

...le projet de loi de finances pour 2024

MISSIONS « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES », « CRÉDITS NON RÉPARTIS » ET « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES »

Claude NOUGEIN, Sénateur de la Corrèze, rapporteur spécial

1. POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE, LES CRÉDITS DEMANDÉS SUR LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES » SONT EN HAUSSE, DU FAIT DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET D'INFORMATIQUE

La mission « Gestion des finances publiques » porte les crédits alloués à la direction générale des finances publiques (DGFIP – programme 156), à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI – programme 302) ainsi qu'au secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (SG MEFSIN – programme 218).

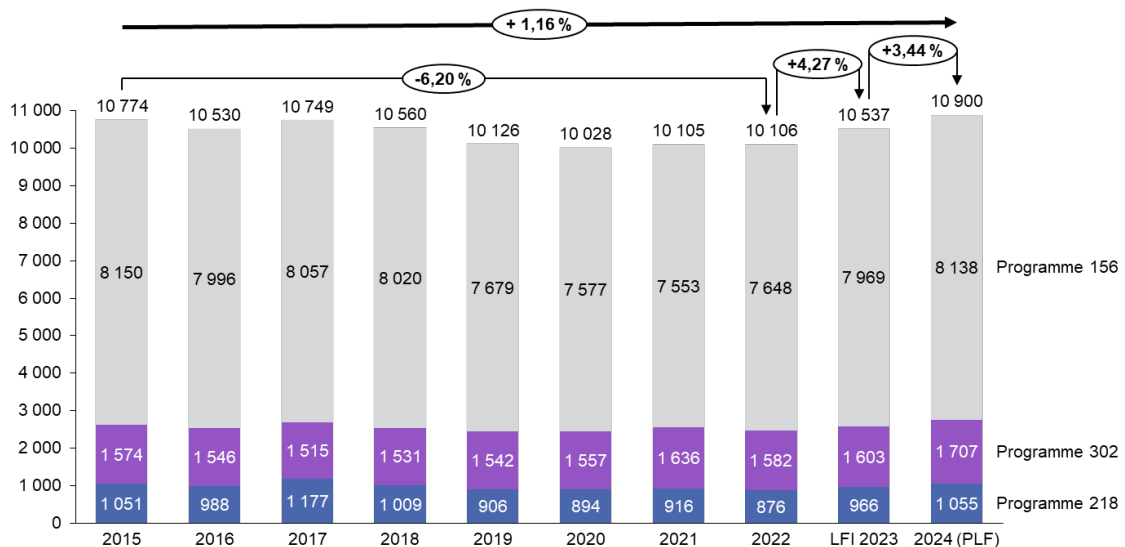
A. UNE RUPTURE AVEC LA TENDANCE OBSERVÉE CES DIX DERNIÈRES ANNÉES AVEC UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS SUR LA QUASI-TOTALITÉ DES POSTES DE DÉPENSES

1. Un projet de loi de finances « de reconduction » pour la mission

Après une année 2023 marquée par une hausse inédite des crédits demandés sur la mission « Gestion des finances publiques », l'année 2024 s'inscrit dans cette dynamique avec, certes, une baisse des autorisations d'engagement (AE) de 1,1 % (10,8 milliards d'euros) mais une hausse des crédits de paiement (CP) de 3,4 % (10,9 milliards d'euros). Alors que 2023 avait été qualifié d'année de « rupture », 2024 constitue une année de « reconduction » des crédits, à un niveau élevé. Toutefois, comme l'année dernière, les crédits augmentent moins vite que l'inflation.

Évolution des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » depuis 2015

(CP, en millions d'euros)



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

Néanmoins, pour adopter une perspective de plus long terme, les crédits n'ont connu qu'une augmentation de 1,16 % en valeur en dix ans. **En volume, c'est-à-dire en retraitant de l'inflation, les crédits baisseraient même de 8,6 % entre 2015 et 2024** (en prévision).

