

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

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, 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.) : 235, 264 rect., 266 rect., 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
---	---

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

I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL, PRINCIPAL DÉTERMINANT BUDGÉTAIRE DE LA MISSION.....	11
A. UNE MISSION QUI PORTE L'ESSENTIEL DES CRÉDITS DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS	11
1. <i>La DGFIP et la DGDDI, les deux grandes directions à réseau de l'État en matière fiscale, comptable et douanière</i>	12
2. <i>Des structures d'État-major et des politiques transversales</i>	12
B. L'EXERCICE 2018 : LES DÉPENSES MAÎTRISÉES, UNE PRÉSENTATION SINCÈRE ET UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE AMÉLIORÉE.....	14
C. UNE CONTRIBUTION TOUJOURS TRÈS FORTE À LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS, EN DÉPIT D'UNE INFLEXION DEPUIS DEUX ANS	17
D. LA DGFIP : UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS MINORÉE DE 500 ETP DEPUIS DEUX ANS POUR PRÉPARER LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE	21
1. <i>Une traduction directe sur le schéma d'emplois de la direction générale des finances publiques.....</i>	21
2. <i>Un impact plus diffus mais structurel sur l'ensemble des ressources humaines</i>	23
3. <i>Des conséquences plus limitées sur les dépenses hors titre 2</i>	24
E. LA DGDDI : DES EFFECTIFS EN HAUSSE DE 200 ETP POUR FAIRE FACE AUX NOUVELLES MENACES ET AUX NOUVEAUX DÉFIS.....	25
1. <i>Un renforcement durable des moyens humains de la douane, engagé depuis trois ans</i>	25
2. <i>Des dépenses de fonctionnement et d'investissement en forte hausse pour accompagner ces nouvelles missions</i>	26
II. LA RÉORGANISATION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS, UN CHANTIER DE LONG TERME ET SOUS CONTRAINTE.....	27
A. DANS LES TERRITOIRES : UNE RATIONALISATION NÉCESSAIRE, MAIS UNE CONCERTATION DÉFAILLANTE	27
1. <i>La DGFIP : une relance des restructurations depuis 2016, qui se poursuit en 2018</i>	27
2. <i>La DGDDI : la poursuite des réorganisations, avec des objectifs décalés à 2020</i>	31
3. <i>Une évolution nécessaire, d'abord conduite en fonction des circonstances internes</i>	33
4. <i>Une concertation défailante avec les acteurs locaux</i>	37
5. <i>La mutualisation, garantie de la proximité</i>	38

B. DANS LES SERVICES : L'INQUIÉTANTE IMPRÉPARATION DE LA DGFIP FACE AUX MUTATIONS À VENIR	40
1. <i>Prélèvement à la source, prélèvement forfaitaire unique, impôt sur la fortune immobilière et révision des valeurs locatives : des réformes aux effets systémiques mal anticipées</i>	<i>40</i>
2. <i>Le risque d'un affaiblissement durable du contrôle fiscal</i>	<i>41</i>
 III. LA MODERNISATION DU SERVICE PUBLIC, ENTRE BLOCAGES PERSISTANTS ET INITIATIVES ENCOURAGEANTES	 42
A. LES PROJETS INFORMATIQUES : LA PERSISTANCE DES RISQUES DE DÉRAPAGE ET DES FAIBLESSES DU PILOTAGE	42
1. <i>Les ministères économiques et financiers, premiers maîtres d'ouvrage en matière de projets informatiques</i>	<i>42</i>
2. <i>Un suivi amélioré, mais un pilotage toujours incertain</i>	<i>47</i>
 B. LE RECRUTEMENT DES « COMPÉTENCES RARES » : ENJEU CRUCIAL, SUJET TABOU	 49
1. <i>L'analyse des données : un défi majeur à relever dans les prochaines années</i>	<i>49</i>
2. <i>Une difficulté à attirer les profils atypiques, qui tient aux pratiques plus qu'à des obstacles juridiques.....</i>	<i>51</i>
 C. LE « FRENCH TECH CENTRAL » À STATION F : PRÈS DE TRENTE SERVICES PUBLICS EN UN SEUL LIEU	 55
1. <i>Le French Tech Central, une initiative originale étroitement liée au lancement de l'incubateur Station F.....</i>	<i>55</i>
2. <i>Une réforme du service public qui pose des questions inédites</i>	<i>58</i>
a) <i>La mise en place d'un dispositif d'évaluation pertinent.....</i>	<i>58</i>
b) <i>La gestion des effectifs, entre mutualisation et égalité d'accès au service public....</i>	<i>59</i>
c) <i>Une comptabilité analytique pour un pilotage budgétaire transversal.....</i>	<i>60</i>
d) <i>Du conseil à l'accomplissement effectif des procédures.....</i>	<i>60</i>
3. <i>Un soutien politique et au niveau des directions générales : une nécessité qui n'est pas dénudée de risques.....</i>	<i>61</i>
4. <i>Une initiative reproductible sous certaines conditions, qui n'a pas les mêmes objectifs que les Maisons de services au public.....</i>	<i>62</i>

DEUXIÈME PARTIE

LA MISSION « ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES »

I. UNE MISSION ENTIÈREMENT DÉVOLUE AU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT, MAIS QUI NE REPRÉSENTE QUE 3 % DES CRÉDITS PRÉVUS JUSQU'EN 2022.....	65
 A. UNE MISSION DESTINÉE À FINANCER LA RÉNOVATION DES BÂTIMENTS IMMOBILIERS MUTUALISÉS ET À SOUTENIR LES RÉFORMES DE L'ACTION PUBLIQUE	 65
 B. DES CRÉDITS TRÈS FAIBLES EN 2018, QUI DOIVENT ENCORE SE MATÉRIALISER EN 2019 ET EN 2020	 66
 II. LA RÉNOVATION DES BÂTIMENTS DOMANIAUX MUTUALISÉS : UN BESOIN RÉEL, UN PROJET AMBITIEUX, UNE PROGRAMMATION À CONCRÉTISER.....	 68

A. UN BESOIN RÉEL.....	68
1. Répondre au défi de la rénovation et de la mise aux normes des bâtiments publics	68
2. Renforcer la direction de l'immobilier de l'État en la dotant d'un levier budgétaire.....	69
B. UN PROJET AMBITIEUX.....	69
C. UNE PROGRAMMATION À CONCRÉTISER.....	71
III. LE FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE.....	73
A. FAVORISER LA TRANSFORMATION EN APPORTANT UN SOUTIEN FINANCIER	73
1. Des modalités de fonctionnement qui restent à établir	73
2. Un montant de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement est inscrit pour 2018.....	73
B. LE RISQUE D'UN NOUVEL AVATAR DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT	74
1. Un objectif immédiat : légitimer le processus « Action publique 2022 »	74
2. Un objectif à moyen terme : soutenir la modernisation de l'État	74

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

I. DES CRÉDITS INITIAUX EN FORTE HAUSSE POUR 2018	75
A. UNE BUDGÉTISATION EXCEPTIONNELLE DU PROGRAMME 551	75
1. Une dotation destinée à compenser en partie la hausse de la CSG dans la fonction publique	75
2. Des crédits modifiés à l'Assemblée nationale à la suite du « rendez-vous salarial » du 16 octobre 2017	76
B. L'AUGMENTATION DE LA DOTATION DU PROGRAMME 552	77
1. Une dotation destinée à couvrir les dépenses accidentelles et imprévisibles	77
2. Une majoration des crédits pour compenser partiellement l'abaissement du taux de mise en réserve	78
II. UNE MISSION VOUÉE À DEVENIR LA « RÉSERVE CENTRALE DE BUDGÉTISATION » DE LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT.....	78
A. UNE CROISSANCE EXPONENTIELLE DU PLAFOND DE CRÉDITS.....	78
1. Une trajectoire en rupture par rapport à la précédente loi de programmation des finances publiques.....	78
2. Une programmation voisine de celle de 2009-2011	79
B. LE RECOURS À LA MISSION COMME « RÉSERVE DE BUDGÉTISATION » PLURIANNUELLE	80
1. Une réserve créée pour la première fois dans le contexte de la crise financière de 2008	81
2. Le retour de la réserve de budgétisation pour la période 2018-2022.....	81

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	85
• ARTICLE 55 ter [nouveau] - Rapport sur la préparation du rétablissement des frontières avec le Royaume-Uni	85
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 55 ter - Rapport sur les moyens permettant de recruter et de fidéliser des profils atypiques dans les métiers du numérique.....	87
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	89
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES.....	91
EXAMEN EN COMMISSION.....	99
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	109
ANNEXE - ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »	111

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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

1. Les crédits de la mission demandés pour 2018 s'élèvent à **11 milliards d'euros en CP, un montant stable par rapport à l'année précédente**, qui fait suite à une légère hausse en 2017 et plusieurs années de baisse auparavant. Les dépenses sont globalement maîtrisées, la présentation sincère et le pilotage rigoureux - ce qui représente, s'agissant notamment de la programmation des départs en retraite, une amélioration par rapport aux exercices précédents.
2. **Les dépenses de personnel représentent 80 % des crédits de la mission**, et constituent donc de loin son principal enjeu budgétaire. La masse salariale est en baisse de 0,8 %, correspondant à **un schéma d'emplois en baisse de 1 450 ETP**, pour un plafond d'emplois total de 126 536 ETPT.
3. **Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »** porte les crédits de la direction générale des finances publiques (DGFIP), soit 74,2 % des crédits de la mission. L'administration fiscale porte à elle seule **l'essentiel des suppressions d'emplois (- 1 600 ETP)**, même si cette baisse est, comme l'année dernière, **minorée d'environ 500 ETP par rapport au schéma d'emplois « tendanciel »** de ces dernières années. Cette moindre baisse s'explique par la mise en œuvre du **prélèvement à la source (PAS)** de l'impôt sur le revenu, reportée au 1^{er} janvier 2019.
4. **Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »** porte les crédits de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), soit 14,4 % des crédits de la mission. **Le schéma d'emplois est en hausse de 200 ETP en 2018**, après une hausse de 285 ETP en 2016 et de 250 ETP en 2017. Après une réduction de ses effectifs pendant une vingtaine d'années, **la douane voit donc depuis trois ans le nombre de ses agents augmenter, compte tenu des nouveaux défis auxquels elle fait face** : lutte contre le terrorisme à la suite des attentats de 2015, renforcement des contrôles aux frontières, préparation de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (*Brexit*).
5. **La rationalisation du réseau territorial de la DGFIP et de la DGDDI est un chantier nécessaire**, qui doit continuer à être mené sur le long terme. S'agissant des quelque **4 000 points de contacts de la DGFIP**, les restructurations ont été relancées depuis 2016, et se poursuivront en 2018 avec environ 125 fusions de trésoreries rurales. **La DGDDI compte environ 840 implantations** : l'objectif est de regrouper les bureaux trop fragiles ou les brigades trop peu étoffés pour offrir un service public de qualité aux usagers.
6. **Si cette évolution est nécessaire, il est toutefois impératif que celle-ci se fasse en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux** et des administrations de l'État, et qu'en tout état de cause les décisions **tiennent compte des schémas départementaux d'amélioration et d'accessibilité des services au public** prévus par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

7. **De nombreuses réformes de la fiscalité devraient avoir un impact systémique sur l'organisation interne des services de la DGFIP** : prélèvement à la source, suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers, prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus du capital, création de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), révision des valeurs locatives, etc. Compte tenu de l'ampleur de ces réformes et de leur caractère simultané, **il existe un risque de désorganisation profonde et durable de ces services, qui ne semble pas pleinement anticipé.**

8. **Les dépenses d'investissement de la mission augmentent de 23,8 % en AE et 38,1 % en CP.** Cette hausse importante, répartie sur les programmes 156, 302 et 218, correspond notamment à **l'effort réalisé en matière informatique, aussi bien par l'administration fiscale, la douane et les structures transversales des ministères économiques et financiers.** Si la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » représente à elle seule 15 % des projets informatiques de l'État et 20 % des dépenses, ceux-ci n'accusent pas de surcoûts ou retards excessifs par rapport aux autres projets ministères.

9. Toutefois, si les risques en matière de chantiers informatiques apparaissent moins élevés que par le passé, **c'est avant tout parce que leur ampleur financière a diminué.** Compte tenu des précédents fâcheux tels que celui de l'Opérateur national de paye (ONP), la plus grande vigilance demeure de mise. **Le renforcement de la gouvernance de ces chantiers, une plus grande mutualisation et un meilleur arbitrage entre prestataires extérieurs et internalisation** constituent des priorités. À cet égard, le rôle de suivi exercé depuis 2016 par la direction interministérielle du numérique et du système d'information de l'État (Dinsic) doit être salué.

10. Dans le contexte de la révolution numérique et des perspectives ouvertes par les techniques d'analyse de données de masse, **la difficulté de l'administration à attirer et à fidéliser des profils de haut niveau en la matière est préoccupante, en dépit de besoins identifiés et de vocations souvent affirmées.** Le rapporteur spécial Thierry Carcenac propose deux amendements tendant à faciliter le recrutement de ces *data scientists* et *data analysts*, et à engager une réflexion sur l'évolution du cadre juridique et surtout des pratiques de l'ensemble des administrations.

La mission « Action et transformation publiques »

1. Créée par le projet de loi de finances pour 2018, la mission « Action et transformation publiques » se compose de **deux programmes relatifs à la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants d'une part et au fonds pour la transformation de l'action publique d'autre part**. Ce fonds constitue le bras financier du comité « Action publique 2022 ». L'intégralité de ses crédits participe au Grand plan d'investissement, soit un **montant prévisionnel de 1,7 milliard d'euros d'ici 2022**.

2. Cependant, **seulement 20 millions d'euros en crédits de paiement et 200 millions d'euros en autorisations d'engagement sont inscrits pour 2018**. La montée en charge de la mission devrait principalement intervenir à compter de 2020, avec 550 millions d'euros en crédits de paiement annoncés pour cet exercice.

3. La mission relève donc à ce stade d'une **démarche essentiellement programmatique**, d'autant plus marquée qu'en vertu du **principe de réallocation des crédits du Grand plan d'investissement**, la programmation pluriannuelle présentée pourra être modifiée annuellement, les crédits pouvant être réalloués vers ou depuis d'autres actions du Grand plan d'investissement.

La mission « Crédits non répartis »

1. Le projet de loi de finances pour 2018 déposé à l'Assemblée nationale prévoit un montant des crédits non répartis de l'ordre de **414,5 millions d'euros en 2018 en crédits de paiement**. Cette somme exceptionnellement élevée - et la plus importante depuis 2006 - s'explique notamment par **une majoration de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »**, en raison de la baisse du taux de mise en réserve des crédits par mission de 8 % à 3 %. L'inscription de **290,533 millions d'euros sur le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »**, habituellement peu sujet aux ouvertures de crédits, a également contribué à la hausse des crédits de la mission. Cependant, cette ouverture n'a pas été maintenue en fin de première lecture à l'Assemblée nationale.

2. La mission suivra une **nouvelle trajectoire pluriannuelle** pour la période 2018-2022, marquée par une hausse continue, portant **le montant des crédits non répartis à 1,36 milliard d'euros en 2020**. Cette hausse considérable est justifiée par le souhait du Gouvernement de disposer d'une **réserve de budgétisation, pluriannuelle, en complément de la réserve annuelle de précaution**.

À la date du 10 octobre 2017, date limite fixée par l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), vos rapporteurs spéciaux avaient reçu :

- 91 % des réponses au questionnaire budgétaire portant sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ;

- 100 % des réponses au questionnaire budgétaire portant sur la mission « Crédits non répartis ».

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

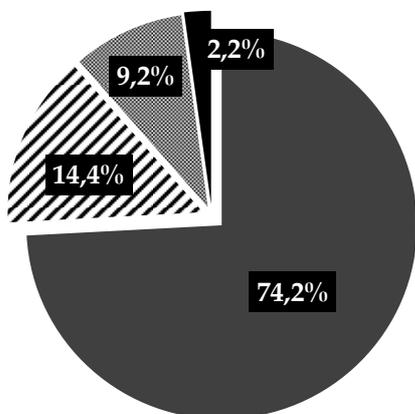
I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL, PRINCIPAL DÉTERMINANT BUDGÉTAIRE DE LA MISSION

A. UNE MISSION QUI PORTE L'ESSENTIEL DES CRÉDITS DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est la **principale mission du pôle économique et financier de l'État**. Pour l'exercice 2017, crédits de la mission sont répartis entre quatre programmes d'ampleur très inégale.

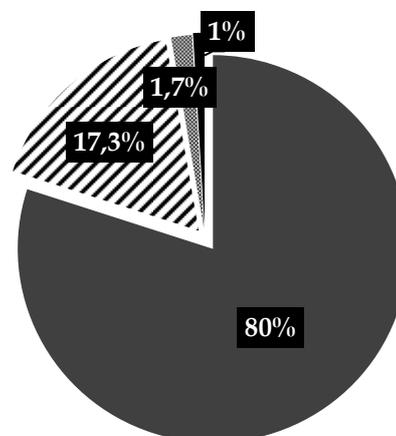
Les crédits demandés en 2018 pour la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

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.

1. La DGFIP et la DGDDI, les deux grandes directions à réseau de l'État en matière fiscale, comptable et douanière

Le programme 156 et le programme 302, qui représentant 84 % des crédits de la mission, sont les deux grands programmes opérationnels de politique fiscale, comptable et douanière de l'État.

Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public » porte l'ensemble des crédits de la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui représente à elle seule 74,2 % des crédits de la mission. Les crédits sont ventilés en actions correspondant aux différents « métiers » de l'administration fiscale française : calcul de l'assiette, contrôle et recouvrement des impôts dus par les grandes entreprises (action 01), par les PME (action 02) et par les particuliers (action 03) ; gestion financière et comptable de l'État (action 05) ; gestion et paiement des retraites des agents publics (action 06) ; tenue des comptes, paiement des dépenses et recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (action 07), et services aux organismes soumis à une obligation de dépôt auprès de l'État (action 08). Enfin, l'action 09 « Soutien » a vocation à porter les dépenses transversales ou ne pouvant pas être rattachées à une action précise.

Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » porte les crédits de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Les actions du programme reflètent les différentes missions de la douane : contrôle des marchandises et lutte contre les trafics de produits prohibés (stupéfiants, contrefaçons etc.) ou réglementés (armes, animaux, œuvres d'art etc.) (action 01) ; protection des frontières terrestres, maritimes et aériennes (action 03) ; régulation et de facilitation du commerce international (action 04) ; mission fiscale de la douane, notamment le recouvrement de la TVA à l'importation, des droits de douane reversés à l'Union européenne, des accises sur les tabacs, alcools et produits pétroliers (action 05). Une action 06 « Soutien » porte également les dépenses transversales ou ne pouvant pas être rattachées à une action précise.

2. Des structures d'État-major et des politiques transversales

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » porte également, **pour 16 % des crédits, deux programmes ayant une forte dimension transversale et interministérielle.**

Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » est composé de quatre actions ayant une forte dimension transversale et le cas échéant interministérielle :

- l'action 01 « État-major et politiques transversales » regroupe notamment les crédits des cabinets ministériels, du secrétariat général des ministères économiques et financiers (SG), de la direction des affaires

juridiques (DAJ), des personnels du service à compétence nationale Tracfin ou encore des politiques d'action sociale ;

- **l'action 02 « Expertise, audit, évaluation et contrôle »** regroupe notamment les crédits de l'Inspection générale des finances (IGF), du Contrôle général économique et financier (CGEFi), et de structures de régulation et de contrôle tels que l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel), l'Observatoire des jeux (OdJ) et le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) ;

- **l'action 05 « Prestations d'appui et de support »** regroupe notamment les crédits du secrétariat général liés aux fonctions support et logistiques, l'Institut de formation continue des ministères (IGPDE) ou encore le Service commun des laboratoires (SCL). Sont également inscrits sur cette action, depuis 2017, les effectifs et les crédits de l'agence française anti-corruption¹ (AFA) ;

- **l'action 07 « Pilotage des finances publiques et projets interministériels »** regroupe les crédits de la direction du budget (DB), de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), de l'Agence pour l'information financière de l'État (AIFE), du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), créé en 2015, et de la direction des achats de l'État (DAE), qui a succédé au service des achats de l'État (SAE) en 2016.

Le programme 148 « Fonction publique » est mis en œuvre par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), dont le champ d'intervention dépasse largement son seul périmètre². Ce programme aux enjeux modestes porte les crédits de :

- **la formation des fonctionnaires (action 01) :** il s'agit des crédits de l'école nationale d'administration (ENA) et des cinq instituts régionaux d'administrations (IRA), sur lesquels la DGAFP exerce sa tutelle. Par ailleurs, cette action assure le suivi et la coordination des programmes de formation continue des différents ministères, et des actions de préparation aux concours internes de la fonction publique ;

- **l'action sociale interministérielle (action 02) :** l'objet de cette action est l'amélioration des conditions de travail et de vie des agents et de leurs familles. Les prestations individuelles financées par le programme recouvrent notamment l'attribution de « chèques vacances » ou de chèques emploi service universel (CESU) pour la garde de jeunes enfants. Les

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.

² Les trois missions principales de la DGAFP sont : l'animation du dialogue social pour les trois fonctions publiques ; la coordination interministérielle des politiques de ressources humaines ; l'expertise sur toute la fonction publique. Son rôle, en qualité de direction des ressources humaines de l'État dans la fonction publique de l'État, a été confirmé par le décret du 22 décembre 2016 relatif à la DGAFP et au renforcement de la fonction « ressources humaines ».

prestations collectives prennent la forme de réservations de places en crèche ou de logements sociaux et la rénovation des restaurants interministériels administratifs (RIA) ;

- l'appui aux politiques de RH et à l'apprentissage (action 02) : cette action, créée en 2016, porte les crédits destinés à aider les ministères et leurs opérateurs à recruter des apprentis de tous niveaux et de nombreuses filières, avec l'objectif de 10 000 apprentis en poste au sein de la fonction publique d'État. Depuis 2017, elle porte également des crédits de fonctions d'appui, ainsi que ceux de deux fonds : le fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail (FIAC) et le fonds pour les systèmes d'information des ressources humaines (FSIRH).

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

(en euros)

		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution PLF 2018/ LFI 2017	
Titre 2	AE	8 577 333 699	8 758 880 378	8 686 130 527	-72 749 851	-0,8%
Personnel	CP	8 577 333 699	8 758 880 378	8 686 130 527	-72 749 851	-0,8%
Titre 3	AE	2 017 584 751	1 982 070 700	1 917 180 585	-64 890 115	-3,3%
Fonctionnement	CP	1 875 483 175	1 828 090 524	1 882 086 756	53 996 232	3,0%
Titre 5	AE	128 697 410	151 567 279	187 589 739	36 022 460	23,8%
Investissement	CP	120 472 775	136 578 536	188 675 411	52 096 875	38,1%
Titre 6	AE	204 861 763	136 691 879	104 026 483	-32 665 396	-23,9%
Intervention	CP	203 923 240	136 692 363	104 026 483	-32 665 880	-23,9%
Titre 7	AE	356 437	298 892	300 000	1 108	0,4%
Op. financières	CP	356 437	298 892	300 000	1 108	0,4%
Total Mission	AE	10 928 834 060	11 029 509 128	10 895 227 334	-134 281 794	-1,2%
	CP	10 777 569 326	10 860 540 693	10 861 219 177	678 484	0,0%

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

**B. L'EXERCICE 2018 : LES DÉPENSES MAÎTRISÉES, UNE PRÉSENTATION
 SINCÈRE ET UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE AMÉLIORÉE**

Les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » sont stables en 2018 par rapport à 2017, et s'élèvent **10,86 milliards d'euros demandés en CP**. Ils affichent cependant une baisse de 1,2 % en AE (- 134 millions d'euros), correspondant essentiellement à de moindres engagements de la direction générale des finances publiques sur ses dépenses de fonctionnement.

**Évolution par programme des crédits (AE et CP) de la mission
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

(en euros)

<i>en AE</i>		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution PLF 2018/ LFI 2017	
Programme 156	<i>Total</i>	8 038 126 139	8 245 711 572	8 111 660 631	-134 050 941	-1,6%
	T2	6 935 402 534	7 019 286 200	6 934 153 897	-85 132 303	-1,2%
	HT 2	1 102 723 605	1 226 425 372	1 177 506 734	-48 918 638	-4,0%
Programme 302	<i>Total</i>	1 603 128 332	1 540 221 258	1 559 150 740	18 929 482	1,2%
	T2	1 149 044 753	1 199 613 002	1 222 508 948	22 895 946	1,9%
	HT 2	454 083 579	340 608 256	336 641 792	-3 966 464	-1,2%
Programme 218	<i>Total</i>	1 097 134 029	1 003 433 267	985 301 904	-18 131 363	-1,8%
	T2	492 772 675	506 994 603	499 467 682	-7 526 921	-1,5%
	HT 2	604 361 354	496 438 664	485 834 222	-10 604 442	-2,1%
Programme 148	<i>Total</i>	190 445 560	240 143 031	239 114 059	-1 028 972	-0,4%
	T2	113 737	32 986 573	30 000 000	-2 986 573	-9,1%
	HT 2	190 331 823	207 156 458	209 114 059	1 957 601	0,9%
Total Mission (AE)	<i>Total</i>	10 928 834 060	11 029 509 128	10 895 227 334	-134 281 794	-1,2%
	T2	8 577 333 699	8 758 880 378	8 686 130 527	-72 749 851	-0,8%
	HT 2	2 351 500 361	2 270 628 750	2 209 096 807	-61 531 943	-2,7%

<i>en CP</i>		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution PLF 2018/ LFI 2017	
Programme 156	<i>Total</i>	7 995 956 285	8 086 296 589	8 054 130 631	-32 165 958	-0,4%
	T2	6 935 402 534	7 019 286 200	6 934 153 897	-85 132 303	-1,2%
	HT 2	1 060 553 751	1 067 010 389	1 119 976 734	52 966 345	5,0%
Programme 302	<i>Total</i>	1 603 128 332	1 526 264 493	1 564 069 821	37 805 328	2,5%
	T2	1 149 044 753	1 199 613 002	1 222 508 948	22 895 946	1,9%
	HT 2	454 083 579	326 651 491	341 560 873	14 909 382	4,6%
Programme 218	<i>Total</i>	987 773 235	1 007 836 580	1 003 904 666	-3 931 914	-0,4%
	T2	492 772 675	506 994 603	499 467 682	-7 526 921	-1,5%
	HT 2	495 000 560	500 841 977	504 436 984	3 595 007	0,7%
Programme 148	<i>Total</i>	190 711 474	240 143 031	239 114 059	-1 028 972	-0,4%
	T2	113 737	32 986 573	30 000 000	-2 986 573	-9,1%
	HT 2	190 597 737	207 156 458	209 114 059	1 957 601	0,9%
Total Mission (CP)	<i>Total</i>	10 777 569 326	10 860 540 693	10 861 219 177	678 484	0,0%
	T2	8 577 333 699	8 758 880 378	8 686 130 527	-72 749 851	-0,8%
	HT 2	2 200 235 627	2 101 660 315	2 175 088 650	73 428 335	3,5%

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

Après un exercice 2017 marqué par une hausse de 1,1 % des crédits contrastant avec plusieurs années de baisse, **la programmation budgétaire fait de l'exercice 2018 un exercice de stabilisation dans l'effort**, dont les principaux faits marquants sont :

- **la poursuite de l'effort de long terme sur la masse salariale**, avec un schéma d'emplois de -1 450 ETP en 2018, dont dépendent en grande partie les autres composantes de la dépense de la mission ;

- **l'atténuation, toutefois, de cet effort sur les effectifs**, avec notamment la « préservation » de 500 ETP pour la DGFIP dans le contexte de la mise en œuvre du prélèvement à la source, et de 200 ETP pour la DGDDI dans le contexte d'un renforcement des contrôles aux frontières ;

- **la hausse des dépenses de fonctionnement**, certes due aux nouvelles missions, mais aussi à d'insuffisantes économies sur les dépenses courantes ;

- **le financement de plusieurs investissements ciblés et importants**, notamment en matière de systèmes d'information, même si le poids des dépenses d'investissement demeure marginal dans la mission (1,7 %).

Compte tenu de la contrainte budgétaire mais aussi de la nécessité d'améliorer la qualité du service public rendu aux usagers, **les gestionnaires disposent donc de deux leviers d'action principaux :**

- **d'une part, la réorganisation des services déconcentrés de la DGFIP et de la DGDDI**, chantier de long terme qui se poursuit en 2018 à un rythme soutenu ;

- **d'autre part, la modernisation du service public**, notamment grâce à la mutualisation des moyens et aux progrès de la dématérialisation, mais qui se heurte à de nombreuses difficultés.

L'exercice 2018 n'appelle pas de remarques particulières quant à la sincérité de la programmation budgétaire – si ce n'est le fait que l'exécution constatée lors des derniers exercices, très proche de la prévision, témoigne d'un **pilotage rigoureux et constant de la dépense**. En particulier, **le pilotage de la masse salariale**, et notamment des départs en retraite, s'est sensiblement amélioré ces dernières années (cf. *infra*).

