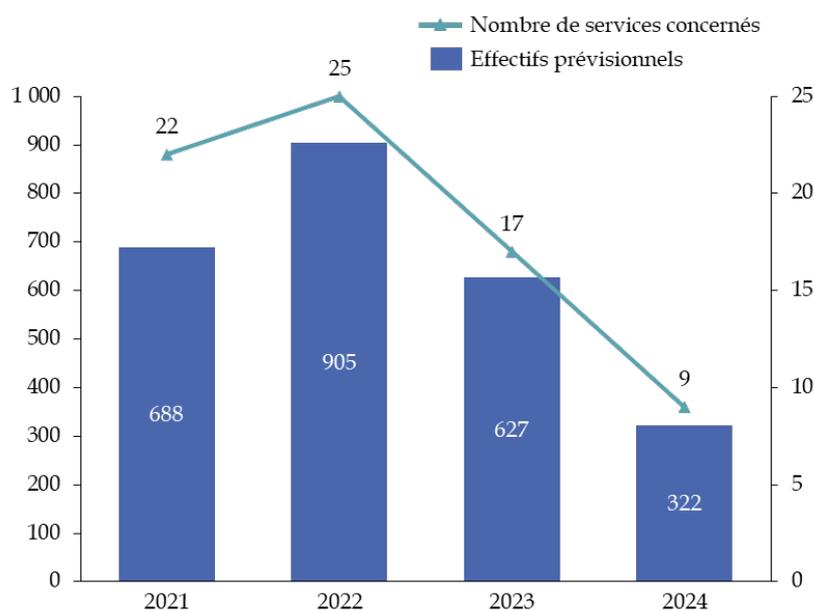
**Le calendrier a donc finalement été publié et finalisé au début de l'année 2021**. Les transferts pourront par ailleurs être effectués par étape et regroupements successifs, parfois sur deux à trois ans.

---

<sup>1</sup> Il reprenait un engagement du président de la République au mois d'avril 2019, à l'issue des conclusions du grand débat national.

<sup>2</sup> Selon les informations transmises dans le [dossier de presse du ministère de l'économie, des finances et de la relance sur la relocalisation des services des finances publiques dans les territoires](#), 30 septembre 2020.

### Calendrier du programme de « relocalisation » des services de la DGFIP



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux<sup>1</sup>

Il est compréhensible que ce processus prenne du temps, avec notamment un vrai **enjeu de gestion des ressources humaines**. Le ministère a ainsi annoncé qu'il n'y aurait pas de « mobilité forcée » et que les services se constitueront au gré des départs en retraite, des mutations ou des promotions.

<sup>1</sup> Le nombre de services total indiqué sur le graphique est supérieur au nombre de villes sélectionnées puisque certaines d'entre elles devraient accueillir plusieurs services.

### Les dispositifs visant à encourager la mobilité des agents

De nouveaux outils ont été développés au sein de l'administration pour encourager les mobilités et accompagner la transformation du réseau et des métiers.

Peuvent tout d'abord être distingués les dispositifs indemnitaires :

- la prise en charge des frais de changement de résidence (1986) ;
- l'accompagnement indemnitaire de la mobilité consécutive à une opération de restructuration (2019). Il vient en complément de la prime de restructuration (2008), de l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint, fixé forfaitairement à 7 000 euros (2008) et du complément indemnitaire d'accompagnement (2014) ;
- l'indemnité d'accompagnement à la mobilité fonctionnelle (2019), versée à l'issue d'une formation professionnelle ;
- le bénéfice de l'ancien emploi (2019). Si un fonctionnaire perd son emploi fonctionnel du fait d'une nouvelle organisation des services et est nommé sur un nouvel emploi fonctionnel, il conserve, s'il y a intérêt et pendant cinq ans, le bénéfice des dispositions régissant leur ancien emploi et l'ensemble des primes et indemnités y afférant ;
- les indemnités de départ de la fonction publique : indemnité de départ volontaire (2008) ou rupture conventionnelle (2019) ;
- les indemnités visant à accompagner et encourager la mobilité des agents publics dans certains territoires ou pour pourvoir certains emplois : indemnité temporaire de mobilité (mobilité fonctionnelle ou géographique), primes d'attractivité et de fidélisation territoriales.

Parmi les autres dispositifs, se trouvent un accompagnement RH des agents touchés par les restructurations (priorité de mutation ou de détachement, droit à l'accompagnement personnalité, formation professionnelle, congé de transition professionnelle), ainsi qu'une amélioration de l'information des agents (amélioration de l'espace « Place de l'emploi public » pour donner davantage de visibilité à l'ensemble des offres à pourvoir dans la fonction publique).

Dans ce contexte, et de manière globale sur le projet NRP, la DGFIP bénéficie d'un cofinancement à hauteur de 50 % du Fonds pour l'accompagnement interministériel RH. Il devrait s'élever à **10,3 millions d'euros en 2021**.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux*

Parmi les principaux services concernés par la relocalisation figurent la mise en place d'antennes de services d'impôt pour les entreprises, de centres d'appels mais également une vingtaine de services d'appui à la publicité foncière, qui traiteront à distance une partie de l'activité des services de publicité foncière des grandes villes, afin de les désengorger. **La création de centres d'accueil téléphonique est tout à fait bienvenue pour pallier les effets de la dématérialisation croissante des démarches** sur certains publics vulnérables ou dont la situation ne correspond pas aux situations les plus communes. Les chiffres publiés par la DGFIP le confirment : le nombre d'appels reçus sur l'assistance aux usagers a augmenté de 5 millions entre 2018 (7,5 millions d'appels) et 2020

(12,7 millions d'appels)<sup>1</sup>. Cette croissance de 70 % peut être utilement comparée à celle des courriels reçus de la part des particuliers, de 43 % sur la même période.

## **2. À la faveur du Brexit, un rééquilibrage des implantations territoriales de la Douane**

Au sein de la DGDDI, **la réorganisation du réseau se traduit d'abord par un basculement géographique** : alors que des emprises régulières sont allégées dans les départements de l'est et du sud de la France, d'autres structures sont créées au nord de la France, afin d'adapter le réseau douanier dans les Hauts-de-France, en Normandie et en Bretagne-Pays de la Loire aux conséquences du Brexit.

Deux bureaux ouverts en continu ont ainsi été créés à Calais et à Dunkerque, tandis que quatre brigades de surveillance extérieure ont été installées à Calais, Lille et Dunkerque<sup>2</sup>. La DGDDI compte près de 670 implantations territoriales<sup>3</sup>, regroupant un peu plus de 13 330 ETP.

**La Douane est moins concernée par la relocalisation des services publics, du fait d'une organisation en grande partie d'ores et déjà déconcentrée** : les ressources humaines sont à Bordeaux, les finances à Lyon, les systèmes informatiques à Osny, la formation à Tourcoing et à la Rochelle. Certains services à fiscalité spécialisée ont en outre été créés à Nice (fiscalité environnementale) ou à Metz (fiscalité routière) ou répartis sur cinq pôles (fiscalité énergétique). Toutefois, le transfert du recouvrement et de la gestion de ces impositions à la DGFIP, prévu d'ici 2024, devrait se traduire par des ajustements, que ce soit en termes d'emprises territoriales ou de ressources humaines (cf. *infra*).

---

<sup>1</sup> D'après les données figurant dans le [rapport d'activité pour l'année 2020](#) de la direction générale des finances publiques.

<sup>2</sup> D'après les données figurant dans le rapport de la Cour des comptes sur « La direction générale des douanes et des droits indirects. Exercices 2013-2019. Un recentrage nécessaire » (septembre 2020).

<sup>3</sup> 119 sites ont été fermés depuis 2013.

## **C. LA VALORISATION DE LA DONNÉE EST DEVENUE UN AXE PRIORITAIRE DE DÉVELOPPEMENT POUR LA DGFIP ET LA DOUANE, AU-DELÀ DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE**

### **1. Les résultats du contrôle fiscal : entre impact de la crise sanitaire et poursuite du déploiement des nouvelles technologies**

#### *a) Des résultats en 2020 affectés par la crise sanitaire et l'interruption des contrôles lors du premier confinement*

Après plusieurs années de baisse inquiétante des résultats du contrôle fiscal, **l'année 2019 a marqué un net rebond, les recettes du contrôle fiscal ayant atteint 11 milliards d'euros**, auxquels s'ajoutaient 385 millions d'euros du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) et 550 millions d'euros générés par les conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP), respectivement conclues par Google (500 millions d'euros) et Carmignac (50 millions d'euros). En 2018, la faiblesse des résultats (9,4 milliards d'euros) avait été très critiquée par les rapporteurs spéciaux, d'autant que les recettes étaient en baisse pour la troisième année consécutive.

Les résultats pour l'année 2020 ont mécaniquement été affectés par la crise sanitaire. **Le rendement budgétaire du contrôle fiscal a atteint 7,8 milliards d'euros en 2020 : c'est certes inférieur de plus de 40 % au résultat observé en 2019, mais c'est le même niveau que celui constaté en 2018.** Il est donc raisonnable de conclure que l'efficacité du contrôle fiscal s'est plutôt renforcée ces dernières années.

Deux facteurs expliquent la diminution des produits de la lutte contre la fraude fiscale entre 2019 et 2020. En premier lieu, tout comme les actions en recouvrement forcé, **les opérations de contrôle fiscal ont été suspendues lors du confinement**, avec la possibilité pour certaines d'entre elles d'être arrêtées, dans les secteurs les plus touchés par la crise<sup>1</sup>. Les services du contrôle fiscal se sont concentrés sur l'instruction sur pièces, et en priorité sur les dossiers patrimoniaux à enjeux<sup>2</sup>. Une partie des agents du contrôle fiscal a également été redéployée vers d'autres services durant cette période (campagne de déclaration à l'impôt sur le revenu, instruction des demandes de remboursement de crédits de TVA, etc.).

---

<sup>1</sup> [L'article 10 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période](#) avait suspendu, pour le contribuable comme pour la DGFIP, l'ensemble des délais prévus dans le cadre des travaux de contrôle et de recherche en matière fiscale, ainsi que les instructions sur place des demandes de remboursement de crédits de TVA.

<sup>2</sup> Direction générale des finances publiques, [rapport d'activité pour l'année 2020](#).

En second lieu, **la reprise des activités de contrôle fiscal n'a été que progressive**, afin de ne pas davantage fragiliser les secteurs économiques les plus touchés par la crise sanitaire. Ce sont alors les situations les plus frauduleuses, les plateformes de commerce en ligne et les aspects patrimoniaux qui ont majoritairement occupé les services.

Enfin, **les résultats attendus pour 2021 et 2022 pour le taux net de recouvrement** DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal pourraient également être touchés : certains contribuables, notamment professionnels, pourraient ne pas être en mesure de s'acquitter des droits et pénalités redressés en 2020 et en 2021, du fait des conséquences de la crise sur leur activité ou sur leurs revenus. La prévision est ainsi de 67 % en 2021 et 68 % en 2022, soit le même niveau qu'en 2019.

Toutefois, comme les rapporteurs spéciaux ont eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises ces dernières années, **le recouvrement reste, hors effet de la crise sanitaire, un aspect de la procédure de lutte contre la fraude dont les marges de progrès demeurent significatives**. L'administration reconnaît elle-même que « *le recouvrement offensif des créances [...] constitue une finalité essentielle des procédures de contrôle fiscal* »<sup>1</sup>.

b) *La montée en puissance des nouvelles technologies, au service de la lutte contre la fraude*

(1) La mission requêtes et valorisation (DGFIP)

Le contrôle fiscal a connu ces dernières années une transformation profonde de ces outils, avec un recours accru à **l'intelligence artificielle** ainsi qu'à **l'exploitation des données de masse** (*datamining, text-mining*). Cet axe fait lui aussi partie des 26 chantiers inscrits dans le plan de transformation ministériel. Ces nouvelles techniques sont au cœur des objectifs affichés par le Gouvernement, qui entend **mettre à profit ces outils pour poursuivre le redressement des résultats du contrôle fiscal**. Ils doivent permettre de détecter des cas de fraude plus complexe et plus sophistiquée, tout en améliorant la programmation des contrôles.

---

<sup>1</sup> [Rapport annuel de performance de la mission « Gestion des finances publiques », annexé au projet de loi de finances pour 2022.](#)

### **La mission requêtes et valorisation (MRV)**

Depuis avril 2018, la MRV envoie chaque trimestre aux services en charge du contrôle un volume de dossiers déterminé en fonction des objectifs de contrôle. Elle couvre la plupart des risques fiscaux et son processus d'apprentissage permanent lui permet de fournir, pour chaque entreprise relevant d'un régime déclaratif réel, une cotation traduisant le niveau de son risque fiscal. Dans le cadre d'une réorganisation interne, **le bureau SJCF-1D, rattaché au service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, a pris le relais de la MRV.**

Les progrès des méthodes de ciblage reposent sur un processus structuré de retour d'expérience, afin de pouvoir corriger les algorithmes, affiner la pertinence des productions et tenir compte des observations des services utilisateurs. Pour ce faire, la MRV s'appuyait sur un réseau de correspondants au sein des pôles de programmation des directions spécialisées de contrôle fiscal (Dircofi). Désormais, les travaux communs du bureau SJCF-1D et des pôles de programmation ont permis de constituer un socle d'analyses couvrant 180 thématiques fiscales pour les entreprises et une cinquantaine pour les particuliers.

Des investissements importants ont été consentis par la DGFIP pour développer la MRV, et ce avec l'appui du fonds pour la transformation de l'action publique : acquisition de matériels informatiques pour obtenir davantage de puissance de calcul ; acquisition de bases de données auprès d'entreprises privées ; renforcement de l'équipe initiale.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux*

À la fin de l'année 2020, **32 % des opérations de contrôle fiscal ont été programmées par le biais des travaux du bureau SJCF-1D**, soit une nette progression par rapport à 2019 (22 %), la cible de 50 % en 2022 étant atteignable. **Son efficacité progresse également**, en dépit du contexte de crise sanitaire : le montant des droits et pénalités rappelés sur l'année 2020 sur les contrôles ciblés par intelligence artificielle s'est élevé à 794 millions d'euros. C'est plus qu'en 2019 (32 %, pour un montant de droits et pénalités rappelé de 785 millions d'euros) et proche du taux observé pour la programmation « traditionnelle ».

**Ces résultats sont positifs**, d'autant que la crise sanitaire, et son impact sur la mission de contrôle fiscal de la DGFIP, avait conduit à revoir ces cibles à la baisse (de 35 % à 30 % pour 2020). Ils illustrent ainsi la montée en puissance de la MRV, même si **l'information demeure imparfaite**. Ainsi, dans la lignée des recommandations du rapport d'information sur les moyens du contrôle fiscal<sup>1</sup>, les rapporteurs spéciaux souhaiteraient que soient également prévus, dans les documents budgétaires, des sous indicateurs portant sur le taux de dossiers sélectionnés par le bureau SJCF-1D ayant donné lieu à contrôle, sur la part des contrôles les plus graves sélectionnée par ce bureau ou encore sur le taux de « rentabilité » des contrôles ainsi sélectionnés, par comparaison aux résultats de la programmation traditionnelle.

<sup>1</sup> [Rapport d'information](#) de MM. Claude NOUGEIN et Thierry CARCENAC, fait au nom de la commission des finances n° 668 (2019-2020) - 22 juillet 2020.

Enfin, **les rapporteurs spéciaux relèvent les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'article 154 de la loi de finances pour 2020<sup>1</sup>**, qui permet à la DGFIP et à la DGDDI de collecter et d'analyser, par le biais de traitements informatisés et automatisés, les contenus rendus publics sur les plateformes en ligne, dans le but de détecter des manquements graves (ex. fausse domiciliation fiscale, travail illégal). **Les premières expérimentations ont été lancées en 2021, avec un coût très limité, de quelques centaines de milliers d'euros, du fait des outils existants.** Comme pour le ciblage des contrôles par intelligence artificielle, chaque cas potentiellement frauduleux est transféré aux services locaux de contrôle, pour examen approfondi.

(2) Le service d'analyse de risque et de ciblage (DGDDI)

La Douane a également développé son propre service à compétence nationale dédié au traitement des données, le **service d'analyse de risque et de ciblage (SARC)**.

#### **Le service d'analyse de risque et de ciblage (SARC)**

Le SARC, service à compétence nationale, a été créé par un arrêté du 29 février 2016. Entré en fonction en 2016, il est chargé de la production de l'intégralité des analyses de risque et études à vocation opérationnelle portant sur l'avant dédouanement, le dédouanement et la fiscalité. Il dispose également d'une cellule *datascience* chargée de valoriser les données douanières dans la lutte contre la fraude. Le SARC a une vocation directement opérationnelle : l'intégration des profils de ciblage dans l'outil Risk management system (RMS) ; l'orientation des contrôles ex-post 1 et ex-post 2 grâce à l'attribution des dossiers aux services concernés par le type de risque préalablement identifié. Le SARC est composé de cinq cellules de travail spécialisées : sûreté-sécurité ; protection des intérêts financiers ; protection du consommateur et datamining et fiscalité.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux*

Ces outils seront plus que nécessaires pour la Douane, avec l'entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021 du paquet européen relatif à la TVA sur le commerce électronique. **La réglementation européenne a en effet mis fin à l'exonération de TVA sur les envois à valeur négligeable (EVN - inférieurs à 22 euros en France) au profit d'un dispositif de guichet unique pour les biens de moins de 150 euros importés de pays ou de territoires tiers.** L'exonération sur les EVN constituait en effet un ressort important de fraude à la TVA, la Cour des comptes parlant de « *fraudes sans*

<sup>1</sup> [Article 154 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.](#)

doute massives pour les envois en provenance des pays extra-européens »<sup>1</sup>, ce qu'Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier avaient déjà montré en 2013<sup>2</sup>.