2. Des hausses significatives sur l'ensemble des dépenses de la mission

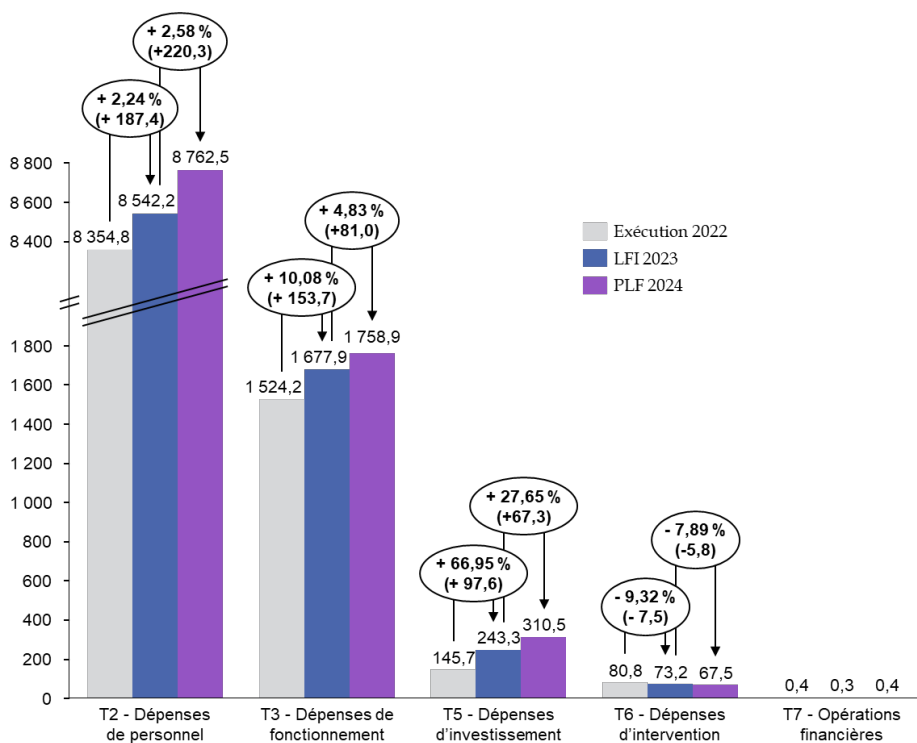
À l'exception des dépenses d'intervention, en baisse dans le cadre de la mise en œuvre du **nouveau protocole relatif à l'accompagnement du réseau des buralistes, tous les postes sont dynamiques.**

La stabilisation du schéma d'emploi sur le périmètre de la mission conduirait à une augmentation des **dépenses de personnel, portées notamment par des mesures catégorielles à hauteur de 56,4 millions d'euros.**

Les **dépenses de fonctionnement et d'investissement** sont quant à elles tirées par trois facteurs : la prise en compte de l'inflation, le lancement de grands projets informatiques et les projets immobiliers.

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

(CP, en millions d'euros)



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

De plus, alors que le schéma d'emploi serait de nouveau négatif en 2024, il convient de relever qu'il **est désormais plus proche d'une stabilisation, à rebours des nettes diminutions d'emplois observées ces dernières années.** Il devrait se traduire par la suppression de 44 équivalents temps plein (ETP), contre 680 ETP prévus en 2023, 1 549 en 2022 et autour de 2 000 entre 2018 et 2020. La diminution des emplois en 2024 ne représenterait que 0,6 % du total des emplois supprimés ces cinq dernières années.

Le rapporteur spécial a plus particulièrement interrogé la DGFIP sur l'annonce du Gouvernement de créer **1 500 postes supplémentaires pour le contrôle fiscal d'ici 2027.** Pour 2024, deux leviers ont été activés pour la première tranche : une moindre diminution des emplois à hauteur de 250 ETP ainsi que le redéploiement de 100 emplois.