Le seul point de vigilance **concerne les éventuels surcoûts afférents aux grands chantiers informatiques**, quoique les risques soient aujourd'hui réduits par rapport aux exercices précédents (cf. *infra*).

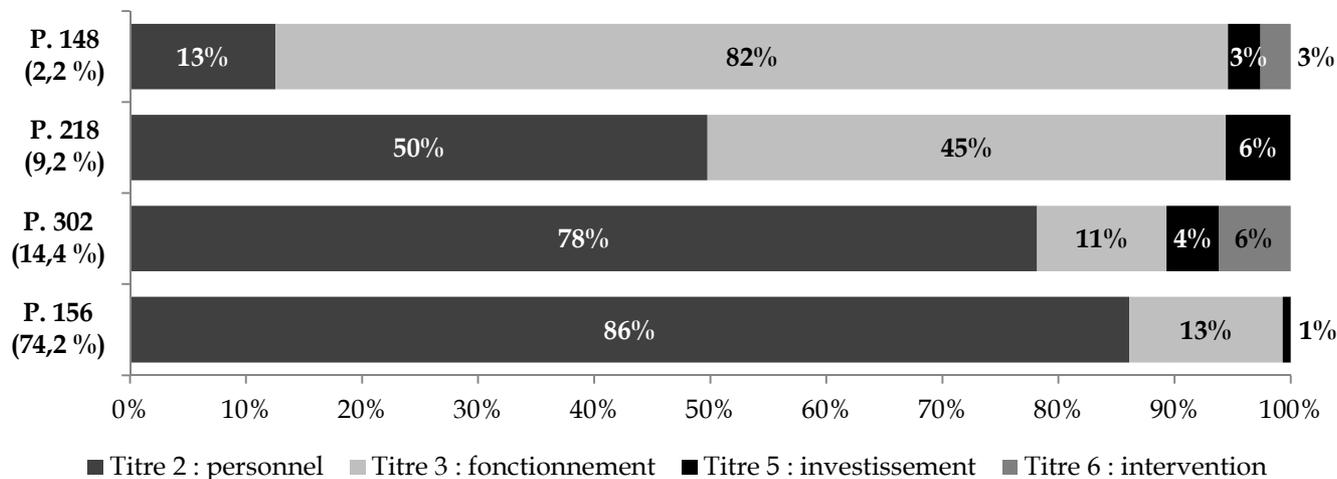
Enfin, on notera une amélioration du dispositif d'évaluation de la performance, près des **deux tiers des sous-indicateurs de performance du programme 156 ayant été revus à l'occasion de l'exercice 2018**. En particulier, la suppression des sous-indicateurs relatifs à la télédéclaration et au télépaiement de l'impôt sur le revenu est cohérente avec la généralisation de cette procédure, désormais obligatoire pour la quasi-totalité des redevables.

En revanche, il aurait été préférable de retenir, comme indicateur de la mission, le taux net de recouvrement des droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal (indicateur 1.2), qui présente d'importantes marges d'amélioration (la cible 2018 est de 65 % des droits, identique à la prévision actualisée pour 2017), plutôt que le taux de déclaration et de recouvrement spontanés, constamment supérieur à 99 %, ce qui est certes un bon signe de civisme fiscal, mais pas un élément pertinent pour apprécier l'amélioration de la performance de la DGFIP.

C. UNE CONTRIBUTION TOUJOURS TRÈS FORTE À LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS, EN DÉPIT D'UNE INFLEXION DEPUIS DEUX ANS

Les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » sont composés à 80 % des crédits de personnel, soit 8,7 milliards d'euros en 2018. Le pilotage de la masse salariale est donc, de loin, le principal enjeu budgétaire de la mission, notamment pour ses deux programmes principaux, qui portent les crédits de la DGFIP et de la DGDDI.

Répartition par programme et par titre des crédits 2018 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »



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

Pour 2018, les crédits de titre 2 sont en légère baisse de 0,8 % par rapport à 2017, soit 72,7 millions d'euros. Cette diminution de la masse salariale est essentiellement portée par la DGFIP (- 1,2 %, soit 85,1 millions d'euros), suivie par les administrations du programme 218 (- 1,5 %, soit 7,5 millions d'euros). En revanche, la masse salariale de la DGDDI est en hausse de 1,9 %, soit 22,9 millions d'euros.

Les documents budgétaires, au demeurant, ne prennent pas en compte le report d'un an des mesures du protocole PPCR (protocole relatif

aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations et à l'avenir de la fonction publique), annoncé le 16 octobre 2017 par Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. **Le report du PPCR correspond, pour l'ensemble de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », à 22,2 millions d'euros.**

Le plafond d'emplois la mission pour 2018 est fixé à 126 536 ETPT, contre 128 023 ETPT en loi de finances initiale pour 2017. Cette évolution correspond à **un schéma d'emplois de -1 450 ETP en 2018,** une baisse légèrement supérieure à celle de 2017.

**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 2015	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Écart 2018/2017
Programme 156	107 202	105 121	105 690	103 988	-1 702
Programme 302	16 216	16 258	16 759	17 045	286
Programme 218	5 457	5 320	5 574	5 503	-71
Total Mission :	128 875	126 699	128 023	126 536	-1 487

en ETP (équivalent temps plein)

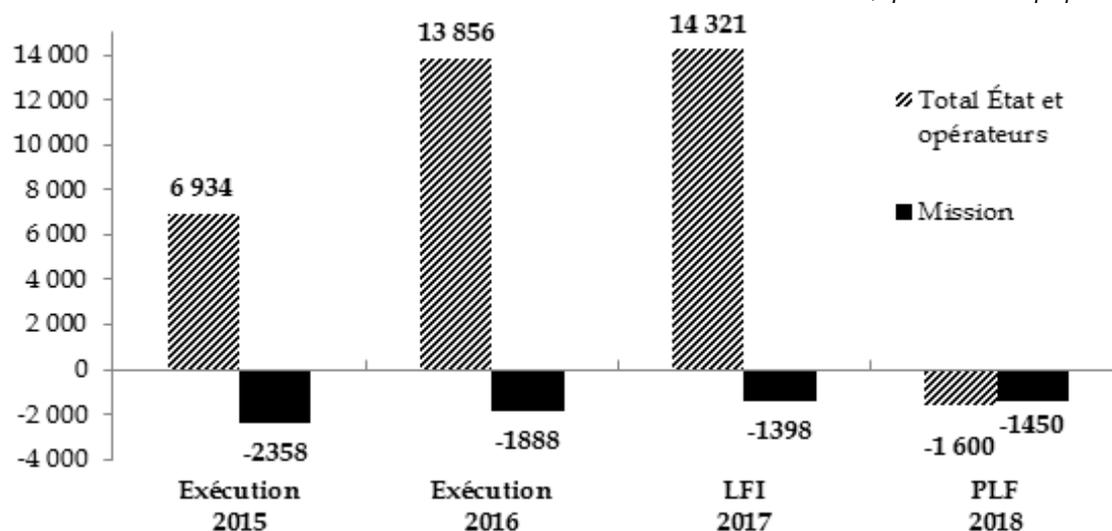
Schéma d'emplois (ETP)	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018
Programme 156	-2 000	-2 050	-1 630	-1 600
Programme 302	-233	285	250	200
Programme 218	-125	-123	-18	-50
Total Mission :	-2 358	-1 888	-1 398	-1 450

Source : projet de loi de finances pour 2018 et réponses au questionnaire budgétaire

La mission est depuis plus d'une dizaine d'années, et de manière constante, l'un des principaux contributeurs à la diminution du nombre d'emplois publics. Après la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », les principaux ministères contributeurs en 2018 sont le ministère de la Transition écologique et solidaire (- 828 ETP), le ministère de l'Intérieur hors Sécurité (- 450 ETP), le ministère des solidarités et de la Santé (- 258 ETP), le ministère du Travail (- 239 ETP). Compte tenu de l'importance des effectifs de la DGFIP et de la DGDDI, **le taux d'effort de la mission (0,98 %) est toutefois moindre** que celui de la plupart de ces autres administrations.

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

en ETP (équivalent temps plein)



Source : commission des finances, d'après les projets de loi de finances successifs et leurs annexes

Le schéma d'emploi 2018 de l'État et de ses opérateurs

en ETP (équivalent temps plein)

	Schéma d'emplois	Plafond d'emplois	Taux d'effort
Action et comptes publics	- 1 450	126 536	- 0,98%
Agriculture et alimentation	- 130	30 362	- 0,32%
Armées	518	274 580	- 0,17%
Cohésion des territoires	- 15	573	- 2,18%
Culture	- 110	11 148	- 0,25%
Économie et finances	- 198	13 137	- 1,22%
Éducation nationale	0	1 021 721	0,00%
Enseignement supérieur, recherche et innovation	0	8 016	0,00%
Europe et affaires étrangères	- 100	13 530	- 0,51%
Intérieur	1 420	287 325	0,57%
Justice	1 000	84 969	0,68%
Outre-mer	20	5 525	0,36%
Services du Premier ministre	75	11 536	0,72%
Solidarités et santé	- 258	9 938	- 1,31%
Transition écologique et solidaire	- 828	40 805	- 1,40%
Travail	- 239	9 251	- 1,45%
Total Budget général	- 295	1 948 952	- 0,03%

Contrôle et exploitation aériens	0	10 677	- 0,14%
Publications officielles et information administrative	- 29	704	- 1,70%
Total Budgets annexes	- 29	11 381	- 0,24%
Total BG + BA	- 324	1 960 333	- 0,04%
Opérateurs	- 1 276	404 472	- 0,32%
TOTAL État + opérateurs	- 1 600	2 364 805	- 0,07%

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

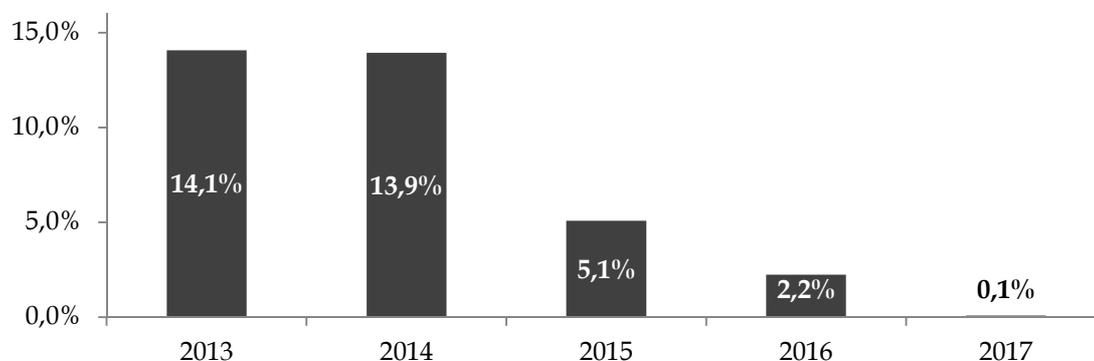
Dans le détail, les suppressions d'emplois au sein de la mission sont toutefois moins importantes depuis deux ans. Cette atténuation de l'effort demandé a deux explications principales (cf. *infra*) :

- la mise en œuvre du prélèvement à la source par la DGFIP ;
- l'adaptation des moyens humains de la DGDDI dans un contexte de renforcement des contrôles des flux de personnes et de marchandises.

Enfin, le pilotage de la masse salariale, et en particulier celui des départs en retraite, s'est sensiblement amélioré depuis deux ans. Les départs en retraite, chroniquement sous-évalués par la DGFIP lors de précédents exercices, et à l'inverse surévalués par la DGDDI, constituaient en effet **la principale défaillance d'un pilotage par ailleurs très rigoureux.**

Le graphique ci-dessous montre **que l'écart moyen entre prévision et réalisation s'est presque intégralement résorbé** au niveau de la mission sur la période 2013-2016, passant de 14,1 % à 2,2 %. Pour la DGFIP, en particulier, l'écart est passé de 24 % en 2013 à 3 % en 2016, et la prévision de 3 650 départs en 2017 devrait être respectée.

Écart entre les prévisions et réalisations des départs en retraite de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »



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

**Prévisions et réalisations des départs en retraite de la mission
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

en ETP (équivalent temps plein)

	2013		2014		2015		2016		2017	
	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.	LFI	Prév.	LFI	Prév.
P. 156	3 000	3 718	3 300	3 907	3 500	3 748	3 650	3 752	3 650	3 650
P. 302	660	492	553	519	515	490	496	488	518	506
P. 218	213	208	231	227	214	206	212	216	190	206
Mission	3 873	4 418	4 084	4 653	4 229	4 444	4 358	4 456	4 358	4 362

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

**D. LA DGFIP : UNE BAISSSE DES EFFECTIFS MINORÉE DE 500 ETP DEPUIS
DEUX ANS POUR PRÉPARER LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE**

**1. Une traduction directe sur le schéma d'emplois de la direction
générale des finances publiques**

Les crédits demandés en 2018 pour le programme 156 s'élèvent à **8,05 milliards d'euros en CP, soit une légère baisse de 0,4 % (85,1 millions d'euros) par rapport à 2017**. Cette baisse est permise, en dépit de la hausse des dépenses de fonctionnement (+ 2,7 %, soit 28,2 millions d'euros) et, de manière plus ponctuelle, des dépenses d'investissement (+ 84,6 %, soit 25,6 millions d'euros), **par une diminution importante des crédits de personnel (-1,2 %, soit 85,1 millions d'euros)**.

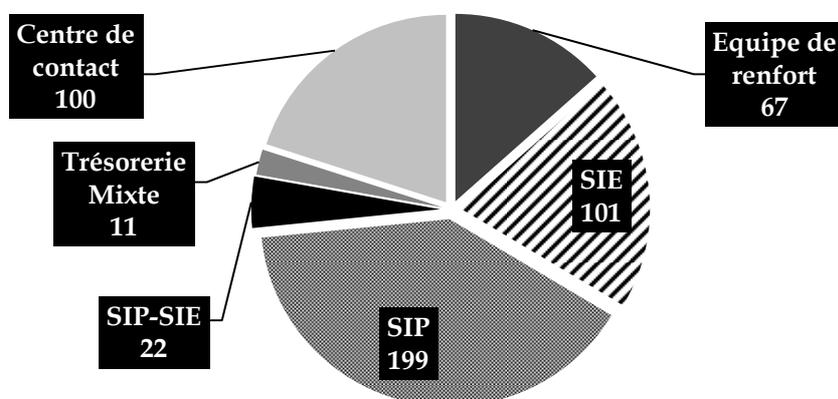
Le schéma d'emploi de la DGFIP est de - 1 600 ETP pour 2018, un niveau proche des -1 630 ETP prévus pour 2017.

La DGFIP est cette année encore l'une des administrations les plus sollicitées parmi les administrations. On ne peut, d'ailleurs, s'empêcher de relever que **le schéma d'emplois de la DGFIP pour 2018 est strictement égal à celui de l'État et des opérateurs (- 1 600 ETP)**. Comme pour les autres administrations relevant de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », les principales marges de manœuvre sont liées à la réorganisation du réseau territorial et à la modernisation du service public (cf. *infra*).

Reste que ce schéma d'emplois **correspond, en 2017 puis en 2018, à la préservation de 500 ETP par rapport au schéma d'emploi « tendanciel »** de ces dernières années, soit - 2 000 ETP environ, afin de **préparer la mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu par la DGFIP**. C'est également cette décision qui avait conduit à une hausse de 1 % des crédits du programme 156 en loi de finances initiale pour 2017, pour la première fois depuis dix ans. Ces 500 ETP devraient être affectés ainsi :

Répartition des effectifs dédiés au prélèvement à la source

En % du total des 500 ETP prévus en 2017 et en 2018



Source : commission des finances, réponses au questionnaire budgétaire

Sans que cela constitue une prise de position quant à son bien-fondé, le prélèvement à la source constitue, de fait, une réforme de très grande ampleur pour la DGFIP. Si sa mise en œuvre a été reportée au 1^{er} janvier 2019, le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) sur le sujet remis en septembre 2017 estime que **la faisabilité du prélèvement à la source d'ici un an ne fait pas de doute**, malgré des difficultés, qui ont été anticipées, et des risques, qu'il convient de maîtriser. L'IGF estime que « l'opportunité du prélèvement à la source apparaît lorsque ses coûts sont comparés aux avantages ». Le coût total de la réforme pour l'État devrait être de 140 millions d'euros, et de 310 millions d'euros à 420 millions d'euros pour les entreprises.

Dans ce contexte, l'année 2018 doit être mise à profit par la DGFIP pour sécuriser la « bascule » vers le prélèvement à la source, « en mesurant tous les impacts et en préparant son exécution dans des conditions optimales de simplicité et de charge pour les collecteurs, de sécurité et de qualité de service pour les usagers, mais aussi d'exercice professionnel pour les agents de la DGFIP¹ ».

La DGFIP a indiqué que « le report de la réforme du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2019 ne modifie pas in fine le schéma d'emploi initialement prévu pour 2018. Les emplois préservés au motif de la mise en place de la réforme sont donc conservés en l'état malgré le report² ». **Les effectifs affectés aux services centraux** dédiés au PAS « seront mobilisés en 2018 pour poursuivre ces travaux et répondre au degré d'exigence attendu ».

¹ Source : projet annuel de performances pour 2018.

² Source : réponses au questionnaire budgétaire.

2. Un impact plus diffus mais structurel sur l'ensemble des ressources humaines

Reste que, sur le plan budgétaire, et au-delà de la correction de 500 ETP apportée au schéma d'emplois, les conséquences du prélèvement à la source sur le plan administratif sont toujours très peu documentées.

Les inquiétudes de vos rapporteurs spéciaux se concentrent sur les services déconcentrés, qui seront par ailleurs fortement sollicités par les réformes à venir en 2018 (cf. *infra*). **Une surcharge de travail est en effet attendue dès le printemps 2018**, car les revenus exceptionnels et hors champ de la réforme perçus en 2018 resteront imposables au titre de l'année de transition, ce qui pourrait « faire l'objet de nombreuses interrogations de la part des usagers auxquelles les services des finances publiques doivent être en capacité de répondre lors de la campagne déclarative au printemps, puis lors de la campagne des avis d'impôt sur le revenu qui débute à l'été ». **Le basculement complet attendu en 2019 ne devrait pas faire immédiatement diminuer cette charge de travail**, les agents demeurant alors mobilisés pour répondre aux questions relatives aux nouvelles modalités d'imposition contemporaine. Ils resteront aussi compétents pour la mensualisation des impôts locaux. Enfin, une pic d'activité est également à attendre pour **les services de la DGFIP en lien avec les collecteurs (entreprises) et les organismes verseurs**, afin d'accompagner ceux-ci dans la mise en place du dispositif.

Un dispositif d'accompagnement des agents a été mis en place : « la DGFIP s'est organisée pour assurer la diffusion des informations en s'appuyant sur des relais locaux dans les directions. À cette fin, **chaque direction des finances publiques a nommé un correspondant « prélèvement à la source »**, point d'entrée au niveau local pour les services et point de contact pour les collecteurs. (...) **Une comitologie adaptée et régulière a été instaurée pour le suivi du projet et l'association de ces correspondants à la réforme »**.

S'agissant de la formation, quelque 25 000 agents et chefs de service avaient suivi une formation en 2017, avant l'annonce du report, pour **un coût évalué à 14,6 millions d'euros au total**. Il s'agit principalement des agents des SIE et des SIP. Ces formations ont été interrompues à l'annonce du report, en juin 2017, et seront reprogrammées en 2018. Toutefois, compte tenu du décalage d'un an et des ajustements apportés au dispositif, certaines formations devront être organisées à nouveau pour les mêmes agents, parfois sous une forme allégée. Par conséquent, **s'agissant des dépenses de formation, le report du prélèvement à la source n'est pas neutre pour la DGFIP - même si le coût demeure très modeste**.

3. Des conséquences plus limitées sur les dépenses hors titre 2

Au-delà des questions relatives aux effectifs et à l'organisation des services, l'impact budgétaire du prélèvement à la source devrait être bien plus limité - même s'il demeure là encore fort peu documenté.

Certes, une ligne de 24,9 millions d'euros est clairement identifiée pour les dépenses informatiques, qui devraient représenter l'essentiel des coûts directement identifiables en 2018. Ce montant, au demeurant modeste, représente une partie des 171,6 millions d'euros (titre 2 et hors titre 2) que devrait coûter, au total et sur 44 mois, le volet informatique du prélèvement à la source pour la DGFIP.

Cependant, le prélèvement à la source aura aussi un impact sur d'autres catégories de dépenses, pour lesquelles on peut regretter qu'il n'existe pas, à tout le moins, une ébauche de comptabilité analytique : dépenses d'affranchissement et d'impression, de formation des agents, de prestations externes et de communication etc.

S'agissant de la communication, une campagne en deux vagues était prévue, pour un coût total de 9 millions d'euros en 2017 et en 2018¹ :

- la première vague, lancée au printemps 2017, a été arrêtée en juin 2017. Utilisant un large panel de supports (spot télévisé, Internet, presse...), cette communication visait notamment à informer les usagers particuliers sur deux points précis : le calcul de leur taux de prélèvement et la collecte de leurs coordonnées bancaires ;

- la seconde vague, prévue pour l'automne 2017, n'a pas été mise en place. Elle était notamment destinée à accompagner les collecteurs dans la perspective des premiers échanges d'informations avec la DGFIP.

Sur le budget total de 9 millions d'euros pour 2017 et 2018, les dépenses déjà engagées représentent 2,6 millions d'euros. D'après la DGFIP, *« la part du budget communication non dépensée à la suite de l'annonce du décalage est donc de 6,4 millions d'euros »*. Cette présentation est insuffisante : le report de la réforme **rend de toute évidence nécessaire une nouvelle campagne de communication complète.** Par conséquent, comme pour la formation, **le coût du report n'est pas neutre pour les dépenses de communication, même s'il demeure très modeste.**

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

E. LA DGDDI : DES EFFECTIFS EN HAUSSE DE 200 ETP POUR FAIRE FACE AUX NOUVELLES MENACES ET AUX NOUVEAUX DÉFIS

Les crédits demandés en 2018 pour le programme 302 s'élèvent à **1,56 milliard d'euros en CP, en hausse de 2,5 (85,1 millions d'euros) sur un an, après une première hausse de 1,2 % l'année dernière.**

1. Un renforcement durable des moyens humains de la douane, engagé depuis trois ans

Cette hausse correspond, d'abord, à l'augmentation tendancielle des dépenses de personnel de la douane, qui représentent 1,2 milliard d'euros en 2018 (+ 1,9 %, soit 22,9 millions d'euros).

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 le nombre de ses agents augmenter à nouveau.

Le schéma d'emploi de la DGDDI, qui aboutit à un plafond d'emplois de 17 045 ETPT en 2018, est ainsi positif depuis trois ans, avec :

- la création nette de 285 ETP en 2016 et 250 ETP en 2017, dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme (PLAT) annoncé par le Président de la République le 16 novembre 2015, après les attentats du 13 novembre 2015. Cette création nette de 535 ETP sur deux ans équivaut à la création brute de 1 000 postes de douaniers supplémentaires, celle venant en correction du schéma d'emplois initial prévu par le triennal ;

- la création nette de 200 ETP en 2018, dans le contexte général du renforcement des contrôles aux frontières, devenus systématiques le 7 avril 2017 à l'entrée et à la sortie de l'espace Schengen pour tous les ressortissants, et d'autre part, et plus particulièrement dans la perspective de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (*Brexit*), le 1^{er} avril 2019, qui se traduira par le rétablissement de formalités et contrôles sur les marchandises comme sur les passagers, portant sur l'ensemble des missions douanières - protection du territoire, dédouanement, fiscalité. Pour mémoire, la France concentre environ 85 % des liaisons routières avec le Royaume-Uni (ferry et Eurotunnel).

Cette création nette de 200 ETP correspond à la création brute de 250 ETP pour faire face aux nouvelles priorités, et à la suppression de 50 ETP dans le cadre de la réorganisation du réseau comptable (cf. *infra*).

Même si la justification donnée lors de la discussion budgétaire varie (lutte contre le terrorisme, *Brexit*, etc.), il semble donc bien que **la douane soit engagée sur un chemin de renforcement durable de ses effectifs, pour**

faire face à des enjeux tout aussi durables : la nécessité de maîtriser les flux de personnes et de marchandises sur le territoire français.

Ces nouveaux moyens seront alloués à l'ensemble des missions de la DGDDI, même si la hausse des crédits de personnel se concentre sur l'action 01 « Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière » (+ 3,6 %) et sur l'action 03 « Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen ». **Il s'agit notamment de renforcer les brigades de la douane pour la tenue des 74 points de passage frontaliers** dont elle a la charge, soit 51 points de passage aériens, 20 points de passage maritimes, 2 points de passage ferroviaires et un points de passage terrestre. Les services d'enquête et de renseignement, la DNRED¹ et le SNDJ², seront également renforcés.

2. Des dépenses de fonctionnement et d'investissement en forte hausse pour accompagner ces nouvelles missions

Le renforcement des moyens de la douane se traduit également dans les dépenses de fonctionnement, qui augmentent de 9,3 % en 2018 en CP (15,3 millions d'euros), **et dans les dépenses d'investissement**, qui augmentent de 26,3 % en CP (14,7 millions d'euros).

Une partie de cette hausse est directement liée à celle des effectifs : il s'agit d'équiper les agents et de leur donner les moyens matériels d'exercer leurs missions. Ainsi, le plan de lutte contre le terrorisme annoncé en novembre 2015 comprenait également **une enveloppe de 45 millions d'euros supplémentaires**, répartis entre titre 3 (fonctionnement) et titre 5 (investissement), **pour financer l'achat de nouveaux équipements** : gilets pare-balle, armement (pistolet mitrailleur UK UMP 9 mm), véhicules et motos, spectromètres, scanners fixes et mobiles, analyseurs de particules (stupéfiants et explosifs) etc. Cette enveloppe a également servi à financer les travaux de sécurisation de certains sites de la DGDDI, ainsi que divers investissements informatiques tels que le programme PNR (*Passenger Name Record*) et les systèmes d'informations douaniers.

Ceci dit, l'effort d'investissement et de modernisation réalisé par la douane depuis plusieurs années va bien au-delà de cette enveloppe ponctuelle – et il n'est d'ailleurs pas anormal que celle-ci contribue à l'effort structurel, et qu'elle soit en partie ventilée entre plusieurs projets de long terme. Les deux priorités sont les suivantes :

- d'une part, le renouvellement des moyens aéromaritimes de la douane, engagé en 2009 et achevé en 2017 – ce qui explique que les crédits d'investissements, en hausse en CP, soient désormais stables en AE (+ 0 %). La DGDDI dispose donc aujourd'hui de sept avions « **multi-missions** »

¹ Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières.

² Service national de douane judiciaire.

Beechcraft 350 ER, dont quatre ont été équipés d'outils très performants (radars, senseurs, système de détection des pollutions maritimes etc.) et sont pleinement opérationnels, y compris dans le cadre de missions *Frontex*. Un **renouvellement du parc naval** est également en cours ;

- **d'autre part, un effort important en matière informatique**, afin d'adapter les systèmes douaniers parfois obsolètes, et surtout de tirer parti des nouvelles possibilités ouvertes par les techniques d'analyses de données (cf. *infra*).

La dynamique des dépenses de fonctionnement s'explique aussi par le renforcement des moyens de la douane, mais pas seulement : leur forte hausse, cette année encore, **suggère qu'il existe encore des marges de manœuvres sur les dépenses de fonctionnement courant**.

En particulier, la DGDDI pourrait réaliser **un effort accru s'agissant de la mutualisation de ses moyens aéronavals, notamment en ce qui concerne l'entretien** - la mutualisation opérationnelle avec d'autres administrations étant plus complexe à mettre en œuvre, compte tenu des spécificités de leurs missions respectives.

D'une manière générale, **la dématérialisation et la réorganisation du réseau territorial** constituent bien sûr les principales sources d'économies de fonctionnement, pour la douane comme pour l'administration fiscale.

II. LA RÉORGANISATION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS, UN CHANTIER DE LONG TERME ET SOUS CONTRAINTE

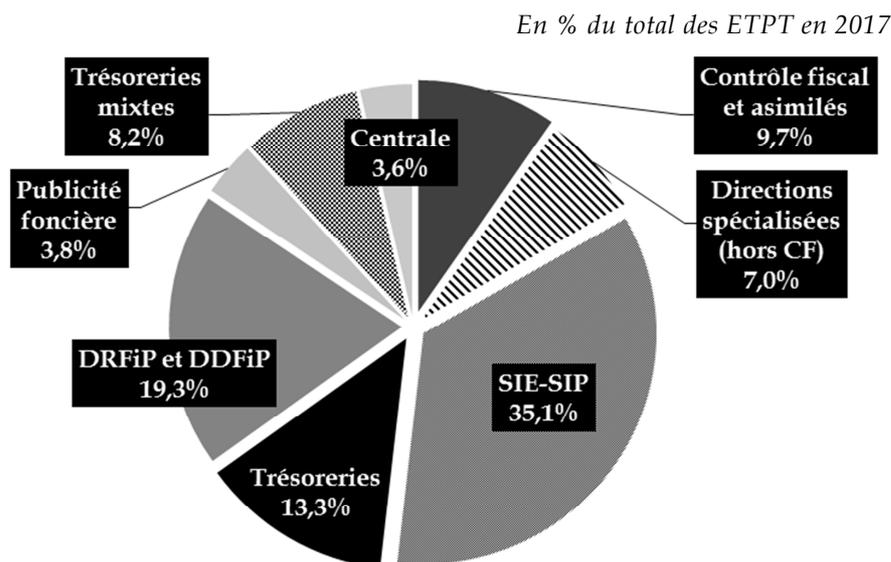
A. DANS LES TERRITOIRES : UNE RATIONALISATION NÉCESSAIRE, MAIS UNE CONCERTATION DÉFAILLANTE

1. La DGFIP : une relance des restructurations depuis 2016, qui se poursuit en 2018

Avec **plus 4 000 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. **Sa rationalisation constitue une évolution absolument nécessaire pour les prochaines années** : de fait, la qualité du service rendu aux usagers est aujourd'hui menacée par l'inadaptation de ce réseau aux 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.