Conséquence néanmoins, **la Douane doit faire face à un afflux massif de déclarations**, accru par la très forte progression du commerce électronique depuis le début de l'épidémie de covid-19 et **impossible à contrôler individuellement**. Selon le ministère de l'économie, des finances et de la relance, ce sont plus de 450 millions de déclarations électroniques en douane qui pourraient être faites, contre 15 millions aujourd'hui<sup>3</sup>.

Les rapporteurs spéciaux se sont donc enquis des moyens mis en œuvre pour y répondre même si, après trois mois d'entrée en vigueur, le bilan ne peut être que provisoire.

Tout d'abord, **la DGDDI a construit un système d'information spécifique et capable d'analyser les millions de données relatives aux colis importés**, tant pour vérifier qu'ils ont bien été soumis à la TVA que pour s'assurer qu'ils ne contiennent pas de biens prohibés. Un **indicateur de performance retraçant les infractions douanières relevées en fret express ou fret postal** a été créé à cet effet dans le cadre du présent projet de loi de finances, avec une cible portée à 28 000 constatations pour 2022.

S'il est donc certain que les outils d'analyse de données seront pleinement mobilisés, ces instruments de ciblage ne peuvent fonctionner que s'ils ont déjà intégré une base de données de taille critique, à partir de laquelle ils peuvent détecter les cas de fraudes. Le ciblage devra donc être progressivement ajusté.

## **2. La valorisation de la donnée, un enjeu d'avenir pour l'ensemble des métiers de la DGFIP et de la DGDDI**

Si ce mouvement avait déjà été amorcé l'année dernière, le **renforcement des moyens et de l'importance accordés à la valorisation de la donnée** au sein de la DGFIP et de la Douane est particulièrement frappant dans le cadre du présent projet de loi de finances.

D'abord, les administrations ont pu mettre à profit ces outils lors de la crise sanitaire. *Datamining* et intelligence artificielle ont ainsi permis à la DGFIP d'**opérer un contrôle a priori des demandes d'aides au titre du fonds de solidarité**, tout en préservant un impératif, celui de verser le plus rapidement possible ces aides aux entreprises bénéficiaires. Il s'agissait alors de détecter les cas de fraude manifeste : demande multiple ou discordance

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, [La fraude aux prélèvements obligatoires](#), décembre 2019.

<sup>2</sup> « Les douanes face au commerce en ligne : une fraude fiscale importante et ignorée », [rapport d'information n° 93](#) (2013-2014) de MM. Albéric de MONTGOLFIER et Philippe DALLIER, au nom de la commission des finances, déposé le 23 octobre 2013.

<sup>3</sup> Selon des données reprises dans Les Échos, « [TVA sur l'e-commerce : Bercy se prépare au big bang du 1<sup>er</sup> juillet](#) », 22 avril 2021.

des numéros SIREN. Pour rappel, 11,8 milliards d'euros ont été versés à près de deux millions d'entreprises en 2020 dans le cadre du fonds de solidarité.

En 2020, 1 million de demandes avaient été bloquées et renvoyées à un examen individualisé<sup>1</sup>. Les premiers contrôles *a posteriori* ont été lancés au mois de juillet 2020 et ont permis de déceler des fraudes plus complexes. 24 820 demandes irrégulières ont été identifiées à la fin de l'année 2020, pour un montant total de 30 millions d'euros<sup>2</sup>. Attention toutefois à ne pas confondre les versements indus pour cause de fraude et ceux relevant d'erreurs de bonne foi, les modalités du fonds de solidarité ayant été modifiées à de nombreuses reprises. Ainsi, la DGFIP a enregistré 12 millions de remboursements spontanés suite à des erreurs de déclaration<sup>3</sup>.

Ces chiffres sont plutôt satisfaisants pour la DGFIP, qui bénéficie d'autant plus de la comparaison à la gestion de l'activité partielle. La Cour des comptes se montre ainsi beaucoup plus critique sur ce dispositif, en soulignant que les **croisements de données n'ont été mis en œuvre que tardivement et que des procédures d'identification des dossiers à risque pourtant prometteuses n'étaient pas opérationnelles**<sup>4</sup>.

L'administration fiscale a mobilisé ces différentes techniques de valorisation de la donnée sur d'autres thématiques, comme l'identification des entreprises susceptibles de poser des difficultés en matière de recouvrement fiscal, l'identification des entreprises fragiles économiquement ou encore l'amélioration de la sécurisation du traitement des demandes de remboursement de crédits de TVA, avec le transfert de la cotation risque de chaque entreprise. Ces déploiements s'inscrivent dans l'objectif 4 du contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP, « réussir la révolution des données ». La DGFIP s'est pour ce faire dotée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 d'une délégation à la transformation numérique (DTNum), chargée de mettre en œuvre la politique de valorisation des données.

Ensuite, **la Douane s'est montrée particulièrement volontariste dans ce domaine ces dernières années.**

D'une part, **l'activité du SARC s'étend au-delà d'un appui dans la lutte contre les trafics et la fraude fiscale.** Le service est en effet structuré autour de **trois pôles**, qui recouvrent l'ensemble des missions de surveillance des flux de marchandises de la Douane :

- le **pôle « avant dédouanement et prohibitions »**, qui réalise pour la France l'analyse de risque sûreté/sécurité demandée par la réglementation

---

<sup>1</sup> Selon les données transmises par la Cour des comptes, dans son rapport sur « [Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation](#) ». Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet 2021.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid.

communautaire, ainsi que le ciblage des prohibitions en matière de dédouanement (stupéfiants, tabacs, contrefaçons, produits stratégiques). Au 31 juillet 2021, 797 ciblage positifs ont été enregistrés. De manière globale, quant aux résultats de la lutte contre les trafics, les Douanes ont saisi 88,72 tonnes de stupéfiants en 2020, soit 1,39 % de plus qu'en 2019<sup>1</sup>;

- le **pôle « dédouanement »**, qui traite de l'analyse de risque en matière de protection du consommateur et de l'environnement (normes industrielles, déchets, produits chimiques) ainsi que dans le secteur de la protection des ressources propres de l'Union européenne (les droits de douane ou anti-dumping par exemple). Au 31 juillet 2021, 4 045 contrôles de conformité ont été réalisés, dont 1 204 sur des masques, pour un taux de non-conformité des dossiers de 23 % ;

- le **pôle « fiscalité »**, qui réalise des analyses de risque en vue de la programmation des enquêtes dans le domaine des fiscalités nationale, du transit et des accises. 1 150 enquêtes avaient été lancées au 31 juillet 2021, dont 825 relatives à l'achat de tabac à distance.

D'autre part, la DGDDI continue de développer le **projet 3D** (Développement de la donnée en douane), initié en 2020 et visant à renforcer l'exploitation des données, pour l'ensemble des métiers de la Douane (fraude et trafics illicites, commerce international, développement des services aux agents).

### Le projet 3D

Le projet 3D (Développement de la donnée en Douane) est destiné à « placer la donnée au cœur des métiers de la douane ». Son objectif est de faire émerger, sur une période de trois ans, de nouveaux outils capables de transformer en profondeur le fonctionnement de la douane, grâce à la *data-science*. Ces évolutions devraient concerner l'ensemble des métiers de la DGDDI, de la fiscalité douanière à la lutte contre la fraude, en passant par la facilitation des démarches des entreprises.

Source : réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

---

<sup>1</sup> Direction générale des douanes et droits indirects, [rapport d'activité pour l'année 2020](#).

Un **indicateur de performance** relatif à la valorisation de la donnée est à cet égard introduit dans le projet annuel de performance pour 2022 pour suivre le nombre de « **cas d'usage** ». **Le projet 3D bénéficiera à ce titre d'une partie des 19 millions d'euros de dépenses informatiques** ouverts sur l'action 06 « Soutien des services opérationnels » du programme 302. Quatre cas d'usage sont en effet identifiés pour 2022 : l'aide à la décision et au ciblage, la cartographie des débitants de tabac, les indicateurs de performance de la Douane et le projet « vision 360° viticulture » (une vue cartographique et statistique à l'ensemble des entreprises viti-vinicoles et leurs informations spécifiques).

Enfin, en application de l'article 154 de la loi de finances pour 2020<sup>1</sup>, qui permet à la DGFIP et à la Douane de collecter et d'analyser, par le biais de traitements informatisés et automatisés, les contenus rendus publics sur les plateformes en ligne, **la Douane a initié un projet de « webscrapping<sup>2</sup> » afin de détecter la vente en ligne de tabac illégal.**

#### ***D. LE PROBLÈME DE LA DETTE TECHNOLOGIQUE COMMENCE (ENFIN) À ÊTRE TRAITÉ PAR L'ADMINISTRATION FISCALE ET LES DOUANES***

**Les enjeux informatiques de la DGFIP et de la DGDDI sont particulièrement élevés.** Les deux directions assument des missions **essentielles au bon fonctionnement de l'État**, en assurant le recouvrement de ses ressources et la gestion d'une partie de ses dépenses. À cela s'ajoute pour la DGDDI la gestion d'un service de *cloud* au profit de plusieurs administrations, pour un coût d'hébergement d'environ 9 000 euros par baie.

Depuis le projet de loi de finances pour 2020, les rapporteurs spéciaux ont relevé un **changement d'approche bienvenu sur les dépenses informatiques de la mission**, qui avaient eu trop tendance à être considérées comme une variable d'ajustement, dans un contexte budgétaire contraint à l'échelle de la mission. Pourtant, ces dépenses, d'investissement comme de fonctionnement, sont destinées à soutenir et à améliorer des systèmes d'information primordiaux dans la vie quotidienne des citoyens et des agents économiques. Il en va ainsi du prélèvement à la source, des projets destinés à améliorer l'efficacité du contrôle fiscal, de la préparation au Brexit *via* la mise en place du système de frontière intelligente (cf. *supra*).

---

<sup>1</sup> [Article 154 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.](#)

<sup>2</sup> *Extraction du contenu de sites internet.*

### 1. Pour la DGFIP, une priorité inscrite dans son contrat d'objectifs et de moyens

La direction générale des finances publiques a conclu pour la période 2020-2022 un contrat d'objectifs et de moyens (COM), dont l'objectif n° 3 vise à doter la DGFIP d'un « système d'information à l'état de l'art ». Cette priorité se décline en plusieurs chantiers :

- la résorption de la dette technique et fonctionnelle, qui s'est accumulée dans un contexte financier contraint ;
- la construction de nouveaux outils, avec notamment le réseau de proximité et projet « Pilat' pour le pilotage du contrôle fiscal (cf. *supra*) ou encore RocSP pour l'unification informatique du recouvrement forcé ;
- la rénovation des infrastructures, la DGFIP ayant par ailleurs été choisie pour faire partie des principaux acteurs de la stratégie *cloud* de l'État ;
- la réforme du pilotage des projets informatiques, avec une rénovation de la gouvernance.

La DGFIP a également mis en place un schéma directeur informatique pour la période 2020-2024 afin de retranscrire ses priorités dans ce domaine. En contrepartie de ses engagements, **elle devait bénéficier d'une hausse de ses crédits informatiques**, retracée dans le COM : de 195 millions d'euros (CP) en 2019 à 212 millions d'euros en 2022, après 226 millions d'euros en 2020. Si cette trajectoire pluriannuelle est sur la bonne voie, il faut relever que le montant prévu pour 2022 dépasse à peine celui constaté en 2014 (208 millions d'euros). **C'est encore trop peu** : pour retenir une base de comparaison assez large, la France se situe dans la moyenne basse quant à la moyenne du budget informatique alloué aux administrations fiscale et douanière (7 % contre 10 % à 20 % dans d'autres pays occidentaux)<sup>1</sup>.

**La prévision pour 2022** s'avère finalement supérieure à celle prévue dans le COM et s'établit à **216,8 millions d'euros en AE et 245 millions d'euros en CP**, après 240 millions d'euros en 2021. Cette hausse résulte toutefois moins d'un réajustement de la trajectoire pluriannuelle que d'un **effet de rattrapage** : 45 millions d'euros avaient été annulés en 2020 et sont désormais inscrits en PLF 2022, en complément de la trajectoire budgétaire prévue dans le COM. Sur ces crédits, 29 millions d'euros seraient consacrés à l'informatique et 16 millions d'euros à l'immobilier<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> D'après les données figurant dans la communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat sur [le pilotage des grands projets numériques de l'État](#) (juillet 2020), où elle opère une comparaison entre la France, les États-Unis, la Suède, le Royaume-Uni ou le Canada.

<sup>2</sup> D'après les données transmises en réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.

Sur le total des 245 millions d'euros, 205,5 millions d'euros devraient être alloués à des dépenses de fonctionnement et 39,5 millions d'euros à des dépenses d'investissement. La proportion d'un sixième des crédits alloués aux investissements peut sembler faible. Elle s'explique d'une part par le fait qu'il est parfois difficile, en gestion, de distinguer dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement dans le domaine informatique, et d'autre part par **l'accumulation de la dette technologique de la DGFIP, qui oblige à des efforts accrus de maintenance.**

**Résorber la dette technologique, c'est avant tout s'assurer de la sécurité des systèmes d'information à long terme et gérer les risques liés à leur fonctionnement.** Dans un rapport publié en 2019<sup>1</sup>, la Cour des comptes juge que les systèmes sont gérés avec fiabilité, mais que **c'est bien leur ancienneté, voire leur obsolescence, qui est source de faiblesses.** La DGFIP estime ainsi que 9 % de ses applications sont obsolètes, dont celle chargée d'éditer les bulletins de salaire et de pension des agents de la fonction publique.

## **2. Pour la DGDDI, la poursuite d'efforts entamés il y a plusieurs années pour résorber la dette technologique et innover**

Le budget alloué aux dépenses informatiques de la DGDDI en 2022 atteindrait **51 millions d'euros en AE et 49,4 millions d'euros en CP**, soit une augmentation bienvenue de respectivement 23 % en AE et 30 % en CP par rapport au niveau des crédits demandés en loi de finances initiale pour 2021.

La trajectoire budgétaire de la DGDDI dans le domaine informatique est plus contrastée que celle de la DGFIP : ce poste de dépenses avait en effet connu une hausse de ses crédits entre 2012 et 2017 (+ 34 %), afin de porter les efforts en matière de dédouanement, de mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme et de préparation au Brexit. Il a ensuite connu une baisse, ne permettant pas à la DGDDI de parvenir à résorber suffisamment rapidement sa dette technologique.

Toutefois, en termes de gouvernance, la DGDDI a enclenché avant l'administration fiscale la formalisation d'une **nouvelle stratégie pour ses systèmes d'information**, compensant partiellement par-là le manque de moyens dédiés. La révision complète de la gouvernance des systèmes d'information s'est achevée à la fin de l'année 2020. Quant au recrutement de compétences rares, qui figurait également parmi les recommandations de la Cour des comptes, la poursuite de cet objectif s'inscrit dans la réflexion plus large du MEFR sur l'attractivité de ces métiers (cf. *supra*).

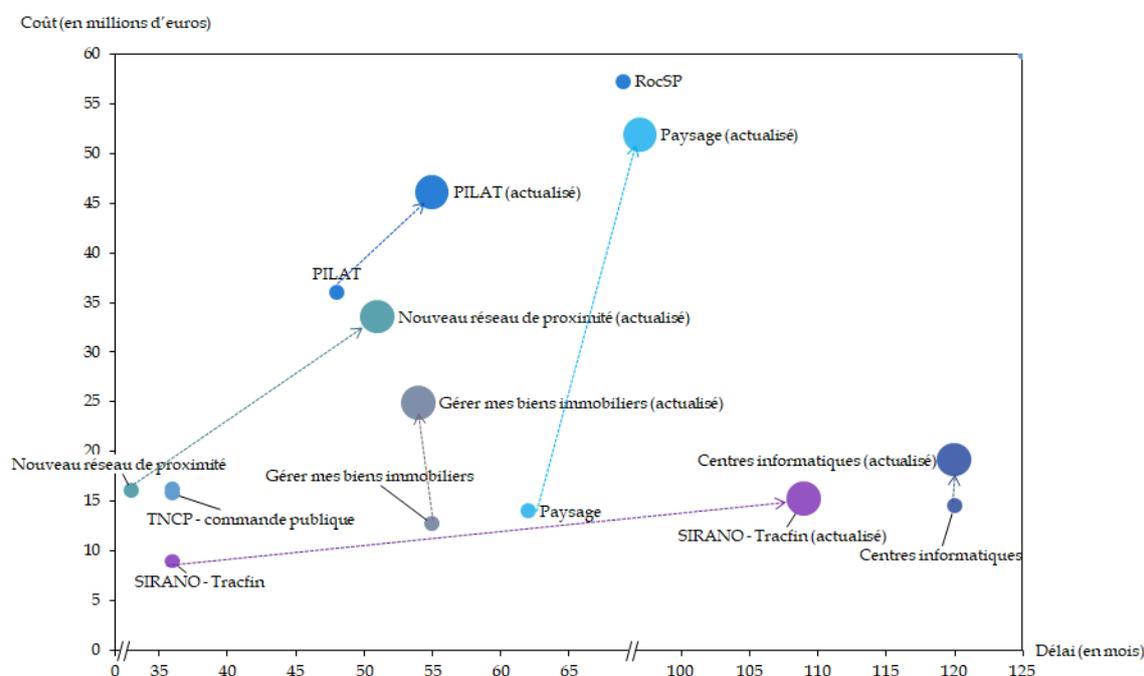
---

<sup>1</sup> Cour des comptes, [Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI](#), avril 2019. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale.