B. LA POURSUITE DES CHANTIERS ET DES PRIORITÉS IDENTIFIÉS DEPUIS DE NOMBREUSES ANNÉES

1. L'adaptation du réseau de la DGFIP progresse, même si les calendriers ont été allongés

La réorganisation territoriale de la DGFIP s'organise autour de deux axes : la mise en place du « **nouveau réseau de proximité** » (NRP) et la « **relocalisation** » des services publics des métropoles vers les villes moyennes. Sur le premier axe, la signature des chartes avec les collectivités territoriales a peu progressé en 2023 tandis que, sur le second, l'ensemble des services concernés devraient être relocalisés en 2024 et les derniers transferts de personnel intervenir d'ici 2026.

Au final, la DGFIP devrait atteindre et même dépasser l'objectif qu'elle s'était fixée d'ici la fin de l'année 2023, à savoir **augmenter de 30 % le nombre de communes dans lesquelles elle dispose d'un accueil de proximité par rapport à 2019.** En tenant compte de la « relocalisation » des services

publics vers les villes moyennes, la DGFIP serait présente, en 2023 dans plus de 3 000 communes. Le rapporteur spécial souligne toutefois ici **l'impératif de maintenir un accueil physique de qualité**, à destination de l'ensemble des contribuables : les difficultés constatées à l'été avec le **déploiement du logiciel « Gérer mes biens immobiliers »** et la nouvelle obligation déclarative qui en découlait ont conduit à un afflux de contribuables dans les centres des impôts, à un niveau qui n'avait pas été observé depuis six ans.

La DGFIP continue également de déployer son réseau des « conseillers aux décideurs locaux » (CDL). La cible de 1 200 CDL fin 2023 n'a toutefois pas été atteinte, du fait d'une montée en charge plus lente que prévue : **447 conseillers aux décideurs locaux sont entrés en fonction en 2021, 883 au 30 juin 2023 et ils devraient être environ 1 013 d'ici à la fin de l'année.**

2. L'informatique, la confirmation d'un sursaut budgétaire au regard de la nécessité de résorber la dette technique

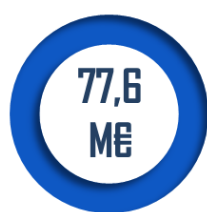
Les **enjeux informatiques de la DGFIP, de la Douane mais aussi du SG MEFSIN sont majeurs**. Les trois administrations assument des **missions essentielles au bon fonctionnement de l'État**, en assurant le recouvrement de ses ressources et la gestion d'une partie de ses dépenses. En 2024, les crédits alloués aux dépenses informatiques s'élèveraient ainsi à **590,2 millions d'euros**, un montant inédit.

Le budget informatique de la DGFIP s'élèverait à



en 2024, soit 80 % des dépenses informatiques de la mission

Le budget informatique de la douane s'élèverait à



en 2024, dont 31 % correspondraient à des dépenses d'investissement

Les dépenses informatiques du programme 218 représenteraient



en 2024, dont 43,7 millions d'euros pour le SG MEFSIN et 33,3 millions d'euros pour l'Agence pour l'informatique financière de l'État

Pour autant, le rapporteur spécial constate, comme chaque année, **la même difficulté de suivi des projets informatiques, avec des dépassements importants de calendrier et de coût**. Il appelle chaque année les administrations concernées à s'interroger sur l'opportunité de **mettre en place des mécanismes d'alerte en cas de dérapage avéré des coûts et des délais**, actualisés à la hausse à chaque projet de loi de finances. Dans son bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP pour la période 2020-2022, l'Inspection générale des finances note ainsi que la direction dispose de **marges de progrès en matière de pilotage de sa dette technique informatique** et appelle à ce que la résorption de cette dette devienne véritablement une priorité dans le cadre du prochain contrat d'objectifs et de moyens (2023-2027).