Les quelque 92 000 agents de l'administration fiscale sont répartis en différents métiers, dans des proportions relativement stables¹. 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



Source : commission des finances, réponses au questionnaire budgétaire

La fusion des **directions départementales** est achevée : celles-ci sont passées de 208 en 2008 à 101 en 2016. À la suite de la réforme territoriale de 2015², **13 directions régionales ont en outre été créées au 1^{er} janvier 2017**, dans la perspective de regrouper l'ensemble des services et missions régionaux existants. **S'y ajoutent neuf directions interrégionales du contrôle fiscal (DIRCOFI).**

Au niveau local, un mouvement de rationalisation des différents services de la DGFIP a été engagé depuis plusieurs années, conduisant à la fusion ou au regroupement de près de 350 services entre 2012 et 2016.

¹ Certaines variations sont constatées d'une année à l'autre ; toutefois, celles-ci sont pour partie dues à des changements dans les règles de ventilation entre les différents métiers des fonctions supports.

² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Évolution du réseau déconcentré de la DGFIP entre 2012 et 2016

Au 31 décembre de chaque année (et 1^{er} janvier pour 2016)

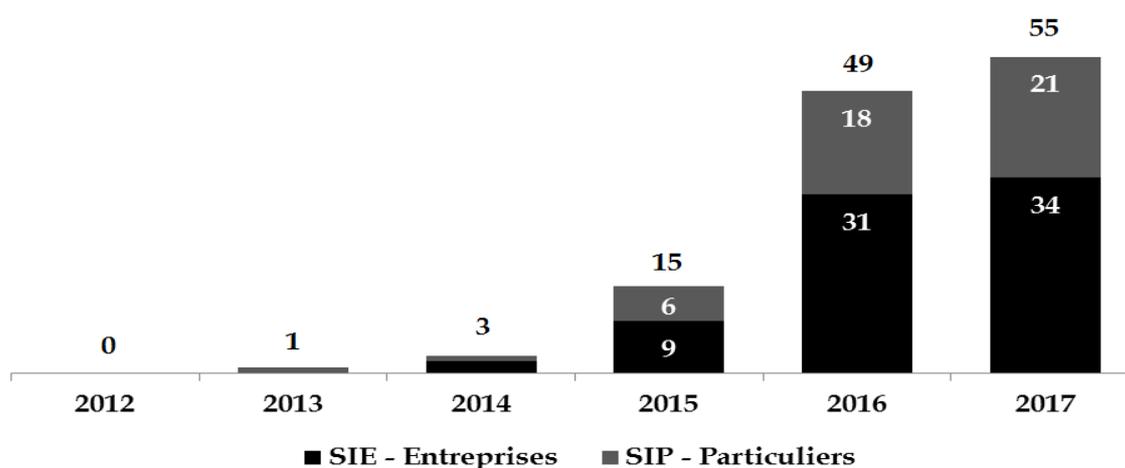
	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2012-2016
Trésoreries mixtes	1683	1661	1615	1525	1338	-20,5%
Trésoreries spécialisées	962	963	977	982	1023	6,3%
Services mixtes SIP-SIE	543	540	541	535	523	-3,7%
SIP (impôts des particuliers)	218	218	217	216	205	-6,0%
SIE (impôts des entreprises)	539	539	538	529	501	-7,1%
Pôles de recouvrement spécialisés	104	104	104	104	104	0,0%
Services de la publicité foncière	354	354	354	354	354	0,0%
Total	4403	4379	4346	4245	4048	-8,1%

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Le regroupement des services des impôts des particuliers (SIP) et des services des impôts des entreprises (SIE), engagé tardivement à partir de 2015 et surtout de 2016, se poursuit à un rythme soutenu : 21 SIP et 34 SIE ont ainsi été fusionnés au 1^{er} janvier 2017, et une quarantaine de SIE et SIP urbains devraient être fusionnés au 1^{er} janvier 2018¹. En parallèle, la DGFIP a engagé une démarche de spécialisation de ses services, qui se traduit notamment par la création de pôles patrimoniaux (à partir de 2015) ou de structures mixtes trésoreries-SIE-SIP.

Fusions des SIE et SIP de la DGFIP depuis 2012

Au 31 décembre de chaque année



Source : réponses au questionnaire budgétaire et au questionnaire complémentaire

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire. Pour mémoire, les regroupements prévus au titre d'un exercice interviennent généralement le 1^{er} janvier de chaque année.

Ce rythme soutenu de regroupements devrait permettre d'atteindre un nombre adéquat de SIE et de SIP au cours des prochains exercices.

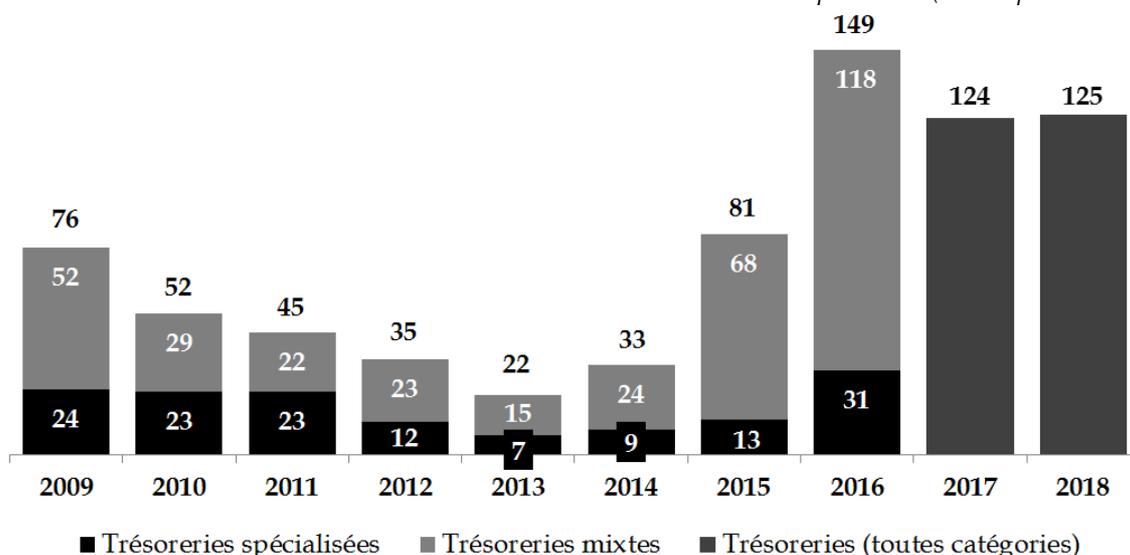
Dès lors, aujourd'hui, les efforts se concentrent principalement sur le regroupement des postes comptables (trésoreries) de la DGFIP en milieu rural. Les trésoreries assurent la gestion budgétaire et comptable des collectivités locales et de leurs établissements publics, des hôpitaux et de certains offices publics de l'habitat. En milieu rural ou péri-urbain, des trésoreries « mixtes » sont aussi compétentes pour le recouvrement des impôts, et offrent aux particuliers un accueil fiscal de proximité, en complément des SIE et des SIP.

Après un quasi-gel des réorganisations dans les années 2012 à 2014, celles-ci ont été relancées à partir de 2015, et surtout de 2016.

Au 1^{er} janvier 2017, 124 trésoreries ont ainsi été fusionnées avec des trésoreries proches, et nombre d'opérations du même ordre est prévu pour l'année 2018.

Fusions de trésoreries la DGFIP depuis 2009

Au 31 décembre de chaque année (2018 : prévisions)



Source : réponses au questionnaire budgétaire et audition de Bruno Parent (21 octobre 2017)

S'agissant du réseau urbain, un mouvement de regroupement des postes comptables a été engagé en 2015. Les trésoreries sont également concernées par la démarche de spécialisation, avec notamment la création de trésoreries hospitalières, plus étoffées et plus professionnelles.

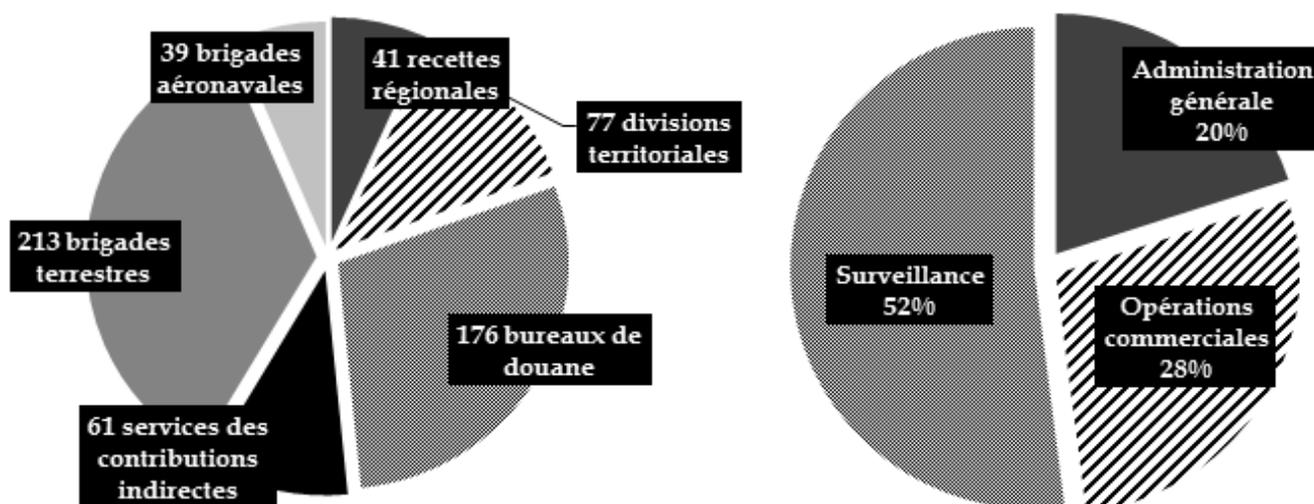
2. La DGDDI : la poursuite des réorganisations, avec des objectifs décalés à 2020

À l’instar de l’administration fiscale, 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 devraient finalement être atteints en 2020.

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 elles-mêmes divisées 42 directions régionales et 842 implantations en 2017.

Les effectifs sont répartis en trois « branches » : la branche « surveillance », qui regroupe environ la moitié des agents (en uniforme), et les branches « opérations commerciales » et « administration générale », qui regroupe l’autre moitié des agents (en civil). Une implantation territoriale de la douane peut comprendre des effectifs appartenant à une ou plusieurs branches.

Le réseau territorial et la répartition des effectifs de la DGDDI fin 2016



Source : direction générale des douanes et droits indirects

Afin d’améliorer la qualité du service rendu aux usagers, l’efficacité des contrôles mais aussi les conditions de travail des agents, l’objectif général est de **diminuer le nombre d’implantations et d’augmenter le nombre d’agents par implantation**. L’enjeu est aussi immobilier, quoiqu’avec un ratio de 12,54 mètres carrés par agent en 2017, la DGDDI est déjà presque conforme à la cible de 12 mètres carrés.

Le nombre d'implantations est stable en 2017 (842 implantations), après avoir diminué de 18 % entre 2011 et 2016, passant de 903 implantations à 841 implantations¹. Le nombre moyen d'agent par bureau ou brigade, quant à lui, est en augmentation.

La réorganisation du réseau territorial de la DGDDI se fait selon les priorités suivantes :

- **le regroupement des postes comptables de la DGDDI, avec un objectif de 18 recettes interrégionales** (soit 13 en métropole, en cohérence avec la nouvelle carte régionale, et 5 en outre-mer), contre 41 recettes régionales actuellement (et 226 avant la première centralisation comptable). À deux exceptions près (Le Havre au lieu de Rouen, et Dunkerque au lieu de Lille), liées à la structure historique de la DGDDI, les recettes interrégionales devraient être installées aux chefs-lieux de région ;

- **la fermeture des petits bureaux de douane et des services des contributions indirectes trop fragiles** au profit de bureaux multifonctions, rassemblant diverses compétences. Une vingtaine de bureaux pourraient être concernés dans les prochaines années ;

- **le regroupement des brigades de surveillance terrestre, et notamment des brigades fixes** aux points de passage autorisés (PPA) et aux points de passage frontaliers (PPF). Une quinzaine de brigades pourraient être concernés dans les prochaines années ;

- **le regroupement de certaines fonctions en services nationaux spécialisés** : service grands comptes (SGC), pôle d'expertise en matière de fiscalité environnementale au bureau de Nice-Port (qui gère l'intégralité de la TGAP), ou encore création de cinq pôles spécialisés en fiscalité de l'énergie (au sein de cinq directions interrégionales).

Surtout, le service national douanier de la fiscalité routière (SNDFR), installé à Metz à la mi-2015², 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). Le SNDFR compte aujourd'hui 116 agents, après une montée en charge progressive. La DGDDI a toutefois rencontré des difficultés à pourvoir les postes ouverts à Metz, en raison notamment des règles de mobilité applicables aux agents³.

¹ Source : projet annuel de performances.

² La création du SNDFR visait à remplacer le service taxe poids lourds (STPL), suite à la décision du Gouvernement de « suspendre sine die » la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds, le 9 octobre 2014.

³ Plusieurs ont refusé une mobilité, compte tenu notamment du manque de logements disponibles.

3. Une évolution nécessaire, d'abord conduite en fonction des circonstances internes

La rationalisation des implantations territoriales de la DGFIP et de la DGDDI constitue une évolution nécessaire, qui doit être poursuivie. Les structures les plus fragiles, qui ne sont plus à même de fournir un service de qualité aux usagers ni des conditions de travail satisfaisantes aux agents, doivent être regroupées.

Les réorganisations ont vocation à suivre les grandes mutations économiques et démographiques, et également à s'adapter à la nouvelle carte territoriale (cf. *infra*).

Dans cette perspective, les directeurs départementaux des finances publiques se sont vu confier en 2014 le soin d'élaborer, pour leur département, un diagnostic précis et détaillé de l'organisation de l'ensemble de leurs services.

À court terme, toutefois, il apparaît que les décisions relatives à la réorganisation de ces réseaux n'obéissent pas à un schéma préétabli, mais qu'elles sont plutôt prises au gré des circonstances. Il n'existe pas, du moins de façon formelle, d'objectif chiffré tel qu'un nombre d'usagers cible par service au sein d'un territoire donné – ce qui d'ailleurs n'aurait pas toujours de sens, un territoire de montagne étant par exemple plus difficile à « couvrir », à population identique, qu'un territoire de plaine.

Les décisions semblent bien davantage prises de façon ponctuelle, en particulier à l'occasion des départs en retraite d'agents affectés à des services devenus trop petits. À cet égard, il convient de préciser que **l'âge médian des agents de l'administration fiscale est d'environ 50 ans,** et que le nombre de sorties (retraite etc.) excède largement le nombre d'entrées (5 860 ETP contre 4 260 ETP en 2018). **Les gestionnaires sont toutefois très contraints, notamment en raison des 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 longtemps.

Les cartes¹ ci-après permettent de mesurer ce pilotage « de circonstances ». Elles comparent, au niveau de chaque département :

- d'une part, l'évolution entre 2014 et 2016 des effectifs de la DGFIP affectés à la fiscalité des particuliers avec l'évolution du nombre de foyers fiscaux redevables de l'impôt sur le revenu¹ ;

¹ Les données relatives aux effectifs sont issues de l'outil suivi annuel et général des effectifs du réseau des finances publiques (SAGERFiP). Elles font apparaître la répartition fonctionnelle des agents de la DGFIP, au 31 décembre de chaque année. Elles sont donc différentes des plafonds d'emplois votés en loi de finances initiale.

- d'autre part, l'évolution entre 2014 et 2016 des effectifs de la DGFIP affectés à la fiscalité des professionnels avec l'évolution du nombre redevables ayant déposé une déclaration de TVA².

Il convient, à titre liminaire, de rappeler que les effectifs de la DGFIP directement affectés à la fiscalité des particuliers (SIP) et des professionnels (SIE), soit environ 30 000 agents, **ne représentent qu'un tiers du total des agents de cette direction**. Aussi les évolutions constatées ne correspondent donc pas nécessairement à l'évolution globale des effectifs pour chaque département.

Ces remarques étant faites, l'analyse de ces cartes peut appeler les observations suivantes :

- il n'est pas possible d'identifier une corrélation fine et directe entre l'évolution des effectifs d'une part, et les réalités économiques et démographiques d'autre part, ce qui confirme que, **sur courte période au moins, les réorganisations sont surtout menées en fonction des possibilités internes**, ou contraintes par les rigidités inhérentes à la gestion d'une telle administration. Ainsi, **les diminutions d'effectifs les plus élevées, qui sont de l'ordre de 15 % des effectifs en trois ans** (pour une moyenne de 4,5 % pour les particuliers et de 3,6 % pour les professionnels), touchent à la fois des départements dont le nombre de redevables baisse, et des départements dont le nombre de redevables augmente ;

- en revanche, les évolutions affectant les deux types de services semblent concerner des départements distincts, et ceci de manière assez nette. Concrètement, cela correspond souvent à l'arbitrage suivant : **fermer un SIE ou un SIP, mais pas les deux à la fois sur une courte période**. Cet arbitrage, qui couvre aussi les autres services de la DGFIP, témoigne d'une volonté de mener la réorganisation du réseau de manière progressive et équilibrée.

¹ Cette variable est plus pertinente, par exemple, que l'évolution des recettes d'impôt sur le revenu collectées par la DGFIP, soumises à de nombreux facteurs exogènes sans lien avec la répartition des effectifs : conjoncture économique, inégale répartition géographique des revenus, impact variable d'un changement de barème selon les départements etc.

² Les mêmes remarques s'appliquent : le nombre de dépôt de déclarations de TVA est une mesure plus pertinente du besoin en effectifs que, par exemple, les recettes de TVA, qui sont très sensibles à la conjoncture.

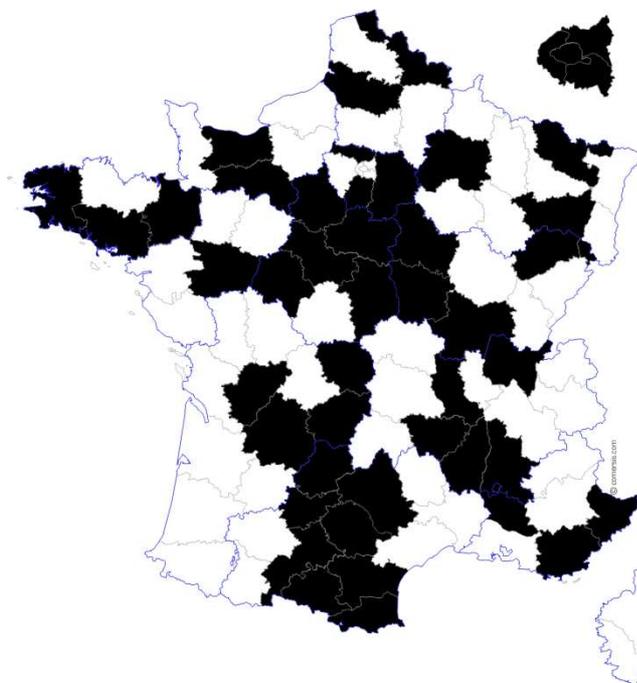
Évolution entre 2014 et 2016 des effectifs de la DGFIP affectés à la fiscalité des particuliers

Effectifs 2014 : 18 433 ETPT
Effectifs 2016 : 17 603 ETPT

Évolution moyenne -4,5 %
Évolution médiane -4,42 %

Baisse des effectifs
plus forte que la médiane

Évolution des effectifs
moins forte que la médiane



Évolution entre 2011 et 2016 du nombre de foyers fiscaux redevables de l'impôt sur le revenu

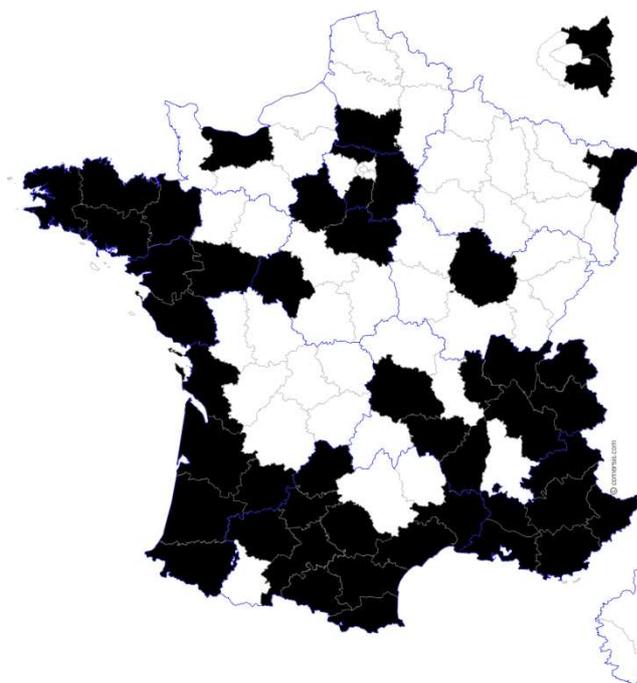
Foyers fiscaux 2011 :
36,32 millions

Foyers fiscaux 2016 :
35,75 millions

Évolution moyenne -1,54 %
Évolution médiane -1,13 %

Évolution *inférieure*
à la médiane

Évolution *supérieure*
à la médiane



Source : commission des finances, d'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, la documentation statistique annuelle de la DGFIP et les extractions de l'outil suivi annuel et général des effectifs du réseau des finances publiques (SAGERFiP)

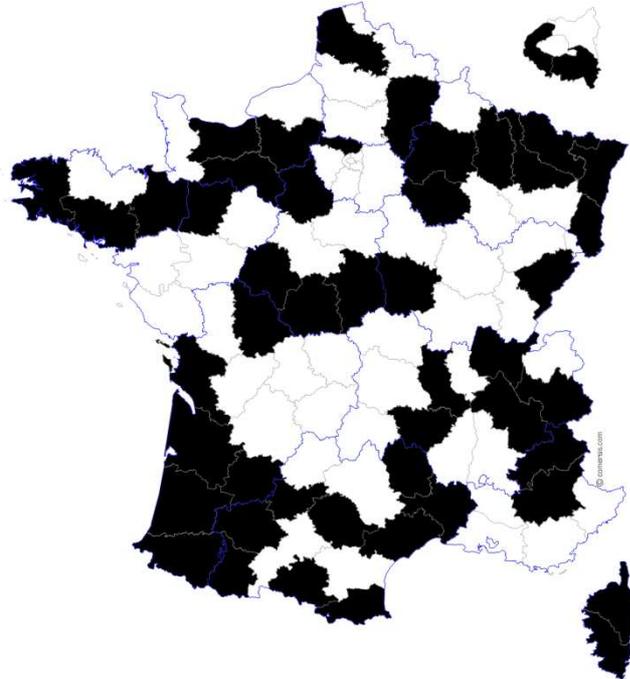
Évolution entre 2014 et 2016 des effectifs de la DGFIP affectés à la fiscalité des professionnels

Effectifs 2014 : 13 528 ETPT
Effectifs 2016 : 13 044 ETPT

Évolution moyenne -3,58 %
Évolution médiane -3,86

Baisse des effectifs
plus forte que la médiane

Évolution des effectifs
moins forte que la médiane



Évolution entre 2014 et 2016 du nombre de redevables ayant déposé une déclaration de TVA

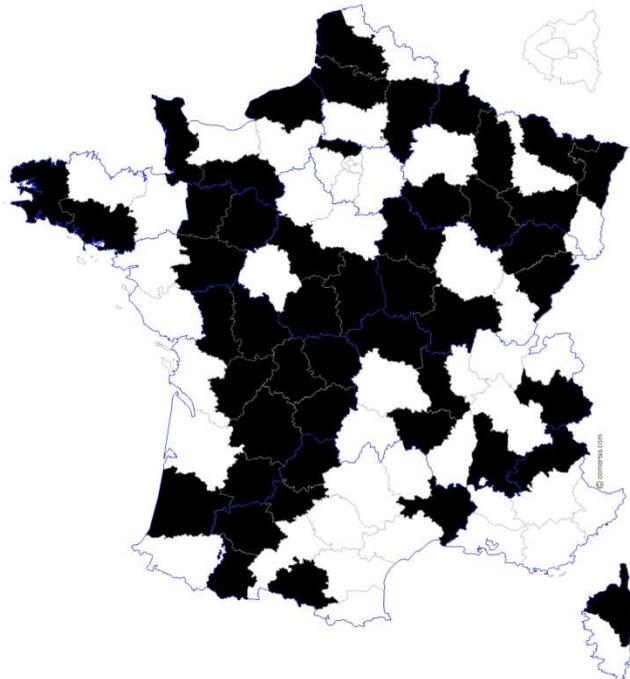
Déclarants 2014 :
3,7 millions

Déclarants 2016 :
3,73 millions

Évolution moyenne +0,86 %
Évolution médiane -0,46 %

Évolution *inférieure*
à la médiane

Évolution *supérieure*
à la médiane



Source : commission des finances, d'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, la documentation statistique annuelle de la DGFIP et les extractions de l'outil suivi annuel et général des effectifs du réseau des finances publiques (SAGERFiP)

4. Une concertation défailante avec les acteurs locaux

La réorganisation du réseau de la DGFIP et de la DGDDI se fait donc largement en fonction des circonstances. Si cette méthode peut s'expliquer et se comprendre à plusieurs égards, elle présente toutefois **un inconvénient majeur pour les citoyens, les collectivités locales et les acteurs locaux d'une manière générale : son manque de prévisibilité.**

En effet, même si les décisions de fermeture ou de regroupement sont justifiées sur le fond, elles n'en ont pas moins **des conséquences importantes au niveau local, qui requièrent un minimum d'anticipation et de coordination.** À défaut, un même territoire pourrait « perdre » en même temps plusieurs services de l'État – l'administration fiscale, la gendarmerie, la douane etc. –, ce qui représente une grave menace pour sa cohésion, sans rien apporter à l'usager en termes de qualité du service public. 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.

D'après l'administration fiscale, « *s'agissant de l'évolution de son réseau rural, la DGFIP s'attache particulièrement à prendre en compte le contexte territorial, dans le cadre d'une concertation approfondie avec les acteurs et élus locaux¹* ». La douane a une position similaire.

En pratique, toutefois, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que déplorer l'absence trop fréquente de concertation en amont de ces décisions, notamment entre les acteurs locaux et le préfet, à qui il incombe de coordonner l'ensemble des administrations de l'État, ainsi qu'avec les agents publics concernés. Il s'agit pourtant d'une obligation légale : 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.** 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.

Il n'est pas acceptable que, dans certains territoires, la décision de l'État intervienne avant même que le schéma ait pu être élaboré.

À vrai dire, de telles défaillances ne tiennent pas tant aux administrations elles-mêmes (la DGFIP et la DGDDI) qu'à **la relative faiblesse du préfet et à l'absence de dialogue entre les différents services de l'État,** qui conduisent chacun la rationalisation de leur propre réseau de manière autonome.

D'une manière générale, une adaptation à la nouvelle carte intercommunale s'impose, du moins pour la DGFIP. Avec quelque 1 270 EPCI, celle-ci est maintenant stabilisée : que la DGFIP doit en tenir le

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

plus grand compte. Il en va de même pour la **carte des trésoreries hospitalières**, où une plus grande prévisibilité apparaît possible.

Dans ce contexte, les recommandations suivantes, déjà formulées par vos rapporteurs spéciaux Thierry Carcenac et Michel Bouvard l'année dernière, peuvent être reprises dans les mêmes termes :

*« - la DGFIP et le cas échéant le préfet devraient **s'abstenir de prendre toute décision avant l'adoption du schéma départemental d'amélioration et d'accessibilité des services au public** ;*

*« - **une prévisibilité à moyen terme est nécessaire, au moins pour les cas où les évolutions sont évidentes, par exemple pour les trésoreries hospitalières ou l'adaptation à la nouvelle carte intercommunale** ;*

*« - **la présence de proximité doit être maintenue, y compris par un développement du recours aux maisons de service au public pour l'accueil des usagers. La proximité de l'accueil et des services « de base » n'est pas incompatible avec un regroupement, par ailleurs, des services spécialisés** ».*

5. La mutualisation, garantie de la proximité

Fournir un service public de qualité aux usagers consiste de moins en moins à assurer une présence « permanente », au risque que celle-ci soit assurée par un nombre d'agents très restreint et n'ayant pas compétence pour intervenir sur l'ensemble des sujets.