Pour la DGFIP et la DGDDI, il est certain que l'un des plus grands défis dans le domaine informatique et pour ces prochaines années est celui de la gestion des projets informatiques sur longue période. D'importantes marges de progrès demeurent en la matière, et le temps mis à les combler se traduit très concrètement par un **dépassement récurrent des délais et des coûts des projets engagés**, généralement réévalués à la hausse lors de chaque projet de loi de finances.

### Évolution des coûts et des délais des principaux projets informatiques portés par les programmes 156 et 218

(en euros et en mois)



Gérer mes biens immobiliers : service en ligne pour les usagers particuliers comme professionnels et offrant une vision d'ensemble des propriétés bâties sur lesquelles l'utilisateur détient un droit.

Nouveau réseau de proximité : modernisation de l'outil de gestion des implantations de la DGFIP sur le territoire.

PAYSAGE : consolidation de l'application de paye des agents de l'État.

PILAT : pilotage du contrôle fiscal, afin de transformer le système d'information relatif à la chaîne du contrôle fiscal et « décloisonnés » les informations.

RocSP : recouvrement optimisé des créances de la sphère publique, dans le but d'unifier progressivement le recouvrement forcé des différents types de créances de la sphère publique.

Centres informatiques : rénovation et regroupement de quatre centres ministériels au fur et à mesure de l'obsolescence des centres informatiques du ministère.

SIRANO: rénovation du système d'information décisionnel de Tracfin.

TNCP - commande publique : proposition d'une offre de services numériques permettant de dématérialiser de bout en bout la chaîne de la commande publique.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Les coûts et les délais de certains projets ont doublé, voire triplé au fil du temps. Il est désormais temps, et les rapporteurs spéciaux le recommandent lors de l'examen de chaque projet de loi de finances, d'instaurer des **indicateurs de suivi sur ces deux aspects**, avec des **mécanismes d'alerte** en cours d'exécution. En effet, **il est tout à fait concevable que des projets puissent connaître des dépassements**, certains pouvant se justifier par des difficultés rencontrées en cours de mise en œuvre, par l'ajout de nouvelles briques au projet ou encore par des adaptations, par exemple pour construire un système d'information mutualisé. Or, **sans mécanisme de suivi, il est impossible d'apprécier la nature de ces dépassements**.

De même, et cette fois-ci dans une optique de contrôle *a posteriori*, les documents budgétaires pourraient **chiffrer**, ou à tout le moins quantifier, dans la mesure du possible, **les gains de productivité** liés à la mise en œuvre de ces projets. **Une partie de ces données est disponible** puisqu'un tel exercice a été fait sur le portail commun de recouvrement fiscal, social et douanier dans le cadre du bilan des réformes de productivité de l'action publique<sup>1</sup> publié au mois d'octobre 2021. Ce bilan présente à la fois les économies directes attendues à court terme (diminution des dépenses d'affranchissement), les économies indirectes (interruption d'autres projets sectoriels en faveur du projet commun) et les économies escomptées à long terme (amélioration des taux de recouvrement).

### **3. Le soutien apporté par des vecteurs budgétaires extérieurs à la mission**

En dépit de la hausse des crédits informatiques, et dans l'objectif de **réduire la pression sur ses dépenses d'investissement** et de les allouer à d'autres projets, **la DGFIP et la DGDDI recourent à des vecteurs budgétaires** extérieurs pour cofinancer le développement de plusieurs de leurs projets.

À titre d'exemple, 18,8 millions d'euros ont été octroyés à la DGDDI par le Fonds pour la transformation de l'action publique<sup>2</sup> pour son projet 3D (cf. *supra*), tandis que la DGFIP a bénéficié de 14 millions d'euros sur son projet Pilat (pilotage du contrôle fiscal) et de 28,7 millions d'euros en 2020 pour le système RocSP ainsi que pour la refonte du fichier des comptes bancaires et assimilés (Ficoba).

---

<sup>1</sup> Ministère de l'économie, des finances et de la relance, [Bilan des réformes de productivité de l'action publique](#), octobre 2021.

<sup>2</sup> Programme 349 de la mission « Transformation et fonction publiques ».

### **E. LE TRANSFERT À LA DGFIP DU RECOUVREMENT DES IMPOSITIONS JUSQU'ICI GÉRÉES PAR LA DOUANE N'EN EST QU'À SES PRÉMICES**

Le **transfert à la DGFIP** de la gestion, du recouvrement et du contrôle de la plupart des taxes et produits relevant aujourd'hui de la DGDDI fait également partie des **objectifs prioritaires de modernisation du ministère**. L'article 184 de la loi de finances pour 2020<sup>1</sup> a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures permettant d'assurer le transfert de diverses taxes sur les véhicules, de diverses taxes sur les produits énergétiques, les droits d'accises et les amendes de nature autre que fiscale. L'article 33 du présent projet de loi de finances vise à **octroyer au Gouvernement une nouvelle habilitation pour continuer ces transferts afin de créer un nouveau code des impositions sur les biens et les services**.

Le transfert du recouvrement vers la DGFIP ne doit pas s'appréhender comme une reprise « tels quels » des modes d'organisation de la Douane dans le domaine fiscal. L'administration fiscale entend ainsi intégrer les nouvelles taxes ou impositions qu'elle reçoit à sa propre organisation, en les rattachant à des « pôles » ou à des projets, avec l'objectif affiché d'obtenir des gains d'échelle et de temps. Pour conserver une expertise métier, la DGFIP a indiqué néanmoins qu'elle serait amenée à proposer à une partie des douaniers chargés de la gestion des impositions<sup>2</sup> d'intégrer l'administration fiscale.

Il convient de rappeler ici que **ce processus de transfert est complexe et doit s'opérer sans pour autant fragiliser ni les recettes ni les procédures de contrôle** propres à chaque imposition. Pour chaque taxe, une série d'ateliers et de comités opérationnels est donc organisée, pour définir notamment les compétences en matière de gestion et de contrôle, et l'étude des raccordements des systèmes d'information. Se posera également la question du transfert des restes à recouvrer, dans un délai qui reste encore indéterminé.

Ainsi, en 2022, **144 équivalents temps plein travaillé (ETPT) seraient transférés** du programme 302 (DGDDI) au programme 156 (DGFIP) au titre du transfert des missions fiscales. En termes de crédits, cela se traduit par un **transfert sortant de 9,6 millions d'euros en titre 2** (dépenses de personnel) **et 360 000 euros hors titre 2**.

---

<sup>1</sup> [Article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020](#). Pour une description détaillée de ces transferts, se reporter au commentaire de l'article 61 du projet de loi de finances pour 2020, dans le [tome III du rapport général n° 140](#) (2019-2020) de M. Albéric de MONTGOLFIER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.

<sup>2</sup> Potentiellement 700 équivalents temps plein selon les données communiquées par la directrice générale des douanes et des droits indirects, Mme Isabelle Braun Lemaire, lors de son [audition par la commission des finances le 6 avril 2021](#).

Les rapporteurs spéciaux considèrent que **l'unification du recouvrement sous l'égide d'une seule administration pourra à terme permettre de générer des économies**, liées à la mutualisation et à la spécialisation des tâches. Surtout, **ils soutiennent le projet d'un resserrement de la Douane sur ses missions fondamentales**, le contrôle et la surveillance des flux de marchandises et de passagers. Le transfert du volet fiscal doit en effet inviter la Douane à se recentrer et à réfléchir sur ce que constitue le cœur de son métier, une recommandation également défendue par la Cour des comptes. Dans un rapport publié en septembre 2020, elle invitait la DGDDI à élaborer un plan stratégique fondé sur une revue de ses missions<sup>1</sup>.

À cet égard, les rapporteurs spéciaux s'étaient enquis l'année dernière de **l'absence de contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la DGDDI**. Celui signé par la DGFIP a en effet permis à cette dernière de formaliser ses engagements et ses priorités, de les décliner sous la forme de « jalons » directement et concrètement observables (ex. avancée d'un projet informatique, cible à atteindre dans la mise en œuvre du réseau de proximité ou la dématérialisation des démarches) et de bénéficier en contrepartie d'une vision pluriannuelle sur ses investissements ou ses dépenses informatiques.

D'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, le **transfert à la DGFIP des impositions jusqu'ici recouvrées par la DGDDI a effectivement conduit cette dernière à s'interroger sur ses missions fondamentales et ses priorités pour les années à venir**. Cette réflexion devrait s'achever d'ici la fin de l'année 2021 : le format du pendant budgétaire de cette démarche stratégique n'est toutefois toujours pas défini, expliquant l'absence de document de contractualisation. Ce délai est à regretter : les administrations bénéficient d'une vision claire et pluriannuelle sur leurs investissements et leurs dépenses stratégiques, d'autant plus cruciales pour la Douane qui dispose d'importants équipements aéro-maritimes et de contrôle.

**L'unification du recouvrement revêt enfin un aspect informatique**, sous le pilotage de la mission interministérielle « France Recouvrement », dont les crédits sont portés par le programme 218. L'objectif est de mettre en place un **portail commun du recouvrement fiscal et social** – *Portailpro.gouv.fr* – partagé entre les trois administrations concernées que sont la DGFIP, la DGDDI et l'Urssaf Caisse nationale.

---

<sup>1</sup> Cour des Comptes, « [La direction générale des douanes et des droits indirects. Exercices 2013-2019. Un recentrage nécessaire](#) », septembre 2020.



## DEUXIÈME PARTIE LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS »

L'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit l'existence de deux dotations, intégrées à la mission « Crédits non répartis ». Aussi les programmes 551 et 552 de cette mission correspondent-ils respectivement à la dotation pour la « provision relative aux rémunérations publiques » et à la dotation pour « dépenses accidentelles et imprévisibles ». Les crédits de paiement de cette mission sont habituellement faibles, l'essentiel des dépenses de l'État devant être réparti par mission, en vertu du principe de spécialité budgétaire, établi par le même article 7. Conformément à l'article 11 de la LOLF, ces dotations sont réparties dans les missions du budget général en cours de gestion et en tant que de besoin par voie réglementaire, sur le rapport du ministre chargé des finances. Si des crédits sont systématiquement inscrits pour le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », compte tenu de la nature particulière des dépenses qu'il est censé couvrir, le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » fait en revanche plus rarement l'objet d'une ouverture de crédits. Toutefois, des crédits ont été demandés sur cette provision lors des cinq dernières discussions budgétaires.

### Évolution des crédits de paiement par programme

*(en millions d'euros)*

Crédits de paiement ouverts en LFI/ <i>demandés en PLF</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »	0	0*	52,75	16	198,5	323,7
Programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »	24	124	124	124	124	124

\*En PLF 2018, les crédits initialement demandés avaient été répartis avant le vote final du texte.

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

## I. UNE AUGMENTATION CONSÉQUENTE DE LA « PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES »

### *A. L'OUVERTURE DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 551, DESTINÉE CETTE ANNÉE AU FINANCEMENT DES MESURES DU « RENDEZ-VOUS SALARIAL », TEND À DEVENIR SYSTÉMATIQUE*

De même que les PLF pour 2018 à 2021, le PLF pour 2022 prévoit une ouverture de crédits sur le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques ». Cette demande de crédits est en outre particulièrement élevée, à hauteur de **323,7 millions d'euros**, ce qui constitue **une augmentation de 63 % par rapport aux crédits votés en LFI 2021**.

Cette dotation est cette année uniquement destinée à financer les mesures décidées dans le cadre du « **rendez-vous salarial de la fonction publique** » du 6 juillet 2021.

Ainsi, la dotation du programme 551 intègre :

- les mesures en faveurs de la catégorie C, telles que la revalorisation des grilles ou la bonification d'ancienneté ;
- l'harmonisation des ratios de « promus-promouvables » des catégories B et C ;
- la convergence indemnitaire des catégories A et B ;
- l'allocation forfaitaire de télétravail ;
- la prime de 500 euros des maîtres d'apprentissage.

Il convient de souligner que ni les documents budgétaires, ni les réponses au questionnaire budgétaire ne détaillent la ventilation des crédits entre ces différentes mesures.

Par ailleurs, et contrairement à l'année dernière, **aucune de ces mesures ne fait l'objet d'une estimation de son coût budgétaire**, ce qui constitue une régression notable de l'information du Parlement. **Ce déficit d'information est d'autant plus regrettable que le montant de la dotation est cette année particulièrement élevé.**

### *B. UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS QUI MÉRITERAIT D'INTERVENIR AU PLUS TÔT, AFIN DE RESPECTER LE PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ BUDGÉTAIRE*

Comme les années passées, l'ouverture de crédits sur le programme 551 pour financer des mesures de revalorisation indemnitaire peut interroger, alors même qu'elles ont été décidées il y a 3 mois.

En effet, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, des crédits avaient été ouverts sur ce programme dans l'attente de la conclusion des négociations salariales. **Celles-ci s'étaient tenues à la mi-octobre 2017,**

**aussi les crédits n'avaient pas été maintenus** et leur répartition avait eu lieu avant le vote du PLF en première lecture.

Dès lors, **le maintien de crédits sur le programme 551 après le rendez-vous salarial pour la quatrième année consécutive laisse conclure que ce procédé est devenu systématique.** Les années précédentes, les rapporteurs spéciaux rappelaient que, même si elle représente un montant infime par rapport aux dépenses totales de l'État, cette dotation déroge **au principe de spécialisation des crédits. Il n'est jamais satisfaisant que l'affectation de crédits de titre 2 demeure ainsi inconnue jusqu'à la fin des débats parlementaires,** et cette année plus encore alors que cette dotation atteint un montant exceptionnellement élevé, dont la décomposition entre les différentes mesures de rémunération est très imprécise.

Cette absence de répartition peut même se prolonger bien au-delà de la discussion parlementaire, puisque **les 198,5 millions d'euros de crédits qui étaient restés ouverts par la loi de finances pour 2021 sur le programme 551 n'ont toujours pas été affectés dans les différentes missions budgétaires, 10 mois après la promulgation de la loi de finances initiale.**

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent donc qu'inviter le Gouvernement à entreprendre au plus vite la répartition de ces crédits, afin d'une part, **de garantir une meilleure information du Parlement** pour l'examen du présent projet de loi de finances ; et d'autre part, **de conserver le caractère exceptionnel de cette dotation.** Le maintien de crédits une fois passé le vote du PLF tend en effet à devenir la règle depuis quelques années.

## **II. UN MONTANT CONSTANT POUR LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES**

### ***A. DEPUIS 2020, CETTE DOTATION A SERVI DE RÉSERVE DE BUDGÉTISATION MASSIVE POUR FAIRE FACE À LA CRISE SANITAIRE***

Depuis 2018, le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » bénéficie chaque année d'une ouverture de crédits de 124 millions d'euros en CP.

La LFI 2021 avait confirmé cette tendance mais, **le Gouvernement a jugé nécessaire d'abonder le programme de 1,5 milliard de crédits de paiement supplémentaires dans le cadre du projet de la loi de finances rectificative du 19 juillet 2021,** afin d'anticiper d'éventuelles dépenses supplémentaires provoquées par la crise sanitaire.

Cette ouverture avait suscité le scepticisme du rapporteur général de la commission des finances. En 2020, cette enveloppe avait déjà fait l'objet d'un abondement conséquent de 1,62 milliard d'euros en AE et CP par la loi de finances rectificative du 25 avril 2020. Cette ouverture exceptionnelle était

toutefois justifiée par le contexte particulièrement incertain de la crise sanitaire, contrairement à celle de 2021 adoptée dans un contexte où les restrictions touchant les activités économiques étaient en grande partie levées.

C'est pourquoi la commission avait adopté, sur la proposition du rapporteur général un **amendement limitant à 500 millions d'euros, au lieu de 1,5 milliard d'euros, l'ouverture de crédits demandée**. Cet amendement n'avait toutefois pas été repris en commission mixte paritaire.