3. Sur L'écologie et la transition énergétique, la nécessité de passer des plans aux actions

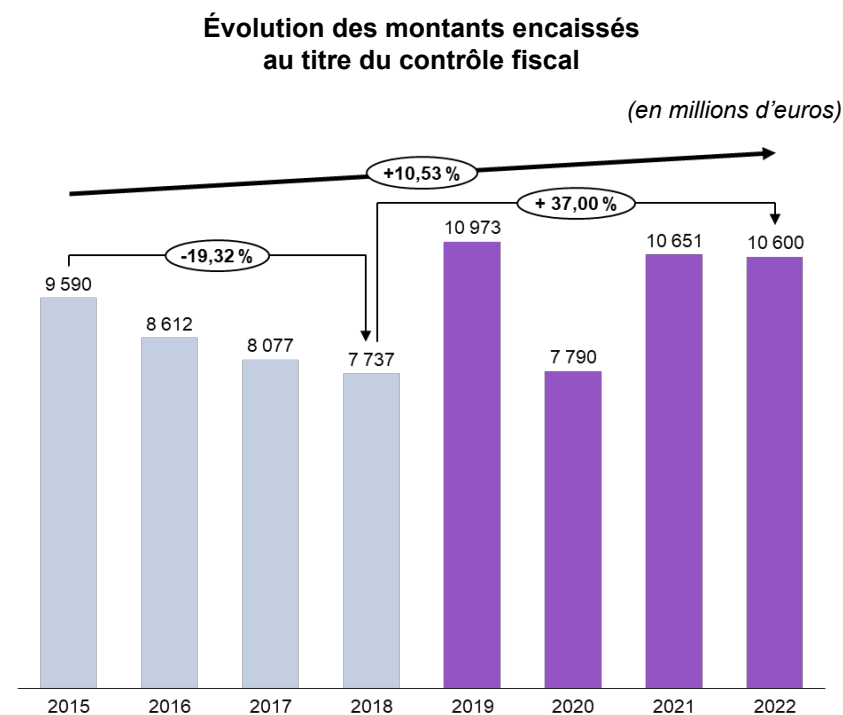
Le plan « Bercy Vert » comprend également **quatre chantiers thématiques** : le numérique éco-responsable, le tri et le recyclage des déchets, la biodiversité et la sobriété hydrique.

Si le contenu des plans « verts » présentés par chacune des administrations a pu sembler un peu artificiel, en **l'absence de données sur les processus d'évaluation** mis en place, force est de constater de **premiers effets visibles sur les administrations de la mission « Gestion des finances publiques »**. Des crédits seront spécifiquement alloués à l'amélioration de la qualité thermique des bâtiments (deux millions d'euros), le ministère a obtenu que 26 % de ses projets soient financés par l'enveloppe « Résilience II » pour les actions dites à « gains rapides » et le plan « Bercy vert » a été traduit à l'échelle de chaque administration.

4. Lutter contre la fraude et les flux illicites, une priorité pour les administrations de la mission

En 2022, les montants recouverts au titre du contrôle fiscal ont atteint 10,6 milliards d'euros, en stabilisation par rapport à 2021 (10,7 milliards d'euros). Le niveau de 2019 a donc quasiment été atteint, après une chute en 2020 due à la crise sanitaire.

Le contrôle fiscal a connu ces dernières années une transformation profonde de ces outils, avec un recours accru à l'intelligence artificielle ainsi qu'à l'exploitation des données de masse (*datamining*, *text-mining*). À la fin de l'année 2022, 52 % des opérations de contrôle fiscal ont été programmées par le biais du *datamining*, soit une nette progression par rapport à 2021 (44,1 %), 2020 (32,5 %) et 2019 (22 %).