L'enjeu pour la DGFIP comme pour la DGDDI est aujourd'hui d'assurer une présence « pertinente ». C'est d'ailleurs le sens du passage progressif des centres des impôts à un fonctionnement par rendez-vous, plutôt que par guichet. Se développent également les dispositifs de présence « modulaire », comme par exemple des permanences dans les mairies.

Toutefois, la mutualisation des services et de leurs moyens, notamment immobiliers, reste à ce jour une piste insuffisamment explorée.

À cet égard, la possibilité de recourir aux Maisons de services au public (MSAP) devrait être envisagée de façon plus systématique. Une participation de la DGFIP, voire de la DGDDI à ces initiatives permettrait à la fois d'accroître l'offre de chacune de ces structures pour les usagers, et de multiplier leur nombre sur leur territoire. Pour mémoire, **il existe aujourd'hui 1 150 MSAP ouvertes ou en cours d'ouverture, réparties sur l'ensemble du territoire national¹,** 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.

¹ Source : commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), chiffres au 22 septembre 2017.

Dans le cadre plus spécifique de l'écosystème des start-up innovantes, le « French Tech Central » constitue une autre piste de modernisation encourageante. Installé au sein de l'incubateur *Station F*, cet espace rassemble près de trente services publics différents, dont la DGFIP et la DGDDI. Une telle initiative, toutefois, n'est pas transposable telle quelle sur l'ensemble du réseau territorial des administrations relevant de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (cf. *infra*).

Enfin, vos rapporteurs spéciaux soulignent que le développement de services dématérialisés, s'il constitue une piste d'amélioration importante (cf. *infra*), n'a pas vocation et ne saurait en aucun cas se substituer à la présence de la DGFIP dans les territoires. De même, si l'on peut saluer le lancement d'initiatives « digitales » telles que les MOOC¹ ou « tutoriels vidéo² », il convient de rappeler que celles-ci s'adressent à un public ciblé, voire restreint, et qu'elles ne peuvent pas remplacer l'accompagnement de proximité.

De plus, le développement des services publics numériques ne peut constituer une réponse adéquate qu'à la stricte condition d'assurer une **couverture de l'ensemble du territoire en très haut débit d'ici 2022**, conformément aux engagements pris en 2013, et réitérés par le Président de la République le 17 juillet 2017. Or, à ce stade, **le déploiement des réseaux d'initiative publique (RIP) dans les territoires ruraux est bien trop lent** : seuls 31,2 % des ménages et locaux professionnels ont accès au très haut débit, dont une petite part seulement (5,5 %) peut bénéficier de la fibre optique jusqu'à l'abonné. Par contraste, en zone dense, 62,2 % des ménages et locaux professionnels ont accès au très haut débit, dont 55,4 % ont accès à la fibre optique.

¹ Les MOOC (Massive Online Open Courses) sont des cours en ligne ouverts à tous. La DGFIP a notamment lancé l'élaboration d'un MOOC sur le régime du micro-entrepreneur, qui aboutira en 2018. Source : réponses au questionnaire complémentaire.

² « Une vidéo intitulée « comment déclarer et payer sa TVA » est accessible sur internet via Youtube et *impots.gouv.fr* depuis octobre 2017. D'autres tutoriels sont en cours de réalisation s'agissant notamment de la création de son espace professionnel ». Source : réponses au questionnaire complémentaire.

B. DANS LES SERVICES : L'INQUIÉTANTE IMPRÉPARATION DE LA DGFIP FACE AUX MUTATIONS À VENIR

1. Prélèvement à la source, prélèvement forfaitaire unique, impôt sur la fortune immobilière et révision des valeurs locatives : des réformes aux effets systémiques mal anticipés

L'enjeu de la réorganisation territoriale des services se cumule, notamment à la DGFIP, avec celui de **l'organisation interne aux services. Or il existe, sur ce point, d'importants motifs d'inquiétude.**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, vos rapporteurs spéciaux Michel Bouvard et Thierry Carcenac avaient alerté sur **le surcroît de charge de travail que causait, dans les services, la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).** La transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations patronales¹, à compter du 1^{er} janvier 2019, ne met pas fin à ce problème, car la « bascule » sera progressive et les créances de CICE demeureront.

Dans ce contexte, la prochaine mise en œuvre de réformes majeures de la fiscalité, prévues notamment par le présent projet de loi de finances pour 2018, est de nature à accroître encore la désorganisation des services :

- **la mise en œuvre du prélèvement à la source** (cf. *supra*) ;
- **la suppression progressive de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers**², sous la forme d'un dégrèvement pris en charge par l'État, dans la limite des taux et abattements en vigueur pour les impositions de 2017 ;
- **la mise en place du prélèvement forfaitaire unique**³ (PFU) sur les revenus de l'épargne, au taux de 30 % (dont 12,8 % d'impôt sur le revenu), à la place de l'imposition au barème et de la plupart des régimes spécifiques existants ;
- **la création de l'impôt sur la fortune immobilière**⁴ (IFI) et l'abrogation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ;
- **la révision des valeurs locatives des locaux professionnels**⁵, qui sera mise en œuvre dès 2017 pour taxe foncière (TF), de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) et en 2018 en matière de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), et à laquelle pourrait succéder **une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation**, le rapport rendu le 1^{er} mars 2017 à la suite d'une période d'expérimentation ayant conclu à l'absence d'obstacles techniques.

¹ Article 42 du projet de loi de finances pour 2018.

² Article 3 du projet de loi de finances pour 2018.

³ Article 11 du projet de loi de finances pour 2018.

⁴ Article 12 du projet de loi de finances pour 2018.

⁵ Article 48 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Il s'agit là de réformes systémiques pour la DGFIP, dont l'impact sur l'organisation interne des services, la charge de travail des agents et l'évolution de leurs missions pourrait être considérable, et est en tout état de cause inédit depuis plusieurs années.

Or vos rapporteurs spéciaux n'ont obtenu que des informations très vagues quant aux mesures prises pour assurer la bonne mise en œuvre de ces réformes, de manière concrète, au sein des services et dans les relations avec les usagers. **Les documents budgétaires ne contiennent presque aucune précision** relative à l'organisation des tâches, à la gestion du temps de travail, à la formation des agents, à la communication interne et externe etc. **Compte tenu de l'ampleur de ces réformes et de leur caractère simultané, de surcroît dans un contexte de poursuite de la réduction des effectifs** (en dépit des 500 ETP prévus au titre du prélèvement à la source), la DGFIP doit impérativement s'attacher à formuler des réponses concrètes à ces inquiétudes, **au risque d'une désorganisation profonde et durable de l'ensemble de cette administration.**

2. Le risque d'un affaiblissement durable du contrôle fiscal

En dépit de la baisse tendancielle des effectifs de la DGFIP, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales constitue – à juste titre – une priorité forte du Gouvernement. **À ce titre, les effectifs du contrôle fiscal au sein de la DGFIP, soit environ 9,7 % du total, sont « sanctuarisés » depuis plusieurs années.**

Toutefois, cette stabilité globale n'empêche pas, au sein de cet ensemble, **une hausse tendancielle des effectifs affectés aux services spécialisés tels que les DIRCOFI¹ (+4 % entre 2014 et 2016), la DNEF² (+ 4 % entre 2014 et 2016) ou encore la DVNI³ (+ 3,7 % entre 2014 et 2016).** 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,** qu'il s'agisse d'efficacité ou d'égalité devant l'impôt. Plusieurs remarques peuvent être faites à cet égard :

- la loi de finances rectificative pour 2016⁴ 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**

¹ Directions interrégionales du contrôle fiscal.

² Direction nationale des enquêtes fiscales.

³ Direction des vérifications nationales et internationales.

⁴ Article 14 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

distance. Cette nouvelle procédure, 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) ;

- **d'une manière générale, 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, et est même en baisse (69 % en 2015, 66 % en 2016, cible de 65 % en 2017 et 2018). Ceci s'explique par les faillites, les procédures contentieuses, ou encore les difficultés à recouvrer les sommes redressées dès lors que le contribuable est établi à l'étranger, et que l'assistance administrative internationale, avec ses lenteurs et ses dysfonctionnements, doit être activée ;

- **dans ce contexte, l'annulation du redressement fiscal de Google en juillet 2017** (1,1 milliard d'euros) rappelle qu'un risque juridique élevé pèse sur les dossiers les plus importants, auxquels une part importante des résultats du contrôle fiscal est due ces dernières années ;

- **de même, la fermeture du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) au 31 décembre 2017** rappelle que de telles recettes ont par définition un caractère exceptionnel (au-delà de la partie « pérenne » due aux assiettes auparavant dissimulées, qui est très difficile à évaluer et en tout état de cause peu importante par rapport aux droits et pénalités dus). Ces recettes avaient d'ailleurs commencé à se tarir : 1,9 milliards d'euros en 2014, 2,7 milliards d'euros en 2015, 2,5 milliards d'euros en 2016, et moins de un milliard d'euros attendus en 2017.

III. LA MODERNISATION DU SERVICE PUBLIC, ENTRE BLOCAGES PERSISTANTS ET INITIATIVES ENCOURAGEANTES

A. LES PROJETS INFORMATIQUES : LA PERSISTANCE DES RISQUES DE DÉRAPAGE ET DES FAIBLESSES DU PILOTAGE

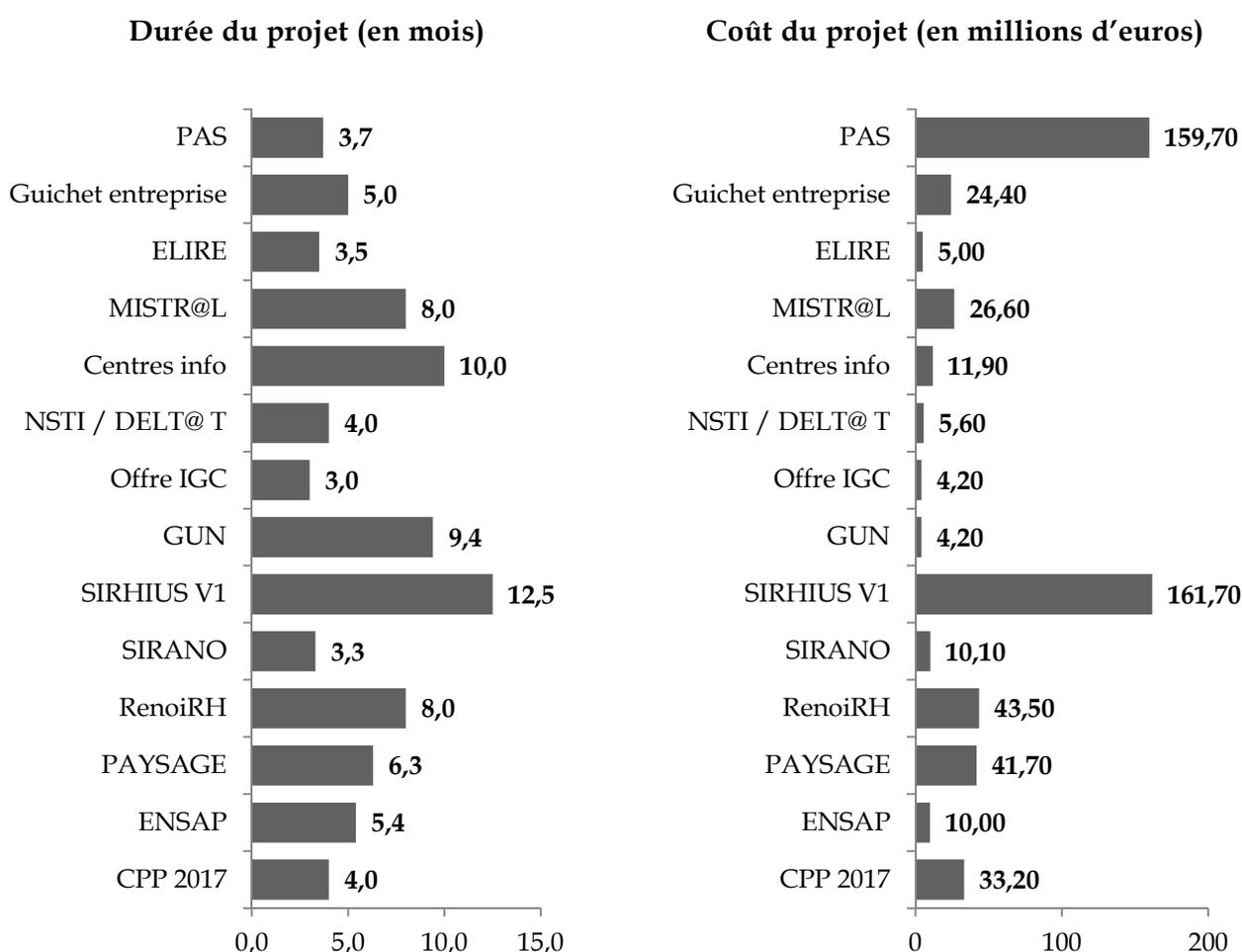
1. Les ministères économiques et financiers, premiers maîtres d'ouvrage en matière de projets informatiques

La forte hausse des dépenses d'investissement de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », qui augmentent en 2018 de 36 millions d'euros en AE (+ 23,8 %) et de **52 millions d'euros en CP (+ 38,1 %), est en grande partie due aux investissements informatiques.** Cette hausse se retrouve à la fois sur le programme 156 (+84,6 % en CP, soit 25 millions d'euros), sur le programme

302 (+ 26,3 % en CP, soit 14,6 millions d'euros) et sur le programme 218 (+ 29,2 % en CP, soit 12,7 millions d'euros), ce dernier portant certains chantiers informatiques à vocation interministérielle.

Même si le poids des dépenses d'investissement est relativement faible sur l'ensemble de la mission (1,7 % du total), les projets informatiques représentent un levier majeur de modernisation du service public.

**Les projets informatiques relevant de la mission
 « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et le panorama de la DINSIC (juillet 2017)

**Les projets informatiques relevant de la mission
 « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

Nom du projet	Programme	Date de début	Durée prévisionnelle (années)	Phase du projet en cours	Coût estimé (en M€)	Coût estimé par tranche (en M€)
CPP 2017	218	2013-10-01	4.0	Déploiement	33.2 M€	entre 20 et 100 M€
<p>Le projet Chorus Portail Professionnel 2017 (CPP2017) vise à mettre en œuvre la facturation électronique pour les émetteurs de factures à destination de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, conformément à l'ordonnance n°2014-697 du 26 juin 2014. Depuis le 1er janvier 2017, le portail Chorus Pro offre un portail unique pour le dépôt, la réception et la transmission des factures électroniques. La phase de généralisation de la facturation électronique permettra à plus d'un million de fournisseurs de la sphère publique d'accéder progressivement à ce service entre 2017 et 2020 en fonction du calendrier de l'ordonnance.</p>						
ENSAP	156	2013-10-01	5.4	Conception / Réalisation	10.0 M€	entre 9 et 20 M€
<p>Mise à disposition des agents publics d'un portail sécurisé dans les domaines de la rémunération et de la retraite (documents déposés à leur intention, informations sur leur situation personnelle, outils de simulation retraite et espace de dialogue)</p>						
PAYSAGE	156	2014-10-01	6.3	Conception / Réalisation	41.7 M€	entre 20 et 100 M€
<p>Réécriture iso-fonctionnelle de l'application PAY afin de pallier l'obsolescence technologique actuelle</p>						
RenoiRH	218	2011-01-01	8.0	Déploiement	43.5 M€	entre 20 et 100 M€
<p>Le projet RenoiRH (Offre SIRH) a pour objectif d'offrir une solution SIRH commune et répondant aux spécificités de la fonction publique d'Etat pour les ministères qui le souhaitent. Les ministères déjà en production sont : le ministère en charge de la culture (dont le musée du quai Branly), les ministères sociaux et les services du Premier ministre, soit un total d'environ 60.000 agents. Le ministère en projet est : le ministère en charge de l'écologie soit environ 70.000 agents.</p>						
SIRANO	218	2014-09-01	3.3	Conception / Réalisation	10.1 M€	entre 9 et 20 M€
<p>Le projet SIRANO concerne la refonte du système d'information de TRACFIN, la cellule de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'objectif est d'exploiter de manière plus efficace et juridiquement sécurisée les volumes de données en forte croissance, grâce à une technologie innovante de stockage et d'exploitation de l'information, ainsi qu'une dématérialisation totale.</p>						

SIRHIUS V1	156	2007-01-01	12.5	Déploiement	161.7 M€	> 100 M€
Gestion des ressources humaines ministérielles Système d'information des ressources humaines (SIRH) unique pour l'ensemble des directions des ministères économique et financier (DGFIP, DGDDI, SG, DGCCRF, INSEE) et le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI)						
GUN	302	2010-04-01	9.4	Conception / Réalisation	4.2 M€	< 5 M€
Le projet GUN (Guichet Unique National du dédouanement) vise à mettre en place une plate-forme de liaison entre le système d'information douanier DELT@-G et les bases de quinze administrations partenaires qui délivrent les autorisations d'importation et d'exportation appelées Documents d'Ordre Public (DOP). L'objectif est de dématérialiser les DOP et d'automatiser leur contrôle lors du dédouanement.						
Offre IGC ministérielle	218	2014-12-01	3.0	Déploiement	4.2 M€	< 5 M€
Le projet IGC (Infrastructure de Gestion de Clés) construit une offre de service pour délivrer des certificats électroniques qui garantissent la sécurité des données et échanges numériques. La solution couvre l'ensemble du ministère de l'économie et des finances. Les certificats sont conformes aux normes une étoile (1*) et deux étoiles (2*) du référentiel général de sécurité (RGS).						
NSTI/ DELT@ T	302	2014-09-01	4.0	Conception / Réalisation	5.6 M€	entre 5 et 9 M€
Le projet Delta T a pour objet la refonte de l'application permettant la gestion et le suivi du régime douanier du transit (NSTI). Le transit est un régime douanier permettant la circulation de marchandises en suspension de droits et taxes et de mesures commerciales / fiscales / douanières sur le territoire douanier de la communauté européenne. L'application NSTI traite plus de 5 millions de déclarations par an. La nouvelle application permettra d'assurer une meilleure traçabilité du transport de marchandises, une sécurité accrue et mettra le SI douanier en conformité avec le futur code des douanes de l'Union européenne de 2020.						
Regroupement des centres informatiques	218	2015-01-01	10.0	Déploiement	11.9 M€	entre 9 et 20 M€
Rénovation et regroupement des centres informatiques pour la mise à disposition de capacités d'hébergement (immobilier, électricité, climatisation)						
MISTR@L	156	2014-06-01	8.0	Conception / Réalisation	26.6 M€	entre 20 et 100 M€
Le projet vise la modernisation et la ré-ingénierie de l'activité bancaire de la DGFIP au travers notamment de la réécriture et/ou de la refonte de différentes applications composant le système d'information des DFT (dépôts de fonds au Trésor) dans le cadre d'un projet intitulé « Mistr@l » (Management Interactif de la Situation au Trésor - Application en ligne). Il concerne les missions DGFIP découlant du principe de l'obligation de dépôt des fonds au Trésor (DFT) rappelé par la LOLF et s'imposant à 130.000 organismes publics (État et organismes locaux) assujettis à l'obligation de dépôt de leurs fonds au Trésor.						

ELIRE	218	2016-03-01	3.5	Conception / Réalisation	5.0 M€	entre 5 et 9 M€
<p>Le projet Elire est une composante du projet interministériel de mise en place des nouvelles modalités d'inscription sur les listes électorales établies par les lois du 1er août 2016. Il a pour objet la mise en place du répertoire électoral unique (REU). Il vise à permettre à l'Insee de jouer le rôle qui lui est dévolu et à offrir aux autres acteurs du système, et en premier lieu aux communes, des modalités d'échanges simples et robustes.</p>						
3PA-S	218	2016-01-01	En cadrage	Cadrage	En cadrage	En cadrage
<p>Le projet « 3PA-S » consiste à mettre en œuvre et à intégrer dans le Système d'Information des Achats de l'État (SIAE) une solution standard du marché hébergée sur une plateforme du Ministère de l'économie. La solution 3PA-Sourcing doit couvrir les briques fonctionnelles principales suivantes (absentes à ce stade ou nécessitant un renforcement dans le SIAE) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la Programmation pluriannuelle des achats de l'Etat, • le suivi de la Performance, • la Planification des tâches des projets d'Achat, • le Sourcing/SRM comprenant notamment le suivi et la gestion de la relation acheteur-fournisseur. 						
Concentrateur DSN	218	2016-11-29	En cadrage	Cadrage	En cadrage	En cadrage
<p>Le projet consiste dans la construction de l'outil qui va permettre de centraliser les flux permettant de fabriquer la Déclaration Sociale Nominative (DSN) de la Fonction Publique de l'Etat (le contexte de la FPE se caractérise par la multiplicité des sources de données à mobiliser), d'effectuer les calculs et transformations nécessaires sur ces données, de gérer les contrôles et les rejets en amont de l'envoi au GIP MDS et en aval après contrôles du GIP MDS.</p>						
Guichet entreprise	134	2015-04-01	5.0	Déploiement	24.4 M€	entre 20 et 100 M€
<p>Guichet entreprise est un guichet en ligne destiné à tous les citoyens de l'Union européenne. Formalités de création pour tous les types d'entreprises, de modification ou cessation d'activité pour les micro-entrepreneurs. Le service à compétence nationale Guichet Entreprise propose aussi un autre guichet en ligne guichet-qualifications.fr qui offre sous forme dématérialisée la reconnaissance des qualifications professionnelles obtenues à l'étranger et le renouvellement des autorisations d'exercer pour les professions réglementées.</p>						
PAS	156	2016-01-01	3.7	Conception / Réalisation	159.7 M€	> 100 M€
<p>La réforme du prélèvement à la source (PAS) consiste en la suppression du décalage d'un an entre la perception d'un revenu et le paiement de l'impôt correspondant. Ni l'aspect législatif de cet impôt, ni les modalités de son calcul (barème, quotient familial) ne sont modifiés. Ces nouvelles modalités de recouvrement de l'impôt sur le revenu concerneront aussi bien les revenus imposables versés par un tiers aux usagers (traitements, salaires, pensions de retraites et revenus de remplacement) que les revenus sans tiers collecteur (revenus d'activités professionnelles, revenus fonciers, pensions alimentaires...). Le prélèvement à la source, prévu au 1^{er} janvier 2018, comprend un important volet informatique que la DGFIP est chargée de mettre en œuvre.</p>						

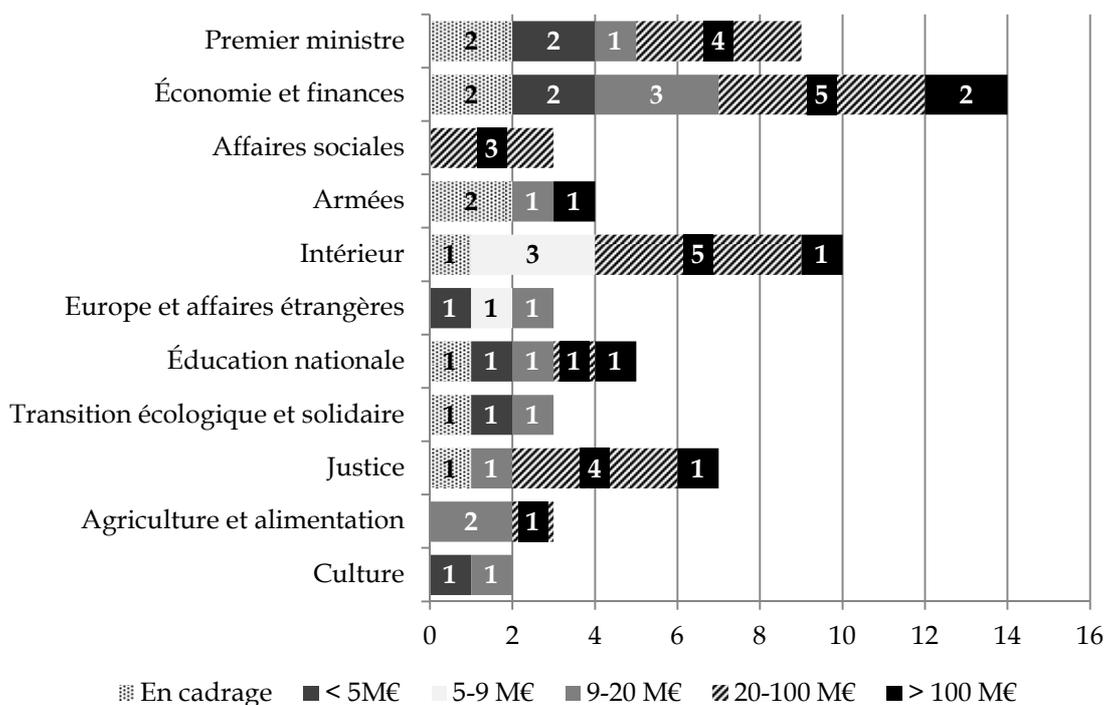
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et le panorama de la DINSIC (juillet 2017).

2. Un suivi amélioré, mais un pilotage toujours incertain

En novembre 2016, la **direction interministérielle du numérique et du système d'information de l'État (DINSIC)**, rattachée au Premier ministre, a rendu public un « **panorama des grands projets SI de l'État** », élaboré avec les différents ministères, et régulièrement actualisé. Cet outil permet une amélioration notable du suivi de ces grands chantiers.

On constate ainsi qu'avec seize projets en cours, de montant et de durée variables, **les ministères économiques et financiers arrivent en tête des administrations de l'État, avec environ 15 % des projets et 20 % des dépenses¹.**

Les grands projets informatiques de l'État



Source : panorama des grands projets SI de l'État, DINSIC, juin 2017

En outre, les projets informatiques conduits par **les ministères économiques et financiers n'accusent pas de surcoûts ou de retards particulièrement excessifs par rapport aux autres ministères**. Pour mémoire, le taux d'écart budgétaire moyen est 31 % pour l'ensemble des 61 projets suivis, et l'écart calendaire moyen est de 43 % en juin 2017, en hausse de 5 points par rapport à novembre 2016 (43 %) – une hausse qui tient

¹ Source : DINSIC. Certains projets ne sont toutefois pas pris en compte dans le suivi effectué apr la DINSIC, notamment les projets à caractère militaires du ministère des Armées.

à l'allongement de la durée de certains projets mais surtout à une fiabilité croissante des données collectées. Cette augmentation est sans impact sur la durée **moyenne des projets (6,1 ans)**.

Surtout, en application du décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014, la DINSIC rend désormais **un avis conforme pour tout projet dont le montant global prévisionnel est compris entre 5 et 9 millions d'euros**, ce qui constitue une amélioration très sensible du pilotage de ces projets au niveau interministériel.

Toutefois, si la situation est encourageante, une grande prudence demeure nécessaire, pour plusieurs raisons :

- **premièrement, la diminution du niveau de risque pesant sur les projets informatiques de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » tient avant toute chose à la réduction de leur montant financier** par rapport à la période précédente, et notamment aux grands chantiers que furent Chorus et l'Opérateur National de Paye (ONP) ;

- **parmi les principaux projets en cours, deux découlent directement de l'arrêt de l'ONP, décidée en mars 2014, après six années de développement en pure perte**, évaluée à 286 millions d'euros sur la seule période comprise entre 2009 et 2013¹ ;

- **il s'agit, d'une part, de la réécriture l'actuelle application de paye des agents publics (projet PAYSAGE)**, qui continuera donc à être utilisée en lieu et place de l'ONP. Le projet annuel de performances 2018 estime son coût complet à 28,3 millions d'euros, comme en 2018, mais bien plus que les 17 millions d'euros en 2016. La DINSIC estime pour la part son coût total à 41,7 millions d'euros, mais les méthodes de calcul sont différentes ;

- **il s'agit, d'autre part, du développement par la DGFIP d'un système de gestion des ressources humaines interministériel (projet SIRHIUS)**. L'application SIRHIUS est actuellement déployée dans quatre directions (INSEE, DGCCRF, DGDDI et administration centrale), ainsi qu'au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, pour un total de 60 000 agents, et la bascule de la DGFIP est prévue pour 2018. **Toutefois, des dépassements sont à craindre** : la DGFIP évalue le coût total du projet à 129,8 millions d'euros, contre 160 millions d'euros pour la Cour des comptes dans un référé du 20 avril 2016², et 162 millions d'euros pour la DINSIC. **En outre, un projet de SIRH concurrent, RENOIRH**, également porté par la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » sur le

¹ Lancé en 2008, ce projet visait à unifier la paye des 2,5 millions d'agents de l'État (volet « SI-Paye »), et devait être connecté aux nouveaux systèmes d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) des différents ministères – c'est dans cette interconnexion que se trouvaient l'essentiel des économies attendues. Toutefois, l'hétérogénéité des SIRH ministériels, la faiblesse du pilotage interministériel et les retards pris dans les développements techniques ont conduit à mettre fin au volet « SI-Paye » de l'ONP.

