

N° 147

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 15a

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

CRÉDITS NON RÉPARTIS

ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES

Rapporteurs spéciaux : MM. Claude NOUGEIN et Thierry CARCENAC

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
 PREMIÈRE PARTIE LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »	
I. LA PRINCIPALE MISSION DE « BERCY », AU CŒUR DE LA MODERNISATION DE L’ACTION PUBLIQUE.....	13
A. L’ADMINISTRATION FISCALE, LA DOUANE ET LES AUTRES.....	13
B. UNE QUASI-STABILITÉ DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT APRÈS RETRAITEMENT DES LOYERS BUDGÉTAIRES	14
C. UNE CONTRIBUTION TOUJOURS TRÈS FORTE À LA RÉDUCTION DU NOMBRE D’AGENTS PUBLICS	17
II. LA DGFIP : UN BUDGET PARTIELLEMENT EN TROMPE-L’ŒIL, QUI NE DIT RIEN DES TRANSFORMATIONS MAJEURES À VENIR	19
A. LA PROGRAMMATION 2019, DERNIER EXERCICE DES ANNÉES « POST- FUSION » ?.....	19
1. <i>La suppression de 2 130 postes, seul véritable axe stratégique du pilotage budgétaire en</i> <i>2019</i>	19
2. <i>Une pression croissante sur le fonctionnement des services</i>	21
3. <i>Un affaiblissement progressif des moyens de lutte contre la fraude fiscale</i>	23
4. <i>Une réorganisation territoriale qui navigue toujours à vue.....</i>	25
a) <i>Près de 800 fusions de services territoriaux en cinq ans</i>	25
b) <i>Un pilotage au « rabot » plutôt qu’une adaptation aux réalités.....</i>	28
c) <i>Une coordination insuffisante entre les administrations, et une concertation</i> <i>défaillante avec les collectivités.....</i>	29
d) <i>Une mutualisation très insuffisante</i>	30
B. LES PRÉMICES D’UNE RESTRUCTURATION D’AMPLEUR INÉDITE, DONT LES MODALITÉS SONT ENCORE TROP FLOUES.....	31
1. <i>Les perspectives du plan « Action publique 2022 » : dématérialisation, revue des</i> <i>missions, et création d’une Agence unique du recouvrement</i>	31
2. <i>Le datamining : révolution ou stratégie de communication ?</i>	34
3. <i>Des conséquences majeures sur les effectifs de la DGFIP, qui pourraient à terme être</i> <i>réduits d’un tiers... ..</i>	37
4. <i>... sur son organisation territoriale, rendant intenable la logique du « rabot »</i>	38
III. LA DGDDI : ENTRE PRIORITÉS IMMÉDIATES ET ÉVOLUTIONS DE LONG TERME	39
A. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE SOUS LE SIGNE DU BREXIT.....	39
1. <i>La création de 350 postes pour faire face au Brexit.....</i>	40
2. <i>Le soutien aux ruralistes et la lutte contre la contrebande de tabac, autre priorité de</i> <i>l’année à venir.....</i>	42

3. L'achèvement du renouvellement des moyens aériens et la poursuite du renouvellement des moyens maritimes.....	43
B. ...QUI REFLÈTE AUSSI UN PROGRAMME DE MODERNISATION À PLUS LONG TERME.....	44
1. Une transformation qui s'inscrit désormais dans le cadre du plan « Action publique 2022 »	44
2. Un réseau territorial qui devra encore évoluer.....	47
a) Une rationalisation déjà engagée pour tenir compte de l'évolution des métiers de la douane et du déplacement géographique des enjeux	47
b) Des conséquences sur la politique immobilière de la douane.....	49
c) Un effort de prévisibilité, de mutualisation et de concertation qui doit être accru en vue des prochaines réorganisations	50

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

I. L'INSCRIPTION DES CRÉDITS DANS LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE.....	51
A. UNE TRAJECTOIRE CROISSANTE POUR LES CRÉDITS DE LA MISSION	51
1. Un relèvement du plafond qui tient compte de la diminution de la mise en réserve des crédits des autres missions.....	51
2. Un léger écart à la trajectoire pour 2019	52
B. LE RECOURS À LA MISSION COMME « RÉSERVE CENTRALE DE BUDGÉTISATION »	52
1. Une introduction par la loi de programmation pour 2018-2022	52
2. Une réserve qui pourra faire l'objet d'un recours à partir de 2020	53
II. UNE OUVERTURE DE CRÉDITS SUR LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION	53
A. UNE DOTATION STABLE POUR LE PROGRAMME 552, ADAPTÉE À LA DOCTRINE D'EMPLOI DE SES CRÉDITS.....	54
1. Un montant de crédits égal à celui ouvert en 2018	54
2. Une dotation soumise à une stricte doctrine d'emploi.....	54
B. UNE OUVERTURE INHABITUELLE DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 551	55
1. Une dotation inscrite à la suite des négociations salariales dans la fonction publique.....	56
2. Des crédits affectés au financement de la revalorisation de certaines rémunérations et d'une mesure de transfert	56

**TROISIÈME PARTIE
LA MISSION « ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES »**

I. ENTIÈREMENT DÉVOLUE À LA RÉALISATION DU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT, LA MISSION « ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES » CONSTITUE SURTOUT UN VECTEUR FINANCIER D'ACTION PUBLIQUE 2022	59
A. UNE MISSION DESTINÉE À FINANCER LA RÉNOVATION DES BÂTIMENTS IMMOBILIERS MUTUALISÉS ET À SOUTENIR LES RÉFORMES DE L'ACTION PUBLIQUE	59

B. LES CRÉDITS DE LA MISSION TRADUISENT SA MONTÉE EN CHARGE PAR RAPPORT À 2018.....	61
1. <i>Une modification du triennal</i>	61
2. <i>Une montée en charge de la mission conjuguée à l'anticipation du calendrier d'engagement des crédits du programme 348</i>	62
 II. LA RÉNOVATION DES BÂTIMENTS DOMANIAUX MUTUALISÉS TRADUIT LA NOUVELLE APPRÉHENSION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT	63
A. L'ESSENTIEL DES CRÉDITS DU PROGRAMME DEVRAIT ÊTRE ENGAGÉ DÈS 2019	63
1. <i>Un calendrier anticipé afin de permettre la réalisation des travaux d'ici 2022.....</i>	63
2. <i>Une montée en charge des crédits immobiliers interministériels.....</i>	67
B. CE PROGRAMME INCARNE LA NOUVELLE ORIENTATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT	68
1. <i>Une politique rénovée, mise en œuvre par une direction de l'immobilier de l'État confortée.....</i>	68
2. <i>Un lien clairement établi avec la réforme de l'action publique.....</i>	69
 III. LES FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE DEVRONT ATTESTER DE LEUR EFFICACITÉ	71
A. TRADUCTIONS SYMBOLIQUES D'« ACTION PUBLIQUE 2022 », CES FONDS VISENT AUSSI À EN ASSEOIR LA CRÉDIBILITÉ	71
B. LEUR ACTION DEMEURE IMPRÉCISE À CE STADE.....	73
C. LEUR SOUTIEN SERA TOUTEFOIS SYMBOLIQUE AU REGARD DU QUANTUM D'ÉCONOMIES ESCOMPTÉ.....	75
1. <i>Une faible part dans le quantum d'économies attendu</i>	75
2. <i>Les risques pour le service public et la dépense publique</i>	76
 LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	79
I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »	79
II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS ».....	80
III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA MISSION « ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES ».....	80

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	83
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	91
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 77 bis</i> Augmentation à trois jours du délai de carence pour la prise en charge des congés de maladie des personnels du secteur public	91
• <i>ARTICLE 77 bis (nouveau)</i> Expérimentation du compte financier unique pour les collectivités territoriales	96
• <i>ARTICLE 77 ter (nouveau)</i> Mise en place d'une agence comptable au sein des collectivités publiques volontaires	99
EXAMEN EN COMMISSION.....	103
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	117

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

1. La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est la principale mission du pôle économique et financier de l'État. **L'administration fiscale (la DGFIP) et l'administration des douanes (la DGDDI) représentent les trois quarts cet ensemble**, le reste étant constitué de diverses politiques et structures de pilotage transversales.

2. Après correction du montant des loyers budgétaires (346,1 millions d'euros), il apparaît que **les crédits de la mission diminuent seulement de 0,7 % en 2019 (-69 millions d'euros)**, pour s'établir à 10,7 milliards d'euros.

3. Cette baisse est **presque intégralement supportée par les crédits de personnel**, qui représentent à eux seuls 82,6 % des crédits de la mission. Cette trajectoire correspond à la suppression de 1 947 ETP, faisant de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », cette année encore, **le principal contributeur à l'effort de réduction des effectifs de la fonction publique d'État**, juste devant le ministère de l'éducation nationale (-1 800 ETP) et loin devant tous les autres.

La direction générale des finances publiques (programme 156)

4. **Pour la DGFIP, l'exercice 2019, caractérisé par une baisse de 0,9 % (73 millions d'euros) des crédits, s'inscrit en apparence dans la continuité des dix dernières années.** Il est tout entier bâti sur un objectif de **suppression de 2 130 ETP**, soit le schéma d'emplois « habituel » hors 2017 et 2018 (où 500 postes avaient été « préservés » dans la perspective du prélèvement à la source). Les gains d'efficacité permis par la **dématérialisation**, du reste bien réels, **ne constituent pas en pratique le critère premier des gestionnaires.**

5. **Il en résulte une pression croissante sur le fonctionnement des services : à organisation et tâches inchangées - voire alourdies** avec le prélèvement à la source, l'IFI, le PFU, la suppression de la TH ou encore la révision des valeurs locatives etc. -, les agents ne sont plus en mesure d'effectuer correctement leur travail. **La baisse continue des résultats du contrôle fiscal en témoigne, et contraste avec la priorité donnée par le Gouvernement à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales** : 13,5 milliards d'euros de droit et pénalités ont ainsi été notifiés en 2017, soit un milliard d'euros de moins qu'en 2018 - et encore ces chiffres sont-ils « gonflés » par quelques affaires significatives et la dernière année du service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR).

6. **La réorganisation du réseau territorial, quant à elle, se caractérise cette année encore par une forme de « navigation à vue »** : les fusions restent décidées de façon opportuniste, au gré des départs en retraite et des mutations individuelles, **sans stratégie d'ensemble, sans concertation avec les élus, et sans prise en compte suffisante des besoins** - comment expliquer, sinon, que 61 % des EPCI dépendent encore de deux trésoreries ou plus ? **L'effort est pourtant bien réel : 782 fusions ont eu lieu entre 2012 et 2018, et le nombre de services ne comptant qu'un seul agent est passé de 46 à 6.** Ce n'est donc pas tant l'ampleur de l'effort qui est en cause que ses modalités et sa répartition.

7. Pourtant, si le budget 2019 de la DGFiP ressemble à bien des égards aux précédents, il est aussi un budget en trompe-l'œil. L'administration fiscale est en effet à la veille d'une restructuration dont l'ampleur est inédite, mais qui ne trouve aucune traduction sur le plan budgétaire. À cet égard, on peut considérer que la programmation 2019 manque de sincérité politique, sinon de sincérité budgétaire.

8. La direction fixée par le plan « Action publique 2022 » est pourtant claire : création d'une agence unique du recouvrement, généralisation de la dématérialisation, réorganisation des services selon une logique de « *front office* » (l'accueil physique) et de « *back office* » (la gestion des dossiers), intensification du recours au *datamining*, refonte des missions pour les collectivités locales etc. Ces perspectives, qui ont été confirmées par le ministre de l'action et des comptes publics, auront un impact considérable sur les effectifs et le réseau de la DGFiP, sans commune mesure avec les années précédentes.

9. Dans ce contexte, le pilotage « au rabot » des effectifs et la réorganisation « à vue » du réseau ne seront plus tenables. La DGFiP devra se doter d'une stratégie pluriannuelle claire, donner de la visibilité aux territoires, et accroître ses efforts de mutualisation, notamment sans le cadre des maisons de services au public (MSAP).

La direction générale des douanes et droits indirects (programme 302)

10. La DGDDI fait depuis trois ans exception au sein de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » : ses effectifs et ses crédits augmentent. En 2019, 1,6 milliard d'euros sont demandés sur le programme 302, en hausse de 2,6 % (41 millions d'euros). La programmation budgétaire reflète, d'une part, les grandes priorités de l'année à venir, et d'autre part, la poursuite de la modernisation à long terme de la douane.

11. La première priorité de la douane est la préparation au *Brexit*, qui touchera tous ses métiers : contrôle des flux de marchandises et de passagers, missions fiscales. Le schéma d'emplois prévoit la création de 350 postes en 2019, correspondant au solde net de 250 ETP au titre du *Brexit* et de -100 ETP au titre de la modernisation. Ces créations s'ajoutent à celles des années précédentes (285 ETP en 2016, 250 ETP en 2017, 200 ETP en 2018), et contrastent avec les réductions mises en œuvre depuis le traité de Maastricht.

12. La deuxième priorité est le soutien aux buralistes et la lutte contre la contrebande de tabac. Le nouveau protocole signé en février 2018 porte le montant total des aides aux buralistes à 111 millions d'euros. Un « fonds de transformation » de 80 millions d'euros sur la période 2018-2021 devrait aider ceux-ci à évoluer vers un modèle de commerçant de proximité - l'objectif de « zéro numéraire » dans les centres de finances publiques d'ici deux à trois ans pourrait être l'occasion d'une diversification, par exemple dans le cadre d'un partenariat avec *La Poste*. Le pendant nécessaire est une lutte résolue contre les trafics : le nouveau système de traçabilité, l'accord signé avec Andorre ou encore les priorités assignées aux brigades de contrôle sont autant de pas dans la bonne direction.

13. Le troisième fait marquant de l'exercice 2019 est le quasi-achèvement du renouvellement des moyens aéromaritimes de la DGDDI, qui se traduit par une baisse des dépenses d'investissement (-29 %). Les sept nouveaux avions *Beechcraft* devraient être opérationnels d'ici fin 2019, et 80 % du parc naval devrait avoir été renouvelé en 2020. S'agissant des quatre hélicoptères, la douane a finalement fait le choix de la location pour trois d'entre eux (dont deux aux Antilles). L'avenir dira s'il s'agit d'un choix budgétaire avisé. À court terme, il libère en tout cas la DGDDI des coûts de maintenance.

14. Au-delà de ces priorités immédiates, la douane est engagée dans une transformation en profondeur de ses missions, qui se joue à plus long terme. Un important chantier de **dématérialisation** et de **modernisation des systèmes d'information** est engagé, notamment pour adapter ceux-ci aux dispositions du nouveau code des douanes de l'Union (CDU) et de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC). **Quoiqu'important, l'impact de la dématérialisation sur l'organisation fonctionnelle et territoriale de la DGDDI sera moindre que pour la DGFIP**, car les métiers de la douane, administration du reste plus petite, comportent une forte dimension opérationnelle, là où l'administration fiscale est avant tout une administration de traitement de l'information. **Aussi sa programmation budgétaire n'appelle-t-elle pas les mêmes réserves.**

15. S'agissant de la réorganisation territoriale, la géographie des 168 bureaux et 210 brigades de la DGDDI doit être adaptée aux nouveaux besoins. **Quelque 44 fusions ont eu lieu depuis 2015**, essentiellement parmi les bureaux et dans le réseau comptable, selon un plan stratégique qui devrait s'achever en 2020, avec deux ans de retard. **On compte encore, ceci dit, 35 bureaux ou brigades avec moins de cinq agents.**

16. L'objectif d'une « déconcentration de proximité » pourrait se heurter à la limite du « stock » de services pouvant être installés dans les territoires plutôt qu'en administration centrale. En effet, de nombreux services de la DGDDI ont **déjà été déconcentrés** : ressources humaines à Bordeaux, finances à Lyon, formation dans les écoles des douanes de Tourcoing et La Rochelle, ou encore services spécialisés en matière de fiscalité à Metz (fiscalité routière) ou Nice (fiscalité environnementale).

La grande bataille des systèmes d'information

17. Les treize grands projets informatiques rattachés à la mission représentent un quart du coût total des grands projets de l'État, pour un montant total **608 millions d'euros**. Le retard constaté est aujourd'hui assez faible (18 % par rapport à la prévision initiale), ce qui s'explique en grande partie par le lancement récent de plusieurs d'entre eux. En revanche, **le dérapage budgétaire est préoccupant, avec un surcoût global de 95 % par rapport à la prévision initiale, contre 31 % pour l'ensemble des projets de l'État.**

18. À cet égard, le précédent fâcheux de l'Opérateur national de paye (ONP), projet interrompu en 2014 après **346 millions d'euros dépensés en pure perte**, constitue une mise en garde contre les erreurs de conception et la faiblesse du pilotage. Les projets **SIRHIUS** (ressources humaines) et **PAYSAGE** (paye), qui totalisent à eux seuls 18 années de développement et 106 millions d'euros de surcoût, en sont directement issus. D'une manière générale, **les projets conduits par la DGDDI suscitent moins d'inquiétude que ceux de la DGFIP, tant sur le plan technique que financier.**

19. Il semble cependant que personne n'ait véritablement mesuré l'ampleur de la tâche qui s'annonce. Le budget informatique de la DGFIP a ainsi été divisé par dix en dix ans, et **80 % des dépenses d'investissement vont à la maintenance d'applications souvent obsolètes**, dont certaines datent des années 1980. Il y a une dizaine de ruptures applicatives dans la seule chaîne du contrôle fiscal. **La modernisation des systèmes d'information est pourtant la clé de voûte des réformes structurelles à venir, à commencer par celle de l'agence du recouvrement.**

20. Dans cette perspective, deux grandes erreurs devront impérativement être évitées à l'avenir – ce qui ne pourra se faire qu'avec un **renforcement du pilotage interministériel**, par exemple sous l'égide de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

21. Première erreur : vouloir faire la « révolution numérique à droit constant ». La complexité des projets, parfois fatale, s'explique en partie par l'absence de simplification en parallèle de règles hétérogènes et sédimentées. **L'enjeu est évident en matière fiscale, où la simplification des impôts (assiette etc.) et des procédures (obligations déclaratives, délais, recours, droits de communication etc.) est un préalable à la réussite d'un projet tel que celui de l'agence du recouvrement.** Cela n'implique nullement de remettre en cause les grands équilibres de notre système fiscal : de légers ajustements peuvent suffire à rendre des procédures compatibles entre elles dans un même système d'information.

22. À cet égard, le transfert de la DGDDI à la DGFIP du recouvrement des taxes sur les boissons non alcooliques (article 62 du PLF), qui s'accompagne de l'alignement des procédures sur celles de la TVA, constituera un « test » instructif. La suppression de dix-sept petites taxes (article 9 du PLF) est également bienvenue dans cette perspective.

23. Deuxième erreur : la « forteresse numérique assiégée ». Aucun projet ambitieux ne pourra réussir sans rendre les systèmes **interopérables** entre eux, et **évolutifs** dans le temps. Or les grandes directions des ministères économiques et financiers **ont toujours privilégié à ce jour le développement puis la maintenance de « leurs » applications, quelles défendent sans véritablement se soucier de leur compatibilité avec « l'extérieur ».** Cette situation complique déjà les échanges d'informations entre administrations, et pourrait demain compromettre le projet de l'agence du recouvrement. Pour mémoire, la DGFIP et la DGDDI utilisent, au bas mot, **quelque 200 traitements de données et 50 téléservices**, hétérogènes, pas toujours compatibles entre eux et souvent obsolètes.

La mission « Crédits non répartis »

24. Avec un montant de 203 millions d'euros en CP et 503 millions d'euros en AE, la mission « Crédits non répartis » est **la mission la moins dotée du budget général pour 2019.**

25. Son niveau de CP pour 2019 dépasse cependant le plafond prévu par la programmation pluriannuelle, en raison d'une **budgétisation inhabituelle du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »** à hauteur de 79 millions d'euros. La dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » demeure égale au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2018, soit 124 millions d'euros.

La mission « Action et transformation publiques »

26. Créée par la loi de finances pour 2018, la mission « Action et transformation publiques » constitue **un vecteur budgétaire** de la démarche de réforme de l'action publique engagée par le Gouvernement sous le terme d'« **Action publique 2022** ». Cette mission est présentée comme **non pérenne** et a vocation à être supprimée au terme de ce processus. **Par ailleurs, l'intégralité des crédits qu'elle porte participe à la réalisation du Grand plan d'investissement,** au titre de deux de ses priorités : la transition écologique et la transition numérique.

27. Les crédits proposés pour 2019 traduisent sa **montée en charge**, alors que l'exercice 2018 prévoyait essentiellement des autorisations d'engagement (AE) à hauteur de 220 millions d'euros, les crédits de paiement (CP) étant limités à 20 millions d'euros. **Pour 2019, il est prévu un montant de 1 200 millions d'euros en AE et de 310 millions d'euros en CP.** Le plafond du triennal, fixé à 280 millions d'euros, est donc dépassé, ce qui s'explique **par la création d'un nouveau programme 351 « Fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines ».**

28. La progression des crédits de la mission résulte essentiellement de l'inscription de 900 millions d'euros sur le programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants », pour lequel la quasi totalité des AE prévues d'ici à 2022 est inscrite dès 2019. Il s'agit d'engager les travaux de rénovation et de construction dès 2019, afin de permettre leur livraison d'ici 2022. Compte tenu des besoins de financement pour la rénovation et la mise aux normes des cités administratives, **des choix devront être opérés et tous les dossiers soumis ne pourront pas être soutenus.**

29. La rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi occupants traduit certes la montée en charge des crédits immobiliers interministériels. Elle reflète surtout **le lien nouveau opéré entre la politique immobilière de l'État et la réforme de l'action publique**. Appuyée sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), cette démarche s'inscrit dans le cadre des réflexions conduites sur le redimensionnement de certains réseaux d'administration déconcentrée, à l'instar du réseau de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

30. Les deux autres programmes de la mission concourent également à cette réforme. Les deux fonds, pour la transformation de l'action publique (programme 349) et pour l'accompagnement interministériel ressources humaines (programme 351), visent à soutenir des projets de réforme de l'action publique ou de mobilité des agents publics, sous la forme d'appels à projets. **Un montant de 160 millions d'euros en CP est prévu en 2019 pour le fonds pour la transformation de l'action publique, contre 50 millions d'euros pour le nouveau fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines, créé par le présent projet de loi de finances.**

31. De fait, davantage qu'un bras armé financier, ils constituent surtout **un moyen d'asseoir la crédibilité du processus « Action publique 2022 », sur lequel le Gouvernement fonde sa trajectoire des comptes publics pour les années 2018 à 2022** et duquel un quantum d'économies de 4,5 milliards d'euros d'ici 2020 est escompté.

À la date du 10 octobre 2018, date limite fixée par l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), vos rapporteurs spéciaux avaient reçu 94 % des réponses du ministère au questionnaire budgétaire sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Vos rapporteurs spéciaux relèvent la nette amélioration du taux de réponse par rapport aux exercices précédents.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Crédits non répartis ».

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Action et transformation publiques ».

PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

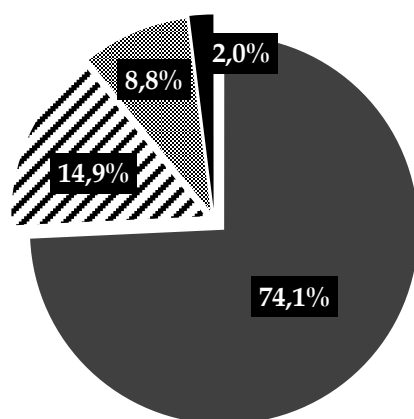
I. LA PRINCIPALE MISSION DE « BERCY », AU CŒUR DE LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

A. L'ADMINISTRATION FISCALE, LA DOUANE ET LES AUTRES

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est la **principale mission du pôle économique et financier de l'État**. Les crédits de la mission sont répartis entre quatre programmes d'ampleur très inégale, qui peuvent être regroupés en deux catégories.

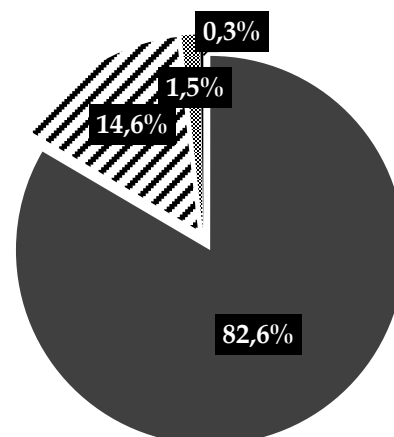
Les crédits demandés en 2019 pour la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

Répartition par programme (en CP)



■ Programme 156 ▨ Programme 302
▩ Programme 218 ■ Programme 148

Répartition par titre (en CP)



■ Titre 2 : personnel ▨ Titre 3 : fonctionnement
▩ Titre 5 : investissement ■ Titre 6 : intervention

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

Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » correspondent aux deux grandes directions à réseau du périmètre ministériel. Il s'agit de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Ces deux programmes représentent à eux seuls 89 % des crédits de paiements de la mission.

Les deux autres programmes correspondent à des politiques de coordination et de pilotage à dimension interministérielle :

- le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » porte les crédits de divers services à vocation transversale, voire interministérielle : les cabinets des ministres et des secrétaires d'État, la direction du budget (DB), la direction générale de l'administration et la fonction publique (DGAFP), la direction des achats de l'État (DAE), l'inspection générale des finances (IGF), la cellule anti-blanchiment Tracfin, l'agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), la direction des achats de l'État (DAE), l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), ou encore le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH). Sont également inscrits sur cette action, depuis 2017, les effectifs et les crédits de l'agence française anti-corruption¹ (AFA) ;

- le programme 148 « Fonction publique » porte les crédits de l'École nationale d'administration (ENA) et des institutions régionaux d'administration (IRA), ainsi que les prestations d'action sociale interministérielle (garde d'enfants, places en crèche, chèque vacances etc.), et depuis 2018, trois fonds interministériels destinés à valoriser des initiatives ayant trait, respectivement, à l'innovation RH, à l'amélioration des conditions de travail, et aux systèmes d'information pour les ressources humaines (SIRH).

B. UNE QUASI-STABILITÉ DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT APRÈS RETRAITEMENT DES LOYERS BUDGÉTAIRES

À la lecture des documents budgétaires, les crédits demandés au titre de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour l'année 2019 affichent une forte baisse de 1,8 % en AE (-191 millions d'euros) et de 3,8 % en CP (-411 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, pour s'établir à **10,7 milliards d'euros en AE et 10,4 milliards d'euros en CP**.

¹ Créée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique.

**Crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »
et évolution par rapport à la loi de finances initiale pour 2018**
(avec retraitements des mesures de périmètre et transferts)

(à périmètre constant format PLF 2019, en millions d'euros)

		Exec. 2017	LFI 2018	PLF 2019		dont titre 2		dont hors titre 2	
Prog. 156 (DGFiP)	AE	7 810	7 868	7 982	1,4%	6 881	0,8%	1 101	18,5%
	CP	7 818	7 811	7 738	-0,9%	6 881	0,8%	857	-1,7%
Prog. 302 (DGDDI)	AE	1 493	1 541	1 610	4,5%	1 245	1,8%	365	15,0%
	CP	1 498	1 545	1 586	2,6%	1 245	1,8%	341	5,8%
Prog. 218 (MEF)	AE	1 068	904	904	0,0%	507	1,5%	396	-1,8%
	CP	1 055	922	917	-0,5%	507	1,5%	410	-2,9%
Prog. 148 (FP)	AE	169	239	207	-13,5%	0,2	-99,3%	207	-1,1%
	CP	194	238	207	-13,4%	0,2	-99,3%	207	-1,0%
TOTAL	AE	10 540	10 551	10 702	1,4%	8 634	-0,7%	2 068	11,3%
	CP	10 565	10 517	10 448	-0,7%	8 634	-0,7%	1 815	-0,6%

Source : commission des finances, d'après les données du Secrétariat général des ministères économiques et financiers

**Crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »
et évolution par rapport à la loi de finances initiale pour 2018**
(sans retraitements des mesures de périmètre et transferts)

(à périmètre courant, en millions d'euros)

		Exec. 2017	LFI 2018	PLF 2019		dont titre 2		dont hors titre 2	
Prog. 156 (DGFiP)	AE	8 049	8 111	7 982	-1,6%	6 881	0,8%	1 101	-6,2%
	CP	8 057	8 053	7 738	-3,9%	6 881	0,8%	857	-23,2%
Prog. 302 (DGDDI)	AE	1 511	1 560	1 610	3,2%	1 245	1,8%	365	8,5%
	CP	1 515	1 564	1 586	1,4%	1 245	1,8%	341	0,0%
Prog. 218 (MEF)	AE	1 185	984	904	-8,2%	507	1,5%	396	-18,2%
	CP	1 177	1 003	917	-8,5%	507	1,5%	410	-18,5%
Prog. 148 (FP)	AE	169	239	207	-13,4%	0,2	-99,3%	207	-1,0%
	CP	194	239	207	-13,3%	0,2	-99,3%	207	-0,9%
TOTAL	AE	10 914	10 893	10 702	-1,8%	8 634	-0,7%	2 068	-6,1%
	CP	10 943	10 859	10 448	-3,8%	8 634	-0,7%	1 815	-16,3%

Source : commission des finances, d'après les données du projet de loi de finances pour 2019

Exception faite de la part tenant à la réduction des dépenses de personnel (cf. *infra*), **cette baisse, toutefois, n'est qu'apparente, et s'explique en quasi-totalité par la suppression du mécanisme des loyers budgétaires, à hauteur de 346,1 millions d'euros** (soit 245,8 millions d'euros pour la DGFIP, 18 millions d'euros pour la DGDDI, et 82,3 millions d'euros pour le programme 2018). Le montant des loyers budgétaires supprimés **correspond très exactement à la diminution affichée des crédits de fonctionnement** (-346 millions d'euros), l'écart de 16,3 % par rapport à 2018 devant dès lors être considéré comme purement formel.