**A ce stade, aucun crédit du programme 552 pour 2021 n'a été utilisé. Il est possible que ces crédits fassent l'objet d'une répartition dans le cadre du collectif budgétaire de fin d'année. Les rapporteurs spéciaux seront particulièrement vigilants à ce qu'ils soient effectivement utilisés pour couvrir des dépenses liées à la lutte contre la crise sanitaire, conformément à l'autorisation du Parlement.**

#### **Évolution de la dotation pour dépenses accidentelles au cours de l'année 2021**

*(en millions d'euros et en crédits de paiement)*

Référence de la mesure	Programme de destination	Mouvements de crédits sur le programme 552
Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances initiale pour 2021	Programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »	+ 124
Loi n°2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021	Programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »	+ 1 500

*Source : commission des finances*

#### **B. UNE BUDGÉTISATION POUR 2022 IDENTIQUE AU MONTANT PROGRAMMÉ DEPUIS 2018**

**Le présent projet de loi de finances pour 2022** prévoit un montant identique à ceux ouverts ces trois dernières années, soit **124 millions d'euros en CP et 424 millions d'euros en AE pour la dotation « Dépenses imprévisibles et accidentelles »**. L'écart de 300 millions d'euros entre les AE et les CP est fixé à titre conventionnel depuis 2012. Il s'explique par la nécessité de couvrir les éventuelles **prises à bail privées, lesquelles peuvent durer « généralement 6 ou 9 ans, dans de rares cas 25 ans »**<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Réponse du ministère au questionnaire.

**L'ouverture de 124 millions d'euros en CP est récurrente depuis la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022.** Cette dernière a en effet relevé le plafond de crédits du programme 552 de 100 millions d'euros à partir de 2018. **L'objectif était d'accompagner la réduction du taux de mise en réserve de 8 % à 3 % des crédits**, hors dépenses de personnel, pour lesquelles le taux s'élève à 0,5 %. Cet ajustement ne devait toutefois compléter que très marginalement les capacités de redéploiements interministériels en cas d'événements imprévisibles, estimées à 8 milliards d'euros les années précédentes<sup>1</sup>. Pour 2022, la budgétisation du programme 552 est donc identique à celle des quatre dernières années.

Les rapporteurs spéciaux tiennent enfin à rappeler leur vigilance quant au respect des règles encadrant l'utilisation de cette dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles. Elle doit en effet **couvrir d'éventuelles dépenses liées à des événements aléatoires** qui ne peuvent être financées par les mesures de régulation de droit commun, après application prioritaire du **principe d'auto-assurance** – par exemple, utilisation de la réserve de précaution, transfert entre programmes etc. Dès lors, le recours à la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ne doit se faire qu'en dernier ressort.

**Les rapporteurs spéciaux seront également vigilants sur l'information du Parlement sur la potentielle répartition des crédits.** La loi de finances rectificative du 19 juillet dernier a prévu, au titre de l'année 2021, et à l'initiative du Sénat, une **obligation d'information des commissions des finances du Parlement en cas d'utilisation de cette dotation au-delà d'un montant de 100 millions d'euros, au moins 3 jours avant la publication du décret de répartition.** Il convient de souligner en outre que, dans le cadre des discussions relatives à la **proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques**, le Sénat a introduit, à l'initiative des deux rapporteurs de la commission des finances, **un amendement visant à pérenniser cette obligation d'information**<sup>2</sup>. Il serait souhaitable, pour la bonne information du Parlement, que cette disposition soit conservée dans le texte qui sera issu de la commission mixte paritaire.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 56 (2017-2018) sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 31 octobre 2017.

<sup>2</sup> Rapport n°831 (2020-2021) sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et sur la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques de MM. Jean-François Husson et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 septembre 2021.

Enfin, comme cela était déjà souligné par les rapporteurs spéciaux dans le cadre de leur rapport sur le PLF 2021, **il conviendrait que les courriers d'information transmis à la commission des finances précisent le respect de la condition de dernier recours à la dotation pour dépenses accidentelles.** En effet, les courriers transmis au titre de l'année 2020 n'indiquaient pas si des mesures de redéploiements de crédits avaient eu lieu au sein du programme de destination avant le recours à cette dotation.

## TROISIÈME PARTIE LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES »

**La maquette budgétaire de la mission « Transformation et fonction publiques » fait l'objet de plusieurs modifications dans le présent projet de loi de finances** : une mesure de périmètre, la création d'un nouveau programme 368 et le rattachement du fonds d'accompagnement interministériel RH (FAIRH – programme 351) au programme 148 « Fonction publique ». Ces changements finalisent l'inscription dans le long terme de la mission, originellement créée pour une période de cinq ans, avec des projets qui se concrétiseront au-delà de 2022.

Certains de ces changements répondent aux souhaits et aux inquiétudes exprimés par les rapporteurs spéciaux depuis 2018 : l'absence de perspective de long terme sur le portage budgétaire des crédits annoncés en 2018 sur cinq ans, la nécessité de clarifier les objectifs de la mission et la suppression d'un programme dédié pour le FAIRH.

**Toutefois, ces modifications, aussi positives soient elles, sont encore insuffisantes pour conduire à réévaluer complètement la perception de cette mission.**

Des **défauts structurels**, soulignés dès la création de la mission, persistent : les crédits sont régulièrement sous-exécutés, la programmation manque de clarté, une partie des indicateurs de performance est lacunaire et les multiples vecteurs budgétaires dédiés à la transformation renforcent le caractère peu lisible de la mission. C'est d'autant plus regrettable que la mission « Transformation et fonction publiques », et le ministère éponyme, sont supposés porter des **projets ambitieux et absolument nécessaires**, tels que la modernisation des administrations, la numérisation des démarches publiques et des modalités de travail, la réforme de la fonction publique ou encore l'amélioration de la qualité des services publics.

## I. LA STABILISATION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2022 ACCOMPAGNE UNE CLARIFICATION DU PORTAGE BUDGÉTAIRE DES PROJETS MENÉS SUR LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES »

### A. LA HAUSSE DES CRÉDITS DEMANDÉE POUR 2022 S'EXPLIQUE PAR DES MESURES DE PÉRIMÈTRE ET LA MODIFICATION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION

#### 1. Le regroupement au 1<sup>er</sup> janvier 2022 de l'ensemble des moyens consacrés à la transformation et à la fonction publiques

En miroir de ce qui a été précédemment relevé pour la mission « Gestion des finances publiques », la mission « Transformation et fonction publiques » voit sa **maquette budgétaire être modifiée** au 1<sup>er</sup> janvier 2022 :

- les **emplois et les dépenses de personnel** (titre 2) y afférant de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) sont transférés du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » de la mission « Gestion des finances publiques » vers le nouveau programme 368 « Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques ». Les crédits transférés s'élèvent à **30,8 millions d'euros en 2022** ;

- les **crédits hors titre 2** du CISIRH et de la DITP sont eux respectivement transférés du programme 218 vers les programmes 148 « Fonction publique » et 349 « Transformation publique ». Le montant de ces transferts est de **18,1 millions d'euros (CISIRH) et de 12,6 millions d'euros (DITP)**.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, la mission « Transformation et fonction publiques » se composerait donc de six programmes :

- le **programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants »**, créé dans le cadre du grand plan d'investissement 2018-2022, finance la rénovation des sites occupés par plusieurs services de l'État et de ses opérateurs. L'État compte 56 cités administratives dans son réseau déconcentré dont 38 bénéficiaires<sup>1</sup> du programme. Doté d'un **milliard d'euros sur cinq ans**, ce programme est placé sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État, rattachée au ministère de l'économie, des finances et de la relance ;

---

<sup>1</sup> 39 à l'origine, mais le projet de Melun a été arrêté sur décision du préfet, et dans le cadre d'une réflexion plus générale sur la gestion du patrimoine immobilier de l'État à Melun.

- le **programme 148 « Fonction publique »** porte les crédits alloués à l'action sociale interministérielle, à l'action appui et innovation des ressources humaines ainsi qu'à la formation initiale des fonctionnaires. Il retrace en effet les **subventions pour charges de service public** versées à l'Institut national de service public (INSP - anciennement École nationale d'administration) et aux instituts régionaux d'administration (IRA). Placé sous la responsabilité de la DGAFP, ce programme intègre également, en 2022, les crédits hors dépenses de personnel du CISIRH ainsi que le **Fonds d'accompagnement interministériel RH**, auparavant porté par le programme 351, supprimé dans le présent projet de loi de finances. Le FAIRH vise à cofinancer une partie des coûts de transition induits par la mise en œuvre de réformes structurelles dans le domaine des ressources humaines ;

- le **programme 349**, anciennement « Fonds pour la transformation de l'action publique »<sup>1</sup> (FTAP) et désormais intitulé « **Transformation publique** », soutient les réformes porteuses d'économies à moyen terme en finançant le coût supplémentaire que peut représenter une réforme dans sa phase initiale<sup>2</sup>. Doté de **700 millions d'euros sur cinq ans**, il est placé sous la responsabilité de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et fonctionne sur un rythme de deux appels à projets par an. 101 projets bénéficient désormais d'un co-financement du FTAP. Ce programme portera également, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, les crédits hors titre 2 de la DITP ;

- le **programme 352 « Innovation et transformation numériques »**, vise à financer l'émergence et le développement de **produits et services numériques innovants pour moderniser l'État et les services publics**. Il est placé sous la responsabilité de la direction interministérielle du numérique (Dinum) et participe au cofinancement des recrutements du programme « **entrepreneurs d'intérêt général** » ;

- le **programme 368 (nouveau) « Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publique »**, dédié aux projets à dimension interministérielle. Placé sous la responsabilité du secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la relance, il porte les effectifs et les dépenses de personnel de la DGAFP, du CISIRH et de la DITP.

---

<sup>1</sup> Ce programme traduit l'une des préconisations de Jean Pisani Ferry dans le rapport qui a préfiguré le Grand plan d'investissement, l'initiative 20 recommandant en effet de créer un fonds pour la transformation de l'action publique.

<sup>2</sup> Sur le principe qu'un euro investi doit conduire à au moins un euro d'économie pérenne au bout de trois ans.

## 2. À périmètre constant, une stabilisation de crédits

Les crédits demandés en 2022 au titre de la mission « Transformation et fonction publiques » affichent une **hausse nette, de 18,1 % en autorisations d'engagement** (441 millions d'euros) et **de 6,3 % en crédits de paiement** (788,4 millions d'euros). Toutefois, ce premier constat doit immédiatement être nuancé par la prise en compte des modifications de périmètre apportées à la mission : **retraités de ces changements, les crédits de la mission sont stables, et connaissent même une légère diminution en crédits de paiement (CP).**

D'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, la programmation des crédits de la mission pour 2022 n'a pas été affectée par la crise sanitaire, à l'exception du programme 348, dont les crédits tiennent compte de l'actualisation des échéanciers de travaux par les porteurs de projets.

**Évolution des crédits de la mission  
« Transformation et fonction publiques »**

*(en millions d'euros et en pourcentage)*

		Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022 (périmètre constant)	PLF 2022 (périmètre courant)	Évolution 2022/2021 (constant)	Évolution 2022/2021 (courant)
<b>[348] Rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants</b>	AE	165,71	0,00	0,00	0,00	-	-
	CP	34,95	266,43	266,43	266,43	0,00 %	0,00 %
<b>[349] Transformation publique</b>	AE	151,90	40,00	83,33	95,90	108,33 %	139,75 %
	CP	71,91	148,74	172,08	184,64	15,69 %	24,14 %
<b>[351] Fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines* (<i>supprimé</i>)</b>	AE	0,00	50,00	0,00	0,00		
	CP	0,00	50,00	0,00	0,00		
<b>[352] Innovation et transformation numériques</b>	AE	9,65	10,60	10,60	10,60	0,00 %	0,00 %
	CP	6,22	10,60	12,10	12,10	14,15 %	14,15 %
<b>[148] Fonction publique</b>	AE	212,98	272,82	279,66	297,58	2,50 %	9,07 %
	CP	212,98	265,70	270,22	288,33	1,70 %	8,52 %
<b>[368] Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques* (<i>nouveau</i>)</b>	AE			0,00	36,92		
	CP			0,00	36,92		
<b>Total</b>	AE	<b>540,23</b>	<b>373,42</b>	<b>373,59</b>	<b>441,00</b>	<b>0,04 %</b>	<b>18,10 %</b>
	CP	<b>326,06</b>	<b>741,48</b>	<b>720,83</b>	<b>788,43</b>	<b>- 2,78 %</b>	<b>6,33 %</b>

\* Le fonds d'accompagnement interministériel RH sera rattaché au programme 148.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Si le regroupement de l'ensemble des moyens et des administrations impliqués dans la transformation des administrations est opportune, **les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la pertinence de créer un nouveau programme (368) aussi faiblement doté**, et qui demeure sous la responsabilité du SG-MEFR, comme c'était le cas sous le programme 218. De même, aucun indicateur de performance n'est prévu, un renvoi étant effectué vers ceux des programmes 349 et 148. Les crédits de titre 2 de la DGAFF, du CISIRH et de la DITP auraient très bien pu être portés par le programme 148 « Fonction publique ».

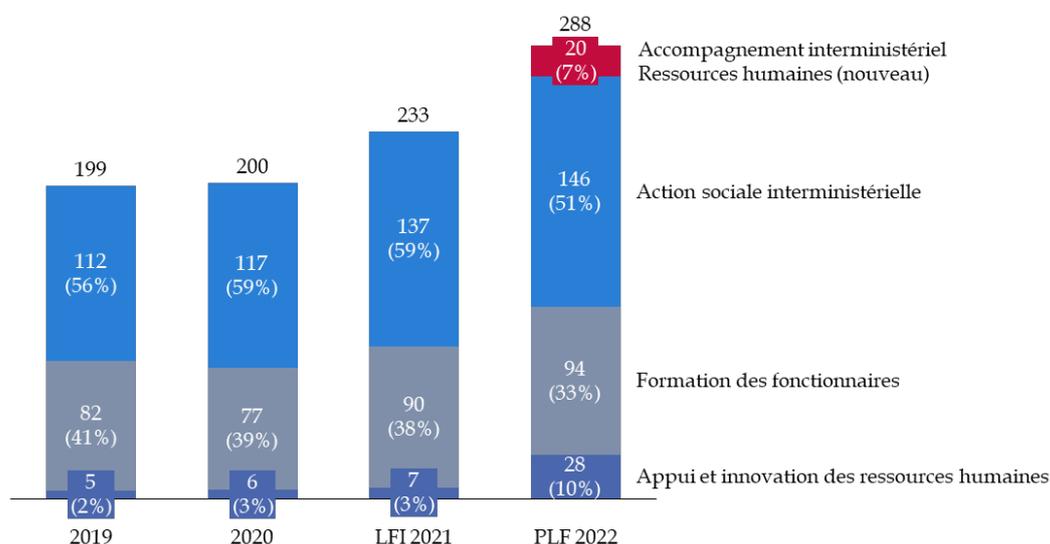
### 3. Un maintien, à périmètre constant, des crédits alloués aux actions interministérielles relatives à la fonction publique

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), responsable du programme 148 « Fonction publique », est également chargée de **piloter de nombreux chantiers en matière de ressources humaines**, dont les conférences de perspectives salariales, le développement de l'apprentissage ou encore la réforme de la haute fonction publique. **Elle ne constitue toutefois pas encore, au regard des ambitions affichées, la « direction des ressources humaines » de l'État** : les secrétariats généraux (SG) des ministères ainsi que les services de ressources humaines au sein même des administrations conservent un rôle de premier plan en la matière (cf. *supra*, avec les actions menées par le SG du ministère de l'économie, des finances et de la relance pour le recrutement de compétences rares et l'attractivité des métiers du ministère).

Le programme 148 porte seulement une partie des crédits dédiés à la formation, à la mobilité ou aux prestations d'actions sociales à destination des agents publics, le poids de ces actions dans la mission étant inégal.

#### Répartition par action des crédits du programme 148 « Fonction publique »

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Pour rappel, le programme connaît deux modifications de périmètre, qui expliquent la quasi-totalité de la hausse des crédits constatés entre 2021 et 2022 : le rattachement du fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines (action 04 - 20 millions d'euros) et le rattachement des crédits hors titre 2 du CISIRH, transférés sur

l'action 03 « Appui et innovation des ressources humaines » (20,2 millions d'euros<sup>1</sup>). Un troisième effet provient de l'augmentation des crédits portés sur l'action 02 « Action sociale interministérielle », du fait du dynamisme des dépenses d'investissement sur la restauration collective (+ 260 % à 23,4 millions d'euros).

Le programme 148 supporte également deux subventions pour charges de service public au profit des opérateurs de la mission :

- **celle allouée à l'Institut national de service public** (INSP, issu de la réforme de l'École nationale d'administration effective au 1<sup>er</sup> janvier 2022) **devrait légèrement augmenter en 2022**, passant de 30,6 millions d'euros en loi de finances initiale 2021 à 32,7 millions d'euros. Elle pourrait par ailleurs être réévaluée « *sous réserve des arbitrages sur le futur Institut national de service public* »<sup>2</sup>, qui permettront ensuite de nouer un nouveau contrat d'objectifs et de moyens avec l'Institut ;

- celle allouée aux cinq instituts régionaux d'administration (IRA) resterait stable, à 40,1 millions d'euros.

## **B. LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE FINALISENT L'INSCRIPTION DE LA MISSION DANS UNE PERSPECTIVE BUDGÉTAIRE DE LONG TERME**

### **1. Un portage des crédits budgétaires au-delà de 2022**

Créée en 2018, la mission « Action et transformation » visait à **contribuer aux objectifs du Grand plan d'investissement (GPI), mais également à ceux d'Action publique 2022**. Ses crédits étaient ainsi entièrement labellisés au titre de deux des quatre priorités du GPI : la transition écologique et la construction de l'État à l'âge du numérique. Ils ne représentaient toutefois qu'une part très faible du total des crédits prévus au titre du GPI (3 %, soit 1,7 milliard d'euros sur les 57 milliards d'euros labellisés « GPI »). **Les deux programmes initiaux de la mission (348 et 349) avaient alors vocation à s'éteindre en 2022**, au terme d'un engagement pluriannuel de 1 milliard d'euros pour la rénovation des cités administratives et de 700 millions d'euros pour le Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP).