² Référé S-2016-0980 sur le déploiement du système d'information des ressources humaines des ministères économiques et financiers (SIRHIUS), 20 avril 2016.

programme 218, en cours de développement, à l'attention « *des ministères qui le souhaitent* », c'est-à-dire le ministère de la culture, les ministères sociaux et les services du Premier ministre, soit un total d'environ 60 000 agents également. **Cette absence de mutualisation**, sans même mentionner les ministères disposant de leur propre SIRH, est regrettable, et témoigne des rigidités inhérentes au pilotage de long terme des projets SI de l'État.

Fondamentalement, les facteurs de risques structurels inhérents aux grands projets informatiques des ministères économiques et financiers n'ont pas encore été levés. On citera notamment :

- **un gouvernance trop faible pour assurer la maîtrise des coûts et des délais**, en raison notamment du manque d'expertise technique des responsables de ces projets et de la durée restreinte pendant laquelle ils occupent le poste. En revanche, les ministères économiques et financiers se caractérisent par **une internalisation plus forte, et bienvenue, de la réalisation technique de ces projets**, en comparaison des autres ministères qui ont plus fréquemment recours à des prestataires extérieurs – l'un des principaux facteurs de dérive des coûts et des délais, et d'inadéquation des projets aux besoins ;

- **à l'inverse, une autonomie trop forte de « Bercy » et surtout de ses directions générales** par rapport au pilotage interministériel, dont est chargée la DINSIC ;

B. LE RECRUTEMENT DES « COMPÉTENCES RARES » : ENJEU CRUCIAL, SUJET TABOU

1. L'analyse des données : un défi majeur à relever dans les prochaines années

Les nouvelles techniques de collecte et d'analyse de données de masse (*datamining, data analysis*) ouvrent des perspectives très importantes pour l'administration, comme d'ailleurs pour les entreprises. La DGFiP et la DGDDI, en particulier, disposent de données brutes dont le volume, la variété et la profondeur ont peu d'équivalent ailleurs.

En matière de contrôle, l'analyse de ces données permettrait ainsi un meilleur ciblage des risques, mais aussi une meilleure allocation des moyens et, in fine, un meilleur service rendu aux usagers.

C'est d'ailleurs l'objet de la « task force TVA » mise en place en 2014, notamment par la DGFiP et la DGDDI, qui a notamment recours à de telles techniques pour identifier les grandes fraudes (de type carrousel). Toutefois, il ne s'agit pour l'instant que d'une structure de coordination¹, au périmètre restreint, et aux moyens limités (une quinzaine de personnes).

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.

Surtout, il s'agit pour ainsi dire d'une **structure « parallèle », qui n'est pas intégrée dans la chaîne « traditionnelle » de fonctionnement** de ces administrations. On ne peut pas encore parler d'appropriation de ces nouvelles techniques.

Parmi les nombreuses possibilités d'exploitation, on pourrait par exemple citer :

- **les données transmises depuis cette année par les établissements financiers dans le cadre de l'échange automatique d'informations fiscales**¹. D'après les entretiens conduits par vos rapporteurs spéciaux, une analyse de ces données de masse semble pouvoir **permettre d'identifier des schémas de fraude alors ignorés de l'administration fiscale**, et de faire apparaître les grandes constantes et les grandes « préférences » des fraudeurs et de leurs conseils – ce que ne permettent pas les méthodes plus « traditionnelles », consistant à « remonter » d'un compte bancaire à l'autre, en espérant ne pas se heurter à une structure opaque ou à un État peu coopératif. Toutefois, les agents chargés du contrôle fiscal ne disposent pas à ce jour de telles compétences ;

- **les données collectées par les intermédiaires de paiement ou encore les plateformes en ligne**. Le groupe de travail de la commission des finances sur le recouvrement de l'impôt à l'heure du numérique a mis en évidence le **considérable manque à gagner résultant du non-paiement de la TVA par les vendeurs en ligne** (en particulier les vendeurs issus de pays hors-Union européenne présent sur des plateformes telles qu'*Amazon, eBay, Leboncoin* etc.)² ;

- **toutes les données relatives aux flux de marchandises, collectées par les systèmes d'information de la DGDDI** et les opérateurs en matière de commerce international (transporteurs, expressistes, déclarants en douane, etc.).

Toutefois, **ces nouvelles techniques impliquent que les administrations concernées puissent se doter, en interne, des compétences de pointe nécessaires** pour effectuer ces analyses, mais aussi, en amont, pour concevoir les algorithmes prédictifs pertinents et s'assurer de leur bon fonctionnement dans le cadre des systèmes d'information existants.

Or il s'agit de compétences spécifiques, particulièrement pointues et demandées, et donc relativement coûteuses.

¹ En vertu de l'accord multilatéral entre autorités compétentes, signé à Berlin le 29 octobre 2014 sous l'égide de l'OCDE. Près de 150 pays se sont engagés à l'appliquer, à partir de septembre 2017 ou septembre 2018.

² Rapport n° 691 (2014-2015), « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », 17 septembre 2015. Il était proposé d'instituer un système de paiement à la source de la TVA, lors de la transaction sur Internet, par un « paiement scindé » effectué par les intermédiaires de paiement.

Les différents entretiens conduits par vos rapporteurs spéciaux ont montré que la DGFIP comme la DGDDI, tout en étant parfaitement conscientes de l'importance de cette question, n'étaient pour l'instant pas en mesure de recruter, et surtout de fidéliser, les compétences nécessaires.

Il s'agit à vrai dire d'un problème qui dépasse largement le seul cas de l'administration fiscale et de la douane, et qui a vocation à être traité au niveau interministériel.

2. Une difficulté à attirer les profils atypiques, qui tient aux pratiques plus qu'à des obstacles juridiques

Il apparaît toutefois que ces obstacles, bien réels, ne tiennent pas à des dispositions légales ou réglementaires, mais s'expliquent bien davantage par la pratique. De fait, le recrutement de contractuels disposant de compétences spécifiques, et ceci dans des conditions relativement attractives, est d'ores et déjà possible.

Certes, l'article 3 de du titre I^{er} du statut général des fonctionnaires pose le principe selon lequel les emplois permanents de l'État et de ses établissements publics administratifs sont occupés par des fonctionnaires, sauf dispositions législatives contraires. Toutefois, le 2^o de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État rend possible le recours à des contractuels lorsque les postes « *requièrent des qualifications professionnelles particulières indispensables à l'exercice de leurs missions spécifiques et non dévolues à des corps de fonctionnaires* ». Plus précisément, l'article 4 de cette même loi autorise expressément le recours à des contractuels dans les cas suivants :

« 1^o *Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;*

« 2^o *Pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l'Etat à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient* ».

À cet égard, la circulaire du 21 mars 2017¹ adressée par le Premier ministre à l'ensemble des ministres a représenté un progrès important, du moins dans la prise de conscience. Élaborée par les services de la DINSIC et de la DGAFP, celle-ci rappelle l'étendue des possibilités offertes par le droit actuel, trop souvent méconnues – ou trop peu pratiquées – par les responsables des ressources humaines.

¹ *Circulaire du 21 mars 2017 relative à la gestion des ressources humaines dans les métiers du numérique et des systèmes d'information et de communication.*

Circulaire du 21 mars 2017 relative à la gestion des ressources humaines dans les métiers du numérique et des systèmes d'information et de communication (extraits)

(...)

Un réseau des services ministériels de ressources humaines (RH) et des systèmes d'information et de communication (SIC), piloté par la DINSIC et la DGAFP est mis en place. D assurera le suivi des chantiers communs à tous les ministères, diffusera les bonnes pratiques et conduira les réflexions sur la gestion de la filière.

(...)

Le corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication (ISIC) du ministère de l'intérieur a en particulier été ouvert à l'interministérialité en mai 2015. Il s'agit d'un levier majeur pour la gouvernance de la filière SIC et ce corps a vocation à devenir le principal vivier interministériel de ressources en matière de numérique et de systèmes d'information et de communication.

(...)

Par-delà ces outils transversaux, il faut avant tout de favoriser le recrutement et la mobilité au sein de cette filière aux profils compétents recherchés et parfois atypiques. Toute la palette d'outils de recrutement et de fidélisation qu'offre l'état du droit doit par conséquent être mobilisée :

- les concours externes, internes, 3ème voie et dispositif de recrutement réservé aux agents contractuels en application de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, en particulier via le corps des ISIC géré par le ministère de l'intérieur doivent être largement utilisés. Des plans de communication ambitieux doivent rendre ces voies d'accès plus lisibles et mieux connues vis à vis du marché du travail et au sein de l'État ;

- pour les métiers à compétences rares de même qu'en l'absence de corps de fonctionnaires, le recrutement en CDI sans obligatoirement attendre une période de 6 ans doit être privilégié lorsque qu'il s'avère un levier majeur de motivation et que l'employabilité à long terme du candidat a été démontrée par l'employeur. Ainsi, une CDisation en cours de CDD, ou un primo recrutement en CDI pourront être utilisés. Il en sera de même pour le recours à la CDisation, au terme des 6 ans de contrat des agents, en évitant de pratiquer des durées de contrats de type 3 ans + 2 ans + 1 an ;

- la mobilité au sein de la filière doit être renforcée en facilitant le recrutement en CDI d'agents publics déjà en CDI ou les congés mobilités des contractuels. L'article 6 ter de la loi 11 janvier 1984 permet en effet à tout employeur qui le souhaite de recruter directement en CDI un agent bénéficiant déjà d'un engagement à durée indéterminée au sein de la même fonction publique, dès lors qu'il s'agit d'exercer des fonctions de même catégorie hiérarchique ;

- enfin, les conditions de classement des contractuels nommés dans un corps de fonctionnaire après réussite à un concours réservé ouvert au titre de la loi du 12 mars 2012 précitée doivent être clairement indiquées aux agents éligibles. En catégorie A, le classement au premier grade reste le principe et les agents nommés dans un corps de catégorie A sont classés dans un échelon permettant de prendre en compte une partie de leur ancienneté. S'agissant de leur rémunération (traitement et primes), il est possible de maintenir la rémunération perçue avant la nomination en qualité de fonctionnaire et je vous demande de vous en assurer, dans le respect de l'équilibre général du corps. Si ce n'est pas le cas, l'agent doit en être clairement informé.

(...)

Les directions des ressources humaines des ministères devront, sous le pilotage de la DINSIC et de la DGAFP, alimenter une cartographie interministérielle par métiers et compétences en ciblant en priorité les métiers les plus en tension.

(...)

J'appelle votre attention sur la nécessité d'éviter toute politique de concurrence entre ministères. Si la concurrence vis-à-vis du secteur privé est une réalité dans le recrutement et la fidélisation des agents de la filière NSIC, la concurrence au sein de l'État est une pratique contraire à l'intérêt général. Afin de remédier à ce phénomène, la DINSIC et la DGAFP mettront en place, avec les ministères, un référentiel des rémunérations par métier NSIC des agents titulaires et contractuels.

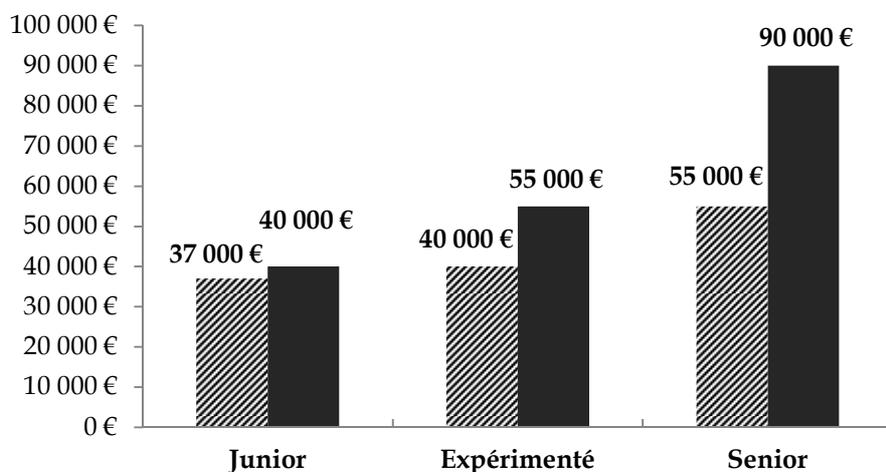
Toutefois, si cette circulaire devrait permettre de lever certains obstacles quant à la titularisation et à la progression de carrière au sein de la fonction publique, **elle ne constitue pas une réponse suffisante dans le cas des compétences les plus recherchées - et donc les mieux rémunérées.**

Pour les profils atypiques de très haut niveau, la perspective d'un recrutement en CDI ne constitue pas un argument décisif, et le critère de la rémunération prend une place plus importante. Or, d'après l'administration, « en dehors de ce cadre, l'administration ne peut librement négocier la rémunération d'un agent contractuel, notamment pour assurer une contre-proposition financière à un candidat par ailleurs en négociation parallèle avec une entreprise privée. Dans des secteurs très concurrentiels, de type informatique (exemple des dataminers), l'administration ne peut ainsi pas compenser certaines propositions salariales faites par le secteur privé, qui peut octroyer à ces personnels des éléments de rémunération de type participation, intéressement, avantages sociaux, avantages en nature liés aux fonctions, etc. **Dans ces conditions, peu de candidats choisissent d'entrer dans l'administration par la voie contractuelle¹** ».

Dans l'attente du référentiel interministériel des rémunérations, en cours d'élaboration, il n'est pas possible d'établir de comparaisons fiables. Les chiffres ci-dessous témoignent toutefois de la **difficulté pour l'État de proposer des rémunérations attractives, au regard notamment de celles qui sont offertes dans le secteur privé dans le secteur privé** (banques, compagnies d'assurances, entreprises du secteur numérique etc.).

¹ Source : questionnaire budgétaire complémentaire 2017.

Échelle de salaire annuel au recrutement pour un *data scientist* à Paris



Source : ChooseYourBoss.com, baromètre des salaires en data science, novembre 2017.
Données récoltées et mises à jour quotidiennement provenant d'offres publiées par des professionnels du recrutement

Au-delà de la rémunération, la question de la progression de la carrière, et sans doute plus encore de la marge de manœuvre personnelle des agents concernés dans leur travail, se pose avec acuité.

Dans ce contexte, votre rapporteur spécial Thierry Carcenac vous propose donc :

- d'une part, un amendement tendant à permettre le recrutement par la DGFIP et la DGDDI d'une vingtaine de *data scientists* « junior », soit 10 pour la DGFIP et 10 pour la DGDDI, dans des conditions de rémunération analogues à celles du secteur privé ;

- d'autre part, un amendement prévoyant la remise d'un rapport sur le sujet, afin d'évaluer les moyens de faciliter le recrutement et la fidélisation de compétences rares et recherchées.

C. LE « FRENCH TECH CENTRAL » À STATION F : PRÈS DE TRENTE SERVICES PUBLICS EN UN SEUL LIEU

Les développements ci-dessous sont communs au rapport spécial de Thierry Carcenac et Claude Nougein de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », et au rapport spécial de Frédérique Espagnac et Bernard Lalande sur la mission « Économie ».

1. Le French Tech Central, une initiative originale étroitement liée au lancement de l'incubateur *Station F*

L'un des principaux enjeux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est l'amélioration du service rendu aux usagers de la DGFIP et de la DGDDI, dans un contexte de nécessaire réorganisation de son réseau territorial, mais aussi de nouvelles opportunités créées par la dématérialisation.

L'un des principaux enjeux de la mission « Économie » est de définir puis de conduire des politiques publiques efficaces au service des entreprises, et notamment des PME innovantes et/ou exportatrices, dans un contexte où l'émiettement des dispositifs et des acteurs est de plus en plus problématique (cf. *supra*).

Lancé en septembre 2017 au sein de l'incubateur *Station F* (cf. encadré), le « French Tech Central » pourrait constituer une réponse à ces défis, pour l'écosystème des TPE/PME innovantes, mais aussi au-delà, sur l'ensemble du territoire – et à certaines conditions.

Station F

Créé par Xavier Niel et inauguré le 29 juin 2017, *Station F* est un incubateur de start-ups, situé dans la Halle Freyssinet à Paris (13^e arrondissement).

Disposant de 34 000 mètres carrés, *Station F* peut accueillir jusqu'à 1 000 start-ups, sur quelque 9 000 stations de travail, ce qui en ferait le plus grand incubateur du monde. Le site dispose en outre d'un auditorium de 370 places, de plusieurs espaces événementiels, d'un « *makerspace* » disposant notamment d'imprimantes 3D, de quatre cuisines et de deux cafés. Une résidence de 800 logements est en cours de construction. L'ensemble représente un investissement de 250 millions d'euros.

Les start-ups sont réparties entre plus de vingt programmes d'accompagnement proposés par des acteurs extérieurs (*Startup Garage* de Facebook, *Impulse* de Vente-Privée etc.) ou au sein du *Founders Program* proposé directement par l'incubateur. Sont également présents sur place des investisseurs, ainsi que plusieurs services publics (rassemblés au sein du French Tech Central).

Piloté par l'Agence du numérique, service à compétence nationale (SCN) rassemblant depuis 2015 l'initiative French Tech (soutien aux start-up en France et à l'international), le programme Société Numérique (formation aux nouveaux usages) et le plan France Très haut débit, le French Tech Central est **un espace de 300 mètres carrés ayant vocation à rassembler une trentaine de services publics différents, dans le but de favoriser les échanges** avec les entrepreneurs, les investisseurs, les chercheurs, les autres acteurs publics, les visiteurs internationaux, etc.

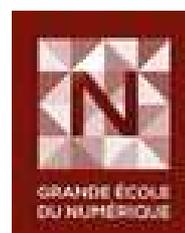
Parmi les administrations participantes, la DGFIP et la DGDDI relèvent de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». D'autres administrations, établissements publics et autorités administratives indépendantes (AAI) relèvent de la mission « Économie » : la Direccte d'Île-de-France, l'INPI, l'ANFr, la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), Bpifrance, Business France, l'Arcep ou encore la CCI Paris Ile-de-France.

**Services publics présents au « French Tech Central »
au 1^{er} novembre 2017**



Source : Agence du numérique, French Tech Central

Services publics prochainement présents
au « French Tech Central »



Source : Agence du numérique, French Tech Central

L'offre du French Tech Central, encore au stade expérimental, semble se structurer plus précisément en trois volets :

① des « *master classes* », ou présentations générales des services publics, de leurs domaines d'intervention, des procédures et obligations existantes etc. Ce format généraliste constitue une forme de premier contact pour les entreprises, et peut s'avérer **particulièrement utile pour les jeunes entrepreneurs ou les étrangers**. À titre d'exemple, la *master class* prévue à la suite de la visite de vos rapporteurs spéciaux était organisée par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ;

② des « ateliers », de format plus restreint et plus ciblé, rassemblant par exemple entre dix ou vingt participants, sur un thème particulier. Par exemple, là où l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) consacrerait une *master class* à la régulation financière en général, ces ateliers pourraient porter sur l’encadrement des monnaies virtuelles de type *bitcoin*, la technologie *blockchain*, ou encore les nouveautés de la deuxième directive sur les services de paiement (DSP 2) ;

③ enfin, la possibilité de prendre un rendez-vous individuel direct, sur réservation, avec un agent public identifié et pour un besoin précis : impôts et cotisations sociales, formalités douanières en vue d’une importation ou d’une exportation, recherche de financements publics ou privés, protection de la propriété intellectuelle, régime applicable aux traitements de données à caractère personnel etc. **Ces premiers rendez-vous ont d’ores et déjà commencé.**

Tous les échanges peuvent avoir lieu en français ou en anglais, ce qui constitue un élément important de qualité du service public, compte tenu des usagers concernés.

2. Une réforme du service public qui pose des questions inédites

Tirer un premier bilan du French Tech Central serait prématuré, l’initiative ayant été lancée il y a un mois seulement. Toutefois, d’après les indications et les chiffres fournis à vos rapporteurs spéciaux, **l’initiative est pour l’instant un succès. Plusieurs centaines de rendez-vous ont déjà été pris, et le taux de remplissage des créneaux est presque complet.**

Le French Tech Central apparaît ainsi comme un exemple concret de modernisation de l’action publique, volontariste et innovant – ce que facilitent, bien sûr, les particularités de l’écosystème. **Le lancement de cette initiative a notamment fait apparaître une série de questions importantes,** qui conditionnent la possibilité d’exporter ce modèle au-delà de *Station F* ou de structures similaires.

a) La mise en place d’un dispositif d’évaluation pertinent

Le premier enjeu est l’évaluation de l’efficacité du dispositif, qui passe par la mise en place d’indicateurs de performance spécifiques. Ceux-ci pourraient par exemple mesurer le nombre de rendez-vous pris, le taux de remplissage, mais aussi, selon des modalités à préciser, les suites données à ces rendez-vous. Il serait souhaitable que les résultats puissent être **analysés au regard des indicateurs de performance généraux de chacun des services publics concernés,** et notamment de la DGFIP et de la DGDDI, qui disposent de données importantes sur leurs usagers.

b) La gestion des effectifs, entre mutualisation et égalité d'accès au service public

La gestion des effectifs constitue un autre enjeu majeur. En effet, la présence des services et organismes publics au sein du French Tech Central, bien qu'intermittente, **mobilise des agents publics¹, et constitue donc, du point de vue du présent rapport, un arbitrage budgétaire.**

Concrètement, l'un des objectifs doit être la mutualisation des effectifs. Par exemple, un agent de la DGFIP pourrait, dans certains cas, répondre à certaines questions au titre de la DGDDI – ne serait-ce que sur la répartition des compétences entre les deux, ou s'agissant de domaines partagés tels que la TVA. De même, **un représentant de Bpifrance pourrait, le cas échéant, orienter les entrepreneurs vers d'autres sources de financements publics,** proposés par exemple par la région, la Caisse des dépôts et consignations ou les chambres de commerce et d'industrie (CCI).

Une telle possibilité, qui constitue un avantage évident pour l'utilisateur du service public, implique toutefois **une coordination poussée – et souvent nouvelle – entre les différents acteurs sur le plan pratique et logistique** (répartition des créneaux de rendez-vous, etc.). Ils doivent également être prêts à conseiller, lorsque cela est pertinent, le recours à **un dispositif ou à un financement qui est parfois en concurrence** avec celui dont ils ont la charge à titre principal.

Pour les agents concernés, tous volontaires, une telle initiative soulève **de nouvelles questions en termes de formation, de carrière, mais aussi de valorisation en interne des tâches accomplies.** Faut-il, ainsi, prévoir une formation spécifique, compte tenu du caractère transversal des échanges avec les entreprises présentes à *Station F* ? Les agents présents au French Tech Central doivent-ils être des spécialistes de cet écosystème ou des « généralistes » ? Comment ces fonctions doivent-elles être prises en compte dans la carrière des agents publics ? Ces questions, bien sûr, se posent avec **davantage d'acuité pour les grandes directions à réseau que sont la DGFIP et la DGDDI,** par rapport aux structures plus autonomes et ayant davantage recours à des agents contractuels.

Enfin, sur le principe, la présence d'agents publics dans les locaux de *Station F*, lieu privé, **ne doit en aucun cas aboutir à limiter l'accès au service publics aux seuls entreprises hébergées par l'incubateur.** C'est pourquoi les services proposés au French Tech Central sont **accessibles à tous les usagers du service public, sans discrimination,** et sans que l'appartenance à un programme de *Station F* soit une condition préalable².

¹ Il est, à ce stade, impossible de chiffrer précisément le nombre d'ETPT consacrés par les différentes structures publiques à cette initiative.

² Les locaux occupés par l'Agence du numérique au sein de *Station F*, utilisés par le French Tech Central et d'autres agents de ce service, sont d'ailleurs loués dans les conditions de droit commun.

c) Une comptabilité analytique pour un pilotage budgétaire transversal

Le French Tech Central est par définition une initiative transversale, qui **mobilise de nombreux acteurs publics, et implique une mutualisation poussée** des moyens humains, matériels et financiers.

La pérennisation du dispositif, et son éventuelle transposition à d'autres situations, **implique donc la mise en place d'une comptabilité analytique spécifique**, permettant d'évaluer la part de chacun des acteurs concernés, et de rapporter celle-ci aux résultats obtenus.

Il serait toutefois prématuré de lancer ce chantier dès à présent : le projet est encore à un stade expérimental, et a **besoin plus que toute autre chose de flexibilité et de capacité d'initiative**. De plus, l'Agence du numérique dispose de moyens humains très limités.

d) Du conseil à l'accomplissement effectif des procédures

Du point de vue de l'utilisateur, la question principale est la nature du service rendu. L'objectif, pour le French Tech Central, est de pouvoir offrir non seulement des informations et des conseils aux usagers, mais aussi **la possibilité d'accomplir directement, sur place et en temps réel, certaines démarches administratives**. Cela implique que les agents présents au sein du French Tech Central aient **la possibilité - aussi bien juridique que technique - d'accéder de façon sécurisée aux dossiers individuels des usagers, c'est-à-dire concrètement au système d'information de leur administration**. Parmi les organismes présents au French Tech Central, certains offrent déjà cette possibilité, grâce à une organisation flexible et des systèmes conçus pour un accès à distance facile.

A contrario, ce mode de fonctionnement **peut s'avérer plus délicat à mettre en œuvre pour une grande direction comme la DGFIP**, organisée depuis longtemps sur une base géographique, et dont les systèmes d'information autant que les procédures sont complexes à faire évoluer. L'enjeu est pourtant très concret : l'administration fiscale est représentée au French Tech Central par la direction des finances publiques compétente pour le département de Paris, mais les start-up présentes à *Station F* sont parfois domiciliées ailleurs en Île-de-France ou même en France¹. **L'agent de l'administration fiscale n'a donc pas accès au dossier du contribuable lors du rendez-vous**, et se limite donc à un rôle de conseil et d'information en matière fiscale - qui peut, d'ailleurs, être tenu par d'autres organismes publics présents sur place. Cet obstacle, toutefois, ne paraît pas rédhibitoire, comme le rappelle **la récente mise en place par la DGFIP de centres d'appels nationaux**, dont les opérateurs ont accès aux dossiers de l'ensemble des contribuables qui les sollicitent.

¹ Les entreprises accueillies par l'incubateur Station F ne peuvent pas y être domiciliées.

Ces remarques valent, bien sûr, pour l'ensemble des administrations présentes sur place, étant entendu que **la possibilité de réaliser simplement et directement des démarches administratives, sans se déplacer, est évidemment un axe de modernisation majeur du service public**, qui dépasse largement le seul cas du French Tech Central.

3. Un soutien politique et au niveau des directions générales : une nécessité qui n'est pas dénuée de risques

Le French Tech Central, initiative lancée par une petite structure de pilotage rattachée aux ministères économiques et financiers, a pu être mis en place grâce à **la mobilisation des services de l'État au niveau déconcentré**. Il convient tout particulièrement de saluer **le rôle joué par la préfecture d'Île-de-France et de son secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)**, qui a œuvré à la mobilisation des différents services.

C'est pour cette raison que **les services de l'État sont représentés au sein du French Tech Central par les directions régionales**, qu'il s'agisse de l'administration fiscale, de la douane ou encore de la direction des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte).

Cette mobilisation au niveau déconcentré, toutefois, risque de trouver bientôt ses limites¹, comme le montrent par exemple l'obstacle de l'accès au dossier des usagers ne relevant pas du ressort territorial de la direction concernée, ou encore le besoin de règles pérennes de mutualisation des effectifs et de partage des informations. **À terme, une forte implication des directions générales, et donc un soutien politique, apparaît donc indispensable.**

En outre, certaines politiques publiques sont aujourd'hui menées par plusieurs acteurs, dont les compétences sont concurrentes ou du moins insuffisamment définies. **Là encore, il appartient à l'autorité politique de définir clairement le chef de file de chacune des politiques concernées** - par exemple, pour le financement ou l'accompagnement à l'international (cf. *supra*) -, **cette responsabilité ne relevant en aucun cas de l'Agence du numérique.**

Toutefois, bien qu'indispensable, l'implication des responsables politiques et des responsables de programme n'est pas dénuée de risques.

En effet, il apparaît clairement que les premiers succès du French Tech Central tiennent à la liberté d'initiative dont ses responsables ont pu disposer. Le fait que cet espace soit adossé à un projet privé, *Station F*, et s'inscrive dans la dynamique dont bénéficie celui-ci, semble à cet égard constituer un facteur de succès important.

¹ Le problème ne se pose pas, en revanche, pour les organismes publics ayant une compétence nationale et/ou des procédures plus flexibles que celles des grandes directions à réseau.

Vos rapporteurs spéciaux appellent donc les responsables politiques et les directions générales à se mobiliser pour faciliter la réussite de cette initiative, **tout en veillant, à ce stade, à préserver les marges de manœuvre et les possibilités d'expérimentations qui caractérisent le projet.**

4. Une initiative reproductible sous certaines conditions, qui n'a pas les mêmes objectifs que les Maisons de services au public

L'exemple du French Tech Central, avec les questions qu'il pose, pourraient trouver à s'appliquer **au-delà du cas particulier des start-up de Station F**, et constituer un modèle de réforme du service public fondé sur le paradigme suivant : **partir des besoins des usagers, plutôt que des missions de chaque administration ou organisme, trop souvent divisées en silos.**

Cette conception, que l'on retrouve d'ailleurs fréquemment dans les documents budgétaires et autres contrats d'objectifs et de performance (COP) des administrations, trouve là une traduction concrète : si un entrepreneur se demande « *comment exporter au plus vite ?* », il doit pouvoir trouver sur place et rapidement l'ensemble des réponses.