Les tableaux ci-dessus montrent que les crédits de la mission, après retraitements, ne diminuent que très légèrement en CP (-0,7 %, soit -69 millions d'euros), et augmentent même en AE (+1,4 %, soit 151 millions d'euros).

Compte tenu de la baisse de 0,7 % des dépenses de personnel, cette évolution **implique une quasi-stabilité des dépenses hors titre 2 en CP (-0,6 %), et même une forte hausse en AE (+11,3 %)**, en raison de dépenses exceptionnelles liées à la renégociation des baux privés.

À cet égard, vos rapporteurs spéciaux **déplorent que les crédits de la mission ne soient pas présentés à périmètre constant dans les documents budgétaires**. La forte baisse apparente des dépenses de fonctionnement qui en résulte pour un budget tel que celui de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est en effet source de confusion, et **diminue la signification de l'autorisation donnée par le législateur**. Cette remarque vaut, d'ailleurs, pour l'ensemble des missions du budget de l'État.

Sur le fond, toutefois, **la disparition des loyers budgétaires a été unanimement saluée comme une bonne mesure** par les responsables de programme rencontrés par vos rapporteurs spéciaux : en effet, si ce dispositif avait pour ambition initiale de responsabiliser les gestionnaires en faisant apparaître le « coût » de l'occupation domaniale, il a surtout conduit, en pratique, à **une forte hausse des coûts de gestion administrative**, sans que les gains d'efficacité soient évidents.

Plus généralement, l'examen des crédits retraités de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » montre que **les grandes tendances de la programmation budgétaire 2019 sont les suivantes :**

- **une importante réduction des dépenses de personnel**, à hauteur de 58,7 millions d'euros ;

- **une hausse des dépenses d'intervention** de 26,8 millions d'euros, qui s'explique principalement par le nouveau protocole 2018-2021 signé en février 2018 entre l'État et les ruralistes ;

- **un nouveau recul des dépenses d'investissement**, à hauteur de 34,5 millions d'euros, et notamment des dépenses d'investissement en informatique.

**Évolution par titre des crédits (AE et CP) de la mission
«Gestion des finances publiques et des ressources humaines»
(avec retraitements des mesures de périmètre et transferts)**

(en euros)

		Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019	Évolution PLF 2019/ LFI 2018	
Titre 2	AE	8 670 299 408	8 692 258 594	8 633 525 561	-58 733 033	-0,7%
Personnel	CP	8 670 299 408	8 692 258 594	8 633 525 561	-58 733 033	-0,7%
Titre 3	AE	1 480 310 668	1 567 185 224	1 788 504 480	221 319 256	14,1%
Fonctionnement	CP	1 481 428 871	1 532 091 395	1 529 499 287	-2 592 108	-0,2%
Titre 5	AE	286 776 655	187 602 819	148 789 327	-38 813 492	-20,7%
Investissement	CP	305 970 234	188 488 491	153 967 557	-34 520 934	-18,3%
Titre 6	AE	102 429 791	104 025 481	130 855 818	26 830 337	25,8%
Intervention	CP	106 864 592	104 025 481	130 838 818	26 813 337	25,8%
Titre 7	AE	361 297	298 998	330 000	31 002	10,4%
Op. financières	CP	362 061	298 998	330 000	31 002	10,4%
Total Mission	AE	10 540 177 819	10 551 371 116	10 702 005 186	150 634 070	1,4%
	CP	10 564 925 166	10 517 162 959	10 448 161 223	-69 001 736	-0,7%

Source : commission des finances, d'après les données du Secrétariat général des ministères économiques et financiers

**C. UNE CONTRIBUTION TOUJOURS TRÈS FORTE À LA RÉDUCTION DU
NOMBRE D'AGENTS PUBLICS**

Les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » sont composés à **82,6 % de crédits de personnel**, soit 8,6 milliards d'euros en 2019. **Le pilotage de la masse salariale est donc, de loin, le principal enjeu budgétaire de la mission**, notamment pour les programmes qui portent les crédits de la DGFIP et de la DGDDI.

En 2019, les crédits de personnel affichent une légère baisse de **0,7 %** (soit 58,7 millions d'euros), légèrement plus modeste que la baisse de 0,8 % prévue en 2018 (72,7 millions d'euros). **Cet effort repose en quasi-totalité sur la DGFIP** (-0,8 %, soit 87,9 millions d'euros), puisque la masse salariale de la DGDDI et dans une moindre mesure celle du programme 218, sont en augmentation.

Cette diminution de la masse salariale repose principalement sur la mise en œuvre d'un schéma d'emplois de **-1 947 ETP** à l'échelle de la mission, plus important qu'au cours des trois années précédentes, et principalement porté par la DGFIP, et dans un contexte où de nouveaux postes sont créés à la DGDDI en vue du Brexit (cf. *infra*). Le plafond d'emplois de la mission est ainsi abaissé à 124 973 ETPT.

Évolution des effectifs de la mission
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

en ETPT (équivalent temps plein travaillé)

Plafond d'emplois (ETPT)	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019	Écart 2019/2018
Programme 156 (DGFIP)	105 121	103 473	103 988	102 126	-1 862
Programme 302 (DGDDI)	16 258	16 641	17 045	17 351	306
Programme 218 (MEF)	5 320	5 253	5 503	5 496	-7
Total Mission :	126 699	125 367	126 536	124 973	-1 563

en ETP (équivalent temps plein)

Schéma d'emplois (ETP)	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019	Écart 2019/2018
Programme 156 (DGFIP)	-2 050	-1 630	-1 600	-2 130	-530
Programme 302 (DGDDI)	285	250	200	250	50
Programme 218 (MEF)	-123	-68	-50	-67	-17
Total Mission :	-1 888	-1 448	-1 450	-1 947	-497

Source : projet de loi de finances pour 2019 et réponses au questionnaire budgétaire

Évolution des effectifs des missions du budget général en 2019

Périmètre État hors opérateurs

Ministère	Schéma d'emplois (ETP)	Plafond d'emplois (ETPT)	Taux d'effort
Action et comptes publics	- 1 947	124 973	-1,56%
Agriculture et alimentation	-	140	30 097
Armées	-	466	274 595
Cohésion des territoires	-	15	564
Culture	-	50	11 089
Économie et finances	-	280	12 801
Éducation nationale	-	1 800	1 027 527
Enseignement supérieur, recherche et innovation	-	0	7 960
Europe et affaires étrangères	-	130	13 669
Intérieur	-	2 153	287 771
Justice	-	1 300	86 629
Outre-mer	-	23	5 548
Services du Premier ministre	-	181	11 701
Solidarités et santé	-	250	9 524
Transition écologique et solidaire	-	811	39 850
Travail	-	233	9 012
Total Budget général	-	1 533	1 953 310

Source : projet de loi de finances pour 2019

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est ainsi, une fois de plus, le premier contributeur à la diminution du nombre d'emplois publics. Seul le ministère de l'éducation nationale (- 1 800 ETP en 2019) connaît une baisse d'ampleur comparable, quoiqu'avec un taux d'effort (0,18 %) près de neuf fois inférieur à celui de la mission (1,56 %). Il convient toutefois de signaler que d'autres ministères, aux effectifs plus réduits, affichent un taux d'effort plus important, notamment les ministères des solidarités et de la santé, le ministère du travail ou encore le ministère de la transition écologique et solidaire. Enfin, l'autre mission de « Bercy », c'est-à-dire la mission « Économie », affiche un taux d'effort (2,19 %) proportionnellement plus important que la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », même si elle est de taille plus modeste.

II. LA DGFIP : UN BUDGET PARTIELLEMENT EN TROMPE-L'ŒIL, QUI NE DIT RIEN DES TRANSFORMATIONS MAJEURES À VENIR

A. LA PROGRAMMATION 2019, DERNIER EXERCICE DES ANNÉES « POST-FUSION » ?

1. La suppression de 2 130 postes, seul véritable axe stratégique du pilotage budgétaire en 2019

Les crédits demandés en 2019 pour le programme 156, c'est-à-dire les crédits de la direction générale des finances publiques (DGFIP), s'élèvent à **7,74 milliards d'euros en CP**.

Après retraitement des loyers budgétaires (245,8 millions d'euros) et des mesures de transfert, **les crédits du programme 156 affichent seulement une légère baisse de 0,9 % en CP (73 millions d'euros)**, et même une hausse de 1,4 % en AE (114 millions d'euros), qui s'explique par la renégociation des baux pour les immeubles occupés par la DGFIP dans le parc locatif privé, et qui devrait se traduire à moyen et long terme par une baisse des CP.

Les dépenses de fonctionnement sont marquées par une forte rigidité, et augmentent de 5 millions d'euros (0,6 %), et ceci malgré la poursuite des efforts sur les frais d'affranchissement, qui constituent après l'immobilier le deuxième poste de dépenses hors personnel de la DGFIP, ainsi que sur la fonction achat. Dans un contexte où les services sont mobilisés pour la mise en œuvre du prélèvement à la source, la réalisation d'économies sur le fonctionnement courant ne semble guère constituer une priorité cette année.

**Évolution par titre des crédits (AE et CP) du programme 156
 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public »**

(données au format PLF 2019, en millions d'euros)

		Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019	Évolution PLF 2019/ LFI 2018	
Titre 2	AE	6 983	6 939	6 881	-58	-0,8%
Personnel	CP	6 983	6 939	6 881	-58	-0,8%
Total hors titre 2	AE	827	929	1 101	172	18,5%
	CP	1 186	872	857	-15	-1,7%
Titre 3	AE	789	873	1 072	199	22,8%
Fonctionnement	CP	795	816	821	5	0,6%
Titre 5	AE	37	56	28	-28	-50,0%
Investissement	CP	390	56	37	-19	-33,9%
Titre 6	AE	1,3	0,3	0,3	0	0,0%
Intervention	CP	1,2	0,3	0,3	0	0,0%
Total Mission	AE	7 810	7 868	7 982	114	1,4%
	CP	8 169	7 811	7 738	-73	-0,9%

Source : commission des finances, d'après les données du Secrétariat général des ministères économiques et financiers

Hors titre 2, seules les dépenses d'investissement diminuent donc véritablement, de 33,9 % en CP (-19 millions d'euros) et même de 50 % en AE (-28 millions d'euros), ce qui n'est pas nécessairement une bonne nouvelle compte tenu de l'ampleur des besoins en matière de systèmes d'information (cf. *infra*).

Dans ce contexte, tout l'effort porte en réalité sur les dépenses de personnel, qui représentent à elles seules 86 % des dépenses de la DGFIP. La masse salariale affiche ainsi une diminution de 58 millions d'euros par rapport à 2018 (-0,8 %).

Cet effort correspond à un schéma d'emplois de - 2 130 ETP, le plafond d'emplois de la DGFIP passant ainsi de 103 988 ETPT en 2018 à 102 126 ETPT en 2019.

Cette trajectoire correspond peu ou prou à un retour au schéma d'emplois « tendanciel » de ces dernières années, qui prévaut depuis la fusion entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) en 2008, faisant ainsi de l'exercice 2019, selon toute vraisemblance, un budget de transition :

- l'effort demandé en 2019 est supérieur à celui prévu en 2017 et en 2018 (respectivement -1 630 et -1 600 ETP), années où le schéma d'emploi avait été « corrigé » par rapport au tendanciel pour préserver 500 ETP par an dans le cadre de la préparation du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Cette décision avait notamment conduit à la hausse le budget de la DGFIP en 2017, pour la seule et unique fois en dix ans ;

- **toutefois, l'effort demandé en 2019 est sans doute très inférieur à celui qui sera demandé dans les prochaines années**, dans le cadre des réformes de grande ampleur actuellement en cours de préparation (cf. *infra*).

On notera, s'agissant des effectifs, **qu'environ 30 « officiers fiscaux judiciaires » rejoindront bientôt la « police fiscale »** créée au sein du ministère de l'action et des comptes publics par la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, sur le modèle du service national de douane judiciaire (SNDJ). Ces agents, dont certains sont d'ores et déjà en cours de formation à l'école des douanes de Tourcoing, rejoindront les quelque 260 officiers douaniers judiciaires du SNDJ.

Budget de transition, le budget 2019 de la DGFIP n'est donc pas celui de la mise en œuvre effective de grandes réformes d'organisation. Par conséquent, il traduit cette année encore les dysfonctionnements d'une administration fiscale qui n'a pas tiré toutes les conséquences de la fusion entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) intervenue en 2008. Parmi ceux-ci, on retiendra notamment :

- **premièrement, une pression croissante sur le fonctionnement interne des services**, qui font face à une charge de travail croissante avec des effectifs en baisse ;

- **deuxièmement, un affaiblissement progressif des moyens et des résultats du contrôle fiscal ;**

- **troisièmement, une poursuite de la « navigation à vue » en ce qui concerne la réorganisation du réseau territorial.**

2. Une pression croissante sur le fonctionnement des services

Depuis la fusion intervenue en 2008, le budget de la DGFIP a diminué de 1 %, et ses effectifs de 16 %. Dans le même temps, le nombre de foyers fiscaux redevables de l'impôt sur le revenu a augmenté de 5 %, le nombre d'entreprises redevable de l'impôt sur les sociétés¹ de 46 %, les comptes de dépôt de fonds de 48 %, les opérations de publicité foncière de 13 %. Depuis 2012, le nombre d'accueils dans les services de proximité a augmenté de 39 %.

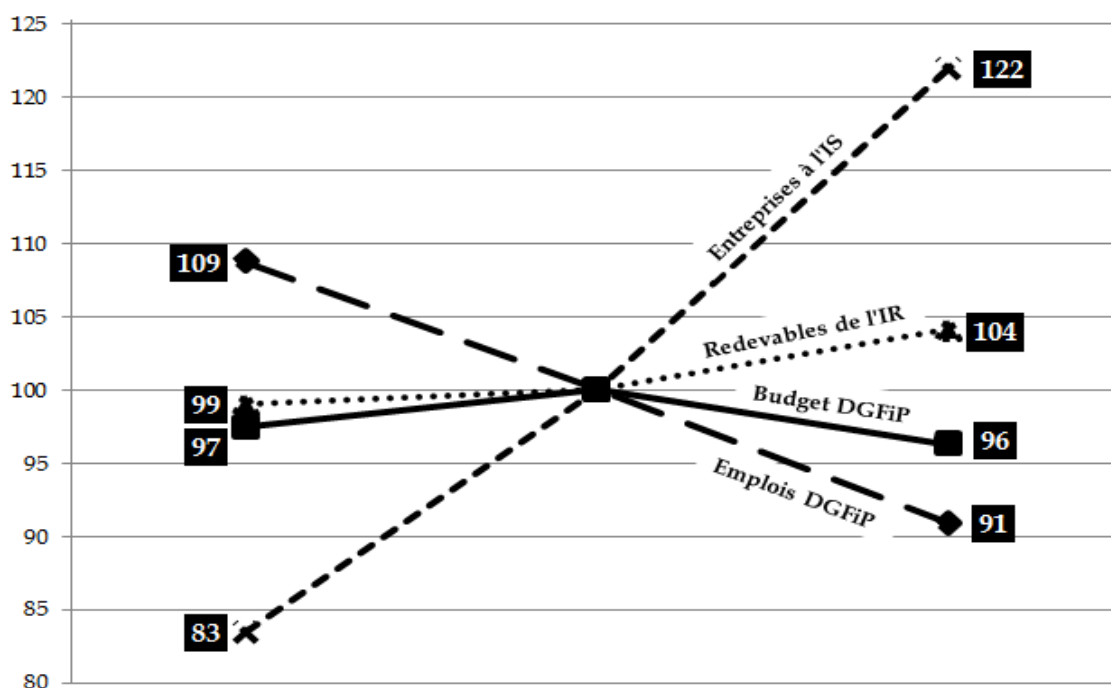
¹ Ceci s'explique notamment par l'essor du statut de la micro-entreprise.

Évolution comparée des missions et des moyens de la DGFIP

	2008	2012	2017	Depuis 2012	Depuis 2008
L'évolution des missions					
Avis d'impôt sur le revenu	36 036 164	36 389 256	37 889 181	4 %	5 %
Nombre d'entreprises soumises à la TVA	4 028 333	5 028 831	5 749 852	14 %	43 %
Nombre d'entreprises soumises à l'IS	1 507 926	1 807 584	2 204 018	22 %	46 %
Comptes de dépôt de fonds	35 379	42 501	52 287	23 %	48 %
Locaux gérés par les services du cadastre	47 149 309	49 668 067	52 393 051	5 %	11 %
Opérations en matière de publicité foncière	9 941 808	9 744 070	11 209 937	15 %	13 %
Actions en recouvrement (particuliers)	10 214 390	14 163 940	16 821 195	19 %	65 %
Actions en recouvrement (professionnels)	2 224 048	2 030 997	2 567 381	26 %	15 %
Accueil dans les services de proximité		28 331 857	39 400 000	39 %	
L'évolution des moyens					
Nombre d'emplois à la DGFIP	125 500	115 411	104 873	- 9 %	- 16 %
Budget en M€	8 170	8 382	8 072	- 4 %	- 1 %
Contrôles sur pièces (particuliers)		1 102 493	954 810	- 13 %	
Contrôles sur pièces (professionnels)		388 394	354 743	- 9 %	
Examens de la situation fiscale personnelle	4 166	4 159	3 613	- 13 %	- 13 %
Contrôles fiscaux externes	47 844	48 219	44 287	- 8 %	- 7 %

Source : rapports d'activité successifs de la DGFIP

(évolution entre 2008 et 2017, base 100 en 2012)



Source : commission des finances

S'il faut y voir une capacité - bien réelle - à « faire mieux avec moins », notamment grâce aux progrès de la dématérialisation (PERF), cet « effet ciseaux » n'est toutefois pas sans conséquences sur le bon fonctionnement des services au quotidien.

Les motifs d'inquiétude sont d'autant plus importants que de nombreuses réformes fiscales doivent actuellement être mises en œuvre par les services, de façon simultanée. On peut notamment citer **la mise en œuvre du prélèvement à la source, la suppression progressive de la taxe d'habitation, la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU), la création de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et l'abrogation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), ou encore la révision des valeurs locatives.**

Ces réformes représentent un surcroît de charge de travail non négligeable pour les services et les agents, auquel ne répond à ce jour aucun changement d'ampleur comparable sur le plan organisationnel ou territorial.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent en outre que **les documents budgétaires ne contiennent aucune précision** relative à l'organisation des tâches, à la gestion du temps de travail, à la formation des agents, à l'accompagnement des réformes etc., qui permettraient pourtant de s'assurer de la bonne mise en œuvre concrète des réformes annoncées.

3. Un affaiblissement progressif des moyens de lutte contre la fraude fiscale

S'agissant du contrôle fiscal, la capacité de la DGFIP à assurer, à procédures constantes, une bonne couverture du tissu économique semble de plus en plus menacée.

La promesse d'une « sanctuarisation » des effectifs du contrôle fiscal, reprise par les Gouvernements successifs, n'a été que partiellement tenue : tous services confondus, les effectifs affectés aux missions de contrôle, soit environ 13 % du total des effectifs de la DGFIP, sont passés de 13 714 ETP en 2013 à 13 205 ETP en 2017¹, soit une baisse - certes légère - de 3,9 %.

Dans le détail, on constate surtout **une hausse tendancielle des effectifs affectés aux services spécialisés tels que les DIRCOFI² (+ 7,5 % entre 2013 et 2018), la DNEF³ (+ 11 % entre 2013 et 2018) ou encore la DVNI⁴**

¹ Source : commission des finances, d'après les données fournies pour chaque département et chaque service en réponse au questionnaire budgétaire.

² Directions interrégionales du contrôle fiscal.

³ Direction nationale des enquêtes fiscales.

⁴ Direction des vérifications nationales et internationales.

(+ 1,7 % entre 2013 et 2018). Ce choix permet une concentration sur les dossiers à plus fort enjeu, et est en soi justifié.

Toutefois, sa conséquence est une baisse corrélative des effectifs chargés du contrôle fiscal « de proximité », notamment dans les brigades départementales. Une telle diminution a toutefois ses limites, et ne peut pas demeurer viable à long terme et à méthodes de travail inchangées, qu'il s'agisse d'efficacité ou d'égalité devant l'impôt.

Évolution des effectifs chargés du contrôle fiscal par type de service entre 2013 et 2018

En nombre de services et en ETP

Services chargés du contrôle fiscal		2013		2018		Évolution 2013-2018	
		Nb	ETP	Nb	ETP	Nb	ETP
SIP	Services des impôts des particuliers	519	2595	466	1133	-10,2%	-56,4%
SIE	Services des impôts des entreprises	44	24	52	24	18,2%	0,4%
SIP-SIE	Services mixtes SIP/SIE	188	354	156	178	-17,0%	-49,6%
PCE	Pôles contrôle expertise	249	2757	238	2369	-4,4%	-14,1%
Sous-total services locaux		1000	5730	912	3704	-8,8%	-35,4%
BDV	Brigades départementales de vérification	318	2725	263	2324	-17,3%	-14,7%
BCR	Brigades de contrôle et de recherche	106	751	107	696	0,9%	-7,4%
BCFI	Brigades de contrôle de la fiscalité immobilière	71	540	-	-		
PCRP	Pôles de contrôle revenu/patrimoine	-	-	174	2337		
Sous-total services départementaux		495	4017	544	5357	9,9%	33,4%
DIRCOFI	Directions interrégionales du contrôle fiscal	9	2577	8	2769		7,5%
DVNI	Direction des vérifications nationales et internationales	1	491	1	500		1,7%
DNVSF	Direction nationale des vérifications de situations fiscales	1	294	1	285		-3,1%
DNEF	Direction nationale des enquêtes fiscales	1	398	1	441		11,0%
DINR	Direction des impôts des non-résidents (ex-DRESG)	1	85	1	28		-67,0%
CF	Services centraux	1	123	1	122		-0,8%
Sous-total services nationaux		5	1391	5	1376		-1,1%
TOTAL CONTRÔLE FISCAL		1509	13714	1469	13205	-2,7%	-3,7%

Source : réponses au questionnaire budgétaire, retraitements commission des finances

Dans ce contexte, la loi de finances rectificative pour 2016¹ a créé une procédure dite d'« **examen de comptabilité** », qui permet aux agents de l'administration d'examiner la comptabilité des entreprises tenue sous forme informatisée, sans se déplacer dans l'entreprise. **Il s'agit donc d'un contrôle sur place à distance**. Cette nouvelle procédure, dont il est prématuré de tirer un bilan, permettra aux agents d'effectuer un plus grand nombre de contrôles, dans les cas où il n'est pas nécessaire de se déplacer. **Mais on pourrait aussi y voir un risque - ou un aveu - d'affaiblissement des moyens du contrôle fiscal**, notamment dans les cas où seul un déplacement dans les locaux de l'entreprise permet d'obtenir certaines informations (par exemple un contrôle physique des stocks).

Le premier signe évident de cet affaiblissement est la diminution du nombre de contrôles², qu'il s'agisse des contrôles sur pièces (- 13 % pour les particuliers et - 9 % pour les professionnels depuis 2012), des examens de la situation fiscale personnelle (ESFP, - 13 %) et des vérifications de comptabilité (- 8 %).

Le deuxième signe est la diminution des résultats : 13,5 milliards d'euros de droits et pénalités ont été notifiés en 2017, contre 14,5 milliards d'euros en 2016 et 16,3 milliards d'euros en 2015 - et encore les chiffres ont-ils été parfois gonflés par **quelques grandes affaires³** et les résultats du **service de traitement des déclarations fiscales rectificatives⁴ (STDR)**.

Alors que le Gouvernement fait à juste titre de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales l'une de ses priorités, l'évolution des résultats comme des moyens donne à voir une réalité différente.

Enfin, le recouvrement effectif des droits et pénalités redressées demeure un point faible. Mesuré par l'indicateur 1.2 du programme 156, le taux net en droits et pénalités sur créance de contrôle fiscal prises en charge en N-1 reste peu élevé (69 % en 2015, 66 % en 2016, 67 % en 2017, cible de 65 % en 2018 et 2019).

4. Une réorganisation territoriale qui navigue toujours à vue

a) Près de 800 fusions de services territoriaux en cinq ans

Dernier trait distinctif d'un budget de « transition » dans l'attente de grandes réformes à venir, **le chantier de la réorganisation territoriale de la DGFIP se poursuit, comme les années précédentes, sans vision stratégique.**

¹ Article 14 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

² Source : rapports d'activité successifs de la DGFIP.

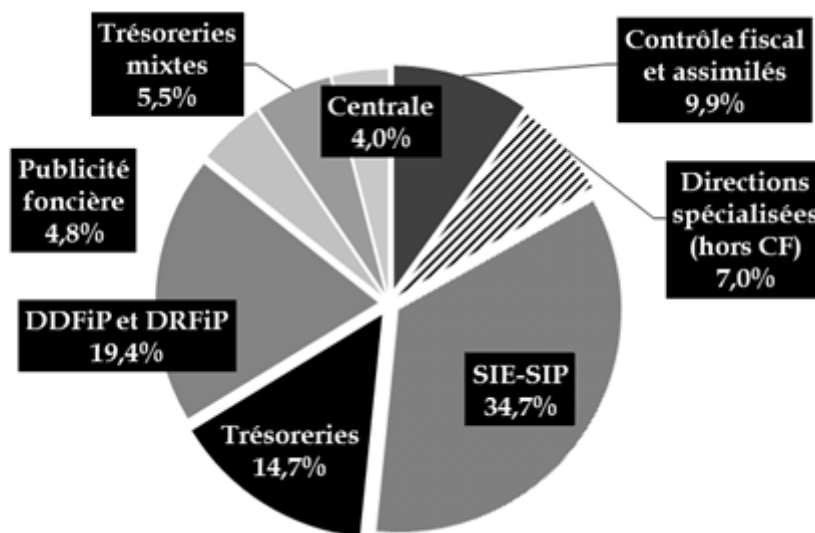
³ Certains de ces redressements sont d'ailleurs annulés, tels que celui de Google en juillet 2017 (1,1 milliards d'euros).

⁴ Le STDR, fermé le 31 décembre 2017, a permis de recouvrer près de 7,8 milliards d'euros, soit 1,9 milliards d'euros en 2014, 2,7 milliards d'euros en 2015, 2,5 milliards d'euros en 2016, et un milliard d'euros en 2017.

Les quelque 92 000 agents de l'administration fiscale sont répartis en différents métiers. Un tiers d'entre eux environ est affecté aux services des impôts des particuliers (SIP) et des services des impôts des entreprises (SIE), et un quart environ au sein des trésoreries, notamment en milieu rural.

Répartition par métier des effectifs de la DGFIP

En % du total des ETPT en 2018



Source : commission des finances, réponses au questionnaire budgétaire

Avec 3 688 points de contact sur l'ensemble du territoire, le réseau de la DGFIP est l'un des plus denses de toutes les administrations d'État. Il emploie plus de 85 % des agents de l'administration fiscale, et compte de très nombreuses entités de petite taille. **Plus de 1 900 structures comptent ainsi moins de 10 agents¹**, ce qui, compte tenu des congés et de l'absentéisme, ne permet pas de rendre un service public de qualité.

La rationalisation du réseau de la DGFIP constitue donc une évolution nécessaire, pour tenir compte des évolutions économiques (bassins d'emploi), démographiques (bassins de vie) et technologiques (Internet et dématérialisation). À cela vient s'ajouter une contrainte budgétaire forte sur le long terme.

Le nombre d'implantations locales de la DGFIP est ainsi passé de 4 403 en 2012 à 3 688 en 2018², soit une baisse de 8,1 %.

¹ Source : commission des finances, d'après les données retraitées issues du questionnaire budgétaire. S'agissant des trésoreries, la Cour des comptes indique que plus de 1 600 implantations comptent moins de 10 agents.

² La légère hausse constatée entre 2017 et 2018 tient à la création de nouveaux services de l'enregistrement à l'échelle départementale.

Cet effort de rationalisation a **en priorité porté sur les trésoreries, avec quelque 607 fusions intervenues entre 2012 et 2018**, principalement en milieu rural¹. S'y est ensuite ajouté, plus tardivement (à partir de 2016), un effort de **réduction du nombre de SIE et de SIP, avec quelque 165 fusions** sur la même période. Au total, 5 438 emplois ont été supprimés ou déplacés à l'occasion de ces opérations.