La mission, renommée « Transformation et fonction publiques » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, a donc subi **d'importantes modifications depuis 2018**, par l'ajout de programmes

---

<sup>1</sup> 18,1 millions d'euros au titre du transfert depuis le programme 218, et une revalorisation des crédits de paiement demandés de 2,1 millions d'euros pour couvrir la montée en puissance de l'offre mutualisée de construction et d'exploitation d'applications informatiques RH par le CISIRH.

<sup>2</sup> D'après les informations figurant dans les documents budgétaires, une commission, présidée par M. Jean Bassères et installée le 16 juin 2021, doit formuler des propositions pour le début du mois de novembre 2021 afin de définir les futures missions de l'Institut national de service public.

successifs et le transfert de directions, accompagnés en parallèle de la création du ministère de la transformation et de la fonction publiques.

Par ailleurs, avec la crise sanitaire, le **plan France Relance** a succédé au label Grand plan d'investissement, en reprenant ses priorités (transition écologique, accès à l'emploi et compétitivité, innovation, et État numérique). Il instaure également une gouvernance interministérielle *ad hoc*, avec pour objectif de suivre régulièrement ses résultats et ses effets.

Après plusieurs tâtonnements sur le périmètre de la mission et les rattachements des différentes administrations, il semble désormais acté que la mission soit appelée, indépendamment des choix qui pourraient être opérés par le Gouvernement, à **porter des projets et des politiques qui nécessiteront l'engagement de crédits au-delà de l'horizon temporel initial (2022)** :

- le programme 349 porte désormais les crédits hors titre 2 de la DITP et une **enveloppe supplémentaire de 80 millions d'euros en AE est demandée en 2022 sur le Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP)**, ce qui se traduira mécaniquement par l'ouverture de crédits de paiement pour les années postérieures à 2022<sup>1</sup>. D'ailleurs, selon les informations sur les restes à payer du programme, les crédits de paiement ouverts en 2022 ne couvriront que 35 % des AE engagées cette même année. À noter, sur cette enveloppe complémentaire, 40 millions d'euros seraient réservés aux projets de l'administration déconcentrée ;

#### **La place des projets de l'administration déconcentrée parmi les bénéficiaires du Fonds pour la transformation de l'action publique**

Une enveloppe de 34 millions d'euros (environ 5% du montant total FTAP) a été versée en deux temps pour accompagner la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) : 6 millions d'euros en 2019 et 28 millions d'euros en 2020. À la fin de l'année 2020, le décaissement des crédits était toutefois très faible : 6,4 millions d'euros en AE et 3,6 millions d'euros en CP. Une accélération est prévue en 2021 avec la concrétisation de la réforme des secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles. Une enveloppe complémentaire de 40 millions d'euros est ouverte en 2022.

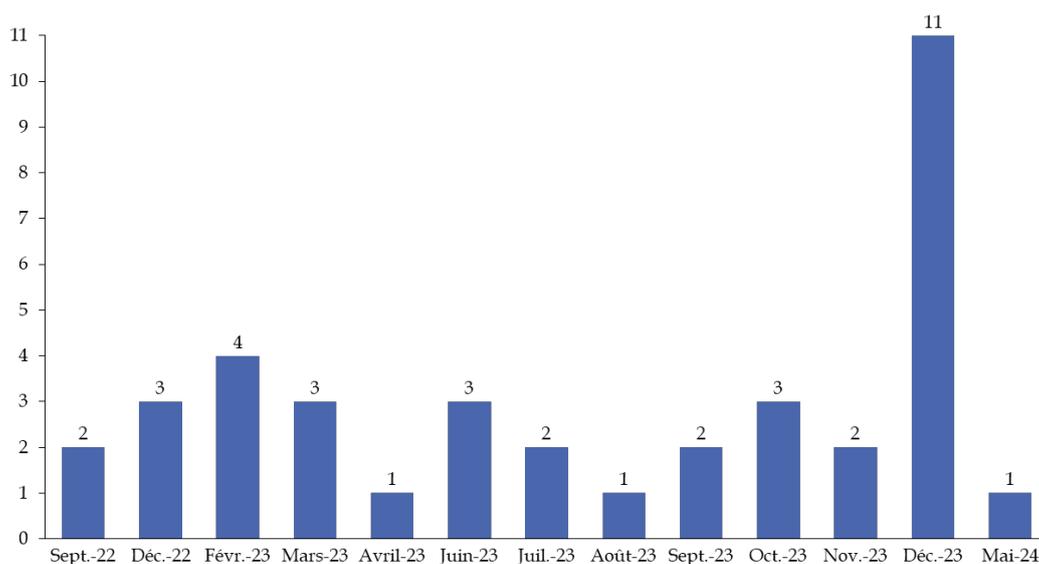
*Source : réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux*

<sup>1</sup> D'après les données transmises en réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux, la répartition estimée des autorisations d'engagement et des crédits de paiement au titre du Fonds pour la transformation de l'action publique n'a toutefois pas encore été réalisée pour les années postérieures à 2022.

- la programmation des crédits au titre du **FAIRH**, désormais rattaché au programme 148 « Fonction publique », pérenne, prévoit un **soutien financier au moins jusqu'en 2023**, à hauteur de **20 millions d'euros**, soit le même niveau que celui demandé pour 2022 ;

- sur le **programme 348**, et comme les rapporteurs spéciaux le redoutaient depuis le lancement du projet de rénovation des cités administratives, **les délais de livraison seront prolongés au-delà de 2022**. Au regard des retards accumulés en 2018 et en 2019 (sélection des cités administratives et contractualisation/passation des marchés), des effets de la crise sanitaire (2020) et de ses conséquences sur l'approvisionnement en matières premières (2021), ce décalage n'a rien d'étonnant. **La fin de la majorité des livraisons est désormais attendue pour la fin de l'année 2023** (307,6 millions d'euros en prévisionnel en CP), et **les derniers décaissements pour 2024** (192 millions d'euros en prévisionnel en CP).

#### Répartition des projets de rénovation des cités administratives par date prévisionnelle de livraison



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

## 2. Des missions transversales et interministérielles pour les directions de la transformation et de la fonction publiques

Il convient en effet de rappeler que le ministère de la transformation et de la fonction publiques est responsable du **suivi des « réformes prioritaires »** (anciennement les « objets de la vie quotidienne »). Chaque ministère doit régulièrement rendre compte de la mise en œuvre de son programme de réformes prioritaires, y compris en déclinant les progrès

accomplis dans chaque département. Ces réformes vont du dédoublement des classes de CP et de CEI dans le réseau d'éducation prioritaire au déploiement du plan 1 jeune 1 solution, en passant par la suppression de la taxe d'habitation. La DITP est chargée, sur le plan matériel, du suivi et de la diffusion des résultats sur internet, 43 d'entre elles étant publiées sur le site dédié<sup>1</sup>.

En parallèle de cette démarche, et toujours sous l'égide du ministère, la mission doit soutenir l'engagement pris en septembre 2020 de **rendre accessibles en ligne les 250 démarches administratives les plus usuelles**. Une démarche n'est jugée accessible que lorsqu'elle peut être effectuée en ligne par le plus grand nombre, avec un niveau de satisfaction élevé. Au mois de juillet 2021, dernière mise à jour des données présentées dans l'observatoire de la qualité des démarches en ligne, 85 % des démarches étaient numérisées et 66 % étaient jugées satisfaisantes. En revanche, à peine plus de la moitié permettait de prendre en compte les situations de handicap<sup>2</sup>. Cet effort de transparence et de suivi doit être salué.

Enfin, le ministère a lancé au mois de janvier 2021 le **programme « Services Publics + »**, qui s'appuie sur une plateforme affichant les résultats des services publics à travers l'ensemble du territoire. Cette plateforme permet aux usagers de partager leur expérience, au regard des engagements communs de l'ensemble des administrations publiques.

Pour l'ensemble de ces démarches, **la DITP peut s'appuyer sur une partie des 15,9 millions d'euros qui lui sont octroyés en 2022**, dans le cadre de la refonte du programme 349 « Transformation publique ».

Enfin, **la DITP et la direction interministérielle du numérique (Dinum) sont impliquées dans la gestion de crédits ouverts sur la mission « Plan de relance »**<sup>3</sup> en 2021 et en 2022. Par délégation du ministère de la transformation et de la fonction publique, elles gèrent respectivement la mesure « Sac à dos numérique de l'agent », avec **140,7 millions d'euros demandés en 2022**, et « Innovation et transformation numériques », dont les volets administrations de l'État et collectivités territoriales sont dotés de **151 millions d'euros en 2022**.

**Sur ces crédits aussi, les décaissements se sont avérés inférieurs à la prévision en 2021 (taux de consommation de 13,9 % en CP)**<sup>4</sup>. Plusieurs facteurs d'explication, communs à ceux avancés pour expliquer les sous-consommations à l'échelle de la mission, sont présentés : une période de déploiement incompressible, avec la signature de conventions cadres, les

---

<sup>1</sup> Selon les informations disponibles dans le [bilan des réformes de productivité de l'action publique](#), publié en octobre 2021 par le ministère de l'économie, des finances et de la relance.

<sup>2</sup> [Données publiées par l'observatoire de la qualité des démarches en ligne](#).

<sup>3</sup> Sur l'action 04 « Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises – modernisation des administrations régaliennes » du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance ».

<sup>4</sup> D'après les données transmises en réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

négociations avec les élus locaux, l'engagement de travaux préparatoires, la gestion sur certaines enveloppes d'un nombre de candidatures supérieur à celui qui était anticipé. À l'inverse de la mission « Transformation et fonction publiques » toutefois, **la consommation des crédits sur ces deux sous-actions devrait connaître une accélération en fin d'année**, des évolutions étant par ailleurs en cours pour proposer une consommation plus rapide du plan de relance.

À noter que les gestionnaires de programme avaient confié aux rapporteurs spéciaux que l'approche de la gestion des crédits ouverts sur le plan de relance, en incluant ceux dédiés à la rénovation des bâtiments publics, leur avait posé au préalable plusieurs difficultés de coordination, certaines actions portées par le plan de relance se recoupant avec leurs missions ordinaires<sup>1</sup>. Sur le numérique, le rapprochement est en effet particulièrement flagrant au regard de la description qui en est faite dans le projet annuel de performances de la mission « Plan de relance » : *« seront privilégiées les démarches d'innovation numérique, ainsi que les projets mettant les leviers de transformation numérique au profit de l'amélioration de la relation entre les citoyens et l'État, d'une action publique plus efficace ou encore de la montée en compétence numérique des agents publics »*.

## II. LES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DE LA MISSION INTERROGENT QUANT À LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS POUR 2022 ET LES EFFETS À LONG TERME SUR LA TRANSFORMATION DES ADMINISTRATIONS

**La stabilisation des crédits demandés pour 2022 apparaît imperméable aux difficultés structurelles** que connaît la mission depuis sa création. Si certains progrès sont à relever, notamment sur le niveau de consommation des crédits, la mission se caractérise toujours par un niveau d'exécution très inférieur aux autres missions, par un manque de lisibilité budgétaire et par des lacunes dans son dispositif de performance. Ce sont autant d'éléments qui doivent être revus, d'autant que les objectifs de la mission, que ce soit au titre de la transition énergétique ou de la numérisation des administrations et des démarches administratives, sont ambitieux et méritent un suivi plus approfondi. Ils donneraient plus de sens à l'examen parlementaire de cette mission.

---

<sup>1</sup> [Rapport](#) n° 743, tome II, annexe 15, volume 1 (2020-2021) de MM. Albéric de MONTGOLFIER et Claude NOUGEIN, déposé le 7 juillet 2021 : *Gestion des finances publiques et des ressources humaines - Crédits non répartis - Action et transformation publiques, dans le cadre de l'examen par la commission des finances de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020. Se reporter également à la [communication en commission](#) des rapporteurs spéciaux, en date du 7 juillet 2021.*

Dans le cadre de leurs travaux de contrôle sur cette mission, les rapporteurs spéciaux avaient ainsi été très clairs dans leur sixième recommandation, portant sur la nécessaire clarification du devenir de la mission à compter de 2022 : « *la modification de la maquette sera sans doute la bienvenue, mais à la seule condition qu'elle s'accompagne d'un effort de rationalisation des programmes existants, de transparence sur l'état d'avancement des projets et de sincérisation sur les crédits soumis à l'autorisation parlementaire.* »<sup>1</sup>

## **A. UNE STABILISATION DES CRÉDITS QUI DOIT EFFACER LES DIFFICULTÉS PASSÉES**

### **1. Des sous-exécutions récurrentes, mais l'amorce d'une amélioration en 2021**

**La commission des finances a fait part à plusieurs reprises de ses réserves quant à la capacité des directions responsables de programmes à mobiliser les crédits à un rythme aussi soutenu que celui qui était envisagé lors de la création de la mission en 2018**, interrogeant ainsi la sincérité de la budgétisation des programmes. Les directions responsables expliquent qu'une partie des sous-consommations provient d'un écart entre les besoins réels des porteurs de projets sur une année *n* et les besoins anticipés par les directions. Après quatre ans de fonctionnement, et alors même que la mission est supposée faire l'objet d'un suivi approfondi des projets qu'elle finance, il serait plus que temps de réduire ces écarts.

Il n'y a que **peu d'informations sur la gestion concrète des crédits de la mission et sur le calendrier de leur déploiement**, et encore moins de précision sur les raisons des délais de latence entre la sélection des projets, la contractualisation avec les porteurs, le déblocage des crédits et le lancement des projets. Des travaux complémentaires sont souvent requis pour respecter les enveloppes budgétaires initiales ou re-calibrer le montant du cofinancement, tandis que la coordination entre administrations peut se révéler laborieuse.

Ces problèmes structurels sont régulièrement évoqués par les directions des administrations concernées pour expliquer les difficultés d'exécution, sans que des solutions concrètes aient jusqu'ici été proposées pour pallier ces difficultés. À titre d'exemple, les retards sur le programme 352 proviennent pour une grande partie de la durée des procédures de conventionnement, tout comme ceux constatés sur le programme 349 s'expliquent par la longueur du processus de contractualisation avec les lauréats. Les objectifs de la DITP sont à ce titre très ambitieux, puisqu'elle vise **45 % de projets bénéficiaires du FTAP achevés en 2022**, alors que 5 % seulement seraient finalisés en 2021.

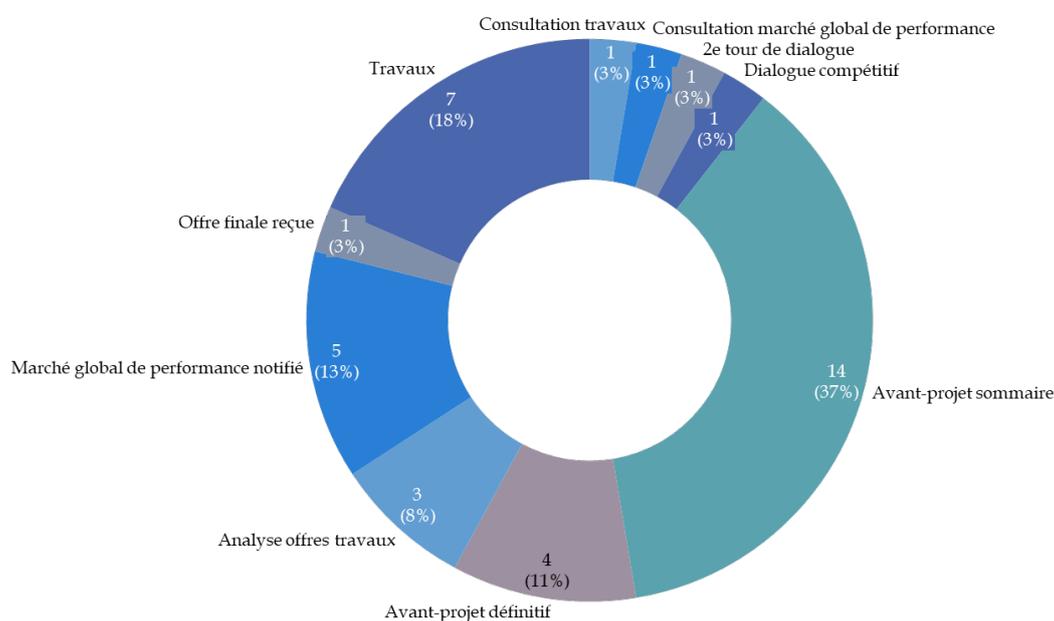
---

<sup>1</sup> *Ibid.*

En 2020, la crise sanitaire a ajouté de nouvelles difficultés en freinant l'avancée des projets, notamment dans le domaine immobilier, ou en conduisant à reporter des restructurations de services ou la mise en œuvre de projets innovants. Avec les confinements, les délais d'instruction des appels à projet se sont mécaniquement allongés.