Source : commission des finances

La lutte contre la fraude, et plus généralement, la lutte contre les flux illicites font également partie des missions stratégiques de la Douane. Cette dernière a ainsi saisi 104,8 tonnes de stupéfiants en 2022, retiré 11,5 millions d'articles contrefaits et, au nom de la lutte contre la fraude financière, saisi ou identifié des avoirs pour un montant total de 175,5 millions d'euros.

Les prérogatives de la Douane ont été modernisées et significativement renforcées dans le cadre de l'examen du projet de loi visant à donner à la douane les moyens de lutter contre les nouvelles menaces¹. Interrogée par le rapporteur spécial à ce sujet, la Douane a souligné que certaines prérogatives avaient désormais été bien assimilées (réforme du droit de visite, retenue d'argent liquide à l'intérieur du territoire, lutte contre la fraude à la détaxe TVA – un dispositif inséré à l'initiative du Sénat) mais que d'autres dispositions n'avaient pas encore été appliquées. Le rapporteur spécial regrette, à cet égard, que l'une d'entre elles concerne la réserve opérationnelle : alors qu'elle devait apporter un renfort utile à la Douane dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, elle ne sera pas prête.

2. LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS » : UNE HAUSSE DE LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES, UNE BAISSÉ DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES

Les crédits demandés sur le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » s'élèvent cette année à 285,5 millions d'euros en AE et en CP, contre 80 millions d'euros en 2023. Ces crédits auront notamment vocation à financer le volet « Prévoyance » de la réforme de la protection sociale complémentaire (PSC) des agents publics de l'État. Le rapporteur spécial déplore que le recours à cette provision s'accompagne systématiquement d'un manque d'information du Parlement sur les mesures qu'elle a vocation à financer. En tout état de cause, il est souhaitable que ces crédits soient répartis au plus vite dans les différentes missions du budget de l'État.

¹ Loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

Par ailleurs, la commission a adopté un **amendement visant à minorer les crédits du programme de 220 millions d'euros** afin d'introduire un délai de carence de trois jours pour les agents relevant de la fonction publique d'État. Cette économie est imputée par convention sur le programme 551, l'objet de cet amendement n'étant évidemment pas de réduire les crédits consacrés aux mesures financées par la provision relative aux rémunérations publiques en 2024.

Le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » est doté cette année de 225 millions d'euros en CP, contre 1,054 milliard d'euros en 2023. Le rapporteur spécial se félicite de la baisse de ces crédits, après trois années marquées par des ouvertures excessives. Toutefois, **au regard de la faible exécution de crédits du programme lors des exercices budgétaires précédents, la commission a adopté un amendement visant à minorer les crédits de cette dotation de 101 millions d'euros**, afin de les ramener au même niveau que le montant conventionnel de 124 millions d'euros fixé en amont de la crise sanitaire.

3. LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES » : UNE AUGMENTATION NOTABLE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ALORS QUE LES DÉFAUTS STRUCTURELS DEMEURENT NON RÉSOLUS

A. UNE TRÈS FORTE HAUSSE EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2024

La mission « Transformation et fonction publiques » connaît en 2024 une évolution contrastée, avec, d'une part, une **diminution des crédits de paiement de 5,55 %, à 1,096 milliard d'euros**, et, d'autre part, une **augmentation massive de 46,33 % des autorisations d'engagement, à 1,199 milliard d'euros**. Cette augmentation significative intervient alors que le présent projet de loi de finances prévoit le **transfert des crédits relatifs à la subvention pour charges de service public versée à l'Institut national du service public (INSP, anciennement École nationale d'administration)** vers le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », pour un montant de 40 millions d'euros en AE comme en CP, de même que celui des **crédits dédiés au financement du dispositif des conseillers numériques France Services** vers le programme 343 « Plan France très haut débit » de la mission « Économie », pour 42 millions d'euros en AE comme en CP.