Évolution du réseau déconcentré de la DGFIP entre 2012 et 2018

Au 31 décembre de chaque année (et 10 août pour 2018)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	Évolution 2012-2018
Trésoreries mixtes	1683	1661	1615	1525	1337	1120	884	- 47,5 %
Trésoreries spécialisées	962	963	977	982	1017	1107	1200	24,7 %
Services mixtes SIP-SIE	543	540	541	535	514	515	516	- 5,0 %
SIP (impôts des particuliers)	218	218	217	216	205	186	167	- 23,4 %
SIE (impôts des entreprises)	539	539	538	529	501	469	449	- 16,7 %
Pôles de recouvrement spécialisés	104	104	104	104	104	103	103	- 1,0 %
Services de la publicité foncière	354	354	354	354	354	354	350	- 1,1 %
Services départementaux de l'enregistrement					1	14	19	
Total	4403	4379	4346	4245	4033	3868	3688	- 8,1 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Il convient de signaler que, **sur les 774 fusions menées entre 2012 et 2018², 540 concernaient des structures de moins de 10 agents** (70 % des fusions), et **457 concernaient des structures de moins de 5 agents** (60 % des fusions). Quelque 42 implantations ne comptaient qu'un seul agent. **En moyenne, les effectifs des structures fusionnées étaient de 7,6 ETP.**

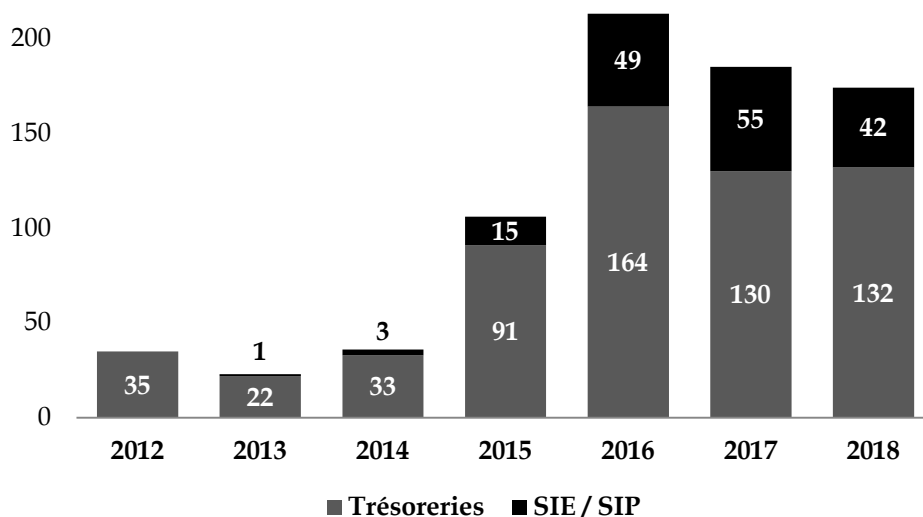
Sur la même période 2012-2018, 55 structures nouvelles ont été créées, concernant un total de 1 281 agents. Il s'agit pour l'essentiel de **structures spécialisées de taille plus importante, dont 11 trésoreries hospitalières et 14 services des droits d'enregistrement**. La plupart des SIE et SIP ouverts sur cette période l'ont été en Outre-mer ou, pour tenir compte des enjeux économiques, en Île-de-France. **L'effectif moyen des structures créées est de 22,9 ETP.**

¹ Source : commission des finances, d'après les données retraitées issues du questionnaire budgétaire.

² Le total des 774 fusions mentionnées ici ne correspond pas exactement au passage de 4 403 implantations à 3 688 implantations en raison, d'une part, d'opérations spécifiques non présentées ici dans un objectif de simplification, et d'autre part, des créations nouvelles.

Fusions des implantations locales de la DGFIP depuis 2012

Au 31 décembre de chaque année (2018 : prévisions)



Source : réponses au questionnaire budgétaire, retraitements commission des finances.

Répartition par taille des implantations locales de la DGFIP

(en nombre d'implantations et en % du total)

	Tous effectifs	10 ETP ou moins	5 ETP ou moins	4 ETP ou moins	3 ETP ou moins	2 ETP ou moins	1 ETP ou moins
Services fusionnés entre 2012 et 2018	774	540	457	384	269	134	42
	100 %	69,8 %	59,0 %	49,6 %	34,8 %	17,3 %	5,4 %
Toutes implantations en 2018	3 688	1929	836	506	234	57	6
	100 %	52,3 %	22,7 %	13,7 %	6,3 %	1,5 %	0,2 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire, retraitements commission des finances

b) Un pilotage au « rabot » plutôt qu'une adaptation aux réalités

Le problème de la rationalisation du réseau territorial de la DGFIP ne tient pas à son ampleur – l'effort réalisé est important et doit être salué – mais plutôt à ses modalités.

En effet, ce chantier est depuis des années mené de façon opportuniste, au gré des départs en retraite et des mutations individuelles, sans stratégie d'ensemble, et sans concertation avec les élus locaux et les autres administrations, aboutissant parfois à des situations difficiles dans les territoires. À cet égard, l'année 2019 ne fait pas exception.

Il convient de rappeler que **le pilotage est très contraint par les règles de mobilité des agents, qui laissent à ces derniers une grande latitude** – laquelle se traduit souvent par une volonté de quitter les territoires urbains, où les effectifs font défaut, au profit de postes au sein du réseau rural, sur lesquels ils ne demeurent du reste pas toujours longtemps.

Si les Gouvernements successifs justifient les réorganisations et les suppressions de postes par l'évolution des réalités économiques et les progrès de la dématérialisation, **le fait est que ces deux dynamiques, réorganisation territoriale d'une part et dématérialisation d'autre part, sont en grande partie déconnectées. C'est bien une logique de rabot qui prime** : en pratique, chaque directeur régional est, chaque année, prié de « rendre » un certain nombre de postes chaque année pour atteindre le schéma d'emplois.

La restructuration du réseau comptable de proximité fournit la preuve que l'adaptation aux réalités du terrain est loin d'être le critère principal des gestionnaires. À cet égard, les données obtenues par vos rapporteurs spéciaux sont éloquentes : **61 % des EPCI, soit 784 EPCI sur 1 284, relèvent de deux trésoreries ou plus¹ : cette incapacité de la DGFIP à adapter son organisation à la nouvelle carte intercommunale, aujourd'hui stabilisée, constitue source de complexité et d'inefficience majeure, pour laquelle peu de choses ont à ce jour été faites.**

c) Une coordination insuffisante entre les administrations, et une concertation défailante avec les collectivités

La DGFIP, comme d'autres grandes administrations à réseaux, semble poursuivre « sa » réorganisation, de manière autonome et sans faire grand cas de l'évolution des autres services de l'État.

Par conséquent, **il n'est pas rare qu'un même territoire « perde » en même temps plusieurs services publics**, ce qui représente une grave menace pour sa cohésion, sans rien apporter à l'usager. En particulier, rien ne justifie *a priori* que tous les services de l'État se regroupent au chef-lieu du département ou de la région. Le présent projet de loi de finances, qui prévoit **une réduction importante des effectifs des DIRECCTE²**, ne devrait guère améliorer les choses.

On ne peut que déplorer la relative faiblesse des préfets dans le rôle de coordination qui devrait être le leur face aux grandes administrations qui fonctionnent trop souvent « en silo ».

¹ Source : commission des finances, d'après les données fournies en réponse au questionnaire budgétaire.

² Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi. Les crédits des DIRECCTE sont rattachés à la mission « Économie ».

C'est précisément là que la concertation avec les collectivités locales pourrait jouer un rôle bénéfique. Rappelons à cet égard que l'article 98 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) prévoit l'élaboration de **schémas départementaux d'amélioration et d'accessibilité des services au public (SDAASP)**. Si ceux-ci n'ont pas de valeur contraignante, ils n'en constituent pas moins un outil indispensable pour assurer la cohésion et l'équilibre des territoires, et **il n'est pas acceptable que, dans certains territoires, des décisions de fermeture continuent à intervenir sans tenir compte de ces schémas, voire avant même leur adoption.**

Il n'existe, de fait, aucune prévisibilité pluriannuelle de la réorganisation territoriale de la DGFIP – du moins publiquement. Il est pourtant difficile à croire que les gestionnaires ne disposent pas d'une telle visibilité, au moins pour les structures importantes telles que les trésoreries hospitalières. Et à vrai dire, **même les départs en retraite sont prévisibles** – la DGFIP ayant d'ailleurs réalisé d'importants progrès en la matière ces dernières années.

d) Une mutualisation très insuffisante

Enfin, **alors que la mutualisation apparaît comme une manière de concilier contrainte budgétaire et présence de proximité**, celle-ci est **singulièrement peu pratiquée par la DGFIP**. Le rapport du comité Action publique 2022 note pourtant que *« les réseaux des services publics sont amenés à évoluer fortement dans les années à venir sous l'effet conjugué d'une rationalisation du déploiement physique et du développement du numérique dans les services publics. La logique de mutualisation devrait, à ce titre, se développer dans les années à venir, par exemple via des dispositifs comme les maisons de services aux publics (MSAP)¹ »*.

Les MSAP sont des espaces mutualisés qui ont vocation à délivrer une offre de proximité et de qualité à l'attention de tous les publics. **Il existe environ 1 150 MSAP ouvertes à ce jour, réparties sur l'ensemble du territoire national**, dont sont partenaires sept opérateurs nationaux : Pôle emploi, la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (MSA), ainsi que La Poste et GRDF.

La DGFIP, quant à elle, n'est présente que dans 250 MSAP, soit 22 % d'entre elles². Même si la progression est notable par rapport aux 30 MSAP concernées en 2015, la situation demeure insatisfaisante.

¹ Rapport du Comité Action publique 2022, proposition 4 – Assurer le « dernier kilomètre » du service public dans un monde numérique.

² Source : réponses au questionnaire budgétaire.

De fait, comme le relève le rapport du comité Action publique 2022, *« l'offre de service de ces MSAP relève davantage d'une impulsion locale rendue possible par une opportunité immobilière que d'une proposition innovante d'amélioration du service à destination de l'utilisateur »*. **Vos rapporteurs spéciaux jugent que cela n'est pas satisfaisant.**

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, l'Assemblée nationale a prévu, à l'article 3 du présent projet de loi de finances, **une expérimentation permettant aux agents des MSAP d'accompagner les contribuables dans le cadre de la mise en œuvre du prélèvement à la source** : *« à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2020, l'État peut autoriser l'établissement d'une convention entre les maisons de services au public (...), ayant pour objet de définir les modalités d'accompagnement des contribuables susceptibles de s'adresser à ces structures dans le cadre de la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Cette expérimentation est limitée aux départements de l'Allier et de la Meuse »*.

B. LES PRÉMICES D'UNE RESTRUCTURATION D'AMPLEUR INÉDITE, DONT LES MODALITÉS SONT ENCORE TROP FLOUES

1. Les perspectives du plan « Action publique 2022 » : dématérialisation, revue des missions, et création d'une Agence unique du recouvrement

À la lumière des développements qui précèdent, **on pourrait voir dans la programmation budgétaire 2019 de la DGFIP une simple poursuite de la trajectoire engagée ces dernières années**, dans ces aspects positifs autant que négatifs. En d'autres termes, parce que le budget 2019 ressemble aux précédents, on pourrait croire qu'il ressemble aussi à ceux qui suivront.

Or il n'en est rien, et quoique les documents budgétaires n'en fassent jamais état de façon explicite, l'exercice 2019 est sans doute le dernier de ce type : il s'agit d'un budget de « transition », prélude à un bouleversement des missions et de l'organisation de l'administration fiscale sans équivalent depuis - au moins - la fusion intervenue en 2008 entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

Dans ce contexte, le fait que les documents budgétaires ne contiennent aucune vision pluriannuelle s'apparente à un manque de sincérité budgétaire.

Les perspectives sont pourtant connues : ce sont celles du plan « Action publique 2022 » : au-delà des objectifs généraux de généralisation des procédures dématérialisées et d'évolution des règles de mobilité et de rémunération des agents, le rapport de juin 2018 préconise d'engager une réforme profonde du périmètre et des modalités d'intervention des

ministères économiques et financiers, dont la DGFIP constitue, de loin, la principale administration.

Le rapport du Comité Action publique 2022 (extraits)

Pour aller encore plus loin, nous avons identifié cinq ministères clés¹ où la grande majorité des missions pourrait être confiée à des opérateurs. Par défaut, seule la conception des politiques publiques continuerait à relever des administrations centrales dans ces ministères et les autres activités seraient assurées par des agences.

Dans les ministères économiques et financiers, la politique règlementaire de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (CCRF), la législation fiscale, la politique industrielle, la politique économique et financière, le budget, continueraient à être exercés dans une administration centrale. Toutes les autres missions pourraient être conduites dans des agences : par exemple, le recouvrement de l'impôt et le contrôle, aujourd'hui exercés par la direction générale des finances publiques, le conseil aux entreprises exercé par la direction générale des entreprises, les statistiques ou les études économiques de l'Insee, les missions de la direction générale des douanes et des droits indirects... ;

Source : rapport du comité « Action publique 2022 » de juin 2018, proposition n° 1 - Refonder l'administration autour de la confiance et de la responsabilisation

Concrètement, le principal chantier – d'ores et déjà – lancé par le Gouvernement est celui de **la mise en place, à horizon 2022, d'une Agence unique du recouvrement**, regroupant les missions conduites aujourd'hui dans ce domaine par la DGFIP, la douane, les organismes de sécurité sociale, et de nombreuses autres entités. **Dans un premier temps, les missions de recouvrement de la DGDDI seraient transférées à la DGFIP.**

Ce projet a été confirmé par le ministre de l'action et des comptes publics, Gérald Darmanin dans un discours² prononcé à l'occasion de la journée des cadres du ministère, le 11 juillet 2018 : « il apparaît nécessaire de redonner à la DGFIP le recouvrement de l'essentiel de la fiscalité relevant de l'État, et que la Douane ne conserve que la fiscalité proprement douanière, c'est-à-dire relevant des missions de contrôle des flux et de marchandises. La douane aura bien d'autres enjeux devant elle j'y reviendrai tout à l'heure. À terme, c'est-à-dire dans ce mandat, nous devons opérer le rapprochement entre le recouvrement réalisé au sein des sphères État et de la sphère sociale par la constitution d'une agence unique du recouvrement ».

¹ Les ministères concernés sont le ministère de la transition écologique et solidaire, le ministère de l'enseignement supérieur, le ministère de la culture et de la communication et le ministère des sports.

² Déclaration M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le bilan d'une année de politique du gouvernement en matière de finances publiques et sur les priorités du ministère de l'action et des comptes publics, à Paris le 11 juillet 2018.

Les implications d'un tel chantier pour l'organisation de la DGFiP, comme d'ailleurs de la douane (cf. *infra*), sont considérables, qu'il s'agisse **des effectifs, des procédures, de la présence territoriale ou encore des systèmes d'information.**

Le deuxième grand chantier est celui de la dématérialisation et de la simplification : s'il s'agit d'une constante reprise par tous les Gouvernements depuis au moins une dizaine d'années, voire même d'un lieu commun, **les marges de progression restent considérables, à condition qu'elles s'accompagnent d'une simplification des impôts** (suppression des petites taxes, harmonisation des assiettes etc.) **et des procédures** (alignement des délais, recours, droits de communication, formalités déclaratives etc.). **En réalité, ce chantier n'a pas véritablement été entrepris ces dernières années, la DGFiP ayant globalement fait le choix, comme la plupart des administrations, d'une « transformation numérique à droit constant »**, avec tout ce que cela implique de coexistence avec les procédures classiques, de projets informatiques à la complexité démesurée, de tensions sur le fonctionnement interne des services. **Mais si le choix d'une véritable « révolution numérique » était fait** – et l'Agence du recouvrement, comme dans une moindre mesure le prélèvement à la source, en fournissent l'occasion, sinon l'obligation –, la nature même des tâches que remplissent chaque jour les agents de l'administration fiscale en serait changée.

L'objectif est, d'après le ministre, de **restructurer l'organisation autour des notions de « front office »** (accueil des usagers nécessitant un service de proximité) **et de « back office »** (tâches pouvant être effectuées à distance)

Un troisième grand chantier pourrait regrouper les différentes pistes d'évolution du périmètre d'intervention de la DGFiP. S'agissant des relations avec les collectivités locales, le ministre a indiqué que *« la mise en place du compte financier unique, quel que soit la taille de la collectivité concernée, doit être engagée dès les prochains textes financiers que votera la représentation nationale. Il en est de même pour l'expérimentation des agences comptables pour les plus grandes collectivités, qui sera également créée par la loi avant l'année budgétaire 2020 »*.

S'agissant des relations avec les particuliers, on pourra citer **la fin du maniement des espèces** dans les centres des finances publiques : *« nous devons également avoir comme objectif de simplifier encore plus vos missions et d'alléger les tâches répétitives et chronophages en temps de travail. Je pense notamment à la gestion du numéraire. (...) Nous lancerons donc un appel d'offres en 2019 qui permettra [aux agents] de la Poste ou des buralistes - ou tout autre réseau, l'appel d'offres nous le dira - de faire ce travail de manipulation au plus proche de nos concitoyens »*. L'article 63 du présent projet de loi de finances prévoit cette possibilité.

L'intensification du recours datamining, également évoqué par le ministre, appelle quelques observations spécifiques.

2. Le *datamining* : révolution ou stratégie de communication ?

Dans son intervention du 11 juillet 2018, le ministre de l'action et des comptes publics a rappelé qu'un autre levier majeur de modernisation était **le recours accru aux nouvelles techniques d'exploitation de données de masse (*datamining*) et d'intelligence artificielle** : « *ces technologies doivent nous permettre de rendre encore plus efficace le contrôle fiscal, la traçabilité douanière ou encore le recouvrement dans tous les champs de notre ministère* ».

Cet objectif est, depuis deux ans, devenu un motif récurrent de la communication du Gouvernement, que l'on retrouve dans les documents budgétaires, mais aussi dans le rapport du Comité Action publique 2022 et dans les rapports de la Cour des comptes sur la DGFIP et la DGDDI. De fait, les perspectives sont très importantes pour les administrations de Bercy dont **le cœur de métier est, fondamentalement, le traitement de l'information**.

Vos rapporteurs spéciaux, qui ont eu l'occasion de travailler à plusieurs reprises sur la question, ne peuvent que souscrire à l'objectif affiché par le Gouvernement. **Toutefois, force est de constater que la révolution attendue n'en est encore qu'à ses balbutiements**, et qu'elle tient pour l'instant davantage d'une stratégie de communication que d'une transformation en profondeur du travail de l'administration.

La réalité est en fait celle d'une coexistence de deux « circuits » séparés, qui demeurent pour l'instant relativement hermétiques. Pour reprendre l'exemple du contrôle fiscal, il y a ainsi :

- **d'un côté, la programmation « traditionnelle » de la majorité des contrôles**, au niveau local (BCR, PCRP) ou interrégional (DIRCOFI), à partir notamment des données des applications SIRIUS PRO et SIRIUS PART : ces outils relativement basiques permettent **seulement une analyse-risque à partir de données fiscales limitées** (par exemple, si le bénéficiaire ou la TVA déclarés par une entreprise baisse brutalement une année donnée) ;

- **d'un autre côté, le *datamining* à proprement parler, qui consiste en une analyse prédictive, plus complexe à mettre en œuvre** car basée sur des algorithmes de modélisation de certains comportements à partir de données très nombreuses, et pas seulement fiscales. **Le *datamining* a tout d'abord été expérimenté à une échelle restreinte, au sein de la « task force TVA »**, mise en place en 2014 dans le but notamment d'identifier les entreprises impliquées dans des fraudes complexes de type carrousel. Toutefois, il ne s'agit que d'une structure de coordination¹, dont les effectifs et le périmètre sont restreints, et **dont le bilan est, d'après les éléments dont disposent vos rapporteurs spéciaux, assez décevant**.

¹ Celle-ci rassemble la DGFIP, la douane, le ministère de l'intérieur, l'autorité judiciaire, la cellule de renseignement financier Tracfin et d'autres administrations.

Tout l'enjeu est donc de « diffuser » le recours au *datamining*, et d'intégrer ces nouveaux processus dans la chaîne traditionnelle de programmation du contrôle fiscal. À cet égard, deux avancées importantes méritent d'être signalées :

- d'une part, l'objectif de 20 % de la programmation du contrôle issue du *datamining* en 2018, et de 50 % à moyen terme : d'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, l'objectif de 20 % devrait être atteint, et le « **taux d'engagement** » (contrôles effectivement engagés à partir des listes transmises par les services de programmation) comme le « **taux de pertinence** » (contrôles donnant effectivement lieu à redressement) sont légèrement supérieurs à ce qui est constaté pour les contrôles issus de la programmation traditionnelle. En 2017, près de 23 000 contrôles sur pièces ont été réalisés grâce à ce dispositif, donnant lieu à près de 100 millions d'euros de rappels de droits et de pénalités, et 3 000 contrôles fiscaux externes ont été programmés. D'après la DGFIP, « *l'identification de ces affaires n'aurait pas été possible avec les méthodes traditionnelles de programmation*¹ » ;

- d'autre part, et surtout, le nouveau traitement de données « **ciblage de la fraude et valorisation des requêtes** » (CFVR) autorisé par l'arrêté du 28 août 2017² devrait permettre d'intensifier le recours au *datamining*, grâce à l'extension du nombre de bases de données pouvant être exploitées, y compris en provenance d'administrations étrangères (échange automatique d'informations), d'organismes sociaux (ACOSS, CAF etc.) ou encore d'acteurs privés (états financiers standardisés, information sur les sociétés implantées à l'étranger, indicateurs financiers, données d'identification des personnes en lien avec ces entreprises etc.).

Arrêté du 28 août 2018 (extraits)

Article 2

(...) « Le traitement est mis en œuvre :

«-à titre pérenne, pour les fraudes relatives aux professionnels ;

« -à titre expérimental, pour une durée de deux ans, pour les fraudes relatives aux particuliers.

Article 4

(...) « Les informations traitées sont issues :

« 1° Des applications de consultation, de gestion et de contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques suivantes :

«-le référentiel des personnes physiques et morales (PERS) ;

¹ Source : rapport d'activité 2017 de la DGFIP.

² Arrêté du 28 août 2017 modifiant l'arrêté du 21 février 2014 portant création par la direction générale des finances publiques d'un traitement automatisé de lutte contre la fraude dénommé « ciblage de la fraude et valorisation des requêtes », publié au JO du 14 novembre 2017.

«-le référentiel des occurrences fiscales et des adresses (OCFI) ;
«-le fichier des comptes bancaires (FICOBA) ;
«-le traitement des opérations d'abonnement en ligne pour les entreprises (OPALE) ;
«-la base nationale des déclarations fiscales des professionnels et des informations relatives à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (E-PRO) ;
«-le compte fiscal des professionnels (ADELIE) ;
«-le traitement de tenue du fichier des redevables professionnels et de gestion des opérations de recouvrement (MEDOC) ;
«-le compte fiscal des particuliers (ADONIS) ;
«-le traitement de l'impôt sur le revenu (IR) ;
«-le traitement de suivi des échanges des déclarations d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) papier ;
«-le traitement de gestion de la taxe d'habitation (TH) ;
«-le traitement de gestion décentralisée de la documentation cadastrale (MAJIC 3) ;
«-la base nationale des données patrimoniales (BNDP) ;
«-le traitement de gestion du recouvrement contentieux de l'impôt direct (RAR) ;
«-le traitement de gestion du recouvrement contentieux des impôts et d'aide à l'organisation du contentieux de recouvrement (RSP) » ;
«-le traitement de consultation des moyens de paiement automatisés (COMPAS) ;
«-le traitement de simplification de la gestion des informations de recouplement (SIR) ;
«-le traitement d'aide à la sélection et au contrôle des dossiers des professionnels (SIRIUS PRO) ;
«-le traitement d'aide à la sélection et au contrôle des dossiers des particuliers (SIRIUS PART) ;
«-la base nationale des liens d'associés et de dirigeants existant entre les personnes physiques et morales et les sociétés (TSE) ;
«-le traitement de suivi du contrôle fiscal (ALPAGE) ;
«-le fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (Ficovie) ;
«-le traitement d'échange automatique des informations (EAI) ;
« 2° Des données issues d'autres administrations, nationales et étrangères, et données en provenance d'organismes sociaux ;
« 3° Des données provenant de bases privées. »

Toutefois, pour que le recours aux techniques de *datamining* s'intègre véritablement dans les processus « courants » de la DGFIP et **contribue de façon positive à la modernisation de cette administration**, plusieurs conditions importantes doivent être remplies. **Or, à ce jour, vos rapporteurs spéciaux estiment que les conditions suivantes ne sont pas réunies :**

- **premièrement, une refonte des systèmes d'information de l'administration fiscale**, qui ne sont pas adaptés à cette nouvelle réalité. Dans le cas du contrôle fiscal, la question du maintien à terme d'applications

telles que SIRIUS doit être posée. Des développements spécifiques sont consacrés plus bas à ce **chantier d'une ampleur considérable**, qui dépasse largement la question du contrôle et de la DGFIP ;

- **deuxièmement, un effort en matière de formation des agents** : si la programmation des contrôles et leur conduite sont déjà, aujourd'hui, menées par des services différents, l'intégration croissante de ces nouvelles méthodes implique un changement de culture qui doit être accompagné par l'administration. Là encore, cette question s'étend à l'ensemble des domaines concernés par la dématérialisation des procédures ;

- **troisièmement, une capacité de l'administration à se doter de compétences de pointe en matière de *datamining*, ce qui implique de recruter et de fidéliser des profils dont elle ne dispose pas en interne.**

3. Des conséquences majeures sur les effectifs de la DGFIP, qui pourraient à terme être réduits d'un tiers...

Les perspectives ouvertes par le rapport du comité « Action publique 2022 » – Agence du recouvrement, évolution du périmètre des missions, dématérialisation, *datamining* etc. – auront **des conséquences majeures sur les effectifs de la DGFIP.**

Le ministre de l'action et des comptes publics, Gérald Darmanin, l'a d'ailleurs lui-même indiqué dans son discours du 11 juillet 2018 : « bien sûr, toutes ces transformations auront un impact sur notre organisation. Il serait illusoire de croire qu'elles ne s'accompagneront pas d'une baisse de l'emploi public, tant nous allons changer la nature de nos missions et gagner en efficacité. Mais aussi parce que la réduction de l'emploi public est un engagement du Président de la République ».

Les documents budgétaires, et plus généralement la communication du Gouvernement, se gardent bien de donner des détails. Les conclusions du procureur général près la Cour des comptes sur le rapport de juin 2018¹ indiquent que la mise en œuvre de toutes les réformes proposées dans le **pourrait permettre de supprimer près de 30 000 postes à la DGFIP, soit environ un tiers de ses effectifs.** Si ces chiffres n'ont pas été repris dans le rapport final, ils donnent toutefois une idée de l'ampleur des changements attendus.

En tout état de cause, le rythme actuel des suppressions de postes, soit environ 2 000 ETP par an, ne devrait pas se poursuivre : il faut s'attendre à ce que ce niveau soit largement dépassé dans les prochaines années.

¹ Les préconisations de la Cour des comptes dans son rapport public thématique de juin 2018, intitulé « La DGFIP, dix ans après la fusion », sont très proches – dans le temps comme sur le fond – de celles du comité « Action publique 2022 ».

Tous les « métiers » de la DGFIP sont potentiellement concernés, y compris les effectifs dédiés au contrôle fiscal.

4. ... sur son organisation territoriale, rendant intenable la logique du « rabet »

Dans ce contexte, le pilotage des effectifs et du réseau de la DGFIP ne pourra plus - et ne devra plus - se contenter d'une navigation au vue, au fil des « coups de rabet » des projets de loi de finances successifs.

Alors que le deuxième rapport du comité « Action publique 2022 », présenté le 29 octobre 2018, fixe comme priorité au ministère de l'action et des comptes publiques de « négocier avec les ministères les Contrats de transformation », il est plus que temps que « Bercy » s'applique à lui-même cette exigence, et se dote enfin d'une stratégie pluriannuelle explicite, crédible et engageante.

Celle-ci devra répondre aux exigences suivantes :

- **cohérence** : les décisions devront être prises en fonction de l'évolution des missions et des usagers de la DGFIP, et non pas de façon opportuniste, au gré des départs en retraite ;

- **mutualisation** : l'implication dans les maisons de services au public (MSAP) devra être développée, de même que la coordination avec les autres administrations. Ce chantier devra s'accompagner d'un effort pour **développer la polyvalence des agents, et assurer l'accès aux systèmes d'informations** nécessaires à leurs missions transversales, y compris s'il ne s'agit pas des systèmes de leur administration d'origine ;

- **concertation** : les collectivités locales devront être associées en amont aux projets de restructuration, et disposer d'une visibilité pluriannuelle à l'échelle des départements. Il importera de tenir le plus grand compte des schémas départementaux d'amélioration et d'accessibilité des services au public (SDAASP). À cet effet, L'État devrait à tout le moins assurer **un suivi normalisé des SDAASP**, et fournir les éléments permettant de s'assurer de leur cohérence - ou non - avec les décisions.