Le contexte de crise ne peut toutefois pas tout justifier : par exemple, sur la rénovation des cités administratives, seuls 12 chantiers, représentant 330 millions d'euros, ont démarré au 31 août 2021, sur les 38 prévus<sup>1</sup>. Les procédures qui ont pris du retard sont d'abord celles qui devaient conduire à notifier les marchés à la fin de l'année 2020, sur des projets qui n'étaient donc pas finalisés, près d'une année et demie après leur sélection. Ainsi, des marchés seront encore attribués au cours du premier semestre 2021. Sur les **266 millions d'euros demandés sur ce programme en 2022**, 139,7 millions d'euros seraient consacrés aux travaux et gros entretien, 116,8 millions d'euros à des acquisitions ou constructions et encore 9 millions d'euros à des études.

### Répartition des projets de rénovation des cités administratives par état d'avancement



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

<sup>1</sup> Les principaux engagements du premier semestre 2021 concernent la cité administrative de Lyon pour 55,74 millions d'euros, la cité administrative Gaujot à Strasbourg pour 53,32 millions d'euros, la cité administrative de Coligny à Orléans pour 29,60 millions d'euros et la cité de Mulhouse pour 16,40 millions d'euros.

Sur la mission, **20,4 millions d'euros de crédits de paiement ont été annulés dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2021<sup>1</sup>**, dont 15 millions d'euros sur le programme 348 du fait de tensions conjoncturelles sur l'approvisionnement en matières premières. C'est bien moins que le niveau constaté en 2020 (74 % à l'échelle de la mission), même si le projet de loi de finances rectificative déposé au mois de novembre 2021 a **accru ces annulations, en particulier sur le programme 348, à hauteur, de nouveau, de 147,4 millions d'euros**. Ainsi, ce sont déjà plus de 60 % des crédits demandés en 2021 qui ont déjà été annulés.

**Une amélioration peut toutefois être notée sur les taux de consommation en cours d'année (en CP), exception faite toutefois du programme 348.**

**Taux de consommation des crédits de la mission  
« Transformation et fonction publiques »**

*(en millions d'euros et en pourcentage)*

		LFI 2021	Exécution constatée au 31 août 2021	Taux de consommation au 31 août 2021	Taux de consommation au 31 août 2020
Programme 348	AE	0*	174,06	-	62,00 %
	CP	266,43	23,56	8,8 %	6,40 %
Programme 349	AE	40	119,1	196,5 %	18,00 %
	CP	148,74	79,8	53,6 %	12,60 %
Programme 351	AE	50,00	29	58,0 %	-
	CP	50,00	29	58,0 %	33,60 %
Programme 352	AE	10,60	3,8	35,8 %	<b>25,90 %</b>
	CP	10,60	3,4	32,1 %	<b>28,90 %</b>
<b>Total</b>	AE	100,60	151,90	151 %	<b>25,90 %</b>
	CP	<b>475,77</b>	<b>135,76</b>	28,5 %	<b>28,90 %</b>

\* Si la prévision en LFI était de 0 euros en AE sur le programme 348, ce dernier bénéficie de reports annuels, à hauteur de 738 millions d'euros en 2021. Le programme 349 a également bénéficié de ces reports.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

**Est-il toutefois nécessaire, dans ce contexte, d'ouvrir en 2022 une nouvelle enveloppe de 80 millions d'euros en AE sur le programme 349 pour abonder l'enveloppe initiale du FTAP ?** Les rapporteurs spéciaux sont loin d'en être convaincus. 2021 devrait être la première année de consommation de l'intégralité des crédits du FTAP. Par ailleurs, les crédits

<sup>1</sup> [Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.](#)

demandés par les porteurs de projet se révèlent le plus souvent supérieurs aux crédits effectivement versés, les besoins étant réévalués au cours de la contractualisation.

**Un redéploiement des crédits, après un bilan de l'utilisation du FTAP, aurait peut-être été plus judicieux :** en cumulé, et en prenant l'hypothèse que la totalité des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour 2021 serait décaissée, le montant total des CP consommés depuis 2018 s'élèverait à 258,2 millions d'euros, soit un peu plus d'un tiers des 700 millions d'euros prévus. Ce ne susciterait pas non plus de problème sur les engagements, puisque 590 millions d'euros seraient consommés en AE d'ici la fin de l'année 2021 (84 % du total).

### Les six projets sélectionnés au mois de février 2021 pour bénéficier d'un abondement du FTAP

- Calypso (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature) : améliorer le partage d'informations entre le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et les vétérinaires. Le coût total du projet est estimé à 4,5 millions d'euros, pour un abondement du FTAP de 3,1 millions d'euros (69 %) et une économie attendue à 2,1 millions d'euros, dépenses de personnel comprises, soit un niveau inférieur à la cible du 1 pour 1 ;
- M@GRH (direction générale de la gendarmerie nationale) : améliorer la gestion des ressources humaines par le biais des nouveaux outils technologiques. Le coût total du projet est estimé à 14 millions d'euros, pour un abondement du FTAP de 9,6 millions d'euros (69 %) et une économie attendue à 20,1 millions d'euros, soit un niveau bien supérieur à la cible du 1 pour 1 ;
- Procédure pénale numérique (ministères de la justice et de l'intérieur) : atteindre la dématérialisation complète de l'ensemble de la procédure pénale. Le coût total du projet est estimé à 23,2 millions d'euros, pour un abondement du FTAP de 13,3 millions d'euros (57 %). L'économie attendue n'a pas encore été chiffrée ;
- NEO2 (direction générale de la gendarmerie nationale) : équiper les agents de terminaux mobiles afin qu'ils puissent réaliser une partie de leurs missions en mobilité (consultation de fichiers, procédures, cartographies, photographies, etc.). Le coût total du projet est estimé à 13,7 millions d'euros, pour un abondement du FTAP de 9,5 millions d'euros (69 %) et une économie attendue à 46 millions d'euros, l'indicateur d'économie cible étant ici largement dépassé ;
- Transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme (direction générale des finances publiques) : optimiser l'organisation des services territoriaux de l'État pour faciliter le recouvrement par la DGFIP des taxes d'urbanisme. Le coût total du projet est estimé à 6,4 millions d'euros, pour un abondement du FTAP de 4,4 millions d'euros (69 %) et une économie attendue à 9,4 millions d'euros, soit un niveau supérieur à la cible du 1 pour 1 ;
- Facturation électronique (agence pour l'informatique financière de l'État et DGFIP) : développer le système d'information préalable à la généralisation de l'obligation d'échanger des factures au format dématérialisé. Le coût total du projet est estimé à 71,6 millions d'euros, pour un abondement du FTAP de 3,1 millions d'euros et une économie attendue à 11,3 millions d'euros, sans évaluation encore sur le niveau des économies attendues.

Source : réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

À l'instar des autres programmes, le FTAP vise à répondre à une préoccupation majeure, celle de la **réticence à engager des réformes structurelles et porteuses de gains de productivité sous prétexte de leur coût immédiat**. Cette réticence peut en effet constituer un véritable obstacle à la modernisation des administrations. La mobilisation de crédits dédiés à l'amorçage de ces projets, qui permettent aux administrations lauréates de contourner les contraintes de financement qui peuvent peser sur leur budget, était prometteuse. Toutefois, et afin de mieux suivre ces projets, **il conviendrait d'indiquer plus clairement, dans les documents budgétaires de chacune des missions, les projets financés grâce à un abondement du FTAP, avec la prévision des économies attendues**. De même hors phase

d'amorçage, les crédits pourraient tout aussi bien être alloués directement aux responsables de programme, situés au plus près du développement des projets lauréats<sup>1</sup>.

## **2. Une appréciation des crédits de la mission qui perdait de son sens**

Plus généralement, et alors que la mission s'apprête à entrer dans sa cinquième année d'existence, les rapporteurs spéciaux ne peuvent que rappeler leur lassitude quant aux écarts répétés qu'ils ont constaté ces dernières années, et ce en dépit d'une amélioration en 2021. **L'appréciation des crédits lors de l'examen du projet de loi de finances, et avec elle la portée de l'autorisation parlementaire, perdent en effet de leur sens** quand les sous-consommations atteignent jusqu'à 90 % des crédits et qu'une clarification sur le devenir des fonds portés par la mission est réclamée en vain depuis deux exercices (2020-2021). Ce dernier point est désormais réglé, mais il aura fallu attendre deux ans pour que le Gouvernement tire les conclusions qui s'imposaient.

**La « montée en charge » promise chaque année n'est jamais vraiment parvenue à se concrétiser**, ou à tout le moins pas dans les proportions annoncées par le Gouvernement. En 2020, le Gouvernement rejetait la faute des sous-exécutions sur la crise sanitaire, après l'avoir attribuée à la « jeunesse » de la mission en 2019. Cette explication est à la fois tronquée et partielle : la mission présente des difficultés structurelles, liées au mode de fonctionnement même des fonds et des appels à projet (cf. *supra*).

Il est finalement curieux de constater des retards d'engagement si conséquents sur des programmes qui devaient participer à l'accélération de la transformation de la fonction publique.

---

<sup>1</sup> Il s'agit là également de deux recommandations émises par les rapporteurs spéciaux dans le cadre de leurs travaux de contrôle. [Rapport](#) n° 743, tome II, annexe 15, volume 1 (2020-2021) de MM. Albéric de MONTGOLFIER et Claude NOUGEIN, déposé le 7 juillet 2021 : Gestion des finances publiques et des ressources humaines - Crédits non répartis - Action et transformation publiques, dans le cadre de l'examen par la commission des finances de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020. Se reporter également à la [communication en commission](#) des rapporteurs spéciaux, en date du 7 juillet 2021.

## **B. UNE DIFFICULTÉ À SUIVRE LES PROGRÈS RÉALISÉS GRÂCE AUX PROGRAMMES DE LA MISSION : L'EXEMPLE EMBLÉMATIQUE DU PROGRAMME 348**

### **1. Des indicateurs de performance lacunaires et au faible contenu informatif : l'exemple emblématique du programme 348**

Sur le programme 348, dédié à la rénovation des cités administratives, **les indicateurs de performance se contentent de retranscrire le niveau des économies d'énergie et de surface attendues, ainsi que le coût du kilowatt (kWh/EP) économisé.** Les trois cibles sont définies à partir des données transmises dans les dossiers présentés par les préfets de département et les résultats ne seront donc constatés qu'une fois les travaux achevés : ils n'engagent que les gestionnaires du programme. Il n'y a donc pas de mesure en cours de projets ou de processus de suivi des travaux, pour une information par conséquent quasi-nulle du Parlement.

Les indicateurs ne répondent donc que très partiellement aux exigences organiques<sup>1</sup>, aux termes desquelles les indicateurs de performance doivent permettre, en sus des résultats attendus, de mesurer les coûts associés à chacune des actions ainsi que les **résultats obtenus.**

Les responsables du programme se défendent en arguant que les indicateurs de performance n'ont pas à rendre compte du pilotage et de l'avancement du programme. Ce raisonnement est non seulement erroné, mais témoigne également de la **faible attention portée aux solutions visant à remédier aux difficultés constatées en cours d'exécution et de gestion.** Sur un programme pluriannuel doté de plus de 1 milliard d'euros, il semble tout à fait **raisonnable de disposer d'informations sur les avancées des projets**, en particulier quand la passation des marchés a duré plus d'un an et demi et que les délais de livraison des travaux sont d'ores et déjà dépassés de deux ans. Les rapporteurs spéciaux reprennent ici la première recommandation de leurs travaux de contrôle sur cette mission<sup>2</sup>, et appellent de nouveau à réviser les indicateurs de performance du programme.

En 2022, l'abaissement de la cible prévisionnelle pour les économies d'énergie réalisées grâce à la rénovation des cités administratives – de 139 000 kWh à 132 500 kWh – provient de la décision de ne pas réallouer à un nouveau dossier les crédits originellement attribués au projet de Melun, arrêté. Cette décision s'explique par la nécessité de couvrir, à enveloppe constante (un milliard d'euros), la hausse du prix des matériaux constatée

---

<sup>1</sup> Article 51 de la [loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances](#).

<sup>2</sup> [Rapport n° 743, tome II, annexe 15, volume 1 \(2020-2021\) de MM. Albéric de MONTGOLFIER et Claude NOUGEIN, déposé le 7 juillet 2021 : Gestion des finances publiques et des ressources humaines - Crédits non répartis - Action et transformation publiques, dans le cadre de l'examen par la commission des finances de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020. Se reporter également à la \[communication en commission\]\(#\) des rapporteurs spéciaux, en date du 7 juillet 2021.](#)

depuis le début de l'année 2021<sup>1</sup>. **Il est certainement dommage que cette contrainte sur les coûts, aggravée par le retard de mise en œuvre des travaux, empêche la réallocation des crédits vers une autre cité administrative**, 52 dossiers avaient été déposés par les préfets lors de l'appel à candidature, pour 39 sélectionnés.

Quant à l'appréciation *a posteriori*, le comité d'évaluation du plan France Relance, dans son rapport intermédiaire sur l'exécution du plan de relance<sup>2</sup> et, plus particulièrement, des crédits alloués à la rénovation des bâtiments publics (4,3 milliards d'euros)<sup>3</sup>, propose **plusieurs pistes pour mieux évaluer les effets de cette action, au-delà de la prévision du montant des économies d'énergie escomptées** (235 000 kWh). Les rapporteurs spéciaux considèrent que la direction de l'immobilier de l'État, responsable du programme 348, pourrait s'en inspirer. Il s'agit notamment de :

- comparer la trajectoire de consommation d'énergie après les travaux de rénovation à celle qui aurait été réalisée sans l'intervention des travaux (trajectoire contrefactuelle) ;

- inclure dans les évaluations des travaux de rénovation des cités administratives les conséquences socio-économiques sur le bien-être des agents comme des usagers ;

- mesurer l'empreinte environnementale des projets, en estimant les coûts d'abattement<sup>4</sup> pour la rénovation thermique des cités administratives en les comparant d'une part à ceux obtenus sur l'action 01 du programme 302 de la mission « Plan de relance » pour l'ensemble des bâtiments publics, et d'autre part, à ceux observés dans le cadre du soutien à la rénovation des bâtiments privés.

## **2. Des efforts sur les indicateurs dédiés aux fonds de transformation**

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, la direction interministérielle de la transformation publique apporte **deux évolutions positives aux indicateurs de performance** : le taux de produits achevés sera indiqué (45 % en prévision pour 2022, contre 5 % seulement en 2021) et **le montant du retour sur investissement ne sera plus celui prévu par le porteur de projet, mais bien celui constaté**. Ces évolutions s'inscrivent dans la lignée des recommandations des rapporteurs spéciaux, qui constatent

---

<sup>1</sup> À noter que la direction de l'immobilier de l'État, responsable du programme, avait opportunément déjà prévu de provisionner un montant de plusieurs millions d'euros destiné à couvrir les révisions du prix des matières premières.

<sup>2</sup> Comité d'évaluation du plan France Relance, [Premier rapport](#), octobre 2021.

<sup>3</sup> Action 01 « Rénovation énergétique » du programme 302 « Écologie » de la mission « Plan de relance ».

<sup>4</sup> Le coût d'abattement désigne, dans pour les différentes solutions de décarbonation, le rapport entre le coût du projet et le volume des émissions évitées grâce à ce projet.

donc que ces données sont disponibles et répondent aux exigences organiques relatives aux indicateurs de performance.

Autre point à souligner, **la prévision de retour sur investissement a été revue à la hausse, de 1 euro à 1,5 euro pour 2021 et 2022**. Il faut s'en satisfaire : face à un recours au FTAP en deçà des attentes en 2019 et 2020, le ministère de l'action et des comptes publics, alors chargé du programme, avait annoncé que le critère d'un euro investi pour un euro d'économie pérenne avait été assoupli, remettant par là en question la justification même du programme 349 et du FTAP.

### **C. DES EFFORTS À POURSUIVRE POUR AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DES CRÉDITS OCTROYÉS À LA TRANSFORMATION ET À LA FONCTION PUBLIQUE**

Les progrès qui pourraient éventuellement être constatés sur l'année 2021, et la clarification du portage budgétaire pour les années à venir, ne sont pas de nature à totalement effacer les critiques émises contre la mission. En particulier, demeurent valides celles qui craignent que la création de cette mission relève avant tout d'un « effet de communication », par la création de programmes spécifiques en lieu et place d'une dotation directe des administrations porteuses de projets de modernisation ou de restructuration nécessitant un financement supplémentaire. Certes, la volonté d'isoler les crédits dédiés à la mise en œuvre de réformes structurelles est compréhensible, mais pas si cela se fait au prix de l'efficacité budgétaire.

#### **1. L'intégration bienvenue du Fonds d'accompagnement interministériel RH au programme 148**

Les rapporteurs spéciaux, qui avaient recommandé dans leurs travaux précédents le rattachement du FAIRH au programme 148<sup>1</sup>, ne peuvent que soutenir ce pas vers **davantage de lisibilité**.