La reproductibilité d'une telle initiative est toutefois soumise à plusieurs conditions. Il convient, à cet égard, de distinguer deux niveaux d'ambition.

D'abord, **la transposition du French Tech Central au sein de l'écosystème des start-up innovantes ne semble pas poser de difficulté à moyen terme**, sous réserve bien sûr d'apporter des réponses aux questions évoquées ci-dessus. Cet écosystème est bien structuré, connu des pouvoirs publics, et particulièrement en attente de tels services. Des espaces similaires au French Tech Central **pourraient ainsi être créés dans les treize « métropoles French Tech »**, la plupart de ces écosystèmes labellisés disposant d'ailleurs d'un ou plusieurs bâtiments emblématiques, **voire même, à terme, dans les vingt-deux « hubs French Tech »**, avec dans ce cas une spécialisation (internationalisation des PME/investissement en France, visa, expatriation etc.). Si cette initiative fait la preuve de son efficacité, **elle pourrait constituer un levier puissant de dynamisation et d'attractivité des territoires pour les start-up**, du fait de la facilité de sa mise en œuvre.

Au-delà des PME innovantes, d'autres configurations particulières pourraient s'inspirer de cette démarche, dès lors qu'il existe une concentration d'usagers relativement homogènes et ayant des besoins spécifiques – on pourrait citer, par exemple, les campus universitaires.

En revanche, cette initiative ne semble pas transposable telle quelle à l'ensemble des services publics sur le territoire. Certes, la logique qui sous-tend le French Tech Central rappelle **celle des Maisons de services au public (MSAP)** : *« les Maisons de services au public délivrent une offre de proximité et de qualité à l'attention de tous les publics. En un lieu unique, les usagers sont accompagnés par des agents dans leurs démarches de la vie quotidienne. De l'information à l'accompagnement sur des démarches spécifiques, les Maisons de services au public articulent présence humaine et outils numériques¹ »*. **Il existe aujourd'hui 1 150 MSAP ouvertes ou en cours d'ouverture, réparties sur l'ensemble du territoire national²**, 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.

D'après le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'utilisateur-type est *« une femme, âgée de 40 à 60 ans, habitant généralement la communauté de communes d'implantation de la MSAP, qui se renseigne principalement sur : les aides et les prestations sociales (CMU, RSA, etc.) ; l'emploi et la formation ; mais aussi sur l'accès aux outils numériques, le logement, l'énergie, l'accès au droit et les aspects juridiques »*.

Les MSAP répondent donc à un objectif très différent : là où le French Tech Central vise à répondre à des problématiques très ciblées et propres aux PME innovantes (propriété intellectuelle, internationalisation, données personnelles etc.), **les MSAP ont un impératif d'accessibilité du service public et de cohésion sociale et territoriale**, qui repose de surcroît sur des opérateurs publics dotés d'un réseau territorial existant, et de procédures normalisées à l'échelle nationale.

¹ Source : commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

² Source : commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), chiffres au 22 septembre 2017.

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION « ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES »

I. UNE MISSION ENTIÈREMENT DÉVOLUE AU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT, MAIS QUI NE REPRÉSENTE QUE 3 % DES CRÉDITS PRÉVUS JUSQU'EN 2022

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

La mission « Action et transformation publiques » constitue une **création du projet de loi de finances pour 2018**. Placée sous la responsabilité du ministre de l'action et des comptes publics, elle se compose de **deux 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 ;

- le **programme 349 « Fonds pour la transformation de l'action publique »**, visant à financer le coût supplémentaire initial entraîné par l'engagement d'une réforme.

Ces deux 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 Gouvernement¹.

De fait, la **mission participe intégralement à la réalisation du Grand plan d'investissement quinquennal**² au titre de deux priorités :

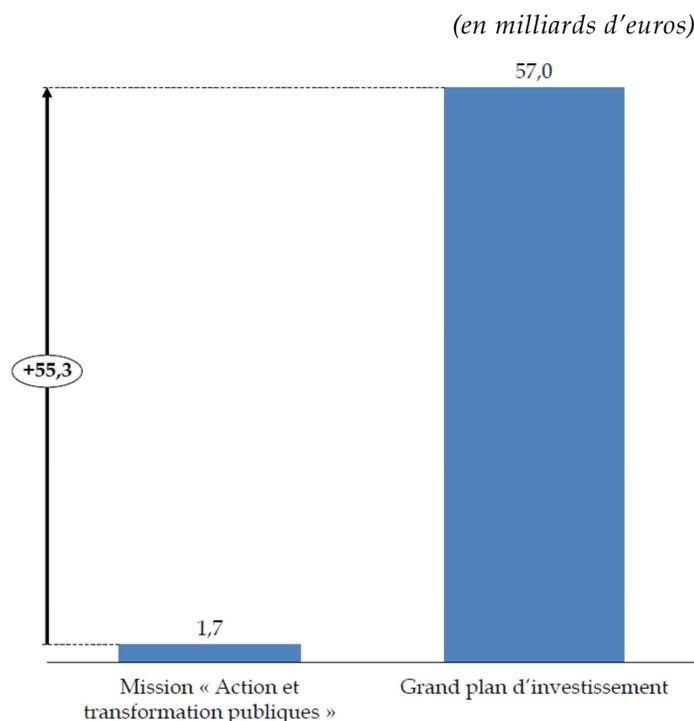
- la **transition écologique** ;
- la **transition numérique**.

¹ Lors de son audition devant la commission des finances du Sénat le 27 septembre 2017, *Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, présentait ainsi ce projet* : « le Président de la République et le Premier ministre vont lancer la revue de ces missions, elle sera réalisée par un comité « Action publique 2022 » qui devra commencer à rendre ses conclusions en février prochain. Le Parlement se saisira de ce travail et nous pourrons alors définir collectivement ce que sont les missions de l'État, ainsi que les moyens humains et les crédits budgétaires correspondants. »

² 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.

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

B. DES CRÉDITS TRÈS FAIBLES EN 2018, QUI DOIVENT ENCORE SE MATÉRIALISER EN 2019 ET EN 2020

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 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.

Encore ne s'agit-il alors que de **plafonds de crédits**.

En pratique, **le projet de loi de finances pour 2018 ne prévoit l'ouverture que d'un pourcent du montant total de crédits** (20 millions d'euros). Des autorisations d'engagement s'élevant à 220 millions d'euros sont toutefois ouvertes, essentiellement sur le programme 349 « Fonds pour la transformation de l'action publique ».

Présentation des crédits proposés pour 2018

(en millions d'euros)

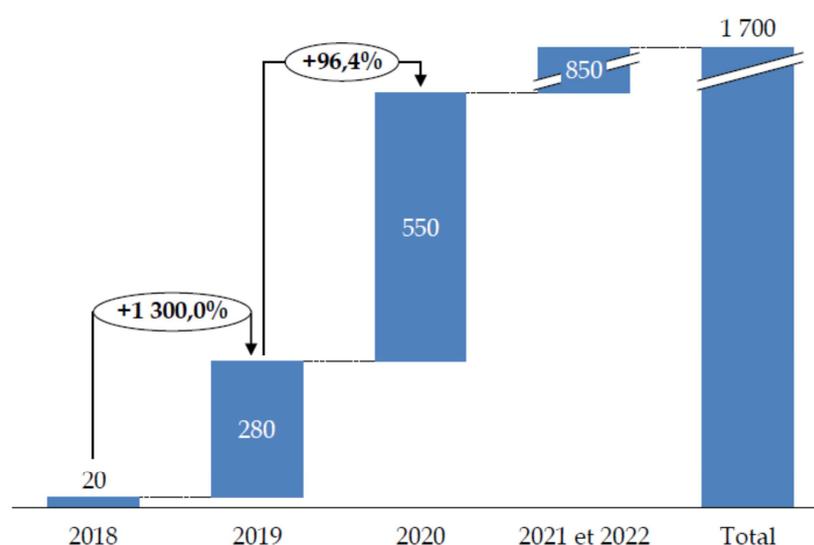
	2018	
	AE	CP
Programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants	20	20
Programme 349 « Fonds pour la transformation de l'action publique »	200	-
Total de la mission	220	20

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

Le graphique ci-après illustre la **forte montée en charge de la mission prévue sur les exercices suivants**.

Évolution des crédits de la mission d'ici 2022

(crédits de paiement, en millions d'euros)



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

Si elle correspond à une **impulsion en faveur de dépenses d'investissement nouvelles et intéressantes**, justifiant leur labellisation au titre du Grand plan d'investissement, cette progression demeure **essentiellement virtuelle**.

Il faudra la concrétiser à compter de 2019 et, surtout, de 2020.

Or la **trajectoire soumise au Parlement est sujette à de fortes modifications possibles**. En effet, 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.

Or l'étiquetage de certains crédits budgétaires au titre du Grand plan d'investissement revêt parfois un caractère opportuniste. Tel est par exemple le cas des dépenses immobilières portées par le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et ouvertes lors des exercices précédant le lancement du plan d'investissement quinquennal.

Dans ces conditions, **la programmation proposée au-delà de 2018 doit être analysée avec prudence, tandis que les crédits effectivement inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018 restent anecdotiques**.

II. LA RÉNOVATION DES BÂTIMENTS DOMANIAUX MUTUALISÉS : UN BESOIN RÉEL, UN PROJET AMBITIEUX, UNE PROGRAMMATION À CONCRÉTISER

A. UN BESOIN RÉEL

1. Répondre au défi de la rénovation et de la mise aux normes des bâtiments publics

La commission des finances du Sénat souligne depuis plusieurs années **l'insuffisance des crédits consacrés à l'entretien et à la rénovation** du parc immobilier. Cette faiblesse se conjugue de surcroît à une **baisse tendancielle**, puisque les crédits immobiliers interministériels ont reculé de 20 % entre 2013 et 2018.

Pour autant, **la mise aux normes techniques, environnementales et d'accessibilité exige d'importants investissements**.

Le manque d'entretien préventif entraîne souvent des dépenses curatives renchériées par la suite. De même, une mauvaise gestion des fluides peut se traduire par des dépenses courantes élevées et un gaspillage des ressources.

À l'échelle de l'ensemble du parc immobilier de l'État, **la mise aux normes nécessitera plus de 100 millions d'euros de crédits annuels**.

Dans le cadre des agendas d'accessibilité programmés (Ad'AP)¹ visant à atteindre les objectifs fixés par la loi du 12 février 2005² d'ici 2024, près de 120 millions d'euros de crédits seront nécessaires.

La réalisation des objectifs d'économies d'énergie fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte³ exigera également d'importants investissements. La feuille de route mise en œuvre par la direction de l'immobilier de l'État en 2016 pour inscrire la transition énergétique au cœur des objectifs de la politique immobilière de l'État répartit l'effort entre six leviers⁴. L'activation des trois premiers nécessitera près de 100 millions d'euros de crédits annuels. Aucune estimation n'a encore été présentée pour les trois autres leviers.

2. Renforcer la direction de l'immobilier de l'État en la dotant d'un levier budgétaire

La création de la direction de l'immobilier de l'État en septembre 2016 participait d'un mouvement général de **renforcement du rôle de l'État propriétaire** face aux ministères occupants.

Cependant, **cette affirmation demeure en partie théorique**, dans la mesure où seulement 10 % des crédits immobiliers relèvent d'une logique interministérielle. Faute de levier budgétaire suffisant, la direction de l'immobilier de l'État ne peut assurer la prise en compte effective des objectifs de rationalisation et de modernisation du parc.

La **création d'un programme spécifique placé sous sa responsabilité** et dédié à la rénovation des sites multi-occupants devrait donc permettre de renforcer la direction de l'immobilier de l'État dans la conduite de la politique immobilière de l'État.

B. UN PROJET AMBITIEUX

Selon le projet annuel de performances, le programme 348 permettra d'engager « *une campagne volontariste de remise à niveau* » des cités administratives et d'immeubles multi-occupants.

¹ Dispositif prévu par l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

² Loi n° 2005-102 du 12 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

³ La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte fixe l'objectif d'atteindre 60 % d'économies d'énergie à horizon 2050 par rapport aux niveaux constatés en 2010.

⁴ Il s'agit du pilotage et de la maintenance, des travaux du plan gros entretien renouvellement, de la rénovation globale, de la rationalisation et densification, de l'achat, location, construction neuve, et des usages.

Cet objectif résulte d'une **double ambition** :

- **rénover les cités administratives de première génération**, construites avant le premier choc pétrolier et faisant face à des enjeux d'entretien et de mise à niveau thermique ;

- **conforter la démarche de mutualisation des sites immobiliers** entre administrations et opérateurs, en donnant à la direction de l'immobilier de l'État les moyens nécessaires à son offre de services immobiliers aux administrations occupantes.

Un **montant d'un milliard d'euros de crédits est prévu pour les cinq prochaines années**, pour un ensemble représentant environ un million de mètres carrés, soit 7 % du parc domanial de l'État.

La prise de conscience sous-jacente à la création du programme 348 est bienvenue.

Elle atteste à double titre des **lacunes du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »** :

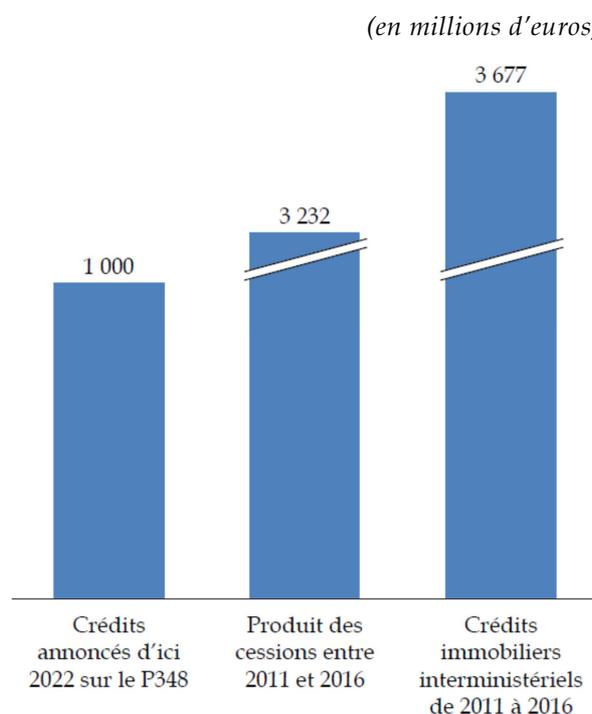
- la faiblesse des crédits immobiliers interministériels ;

- l'essoufflement du mode de financement de la modernisation du parc immobilier par le produit tiré des cessions immobilières.

Le graphique ci-après met ainsi en regard le montant prévu des crédits sur le programme 348 pour les cinq prochaines années avec le montant des cessions et des crédits immobiliers interministériels sur les cinq derniers exercices.

S'il se confirme, l'effort d'augmentation de la dépense immobilière interministérielle constitue donc **un véritable progrès, conforme aux observations récurrentes de la commission des finances du Sénat.**

Comparaison des crédits immobiliers prévus de 2018 à 2022 sur le programme 348 avec les montants cumulés entre 2011 et 2016 du produit tirés des cessions immobilières et des crédits immobiliers interministériels



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

Deux indicateurs composent le dispositif de performance :

- un indicateur relatif à la **performance énergétique** des cités administratives : l'année 2018 est prise pour point de référence de la consommation d'énergie en base 100 ;
- un indicateur relatif à **l'état d'avancement des projets**.

Aucune cible n'est fixée pour 2020. Les objectifs dépendront des résultats des études qui s'engageront en 2018

C. UNE PROGRAMMATION À CONCRÉTISER

Conformément à l'orientation générale des crédits de la mission, le **programme 348 est très peu doté en 2018**. Seulement **20 millions d'euros** en crédits de paiement sont prévus.

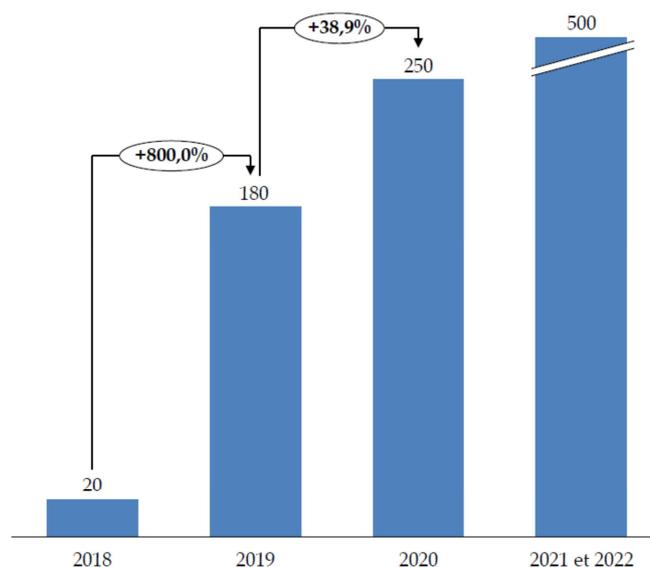
Ce choix se justifie pour **deux raisons** :

- d'une part, la **nécessité de réaliser des études préalables** afin de déterminer le périmètre d'intervention et les besoins réels ;
- d'autre part, la logique de **programmation pluriannuelle** promue par la direction de l'immobilier de l'État.

Cependant, **ce choix est également risqué** dès lors que seulement 2 % des crédits de paiement annoncés pour les cinq prochaines années sont effectivement prévus en 2018. Le graphique ci-après présente ainsi la progression continue des crédits du programme jusqu'en 2022.

Prévision des crédits du programme 348 d'ici 2022

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Ce risque est d'autant plus marqué que, labellisés au titre du Grand plan d'investissement, les crédits entrent dans le cadre du principe de **réallocation des crédits** entre ses différentes actions.

Une vigilance sera donc indispensable pour s'assurer que les crédits annoncés, en prévision desquels des études auront été financées, seront effectivement ouverts lors des prochains exercices.

III. LE FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

A. FAVORISER LA TRANSFORMATION EN APPORTANT UN SOUTIEN FINANCIER

1. Des modalités de fonctionnement qui restent à établir

Le programme 349 « Fonds pour la transformation de l'action publique » est placé sous la **responsabilité de la direction du budget**.

Il vise à **financer, sur la base d'appels à projets, les coûts initiaux induits par la mise en œuvre de réformes**. Le projet annuel de performances précise que « *les modalités d'organisation et de pilotage des appels à projet seront définies par un comité de sélection* » qui établira une doctrine d'emploi.

Deux caractéristiques doivent être retenues :

- d'une part, **le soutien du programme fera l'objet d'une contractualisation** entre le ministre de l'action et des comptes publics et les porteurs de projet, afin de déterminer les moyens budgétaires dédiés ainsi que les modalités de calcul et de suivi des économies attendues ;

- d'autre part, les projets soutenus dans ce cadre devront répondre à un **objectif de retour sur investissement** fixé à un euro d'économies pérennes de fonctionnement au bout de trois ans pour chaque euro apporté par le fonds.

À cette fin, **la maquette de performance retient deux objectifs** :

- un objectif relatif au **fonctionnement du fonds** pour la transformation de l'action publique portant sur le taux de sélectivité des projets et sur le délai d'instruction des projets soumis ;

- un objectif relatif à **l'efficacité des projets financés**, s'attachant à la part des projets ayant entraîné une hausse significative de satisfaction auprès des agents et des usagés, ainsi qu'au retour sur investissement.

2. Un montant de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement est inscrit pour 2018

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, **200 millions d'euros en autorisations d'engagement** sont inscrits. Ainsi que le précise le projet annuel de performances, « *[le fonds] pourra financer des dépenses de fonctionnement (études préalables, enquêtes...), de l'investissement, des transferts ou des dotations en fonds propres. La répartition par titre et la justification au premier euro seront précisées à mesure de l'avancement des projets* ».

De fait, **les crédits demandés pour 2018 sont conventionnellement répartis à parité entre quatre titres de dépenses** – fonctionnement (titre 3), investissement (titre 5), intervention (titre 6) et opérations financières (titre 7).

B. LE RISQUE D'UN NOUVEL AVATAR DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

1. Un objectif immédiat : légitimer le processus « Action publique 2022 »

La demande de crédits au titre de 2018 résulte du **caractère en partie inachevé** du « Fonds pour la transformation de l'action publique ».

Il doit pourtant mobiliser 700 millions d'euros de crédits sur les cinq prochaines années, dont 100 millions d'euros puis 200 millions d'euros en crédits de paiement pour les années 2019 et 2020.

En réalité, **l'objectif immédiat du programme est d'incarner le projet « Action publique 2022 »** promu par le Gouvernement dans sa stratégie de pilotage des finances publiques. Dans ce cadre, « *des plans de transformation ministériels et transverses seront arrêtés* »¹ dès le printemps 2018. Le projet « Action publique 2022 » doit permettre un effort en dépenses d'un montant de 4,5 milliards d'euros en 2020.

Compte tenu de l'objectif affiché d'un euro dépensé par le fonds pour un euro pérenne d'économies, le programme doit avant tout être lu comme un moyen de **légitimer les économies attendues par le Gouvernement**.

2. Un objectif à moyen terme : soutenir la modernisation de l'État

Le coût initial d'une réforme peut parfois constituer un frein supplémentaire à sa mise en œuvre. C'est pourquoi, en apportant un concours financier, le fonds pour la transformation de l'action publique peut favoriser la recherche d'économies.

Cependant, à défaut d'indication concrète sur les modalités de fonctionnement du fonds, **la prudence doit prévaloir**.

¹ *Projet annuel de performances de la mission « Action et transformation publiques ».*

TROISIÈME PARTIE : LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS »

La mission « Crédits non répartis » regroupe **deux programmes correspondants aux deux dotations prévues par l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances**, l'une pour les « **dépenses accidentelles et imprévisibles** » (programme 552), l'autre pour la « **provision relative aux rémunérations publiques** » (programme 551), ces dotations ne pouvant être réparties dans les autres missions au moment du vote des crédits.

La répartition de ces crédits intervient en gestion et en tant que de besoin par voie réglementaire, conformément à l'article 11 de la loi organique du 1^{er} août 2001. Le Parlement n'est pas informé *a priori* de la préparation des éventuels décrets ou arrêtés, lesquels peuvent d'ailleurs ne pas être publiés en raison du secret défense. En ces cas, seules les réponses du ministère au questionnaire budgétaire permettent aux rapporteurs spéciaux d'être avertis de la répartition de ces crédits.

I. DES CRÉDITS INITIAUX EN FORTE HAUSSE POUR 2018

Les crédits de paiement de cette mission sont habituellement faibles, l'essentiel des dépenses de l'État devant être répartis par mission, en vertu du **principe budgétaire de spécialité**, et des dispositions du II de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances. Le montant des crédits de paiement prévu dans le projet de loi de finances pour 2018 déposé à l'Assemblée nationale **atteint pourtant 414,5 millions d'euros en 2018. Ce montant, le plus élevé depuis 2006, est 68 fois supérieur** aux crédits inscrits en 2017. Cette augmentation s'explique principalement par **une ouverture exceptionnelle de crédits portée par le programme 551**, mais aussi par **une majoration des crédits du programme 552**.

A. UNE BUDGÉTISATION EXCEPTIONNELLE DU PROGRAMME 551

1. Une dotation destinée à compenser en partie la hausse de la CSG 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, en 2016**, destinée à financer l'accompagnement indemnitaire de la réforme territoriale.

En 2018, le Gouvernement entend prendre des mesures de **compensation intégrale de la hausse de 1,7 point de la contribution sociale généralisée (CSG)¹** pour le personnel de la fonction publique d'État, dont l'impact sur les finances de l'État est estimé à **3 milliards d'euros**. Est notamment prévue la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité (CES), prévue à l'article 47 du projet de loi de finances pour 2018. **Le rendement de la CES étant évalué à 1,4 milliard d'euros**, sa suppression ne sera toutefois pas suffisante, d'autant que certains agents ne sont pas redevables de la CES.

290,533 millions d'euros ont donc été inscrits en AE et en CP dans le programme 551, dans l'attente des décisions qui devaient être prises lors d'un « **rendez-vous salarial** » entre le ministre de l'action et des comptes publics et les organisations syndicales représentatives de la fonction publique.

Si la dotation du programme 551 pour 2018 semble exceptionnellement élevée au regard des budgétisations précédentes (11,5 millions d'euros en 2016), **il faut noter qu'elle est en réalité déjà diminuée des gains réalisées à partir du report** décidé par le Gouvernement de l'application du protocole « **parcours professionnels, carrières et rémunérations** » (PPCR).

2. Des crédits modifiés à l'Assemblée nationale à la suite du « rendez-vous salarial » du 16 octobre 2017

Le « rendez-vous salarial » tenu le 16 octobre 2017 a été l'occasion pour le Gouvernement de confirmer son souhait de compenser intégralement la hausse de CSG pour les agents publics.

En conséquence, une **prime fixe compensatoire sera créée en 2018**, et calculée sur la base de la rémunération de 2017. Elle sera versée par les employeurs publics à hauteur de 530 millions d'euros pour la fonction publique territoriale et de 320 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière. L'indemnité sera elle-même compensée par une baisse de 1,62 point du taux de cotisation employeur maladie pour ces deux versants de la fonction publique. **Un décret prévoyant les modalités d'introduction de ces différentes mesures** devrait être publié le **30 novembre 2016**.

À la fin de la première lecture devant l'Assemblée nationale, en seconde délibération, **le Gouvernement a déposé un amendement** sur les crédits du programme 551, en vue de **procéder à la répartition des crédits avant même leur exécution**. Les 290,5 millions d'euros d'AE et de CP sont annulés et le programme 551 n'est donc plus budgétisé. Dans le même temps, **le Gouvernement a ouvert 624 millions d'euros de crédits destinés au versement de la prime compensatoire pour la fonction publique d'État**

¹ Cette hausse est prévue à l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

sur chaque mission comportant des dépenses de personnel, tout en minorant 334 millions d'euros les dépenses de titre 2 de l'ensemble de ces missions, afin de tenir compte des effets du report de l'application du protocole « PPCR ».

Cette modification porte ainsi **l'ensemble des crédits de la mission à 124 millions d'euros en crédits de paiement et 424 millions d'euros en autorisation d'engagement.**

B. L'AUGMENTATION DE LA DOTATION DU PROGRAMME 552

1. Une dotation destinée à couvrir les dépenses accidentelles et imprévisibles

Les crédits du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » sont destinés à financer des dépenses liées à des calamités, par nature urgentes et imprévisibles, et le cas échéant, sont répartis en cours de gestion à travers un décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles, pris dans un délai rapide et sans consultation préalable du Parlement, au contraire des décrets d'avance.

Mouvements réglementaires intervenus en 2017

Le 3 octobre 2017, un mouvement réglementaire a été effectué à partir de programme 552. Le décret du 9 février 2017, non publié, a ouvert 10,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) au profit du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Cependant, les plafonds de crédits des autres missions intègrent une « **réserve de précaution** », selon le **principe d'auto-assurance, réaffirmé dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022**. Ce principe, implique que « *les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, 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 ».

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

Dès lors, la dotation du programme 552 est demeurée jusqu'alors assez faible et atteignait **24 millions d'euros en CP et 324 millions d'euros en AE en 2017.**

Maintenu en 2018, **l'écart de 300 millions d'euros entre AE et CP est récurrent 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 qui nécessiteraient la provision en AE de la totalité des dépenses de location pour toute la durée du bail.

Fixé à titre conventionnel, le **montant des AE du programme 552 paraît toutefois élevé au regard de sa sous-consommation fréquente.** En 2016, 27,1 % des AE avaient été consommées, et seuls 3 % devraient l'être en 2017.

2. Une majoration des crédits pour compenser partiellement l'abaissement du taux de mise en réserve

Annoncée par le Gouvernement, la **réduction du taux de mise en réserve, de 8 % à 3 % des crédits** – hors dépenses de personnel, pour lesquelles le taux s'élève à 0,5 % – devrait réduire de 8 milliards d'euros les capacités de redéploiements interministériels en cas d'évènements imprévisibles.

Les crédits du programme sont ainsi majorés de 100 millions d'euros en AE et en CP par rapport à 2017, dans l'optique de compenser partiellement l'abaissement du seuil de mise en réserve.

Cette majoration s'inscrit dans la nouvelle trajectoire pluriannuelle qui prévoit une augmentation significative des crédits de la mission.