À l'avenir, le pilotage devrait être facilité par la réforme des règles de mobilité des agents de la DGFIP : fondées sur près de 500 subdivisions territoriales, qui réduisaient considérablement les marges de manœuvre en matière d'adaptation aux besoins, elles seront désormais fondées sur un **principe d'affectation au département qui, avec la redéfinition des délais de séjour, favorisera une plus grande stabilité des équipes.**

Enfin, le ministre a annoncé que ce grand chantier de réorganisation serait en priorité guidé par une « consigne claire » de « **déconcentration de proximité** » : « ce projet consistera en un mouvement de déconcentration d'une partie des services qui sont actuellement en Île-de-France afin de les réimplanter en régions et des services actuellement dans les métropoles afin de les réimplanter dans

les territoires ruraux ou péri-urbains ». Si vos rapporteurs spéciaux partagent naturellement cet objectif, **force est de constater qu'il ne suffira pas, en lui-même, à garantir une réforme équilibrée pour les territoires**. En effet, alors que la distinction entre « *front office* » et « *back office* » conduit par définition à réduire le maillage local de la DGFIP, **le « stock » de services pouvant faire l'objet d'une déconcentration, et a fortiori d'une déconcentration de proximité, paraît limité. De fait, de nombreux services centraux de la DGFIP sont d'ores et déjà déconcentrés**, soit en Île-de-France hors de Paris, suite à des opérations immobilières relativement récentes qu'il apparaît difficile de remettre en cause à brève échéance, soit sur le reste du territoire. Il en va de même pour la DGDDI (cf. *infra*).

Reste la gestion à distance des relations avec les usagers, par exemple *via* les centres d'appel ou de traitement des demandes par messagerie électronique, qui correspondent typiquement à des tâches de « *back office* ». Mais là encore, la logique même de la nouvelle organisation consiste à **gagner en efficacité par le rassemblement des effectifs au sein de locaux plus grands et moins coûteux**, ce qui limite les possibilités en matière de « déconcentration de proximité ».

III. LA DGDDI : ENTRE PRIORITÉS IMMÉDIATES ET ÉVOLUTIONS DE LONG TERME

A. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE SOUS LE SIGNE DU BREXIT...

Les crédits demandés pour le programme 302, c'est-à-dire les crédits de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), s'élèvent à **1,6 milliard d'euros en 2019**.

Après retraitement des loyers budgétaires (18 millions d'euros) et des mesures de transfert, **ces crédits sont en hausse de 2,6 % en CP par rapport à 2018 (41 millions d'euros)**, et de 4,5 % en AE (70 millions d'euros), imputable comme pour la DGFIP à la renégociation des baux privés.

**Évolution par titre des crédits (AE et CP) du programme 302
 « Facilitation et sécurisation des échanges »**

(données au format PLF 2019, en millions d'euros)

		Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019	Évolution PLF 2019/ LFI 2018	
Titre 2	AE	1 194	1 223	1 245	22	1,8%
Personnel	CP	1 194	1 223	1 245	22	1,8%
Total hors titre 2	AE	298	317	365	48	15,0%
	CP	303	322	341	19	5,8%
Titre 3	AE	178	157	189	32	20,4%
Fonctionnement	CP	168	155	170	15	9,7%
Titre 5	AE	36	63	55	-8	-12,7%
Investissement	CP	51	70	50	-20	-28,6%
Titre 6	AE	84	97	120	23	23,7%
Intervention	CP	84,0	97,0	120,0	23	23,7%
Total Mission	AE	1 492	1 540	1 610	70	4,5%
	CP	1 497	1 545	1 586	41	2,6%

Source : commission des finances, d'après les données du Secrétariat général des ministères économiques et financiers

La hausse prévue en 2019 concerne à la fois les crédits de titre 2 (dépenses de personnel) et les crédits hors titre 2, et **correspondent aux grandes priorités de la douane pour l'année à venir** : le *Brexit*, le soutien aux buralistes et la lutte contre la contrebande de tabac, et l'achèvement du programme de renouvellement de ses moyens opérationnels.

Si ces priorités se traduisent par une hausse globale des crédits du programme 302, **elles ne sont nullement exclusives de la poursuite, par ailleurs, de la transformation de long terme de cette administration**, qui passe notamment par la rationalisation de son réseau territorial et la modernisation de ses procédures. **Cette transformation s'accompagne d'économies de fonctionnement et de suppressions de postes.**

1. La création de 350 postes pour faire face au *Brexit*

La première des priorités de la douane en 2019, qui explique l'essentiel de la hausse de ses crédits, **est la préparation de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (*Brexit*), le 1^{er} avril 2019**, qui aura des conséquences importantes sur son organisation, **quelle que soit l'issue des négociations**. Comme l'a rappelé le ministre de l'action et des comptes publics dans son discours du 11 juillet 2018, la DGDDI « *se voit attribuer des moyens humains et budgétaires complémentaires pour pouvoir face à l'ensemble des scénarios – y compris en cas de sortie « sèche » du Royaume-Uni* ». **Toutes les missions de la douane seront affectées par le Brexit**, du contrôle des

voyageurs et des marchandises aux missions fiscales, notamment lors de la détaxe.

Cette priorité trouve une traduction directe dans le schéma d'emplois de +250 ETP, correspondant au solde de net de 350 créations au titre du Brexit, et 100 suppressions au titre de la modernisation de la DGDDI (cf. *infra*).

Ces créations de postes viennent s'ajouter à celles des années précédentes, soit 285 ETP en 2016 et 250 ETP en 2017, dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme (PLAT) annoncé au lendemain des attentats du 13 novembre 2015, et 200 ETP en 2018, dans cadre du renforcement des contrôles aux frontières, devenus systématiques le 7 avril 2017 à l'entrée et à la sortie de l'espace Schengen.

Après une réduction continue de ses effectifs pendant une vingtaine d'années, depuis un maximum d'environ 22 000 agents à la fin des années 1990, en raison des contraintes budgétaires d'une part, et de la fin des contrôles aux frontières nationales d'autre part, la douane voit donc le nombre de ses agents augmenter à nouveau. Le plafond d'emplois prévu pour 2019 est de 17 351 ETPT, contre 17 045 ETPT en 2018.

Les effectifs seront affectés en priorité aux grandes frontières que la France partage avec le Royaume-Uni, à Calais¹, à Dunkerque et dans les autres ports de la Manche, à la Gare du Nord et dans les aéroports parisiens. Toutefois, les conséquences du Brexit pour la DGDDI ne se limitent pas à ces territoires ni aux services centraux. On rappellera par exemple que des formalités douanières, pour les biens comme pour les passagers, devront être rétablies dans les aéroports du Sud-Ouest de la France, qui accueillent par vols directs de nombreux voyageurs britanniques.

D'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, les effectifs supplémentaires prévus en 2018 ont aujourd'hui été recrutés, formés, et pour certains d'ores et déjà affectés.

Dans ce contexte, **la DGDDI met en œuvre un plan de formation ambitieux à l'attention de l'ensemble de ces agents**, nouvelles recrues comme agents titulaires. Une attention particulière est portée aux conséquences du *Brexit* et aux nouvelles dispositions introduites par la loi pour un État au service d'une société de confiance (cf. *infra*).

Des crédits hors titre 2 sont également prévus dans le cadre de la préparation au Brexit, à hauteur de 5,8 millions d'euros en 2019, après 5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2018, afin de financer des dépenses d'équipement, des dépenses informatiques ou encore des prises à bail.

¹ Pour mémoire, la France concentre environ 85 % des liaisons routières avec le Royaume-Uni (ferry et Eurotunnel).

2. Le soutien aux buralistes et la lutte contre la contrebande de tabac, autre priorité de l'année à venir

La deuxième grande priorité assignée à la douane pour l'année 2019 est **le soutien aux buralistes et la lutte contre la contrebande de tabac** – deux actions d'autant plus nécessaires que le Gouvernement a décidé de porter progressivement le prix du paquet de cigarettes à 10 euros.

Le 2 février 2018, l'État et la Confédération des buralistes ont signé un protocole d'accord pour la période 2018-2021, intitulé « *De buraliste à nouveau commerçant de proximité* », et dont les objectifs sont non seulement de soutenir les plus fragiles d'entre eux par le renforcement des aides existantes, mais aussi de leur donner **les moyens de transformer durablement leur métier**.

La signature de ce protocole se traduit par **la forte hausse de 23,3 millions d'euros des crédits d'intervention** portés par l'action 08 du programme 302, portant les aides aux buralistes rattachées à ce programme à **111,1 millions d'euros pour 2019**.

Le nouveau protocole prévoit en particulier la création d'une nouvelle aide de compensation de perte d'activité, la « remise transitoire » (18 millions d'euros par an) et porte l'enveloppe de la « prime de diversification » à 14 millions d'euros au lieu de 10 millions d'euros dans le protocole 2017-2021. Surtout, il crée **un « fonds de transformation » doté de 80 millions d'euros sur l'ensemble de la période**, dont 26 millions d'euros pour l'année 2019.

Il convient à cet égard de noter que **ce nouveau fond est, en partie, neutre pour le solde budgétaire**, car partiellement financé par les fournisseurs, *via* une recette fiscale affectée.

Vos rapporteurs spéciaux accueillent favorablement ce nouveau protocole, et saluent la volonté des buralistes de faire évoluer leur profession vers une moindre dépendance à la vente de tabac. **Les buralistes jouent un rôle important pour la cohésion des territoires**, où ils sont parfois les derniers commerçants. À cet égard, l'article 63 du présent projet de loi de finances, qui permettra à l'administration fiscale de confier à des partenaires l'encaissement des espèces avec **un objectif « zéro numéraire » à horizon deux ou trois ans**, pourrait être une occasion supplémentaire pour les buralistes de **diversifier leurs activités, par exemple dans le cadre d'un partenariat avec La Poste**.

Les prochains mois permettront de savoir si la situation, sur le plan de la contribution de l'État, est stabilisée. En effet, si le nouveau protocole couvre la période 2018-2021, on rappellera que **le précédent protocole couvrait, lui aussi, une période allant jusqu'en 2021**.

Le pendant nécessaire au dispositif de soutien aux buralistes est **une action résolue contre la contrebande de tabac**. À cet égard, la douane travaille à la mise en place, à partir de 2019, d'un **système de traçabilité indépendant des fournisseurs**, ce qui constitue une grande avancée. Un accord de coopération a été signé avec la Principauté d'Andorre. **Quant aux résultats, ils sont en hausse de 8 % en 2017** (238 tonnes) par rapport à 2016¹, et la DGDDI publie désormais chaque semaine sur son site Internet les saisies réalisées par chaque direction régionale².

Contrairement aux aides versées aux buralistes, la priorité donnée à la lutte contre la contrebande de tabac **n'a pas, en tant que telle, d'impact budgétaire direct sur le programme 302**. Elle est, davantage, une question d'organisation des brigades – par exemple, en fonction des heures et des lieux choisis pour les contrôles, il est plus ou moins probable d'intercepter des véhicules transport du tabac de contrebande, des stupéfiants etc. Cette priorité a en revanche **un impact – certes indirect et non chiffrable – sur les recettes fiscales de l'État**.

3. L'achèvement du renouvellement des moyens aériens et la poursuite du renouvellement des moyens maritimes

L'exercice 2019 se caractérise, enfin, par **le quasi-achèvement du programme de renouvellement des moyens aéromaritimes de la douane**. La fin de ce cycle de renouvellement explique en grande partie **la baisse des dépenses d'investissement** du programme 302, en AE (-12,7 %) comme en CP (-28,6 %).

S'agissant du dispositif aérien, le déploiement des sept nouveaux avions multi-missions Beechcraft devrait être achevé fin 2019. Trois d'entre eux sont d'ores et déjà opérationnels, deux sont en cours d'équipement (radars, senseurs, système de détection des pollutions maritimes etc.), un est affecté à la formation, est un dernier est en phase de test³.

Le programme de renouvellement des hélicoptères a quant à lui fait l'objet d'un ajustement récent. La flotte de la douane est aujourd'hui composée de neuf appareils : cinq EC 135 modernes, et quatre AS 355, appareils vétustes dont le remplacement s'impose. Plutôt que de procéder à des acquisitions comme initialement prévu, **la douane a fait le choix de la location plutôt que de l'achat pour trois nouveaux EC 135** (dont deux aux Antilles), le quatrième ayant été acquis sur le marché secondaire (occasion). Ce choix de la location permet à la douane de ne pas supporter les coûts de maintenance des appareils, qui incombent au propriétaire. **Les prochaines années permettront de confirmer le bien-fondé de la location, également**

¹ Source : rapport d'activité 2017 de la DGDDI.

² Source : <http://www.douane.gouv.fr/datadouane/a14913-saisies-hebdomadaires-de-tabac-de-contrebande-realisees-par-la-douane-francaise>

³ Source : DGDDI.

pratiquée par la Sécurité civile, tant sur le plan de la bonne gestion des deniers publics que sur le plan opérationnel¹.

S'agissant du parc naval, le programme d'investissement s'étend sur la période 2018-2020, échéance à laquelle **80 % des moyens opérationnels auront été renouvelés**². Les DGDDI dispose aujourd'hui de

- **3 patrouilleurs**, soit un par grande façade maritime (Manche-Atlantique³, Méditerranée, Antilles). La douane met ses moyens à dispositions des opérations de Frontex en Méditerranée ;

- **15 vedettes garde-côtes** ;

- **13 vedettes de surveillance rapprochée**. Les vedettes de surveillance rapprochées seront bientôt équipées du **Système intégrateur de l'aéromaritime (SIAM)**, qui permet de disposer d'une information complète en temps réel de la surface maritime, afin de mieux cibler les interventions.

B. ...QUI REFLÈTE AUSSI UN PROGRAMME DE MODERNISATION À PLUS LONG TERME

1. Une transformation qui s'inscrit désormais dans le cadre du plan « Action publique 2022 »

Si quelques priorités spécifiques à l'année 2019 ressortent du budget présenté par le Gouvernement, parmi lesquelles figure en premier lieu le *Brexit*, la programmation budgétaire traduit **en même temps la poursuite de la modernisation et de la transformation de la douane sur le long terme - et, quoique dans une moindre mesure, les chantiers à venir.**

À cet égard, la douane est confrontée à des défis similaires à ceux de la DGFIP, et pour une part à ceux de toutes les grandes administrations de l'État dont l'organisation territoriale et fonctionnelle est héritée d'une longue histoire, et qui est confrontée à la révolution numérique. **Elle l'est toutefois dans une moindre mesure que l'administration fiscale**, qui est fondamentalement une administration de traitement de l'information là où la douane, du reste de taille plus modeste (17 351 ETPT contre 102 126 ETPT), possède des missions opérationnelles.

Par conséquent, si les remarques formulées par vos rapporteurs spéciaux au sujet de la DGFIP trouvent pleinement à s'appliquer à la DGDDI sur le principe, elles **n'impliquent pas pour autant les mêmes réserves quant à l'absence de traduction budgétaire des réformes à venir.**

¹ Au total, environ 20 millions d'euros en AE et en CP sont prévus en 2019 pour assurer la maintenance de la flotte d'avions et à la location des trois hélicoptères.

² Source : réponses au questionnaire budgétaire.

³ Les directions de garde-côtes de Nantes et de Rouen sont en cours de fusion.

Comme l'a indiqué le ministre de l'action et des comptes publics dans son discours du 11 juillet 2018 précité, « *la douane devrait se concentrer sur la lutte contre les trafics et les contrefaçons* ». Ce recentrage de ses missions a deux implications :

- **premièrement, une simplification et une dématérialisation accrues de ses procédures**, et en priorité celles qui relèvent de la branche « administration générale et opérations commerciales » : dédouanement, fiscalité etc. Sans répéter les remarques formulées à ce sujet pour la DGFIP, il convient à cet égard de souligner que **la DGDDI est engagée dans un vaste chantier de modernisation de ses systèmes d'information**, pour faire face à l'obsolescence de certains d'entre eux (cf. *infra*), mais aussi adapter ceux-ci aux deux nouveautés que constituent, d'une part, **les procédures prévues par le nouveau code des douanes de l'Union européenne (CDU)**, et d'autre part, dans une moindre mesure, **les dispositions de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC)** ;

- **deuxièmement, un transfert de certaines de ses missions de recouvrement à la DGFIP, avec à terme l'objectif de création d'une Agence unique du recouvrement à horizon 2022**. L'article 62 du présent projet de loi de finances, qui prévoit **le transfert à la DGFIP du recouvrement de diverses taxes sur les boissons non alcooliques**, alignant au passage les procédures et les sanctions sur celles de la TVA, constitue une première étape bienvenue vers l'Agence du recouvrement. Vos rapporteurs spéciaux estiment toutefois que, sans pour autant procéder dès maintenant au transfert à la DGFIP de taxes de taille ou de complexité « critiques », **il pourrait être opportun d'aller plus loin que les seules boissons non alcooliques dès le présent projet de loi de finances**.

L'article 9 du projet de loi de finances, qui prévoit la **suppression de 17 taxes à faible rendement**, dont plusieurs concernent la DGDDI¹, est également salutaire à cet égard, tant **la simplification juridique est un préalable à l'unification des systèmes d'information**.

Les technologies de collecte et d'analyse de données de masse (datamining) ouvrent, pour la DGDDI aussi, des perspectives très importantes en matière de ciblage des contrôles. La douane semble du reste **mieux préparée que l'administration fiscale à intégrer ces nouveaux outils au « cœur » de ses métiers**, ne serait-ce que parce qu'elle en fait déjà un usage important dans le cadre de ses missions de contrôle des flux de passagers et de marchandises. Ainsi, le **service national d'analyse de risque et de ciblage (SARC)** met en œuvre des techniques de *datamining* pour repérer les marchandises suspectes à partir des données transmises par les opérateurs du commerce international via l'*Import Control System (ICS)* mis en place au niveau européen et les services de dédouanement automatisé

¹ Contribution aux poinçonnages et essai des métaux précieux, contribution de sécurité de la propriété maritime etc.

Delta. S'agissant des flux de passagers, le programme *Passenger Name Record* (PNR) permet de détecter en amont les profils à risque.

Il n'en demeure pas moins que beaucoup reste à faire, ce qui impliquera dans les années à venir un effort considérable en termes de modernisation des procédures et des systèmes d'information, de formation des agents et de recrutement de profils de haut niveau spécialisés dans l'analyse de données.

L'amélioration des méthodes de contrôle et des résultats constitue d'ailleurs, comme pour la DGFIP, un chantier majeur pour la douane. Ses résultats en matière de lutte contre les trafics et les prohibitions sont satisfaisants, quoique soumis à une forte variabilité. Vos rapporteurs spéciaux observent toutefois que **les indicateurs de performance en la matière reposent presque tous sur des seuils permettant de définir les « dossiers à enjeu »** : 1 000 euros pour les stupéfiants 2 800 euros pour les tabacs et cigarettes de contrebande, 150 articles pour les contrefaçons, 3 500 euros en matière fiscale (avec des seuils spécifiques) etc. Or cette méthode **n'apparaît pas adaptée à l'un des grands défis actuels de la douane : l'essor du e-commerce, caractérisé par une multitude de petits envois** représentant chacun un faible risque ou enjeu, mais dont l'ensemble est au final très important.

Dans ce contexte, une coopération plus étroite avec les plateformes en ligne s'impose, alors que celles-ci, qui ont pourtant une connaissance très précise des flux, des acheteurs et des vendeurs, ne transmettent pas leurs données comme sont tenus de le faire les opérateurs du commerce international (*via* l'application Delta). **Cette coopération, encouragée par la Commission européenne, pourrait prendre la forme d'un accord**, à l'échelle française ou européenne.

En outre, **l'article 242 bis du code général des impôts**, réécrit par l'article 10 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude et directement issu d'une initiative du Sénat¹, **prévoit la déclaration automatique des revenus par les plateformes en ligne : les données ainsi collectées pourraient être d'une grande utilité à la douane dans le cadre de ses missions fiscales**².

¹ Le dispositif de l'article 242 bis du code général des impôts reprend est issu d'une proposition de loi du groupe de travail de la commission des finances du Sénat sur la fiscalité et le recouvrement de l'impôt à l'heure du numérique, dont était membre votre rapporteur spécial Thierry Carcenac. De plus amples développements sont consacrés à ce sujet dans le rapport n° 481 (2016-2017) du 29 mars 2017, « La fiscalité de l'économie collaborative : un besoin de simplicité, d'unité et d'équité », fait par Éric Bocquet, Michel Bouvard, Michel Canevet, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, André Gattolin, Charles Guené, Bernard Lalande et Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances.

² Ces informations pourraient être transmises par la DGFIP à la DGDDI en application des dispositions de droit commun régissant les échanges d'informations entre ces deux administrations. En complément, et à l'initiative de notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de

2. Un réseau territorial qui devra encore évoluer

a) Une rationalisation déjà engagée pour tenir compte de l'évolution des métiers de la douane et du déplacement géographique des enjeux

La transformation de la douane aura, bien entendu, des conséquences sur son réseau territorial. Vos rapporteurs spéciaux s'en tiendront aux observations ci-dessous, étant entendu que les remarques formulées au sujet du réseau de la DGFIP s'appliquent également, dans leur principe, à la DGDDI.

La douane est engagée depuis plusieurs années dans un effort de rationalisation de son réseau territorial, conformément aux orientations fixées par le programme stratégique Douane 2018 (PSD 2018) – dont les objectifs ont été reportés et devraient finalement être **atteints en 2020.**

Schématiquement, les effectifs de la DGDDI peuvent être répartis en deux « branches » : la branche « surveillance » (SU), qui regroupe environ la moitié des agents (en uniforme) et exerce les missions de contrôle des flux de personnes et de marchandises, et **la branche « administration générale et opérations commerciales » (AG/CO),** dont les personnels (en civil) sont principalement chargés des relations avec les professionnels (dédouanement, contributions indirectes, régimes économiques etc.) et de la gestion comptable. Une implantation territoriale de la douane peut comprendre des effectifs appartenant à une ou plusieurs branches.

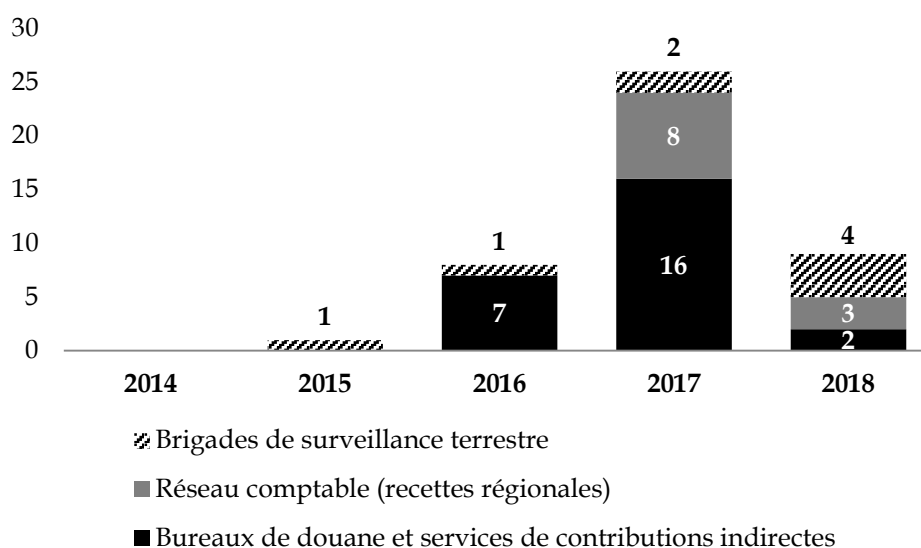
Sur le plan géographique, la douane est structurée en 12 directions interrégionales, qui constituent le niveau principal de décision, sur le plan opérationnel mais aussi en matière de pilotage fonctionnel, budgétaire et comptable. Celles-ci sont divisées en 42 directions régionales, composées principalement de **168 bureaux de douane, 50 services de contributions indirectes et 210 brigades terrestres¹.**

Comme le montrent les graphiques ci-dessous, quelque 44 fusions de services ont eu lieu depuis 2015, principalement parmi les bureaux de douane, services de contributions indirectes et postes comptables, **les brigades de contrôles étant davantage préservées.** De fait, les gains d'efficacité liés à la dématérialisation des procédures concernent avant tout les métiers de la branche AG/CO. **Le nombre moyen d'agents par bureau est donc en augmentation tendancielle.**

la commission des affaires sociales, le législateur a prévu un mécanisme spécifique de transmission aux administrations de sécurité sociale.

¹ Source : rapport d'activité 2017 de la DGDDI. On peut y ajouter, entre autres, les 36 brigades aéromaritimes rattachées au quatre directions régionales de garde-côtes (Marseille, Nantes, Rouen, Fort-de-France).

Les services territoriaux de la DGDDI fusionnés ou supprimés dans le cadre du plan stratégique Douane 2018



Services effectivement fermés ou fusionnés en métropole au 31 décembre de chaque année, et au 1^{er} juillet pour 2018. Le plan Douane 2018 a été présenté en janvier 2014.

Source : direction générale des douanes et droits indirects, retraitements commission des finances

Répartition par taille des services de la DGDDI en 2018

(en nombre d'implantations et en % du total)

Type de service	Tous effectifs	10 ETPT ou moins	5 ETPT ou moins
Bureau de contrôle Bureau principal	100	20 20%	7 7%
Service de contributions indirectes	43	28 65%	14 33%
Bureau viticole Bureau viticole + CI	36	21 58%	9 25%
Brigades terrestres : - surveillance intérieure - surveillance extérieure	197	13 7%	5 3%

NB : le nombre de bureaux et de brigades ci-dessus ne correspond pas au nombre total de bureaux et de brigades de la DGDDI, en raison de l'existence de nombreux services spécialisés.

Source : réponses au questionnaire budgétaire, retraitements commission des finances

S'agissant des brigades, les fermetures tiennent compte de **l'évolution de la cartographie des risques** (Le Verdon, Albi) ou de la nécessité de **donner aux services une taille critique** (regroupement des brigades de Sarreguemines et de Saint-Avold, des brigades d'Annemasse et de Vallard etc.) pour le bon accomplissement de leurs missions.

S'agissant du réseau comptable, 11 recettes régionales ont été fermées au cours des dernières années, et 6 recettes interrégionales ont été créées.

Pour autant, la restructuration territoriale de la DGDDI n'est pas achevée. On relèvera à cet égard que **30 services de la branche AG/CO comptent encore moins de 5 agents en 2018** : 7 bureaux, 14 services de contributions indirectes et 9 bureaux viticoles.

b) Des conséquences sur la politique immobilière de la douane

La réorganisation du réseau de la DGDDI s'est traduite par une **rationalisation de ses implantations immobilières, qui ont diminué de 18 % entre 2011 (903 implantations) et 2018 (844 implantations)**. Le ratio SUN¹/poste de travail est de **12,4 m²** en prévision 2019, un niveau très satisfaisant et proche du ratio cible de 12 m².

Le Brexit devrait mécaniquement conduire à augmenter la part de l'immobilier locatif, compte tenu de l'impossibilité de trouver des surfaces libres - et de surcroît en urgence - dans l'emprise des grands opérateurs d'infrastructures (tunnel transmanche, Garde du Nord etc.). D'une manière générale, le choix de la location a plusieurs fois permis à la douane de réaliser des économies ces dernières années, de même que plusieurs cessions récentes.

Un gisement d'économies demeure à la Masse des douanes, l'établissement public administratif chargé à son origine du logement des douaniers de la branche « surveillance », astreints au casernement jusqu'en 1980. La Masse dispose d'un parc de **quelque 22 000 logements, dont le taux de vacance est très supérieur à la moyenne de l'offre comparable**². Si maintien d'une offre d'hébergement à destination des douaniers, et notamment des jeunes agents récemment affectés sur un territoire, apparaît pleinement justifié, force est de constater que **la géographie de la Masse des douanes ne correspond plus aux besoins** : celle-ci détient par exemple de nombreux logements dans l'Est et le Sud-Est de la France, où les frontières physiques ont été supprimées, et relativement peu dans les territoires aujourd'hui prioritaires pour la DGDDI, tels que la façade maritime de la Manche. **Les locations à des agents de l'État non douaniers pourraient aussi être étendues**, afin d'augmenter le taux d'occupation.

¹ SUN : surface utile nette.

² Voir à cet égard le référé de la Cour des comptes du 25 juillet 2016.

c) Un effort de prévisibilité, de mutualisation et de concertation qui doit être accru en vue des prochaines réorganisations

Le projet stratégique qui succèdera - en 2020 - au plan Douane 2018 impliquera de nouvelles opérations de réorganisation territoriale. Les remarques de vos rapporteurs spéciaux faites au sujet de la DGFIP s'appliquent également ici : il faudra **demain davantage de prévisibilité, davantage de mutualisation, et davantage de concertation.**

S'agissant plus particulièrement de l'objectif de « **déconcentration de proximité** » fixé par le ministre de l'action et des comptes publics dans son discours du 11 juillet 2018 celui-ci risque d'être, comme pour la DGFIP, **contraint par le « stock » relativement limité de services pouvant être concernés. Plusieurs d'entre eux, importants, sont en effet d'ores et déjà déconcentrés** : ressources humaines à Bordeaux, finances à Lyon, systèmes informatiques à Osny, formation dans les écoles des douanes de Tourcoing et La Rochelle. S'y ajoutent, bien sûr, les services spécialisés en matière de fiscalité créés ces dernières années : fiscalité environnementale à Nice, fiscalité routière à Metz¹, et fiscalité de l'énergie répartie entre cinq pôles spécialisés.