Cette évolution s'explique principalement par le **quadruplement, à 655 millions d'euros, des autorisations d'engagement relatives au programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs »**, qui porte les crédits de **rénovation des cités administratives** ainsi que ceux de l'action « Résilience », visant la réduction de la dépendance aux énergies fossiles et l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs. Le programme bénéficie ainsi de **550 millions d'euros en AE et 300 millions d'euros en CP supplémentaires pour accélérer la rénovation énergétique du parc immobilier**. De même, **les crédits du programme 352 « Innovation et transformation numériques » seraient multipliés par 7, passant de 10,6 millions d'euros à 74,1 millions d'euros**, en AE comme en CP, afin notamment d'intégrer une **dotation de 50 millions d'euros dédiée à l'accompagnement numérique de la transition écologique**.

En revanche, le **programme 349 « Transformation publique » verrait ses moyens nettement diminuer, avec une baisse de 51,94 % en AE, à 145,46 millions d'euros, et de 35,25 % en CP, à 162,82 millions d'euros**. Si une partie de cette diminution découle du transfert des crédits dédiés au financement du dispositif des conseillers numériques France Services, cette évolution résulte plus fondamentalement de la **réduction des crédits alloués au Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), de 49,06 % en AE, soit environ 120 millions d'euros, et de 26,24 % en CP, soit près de 50 millions d'euros**.

B. SI DES PROGRÈS ONT ÉTÉ ACCOMPLIS DANS LA GESTION DE LA MISSION, ILS DEMEURENT ENCORE TRÈS INSUFFISANTS

L'augmentation conséquente des autorisations d'engagement pour 2024 peut se justifier au regard du calendrier d'avancement des projets soutenus par la mission. Pour autant, cette évolution ne paraît cependant pas prendre suffisamment en compte les **difficultés structurelles** que connaît la mission depuis sa création, laquelle se caractérise notamment par un **niveau d'exécution très inférieur aux autres missions**. C'est d'ailleurs dans un objectif de sincérisation que la commission a adopté un **amendement visant à minorer les crédits du programme 349 de 59 millions d'euros**.

Concernant le programme 348, alors qu'il a fallu **attendre fin 2022, soit près de cinq ans après sa création, pour que l'ensemble des travaux de rénovation des cités administratives puisse débiter**, les années 2024 et 2025 devraient enfin voir la livraison des chantiers correspondants. Si les crédits demandés apparaissent élevés au regard de l'exécution constatée ces précédentes années, le rapporteur spécial appelle à ce qu'enfin les travaux se concrétisent.

Avancement du programme de rénovation des cités administratives

État d'avancement	Au 31 décembre 2022	Au 30 août 2023
Marché global de performance ou marché de travaux notifié ou acquisition réalisée	874 millions d'euros pour 33 projets	922 millions d'euros pour 35 projets
Travaux en cours	24 projets	35 projets
Opérations de réception en cours	-	5 projets

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

Concernant le programme 349, dont l'essentiel des crédits correspond à la dotation du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), **force est de constater que le « renforcement » de ce fonds demeure peu visible, en dépit des différentes évolutions qui lui ont été apportées**. Ainsi, les défauts de conception du FTAP se traduisent par la **sous-consommation récurrente des crédits** qui lui sont alloués, avec une **exécution estimée à seulement 58,2 % pour l'ensemble de l'année 2023 sur le programme 349**. Cette sous-exécution chronique se lit également dans la **faible part des projets financés par le FTAP et achevés, à savoir 32 % en 2022**.

Réunie le mardi 14 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission « Gestion des finances publiques » et d'adopter les crédits des missions « Crédits non répartis » et « Transformation et fonction publiques » tels que modifiés par ses amendements.

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Gestion des finances publiques » tels que modifiés par son amendement, présenté par le rapporteur général, tendant à diminuer de 2,5 % les emplois des opérateurs de l'État. Elle a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Crédits non répartis » et ceux de la mission « Transformation et fonction publiques » tels que modifiés par ses amendements.



Claude NOUGEIN
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de la Corrèze

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28