II. UNE MISSION VOUÉE À DEVENIR LA « RÉSERVE CENTRALE DE BUDGÉTISATION » DE LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

A. UNE CROISSANCE EXPONENTIELLE DU PLAFOND DE CRÉDITS

1. Une trajectoire en rupture par rapport à la précédente loi de programmation des finances publiques

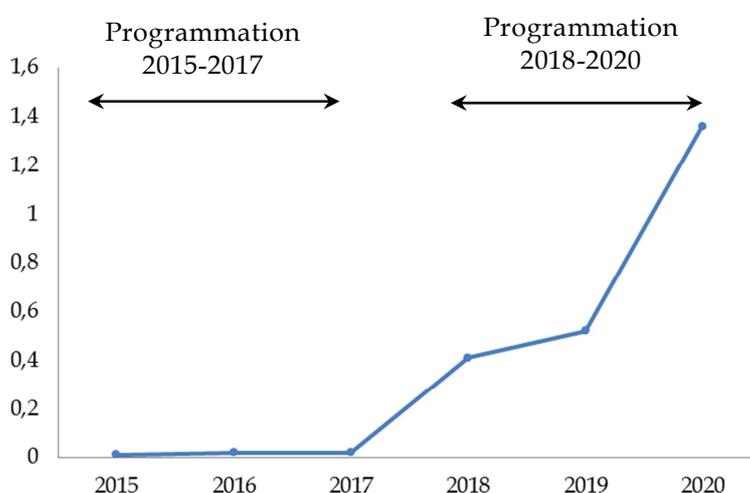
Au contraire de la programmation triennale précédente, qui avait fixé **un plafond de crédits de paiement stable**, entre 14 et 20 millions d'euros par an, le projet de loi de programmation des finances publiques

pour les années 2018 à 2022 prévoit une forte hausse des crédits alloués à la mission « Crédits non répartis ».

Le **plafond est ainsi fixé à 0,41 milliards d'euros en 2018**, en raison de l'augmentation des crédits du programme 552 et de la budgétisation du programme 551 - non maintenue à la fin de la discussion en première lecture à l'Assemblée nationale, et **progressé jusqu'en 2020 pour s'établir à 1,36 milliard d'euros**.

Évolution du plafond de crédits de la mission

(en milliards d'euros)



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

2. Une programmation voisine de celle de 2009-2011

Le Gouvernement a en fait établi une **programmation des crédits non répartis de sorte à ce qu'elle soit proche de la trajectoire retenue en 2009-2011**.

La première loi de programmation des finances publiques¹ avait en effet déjà prévu une augmentation du plafond de la mission « Provisions² », lequel passait ainsi de **0,21 milliard d'euros en 2009 à 0,75 milliard en 2010, pour atteindre finalement 1,24 milliard d'euros en 2011**.

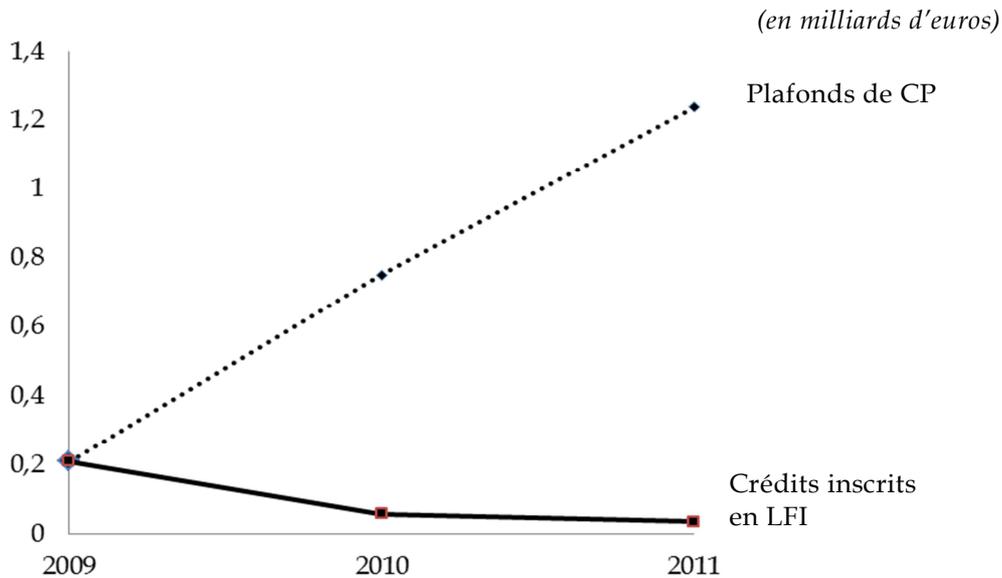
Ces plafonds étaient cependant loin d'être saturés puisque **seulement 58,5 millions d'euros et 34 millions d'euros** avaient été

¹ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

² À l'initiative des rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat, la mission « Provisions » porte depuis 2014 le titre de « Crédits non répartis ».

respectivement inscrits en loi de finances pour 2010 et en loi de finances pour 2011.

Écart entre la programmation triennale et l'inscription en loi de finances pour la période 2009-2011



Source : commission des finances, d'après la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

Cet écart significatif entre la programmation triennale et la budgétisation annuelle s'explique par **le choix du Gouvernement d'utiliser les crédits non répartis en cours de programmation pour abonder d'autres postes de dépenses** au-delà de leur plafond de crédits initial. Les **crédits de la mission « Provisions » ont ainsi été « affectés »** dans les lois de finances pour 2010 et pour 2011 afin de relever les plafonds des missions « Solidarité, insertion et égalité des chances », « Ville et logement », « Travail et emploi » et d'augmenter le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

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

Cette utilisation particulière des plafonds de crédits de la mission « Provisions » en 2009-2011 répondait à une doctrine de recours de la mission comme « réserve centrale de budgétisation ». Cette doctrine devrait être de nouveau être suivie pour la période 2018-2020.

1. Une réserve créée pour la première fois dans le contexte de la crise financière de 2008

Le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 justifiait la progression du plafond de crédits de la mission « Provisions », afin de favoriser la mise en place d'une « réserve de budgétisation » pluriannuelle, distincte de la « réserve de précaution » qui correspond au gel des crédits et dont le recours est infra-annuel. Ainsi, les crédits inscrits dans cette réserve visent à **abonder les missions du budget général pour financer des dépenses non prévues par la loi de programmation au moment de son vote.**

Si cette réserve semblait « *indispensable dans le cadre d'un budget pluriannuel pour faire face aux aléas de la prévision sur les dépenses inéluctables* », dans le contexte macro-économique de la crise financière, elle a disparu dans les lois de programmation suivantes.

D'après le rapport annexé à la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, la disparition de la réserve de budgétisation s'expliquait par l'application de la règle de progression « zéro valeur hors dette et pensions ». Ce choix d'une « *contrainte plus élevée que par le passé* » en termes de maîtrise de la dépense devait alors « *conduire à donner au principe d'auto-assurance sa pleine portée* ».

2. Le retour de la réserve de budgétisation pour la période 2018-2022

La forte hausse du plafond de la mission « Crédits non répartis » pour la nouvelle programmation pluriannuelle correspond donc à la volonté du Gouvernement de revenir à la doctrine d'emploi de la mission comme « réserve de budgétisation ».

Le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 justifie ce retour de la réserve en raison de « *l'incapacité de prévoir la totalité des événements susceptibles d'intervenir et la nécessité de pouvoir initier des actions nouvelles en cours de programmation* ».

Cependant, s'il prévoit toujours une application prioritaire du principe d'auto-assurance et du recours à la « réserve de précaution », **ce même rapport s'avère moins précis que celui qui était annexé à la loi de programmation pour 2009-2012**, lequel précisait notamment que la réserve de budgétisation soit utilisée prioritairement et si nécessaire « *pour ajuster les dotations prévues sur des postes de dépense* » définis¹, et encadrait son recours sous plusieurs conditions.

Les conditions de recours à la réserve de budgétisation créée en 2009

« a) L'utilisation de la réserve de budgétisation, d'un montant faible (moins de 0,3 % des crédits en 2010) est limitée aux cas de force majeure, qui s'entendent comme les événements :

- qui présentent un caractère irrésistible, extérieur et imprévisible ;
- qui engendrent des besoins budgétaires conduisant à un dépassement significatif du plafond de crédits de la mission.

b) Un abondement des crédits à partir de la réserve de budgétisation ne peut être accordé que lorsque l'impossibilité de financer les dépenses à l'intérieur du plafond de la mission est avérée. Les demandes d'accès à la réserve doivent donc être précisément justifiées, tant en ce qui concerne le caractère imprévisible des dérapages constatés que l'impossibilité d'y faire face par d'autres moyens ; à ce titre, il sera demandé systématiquement à l'appui de chaque demande un plan d'économies ou des gages sur d'autres dépenses.

c) Les éléments de justification devront être adressés directement par le ministre demandeur au ministre chargé du budget, qui les instruira. Le calendrier de prise en compte de ces demandes est déterminé par le ministre chargé du budget.

d) Les abondements de crédits liés à l'utilisation de la réserve de budgétisation demeurent strictement ponctuels et n'emportent pas de conséquence sur les autres années de la programmation.

La part de la réserve de budgétisation qui ne serait pas utilisée pour abonder les missions en PLF sera :

- soit utilisée pour faire face aux aléas de gestion, en complément de la réserve de précaution ;
- soit annulée pour contribuer à la maîtrise des dépenses. »

Source : rapport annexé à la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

¹ Il s'agissait des postes suivant : charges d'intérêt de la dette, des contributions de l'État au compte d'affectation spéciale pensions, prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, la part de la réserve restante pouvant toutefois abonder les plafonds annuels des autres missions.

De plus, le fait d'avoir fixé le montant des plafonds de crédits pour 2018-2020 **sur la seule considération de la proximité avec les montants de la programmation 2009-2011 semble assez arbitraire**. Le budget triennal de 2009-2011 de la mission « Provisions » avaient en effet été déterminé dans le but de tenir compte des aléas en dépense susceptibles d'intervenir dans le contexte de la crise économique et financière de 2008.

Dès lors, la **nécessité d'une augmentation aussi marquée de la réserve de budgétisation pour la période 2018-2020 paraît incertaine** : si la prudence du Gouvernement doit être saluée, l'emploi qu'il fera de cette réserve appelle la plus grande vigilance du Parlement.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 55 ter [nouveau]

Rapport sur la préparation du rétablissement des frontières avec le Royaume-Uni

Le présent article prévoit que « *le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport présentant les enjeux relatifs à la préparation du rétablissement d'une frontière douanière avec le Royaume-Uni dans la perspective de la sortie de ce pays de l'Union européenne, les conséquences sur l'organisation des administrations compétentes et les moyens supplémentaires nécessaires, le cas échéant* ».

Il est issu d'un amendement de notre collègue député Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, modifié par deux sous-amendements du Gouvernement pour en simplifier la rédaction et élargir la portée.

Compte tenu des remarques de vos rapporteurs spéciaux quant aux conséquences du « *Brexit* » sur l'organisation et le budget de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), s'agissant de l'ensemble de ces missions, ce rapport est le bienvenu.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 55 ter

Rapport sur les moyens permettant de recruter et de fidéliser des profils atypiques dans les métiers du numérique

Le présent article, issu d'un amendement de votre rapporteur spécial Thierry Carcenac, prévoit que « le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport sur les moyens d'améliorer l'attractivité de la filière des métiers du numérique et des systèmes d'information et de communication au sein de l'État. Il formule, en particulier, des propositions pour faciliter le recrutement et la fidélisation de compétences rares et recherchées. Il fournit également des éléments de comparaison avec les conditions de recrutement et de fidélisation offertes par le secteur privé et par d'autres États, notamment en matière de rémunération, de conditions de travail et d'évolution des carrières ».

Dans le contexte de la révolution numérique et des perspectives ouvertes par les techniques d'analyse de données de masse, **la difficulté de l'administration à attirer et à fidéliser des profils de haut niveau en la matière est préoccupante.**

En effet, le cadre juridique et surtout les pratiques actuelles ne permettent pas de proposer à ces profils dits « atypiques » **des perspectives de carrière, une autonomie et des rémunérations suffisamment attractives**, au regard notamment de ce qu'ils pourraient espérer dans le secteur privé (banques, compagnies d'assurances, entreprises du secteur numérique etc.). Par conséquent, peu d'entre eux choisissent d'entrer ou de rester dans l'administration, en dépit de vocations souvent affirmées.

Si les ministères économiques et financiers sont particulièrement concernés, **ce problème s'étend à l'ensemble de l'État, et a vocation à être abordé sous un angle interministériel.**

Le présent article est complémentaire de l'amendement de crédits, également proposé par votre rapporteur spécial Thierry Carcenac, qui vise à permettre le recrutement d'une vingtaine de *data scientists* « junior », soit dix pour la direction générale des finances publiques (DGFIP) et dix pour la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), dans des conditions de rémunération analogues à celles du secteur privé (soit 40 000 euros par an environ).

De plus amples développements sont consacrés à cette question dans la première partie du présent rapport (III-B « *Le recrutement des « compétences rares » : enjeu crucial, sujet tabou* »).

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

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement n° II-16 majorant de 15,7 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 22,5 millions d'euros des crédits de titre 2 afin de tirer les conséquences du report d'un an des mesures du protocole PPCR¹** (- 22,2 millions d'euros), annoncé le 16 octobre 2017 par Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et de **la création d'une indemnité compensatrice de la hausse de CSG** prévue au 1^{er} janvier 2018 (+ 44,7 millions d'euros). Cette majoration est répartie entre les trois programmes permanents de la mission, en proportion de leur masse salariale respective ;

- **d'autre part, à une minoration de 6,7 millions d'euros, destinée à gager par des économies les dépenses nouvelles.** Cette minoration est répartie entre le programme 156 (55 %), le programme 218 (25 %), le programme 302 (12 %) et enfin le programme 148 (7 %).

¹ Protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations et à l'avenir de la fonction publique.

**AMENDEMENTS ADOPTÉS
PAR LA COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

MISSION « GESTION DES FINANCES
PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

N°

1

A M E N D E M E N T

présenté par M. Nougéin
rapporteur spécial

ARTICLE 29

État B

Modifier comme suit 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 <i>dont titre 2</i>	0	2 200 000 000 2 200 000 000	0	2 200 000 000 2 200 000 000
Conduite et pilotage des politiques économiques et financières <i>dont titre 2</i>	0	0	0	0
Facilitation et sécurisation des échanges <i>dont titre 2</i>	0	0	0	0
Fonction publique <i>dont titre 2</i>	0	0	0	0
TOTAL	0	2 200 000 000	0	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 des salariés du secteur privé serait proche de 37,5 heures par semaine.

L'alignement du temps de travail dans la fonction publique sur la durée « habituelle » de travail dans le secteur privé (37,5 heures) 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 se traduirait par une économie de 700 millions d'euros pour l'ensemble de la fonction publique (5,4 millions d'agents).

L'alignement de la durée du travail dans le secteur public sur le temps de travail « habituel » dans le secteur privé 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 2018 – sachant que cette mesure continuerait à produire des effets au cours des exercices à venir.

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 2018

MISSION « GESTION DES FINANCES
PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

N°

2

A M E N D E M E N T

présenté par M. Nougéin

Rapporteur spécial

ARTICLE 29

État B

Modifier comme suit 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 <i>dont titre 2</i>	0	216 000 000	0	216 000 000
		216 000 000		216 000 000
Conduite et pilotage des politiques économiques et financières <i>dont titre 2</i>	0	0	0	0
Facilitation et sécurisation des échanges <i>dont titre 2</i>	0	0	0	0
Fonction publique <i>dont titre 2</i>	0	0	0	0
TOTAL	0	216 000 000	0	216 000 000
SOLDE		- 216 000 000		- 216 000 000

OBJET

L'article 48 du présent projet de loi de finances prévoit la réinstauration d'un jour de carence dans la fonction publique.

Lors de l'examen de cet article, il sera proposé de porter ce délai à trois jours, par mesure d'équité avec les salariés du secteur privé, qui sont soumis à ce même délai.

Cet amendement vise donc à tirer les conséquences de cette modification à venir.

Selon l'évaluation préalable de l'article 48 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.

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 2018
SECONDE PARTIE
MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET
DES RESSOURCES HUMAINES

N°	3
----	---

DIRECTION
DE LA SÉANCE

A M E N D E M E N T

présenté par
M. Thierry CARCENAC, rapporteur spécial

ARTICLE 29
ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits de titre 2 des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	700 000		700 000	
Conduite et pilotage des politiques économiques et financières		1 400 000		1 400 000
Facilitation et sécurisation des échanges	700 000		700 000	
Fonction publique				
TOTAL	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000
SOLDE	0	0	0	0

OBJET

Cet amendement vise à permettre à la DGFIP et à la DGDDI de recruter, en tant que contractuels, une vingtaine de « *data scientists* » et « *data analysts* » disposant d'un haut niveau de compétence en matière d'analyse et d'exploitation de données de masse (*big data*).

Ces compétences sont aujourd’hui devenues cruciales, et les applications potentielles sont très nombreuses pour la DGFIP et la DGDDI. Les données collectées auprès des contribuables, des établissements financiers, des collectivités ou encore des opérateurs du commerce international sont encore largement inexploitées. En particulier, le recours à des algorithmes prédictifs permettrait un meilleur ciblage des risques, une meilleure identification des enjeux, et *in fine* un meilleur service public.

Or l’administration éprouve des difficultés à recruter et fidéliser ces « profils atypiques ». En effet, le cadre juridique et surtout les pratiques actuelles ne permettent pas de proposer à ces *data scientists* et *data analysts* des perspectives de carrière, une autonomie et des rémunérations suffisamment attractives, au regard notamment de ce qu’ils pourraient espérer dans le secteur privé (banques, compagnies d’assurances, entreprises du secteur numérique etc.). Par conséquent, peu d’entre eux choisissent d’entrer ou de rester dans l’administration, en dépit de vocations souvent affirmées.

Le problème dépasse largement le seul cas de la DGFIP et de la DGDDI, et constitue un enjeu majeur pour l’État dans son ensemble, et à terme une question de souveraineté.

Le présent amendement vise à apporter une première réponse, en permettant le recrutement de 20 *data scientists* « junior », soit 10 pour la DGFIP et 10 pour la DGDDI, dans des conditions de rémunération analogues à celles du secteur privé (40 000 euros par an environ).

L’ensemble représenterait environ 1,4 million d’euros : les besoins de chaque administration sont en effet très modestes au regard de leur masse salariale globale. Il s’agit bien davantage de faire évoluer les pratiques.

À cet effet, un montant de 1,4 million d’euros serait prélevé sur les crédits de titre 2 de l’action 01 « État-major et politiques transversales » du programme 218, et affecté pour moitié à l’action 09 « Soutien » du programme 156, et pour moitié à l’action 06 « Soutien » du programme 302.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET
DES RESSOURCES HUMAINES

N°

4

DIRECTION
DE LA SÉANCE

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Thierry CARCENAC, rapporteur spécial

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 55 TER

Insérer un article ainsi rédigé :

Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport sur les moyens d'améliorer l'attractivité de la filière des métiers du numérique et des systèmes d'information et de communication au sein de l'État. Il formule, en particulier, des propositions pour faciliter le recrutement et la fidélisation de compétences rares et recherchées. Il fournit également des éléments de comparaison avec les conditions de recrutement et de fidélisation offertes par le secteur privé et par d'autres États, notamment en matière de rémunération, de conditions de travail et d'évolution des carrières.

OBJET

Dans le contexte de la révolution numérique et des perspectives ouvertes par les techniques d'analyse de données de masse, la difficulté de l'administration à attirer et à fidéliser des profils de haut niveau en la matière est préoccupante.

Alors que ces compétences sont devenues cruciales, l'administration éprouve des difficultés à recruter et fidéliser ces « profils atypiques ». En effet, le cadre juridique et surtout les pratiques actuelles ne permettent pas de proposer à ces *data scientists* et *data analysts* des perspectives de carrière, une

autonomie et des rémunérations suffisamment attractives, au regard notamment de ce qu'ils pourraient espérer dans le secteur privé (banques, compagnies d'assurances, entreprises du secteur numérique etc.). Par conséquent, peu d'entre eux choisissent d'entrer ou de rester dans l'administration, en dépit de vocations souvent affirmées.

Si les ministères économiques et financiers sont particulièrement concernés, ce problème s'étend à l'ensemble de l'État, et a vocation à être abordé sous un angle interministériel.

Afin de susciter une prise de conscience, le présent amendement propose que le Gouvernement remette un rapport au Parlement sur le sujet, afin d'explorer l'ensemble des pistes d'amélioration possibles.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 novembre 2017 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 », « Action et transformation publiques » et sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – 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 de l'administration des douanes (la DGDDI) représentent les trois quarts cet ensemble, le reste étant composé de diverses structures transversales de Bercy. Les crédits de la mission sont stables en 2018, à environ 11 milliards d'euros.

Du point de vue budgétaire, le principal enjeu est, de loin, le pilotage de la masse salariale, qui représente 80 % de l'ensemble, et un plafond d'emplois de 126 500 ETPT. Ce pilotage s'est d'ailleurs sensiblement amélioré ces dernières années, notamment en ce qui concerne les prévisions de départs en retraite.

Depuis plus d'une quinzaine d'années, la mission est l'un des principaux contributeurs à la diminution du nombre d'agents publics. Si elle arrive encore devant tous les autres ministères cette année, il faut toutefois souligner que l'effort demandé s'est atténué depuis deux ans : 1 450 emplois seront supprimés en 2018, après 1 400 en 2017, alors que les suppressions étaient plutôt de l'ordre de 2 000 emplois les années précédentes.

Cette inflexion a deux raisons principales.

Du côté de l'administration fiscale, comme l'année dernière, 500 postes seront préservés afin de préparer la mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu, applicable le 1^{er} janvier 2019. L'année dernière, il a beaucoup été question des complications que cette réforme impliquait pour les contribuables et les collecteurs, c'est-à-dire les entreprises – mais cela représente aussi un bouleversement en interne pour la DGFIP. Toutefois, ses conséquences sont encore trop mal documentées sur le plan budgétaire. En particulier, quelles sont les dépenses « perdues » du fait du report d'un an de la réforme, notamment en matière de communication et de formation ? Quelle sera la surcharge de travail pour les agents dans les services, et avec quelles

conséquences sur leurs autres tâches ? À ce stade, nous n'en savons toujours pas grand-chose.

Du côté de l'administration des douanes, l'exercice 2018 sera marqué par la création de 200 postes supplémentaires, faisant suite aux 250 de 2017 et aux 285 de 2016. Chaque année, une explication différente est donnée : les attentats de novembre 2015 et le plan de lutte anti-terroriste (PLAT), la nécessité de renforcer les contrôles en Méditerranée, et maintenant la perspective prochaine du *Brexit*. De fait, 85 % des liaisons routières entre le Royaume-Uni et le continent passent par la France : les conséquences pour la douane seront très importantes. L'Assemblée nationale a d'ailleurs adopté un article 55 *ter*, rattaché à la mission, qui demande un rapport sur le sujet : nous vous proposons de l'adopter.

À vrai dire, derrière ces rallonges successives, c'est bien une évolution structurelle qui est à l'œuvre. Après avoir vu ses effectifs diminuer drastiquement depuis la fin des années 1990, la douane fait maintenant le chemin inverse : elle renforce ses moyens pour faire face aux nouveaux défis de l'époque – la sécurité des biens et des personnes, la lutte contre les trafics, la facilitation des échanges internationaux. Les nouveaux agents seront affectés aux quelque 74 points de passage frontaliers (ports, aéroports, gares etc.), mais aussi, entre autres, aux services d'enquête et de renseignement.

Parallèlement, la DGDDI a réalisé ces dernières années un effort d'investissement très important, notamment pour renouveler ses moyens aéromaritimes. Elle dispose aujourd'hui de sept avions *Beechcraft* opérationnels, qui sont progressivement équipés des moyens de détection les plus pointus. Ce cycle d'investissement touche à sa fin : le prochain défi concerne plutôt les moyens informatiques, levier majeur de modernisation – mais je laisserai Thierry Carcenac vous en parler.

Tout en finançant ces nouvelles priorités, l'administration fiscale et la douane poursuivent un chantier de plus longue haleine : la réorganisation de leur réseau territorial.

Avec plus de 4 000 implantations, la DGFIP dispose de l'un des réseaux les plus denses de toutes les administrations. Depuis 2016, les regroupements se sont accélérés : 55 services des impôts des particuliers ou des entreprises et 125 trésoreries rurales devraient ainsi être fusionnés l'année prochaine, comme l'année dernière.

Chacun comprend bien que cette évolution est nécessaire : le maintien de petites structures fragiles, qui ne tiennent pas compte des nouvelles réalités économiques ou démographiques, n'est souhaitable ni pour les usagers, qui perdent en qualité de service, ni pour les agents, dont les conditions de travail se dégradent. Et il en va des trésoreries de la DGFIP comme des quelque 800 brigades et bureaux de douane : un service ne peut pas fonctionner correctement avec quatre agents, quand on sait que c'est le minimum nécessaire pour effectuer par exemple un contrôle de véhicule.

Cependant, on peut regretter que la concertation avec les acteurs locaux soit trop souvent défailante. Chaque administration a tendance à prendre ses décisions de son côté, de sorte que parfois un territoire peut perdre tout d'un coup une trésorerie, un bureau de douane et une gendarmerie. Cette concertation est indispensable, et il nous semble nécessaire de rappeler trois choses de bon sens : premièrement, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a prévu l'élaboration d'un schéma départemental d'amélioration et d'accessibilité des services au public : il n'est pas acceptable que certaines fermetures soient décidées avant même que le schéma soit adopté. Deuxièmement, une prévisibilité à moyen terme est indispensable, au moins pour les cas où les évolutions sont évidentes, par exemple pour les trésoreries hospitalières ou l'adaptation à la nouvelle carte intercommunale. Enfin, la présence de proximité doit être maintenue, y compris par un développement du recours aux maisons de service au public (MSAP) ou à d'autres solutions de mutualisation.

Avant de passer la parole à Thierry Carcenac, j'évoquerai rapidement la mission « Crédits non répartis ». Cette mission particulière comprend deux dotations destinées à couvrir des dépenses qui ne peuvent être réparties par mission au moment du vote de la loi de finances. Le montant des crédits non répartis atteint 414,5 millions en 2018 en crédits de paiement, d'après la version initiale du projet de loi de finances pour 2018. Cette somme exceptionnellement élevée – et la plus importante depuis 2006 – s'expliquait notamment par l'inscription de 290,5 millions sur le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques ». Cette dotation était destinée à compenser partiellement la hausse de la CSG pour les agents publics, dans l'attente des négociations salariales entre les organisations syndicales et le ministre de l'action et des comptes publics, lesquelles sont désormais derrière nous. Dès lors, l'Assemblée nationale a adopté avant-hier un amendement du Gouvernement annulant la totalité des crédits ouverts sur ce programme, les crédits ayant été *in fine* répartis par mission.

En fin de compte, le montant des crédits non répartis devrait s'élever à 124 millions, correspondant à l'intégralité de la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles ». Celui-ci est majoré de 100 millions par rapport à 2017. Le Gouvernement a en effet souhaité augmenter ces crédits afin d'absorber partiellement la baisse du taux de mise en réserve des crédits par mission de 8 % à 3 %.

Ce budget 2018 est enfin le premier de la programmation triennale pour 2018-2020. Celle-ci revêt une dimension particulière pour les crédits non répartis, qui augmenteront fortement, pour atteindre 1,36 milliard en 2020, le Gouvernement souhaitant disposer d'une réserve de budgétisation pluriannuelle.

La création de cette réserve dénote une certaine prudence du Gouvernement, mais du fait de son caractère dérogoire au principe budgétaire de spécialité, la vigilance du Parlement sera de rigueur, tant en cours d'exécution que de programmation.

Nonobstant cette remarque, nous vous proposons l'adoption des crédits de cette mission.

M. Thierry Carcenac rapporteur spécial. – Je voudrais évoquer la réorganisation à l'intérieur des services de la DGFIP et de la DGDDI. Les grands bouleversements que nous avons connus et que nous connaissons encore avec la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, du prélèvement à la source et du prélèvement forfaitaire unique, ainsi que la réforme de l'ISF ont de grandes conséquences sur l'organisation des services. Nous en avons parlé avec Bruno Parent, directeur général des finances publiques. La vigilance s'imposera, car celles-ci sont encore mal mesurées.

Les effectifs dédiés au contrôle fiscal sont en principe sanctuarisés. C'est le cas pour les inspecteurs vérificateurs, mais pas forcément pour les autres agents. Nous constatons des évolutions, notamment avec la mise en œuvre de l'« examen de comptabilité », qui est une vérification de comptabilité à distance : les contrôles sur pièces remplacent les contrôles sur place. Nous observons un renforcement tendanciel des services spécialisés, tels que les directions interrégionales du contrôle fiscal (DIRCOFI) et les services nationaux. Certains territoires disposent de plus d'agents que d'autres, si bien que les contrôles varient d'un point du territoire à l'autre. Je déplore cette discordance entre les services et l'activité économique.

Troisième motif d'inquiétude : les systèmes d'information. Les ministères disposent de systèmes très importants et très lourds. Or le coût de ces développements informatiques s'accroît parfois de plus de 100 % entre la commande et la mise en service. Certains systèmes ont dû être abandonnés, comme Louvois pour le ministère de la défense ou l'Opérateur national de paie (ONP) pour le ministère de l'économie et des finances. Aujourd'hui, les programmes sont moins coûteux mais ils restent importants : ils concernent notamment les échanges numérisés et les relations entre trésoreries et collectivités territoriales.