¹ Le service national douanier de la fiscalité routière (SNDFR), installé à Metz en 2015, centralise depuis le 1^{er} juillet 2017 l'intégralité de la gestion de la fiscalité des transports, c'est à dire la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) et les demandes de remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS »

La mission « Crédits non répartis » regroupe **deux dotations dont l'existence est prévue par l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**. Aussi les programmes 551 et 552 correspondent-ils respectivement à la **dotation pour la « provision relative aux rémunérations publiques »** et à la **dotation pour « dépenses accidentelles et imprévisibles »**. Si des crédits sont systématiquement ouverts sur le programme 552, le programme 551 ne fait en revanche l'objet d'une dotation que si cette dernière ne peut être répartie dans les autres missions au moment du vote de la loi de finances, notamment en raison de négociations salariales non achevées.

Conformément à l'article 11 de la loi organique du 1^{er} août 2001, ces dotations sont réparties dans les missions du budget général en cours de gestion et en tant que de besoin par voie réglementaire.

I. L'INSCRIPTION DES CRÉDITS DANS LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

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**, et des dispositions du II de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La mission « Crédits non répartis » est ainsi la moins dotée du budget général, avec un montant de **203 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** et **503 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE)**.

A. UNE TRAJECTOIRE CROISSANTE POUR LES CRÉDITS DE LA MISSION

1. Un relèvement du plafond qui tient compte de la diminution de la mise en réserve des crédits des autres missions

Au contraire de la programmation précédente, qui avait fixé **un plafond de crédits de paiement à un niveau relativement bas** – entre 14 et 20 millions d'euros par an – le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a rehaussé la trajectoire de la mission « Crédits non répartis ».

Évolution du plafond de crédits de la mission

(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Plafonds programmés	0,01	0,02	0,02	0,12	0,12	0,85
Crédits ouverts / demandés	0,01	0,04	0,02	0,12	0,20	-

Source : commission des finances, d'après la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

L'augmentation du plafond de crédits de 100 millions d'euros à partir de 2018 tire la conséquence de la réduction du taux de mise en réserve à 3 % des crédits, hors dépenses de personnel, pour lesquelles le taux s'élève à 0,5 %. Cet ajustement ne devrait toutefois compléter que très marginalement les capacités de redéploiements interministériels en cas d'évènements imprévisibles, estimées à 8 milliards d'euros les années précédentes¹.

2. Un léger écart à la trajectoire pour 2019

Le projet de loi de finances prévoit **une augmentation des crédits de la mission de 79 millions d'euros en AE et CP, entraînant un dépassement équivalent des crédits du plafond fixé par la loi de programmation pour 2018-2022.**

Cette augmentation est justifiée par l'ouverture inhabituelle de crédits sur le **programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »**, alors que **la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »** reste stable à 124 millions d'euros.

B. LE RECOURS À LA MISSION COMME « RÉSERVE CENTRALE DE BUDGÉTISATION »

1. Une introduction par la loi de programmation pour 2018-2022

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, vos rapporteurs spéciaux avaient observé **une forte hausse du plafond de la mission « Crédits non répartis », aboutissant en 2020 à un niveau programmé de 850 millions d'euros.** Cette hausse traduisait l'intention du Gouvernement de recourir aux crédits non répartis en tant que « réserve

¹ *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.*

centrale de budgétisation », comme c'était déjà le cas lors de la programmation pour 2009-2012.

Le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 précise notamment la fonction de cette réserve, liée à « l'incapacité de prévoir la totalité des événements susceptibles d'intervenir et la nécessité de pouvoir initier des actions nouvelles en cours de programmation »¹. La réserve de budgétisation permettrait ainsi d'abonder, le cas échéant, les crédits de certaines missions sujettes à **des dépenses non prévues lors de la discussion du projet de loi de programmation pour 2018-2022**, telles que le financement du service national universel (SNU), et **ne pouvant être absorbées après application du principe d'auto-assurance**.

2. Une réserve qui pourra faire l'objet d'un recours à partir de 2020

La loi de programmation prévoit la mise en place de la réserve de budgétisation à partir de l'année 2020, pour laquelle une hausse de 0,7 milliard d'euros est programmée par rapport au plafond de crédits fixé en 2019. La « répartition » de cette réserve interviendra donc au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

Toutefois, le recours à cette réserve en 2020 n'est pas certain. En effet, le Gouvernement espère engager **les économies préconisées par le comité Action publique 2022, évaluées à 4 milliards d'euros pour 2020**, mais non prévues au moment de l'élaboration de la loi de programmation. Dès lors, les éventuels abondements de crédits dans les autres missions pour 2020 seraient réalisés à partir de ces économies supplémentaires, conformément au principe d'auto-assurance.

II. UNE OUVERTURE DE CRÉDITS SUR LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION

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.

¹ Rapport annexé à la loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

A. UNE DOTATION STABLE POUR LE PROGRAMME 552, ADAPTÉE À LA DOCTRINE D'EMPLOI DE SES CRÉDITS

1. Un montant de crédits égal à celui ouvert en 2018

Les crédits du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » sont destinés à financer des dépenses liées à des événements aléatoires (catastrophes naturelles, calamités...), par nature urgentes et imprévisibles, et le cas échéant, sont répartis en cours de gestion par programme par des décrets pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Le Parlement n'est pas informé *a priori* de la préparation des éventuels décrets, lesquels peuvent d'ailleurs ne pas être publiés en vertu du secret défense.

Comme en 2018, les crédits demandés s'élèvent à 124 millions d'euros en CP et 424 millions d'euros en AE. Ils sont ouverts à titre conservatoire sur le titre 3 dans la catégorie « dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ».

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 constituer une provision spécifique pour couvrir les besoins d'engagements imprévisibles, telles que d'éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées, dans le cadre de décisions urgentes de relocalisation.

Vos rapporteurs spéciaux ont régulièrement relevé la sous-consommation du montant d'AE disponible sur ce programme ces dernières années – la consommation des AE n'a en effet jamais dépassé 137,67 millions d'euros depuis 2009 et n'a atteint que 5 % en 2017.

À cet égard, le ministère de l'économie et des finances estime que l'écart de 300 millions d'euros, reconduit chaque année n'est pas surévalué, les prises à bail privée nécessitant l'utilisation immédiate de la provision d'AE afin de couvrir la totalité des dépenses de location pour toute la durée du bail, soit « généralement 6 ou 9 ans, dans de rares cas 25 ans ».¹

2. Une dotation soumise à une stricte doctrine d'emploi

Comme mentionné *supra*, le montant des crédits du programme 552 a été revu à la hausse à partir de 2018, pour accompagner l'abaissement du taux de mise en réserve des crédits du budget de l'État, corollaire d'un effort de sincérisation budgétaire du Gouvernement.

Cette hausse n'est cependant pas destinée à détourner l'utilisation des crédits de la mission, régie par une doctrine d'emploi précise. Comme le rappelle le projet annuel de performances annexé au projet de loi de

¹ Réponse du ministère au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux sur le PLF pour 2019.

finances, la dotation du programme 552 ne sert en aucun cas « à alimenter des mesures nouvelles décidées de manière discrétionnaire en gestion » et doit faire l'objet d'« un dernier recours quand tous les autres dispositifs permettant de faire face à des dépenses accidentelles ou imprévisibles ont été mobilisés », conformément au **principe d'auto-assurance**. **En effet, les aléas affectant les dépenses d'une mission donnée sont absorbés, dans la mesure du possible, par les crédits de cette même mission**, « soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies complémentaires. Ces redéploiements ou économies doivent être mis en œuvre prioritairement au sein du programme qui supporte les aléas ou les priorités nouvelles. À défaut, ils doivent être réalisés entre les programmes de la même mission »¹.

Mouvements réglementaires intervenus en 2018

En 2018, deux opérations de répartition de crédits au profit du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », ont été effectuées à partir de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (programme 552) :

- le décret du 4 juin 2018, non publié, a ouvert 2,5 millions d'euros en AE et en CP ;
- le décret du 31 août 2018, non publié, a ouvert 4,45 millions d'euros en AE et en CP.

Ces deux mouvements portent le taux de consommation actuel de la dotation à 2 % en AE et 6 % en CP.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

L'examen du projet de loi de règlement pour 2018 sera l'occasion de vérifier l'utilisation de ces crédits conformément à cette doctrine d'emploi. À ce jour, deux décrets ont procédé à une modeste répartition des crédits du programme 552 au bénéfice de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Cette répartition s'inscrit dans la lignée des années précédentes, tant par son faible montant que par la destination des crédits *in fine* répartis.

B. UNE OUVERTURE INHABITUELLE DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 551

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une budgétisation de 79 millions d'euros sur le **programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »**. Par définition, ces crédits sont ouverts au titre 2 « dépenses de personnel ».

¹ Rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

1. Une dotation inscrite à la suite des négociations salariales dans la fonction publique

Depuis 2009, le **programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »** n'a fait l'objet que d'une seule ouverture de crédits, de **11,446 millions d'euros en 2016**, afin de couvrir l'accompagnement indemnitaire de la réforme territoriale.

Pour 2019, la dotation du programme 551 fait notamment suite aux **conclusions issues des négociations salariales avec les représentants de la fonction publique**. Or, la budgétisation du programme 551 suppose que les négociations salariales ne soient pas encore achevées, voire tenues au moment du vote de la loi de finances, comme c'était le cas l'an dernier.

En effet, le **projet de loi de finances pour 2018 déposé à l'Assemblée nationale comportait une inscription de 290,53 millions d'euros sur le programme 551**, dans l'attente des décisions qui devaient être prises lors du « **rendez-vous salarial** » entre le ministre de l'action et des comptes publics et les organisations syndicales représentatives de la fonction publique. À l'issue de ce rendez-vous, tenu à la mi-octobre 2017, **l'inscription des crédits n'a pas été maintenue sur la mission « Crédits non répartis »**, leur répartition ayant eu lieu au cours de la discussion parlementaire dans les missions concernées.

Dès lors, **l'absence de répartition des crédits ouverts sur le programme 551 interroge**, alors que les négociations salariales ont eu lieu cette année deux mois et demi avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2019.

2. Des crédits affectés au financement de la revalorisation de certaines rémunérations et d'une mesure de transfert

À l'occasion du rendez-vous salarial de la fonction publique le 18 juin 2018, le Gouvernement a annoncé, entre autres, trois mesures de revalorisation de certains barèmes de rémunération de la fonction publique, afin notamment de compenser partiellement le maintien du gel du point d'indice. Trois revalorisations ont ainsi été décidées pour un montant total de 70 millions d'euros :

- le barème de monétisation des jours épargnés sur un compte-épargne temps (CET), revalorisé de 10 euros pour chaque catégorie de fonctionnaires. Dans le même temps, le seuil à partir duquel les jours peuvent être monétisés a été baissé de 20 à 15 jours ;

- l'indemnité kilométrique versée aux agents en remboursement de frais de déplacement, rehaussée de 17 %, correspondant au taux cumulé de l'inflation observée depuis 2006 ;

- le plafond des barèmes des frais de nuitée, relevé de 60 euros à 70 euros (montant de base), 90 euros (grandes villes et Grand Paris), 110 euros (Paris) ou 120 euros (pour les personnes handicapées).

Le programme 551 bénéficiera également d'un transfert de 9 millions d'euros en AE et CP à partir du programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », afin de financer l'introduction du forfait « mobilité durable » pour l'ensemble de la fonction publique d'État.

Ce forfait devrait être introduit dans le cadre du « Plan vélo », l'une des mesures du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) dont la discussion commencerait en 2019. Le projet annuel de performance de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » justifie ce transfert en précisant que « la répartition par programme de cette mesure de rémunération ne pouvant être définie avec précision en attente de cette future loi, il convient, pour le moment, de transférer cette dépense au programme 551 ».

Cette mesure de transfert dès le stade du projet de loi de finances interroge, alors que les transferts de crédits entre les différentes missions sont possibles en cours de gestion, ainsi que le permet l'article 12 de la LOLF.

Enfin, si le montant total des crédits demandés pour 2019 peut paraître faible, relativement aux dépenses totales de l'État, leur inscription sur une mission qui échappe au principe de spécialité budgétaire n'est jamais anodine. Leur exécution fera l'objet d'un examen attentif, et notamment à l'occasion de la discussion du projet de loi de règlement pour l'année de 2019.

TROISIÈME PARTIE : LA MISSION « ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES »

I. ENTIÈREMENT DÉVOLUE À LA RÉALISATION DU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT, LA MISSION « ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES » CONSTITUE SURTOUT UN VECTEUR FINANCIER D'ACTION PUBLIQUE 2022

A. UNE MISSION DESTINÉE À FINANCER LA RÉNOVATION DES BÂTIMENTS IMMOBILIERS MUTUALISÉS ET À SOUTENIR LES RÉFORMES DE L'ACTION PUBLIQUE

La création de la mission « Action et transformation publiques » résulte de la loi de finances pour 2018. Placée sous la responsabilité du ministre de l'Action et des comptes publics, elle comporte désormais **trois programmes à vocation interministérielle** :

- le **programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants »**, devant financer la rénovation des sites occupés par plusieurs services de l'État et ses opérateurs, sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État ;

- le **programme 349 « Fonds pour la transformation de l'action publique »**, visant à financer le coût supplémentaire initial qui peut être entraîné par l'engagement d'une réforme porteuse d'économies à moyen terme, sous la responsabilité de la direction du budget ;

- le **programme 351 « Fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines »**, créé par le présent projet de loi de finances, visant à « soutenir les coûts de transition nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles ayant une forte dimension ressources humaines »¹, sous la responsabilité de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Ces trois programmes sont **non pérennes**. Ils répondent chacun à un **objectif spécifique** : la **mise aux normes** environnementales et d'accessibilité des bâtiments mutualisés et le soutien au projet « **Action publique 2022** » du Gouvernement.

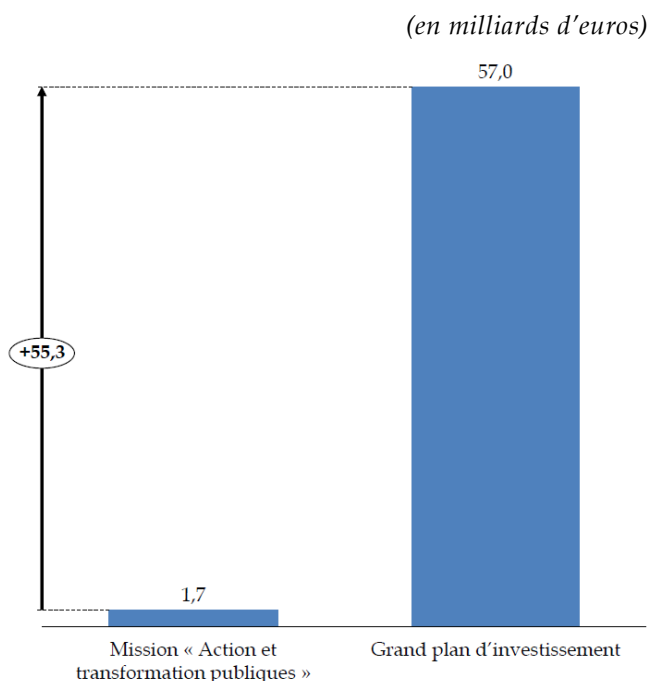
¹ Selon les termes du projet annuel de performances de la mission « Action et transformation publiques », page 40.

De fait, la mission participe intégralement à la réalisation du Grand plan d'investissement quinquennal¹ au titre de deux priorités :

- la transition écologique ;
- la transition numérique.

Un montant total de 1,7 milliard d'euros de crédits est ainsi prévu pour les cinq prochains exercices. Quoique résultant de la mise en œuvre du Grand plan d'investissement, la mission ne représente donc qu'une part très marginale de ses crédits (3 %). Le graphique ci-après illustre cet écart.

Comparaison des crédits quinquennaux de la mission et du montant global du Grand plan d'investissement



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

¹ Il s'agit d'un plan d'investissement d'un montant de 56,3 milliards d'euros sur cinq ans retracé sur des crédits budgétaires.

**B. LES CRÉDITS DE LA MISSION TRADUISENT SA MONTÉE EN CHARGE
PAR RAPPORT À 2018**

1. Une modification du triennal

Sur le total de crédits annoncés pour les cinq prochaines années, **seulement la moitié est effectivement inscrite dans le budget triennal** pour les années 2018 à 2022 (voir tableau ci-après).

**Évolution des crédits de la mission initialement prévue
sur le budget triennal 2018-2020**

(crédits de paiement, en millions d'euros)

2018	2019	2020
20	280	550

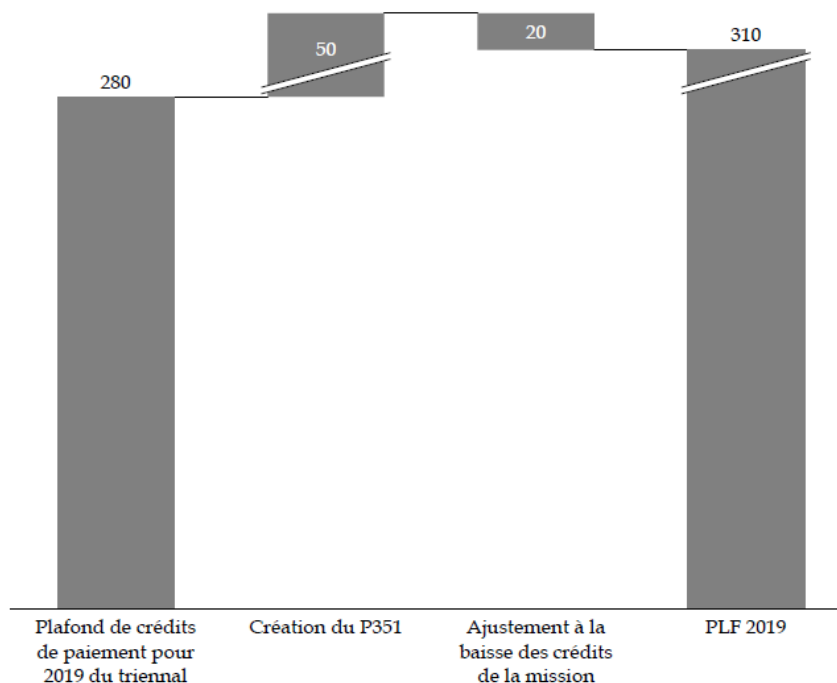
Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Le plafond de crédits de paiement du triennal est toutefois modifié pour tenir compte de la création du programme 351 « Fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines ». Il atteint désormais 310 millions d'euros en 2019.

Comme l'illustre le graphique ci-après, la majoration de 30 millions d'euros ne correspond pas au montant de crédits de paiement inscrit sur le programme 351 (50 millions d'euros). Ce sont donc 20 millions d'euros de crédits initialement prévus dans la trajectoire pour les seuls programmes 348 et 349 qui ne sont finalement pas inscrits en 2019.

Évolution du plafond des crédits de paiement de la mission entre le triennal et le projet de loi de finances pour 2019

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

2. Une montée en charge de la mission conjuguée à l'anticipation du calendrier d'engagement des crédits du programme 348

Comme le détaille le tableau ci-après, un montant très faible de crédits de paiement (20 millions d'euros) avait été inscrit en loi de finances pour 2018. Le projet de loi de finances pour 2019 marque à cet égard **un double changement** :

- d'abord, parce qu'il procède à **l'ouverture des premiers crédits de paiement de la mission pour un montant de 310 millions d'euros en 2019**. Compte tenu du montant total de crédits annoncé pour la mission sur la période 2018-2022, ce sont ainsi près de 20 % des crédits de paiement qui seront ouverts en 2019 ;

- ensuite, parce qu'il **anticipe le calendrier initial d'ouverture des autorisations d'engagement du programme 348** « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants », en inscrivant la quasi-intégralité des crédits prévus en AE dès 2019 (cf. *infra*).

Présentation des crédits proposés pour 2019

(en millions d'euros)

	2018		2019		Évolution 2018-2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants »	20	20	900	100	+ 4 500 %	+ 500 %
Programme 349 « Fonds pour la transformation de l'action publique »	200	-	250	160	+ 25 %	-
Programme 351 « Fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines »	-	-	50	50	-	-
Total de la mission	220	20	1 200	310	+ 545 %	+ 1550 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

II. LA RÉNOVATION DES BÂTIMENTS DOMANIAUX MUTUALISÉS TRADUIT LA NOUVELLE APPRÉHENSION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

A. L'ESSENTIEL DES CRÉDITS DU PROGRAMME DEVRAIT ÊTRE ENGAGÉ DÈS 2019

1. Un calendrier anticipé afin de permettre la réalisation des travaux d'ici 2022

Le programme 348 vise à **financer des opérations de rénovation de cités administratives** et autres sites domaniaux multi-occupants, représentant une surface totale d'environ **un million de mètres carrés**.

Ces opérations s'inscrivent en particulier dans l'objectif de **transition écologique**, en s'attachant à réduire la consommation énergétique des bâtiments. L'indicateur 1.1 du programme vise à apprécier la performance énergétique des bâtiments, l'année 2018 étant prise comme référence en base 100. Aucune cible n'est toutefois fixée pour 2020, dans la mesure où les travaux ne seront, pour l'essentiel, pas achevés à cette date. De fait, **une difficulté** doit être relevée en raison du **caractère non pérenne de la mission** et de l'effet sur les économies d'énergie rendues possibles par la rénovation **mesurable à moyen terme uniquement**.

La loi de finances pour 2018 avait inscrit 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de procéder aux **études préalables**.

Dès février dernier, la direction de l'immobilier de l'État a lancé un **marché national d'audits énergétiques et techniques** afin de disposer d'états des lieux et de propositions de travaux comparables entre les différentes cités administratives. **Ces audits se poursuivent et devraient être finalisés d'ici la fin de l'année.**

À l'appui de ces audits, les équipes régionales du domaine pourront élaborer et proposer des projets à financer, dans une double perspective de rénovation énergétique et de densification des implantations.

Parmi les projets qui seront soutenus par le programme 348, la direction de l'immobilier de l'État a indiqué que *« deux cités ont d'ores et déjà fait l'objet d'un arbitrage conduisant à la construction d'une nouvelle cité sur un autre terrain (Nantes, Amiens), et à la cession des bâtiments existants, dont la réhabilitation n'était pas opportune. Une autre cité a fait l'objet d'un arbitrage en faveur de sa réhabilitation (Rouen), après étude d'un projet alternatif de construction neuve sur un autre terrain »*¹.

La démarche s'intègre donc dans le cadre des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), détaillés dans l'encadré ci-après, afin d'identifier les services déconcentrés et les opérateurs de l'État susceptibles d'intégrer les locaux rénovés de la cité administrative.

¹ Réponse de la direction de l'immobilier de l'État au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux.

Les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)

Les **schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)**, placés sous la responsabilité du préfet, constituent l'outil de mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et d'amélioration du recensement du parc immobilier. Expérimentés depuis le début de l'année 2015 dans cinq régions¹, ils ont été généralisés par une circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2015.

Remplaçant les précédents schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), ils se déclinent en deux phases :

- un diagnostic préalable des bâtiments à l'échelon régional, des moyens humains et financiers dédiés à l'immobilier ;
- une stratégie devant conduire à un pilotage stratégique du parc à un horizon de cinq ans grâce à la définition initiale du périmètre projeté des implantations, suivi d'une stratégie d'intervention sur le parc cible.

Par rapport aux démarches précédentes, les SDIR opèrent deux changements majeurs :

- ils se fondent sur une **approche transversale**, puisqu'ils intègrent l'ensemble des services de l'État, à l'exception des services du ministère de la Défense et du ministère de la Justice, extérieurs au champ de compétence du préfet² ;
- **ils intègrent les opérateurs**, dans la mesure où les nouveaux SPSI des opérateurs doivent s'inscrire dans le cadre des SDIR, en vue de disposer d'une vision globale du parc immobilier de l'État à l'échelle régionale.

La phase stratégie définit le périmètre projeté des implantations d'ici cinq années, ce qui conditionne les opérations immobilières à conduire, puis les interventions d'entretien et de rénovation nécessaires.

Source : commission des finances du Sénat

Les projets seront ensuite soumis à la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) en vue de leur labellisation. Les premières réunions sont prévues dès la fin novembre et s'étaleront jusqu'en janvier 2019.

C'est pourquoi il est proposé d'inscrire dès 2019 la quasi-intégralité des crédits prévus sur le programme en autorisations d'engagement. La prévision actualisée du programme est détaillée dans le tableau ci-après.

¹ Haute et Basse Normandie, Pays de la Loire, Rhône-Alpes et La Réunion.

² Sont intégrés au sein des SDIR les directions régionales, les préfetures, les directions départementales, les administrations financières, les services de l'éducation nationale, les services de police et de gendarmerie, ainsi que l'immobilier de la justice hors tribunaux.

Prévision actualisée du programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants »

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020
AE	20	900	80
CP	20	100	330

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

La direction de l'immobilier de l'État justifie cette décision par la **nécessité de boucler la réalisation des travaux d'ici 2022.**

Elle indique à cet égard que « deux modalités différentes de la commande publique seront actionnées, en fonction des projets : **soit des marchés classiques** (marchés de maîtrise d'œuvre puis marchés de travaux), **soit des marchés publics de performance** (marché global de performance [MGP], dans lesquels sont confiés à un groupement unique la conception et la réalisation des travaux, ainsi que l'exploitation maintenance des installations). **Le choix entre ces deux modalités sera effectué par les équipes régionales, la direction de l'immobilier de l'État préconisant, dans la mesure du possible, un recours aux MGP, lorsque l'ampleur des projets le justifie.** L'année 2019 devrait être ainsi consacrée en grande partie aux étapes préparatoires au lancement des travaux. La répartition pluriannuelle initiale des crédits du programme a ainsi été modifiée pour permettre de disposer de l'essentiel des crédits permettant l'engagement de la **grande majorité des opérations de travaux au cours du dernier trimestre 2019** le plus vraisemblablement, sous réserve du bon avancement des études et des procédures de marché public »¹.

Cette anticipation résulte en pratique d'une double contrainte :

- d'une part, compte tenu du **caractère non pérenne de la mission**, les travaux doivent être engagés dès 2019 pour être terminés d'ici 2022 ;

- d'autre part, en raison du **principe de réallocation** des crédits du Grand plan d'investissement², l'inscription de 900 millions d'euros en AE dès 2019 peut aussi être vue comme un moyen de sécuriser les crédits du programme 348, dans un contexte où la direction de l'immobilier de l'État précise d'ores-et-déjà que « les échanges avec les équipes régionales et les rapports provisoires d'audit confirment que les besoins sur le parc des cités administratives dépassent potentiellement le montant total du programme »³.

¹ Réponse de la direction de l'immobilier de l'État au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux.

² Le projet annuel de performances précise qu'en « cohérence avec le principe général de réallocation des crédits du Grand plan d'investissement, la programmation pluriannuelle présentée pourra être modifiée annuellement notamment dans le cas de réallocations vers ou depuis d'autres actions » du plan.

³ Réponse de la direction de l'immobilier de l'État au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux.

Dans ces conditions, **il importe que l'anticipation ne conduise pas à précipiter le choix des projets au détriment de leur qualité et de leur efficacité** au regard des objectifs visés de rénovation thermique et de densification des implantations.

Compte tenu de la faiblesse des compétences de l'État en matière de conduite et de suivi des chantiers¹, **il importe également que la volonté d'engager rapidement les chantiers n'entraîne pas le recours à des montages juridiques coûteux pour les finances publiques.**

2. Une montée en charge des crédits immobiliers interministériels

Vos rapporteurs spéciaux présentent une analyse détaillée de la politique immobilière de l'État dans leur rapport spécial consacré aux crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

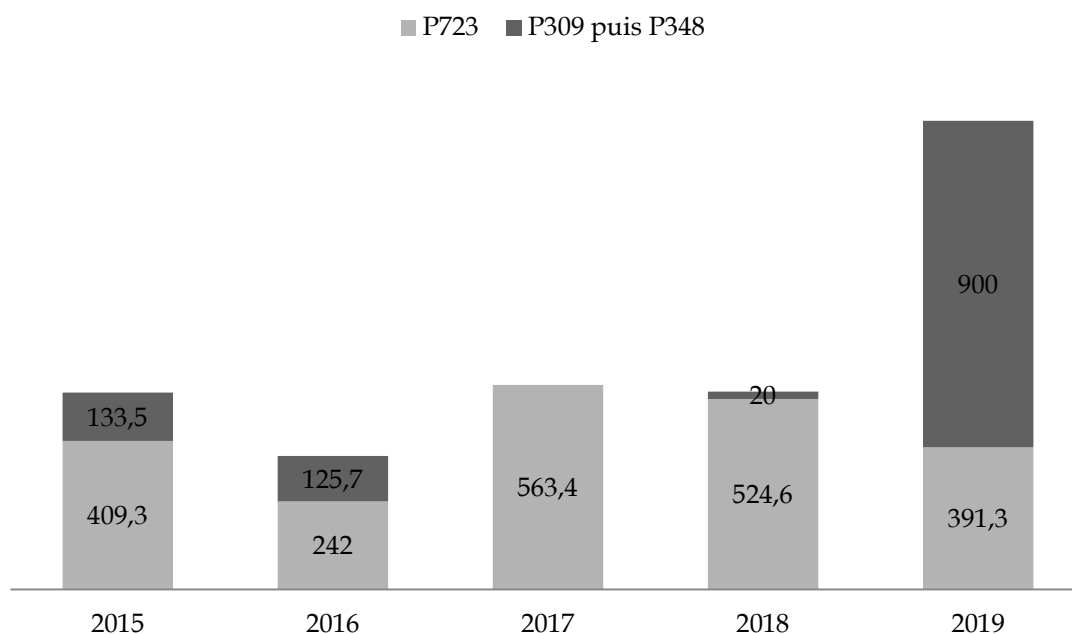
Il convient toutefois de **souligner l'importance des crédits inscrits sur le programme 348 en 2019 au regard des crédits immobiliers interministériels** prévus depuis 2015.