En effet, sur cette mission, **le Gouvernement a eu tendance à confondre effet de communication et efficacité budgétaire** : créer un programme *ad hoc* pour chacun des fonds de transformation relevait de l'affichage et non de la recherche de la plus grande efficacité budgétaire. Les rapporteurs spéciaux, comme la Cour des comptes, soulignaient ainsi, pour

---

<sup>1</sup> [Rapport n° 743, tome II, annexe 15, volume 1 \(2020-2021\) de MM. Albéric de MONTGOLFIER et Claude NOUGEIN, déposé le 7 juillet 2021 : Gestion des finances publiques et des ressources humaines - Crédits non répartis - Action et transformation publiques, dans le cadre de l'examen par la commission des finances de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020. Se reporter également à la \[communication en commission\]\(#\) des rapporteurs spéciaux, en date du 7 juillet 2021.](#)

le programme 351, sa proximité avec les priorités de politiques publiques du programme 148, ce qui justifiait son rattachement<sup>1</sup>.

Le programme 148 porte en effet déjà, sur l'action 03 « Appui et innovation des ressources humaines », **quatre fonds aux crédits morcelés** :

- le fonds pour l'innovation RH, destiné à soutenir l'innovation en matière RH dans la fonction publique d'État, sur la base d'appels à projets (0,97 million d'euros en 2022) ;

- le fonds interministériel d'amélioration des conditions de travail, qui vise à cofinancer des projets soumis par les employeurs afin d'améliorer les conditions de travail de leurs employés (0,97 million d'euros en 2022) ;

- le fonds des systèmes d'information RH (1,3 million d'euros) ;

- le fonds égalité professionnelle (1 million d'euros), créé par une circulaire du 22 février 2019 du secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics et renouvelé ensuite. À terme, une partie de ses crédits a vocation à être financée par les pénalités dues par les employeurs publics de l'État ne respectant pas leurs obligations en matière de nominations équilibrées.

Cette intégration apparaît d'autant plus justifiée que **la mise en œuvre du programme 351 se traduisait par la nécessité de procéder à des contournements budgétaires** pour effectivement allouer les crédits aux lauréats de l'appel à projets. Le programme est en effet fortement contraint par les principes de la gestion publique. 80 % de ses crédits relèvent du titre 2 « dépenses de personnel », alors même que le programme ne porte aucun emploi. Pour cofinancer les projets sélectionnés, il doit donc procéder par décret de virement, à destination du programme porteur du projet, mais dans la limite d'un plafond maximal correspondant à 2 % des crédits ouverts sur le titre 2 sur le programme récipiendaire du transfert. En 2019, la DGFIP (programme 156) a rapidement dépassé ce plafond et la direction du budget a dû se livrer à une contorsion budgétaire : lever une partie de la réserve de précaution du programme 156 à hauteur du montant alloué par le programme 351 aux projets de la DGFIP et annuler à due proportion les crédits du programme 351, en loi de finances rectificative pour 2019. Il en a été de même en 2020.

Enfin, les crédits spécifiquement alloués au FAIRH connaissent, par rapport à la loi de finances initiale pour 2021 (50 millions d'euros, dont 28,7 millions d'euros notifiés à date<sup>2</sup>), une nette baisse, pour s'établir à **20 millions d'euros** (CP) en 2022. Trois réformes seraient cofinancés par ce qui relève désormais de l'action 04 du programme 148 : le nouveau réseau de proximité de la DGFIP (10 millions d'euros), l'instauration de secrétariats

---

<sup>1</sup> NEB.

<sup>2</sup> D'après les données inscrites dans le [Bilan des réformes de productivité de l'action publique](#), publié en octobre 2021 par le ministère de l'économie, des finances et de la relance.

généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles (4 millions d'euros) et la réforme de l'organisation territoriale des ministères sociaux (6 millions d'euros).

## 2. Une interrogation sur l'avenir du programme 352

Le programme 352 portait initialement le **fonds pour l'accélération des start-ups d'État**. Depuis la loi de finances pour 2021, il porte également des **dépenses de personnel**, afin de cofinancer le recrutement de compétences rares et spécialisées dans le numérique et d'entrepreneurs d'intérêt général (près de 3 millions d'euros), en plus des **dépenses de fonctionnement**, pour le financement des start-ups d'État (8,8 millions d'euros pour 2022). Cette hausse des crédits (+ 14 %), supposée contribuer à favoriser l'émergence de produits numériques et le développement de recrutements innovants, ne doit pas masquer l'ampleur limitée des crédits (12,1 millions d'euros). Ainsi, **le maintien d'un programme *ad hoc* pour l'innovation et la transformation numériques n'est pas conforme aux recommandations des rapporteurs spéciaux ou de la Cour des comptes**.

S'ajoute de surcroît le plan de relance, dont les crédits dédiés à la numérisation de l'État - 291 millions d'euros au total en 2022, sont **24 fois plus élevés que ceux demandés sur le programme 352**. La numérisation de l'État est en réalité une priorité éclatée au sein du budget général, sur plusieurs dizaines de programmes, ce qui conduit légitimement à s'interroger sur la capacité de la Dinum a pouvoir, dans ce contexte, conduire une vraie révolution des usages dans l'ensemble des ministères.

La portée interministérielle de cette priorité et le poids de la Dinum pourraient sans doute être renforcés **si le programme 352 était supprimé, et les crédits liés transférés sur l'action 16 du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »**, qui correspond à la coordination de la politique numérique et constitue l'action support de la Dinum. C'est l'une des recommandations de la Cour des comptes<sup>1</sup>, reprise par les rapporteurs spéciaux dans leurs travaux de contrôle<sup>2</sup>. La logique interministérielle serait en effet préservée et le Fonds pourrait s'intégrer aux autres actions déjà portées par la Dinum, à l'instar du rattachement du FAIRH au programme 148.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, [note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Action et transformation publiques » en 2020](#), avril 2021.

<sup>2</sup> [Rapport n° 743](#), tome II, annexe 15, volume 1 (2020-2021) de MM. Albéric de MONTGOLFIER et Claude NOUGEIN, déposé le 7 juillet 2021 : Gestion des finances publiques et des ressources humaines - Crédits non répartis - Action et transformation publiques, dans le cadre de l'examen par la commission des finances de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020. Se reporter également à la [communication en commission](#) des rapporteurs spéciaux, en date du 7 juillet 2021.

## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du rapporteur spécial de la commission des finances, **un amendement du Gouvernement n° II-2353 majorant de 100 millions d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme 551 « provision relative aux rémunérations publiques » de la mission « crédits non répartis ».**

Ces crédits sont destinés au financement de **l'indemnité inflation, d'un montant de 100 euros, pour tous les agents de l'État et de ses opérateurs dont le revenu net est inférieur à 2 000 euros par mois.** Cet amendement s'inscrit dans la lignée des annonces réalisées par le gouvernement en octobre dernier.

**Les crédits relatifs à cette indemnité inflation ont vocation à être répartis ultérieurement par arrêté,** une fois que leur ventilation au sein des différents programmes concernés sera connue.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 3 novembre 2021, sous la présidence de **M. Dominique de Legge, vice-président**, la commission a examiné le rapport de **MM. Albéric de Montgolfier et Claude Nougéin, rapporteurs spéciaux**, sur les missions « **Gestion des finances publiques** », « **Transformation et fonction publiques** » et « **Crédits non répartis** ».

**M. Dominique de Legge, président.** – Nous passons maintenant à l'examen des rapports sur les missions « **Gestion des finances publiques** », « **Crédits non répartis** » et « **Transformation et fonction publiques** » ainsi que sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « **Gestion du patrimoine immobilier de l'État** ».

**M. Claude Nougéin, rapporteur spécial des missions « Gestion des finances publiques », « Transformation et fonctions publiques » et « Crédits non répartis ».** – Les missions que nous vous présentons ce matin sont assez différentes et d'ampleur budgétaire inégale. Je commencerai par la mission « **Crédits non répartis** », qui n'appelle que deux brèves remarques de notre part. Ses deux dotations sont prévues par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles bénéficie cette année de la même ouverture de crédits que depuis 2018, soit 124 millions d'euros. Cette dotation a servi, depuis 2020, de réserve de budgétisation massive pour faire face la crise sanitaire. Elle a notamment été marquée en 2021 par une augmentation de 1,5 milliard d'euros, adoptée dans le cadre de la loi de finances rectificative du 19 juillet dernier. Cet abondement, justifié, selon le Gouvernement, par le contexte incertain de la crise sanitaire, avait suscité le scepticisme de notre commission, dans la mesure où il avait été décidé lorsque les restrictions touchant les activités économiques étaient en grande partie levées.

La seconde dotation, la provision relative aux rémunérations publiques, fait de nouveau l'objet d'une ouverture de crédits, afin de financer les différentes mesures décidées dans le cadre du rendez-vous salarial de la fonction publique de juillet dernier. Nous ne disposons d'aucune information sur la ventilation des crédits entre ces différentes mesures, ni dans les documents annexés au PLF ni dans les réponses au questionnaire budgétaire. Ce manque d'information est particulièrement regrettable, d'autant que le montant de cette dotation est particulièrement élevé cette année, avec près de 323,7 millions d'euros demandés, ce qui représente une augmentation de 63 % par rapport à celle de l'année 2021, dont le montant était déjà exceptionnellement élevé ! On ne peut guère se satisfaire du fait que la répartition de dépenses de titre 2 demeure ainsi inconnue.

J'en viens à la mission « Gestion des finances publiques », dotée de 10 milliards d'euros en 2022. Elle porte les crédits des deux grandes administrations de réseau du ministère de l'économie, des finances et de la relance, c'est-à-dire la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), ainsi que les crédits du secrétariat général du ministère.

Cette année encore, cette mission fait partie des rares missions du budget général à connaître une stabilisation de ses crédits. À périmètre constant, ces derniers baissent de 0,3 %. Il faut replacer ce chiffre dans un horizon plus large : les crédits ont diminué de près de 7 % en cinq ans, ce qui est rare.

De nouveau, deux facteurs expliquent cette baisse : le premier est la diminution nette des crédits octroyés à la DGFIP ; le deuxième, qui y est lié, est la maîtrise de la masse salariale, les dépenses de personnel représentant 85 % des dépenses de la mission. Le schéma d'emploi de la mission est négatif, environ 1 400 suppressions de poste sont prévues. Je le rappelle à titre de comparaison, sur le périmètre de l'État et de ses opérateurs, le solde des créations et des suppressions d'emplois serait une baisse de 509 équivalents temps plein en 2022.

Deux évènements ont bouleversé les missions de la DGFIP et de la DGDDI au cours des deux dernières années. Je ne reviendrai pas sur le premier, la crise sanitaire, dont nous avons beaucoup parlé l'an dernier, avec la mise en place des plans de continuité d'activité ou la gestion, par la DGFIP, du fonds de solidarité. Le deuxième a eu lieu le 31 décembre 2020 : c'est le Brexit. Le premier constat que nous pouvons faire, c'est que la DGDDI s'y était bien préparée. Il n'y a pas eu, comme cela pouvait être redouté, d'engorgement à la frontière, en tout cas du côté français. Il y a eu un temps d'adaptation avec la crise, puisque les flux ont nettement diminué, mais ces derniers ont retrouvé 95 % de leur niveau d'avant-crise, sans provoquer de blocages trop importants. Je le rappelle, 80 % des flux routiers entre l'Europe continentale et le Royaume-Uni transitent par la France.

Pour l'examen de cette mission et des crédits demandés pour 2022, nous avons souhaité faire un bilan de quatre grandes réformes et transformations engagées par la DGFIP et les Douanes au cours des dernières années. Ce bilan est plutôt satisfaisant, bien qu'il y ait toujours des marges de progrès et que certains processus soient inachevés.

Le premier chantier, entamé de longue date par la DGFIP, est celui de la rationalisation de son réseau et de ses emprises territoriales. Il y a eu un changement de méthode en 2019, avec le lancement du nouveau réseau de proximité, qui devait être finalisé en 2022 et dont les maires de nos départements ont beaucoup parlé. Au 1<sup>er</sup> octobre dernier, 45 chartes avaient été signées avec des départements, 543 avec des établissements publics de

coopération intercommunale et 70 avec des communes. Résultat : la finalisation de ce réseau est désormais prévue pour 2023.

La DGFIP vise une présence dans 2 570 communes en 2023, contre un peu moins de 2 000 en 2019. C'est bien, mais, attention, il ne s'agit pas toujours d'une présence permanente, il peut s'agir de points de contact mobiles, qui appellent toute notre vigilance quant à leur pérennité, pour ne pas qu'ils disparaissent au fil des années, et quant à la qualité du service public qui y est rendu.

Toujours à propos du réseau, le processus de relocalisation des services publics dans les villes moyennes a été entamé en 2021. Ainsi, 66 villes moyennes disposant d'immobilier ont été sélectionnées pour accueillir des services de la DGFIP, avec des installations prévues entre 2021 et 2024. Quelque 2 500 agents de l'administration fiscale seront concernés, sur les 6 000 agents de l'État supposés participer à ce dispositif de relocalisation. Il faut noter, là encore, l'effort très important de la DGFIP.

En plus des services relocalisés, il y aura des créations nettes, par exemple des centres téléphoniques. Albéric de Montgolfier et moi-même avons toujours insisté sur ce point : beaucoup de nos concitoyens ne peuvent pas faire leurs démarches en ligne, soit qu'ils ne soient pas à l'aise avec internet - c'est le cas dans les régions rurales, avec des personnes âgées -, soit que leur situation ne rentre pas dans les cases standards. Il est donc important de maintenir un point de contact direct, par téléphone, la DGFIP ayant encore beaucoup de progrès à faire sur ce point...

Le deuxième chantier, qui n'en est qu'à ses débuts, est celui du transfert à la DGFIP du recouvrement des impositions jusqu'à présent gérées par les Douanes. Ces transferts ont commencé en 2019 et devraient se poursuivre au moins jusqu'en 2024 ; c'est donc très progressif. Cette réforme peut engendrer des gains de productivité et des économies d'échelle. Elle doit surtout conduire l'administration des Douanes à s'interroger sur ses missions fondamentales en lui permettant de se recentrer sur son cœur de métier, le contrôle des trafics internationaux.

Troisième et avant-dernier axe prioritaire de développement pour la DGFIP et les douanes : la valorisation de la donnée. Au départ, il s'agissait surtout de développer des techniques d'analyse de données de masse au service du contrôle fiscal pour la DGFIP et de la lutte contre les trafics de toute nature pour la DGDDI. L'objectif est double : améliorer le ciblage des contrôles et parvenir à détecter les cas de fraude les plus complexes.

Depuis lors, ces techniques ont été mises au service d'autres missions. Par exemple, la DGFIP y a eu recours pour exercer un contrôle *a priori* sur les demandes des entreprises au titre du fonds de solidarité. La douane va s'en servir pour le fret postal et le fret express. En effet, les nouvelles règles de TVA sur le commerce électronique sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021. Elles ont supprimé l'affranchissement de TVA sur

les envois de valeur négligeable, inférieurs à 22 euros ; tous les envois sont donc désormais assujettis à cette taxe. Résultat : le nombre de déclarations en douane pourrait bondir, passant de 15 millions à 450 millions par an ; il a donc fallu développer un système capable d'analyser des millions de colis importés chaque jour.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial des missions « Gestion des finances publiques », « Transformation et fonctions publiques » et « Crédits non répartis ».** – Certains d'entre vous demandaient où faire des économies ; pour moi, le montant de la dépense publique n'est pas un dogme en soi, la question est celle de l'efficacité de cette dernière, par exemple en matière de lutte contre la fraude fiscale.

La fraude à la TVA, notamment sur le commerce électronique, est un enjeu majeur. Philippe Dallier et moi-même l'avions soulevé il y a longtemps et le sujet a peu évolué face à un commerce électronique en pleine expansion et à une fraude massive et bien connue de vendeurs en ligne, qui ne sont parfois même pas enregistrés. C'est un enjeu pour les deux directions, la DGFIP et les Douanes, d'autant plus que le commerce électronique a explosé avec la crise sanitaire. En outre, c'est un enjeu de concurrence déloyale avec les commerces de proximité.

J'en viens au quatrième chantier engagé par la DGFIP et les douanes, celui de la dette technologique des administrations. Les dépenses informatiques ont malheureusement trop souvent servi de variable d'ajustement, et c'est d'autant plus regrettable que la DGFIP et les douanes assument des missions essentielles au bon fonctionnement de l'État, en recouvrant ses recettes et en gérant ses dépenses. Or, 9 % des applications de la DGFIP, par exemple, étaient jugées obsolètes, notamment celle qui est relative à la gestion de la rémunération des agents publics.

Il y a désormais un engagement pluriannuel sur les crédits informatiques de l'administration fiscale et des douanes. Le but est de commencer à résorber la dette technique. Il est clair pour nous, et nous le répétons depuis plusieurs années, que le principal défi reste la gestion des projets informatiques sur longue période. Nous parlions d'efficacité de la dépense publique ; s'il y a des gains de productivité à dégager, c'est bien au travers de l'informatisation. Or nous constatons que les coûts et les délais des projets ont été réévalués à la hausse. Au fil du temps, certains doublent voire triplent de volume !

Lorsque j'étais rapporteur général, la commission des finances avait commandé à la Cour des comptes une enquête sur le fondement du 2° de l'article 58 de la LOLF, un « 58 2° », sur le pilotage des projets informatiques de l'État. Malheureusement, nombre de ses recommandations n'ont pas été suivies d'effet.