De fait, pour 2019, **le programme 348 porte l'essentiel des autorisations d'engagements interministériels en matière immobilière**, comme l'illustre le graphique ci-après.

¹ Voir le rapport spécial sur les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Évolution des crédits immobiliers interministériels depuis 2015

(autorisations d'engagement, en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

B. CE PROGRAMME INCARNE LA NOUVELLE ORIENTATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

Surtout, au-delà des crédits qu'il porte, **ce programme met en œuvre les nouvelles orientations de la politique immobilière de l'État.**

1. Une politique rénovée, mise en œuvre par une direction de l'immobilier de l'État confortée

La politique de l'immobilier de l'État, mise en œuvre à partir de 2005 dans le sillage de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances¹, s'est historiquement construite autour de **trois principes** :

- la **distinction entre l'État propriétaire**, représenté par le service France domaine, puis la direction de l'immobilier de l'État depuis 2016, et les **ministères occupants** ;

- un **modèle de financement**, les opérations de rénovation et de rationalisation des emprises immobilières étant financées par le produit tiré des cessions immobilières ;

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

- un **vecteur budgétaire**, le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Dix ans après sa définition, il est apparu que la politique immobilière de l'État devait être **profondément renouvelée**.

En particulier, **son modèle de financement devait être actualisé** pour tenir compte de l'attrition structurelle des recettes générées par les cessions. En regard, les dépenses immobilières d'opérations structurantes devaient également être complétées par un entretien lourd du parc intégrant une dimension préventive. **Cette mutation est à l'œuvre au sein du compte d'affectation spéciale**, particulièrement depuis l'intégration en son sein des dépenses de l'ancien programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État ».

Désormais, **les enjeux de rationalisation se concentrent davantage sur l'immobilier des services déconcentrés**. Les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) visaient précisément à préparer cette nouvelle étape.

Dans cette perspective, **le programme 348 conforte la direction de l'immobilier de l'État en la dotant d'un levier budgétaire important**. Pour les ministères occupants, la concentration des crédits budgétaires sur ce programme constitue un levier d'incitation à transférer certains services déconcentrés vers les sites mutualisés.

2. Un lien clairement établi avec la réforme de l'action publique

L'intégration au sein de la mission « Action et transformation publiques » correspond au **lien nouveau opéré entre rationalisation immobilière et réforme de l'action publique**.

En mobilisant le levier financier pour inciter les ministères à recourir aux sites mutualisés, **le programme 348 s'inscrit directement dans le cadre des objectifs du Gouvernement de réorganisation de l'administration déconcentrée**. L'objectif de réduction de 50 000 postes de fonctionnaires d'État d'ici 2022 devrait se traduire par la réorganisation territoriale de certains réseaux, à l'instar de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

La direction du budget confirme l'assujettissement clair de la rénovation des cités administratives au redimensionnement des réseaux d'administrations déconcentrées. En effet, le fonds pour la transformation de l'action publique, porté par le programme 349, pourra accompagner « *des projets de réorganisations ou de fusions de services liées à des projets immobiliers de rénovation ou de modernisation financées par le programme 348 ou par le compte d'affectation spéciale. [...] De même, des projets financés par le fonds pour la transformation de l'action publique pourront incorporer, faciliter ou entraîner des*

regroupements de structures, qui peuvent permettre des économies importantes sur les frais de fonctionnement immobiliers »¹.

À cet égard, **les circulaires du Premier ministre du 24 juillet 2018 relatives à l'administration territoriale et à la déconcentration** dressent la feuille de route à suivre afin de « renforcer la cohérence et l'efficacité de l'intervention de l'État sur le territoire ». Leur contenu est détaillé dans l'encadré ci-après.

**Les circulaires du Premier ministre du 24 juillet 2018
relatives à l'administration territoriale et à la déconcentration**

Dans ces circulaires, il est précisé que « *l'organisation et le fonctionnement des services [doivent évoluer] dans une logique de profonde déconcentration, de plus grande modularité et de mutualisation* », avec en particulier le développement des directions départementales interministérielles (DDI).

Le Premier ministre demande à cet effet à « *chaque préfet de région, avec les préfets de département, [d'identifier], pour les services placés sous leur autorité, les différentes options de réorganisations envisageables* ». Dans cette perspective, **l'immobilier est appréhendé comme un « levier de rationalisation »** et les SDIR mobilisés comme outil d'optimisation de l'occupation du patrimoine de l'État.

Les instructions précisent que « *les mutualisations revêtent plusieurs formes, qu'elles soient de moyens, juridiques ou budgétaires, mais elles n'emportent souvent leur pleine efficacité que si les services situés dans une même agglomération sont regroupés dans une même implantation immobilière. Les SDIR ont précisément pour vocation d'optimiser l'occupation du patrimoine immobilier de l'État par les administrations. [...] Ces mouvements doivent concerner l'ensemble des services, qu'ils soient ou non placés sous l'autorité directe des préfets [...]. S'agissant de sites multi-occupants, la gestion budgétaire et immobilière peut s'avérer complexe. Afin de faciliter leur mise en œuvre, la direction de l'immobilier de l'État se tient à la disposition des préfets pour faire un examen au cas par cas* ».

Source : commission des finances du Sénat

Le lien opéré entre réforme de l'État et implantations immobilières prolonge le caractère de fonction support de la fonction immobilière.

Toutefois, vos rapporteurs spéciaux considèrent que la recherche d'une mutualisation accrue des services déconcentrés **ne doit pas conduire à un éloignement de la présence de l'État dans les territoires**. La mutualisation des services ne suppose pas nécessairement leur concentration sur les principaux pôles.

¹ Réponse de la direction du budget au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux.

III. LES FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE DEVRONT ATTESTER DE LEUR EFFICACITÉ

A. TRADUCTIONS SYMBOLIQUES D'« ACTION PUBLIQUE 2022 », CES FONDS VISENT AUSSI À EN ASSEOIR LA CRÉDIBILITÉ

Le programme 349 « Fonds pour la transformation de l'action publique » ainsi que le programme 351 « Fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines » doivent **incarner, d'un point de vue budgétaire, le processus de réforme des politiques publiques initié par le Gouvernement.**

Désigné sous le terme « **Action publique 2022** », ce processus est mis en œuvre par le comité du même nom ainsi que par la direction interministérielle à la transformation de l'action publique. Il s'est déjà concrétisé par la remise d'un rapport du comité au Gouvernement en juin dernier.

Les crédits proposés pour 2019 au titre de ces deux fonds sont récapitulés dans le tableau ci-après.

Présentation des crédits proposés pour 2019

(en millions d'euros)

	2018		2019	
	AE	CP	AE	CP
Programme 349 « Fonds pour la transformation de l'action publique »	200	-	250	160
Programme 351 « Fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines »	-	-	50	50
Total de la mission	220	20	1 200	310

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Les objectifs fixés pour le fonds pour la transformation de l'action publique correspondent à la première « conviction » structurant le rapport du Comité action publique 2022, selon lequel « *la transformation est possible en proposant une feuille de route ambitieuse pour un service public renouvelé tout en faisant des économies substantielles* ».

De même, le fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines correspond à la deuxième proposition du comité, appelant à « *un nouveau contrat social entre l'administration et ses collaborateurs* » et recommandant la mise en place d'une « *gestion active de l'emploi en*

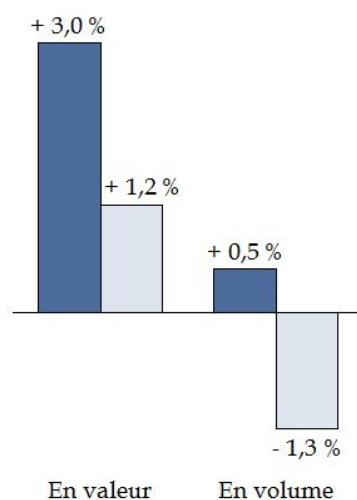
accompagnant à la reconversion professionnelle et en prévoyant le cas échéant des plans de départ volontaire, en cas de restructuration de service ».

En dépit de l'ambition portée par la démarche « Action publique 2022 », visant « un changement de modèle de l'action publique »¹, **l'objectif essentiel demeure budgétaire** comme en atteste la trajectoire des finances publiques inscrite dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022².

C'est de ce processus qu'une part essentielle des économies prévues d'ici 2022 est attendue. D'après le rapport annexé au projet de loi de programmation, les économies attendues au titre du processus « Action publique 2022 » sont chiffrées, **pour 2020, à 4,5 milliards d'euros**. Le graphique ci-après, repris de l'analyse du rapporteur général³, illustre ce rôle déterminant.

Taux d'évolution des crédits alloués aux missions du budget général de l'État sur la période 2018-2020

(en %)



■ Evolution sur triennal hors "Action publique 2022"
 □ Evolution sur triennal y compris "Action publique 2022"

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

¹ Selon le titre même du rapport du Comité action publique 2022, « Service public : se réinventer pour mieux servir : nos 22 propositions pour changer de modèle », juin 2018.

² Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

³ Voir le rapport n° 56 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, fait au nom de la commission des finances, déposé le 31 octobre 2017.

Dans ce cadre, les deux fonds prévus au sein de la mission « Action et transformation publiques » reflètent certes un effort budgétaire pour accompagner la transformation. Ils peuvent également être analysés comme un **moyen de crédibiliser les économies escomptées et, pour l'instant, peu documentées.**

B. LEUR ACTION DEMEURE IMPRÉCISE À CE STADE

L'analyse de la procédure de sélection des projets soutenus ainsi que des premiers projets retenus confirme **le caractère essentiellement symbolique du fonds pour la transformation de l'action publique.**

Comme le précise le projet annuel de performances, ce fonds « *finance, sur la base d'appels à projets, les coûts d'investissement (au sens large), nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles. L'objectif : investir aujourd'hui pour, demain, réaliser des économies et améliorer l'efficacité de la dépense publique* ». Les projets soutenus doivent avoir « *un retour sur investissement élevé en termes d'économies pérennes de fonctionnement : un euro investi a vocation à conduire un euro pérenne d'économies au bout de trois ans* ».

À l'appui des 200 millions d'euros en autorisations d'engagement inscrits dans la loi de finances pour 2018, un premier appel à projets a été lancé le 1^{er} février dernier, pour lequel 122 dossiers ont été déposés, puis un second en juin dernier.

Le comité de pilotage du fonds, composé du ministre de l'Action et des comptes publics, du secrétaire d'État au numérique et de cinq personnalités qualifiées, a finalement retenu 17 dossiers à l'issue de l'instruction du premier appel à projets. **Le taux de sélection de 14 %** est inférieur à la prévision initiale de 33 %, ce qui peut s'expliquer par la nouveauté du dispositif. Il importe toutefois que **ce taux progresse rapidement pour les prochains appels à projets, sous peine sinon de décourager les services de présenter des demandes.**

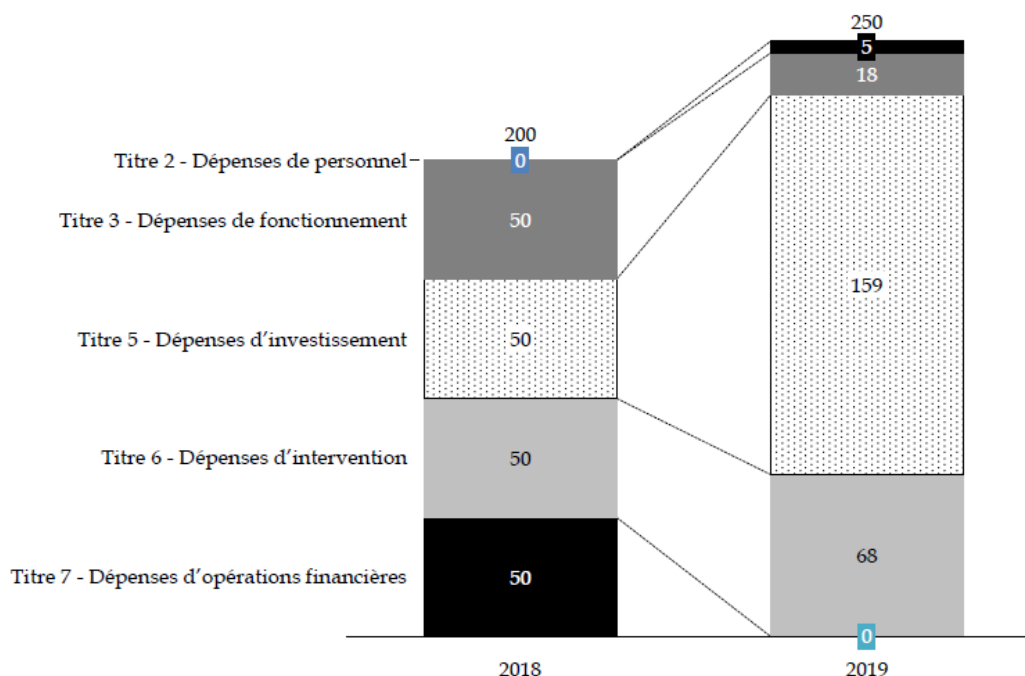
Les projets retenus concernent des domaines variés - la recherche d'emploi, l'informatique en nuage ou les prévisions météorologiques.

La mise en œuvre se traduit, dès 2019, par l'inscription des premiers crédits de paiement sur le programme 349, à hauteur de 160 millions d'euros. Selon les informations transmises par la direction du budget, l'intégralité des AE ouvertes en 2018 devrait effectivement être engagée d'ici la fin de l'année. Les projets soutenus portent sur des domaines variés, de l'informatique en nuages aux prévisions météorologiques.

Toutefois, il conviendra d'être particulièrement **attentif à l'exécution**, dans la mesure où la répartition initiale des crédits par titres de dépenses en 2018 était schématique, à parité entre les titres 3, 5, 6 et 7. Une répartition affinée est proposée pour 2019, comme l'illustre le graphique ci-après.

Évolution de la décomposition par titres des autorisations d'engagements inscrites sur le programme 349 entre 2018 et 2019

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Les modalités de fonctionnement du fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines sont analogues. Le projet annuel de performances indique que « les projets portés par [ce fonds] s'inscrivent dans les plans ministériels de transformation et doivent permettre d'accompagner les agents publics dont les missions et les emplois évoluent afin notamment de permettre des mobilités fonctionnelle, géographique, au sein de la fonction publique ou vers le secteur privé. [...] Les projets seront choisis par un comité de sélection, présidé par le directeur général de l'administration et de la fonction publique avec la participation de la direction du budget, de la direction interministérielle de transformation publique et de personnalités qualifiées compétentes en matière de ressources humaines ».

Pour autant, cette création soulève des interrogations dans la mesure où elle ne figurait pas dans la maquette budgétaire présentée à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques en juillet dernier.

Aucune information n'a été communiquée à vos rapporteurs spéciaux sur leur utilisation. La doctrine d'emploi du fonds reste en effet à établir, de même que les modalités de suivi et d'évaluation des projets retenus.

En dépit de l'inscription de 50 millions d'euros de crédits en 2019, **ce programme n'est donc guère finalisé et documenté, obérant *de facto* la capacité d'analyse parlementaire.**

C. LEUR SOUTIEN SERA TOUTEFOIS SYMBOLIQUE AU REGARD DU QUANTUM D'ÉCONOMIES ESCOMPTÉ

1. Une faible part dans le quantum d'économies attendu

L'indicateur 2.2 du programme 349 mesure le retour sur investissement attendu des projets financés, en lien avec **l'objectif d'un euro pérenne d'économies permis par chaque euro dépensé par le fonds.**

Cet indicateur est déjà renseigné pour 2018, à partir toutefois des « *déclarations des porteurs de projets avant la réalisation effective des projets* », ce qui nuance sa portée réelle.

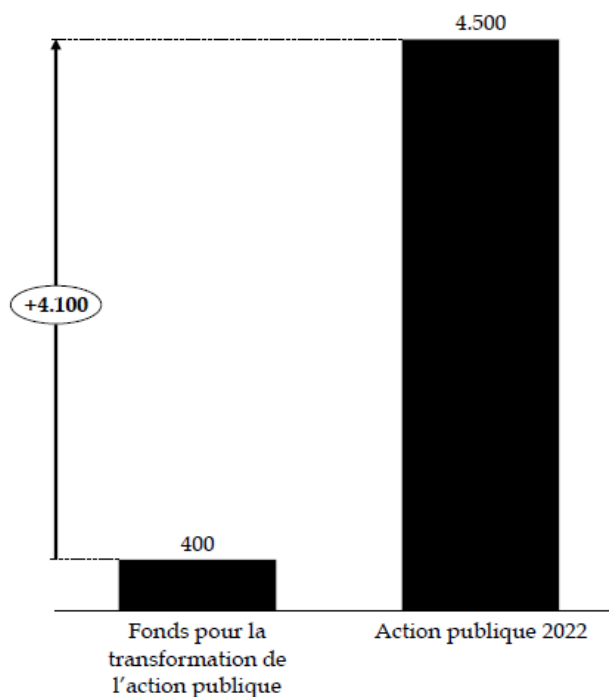
Surtout, il est précisé dans le projet annuel de performances que « *la moitié du quantum d'économies ciblées pour les 17 premiers lauréats tient à deux projets, ce qui renforce la volatilité de la prévision* ». **Outre la volatilité, cette indication soulève des questions sur les économies attendues des quinze autres projets soutenus.**

Plus largement, compte tenu des critères prévus pour la sélection des projets, à savoir un euro d'économie pérenne au bout de trois ans, les économies effectivement escomptées en 2022 devraient donc être permises par les projets soutenus en 2018 et 2019. Il est donc possible de mettre en perspective l'apport du fonds pour la transformation de l'action publique dans la réalisation des économies attendues au titre d' « Action publique 2022 ».

Comme l'illustre le graphique ci-après, sur la base des critères qui fondent la sélection des projets qu'il a vocation à soutenir, **ce fonds devrait *in fine* représenter moins de 9 % des économies inscrites dans la trajectoire des finances publiques d'ici 2022.**

**Comparaison des économies escomptées d'ici 2022 au titre du
Fonds pour la transformation de l'action publique
et du processus « Action publique 2022 »**

(en millions d'euros)



NB : pour le calcul des économies escomptées au titre du Fonds pour la transformation de l'action publique, le montant retenu résulte des autorisations d'engagements prévues en 2018 et 2019, compte tenu des principes du Fonds selon lesquels un euro investi doit permettre au moins un euro d'économies structurelles à l'horizon de trois ans.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

2. Les risques pour le service public et la dépense publique

La contribution des dépenses des deux fonds au Grand plan d'investissement s'opère principalement au titre de la **transition numérique**. Comme l'a indiqué devant la commission des finances Véronique Bédague-Hamilius, co-présidente du Comité action publique 2022 le 19 septembre dernier, « *le développement du digital nous offre l'opportunité d'améliorer la qualité du service public et les conditions de travail des agents, tout en dégagant des économies. Par la numérisation de certaines tâches répétitives ou de contrôle, il est notamment possible d'amener les agents vers des missions de conseil aux citoyens. C'est une chance historique à saisir !* »¹.

¹ Voir le compte-rendu de l'audition du 19 septembre 2018.

Pour autant, **la numérisation du service public n'est pas univoque**, tant pour les agents que pour les usagers et donc, *in fine*, pour le service public rendu. **La fracture numérique**, qu'elle trouve sa cause dans un raccordement difficile aux réseaux ou dans une méconnaissance des usages, concerne une part importante de nos concitoyens. De surcroît, cette fracture se matérialise en particulier dans les territoires qui pourraient faire les frais d'une rationalisation de l'implantation des services publics.

Par ailleurs, le fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines, créé par le projet de loi de finances pour 2019, masque mal la réalité du projet qu'il incarne : porter les crédits d'un **plan de départ volontaire de la fonction publique**. Comme pour le fonds pour la transformation de l'action publique, il s'agit de **donner une légitimité budgétaire aux objectifs de suppression de 50 000 postes de fonctionnaires d'État d'ici 2022**.

Véronique Bédague-Hamilius, co-présidente du Comité action publique 2022 a précisé les contours de cet objectif, en indiquant devant la commission des finances du Sénat souhaiter « *faciliter la mobilité tant géographique que de métier des agents publics [...] et bâtir un nouveau contrat social entre l'administration et ses collaborateurs. [...] Nous recommandons plus de souplesse sur le terrain, avec, notamment, le recours à des contrats privés, l'allègement des commissions administratives paritaires centrales ou l'enrichissement du dialogue social* »¹.

Une stratégie préconisée par le Comité est **le recours accru à des opérateurs**, en concentrant l'administration centrale sur la seule conception des politiques publiques. Un tel schéma est par exemple envisagé en matière fiscale, où la législation fiscale continuerait à relever de l'administration centrale, tandis que le recouvrement et le contrôle de l'impôt seraient exercés par un opérateur².

Cette orientation ne paraît ni souhaitable ni pertinente pour la maîtrise des comptes publics.

¹ Voir le compte-rendu de l'audition du 19 septembre 2018.

² Selon les recommandations du rapport du Comité action publique 2022, « Service public : se réinventer pour mieux servir : nos 22 propositions pour changer de modèle », juin 2018.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

L'Assemblée nationale a adopté deux articles additionnels **rattachés** à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », relatifs à l'expérimentation du **compte financier unique** (article 77 *bis*) et à la mise en place d'une **agence comptable** pour les collectivités publiques volontaires (article 77 *ter*).

Elle a en outre adopté un amendement n° II-2508 du Gouvernement visant à **tirer les conséquences de ces deux articles additionnels sur le plan budgétaire, par un redéploiement de 400 000 euros** en AE et en CP du programme 2018 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » vers le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ».

*

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement n° II-8 minorant de 6 millions d'euros les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (en AE et en CP), correspondant :

- **d'une part, à une majoration de 9 millions d'euros** afin de tirer les conséquences sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » des décisions annoncées lors du rendez-vous salarial du 18 juin 2018, concernant d'une part **la revalorisation des indemnités kilométriques** et d'autre part de **la revalorisation des barèmes des frais de nuitée** ;

- **d'autre part, à une minoration de 15 millions d'euros, destinée à gager par des économies les dépenses nouvelles** résultant de l'examen en première délibération du présent projet de loi de finances. Cette minoration est répartie entre le programme 156 (53 %), le programme 302 (14 %), le programme 218 (25 %) et le programme 148 (9 %).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS »

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement n° II-24 minorant de 26,25 millions d'euros** les crédits du **programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »** de la mission « Crédits non répartis » (en AE et en CP). Cette minoration résulte de la répartition entre chaque mission budgétaire des crédits prévus pour la revalorisation des indemnités kilométriques et du plafond des barèmes des frais de nuitée, dont le montant total s'élève à 46,25 millions d'euros. Dans le même temps, le Gouvernement a procédé à une majoration des crédits du même programme, de 20 millions d'euros, *« afin d'ajuster le niveau des crédits à la dernière prévision de dépense des ministères »*, d'après l'objet de l'amendement n°II-24. En séance, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics n'a pas apporté davantage de précisions si ce n'est que cette majoration était destinée à *« garantir ces mesures de pouvoir d'achat pour les fonctionnaires »*¹.

Le montant alloué à la revalorisation du barème de monétisation des jours épargnés sur un compte-épargne temps (CET) et au forfait de mobilité durable n'a en revanche pas été réparti. En conséquence, **52,75 millions d'euros restent inscrits sur le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »**, incluant les 20 millions d'euros de crédits supplémentaires ouverts par l'amendement n°II-24. Au total, **476,75 millions d'euros en AE et 176,75 millions d'euros en CP sont maintenus sur la mission « Crédits non répartis »**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA MISSION « ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES »

À l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement créant un nouveau programme consacré à un fonds pour l'accélération des start-up d'État**.

Cet amendement abonde le nouveau programme à **hauteur de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** en provenance du programme 349 « Fonds pour la transformation de l'action publique », mais ne prévoit pas de crédits de paiement (CP).

Selon l'exposé de l'amendement, il s'agit de **financer des projets de services numériques à destination des usagers du service public et des citoyens**, sur le modèle des projets « Incubateur des services numériques » actuellement mis en œuvre par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic).

¹ Compte rendu de la deuxième séance du 16 novembre 2018 de l'Assemblée nationale.

*

En complément et par coordination avec la création de ce nouveau programme, l'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission, **un amendement transférant les crédits destinés à la Dinsic à ce titre et inscrits au sein du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »** de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », pour un montant de **2,2 millions d'euros en AE et de 2,1 millions d'euros en CP.**

*

Dans ces conditions, **les crédits proposés pour 2019** sur le nouveau programme dédié au **fonds pour l'accélération des *start-up* d'État s'élèvent à 7,2 millions d'euros en AE et à 2,1 millions d'euros en CP.**

**AMENDEMENTS PROPOSÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

SECONDE PARTIE
MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES

N°	II-49
----	-------

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n^{os} 146, rapport 147, 153)

23 NOVEMBRE 2018

A M E N D E M E N T

C	
G	

présenté par
M. NOUGEIN
au nom de la commission des finances

ARTICLE 39
État B (crédits de la mission)

Modifier ainsi les crédits du programme :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local dont titre 2		2 200 000 000 2 200 000 000		2 200 000 000 2 200 000 000
Conduite et pilotage des politiques économiques et financières dont titre 2				
Facilitation et sécurisation des échanges dont titre 2				
Fonction publique dont titre 2				
TOTAL		2 200 000 000		2 200 000 000
SOLDE		- 2 200 000 000		- 2 200 000 000

OBJET

Selon l'Enquête emploi de l'Insee, la durée « habituelle » de travail de l'ensemble des actifs serait proche de 37,5 heures par semaine.

L'alignement du temps de travail dans la fonction publique sur cette durée « habituelle » de travail se traduirait par une augmentation moyenne de la durée hebdomadaire de travail dans le secteur public de 7 %.

Dans son enquête sur la masse salariale de l'État réalisée en 2015 en application de l'article 58-2° de la LOLF à la demande de votre commission des finances, la Cour des comptes estimait qu'une augmentation de 1 % du temps de travail dans la fonction publique permettrait une économie de 700 millions d'euros pour l'ensemble de la fonction publique (avec 5,4 millions d'agents).

L'alignement de la durée du travail dans le secteur public sur le temps de travail « habituel » permettrait par conséquent un gain de 5 milliards d'euros.

Rapportée à la seule fonction publique de l'État (2,4 millions d'agents), cette économie s'élèverait à 2,2 milliards d'euros. Le présent amendement vise donc à diminuer de 2,2 milliards d'euros les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » afin de tirer les conséquences de cette hausse du temps de travail dans la fonction publique en 2019 – sachant que cette mesure continuerait à produire des effets au cours des exercices à venir.

Par convention, cette diminution est imputée sur les actions 02 « Fiscalité des PME », 03 « Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale », 07 « Gestion financière du secteur public local hors fiscalité » et 09 « Soutien » du programme 156, à hauteur de 550 millions d'euros chacune.

Il s'agit toutefois d'une mesure concernant l'ensemble de la fonction publique de l'État. Elle n'a donc pas vocation à s'appliquer aux seules dépenses de personnel du programme 156 et les économies correspondantes devront être réparties entre l'ensemble des missions.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019
SECONDE PARTIE
MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES

N°	II-51
----	-------

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n^{os} 146, rapport 147, 153)

23 NOVEMBRE 2018

A M E N D E M E N T

C	
G	

présenté par
M. NOUGEIN
au nom de la commission des finances

ARTICLE 39
État B (crédits de la mission)

Modifier ainsi les crédits du programme :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local dont titre 2		216 000 000		216 000 000
		216 000 000		216 000 000
Conduite et pilotage des politiques économiques et financières dont titre 2				
Facilitation et sécurisation des échanges dont titre 2				
Fonction publique dont titre 2				
TOTAL		216 000 000		216 000 000
SOLDE		- 216 000 000		- 216 000 000

OBJET

L'article 115 de la loi de finances pour 2018 a réinstauré un jour de carence dans la fonction publique.

Selon l'évaluation préalable de l'article 48 du projet de loi de finances pour 2018 à l'origine de l'article 115 précité, l'économie liée à la réinstauration d'un jour de carence devait s'élever pour la seule fonction publique d'État à 108 millions d'euros (270 millions d'euros pour l'ensemble des administrations publiques).

Porter ce délai à trois jours se traduirait donc, par hypothèse, par une économie supplémentaire de l'ordre de 216 millions d'euros pour la fonction publique d'État (540 millions pour l'ensemble des trois fonctions publiques).

Par convention, cette économie est imputée sur les actions 02 « Fiscalité des PME », 03 « Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale », 07 « Gestion financière du secteur public local hors fiscalité » et 09 « Soutien » du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », à hauteur de 54 millions d'euros chacune en AE et CP.

Il s'agit toutefois d'une mesure concernant l'ensemble de la fonction publique de l'État. Elle n'a donc pas vocation à s'appliquer aux seules dépenses de personnel du programme 156 et les économies correspondantes devront être réparties entre l'ensemble des missions.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

SECONDE PARTIE
MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES

N°	II-52
----	-------

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n^{os} 146, rapport 147, 153)

23 NOVEMBRE 2018

A M E N D E M E N T

présenté par

M. de MONTGOLFIER
au nom de la commission des finances

C	
G	

ARTICLE 39
État B (crédits de la mission)

Modifier ainsi les crédits du programme :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local dont titre 2		45 400 000		45 400 000
		45 400 000		45 400 000
Conduite et pilotage des politiques économiques et financières dont titre 2				
Facilitation et sécurisation des échanges dont titre 2				
Fonction publique dont titre 2				
TOTAL		45 400 000		45 400 000
SOLDE		- 45 400 000		- 45 400 000

OBJET

Le présent projet de loi de finances pour 2019 prévoit la suppression de 4 164 postes pour l'État et ses opérateurs.

Cette baisse apparaît insuffisante au regard du « référentiel » fixé par le Président de la République de réduire de 120 000 postes les effectifs de la fonction publique, dont 50 000 dans la fonction publique d'État et 70 000 dans la fonction publique territoriale.

Or des marges de progression importantes existent, qu'il s'agisse du temps de travail des agents comme de la rationalisation des services publics, ainsi qu'en attestent les récents travaux du comité « Action publique 2022 ».

Il appartient à l'État de définir les missions sur lesquelles il doit prioritairement se concentrer, en évitant notamment les doublons avec d'autres entités, en particulier les collectivités territoriales.

Des pistes de réduction d'effectifs peuvent en particulier être constatées dans les administrations centrales, qui, en 2019, représenteront 3,45 % du plafond d'emplois total de l'État (67 400 ETPT sur 1,95 million ETPT).

En appliquant ce ratio aux « primorecrutements » prévus au total en 2019 (87 800 ETP) et en retenant des dates d'entrée en fonction en moyenne à mi-année, une économie de l'ordre de 1 515 ETPT pourrait être dégagée en cas de « gel » de ces entrées.

Le présent amendement vise donc à réduire les effectifs des administrations centrales en revenant sur l'ensemble des « primorecrutements » en 2019, sans toucher aux effectifs en place.

Cette mesure se traduira, dans l'hypothèse d'un coût d'entrée s'élevant à 30 000 euros, par une économie de l'ordre de 45,4 millions d'euros. En année pleine, ce montant doublerait, atteignant près de 91 millions d'euros.

Cette réduction est imputée sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » dans un souci de clarté des débats parlementaires et de lisibilité.

Il s'agit toutefois d'une mesure concernant l'ensemble de la fonction publique de l'État. Elle n'a donc pas vocation à s'appliquer aux seules dépenses de personnel du programme 156 et les économies correspondantes devront être réparties entre l'ensemble des missions.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

SECONDE PARTIE
MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES

N°	II-50
----	-------

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n^{os} 146, rapport 147, 153)

23 NOVEMBRE 2018

A M E N D E M E N T

présenté par
M. NOUGEIN
au nom de la commission des finances

C	
G	

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 77 BIS

Avant l'article 77 bis

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au I de l'article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, le mot : « deuxième » est remplacé par le mot : « quatrième ».

OBJET

Le présent amendement vise à porter le délai de carence pour les congés de maladie dans la fonction publique d'un jour, comme cela est prévu par l'article 115 de la loi de finances pour 2018^[1], à trois jours.

Ainsi, les agents publics ne percevraient pas leur rémunération pendant les trois premiers jours de leur congé maladie ordinaire.

La loi de finances pour 2012 avait déjà instauré un jour de carence pour les fonctionnaires, mais celui-ci a été supprimé par la loi de finances pour 2014.

Pourtant, le jour de carence est une mesure qui a fait la preuve de son efficacité, en réduisant l'absentéisme. D'après l'Insee, la proportion d'agents en arrêt maladie de moins de 15 jours est passée, entre 2011 et 2012, de 1,2 % à 1 % dans la fonction publique d'État, et de 0,8 % à 0,7 % dans la fonction publique hospitalière. Une étude du groupe Sofaxis de

décembre 2013 fait état d'une baisse de 40 % des arrêts maladie d'une journée dans les hôpitaux, et de 43 % dans les collectivités territoriales.

Il s'agit enfin – et surtout – d'une mesure d'équité entre les salariés du secteur public et ceux du secteur privé qui sont soumis à trois jours de carence.

Certes, près des deux tiers des salariés du secteur privé bénéficient d'une prise en charge des jours de carence par leur complémentaire santé au titre des conventions collectives. Mais un tiers des salariés ne bénéficie d'aucune prise en charge.

Au regard de l'impératif d'équité entre les fonctionnaires et les salariés, de la nécessité d'améliorer le fonctionnement des services publics et de la situation budgétaire dégradée, il est proposé de généraliser la règle de trois jours de carence pour tous.

Selon l'évaluation préalable de l'article 48 du projet de loi de finances pour 2018 à l'origine de l'article 115 précité, l'économie liée à la réinstauration d'un jour de carence s'élèvera pour la seule fonction publique d'État à 108 millions d'euros (270 millions d'euros pour l'ensemble des administrations publiques).

Porter ce délai à trois jours se traduira donc, par hypothèse, par une économie supplémentaire de l'ordre de 216 millions d'euros, pour la seule fonction publique d'État (540 millions d'euros pour l'ensemble des trois fonctions publiques).

[1] *Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.*

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 77 bis

Augmentation à trois jours du délai de carence pour la prise en charge des congés de maladie des personnels du secteur public

Commentaire : le présent article prévoit de porter à trois jours le délai de carence pour l'ensemble des agents publics civils et militaires en congé de maladie, contre un jour actuellement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. SUPPRIMÉ EN 2014...

Instauré par l'article 105 de la loi de finances pour 2012¹, le « **jour de carence** », se traduisait, pour l'agent en congé maladie, par le maintien de sa rémunération à compter du deuxième jour de ce congé et non dès le premier jour d'absence.

Ce délai de carence ne s'appliquait cependant pas dans les cas suivants :

- congé de longue maladie,
- congé de longue durée,
- incapacité professionnelle résultant, notamment, de blessures ou de maladie contractées ou aggravées du fait des activités de service,
- accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Ce dispositif, présenté dans l'exposé sommaire de l'amendement gouvernemental qui en était à l'origine comme une « *mesure d'équité entre secteur privé et secteur public* », **a cependant été abrogé par l'article 126 de la loi de finances pour 2014².**

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

² Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

L'abrogation du jour de carence devait s'accompagner de deux mesures :

- d'une part, **la mise en place de sanctions financières en cas de double manquement, dans une période de 24 mois, à l'obligation de transmission de l'arrêt maladie par l'agent dans un délai de 48 heures (diminution de moitié de sa rémunération)¹;**

- d'autre part, **la prorogation jusqu'au 31 décembre 2015 de l'expérimentation confiant aux caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) le contrôle des arrêts maladie des fonctionnaires.**

L'expérimentation confiant aux caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) le contrôle des arrêts maladie des fonctionnaires

L'article 91 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010 a confié, à titre expérimental, pour une durée de deux ans, à certaines caisses primaires d'assurance maladie et aux services du contrôle médical placés auprès d'elles, le contrôle des arrêts de travail des fonctionnaires.

Prolongée une première fois pour une durée de deux ans supplémentaires par l'article 76 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, cette expérimentation a fait l'objet de deux prolongations successives, jusqu'au 31 décembre 2015 par l'article 126 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, et jusqu'au 31 décembre 2018 par l'article 147 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

B. ...LE JOUR DE CARENCE A ÉTÉ RÉINTRODUIT PAR L'ARTICLE 115 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2018

Différentes études ont montré que **l'instauration du jour de carence s'est traduite par une baisse du nombre d'absences de courte durée.**

En particulier, dans un rapport d'octobre 2016², la Cour des comptes relevait que *« l'instauration d'un délai de carence d'un jour, à compter du 1^{er} janvier 2012, avait eu pour effet de faire baisser les arrêts maladie de courte durée. Son abrogation, à compter du 1^{er} janvier 2014, semble avoir eu l'effet inverse même s'il conviendrait d'en mesurer précisément l'impact sur la durée des arrêts ».*

Elle invitait par conséquent à « s'interroger sur le rétablissement du jour de carence, mesure qui ne pourrait être édictée qu'à l'échelle des trois fonctions publiques ».

¹ Décret n° 2014-1133 du 3 octobre 2014 relatif à la procédure de contrôle des arrêts de maladie des fonctionnaires.

² Cour des comptes, « Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics », octobre 2016.

Par ailleurs, **les mesures qui devaient accompagner la suppression du jour de carence n'ont pas fait la preuve de leur efficacité** en matière de lutte contre l'absentéisme.

C'est pourquoi **l'article 115 de la loi de finances pour 2018¹ a réinstauré un jour de carence dans les trois versants de la fonction publique.**

Cette mesure, qui concerne **l'ensemble des agents publics, civils comme militaires**, ne s'applique cependant pas dans les cas suivants :

- en cas, pour les fonctionnaires civils, d'incapacité permanente résultant de blessures ou de maladies contractées ou aggravées en service, dans l'accomplissement d'un acte de dévouement dans un intérêt public, en exposant ses jours pour sauver la vie d'une ou de plusieurs personnes, ou, pour les militaires, d'infirmités d'un taux au moins égal à 60 % ;

- pour le deuxième congé de maladie, lorsque celui est pris moins de 48 heures après le premier et que la cause est identique ;

- en cas de congé pour invalidité temporaire imputable au service, de congé du blessé, de congés pour accident de service ou accident du travail et maladie professionnelle, de congé de longue maladie, de congé de longue durée et de congé de grave maladie ;

- en cas de congé de maladie accordé, dans une période de trois ans, après un premier congé de maladie au titre d'une même affection de longue durée.

Selon l'évaluation préalable de l'article 48 du projet de loi de finances pour 2018 à l'origine de l'article 115 précité, **le rendement financier de cette mesure devait s'élever à plus de 270 millions d'euros, dont 108 millions d'euros pour l'État, 100 millions d'euros pour les collectivités territoriales, 50 millions d'euros pour les administrations de sécurité sociale et 13 millions d'euros pour les autres administrations publiques.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, adopté par la commission des finances à l'initiative de votre rapporteur spécial Claude Nougéin, vise à modifier l'article 115 précité afin de **porter à trois jours le délai de carence** dans la fonction publique.

L'agent en congé de maladie ordinaire ne verrait ainsi sa rémunération maintenue qu'à compter du quatrième jour d'absence et non dès le deuxième jour de ce congé.

¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN TAUX D'ABSENTÉISME DANS LE SECTEUR PUBLIC PROCHE DE CELUI DU SECTEUR PRIVÉ MAIS VARIABLE SELON LES VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

En 2017, la proportion d'agents absents au moins un jour au cours d'une semaine pour raisons de santé s'élevait à 3,9 %, contre 3,8 % pour les salariés du secteur privé.

Des différences importantes peuvent cependant être notées entre les trois fonctions publiques. Si ce taux ne s'élève qu'à 2,9 % au sein de la fonction publique d'État, il atteint 4,7 % pour les deux autres versants de la fonction publique.

Proportion de salariés absents au moins un jour au cours d'une semaine pour raisons de santé dans les différents versants de la fonction publique

(en %)

	2015	2016	2017
FPE	3,1	3,0	2,9
<i>Enseignants</i>	3,1	3,0	2,5
<i>Hors enseignants</i>	3,1	3,0	3,3
FPT	4,6	5,1	4,7
FPH	4,6	4,7	4,7
Ensemble de la fonction publique	3,9	4,0	3,9
Secteur privé	3,7	3,8	3,8
Ensemble	3,8	3,8	3,8

Source : Insee, enquêtes Emploi. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information

B. PORTER LE DÉLAI DE CARENCE DANS LA FONCTION PUBLIQUE À TROIS JOURS : UNE MESURE D'ÉQUITÉ VIS-À-VIS DES SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ

Considérant que l'instauration d'un délai de carence dans la fonction publique constitue à la fois une mesure d'efficacité afin de lutter contre l'absentéisme mais aussi une mesure d'équité vis-à-vis des salariés du secteur privé (cf. *infra*), le Sénat a proposé à plusieurs reprises l'instauration d'un délai de carence, sur la proposition de sa commission des finances, lors de l'examen des projets de lois de finances pour 2015, 2016 et 2018.

Le dispositif adopté par le Sénat était cependant plus ambitieux que celui mis en place par l'article 115 précité dans la mesure où il se traduisait, par souci d'équité avec les salariés du secteur privé, par l'instauration de trois jours de carence.

En effet, comme le notait notre ancien collègue Michel Bouvard dans son rapport sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2016¹, « *certes, 64 % des salariés du secteur privé bénéficient d'une prise en charge par leur couverture complémentaire – mais cela laisse tout de même 36 % des salariés du secteur privé sans prise en charge, par exemple les salariés des cliniques privées, qui se trouvent dans une situation d'inégalité avec les fonctionnaires de l'hôpital public* ».

Le système de couverture des salariés du secteur privé

Aux termes de l'article R. 323-1 du code de la sécurité sociale, **les salariés du secteur privé sont soumis à un délai de trois jours avant de pouvoir bénéficier des indemnités journalières de maladie versées par la sécurité sociale.**

Pour autant, comme le rappelle l'évaluation préalable du présent article, cette couverture générale ne constitue que le premier niveau d'un système de couverture à **trois étages** :

- **une couverture de base**, correspondant aux indemnités journalières versées par l'assurance maladie à partir du quatrième jour d'arrêt et correspondant à 50 % du salaire ;
- une couverture complémentaire obligatoire versée par l'employeur ;
- **une couverture complémentaire conventionnelle ou facultative** d'entreprise pouvant permettre de compenser intégralement la perte de salaire.

Des conventions de branche ou d'entreprise peuvent en outre prévoir le maintien total ou partiel de la rémunération au cours de la période de trois jours. Environ deux tiers des salariés du secteur privé bénéficient d'un tel régime.

C'est pourquoi votre commission des finances a donné un avis favorable à l'adoption du présent article et a adopté un amendement de votre rapporteur spécial Claude Nougéin tendant à diminuer à hauteur de 216 millions d'euros les crédits du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public » correspondant au gain lié à l'augmentation du délai de carence pour la fonction publique d'État.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

¹ *Rapport spécial de Michel Bouvard et Thierry Carcenac sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », annexé au rapport général d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2016.*

ARTICLE 77 bis (nouveau)

**Expérimentation du compte financier unique
pour les collectivités territoriales**

Commentaire : le présent article prévoit d'expérimenter, à compter de 2020, la mise en place d'un compte financier unique pour les collectivités territoriales volontaires, qui se substituerait au compte administratif et au compte de gestion.

I. LE DROIT EXISTANT

Les collectivités territoriales sont tenues d'arrêter leurs comptes sous la forme de **deux états financiers distincts** :

- **le compte administratif, établi par l'ordonnateur de la collectivité**, est prévu par les articles L. 1612-12 et suivants du code général des collectivités territoriales. Il retrace l'exécution budgétaire de la collectivité et comprend de nombreuses annexes fournissant des informations financières et de gestion. Présenté pour approbation à l'assemblée délibérante, il est soumis au contrôle budgétaire assuré par le préfet, en liaison avec la chambre régionale des comptes (CRC), en vue notamment de vérifier son exécution en équilibre. Près de 100 000 comptes administratifs sont adoptés chaque année par les assemblées délibérantes ;

- **le compte de gestion, établi par le comptable public de la direction générale des finances publiques (DGFIP)**, décrit les recettes et dépenses budgétaires figurant dans le compte administratif, et y ajoute la comptabilité patrimoniale (immobilisations et engagements hors bilan) ainsi que l'ensemble des justificatifs d'opérations. Il est soumis à un apurement administratif par les services de la DGFIP, conformément aux règles régissant la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, et le cas échéant au jugement des juridictions financières.

Aucun de ces deux états ne fournit toutefois à lui seul une vision d'ensemble synthétique de la situation budgétaire, comptable et financière de la collectivité, permettant d'apprécier le respect des principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle. En outre, l'absence de compte de la collectivité *stricto sensu* ne permet pas aux ordonnateurs de disposer d'un outil exhaustif de pilotage de la gestion.

Par conséquent, les assemblées délibérantes **portent peu d'intérêt au compte administratif de l'exercice clos**, généralement voté après le budget primitif de l'année en cours.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, vise, au I, à **autoriser les collectivités territoriales volontaires et leurs groupements à expérimenter la mise en place d'un compte financier unique**, qui se substituerait au compte administratif et au compte de gestion.

Le compte financier unique pourrait être mis en œuvre à compter de l'exercice 2020 et pour une durée maximale de **trois exercices budgétaires**, c'est-à-dire jusqu'en 2022.

Le II du présent article précise :

- **les modalités de candidature à l'expérimentation** : les collectivités territoriales et leurs groupements pourraient se porter candidats, auprès du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé des comptes publics, **dans un délai de six mois** à compter de la promulgation de la présente loi de finances. Les ministres concernés se prononceraient sur les candidatures ainsi que, pour chacune des collectivités retenues, sur les exercices budgétaires concernés par l'expérimentation ;

- **les modalités de mise en œuvre et de suivi de l'expérimentation** : celles-ci feraient l'objet d'une **convention** entre l'État et les exécutifs habilités par une décision de l'assemblée délibérante de chaque collectivité ;

- **les modalités de contrôle du Parlement** : un bilan de l'expérimentation serait transmis par le Gouvernement au Parlement au plus tard six mois avant la fin du troisième exercice budgétaire d'application.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La coexistence du compte administratif et du compte de gestion pour les collectivités territoriales fait de celles-ci **une exception parmi les différentes collectivités publiques**.

L'expérimentation du compte financier unique fait partie des propositions Comité Action publique 2022¹, qui s'inscrit dans la continuité de nombreux rapports ayant préconisé cette réforme au cours des dernières années².

¹ *Rapport du Comité Action publique 2022, juin 2018, quatrième partie* : « éviter les dépenses publiques inutiles ».

² *Voir notamment* : M. Pierre Richard, « Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », décembre 2006 ; *Inspection générale des finances (IGF) et Inspection générale de l'administration (IGA)*, « La transparence financière des collectivités locales », mai 2012 ; *Cour des comptes*, « Les finances publiques locales », rapport thématique, octobre 2013 ; MM. Martin Malvy et Alain Lambert, « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun », avril 2014 ; *Cour des*

Toutefois, **l'élaboration d'un schéma opérationnel et d'une maquette du compte financier unique** n'avait pas été entreprise jusqu'au récent rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) d'août 2017¹. La maquette proposée comprend quatre parties distinctes :

- **des informations générales et synthétiques**, comprenant de **nouveaux ratios financiers** destinés à apporter une indication plus précise de la solvabilité et des marges de manœuvre financière de la collectivité ;
- **l'exécution budgétaire** avec des tableaux fusionnés et simplifiés par rapport à la situation actuelle ;
- **la situation patrimoniale**, avec une présentation simplifiée ;
- **les annexes**, qui pourraient d'après l'OGF être allégées de près de 100 pages.

Les conditions semblent donc réunies pour le lancement de cette expérimentation attendue par de nombreuses collectivités, qui devrait permettre d'améliorer la lisibilité des états financiers, de faciliter le pilotage et la gestion, et de renforcer l'implication des élus et des citoyens.

Cette réforme revêt une acuité particulière dans le contexte actuel d'évolution du secteur public local, et plus particulièrement de la réorganisation de la carte intercommunale, des démarches d'expérimentation de la certification, de la dématérialisation des échanges entre les ordonnateurs et les comptables ou encore de l'expérimentation de l'agence comptable, prévue à l'article 77 *ter* du présent projet de loi de finances.

Reste une incertitude quant au nombre et aux caractéristiques des collectivités qui se porteront candidates à cette expérimentation : à cet égard, **la remise d'un rapport au Parlement, prévue par le présent article, est indispensable** pour tirer un bilan de cet expérience et en ajuster, le cas échéant, les modalités.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

comptes, « Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics », octobre 2015.

¹ *Inspection générale des finances (IGF)*, « Mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales », août 2017.

*ARTICLE 77 ter (nouveau)***Mise en place d'une agence comptable
au sein des collectivités publiques volontaires**

Commentaire : le présent article prévoit de permettre à une collectivité territoriale, un groupement de collectivités ou un établissement public de santé volontaire d'intégrer en son sein la totalité de la fonction comptable et financière, en désignant un agent comptable soumis au régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et aux règles relatives à la gestion budgétaire et comptable publique.

I. LE DROIT EXISTANT

En vertu du principe de séparation entre l'ordonnateur et le **comptable**, le comptable des collectivités territoriales¹, de leurs groupements et établissements publics locaux², ainsi que des établissements publics de santé³ est **un comptable public de l'État** ayant la qualité de comptable principal. **Les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont totalement incompatibles**, et s'étendent même au conjoint.

Comme pour la coexistence du compte administratif et du compte de gestion (cf. article 77 bis), **il résulte de cette situation une discontinuité dans la gestion comptable et financière des collectivités locales**, qui complique le pilotage budgétaire et ne favorise pas une appropriation de la fonction comptable par les collectivités.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, vise à **autoriser le regroupement, au sein d'une agence comptable unique, les fonctions de gestion comptable et financière des collectivités territoriales,**

¹ Article L. 1617-1 du code général des collectivités territoriales. Le comptable public est nommé par le ministre chargé du budget après information préalable, selon le cas, du ou des maires concernés, du président du conseil départemental ou du président du conseil régional.

² L'article L. 212-12 du code de l'éducation précise que « le receveur municipal assure gratuitement les fonctions de comptable des caisses des écoles publiques ou privées ».

³ Article L. 6145-8 du code de la santé publique pour les établissements publics de santé, et article L. 315-16 du code de l'action sociale et des familles pour les établissements publics sociaux ou médico-sociaux.

de leurs groupements et établissements publics locaux, ainsi que des établissements publics de santé.

Le I du présent article prévoit à cet effet **un dispositif de délégation, par convention**, des opérations relevant de la compétence exclusive du comptable public de l'État aux collectivités et établissements publics concernés.

Les compétences ainsi déléguées seraient exercées **au nom et pour le compte de l'État, sous son contrôle et sous l'autorité d'un agent comptable soumis au régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics** organisé par l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 et aux dispositions relatives à la gestion budgétaire et comptable publique.

Le même I précise :

- **les modalités de candidature au dispositif** : les collectivités et établissements publics présenteraient une demande **au plus tard le 31 mars de l'année qui précède** la date de mise en œuvre envisagée de la délégation. Si cette demande est acceptée, la convention serait conclue dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande, pour une mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante ;

- **le contenu de la convention** : celle-ci préciserait les conditions d'exercice de la délégation et notamment les moyens financiers, matériels et en personnels mis en œuvre par chacune des parties.

Le II du dispositif proposé apporte **des précisions sur le statut de l'agent comptable** :

- **il pourrait être soit un fonctionnaire de l'État** (comme le comptable public de droit commun), **soit par délégation un fonctionnaire territorial ou hospitalier**. En cas de mise à disposition d'un fonctionnaire de l'État, la convention préciserait le montant du remboursement, par la personne publique délégataire, des dépenses afférentes ;

- **il serait nommé, remplacé ou révoqué** non par le ministre chargé du budget, mais **par l'autorité investie du pouvoir de nomination au sein de la personne publique délégataire**, après avis du directeur départemental des finances publiques ou du directeur régional des finances publiques ;

- **pour les besoins de la délégation, les agents de la direction générale des finances publiques** qui étaient précédemment affectés à la gestion comptable et financière de la personne publique délégataire seraient **placés d'office en position de détachement** auprès de celle-ci pour la durée initiale de la délégation afin d'assister l'agent comptable dans ses fonctions.

Le III du dispositif proposé **exclut de son champ les régies, dont les fonctions comptables sont déjà confiées à un agent comptable spécifique**.

Le IV prévoit la remise d'un **rapport d'évaluation** du dispositif par le Gouvernement au Parlement au plus tard le 1^{er} juillet 2022.

Enfin, le V renvoie à un décret en Conseil d'État « les modalités d'application du présent article et notamment :

- **le contenu de la convention ;**
- **les conditions de contrôle de l'État** sur la mise en œuvre de la délégation ;
- **l'obligation d'une transmission périodique à l'État des informations comptables et financières** nécessaires à la production des comptes publics
- **les adaptations des modalités de remise gracieuse applicables aux agents comptables** en cas de mise en jeu de leur responsabilité personnelle et pécuniaire ;
- **les modalités de mise à disposition ou de détachement**, les conditions dans lesquelles les agents bénéficient des dispositifs indemnitaires d'accompagnement de la fonction publique et des dispositions régissant leur précédent corps ou emploi de détachement ;
- **la méthodologie de l'évaluation du dispositif.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'expérimentation du compte financier unique fait partie des propositions Comité Action publique 2022¹.

Contrairement au compte financier unique, le dispositif proposé par le présent article ne constitue pas une expérimentation *stricto sensu*, limitée dans le temps, mais bien **une nouvelle possibilité offerte de manière pérenne aux collectivités territoriales et établissements publics volontaires**. La procédure de sélection des candidatures permet toutefois, **en pratique, de conserver le caractère expérimental** de la mesure dans un premier temps.

L'agence comptable permettra aux collectivités d'intégrer en leur sein la **totalité de la fonction comptable et financière, ce qui devrait conduire à une amélioration du pilotage et à une responsabilisation accrue**. Cette mesure s'inscrit dans le contexte plus large de la réforme des relations entre ordonnateur et comptable et des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, et s'appuie sur **le développement des compétences internes en matière de contrôle interne financier et comptable, dont les plus grandes collectivités disposent déjà**.

¹ Rapport du Comité Action publique 2022, juin 2018, quatrième partie : « éviter les dépenses publiques inutiles ».

Si cette mesure doit être saluée dans son principe, plusieurs incertitudes demeurent toutefois à ce stade, qui rendent d'autant plus nécessaire l'évaluation du dispositif proposé d'ici à 2022 :

- **le nombre et le type de collectivités publiques concernées** : si le Gouvernement indique que le dispositif vise d'abord les organismes de taille importante tels que **les collectivités territoriales relevant de la contractualisation** prévue par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et **les établissements publics de santé dont les comptes doivent être certifiés**, le fonctionnement en agence comptable **pourrait avoir vocation à s'étendre au-delà par la suite**, sans qu'il soit à ce stade possible de dire dans quelle mesure ;

- **l'implication effective de la collectivité délégataire** qui, au-delà de la mise en place de l'agence comptable *stricto sensu*, devra engager **une refonte globale de ses procédures internes** afin de tirer tous les bénéfices de cette réforme en termes d'amélioration du pilotage de la gestion comptable et financière ;

- **les marges de manœuvre des collectivités dans le recrutement des personnels de l'agence comptable**. À cet égard, on observera notamment que le dispositif proposé **ne permet pas, à ce stade, de nommer aux fonctions d'agent comptable un agent non titulaire** de la fonction publique, par exemple un contractuel recruté spécifiquement à cet effet.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Claude Nougéin et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux, sur les missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Crédits non répartis » et « Action et transformation publiques », et sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Nous examinons trois missions et le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Nous avons inclus dans notre rapport des éléments relatifs à la gestion italienne du patrimoine immobilier de l'État.

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est la principale mission du pôle économique et financier de l'État. L'administration fiscale – la direction générale des finances publiques (DGFIP) –, et l'administration des douanes – la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) – représentent les trois quarts cet ensemble.

La suppression du mécanisme des « loyers budgétaires », dont je reparlerai, fait mécaniquement baisser, par un changement de périmètre, le montant des crédits de la mission par rapport à l'année dernière. Après correction, il apparaît que ceux-ci diminuent seulement de 0,7 %, pour s'établir à 10,7 milliards d'euros. La quasi-totalité de l'effort est en réalité portée par les dépenses de personnel, qui reculent de 59 millions d'euros – il est vrai qu'elles représentent plus de 80 % des crédits de la mission. Pour le reste, et malgré quelques gains d'efficacité çà et là, les dépenses de fonctionnement courant semblent désespérément rigides.