Cette réflexion me conduit naturellement vers la mission « Transformation et fonction publiques ». Cette mission se compose de six programmes à vocation interministérielle ; elle est dotée de 441 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 788 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces programmes se voulaient la traduction opérationnelle et budgétaire de la démarche de transformation de l'action publique, engagée par le Gouvernement sous l'appellation Action publique 2022. Différents baromètres s'y sont ajoutés : le suivi de la dématérialisation des 250 démarches administratives, les réformes prioritaires des ministères, qui ont succédé aux « objets de la vie quotidienne » et, dernier en date, le programme « Services publics + ». Nos concitoyens voient généralement peu de progrès à l'œuvre et ces appellations, même si l'on en change régulièrement les termes, restent assez « techno » ; ce qui importe est la qualité du service rendu au citoyen. Or, cette multiplication des actions portées par le ministère de la transformation et de la fonction publiques rend parfois difficile le suivi de l'ensemble des réformes engagées et des crédits déployés.

L'année dernière, nous avons très fortement critiqué cette mission, qui se caractérisait par une sous-consommation très élevée des crédits ; on assistait souvent à des effets d'affichage, voire au mépris de l'autorisation parlementaire. Ces constats nous avaient conduits à déposer un amendement d'appel tendant à supprimer 75 % des crédits de la mission, afin d'obtenir des explications de Madame la ministre, Amélie de Montchalin. Ce coup de semonce a peut-être eu quelque utilité, puisque l'on peut observer certains progrès cette année et pour 2022, même s'il reste des marges de progression importantes.

Première progression observée : la clarification sur le portage budgétaire des projets soutenus par les programmes de la mission. Nous le demandions depuis deux ans, sans réponse du Gouvernement. Il est clair que l'ensemble des projets financés ne sera pas terminé à la fin de l'année 2022. Par exemple, la plupart des travaux sur la rénovation des cités administratives seront livrés en 2023 et même en 2024 pour Bordeaux. De même, de nouveaux crédits sont ouverts sur le Fonds pour la transformation de l'action publique, qui devait être clos.

Ensuite, les perspectives de consommation des crédits pour 2021 sont plus favorables que pour les années passées, à l'exception du programme 348 dédié aux travaux immobiliers sur les cités administratives. La mission affichait jusqu'ici un taux maximal de consommation de 26 %, en dépit d'objectifs ambitieux. Personne ne peut ainsi soutenir que les cités administratives, construites dans les années 1960 ou 1970, ne nécessitent pas de travaux. On observe pourtant d'importantes sous-consommations, qui sont dues aux retards constatés dans l'avancement des chantiers.

Certaines des difficultés constatées depuis 2018 sont ainsi toujours là. Les délais de contractualisation sont extrêmement longs, il y a des décalages persistants entre les besoins anticipés et les besoins réels des porteurs de projet, et les indicateurs de suivi sont toujours lacunaires. C'est surprenant pour une mission qui se veut être la représentation de la flexibilité et de l'innovation publique. On en est loin...

Je vous citerai un exemple sur les indicateurs de performance. Quand on demande au Parlement d'autoriser une dépense de 2 milliards d'euros sur cinq ans - ce n'est pas rien -, on est en droit d'attendre un meilleur suivi des projets financés. Or, sur la rénovation des cités administratives, aucun indicateur ne retrace l'avancement des travaux, alors même qu'ils prennent du retard chaque année

Il en est de même pour le Fonds pour la transformation de l'action publique : on nous explique qu'un euro investi doit conduire à un euro d'économie pérenne sur trois ans. Or, c'est seulement pour 2022 qu'on nous présentera le rendement sur investissement réellement constaté, et pas seulement celui attendu et prévu par les porteurs de projets.

Enfin, troisième et dernier point, il y a eu un début d'effort pour rationaliser l'organisation de la mission. Le Fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH) a été rattaché au programme 148 « Fonction publique ». Cet effort de rationalisation n'est toutefois pas encore achevé, avec l'existence de programmes d'ampleur budgétaire très limitée, ce qui interroge sur leur portée réelle et sur leur visibilité.

Ces progrès sont donc réels, mais encore insuffisants pour modifier totalement notre perception de la mission. En clair, il y a beaucoup d'affichage et les indicateurs ne correspondent pas à la perception de nos concitoyens. J'ai reçu, l'année dernière, un directeur d'administration chargé de la modernisation, qui m'expliquait que le taux de satisfaction des usagers des trésoreries et des usagers des commissariats de police était très élevé, au-delà de 90 %. On peut s'interroger sur la méthode ou sur l'échantillon retenu, car tout semblait parfait. Or, si tout n'est pas noir, tout n'est pas non plus merveilleux...

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le montant de la provision relative aux rémunérations publiques sur la mission « Crédits non répartis » est particulièrement élevé cette année. Pouvez-vous nous donner des exemples de mesures financées par cette dotation ? Nous avons par ailleurs eu des débats houleux sur la réforme de la haute fonction publique. Cette réforme a-t-elle des conséquences particulières sur les crédits du programme 148 « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonction publiques » ?

**M. Claude Nougain, rapporteur spécial.** – La question de la répartition des crédits ouverts sur la provision relative aux rémunérations publiques est encore assez floue. Ces crédits devraient être dédiés aux mesures décidées dans le cadre du rendez-vous salarial de la fonction publique du mois de juillet dernier. Je cite, pêle-mêle, l'allocation de télétravail, la prime de 500 euros des maîtres d'apprentissage, ainsi que les mesures en faveur des agents publics de la catégorie C – revalorisation des grilles et bonification d'ancienneté – qui sont, selon moi, des éléments essentiels.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial.** – La réforme de la haute fonction publique comprend deux aspects : la question de l'école et celle de la fusion des corps. La suppression au 1<sup>er</sup> janvier 2022 de l'École nationale d'administration (ENA) et son remplacement par l'Institut national du service public ne se traduira pas par des économies, mais probablement, au moins à court-terme, par une augmentation des crédits au titre de la subvention octroyée à cet opérateur pour charges de service public. Quant à la question de l'avenir des corps, les décrets sont en cours de publication. Ils sortent au fil de l'eau. Il est à ce stade extrêmement difficile d'évaluer l'impact budgétaire pour 2022.

**M. Thierry Cozic.** – En 2021, 1 800 suppressions d'emplois ont été annoncées à la DGFIP, accompagnées des 989 fermetures de trésoreries. Dans le PLF pour 2022, 1 392 nouvelles suppressions sont prévues. J'ai le sentiment que l'État organise son impuissance dans la lutte contre la fraude fiscale. L'actualité récente – je pense aux *Pandora papers* – a pourtant montré que, sur ce front, nous avons besoin de tous les moyens humains nécessaires pour recouvrer des sommes de plus en plus importantes.

De plus, les élus sur nos territoires nous font remonter des difficultés liées au décaissement des fonds du plan de relance. Je rappelle que ce sont les agents de la DGFIP qui doivent piloter la mise en place des fonds de soutien. Les suppressions d'équivalents temps plein (ETP) vont de pair avec les fermetures de trésoreries. Or la dématérialisation ne peut se substituer à l'accueil du public. La fracture numérique est un handicap de tous les jours. La Cour des comptes indiquait en 2018 que la qualité de l'accueil aux guichets est particulièrement dégradée dans certaines zones, avec parfois plus de trois heures d'attente en moyenne. Pensez-vous que ces 1 392 nouvelles suppressions soient de nature à garantir un service public de proximité et de qualité pour nos concitoyens ?

**M. Marc Laménie.** – Cette mission est fortement affectée par les réductions de moyens humains. N'est-ce pas une contradiction puisque l'objectif est de préserver les recettes de l'État ? Les rapporteurs spéciaux ont insisté sur la fraude, qui est très importante.

Les trésoreries constituaient un lien de proximité avec les élus locaux. Les directeurs des finances publiques affirment que ce lien sera maintenu grâce à des réseaux de conseillers. Avons-nous une idée de l'efficacité d'un tel dispositif ?

L'administration des douanes utilise des équipements et des véhicules spécialisés. Qu'en est-il de l'évolution des effectifs des douaniers « motards » ?

Quant au patrimoine immobilier de l'État, les cessions représentent des montants importants. Quels sont les types de bâtiments concernés ?

**M. Emmanuel Capus.** – Ma première question est relative à la DGFIP. Notre commission des finances doit se montrer cohérente et se réjouir de cet effort de maîtrise qu'elle a toujours appelé de ses vœux. Nous aimerions d'ailleurs que les efforts soient de même ampleur en ce qui concerne les autres missions !

Je partage l'inquiétude en matière de fraude fiscale. Est-elle plus importante qu'avant ? Je l'ignore, mais il me semble que des efforts importants ont été consentis pour clarifier les relations avec nos voisins et favoriser les échanges internationaux d'informations. Parallèlement aux efforts de maîtrise de la masse salariale, principalement liés à la numérisation et à la dématérialisation, des moyens techniques et informatiques ont-ils été mis en œuvre en matière de lutte contre la fraude pour contrebalancer la diminution des moyens humains ?

Le rapport précise qu'il y a eu une réorganisation de nos douanes pour tenir compte du Brexit. Cette réorganisation fonctionne-t-elle bien ? Est-elle à la hauteur des enjeux, je pense notamment à la crise de la pêche ? Avons-nous les moyens humains d'assumer une politique plus offensive par rapport au Royaume-Uni ?

**M. Christian Bilhac.** – Je me félicite également des économies réalisées. Les crédits de cette mission s'élèvent à environ 10 milliards d'euros, soit à peu près le montant recouvré au titre du contrôle fiscal. En supprimant trop de personnels, il ne faudrait toutefois pas que l'on perde beaucoup plus que ce que l'on gagne ! *Idem* pour la douane, qui mérite d'être renforcée, notamment en raison du Brexit.

Le réseau a été beaucoup transformé, les points de contact ne sont souvent que des permanences ouvertes quelques heures par semaine. De nombreux maires se plaignent de l'éloignement. Les directions régionales et Bercy ont-ils pris leur part dans cette réorganisation ou l'effort de réduction d'effectifs n'a-t-il été supporté que par le réseau déconcentré, sur le terrain ?

**M. Michel Canévet.** – Mes préoccupations sont similaires à celles d'Emmanuel Capus. En matière d'évolution informatique, les choses se sont plutôt bien passées pour la DGFIP, j'en veux pour preuve la mise en œuvre du prélèvement à la source et les dispositifs liés au fonds de solidarité. Nous

avons constaté certains errements de l'État au sujet des programmes informatiques. J'ai le sentiment que l'évolution du réseau de la DGFIP va dans le bon sens puisqu'il s'agit de réduire le coût global et de s'adapter aux évolutions intervenues pour le prélèvement des impôts. Qu'en pensent les rapporteurs spéciaux ?

Ma dernière préoccupation porte sur l'immobilier. Les moyens immobiliers dédiés à la rénovation des bâtiments publics ayant été décuplés dans le cadre du plan de relance, des chantiers ont-ils pris du retard ? Que faudrait-il faire pour pallier rapidement cet état de fait ?

**M. Bernard Delcros.** – Je souhaite que l'exemple de la DGFIP soit suivi par d'autres secteurs. La délocalisation de services entiers a permis de relocaliser des emplois publics dans les territoires ruraux et les petites villes. C'est un bon exemple en matière d'aménagement du territoire.

En ce qui concerne la réforme des trésoreries, la DGFIP annonce une augmentation des points d'accueil, mais une partie importante d'entre eux sont situés dans les maisons de services au public ou dans les maisons France Service. Il serait utile d'évaluer le coût d'un tel transfert de charges vers les collectivités.

**M. Éric Bocquet.** – Je pense, en cet instant, au rapport très critique produit l'an dernier par notre ancien collègue Jacques Genest sur la présence des services de l'État dans les territoires avec toutes les conséquences que cela entraîne, notamment dans les territoires ruraux.

La DGFIP a été le plus gros contributeur à la réduction des emplois publics dans ce pays : 30 000 ETP de moins depuis 2008, ça n'est pas rien. Comment imaginer que cela se fasse sans conséquence ? On met aujourd'hui en avant les nouvelles modalités d'analyse, notamment l'intelligence artificielle et le *data mining*. Google, qui devait 7 milliards d'euros d'impôts à la France et qui s'en est finalement tiré avec un chèque de 1 milliard, envisage d'aider la DGFIP à traquer les piscines non déclarées dans neuf départements français, à titre expérimental, à partir du mois d'octobre. Confirmez-vous cette information, qui pourrait prêter à sourire si ce n'était pas tragique ?

**M. Claude Nougéin, rapporteur spécial.** – Plusieurs d'entre vous ont fait allusion aux diminutions d'effectifs. Les résultats du contrôle fiscal ont atteint un pic en 2019, avec 11 milliards d'euros recouvrés, mais sont retombés à 7,8 milliards d'euros en 2020. Il faut cependant nuancer cette baisse, c'est le même montant que les services du contrôle fiscal avaient recouvré en 2018, alors même que les résultats de l'année 2020 ont été très touchés par la crise sanitaire et économique.

Les contrôles sur place ont été gelés durant le premier confinement, avant de ne reprendre que très progressivement. Par ailleurs, la lutte contre la fraude fiscale n'est pas seulement une question de moyens humains, c'est aussi une question de mobilisation des nouvelles technologies et de

perfectionnement de nos outils d'analyse. Les choses ont changé : la fraude est plus complexe, le volume des informations reçues ne cesse d'augmenter. Nous avons besoin de ces nouveaux dispositifs pour lutter contre la fraude qui, je le rappelle, ne doit pas être confondue avec l'évasion fiscale. Nous devons aussi tenir compte du fait que plus nos outils sont efficaces, plus ils peuvent avoir un effet désincitatif sur la fraude.

La DGFIP est en mesure de s'adapter aux nouveaux risques de fraude, elle l'a montré avec le fonds de solidarité. La Cour des comptes, dans un rapport sur les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation, a souligné que le risque de fraude sur le fonds de solidarité avait été mieux anticipé que le risque de fraude sur le chômage partiel. Là-encore, il ne faut pas non plus confondre fraude et erreurs de bonne foi de la part de certaines entreprises, d'autant que les règles d'éligibilité ont été modifiées à plusieurs reprises.

S'agissant du réseau des trésoreries, on voit sur le terrain qu'elles servent davantage aux municipalités qu'aux citoyens eux-mêmes, d'autant que les secrétaires de mairies de petites communes ont parfois du mal à suivre les changements fréquents de procédure et peuvent avoir besoin d'aide pour établir le budget communal, en particulier quand il s'agit de nouveaux maires. Sur ce point, je précise que la DGFIP doit déployer d'ici 2023 son réseau de 1 000 conseillers aux décideurs locaux : 450 sont entrés en fonction en 2021.

La DGFIP voit ses dépenses reculer, il faut s'en réjouir à condition que le service au public n'en pâtisse pas. En cinq ans, les effectifs sont passés 105 000 à 96 000, c'est important sachant que les dépenses de personnels représentent 85 % des crédits. Il faut également tenir compte de la modification des activités et des missions, avec le prélèvement à la source par exemple. Attention dans ce cadre à ne pas trop se reposer sur les entreprises pour accomplir certaines missions, je pense ici à la prime dite de pouvoir d'achat de 100 euros que le Gouvernement vient d'annoncer. Un maire qui est aussi artisan me disait que, pour le versement de cette prime à ses huit salariés, le prestataire informatique lui demandait 2 000 euros pour adapter le logiciel de paie : quand l'État sous-traite son travail, le bon sens ne l'emporte pas toujours.

La délocalisation des services de la DGFIP vers des villes moyennes n'est pas un mouvement rapide, il fallait trouver des villes qui accueillent ces services, organiser les déménagements, cela demande du temps, mais le mouvement est pris, dans le bon sens. Je ne connais pas le nombre d'usagers à France Services.

Les Douanes ont bénéficié de nouveaux matériels, en particulier d'avions, de bateaux, de scanners pour les containers, qui sont beaucoup plus efficaces.

**La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits des missions « Gestion des finances publiques », « Transformation et fonction publiques » et « Crédits non répartis ».**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits des missions « Gestion des finances publiques » et « Transformation et fonction publiques ». Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Crédits non répartis ».**



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Service des retraites de l'État (SRE)**

- M. Guillaume TALON, chef de service ;
- M. Philippe CHATAIGNON, chef du bureau financier et des statistiques.

### **Direction du budget (DB)**

- Mme Marie CHANCHOLE, sous-directrice de la 6e sous-direction ;
- M. Richard BORDIGNON, chef du bureau des retraites et régimes spéciaux.

### **Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)**

- M. Marc PAPINUTTI, directeur général ;
- Mme Élise TEXIER, sous-directrice du droit social des transports terrestres ;
- Mme Gabrielle DERUCHE, chargée d'étude au bureau du droit social des transports ferroviaires ou guidés et des réseaux de transports publics urbains.

### **Direction des affaires maritimes (DAM)**

- M. Thierry COQUIL, directeur ;
- M. Philippe GABRIEL, chef du bureau de la sécurité sociale des marins.

### **Établissement national des invalides de la marine (ENIM)**

- Mme Malika ANGER-BOURESSAM, directrice ;
- Mme Sandrine TARDIF, cheffe du département des finances et des moyens généraux.

**Caisse de retraites du personnel de la RATP (CRP RATP)**

- M. Christophe ROLIN, directeur.

**Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)**

- M. Yann-Gaël AMGHAR ; directeur général.

## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>