Au sein de cet ensemble, la DGFIP représente les trois quarts des crédits et les quatre cinquièmes des effectifs. Le budget qui nous est présenté a quelque chose de paradoxal : il ressemble à s'y méprendre aux précédents, et pourtant, il porte en lui les prémices d'une restructuration d'ampleur inédite depuis au moins dix ans, c'est-à-dire depuis la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique en 2008.

En quoi ce budget ressemble-t-il aux précédents ? D'abord, parce qu'il est avant tout construit sur une trajectoire de suppressions de postes, dont tout le reste est censé découler, si tout va bien. Ainsi, 2 130 postes seront supprimés en 2019, soit un rythme comparable à celui des dernières années, exception faite des années 2017 et 2018, au cours desquelles

500 postes avaient été « préservés » dans le cadre de la préparation du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Cette année encore, Bercy est le principal contributeur aux réductions d'effectifs dans la fonction publique d'État, juste devant le ministère de l'éducation nationale et très loin devant tous les autres.

Parce qu'il ressemble aux précédents, ce budget présente aussi les mêmes défauts. J'en citerai trois.

Premier défaut, la navigation à vue dans la réorganisation territoriale. Il ne s'agit pas de mettre en doute sa nécessité – la DGFIP doit adapter sa présence aux réalités économiques, démographiques et technologiques –, ni de sous-estimer l'effort accompli – 890 services comptaient moins de cinq agents en 2012 et ils ne sont plus que 506 aujourd'hui, et sur les 42 services qui ne comptaient qu'un seul agent en 2012, il n'en reste plus que 6. Au total, 782 fusions de trésoreries et services des impôts ont eu lieu entre 2012 et 2018.

Toutefois, ce chantier est mené de façon opportuniste, au gré des départs en retraite et des mutations individuelles, sans stratégie d'ensemble et sans concertation. En pratique, chaque directeur régional est prié chaque année de « rendre » un certain nombre de postes pour atteindre le schéma d'emplois. Il ne serait pourtant pas compliqué d'introduire un peu de visibilité pluriannuelle, au moins pour les structures importantes telles que les trésoreries hospitalières.

Deuxième problème, la pression croissante au sein des services. En dix ans, les effectifs de la DGFIP ont diminué de 16 %, mais le nombre d'entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés (IS) a augmenté de 50 %, les personnes accueillies dans les services de proximité de 40 %, et les opérations de publicité foncière de 13 %, avec des délais de publication considérables, parfois au-delà de 120 jours.

On peut certes y voir une capacité – bien réelle – à faire mieux avec moins, notamment grâce à la dématérialisation, mais vient un moment où, à missions inchangées, les agents ne sont plus en mesure de faire leur travail correctement. En outre, cela ne tient pas compte de l'arrivée du prélèvement à la source, de la suppression de la taxe d'habitation, du passage au prélèvement forfaitaire unique (PFU) et à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ou encore de la révision des valeurs locatives. Le Gouvernement semble pour l'instant faire preuve d'une inquiétante légèreté, ou à tout le moins, d'un sérieux manque de transparence, face à ces échéances – des élections professionnelles auront lieu en décembre, ce qui explique sans doute beaucoup de choses.

Dernier motif d'inquiétude : la baisse continue des résultats du contrôle fiscal, qui n'est sans doute que la traduction de ce que je viens de le dire. On a notifié 13 milliards d'euros de droits et de pénalités en 2017, contre 14 milliards d'euros en 2016 et 16 milliards d'euros en 2015, et encore ce chiffre est-il gonflé par quelques grandes affaires et la dernière année du service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR). En outre, on ne recouvre que 65 % de ces sommes, avec de fortes disparités selon les impôts. La création de nouveaux outils ne doit pas nous exonérer d'une réflexion profonde sur les difficultés du contrôle fiscal, sur ses effectifs et sur ses moyens, alors que le Gouvernement a fait de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales sa priorité.

Voilà pourquoi le budget 2019 de la DGFIP ressemble aux précédents. Mais on ne saurait s'en tenir à cet horizon annuel : de fait, il s'agit d'un budget de transition, prélude à un bouleversement inédit des missions et de l'organisation de notre administration fiscale, qui devrait avoir lieu au cours des prochaines années.

Le rapport du Comité Action publique 2022 a donné le cap : généralisation des procédures dématérialisées, intensification du recours au *datamining*, qui a pour l'instant moins d'existence sur le terrain que dans la communication du Gouvernement, et surtout création à l'horizon de 2022 d'une agence unique du recouvrement regroupant les missions de la DGFIP, de la douane, de l'Union de recouvrement pour la sécurité sociale et les allocations familiales (URSSAF) et de nombreux autres organismes.

Bien évidemment, si ces réformes sont menées à bien, leur impact sur l'organisation de la DGFIP sera sans commune mesure avec les réformes des dernières années. Le ministre de l'action et des comptes publics l'a d'ailleurs assumé dans son discours du 11 juillet dernier devant les cadres du ministère auquel j'avais assisté : de nombreux postes seront supprimés, et de nombreuses implantations seront fermées, dans une logique de séparation entre l'accueil physique (*front office*) et la gestion des dossiers (*back office*).

Ces perspectives ne trouvent certes aucune traduction budgétaire dans ce projet de loi de finances, mais elles sont bien réelles. Je souhaite dire ici que, dans ces conditions, le pilotage à vue par le rabot ne sera plus possible. Il faudra de la visibilité, c'est-à-dire une stratégie pluriannuelle transparente et concertée avec les territoires. Il faudra de la logique : comment justifier que 61 % des EPCI dépendent aujourd'hui encore de plusieurs trésoreries ? Enfin, il faudra mutualiser : la DGFIP n'est aujourd'hui présente que dans 250 maisons de services au public (MSAP) sur 1 200, c'est trop peu.

Enfin, je veux dire un mot des systèmes d'information, clef-de-voûte des réformes structurelles qui s'annoncent. Les treize grands projets rattachés à la mission représentent un quart du coût total des grands projets de l'État, soit 608 millions d'euros. Leur retard est assez faible – 18 % par rapport à la prévision initiale –, ce qui s'explique en grande partie par le lancement récent de plusieurs d'entre eux, mais leur dérapage budgétaire est très préoccupant, avec un surcoût global de 95 %, contre seulement 31 % pour l'ensemble des grands projets de l'État. Faut-il rappeler le précédent fâcheux de l'Opérateur national de paye (ONP) et ses 346 millions d'euros dépensés en pure perte, pour mettre en garde contre les erreurs de conception et la faiblesse du pilotage ? Les projets SIRHIUS (ressources humaines) et PAYSAGE (paye), qui totalisent à eux seuls dix-huit années de développement et 106 millions d'euros de surcoût, en sont directement issus.

Il semble pourtant que les différentes administrations de Bercy n'aient pas pris la mesure de la tâche qui s'annonce. Le budget informatique de la DGFIP a été divisé par dix en dix ans – les responsables de CAP 22 affirmaient devant nous que les banques investissent beaucoup plus dans l'informatique que l'État –, et 80 % des dépenses d'investissement de la DGFIP vont à la maintenance d'applications obsolètes, dont certaines, pourtant au cœur de l'administration fiscale, datent des années 1980. Il y a une dizaine de ruptures applicatives dans la chaîne du contrôle fiscal.

Pour un projet aussi ambitieux que celui de l'agence du recouvrement, rien ne pourra se faire sans rendre les systèmes interopérables et évolutifs. Peut-être faudra-t-il même tout recommencer à zéro ou presque, tant les 200 traitements de données et les 50 téléservices de la DGFIP et de la DGDDI sont hétérogènes, sédimentés et « défendus » par les services qui les ont conçus et qui les utilisent. Nous ne sommes qu'au début de ce chantier. Le PLF prévoit déjà quelques transferts de recouvrement des douanes vers la DGFIP.

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – Comme depuis trois ans, la direction générale des douanes et droits indirects fait exception au sein de la mission : ses crédits et ses effectifs augmentent. Ils s'établissent à 1,6 milliard d'euros pour 2019, en hausse de 2,6 %.

La douane se prépare en effet au *Brexit* : quelle que soit l'issue des négociations – accord ou non –, beaucoup de choses changeront le 31 mars prochain. Dans ce contexte, 350 postes supplémentaires seront créés en 2019 au titre du *Brexit*, ce qui se traduit par 250 créations nettes compte tenu des 100 suppressions au titre de la modernisation de la douane, chantier structurel et de long terme. Ces nouveaux postes viennent s'ajouter aux créations de postes précédentes : 285 équivalents temps plein (ETP) en 2016, 250 ETP en 2017 et 200 ETP en 2018. C'est un changement de taille pour une

administration qui voyait, depuis le traité de Maastricht, ses effectifs diminuer.

Toutes les missions de la douane seront affectées par le *Brexit*, du contrôle des voyageurs et des marchandises aux missions fiscales, notamment lors de la détaxe. Les effectifs seront affectés en priorité aux grandes frontières que nous avons avec le Royaume-Uni, à Calais, à Dunkerque et dans les autres ports de la Manche, à la Gare du Nord et dans les aéroports parisiens, mais d'autres parties du territoire sont aussi concernées. Les formalités douanières devront ainsi être rétablies dans les aéroports du Sud-Ouest de la France, qui accueillent chaque année par vol direct des millions de Britanniques.

La deuxième grande priorité assignée à la douane pour l'année 2019 est le soutien aux buralistes et la lutte contre la contrebande de tabac, deux actions d'autant plus nécessaires que le Gouvernement a décidé de porter progressivement le prix du paquet de cigarettes à 10 euros. Le nouveau protocole 2018-2021 signé en février avec les buralistes se traduit par l'inscription de 111 millions d'euros de crédits d'intervention sur le programme 302, en forte hausse par rapport à l'année dernière. Le protocole crée notamment un fonds de transformation pour aider les buralistes à développer de nouveaux services de proximité. Ce fonds est doté de 26 millions d'euros en 2019, avec un effet moindre sur le solde, car cela est financé par une contribution des fournisseurs, les fabricants de tabac.

Je souhaite signaler le rôle des buralistes dans nos territoires, où ils sont parfois les derniers commerçants. À cet égard, l'article 63 du projet de loi de finances, qui permettra à l'administration fiscale de confier à des partenaires l'encaissement des espèces avec un objectif « zéro numéraire » en 2022, pourrait être l'occasion pour les buralistes de diversifier leurs activités, par exemple dans le cadre d'un partenariat avec La Poste.

Le pendant nécessaire à cette politique est une action résolue contre la contrebande. La douane travaille à la mise en place d'un système de traçabilité indépendant des fabricants, ce qui représente une grande avancée.

Cela m'amène, plus généralement, à l'action de la DGDDI en matière de lutte contre les trafics. Les résultats sont bons, quoique très variables d'une année sur l'autre. Toutefois, avec le prisme de la commission des finances, on ne peut que regretter que les indicateurs de performance reposent tous sur des seuils permettant de définir les « dossiers à enjeu » : 2 800 euros pour les cigarettes de contrebande, 1 000 euros pour les stupéfiants, 150 articles pour les contrefaçons, 3 500 euros en matière fiscale etc. Bien sûr, cela incite les douaniers à se concentrer sur les fraudes les plus graves. Toutefois, cette méthode ne paraît pas adaptée à l'un des grands défis actuels de la douane : l'essor du *e-commerce*, caractérisé par une

multitude de petits envois représentant chacun un faible risque ou enjeu, mais dont l'ensemble est très important. À cet égard, une coopération plus étroite avec les plateformes s'impose.

La dernière caractéristique du budget 2019 de la douane est le quasi-achèvement du programme de renouvellement de ses moyens opérationnels. Sa flotte aérienne est maintenant au complet : trois des sept nouveaux avions Beechcraft sont déjà opérationnels, et les autres le seront bientôt. En ce qui concerne le renouvellement des hélicoptères, la douane a finalement fait le choix de louer trois d'entre eux, dont deux aux Antilles. À court terme, cela libère la douane des coûts de maintenance. Le choix de la location explique en partie la forte baisse de 29 % des dépenses d'investissement.

Telles sont les perspectives de l'année à venir. Cela dit, la douane est, comme la DGFIP, engagée dans une transformation de long terme de son organisation et de ses missions. Les progrès de la dématérialisation et de l'exploitation des données, la mise en œuvre du nouveau code des douanes de l'Union et du « droit à l'erreur », et surtout la mise en place de l'agence du recouvrement auront des conséquences majeures qui appellent plusieurs remarques.

Tout d'abord, si les transformations seront importantes, elles ne devraient pas pour autant avoir l'ampleur de celles de la DGFIP, ne serait-ce que parce que la douane est une administration plus petite, avec environ 17 000 agents, répartis principalement dans les 168 bureaux de douane et les 210 brigades terrestres et qu'elle a une forte dimension opérationnelle. Quelque 44 fusions ont eu lieu depuis 2015, selon un plan stratégique qui devrait s'achever en 2020, avec deux ans de retard. On compte encore 35 bureaux ou brigades avec moins de cinq agents.

Ensuite, les remarques de Thierry Carcenac au sujet de la DGFIP s'appliquent pleinement à la douane : il faudra demain davantage de prévisibilité et de concertation au niveau des territoires. Par ailleurs, la « déconcentration de proximité » voulue par Gérard Darmanin pourrait vite se heurter à la limite du stock de services « déconcentrables ». Le service des ressources humaines de la douane est déjà installé à Bordeaux, celui des finances à Lyon, les écoles des douanes à Tourcoing et à La Rochelle.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – J'en viens aux crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Dans la mesure où vous trouverez l'essentiel des informations dans notre rapport, je concentrerai mon propos sur un préalable et deux points essentiels.

Le préalable porte sur la suppression des loyers budgétaires à partir de 2019. La question de l'avenir des loyers budgétaires était en suspens depuis deux ans. Plusieurs critiques étaient adressées à cet outil historique de la politique immobilière de l'État, concernant notamment les lourdeurs de leur gestion. Leur objectif était d'inciter les ministères à rationaliser leurs emprises immobilières.

Nous défendons l'idée d'une remise à plat des loyers budgétaires afin de les conforter, dans la mesure où ils permettent aux ministères d'intégrer le coût de la fonction immobilière.

Un choix différent a été fait cet été par le Gouvernement. J'appelle toutefois votre attention sur deux éléments : d'une part, les documents budgétaires intègrent la suppression des loyers budgétaires comme une mesure de périmètre, ce qui réduit artificiellement les crédits portés par les missions ; d'autre part, aucun dispositif alternatif n'est proposé pour inciter les ministères à la rationalisation de leurs emprises immobilières - le taux d'occupation effectif est, avec 14 mètres carrés ou 15 mètres carrés par agent, supérieur à la norme fixée à 12 mètres carrés. Nous serons donc attentifs à la façon dont la Direction de l'immobilier de l'État procédera.

Le compte d'affectation spéciale regroupe 7,5 % des crédits immobiliers ; le reste est réparti dans quarante-quatre programmes, avec près de 9 800 agents. Cela recèle un grand flou.

En 2016, la Direction de l'immobilier de l'État a été créée pour remplacer France Domaine, et elle a été rattachée à la DGFIP.

Cependant, les moyens humains et budgétaires sont éclatés, et l'architecture de la politique immobilière de l'État nous semble baroque. Cet éclatement des moyens est même renforcé avec la création du programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multioccupants », qui représente près de 900 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Parallèlement, la rationalisation des emprises immobilières peine à se répercuter dans la maquette de performance. Le ratio présentant le nombre de mètres carrés par poste de travail demeure au-dessus des objectifs ; au Royaume-Uni, ce ratio atteint 8 mètres carrés par agent. La lisibilité et l'efficacité de la politique immobilière de l'État ne sont donc pas au rendez-vous.

Plus encore, sa soutenabilité n'est pas assurée, avec un déficit de 73 millions d'euros. Il importe donc de faire évoluer les produits du compte vers des recettes pérennes, car on faisait fonctionner le CAS avec les cessions immobilières, qui s'essouffent, surtout avec la décote Duflot. La nouvelle

directrice de la Direction de l'immobilier de l'État souhaite faire évoluer les pratiques vers la signature de baux emphytéotiques.

Nous avons étudié comment d'autres pays procèdent en la matière, notamment l'Italie. Dans ce pays, une société à capitaux publics, l'Invimit, reçoit ainsi des biens immobiliers dont l'État n'a plus l'utilité, afin de procéder à leur valorisation en les mettant en location. Ce modèle nous paraît intéressant, dans la mesure où il procure à l'État des revenus récurrents et assure la soutenabilité de la politique immobilière de l'État.

Un changement semble s'opérer en France, puisque la possibilité de procéder à la location à grande échelle des biens inutiles est envisagée. La semaine dernière, à l'occasion de la présentation des axes de la réforme de l'État, le Premier ministre a annoncé la création future de foncières publiques. Or il en existait déjà une, la SOVAFIM. Elle était critiquable mais elle avait le mérite d'exister.

La SOVAFIM avait ainsi une filiale chargée de gérer l'immobilier pénitentiaire, et qui a permis de rénover d'anciennes prisons de centre-ville. La Garde des sceaux souhaite créer 7 000 places de prison avec 1,7 milliard d'euros ; sans système financier de ce type, on ne pourra pas les financer.

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. - J'aborde désormais la mission « Action et transformation publiques ». Les enjeux budgétaires sont d'une moins grande envergure, mais cette mission revêt une importance politique cruciale puisqu'elle constitue un vecteur budgétaire du processus Action publique 2022.

Il s'agit d'une mission nouvelle, créée par la loi de finances pour 2018, et non pérenne, puisqu'elle a vocation à s'éteindre en 2022. Alors que les montants inscrits l'an dernier étaient anecdotiques, l'exercice 2019 consacre sa montée en charge, avec 310 millions d'euros en crédits de paiement et 1,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement. La mission comprend deux facettes : la première porte sur la politique immobilière de l'État, avec le programme de rénovation des cités administratives ; la seconde porte sur la politique de transformation de l'action publique, avec deux fonds.

L'essentiel des crédits prévus cette année porte sur le premier volet. Il est en effet proposé d'inscrire la quasi-intégralité des crédits prévus, avec 900 millions d'euros d'autorisations d'engagement dès 2019. L'objectif est de sélectionner les projets retenus au cours du premier semestre afin de permettre leur réalisation d'ici à 2022.

Ce programme répond à un besoin réel – nous connaissons bien l'état des cités administratives de nos territoires. Toutefois, nous appelons votre attention sur deux éléments : d'une part, tous les projets ne pourront pas être financés, et l'anticipation du calendrier ne doit pas conduire à précipiter la sélection des dossiers au détriment de leur qualité ; d'autre part, un lien direct est opéré avec la réforme des services déconcentrés de l'État, dans une perspective de rationalisation et de mutualisation.

Ce lien désormais explicite entre politique immobilière et réforme de l'action publique est confirmé avec les deux autres programmes de la mission. Ils retracent chacun les crédits budgétaires à destination de deux fonds, le Fonds pour la transformation de l'action publique et le Fonds pour l'accompagnement des agents de la fonction publique.

Le Fonds pour la transformation de l'action publique vise à accompagner les réformes, en soutenant les coûts initiaux devant permettre de réaliser des économies structurelles à moyen terme. Il fonctionne sous forme d'appels à projets, dont le premier au cours du premier semestre a retenu dix-sept projets dans des domaines variés.

Le Fonds pour l'accompagnement interministériel ressources humaines est une création de ce projet de loi de finances. Il s'agit même d'une surprise, car il ne figurait pas dans la maquette budgétaire soumise à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques en juillet dernier. Aucune information ne nous a été communiquée ; des éléments ont cependant été apportés par le Premier ministre lundi 29 octobre dernier. Il s'agit en réalité du fonds devant accompagner la réduction de 50 000 postes de fonctionnaires d'État d'ici à 2022.

C'est d'ailleurs l'écueil principal de ces deux programmes : plus qu'un réel vecteur de la transformation publique, il s'agit en pratique d'une incarnation d'Action publique 2022 devant légitimer les économies attendues de ce processus.

En attendant que ces économies se matérialisent, il est proposé un montant de 160 millions d'euros en crédits de paiement au titre du Fonds pour la transformation de l'action publique et de 50 millions d'euros en crédits de paiement au titre du Fonds pour l'accompagnement interministériel ressources humaines.

Je conclus par quelques remarques sur la mission « Crédits non répartis ». Il s'agit de la mission la moins dotée du budget général pour 2019, avec 204 millions d'euros en crédits de paiement et 504 millions d'euros en autorisations d'engagement. L'essentiel des crédits devant être répartis au moment du vote de la loi de finances, en vertu du principe de spécialité budgétaire, il est normal que le niveau de crédits soit minime pour cette mission particulière. Ses deux programmes sont destinés à couvrir des

dépenses qui sont ensuite réparties en cours de gestion dans les différentes missions.

Je relève un léger écart de 79 millions d'euros entre les crédits demandés pour 2019 et la programmation triennale, correspondant à la budgétisation du programme 551, « Provision relative aux rémunérations publiques ». Ce programme retrace des dépenses de personnel dont l'absence de répartition est généralement justifiée, dans l'attente de la tenue des négociations salariales dans la fonction publique. Pourtant, cette année, le rendez-vous salarial a déjà eu lieu, deux mois et demi avant le dépôt du projet de loi de finances.

Je m'étonne donc du maintien de 70 millions d'euros inscrits sur ce programme, qui financeront l'an prochain la revalorisation de trois rémunérations : la monétisation des jours épargnés sur un compte épargne-temps, les frais de nuitée et l'indemnité kilométrique.

Par ailleurs, le Gouvernement a inscrit une mesure de transfert de 9 millions d'euros vers le programme 551, à partir de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ». Ce montant correspond au versement du forfait mobilité durable pour la fonction publique d'État. Là-encore, je m'interroge sur l'opportunité de ce transfert, qui aurait pu se réaliser en cours de gestion, comme le permet la LOLF.

La dotation du programme 552, « Dépenses accidentelles et imprévisibles », est strictement égale à celle de 2018, avec 124 millions d'euros. Ce montant, inscrit à titre conventionnel, reste cependant plus élevé que par le passé, afin d'absorber partiellement la baisse du taux de mise en réserve des crédits par mission de 8 % à 3 %, qui s'applique à partir de 2018. Il faudra donc attendre l'examen du prochain projet de loi de règlement pour vérifier que le montant des crédits n'est pas surévalué.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les constantes sont là. La douane, qui a déjà des difficultés à recouvrer la TVA, fait face à des volumes qui ont considérablement augmenté avec un personnel stable. Nous l'avons constaté lors d'un déplacement à Roissy en 2013 avec Philippe Dallier. Nous y sommes retourné cette année, et les volumes avaient encore augmenté. Cela pose la question de l'informatisation. Je suis très étonné de cette division par dix des crédits d'informatique à la DGFIP.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Je vous le confirme.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pourtant, beaucoup de tâches sont encore faites manuellement, je pense par exemple à la publicité foncière ou à la redevance d'archéologie préventive.

Nous sommes à la veille de bouleversements considérables. Bercy semble avoir un plan secret ; s'agit-il de la suppression du réseau, le recouvrement étant fait par les entreprises ou des opérateurs ? On ne pourrait plus se rendre dans une trésorerie sans rendez-vous. L'impôt n'est pas simplifié mais on a une diminution du service public. Je le regrette. On laisse les citoyens seuls face à leurs questions...

Quant à l'immobilier de l'État, il n'existe malheureusement pas de politique en la matière, l'exemple caricatural étant le cas de l'Imprimerie nationale. C'est très coûteux. Le ministère affiche des objectifs de réduction, au détriment du service. Je préférerais que cela passe par une meilleure productivité et que le service public continue d'exister.

M. Philippe Dallier. – La date annoncée de 2022 pour l'agence du recouvrement est-elle contrainte ou peut-elle être décalée ? Je vois mal comment on pourrait être prêt dans moins de 3 ans.

Par ailleurs, Claude Nougéin parlait des débitants de tabac et de l'augmentation du prix du paquet de cigarettes. Les douanes ont-elles l'intention de lutter davantage contre la fraude, y compris en plein Paris ?

M. Éric Jeansannetas. – Ma question concerne la réorganisation du réseau de la DGFIP, notamment en zone rurale. On se bat pour installer la fibre optique en zone rurale, afin de permettre l'installation d'entreprises et d'administrations sur le territoire.

Or ce n'est pas le chemin qui semble emprunté ; au contraire, on privilégie la concentration dans les agglomérations plus peuplées – on transfère de Limoges à Bordeaux, de Guéret à Limoges, des petites villes à Guéret. Les maires que nous représentons ont un fort sentiment d'abandon, alors que l'État a les outils pour aménager le territoire. Mais s'il y a un plan secret de fermeture du réseau, tout cela ne sert à rien...

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – Philippe Dallier, il y a peu de contrôles des douanes à Paris, c'est plutôt la police qui se charge de ces contrôles. Des mesures sont tout de même prises. Un accord a été signé avec Andorre. En effet, la consommation de tabac rapportée à la population de cette principauté est de trois ou quatre paquets par jour par habitant, bébés compris...

Il s'agit maintenant de faire évoluer le métier de débitant de tabac. Des aides publiques ont été mises en place. La Française des Jeux aide aussi : les meubles, loués jusqu'à présent, seront gratuits. Le « *cash back* » permettra aux débitants de tabac de servir aussi de banques, dans les bourgs où il n'y a plus de distributeurs et où ils sont parfois les derniers commerçants.

Les débitants de tabac viennent souvent me voir ; ils sont très actifs, bien organisés et ouverts, mais inquiets et on les comprend.

En Creuse, comme en Corrèze, on nous explique qu'il faut une seule trésorerie par communauté de communes. On va dans cette direction.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Y a-t-il un plan caché ? Je ne le sais pas. Cela pourrait représenter 30 000 emplois en moins, sur 100 000... Le ministre, devant les directeurs, le 11 juillet, a signalé qu'il y aurait des conséquences sur l'organisation territoriale. Il a été demandé aux préfets de région et de département de faire des propositions de déconcentration de services, afin de voir de quelle façon on peut maintenir dans le monde rural certains services. Nous avons reçu un courrier pour nous en informer.

Parallèlement, la capacité d'accueil a augmenté en 10 ans de près de 40 %... On veut faire du front office ! L'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 3 du projet de loi de finances qui établit des conventions avec la MSAP pour accompagner les citoyens dans le cadre du prélèvement à la source.

Les trésoreries rurales posent aussi le problème des mutations. On sera désormais affecté à l'échelle d'un département. Il sera intéressant de faire venir le ministre pour répondre à nos questions sur la réorganisation comme il l'avait proposé. Après les élections de décembre, on pourra peut-être aller un peu plus loin. Le personnel est un peu dérouté.

J'en viens au contrôle fiscal. Il a tendance à diminuer, alors qu'on veut faire du *datamining*. Il y a là un vrai sujet. L'objectif est de 20 % de la programmation fin 2019 et de 50 % à terme. On veut en même temps orienter l'activité des services vers le conseil aux entreprises. Je ne suis pas sûr qu'il y ait une vraie volonté de lutte contre l'évasion fiscale... À suivre !

Article 39 - État B

M. Claude Nougain, rapporteur spécial. – L'amendement n°1 a été adopté par notre commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 et par le Sénat l'an dernier. Il réduit les crédits du programme 156 de 2,2 milliards d'euros. Cette économie résulte d'un alignement du temps de travail dans la fonction publique sur le temps de travail des autres Français, soit 37 heures et demie...

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Le groupe socialiste vote contre cet amendement et les deux suivants.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Claude Nougain, rapporteur spécial. – L'amendement n° 2 a été adopté par le Sénat lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2015, 2016 et 2018. Il porte le délai de carence dans la fonction publique d'État de un à trois jours. L'économie supplémentaire qui en résultera s'élèvera à 216 millions d'euros.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Je m'abstiens pour le vote sur les crédits des missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits, ainsi modifiés, de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Article additionnel après l'article 77

M. Claude Nougain, rapporteur spécial. – Il s'agit, par l'amendement n° 3, de généraliser la règle de trois jours de carence pour tous. Il tire les conséquences de l'amendement n° 2.

L'amendement n° 3 portant article additionnel après l'article 3 est adopté.

Enfin, les crédits de la mission « Crédits non répartis », les crédits de la mission « Action et transformation publiques » et les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » sont adoptés sans modification.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Je voudrais faire une dernière observation après ce vote. Le Sénat n'est plus représenté au conseil de l'immobilier de l'État, depuis le renouvellement du Sénat. J'ai adressé une lettre au Président Gérard Larcher à ce sujet.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission des finances adopté un amendement n° II-52 du rapporteur général et a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ainsi modifiée, des crédits des missions « Crédits non répartis » et « Action et transformation publiques » sans modification, et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » sans modification.

La commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption d'un article additionnel après l'article 77, en le transformant en article additionnel avant l'article 77 *bis*.

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des articles 77 *bis* et 77 *ter*.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- M. Bruno PARENT, directeur général ;
- M. Antoine MAGNANT, directeur général adjoint.

Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

- M. Rodolphe GINTZ, directeur général ;
- Mme Françoise TURPIN, cheffe du bureau finances et immobilier.

Ministère de l'économie et des finances

- Mme Isabelle BRAUN-LEMAIRE, secrétaire générale des ministères économiques et financiers.