Nous avons entendu le directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic) qui suit ces projets : son approche est très intéressante.

Enfin, avec Bernard Lalande, rapporteur spécial de la mission « Économie », nous avons visité le *French Tech*. Cet espace situé à l'incubateur station F, à Paris, regroupe près de 30 services publics afin de répondre aux attentes des *start up*, un peu à l'image de ce que font les maisons de services au public qui offrent des services au plus près de nos concitoyens. Il est important de répondre de manière adaptée aux attentes des usagers et des entreprises.

J'en viens au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » qui est un peu particulier : il ne représente que 10 % des crédits affectés aux dépenses immobilières. Les 90 % restants se retrouvent dans 44 programmes. Nos différents collègues rapporteurs spéciaux ont soulevé les difficultés qu'ils rencontreraient en matière de gestion du patrimoine immobilier. Nous manquons d'une vision globale de l'immobilier de l'État, même si une direction immobilière de l'État a été mise en place en 2016. Initialement, les cessions de bien étaient réaffectées au ministère, à la mutualisation et au désendettement. La contribution au désendettement a finalement été supprimée l'an dernier.

L'exercice 2018 sera marqué par les opérations dérogatoires de transfert d'établissements d'enseignement supérieur sur le plateau de Saclay : aucune mutualisation n'est prévue et la cession des trois écoles va bénéficier en totalité au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cet exemple traduit bien le fait que la politique immobilière de l'État n'est pas encore arrivée à maturité.

Ce compte est doté de 572 millions d'euros, stable en apparence. Mais en neutralisant le produit tiré de la cession des établissements d'enseignement supérieur qui rejoignent le plateau de Saclay et ne reviendra in fine pas au compte d'affectation spéciale, les crédits diminuent de 12 % par rapport à 2017. Or le patrimoine immobilier de l'État mérite des moyens importants pour assurer la transition numérique et écologique mais aussi la mise aux normes d'accessibilité des bâtiments publics.

Avec Michel Bouvard, nous avons rédigé un rapport spécial sur la politique immobilière de l'État ; nous avons rencontré le ministre Gérald Darmanin pour lui faire part de nos remarques. La direction immobilière de l'État doit encore évoluer. Je relève que la loi de programmation des finances publiques encadre le mécanisme du crédit-bail immobilier dont nous avons constaté les dérives en matière de coût.

Mon avis est donc plutôt réservé sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

La mission « Action et transformation publiques » vient d'être créée : elle est dotée de 20 millions d'euros en crédits de paiement et se compose de deux programmes.

Le premier a pour objet la rénovation des cités administratives et des bâtiments mutualisés. D'ici la fin du quinquennat, ce programme devrait bénéficier de près d'un milliard d'euros.

Le second programme est consacré à la réforme de l'État. Notre collègue Christine Lavarde représente le Sénat au sein du comité « Action publique 2022 ». Dans ce cadre, la direction du budget va piloter la transformation de l'action publique pour financer sur la base d'appels à projets la mise en œuvre des réformes. Elle doit mobiliser 700 millions d'euros de crédits durant les cinq prochaines années.

Mais les crédits ne seront débloqués que plus tard : cette mission devra monter en charge à partir de 2020. C'est en fin de quinquennat que nous devrions constater l'importance des crédits affectés à cette mission.

Surtout, le grand plan d'investissement se caractérise par un principe de réallocation des crédits permettant de redistribuer chaque année entre les différentes actions du plan les montants prévus dans la programmation pluriannuelle. Dans ces conditions, et en dehors des 20 millions d'euros en crédits de paiement pour 2018, les autres éléments proposés relèvent d'une démarche programmatique non contraignante.

Je vous propose néanmoins d'adopter les crédits de la mission.

M. Marc Laménie. – Cette mission, dotée de 11 milliards d'euros, est importante. La fermeture des trésoreries, notamment dans les départements ruraux, me préoccupe. Est-il envisagé de mettre un terme à ces regroupements ? Les trésoreries sont les interlocuteurs des élus de base : la dématérialisation a été importante mais le coût de fonctionnement reste élevé.

L'administration des douanes dispose-t-elle de voitures et de motos récentes ? Nous avons vu que tel n'était pas toujours le cas pour la police et la gendarmerie.

Mme Christine Lavarde. – Comme pour le programme d'investissements d'avenir, la mission « Action et transformation publiques » ne dispose pas de tous les crédits annoncés.

Un important programme de regroupement des autorités administratives indépendantes a eu lieu sur le site de Ségur-Fontenoy : nos rapporteurs ont-ils une idée des économies de gestion qui ont résulté de cette concentration ?

J'ai l'honneur de représenter le Sénat au comité « Action publique 2022 » : notre feuille de route est bien celle qui figure dans le rapport, à savoir trouver des mesures peu onéreuses permettant d'économiser l'argent public. En revanche, on nous demande de remettre notre rapport définitif en février prochain. Même si nous nous réunissons trois à quatre fois par semaine, serons-nous capables de transformer l'action publique dans un si bref délai ?

M. Philippe Dallier. – Je découvre la réapparition de la réserve de budgétisation, qui était apparue après la crise de 2008-2009. Pouvez-vous nous dire son mode de fonctionnement ?

Ce matin, lors de la présentation de la mission « Cohésion des territoires », j'ai rappelé que certains crédits me semblaient sous-estimés, comme ceux pour l'hébergement d'urgence. D'un côté des crédits sont sous-estimés et, de l'autre, on crée une réserve de budgétisation pour régler les problèmes non prévisibles. Si à la fin de l'année, on constate que les 124 millions d'euros n'ont pas été consommés, seront-ils reportés sur l'année

d'après ou viendront-ils en déduction du déficit de l'année 2018 ? La pluri-annualité annoncée est-elle réelle ou ne s'agit-il que d'un effet d'affichage ? Si la réponse est celle que j'imagine, à quoi sert cette réserve ?

M. Bernard Lalande. – Vous concluez votre analyse des crédits proposés pour le compte d'affectation spéciale sur la gestion du patrimoine immobilier de l'État en indiquant que ces progrès se heurtent à un cadre inadapté et à une certaine inertie. Quelles sont vos suggestions ?

Comment notre administration fiscale et douanière va-t-elle s'adapter au développement du numérique dans les cinq années à venir ? La numérisation de l'économie nous permet de prendre connaissance des flux sans contrôle des pièces.

Enfin, le rapporteur spécial Claude Nougéin nous disait que la douane dispose de 74 points frontaliers, mais s'agit-il de points de passage ou de contrôles effectifs ?

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – Je vais décevoir Marc Laménie : les trésoreries vont continuer à fermer. Je suis bien conscient des chocs que cela produit dans les territoires ruraux, mais un certain nombre de trésoreries ne voient plus personne. Autrefois, les gens venaient y payer leurs impôts. Ce temps est révolu.

La douane est bien équipée en matériel, et ceci se lit dans la programmation budgétaire.

Les effectifs de la DGFIP continuent à diminuer, mais le rythme se ralentit. En outre, les contrôles fiscaux pourront s'effectuer sans déplacement dans les entreprises, grâce à la dématérialisation.

Pour ce qui est du prélèvement à la source, la collecte effectuée par les entreprises pourrait déboucher sur des économies pour l'État. La délégation aux entreprises, à laquelle j'appartiens, suit ce sujet.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Certes, il y a eu des fermetures de trésoreries rurales, et il y en aura d'autres, mais des trésoreries spécialisées ont été créées pour plus d'efficacité, notamment les trésoreries hospitalières ou sur le logement.

Lors des précédents rapports, nous avons des difficultés à connaître l'état du matériel opérationnel de la douane, notamment pour le renouvellement des bateaux, l'entretien des avions et des véhicules. D'après le directeur général des douanes, il n'y a plus de problèmes majeurs aujourd'hui.

En ce qui concerne le site de Ségur-Fontenoy, tous les déménagements n'ont pas encore eu lieu. Certains baux vont être résiliés : nous saurons l'an prochain quelles sont les économies réellement réalisées. Ce programme relève de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Comme je vous le disais dans mon propos liminaire, le compte d'affectation spéciale ne regroupe que 10 % des crédits ; le reste des crédits se retrouve dans 44 programmes.

De façon plus précise, les économies de loyer permises par le transfert de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) devraient s'élever à environ un million d'euros et les cessions à venir des futurs locaux libérés sont estimées à 151 millions d'euros.

Le Gouvernement avait déjà eu recours à la réserve de budgétisation entre 2009 et 2011, et avait procédé à la répartition des crédits en cours de programmation, dans les projets de loi de finances successifs. Les crédits peuvent également être annulés. Finalement, il ne devrait plus rester beaucoup de crédits sur la mission en fin de programmation.

En matière de numérisation, il va falloir voir quels sont les coûts des programmes et les conséquences sur les personnels. Nous nous heurtons à une inadéquation entre la composition des équipes de contrôle et la réalité du terrain : nous avons constaté des disparités étonnantes entre le nombre d'agents et le tissu fiscal, qu'il s'agisse des particuliers ou des entreprises.

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – L'amendement n°1 a déjà été adopté par notre commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 : il vise à réduire les crédits du programme 156 à hauteur de 2,2 milliards d'euros. Cette économie résulte d'un alignement du temps de travail des agents publics qui se monte, selon la Cour des comptes, à 1 594 heures par an, sur la durée habituelle du travail des salariés du secteur privé, soit 1 710 heures.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Nous avons déjà eu ce débat. Michel Bouvard avait déposé cet amendement auquel je m'étais opposé.

M. Bernard Lalande. – Nous voterons contre cet amendement car nous ne sommes pas convaincus que c'est ainsi qu'on peut augmenter la durée du travail de la fonction publique.

M. Vincent Éblé, président. – Nous verrons l'efficacité de cet amendement.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – L'amendement n° 2 a également été adopté par notre commission et par le Sénat dans une version légèrement différente lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2015 et 2016. Il tire les conséquences par anticipation d'un amendement qui sera déposé à l'article 48 du projet de loi de finances visant à porter le délai

de carence applicable aux congés maladie des agents publics d'un à trois jours. Les économies, estimées à 216 millions, sont imputées sur les crédits du programme 156. Dans la mesure où elles concernent la fonction publique d'État en son entier, elles devront être réparties entre l'ensemble des missions.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Lors de nos rencontres avec le directeur général des douanes et le directeur général des finances publiques, nous avons constaté que ces administrations, comme d'autres, éprouvaient de grandes difficultés à recruter, en tant que contractuels, certains « profils atypiques » très recherchés.

L'amendement n° 3 transfère 1,4 million d'euros en provenance du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » vers les programmes 156 et 302, afin de permettre à la DGFIP et à la DGDDI de recruter, en tant que contractuels, une vingtaine de « *data scientists* » et de « *data analysts* » disposant d'un haut niveau de compétence en matière d'analyse et d'exploitation de données de masse.

L'amendement n° 3 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – L'article 55 *ter* prévoit un rapport sur le renforcement des moyens affectés à la douane pour faire face au *Brexit*.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 55 *ter*.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – En complément de mon amendement de crédits sur le recrutement dans la filière numérique, je demande par amendement un rapport pour évaluer la façon de rendre attractifs les métiers du numérique dans les services de l'État.

La commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 55 *ter*.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des missions « Crédits non répartis » et « Action et transformation publiques » ainsi que du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », tels que modifiés par ses amendements. Elle lui a également proposé d'adopter sans modification les crédits des missions « Crédits non répartis » et « Action et transformation publiques » ainsi que ceux du compte spécial. Enfin, elle lui a proposé d'adopter sans modification l'article 55 *ter* et d'adopter l'article additionnel après l'article 55 *ter*.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- M. Bruno PARENT, directeur général ;
- M. Vincent MAZAURIC, directeur général adjoint ;
- Mme Virginie BEAUMEUNIER, cheffe du service Stratégie Pilotage Budget.

Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

- M. Rodolphe GINTZ, directeur général ;
- M. Jean-Michel THILLIEZ, directeur général adjoint ;
- Mme Fabienne DEBAUX, sous-directrice A. Ressources humaines, relations sociales et organisation ;
- Mme Laurence JACLARD, responsable des relations institutionnelles.

Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)

- M. Henri VERDIER, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État ;
- M. Vincent ROBERTI, auditeur des grands projets de l'État ;

Agence du numérique

- M. Antoine DARODES, directeur de l'Agence du Numérique ;
- M. David MONTEAU, directeur de la mission French Tech ;
- M. Louis FLEURET, responsable du French Tech Central à Station F.

ANNEXE
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
« GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES
RESSOURCES HUMAINES »

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

(en euros)

<i>en AE</i>		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution PLF 2018/ LFI 2017	
01 - Fiscalité des grandes entreprises	Total :	123 288 771	111 311 303	113 691 712	2 380 409	2,1%
	Titre 2 :	105 214 283	105 711 303	106 841 712	1 130 409	1,1%
	Titre 3 :	18 074 488	5 600 000	6 850 000	1 250 000	22,3%
02 - Fiscalité des PME	Total :	1 646 842 484	1 682 200 158	1 636 645 632	-45 554 526	-2,7%
	Titre 2 :	1 574 046 307	1 621 560 158	1 581 720 632	-39 839 526	-2,5%
	Titre 3 :	64 305 138	50 440 000	46 245 000	-4 195 000	-8,3%
	Titre 5 :	8 491 039	10 200 000	8 680 000	-1 520 000	-14,9%
03 - Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	Total :	2 187 499 336	2 212 729 350	2 186 550 770	-26 178 580	-1,2%
	Titre 2 :	2 105 379 132	2 125 124 350	2 097 780 770	-27 343 580	-1,3%
	Titre 3 :	78 398 172	85 360 000	83 900 000	-1 460 000	-1,7%
	Titre 5 :	3 722 032	2 245 000	4 870 000	2 625 000	116,9%
05 - Gestion financière de l'Etat hors fiscalité	Total :	712 755 648	730 072 672	716 732 882	-13 339 790	-1,8%
	Titre 2 :	700 448 519	717 622 672	698 782 882	-18 839 790	-2,6%
	Titre 3 :	9 849 159	10 500 000	13 110 000	2 610 000	24,9%
	Titre 5 :	2 457 970	1 950 000	4 840 000	2 890 000	148,2%
06 - Gestion des pensions	Total :	64 586 145	64 149 835	63 622 571	-527 264	-0,8%
	Titre 2 :	59 772 813	58 149 835	57 722 571	-427 264	-0,7%
	Titre 3 :	3 649 709	4 450 000	5 100 000	650 000	14,6%
	Titre 5 :	826 813	800 000	800 000	0	0,0%
	Titre 6 :	336 810	750 000		-750 000	-100,0%
07- Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	Total :	1 347 099 695	1 363 809 800	1 342 617 894	-21 191 906	-1,6%
	Titre 2 :	1 321 348 116	1 336 629 800	1 316 996 894	-19 632 906	-1,5%
	Titre 3 :	25 369 752	26 160 000	25 190 000	-970 000	-3,7%
	Titre 5 :	381 827	1 020 000	431 000	-589 000	-57,7%
08 - Gestion des fonds déposés	Total :	53 487 204	57 029 463	53 517 729	-3 511 734	-6,2%
	Titre 2 :	53 462 100	56 566 463	53 171 729	-3 394 734	-6,0%
	Titre 3 :	25 104	463 000	346 000	-117 000	-25,3%

09 - Soutien	Total :	1 902 566 856	2 024 408 991	1 998 281 441	-26 127 550	-1,3%
	Titre 2 :	1 015 731 264	997 921 619	1 021 136 707	23 215 088	2,3%
	Titre 3 :	863 486 813	1 000 897 372	940 505 734	-60 391 638	-6,0%
	Titre 5 :	23 007 449	25 240 000	36 299 000	11 059 000	43,8%
	Titre 6 :	339 841	350 000	340 000	-10 000	-2,9%
Total P. 156 (en AE)	Total :	8 038 126 139	8 245 711 572	8 111 660 631	-134 050 941	-1,6%
	Titre 2 :	6 935 402 534	7 019 286 200	6 934 153 897	-85 132 303	-1,2%
	Titre 3 :	1 063 158 335	1 183 870 372	1 121 246 734	-62 623 638	-5,3%
	Titre 5 :	38 887 130	41 455 000	55 920 000	14 465 000	34,9%
	Titre 6 :	676 651	1 100 000	340 000	-760 000	-69,1%

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

(en euros)

<i>en CP</i>		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution PLF 2018/ LFI 2017	
01 - Fiscalité des grandes entreprises	Total :	117 120 874	114 911 303	117 341 712	2 430 409	2,1%
	Titre 2 :	105 214 283	105 711 303	106 841 712	1 130 409	1,1%
	Titre 3 :	11 906 591	9 200 000	10 500 000	1 300 000	14,1%
02 - Fiscalité des PME	Total :	1 631 132 480	1 681 450 158	1 641 547 632	-39 902 526	-2,4%
	Titre 2 :	1 574 046 307	1 621 560 158	1 581 720 632	-39 839 526	-2,5%
	Titre 3 :	51 186 310	52 660 000	52 735 000	75 000	0,1%
	Titre 5 :	5 899 863	7 230 000	7 092 000	-138 000	-1,9%
03- Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	Total :	2 185 694 672	2 208 684 350	2 181 942 770	-26 741 580	-1,2%
	Titre 2 :	2 105 379 132	2 125 124 350	2 097 780 770	-27 343 580	-1,3%
	Titre 3 :	78 040 327	82 290 000	81 350 000	-940 000	-1,1%
	Titre 5 :	2 275 213	1 270 000	2 812 000	1 542 000	121,4%
05- Gestion financière de l'Etat hors fiscalité	Total :	715 814 673	729 442 672	715 842 882	-13 599 790	-1,9%
	Titre 2 :	700 448 519	717 622 672	698 782 882	-18 839 790	-2,6%
	Titre 3 :	12 996 453	11 560 000	12 460 000	900 000	7,8%
	Titre 5 :	2 369 701	260 000	4 600 000	4 340 000	1669,2%
06- Gestion des pensions	Total :	64 680 623	64 149 835	63 622 571	-527 264	-0,8%
	Titre 2 :	59 772 813	58 149 835	57 722 571	-427 264	-0,7%
	Titre 3 :	3 855 197	4 450 000	5 100 000	650 000	14,6%
	Titre 5 :	715 803	800 000	800 000	0	0,0%
	Titre 6 :	336 810	750 000		-750 000	-100,0%
07- Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	Total :	1 350 897 169	1 360 439 800	1 343 173 894	-17 265 906	-1,3%
	Titre 2 :	1 321 348 116	1 336 629 800	1 316 996 894	-19 632 906	-1,5%
	Titre 3 :	28 898 213	23 680 000	25 490 000	1 810 000	7,6%
	Titre 5 :	650 840	130 000	687 000	557 000	428,5%
08- Gestion des fonds déposés	Total :	53 487 488	56 940 463	53 434 329	-3 506 134	-6,2%
	Titre 2 :	53 462 100	56 566 463	53 171 729	-3 394 734	-6,0%
	Titre 3 :	25 388	374 000	262 600	-111 400	-29,8%
09- Soutien	Total :	1 877 128 306	1 870 278 008	1 937 224 841	66 946 833	3,6%
	Titre 2 :	1 015 731 264	997 921 619	1 021 136 707	23 215 088	2,3%
	Titre 3 :	839 711 411	851 466 389	875 948 134	24 481 745	2,9%
	Titre 5 :	21 344 301	20 540 000	39 800 000	19 260 000	93,8%
	Titre 6 :	339 841	350 000	340 000	-10 000	-2,9%
Total P. 156 (en CP)	Total :	7 995 956 285	8 086 296 589	8 054 130 631	-32 165 958	-0,4%
	Titre 2 :	6 935 402 534	7 019 286 200	6 934 153 897	-85 132 303	-1,2%
	Titre 3 :	1 026 619 890	1 035 680 389	1 063 845 734	28 165 345	2,7%
	Titre 5 :	33 255 721	30 230 000	55 791 000	25 561 000	84,6%
	Titre 6 :	676 651	1 100 000	340 000	-760 000	-69,1%

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

(en euros)

<i>en AE</i>		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution PLF 2018/ LFI 2017	
01 - Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	Total :	482 779 763	520 792 448	531 068 927	10 276 479	2,0%
	Titre 2 :	459 028 797	445 875 089	461 985 625	16 110 536	3,6%
	Titre 3 :	19 576 300	65 417 359	56 665 302	-8 752 057	-13,4%
	Titre 5 :	4 172 073	9 500 000	12 418 000	2 918 000	30,7%
03 - Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	Total :	140 670 632	176 289 023	194 905 187	18 616 164	10,6%
	Titre 2 :	104 576 202	135 809 761	138 665 976	2 856 215	2,1%
	Titre 3 :	24 005 152	13 259 662	30 395 447	17 135 785	129,2%
	Titre 5 :	12 089 278	27 219 600	25 843 764	-1 375 836	-5,1%
04 - Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	Total :	205 646 472	266 242 261	264 729 945	-1 512 316	-0,6%
	Titre 2 :	205 621 042	231 830 759	233 439 841	1 609 082	0,7%
	Titre 3 :	25 430	28 644 502	21 283 504	-7 360 998	-25,7%
	Titre 5 :	0	5 767 000	10 006 600	4 239 600	73,5%
05 - Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	Total :	321 488 538	282 420 209	261 881 790	-20 538 419	-7,3%
	Titre 2 :	139 440 730	151 150 780	148 448 024	-2 702 756	-1,8%
	Titre 3 :	850 925	17 001 429	13 295 766	-3 705 663	-21,8%
	Titre 5 :	15 994	3 160 000	4 030 000	870 000	27,5%
	Titre 6 :	181 180 889	111 108 000	96 108 000	-15 000 000	-13,5%
06 - Soutien	Total :	452 542 927	294 477 317	306 564 891	12 087 574	4,1%
	Titre 2 :	240 377 982	234 946 613	239 969 482	5 022 869	2,1%
	Titre 3 :	177 629 504	40 979 704	54 691 409	13 711 705	33,5%
	Titre 5 :	33 138 104	17 451 000	10 804 000	-6 647 000	-38,1%
	Titre 6 :	1 397 337	1 100 000	1 100 000	0	0,0%
Total P. 302 (enAE)	Total :	1 603 128 332	1 540 221 258	1 559 150 740	18 929 482	1,2%
	Titre 2 :	1 149 044 753	1 199 613 002	1 222 508 948	22 895 946	1,9%
	Titre 3 :	222 087 311	165 302 656	176 331 428	11 028 772	6,7%
	Titre 5 :	49 415 449	63 097 600	63 102 364	4 764	0,0%
	Titre 6 :	182 580 819	112 208 000	97 208 000	-15 000 000	-13,4%

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

(en euros)

<i>en CP</i>		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution PLF 2018/ LFI 2017	
01 - Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	Total :	482 779 763	516 836 187	529 944 549	13 108 362	2,5%
	Titre 2 :	459 028 797	445 875 089	461 985 625	16 110 536	3,6%
	Titre 3 :	19 576 300	62 818 441	56 478 924	-6 339 517	-10,1%
	Titre 5 :	4 172 073	8 142 657	11 480 000	3 337 343	41,0%
03 - Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	Total :	140 670 632	170 994 640	200 180 601	29 185 961	17,1%
	Titre 2 :	104 576 202	135 809 761	138 665 976	2 856 215	2,1%
	Titre 3 :	24 005 152	12 732 879	30 511 685	17 778 806	139,6%
	Titre 5 :	12 089 278	22 452 000	31 002 940	8 550 940	38,1%
04 - Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	Total :	205 646 472	265 104 265	265 888 679	784 414	0,3%
	Titre 2 :	205 621 042	231 830 759	233 439 841	1 609 082	0,7%
	Titre 3 :	25 430	27 506 506	21 203 438	-6 303 068	-22,9%
	Titre 5 :	0	5 767 000	11 245 400	5 478 400	95,0%
05 - Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	Total :	321 488 538	281 665 772	261 790 474	-19 875 298	-7,1%
	Titre 2 :	139 440 730	151 150 780	148 448 024	-2 702 756	-1,8%
	Titre 3 :	850 925	16 325 992	13 248 736	-3 077 256	-18,8%
	Titre 5 :	15 994	3 081 000	3 985 714	904 714	29,4%
	Titre 6 :	181 180 889	111 108 000	96 108 000	-15 000 000	-13,5%
06 - Soutien	Total :	452 542 927	291 663 629	306 265 518	14 601 889	5,0%
	Titre 2 :	240 377 982	234 946 613	239 969 482	5 022 869	2,1%
	Titre 3 :	177 629 504	39 472 016	52 678 411	13 206 395	33,5%
	Titre 5 :	33 138 104	16 145 000	12 517 625	-3 627 375	-22,5%
	Titre 6 :	1 397 337	1 100 000	1 100 000	0	0,0%
Total P. 302 (en CP)	Total :	1 603 128 332	1 526 264 493	1 564 069 821	37 805 328	2,5%
	Titre 2 :	1 149 044 753	1 199 613 002,0	1 222 508 948	22 895 946	1,9%
	Titre 3 :	222 087 311	158 855 834,0	174 121 194	15 265 360	9,6%
	Titre 5 :	49 415 449	55 587 657,0	70 231 679	14 644 022	26,3%
	Titre 6 :	182 580 819	112 208 000,0	97 208 000	-15 000 000	-13,4%

**Évolution par action et par titre des crédits (AE) du programme 218
 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières »**

(en euros)

<i>en AE</i>		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution PLF 2018/ LFI 2017	
01 - État-major et politiques transversales	Total :	294 620 094	313 373 601	303 981 654	-9 391 947	-3,0%
	Titre 2 :	158 990 079	160 279 033	145 201 654	-15 077 379	-9,4%
	Titre 3 :	134 006 335	150 660 100	156 480 000	5 819 900	3,9%
	Titre 5 :	1 246 876	2 135 576	2 000 000	-135 576	-6,3%
	Titre 7 :	349 804	298 892	300 000	1 108	0,4%
02 - Expertise, audit, évaluation et contrôle	Total :	70 168 049	69 633 151	75 110 890	5 477 739	7,9%
	Titre 2 :	68 983 232	66 355 439	70 240 890	3 885 451	5,9%
	Titre 3 :	1 150 760	3 275 712	4 870 000	1 594 288	48,7%
	Titre 6 :	-23 920	2 000		-2 000	-100,0%
05 - Prestation d'appui et support	Total :	567 102 744	455 128 837	419 060 610	-36 068 227	-7,9%
	Titre 2 :	189 111 580	206 702 971	201 196 388	-5 506 583	-2,7%
	Titre 3 :	348 777 394	231 646 059	200 579 222	-31 066 837	-13,4%
	Titre 5 :	14 523 287	1 892 984	16 985 000	15 092 016	797,3%
	Titre 6 :	14 688 339	14 886 823	300 000	-14 586 823	-98,0%
07 - Pilotage des finances publiques et projets interministériels	Total :	165 243 142	165 297 678	187 148 750	21 851 072	13,2%
	Titre 2 :	75 687 784	73 657 160	82 828 750	9 171 590	12,5%
	Titre 3 :	68 900 642	56 848 897	61 594 000	4 745 103	8,3%
	Titre 5 :	20 654 716	34 791 621	42 726 000	7 934 379	22,8%
Total P. 218 (en AE)	Total :	1 097 134 029	1 003 433 267	985 301 904	-18 131 363	-1,8%
	Titre 2 :	492 772 675	506 994 603	499 467 682	-7 526 921	-1,5%
	Titre 3 :	552 835 131	442 430 768	423 523 222	-18 907 546	-4,3%
	Titre 5 :	36 479 856	38 820 181	61 711 000	22 890 819	59,0%
	Titre 6 :	14 691 419	14 888 823	300 000	-14 588 823	-98,0%
	Titre 7 :	354 948	298 892	300 000	1 108	0,4%

**Évolution par action et par titre des crédits (CP) du programme 218
« Conduite et pilotage des politiques économiques et financières »**

(en euros)

<i>en CP</i>		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution PLF 2018/ LFI 2017	
01 - État-major et politiques transversales	Total :	293 611 652	313 378 572	#REF!	#REF!	#REF!
	Titre 2 :	158 990 079	160 279 033	145 201 654	-15 077 379	-9,4%
	Titre 3 :	132 653 828	150 665 002	156 490 000	5 824 998	3,9%
	Titre 5 :	1 590 191	2 135 645	2 000 000	-135 645	-6,4%
	Titre 7 :	349 804	298 892			
02 - Expertise, audit, évaluation et contrôle	Total :	70 904 138	69 633 257	73 710 890	4 077 633	5,9%
	Titre 2 :	68 983 232	66 355 439	70 240 890	3 885 451	5,9%
	Titre 3 :	1 863 670	3 275 818	3 470 000	194 182	5,9%
	Titre 5 :	54 236	0		0	
	Titre 6 :	0	2 000		-2 000	-100,0%
05 - Prestation d'appui et support	Total :	461 117 276	461 547 839	433 153 372	-28 394 467	-6,2%
	Titre 2 :	189 111 580	206 702 971	201 196 388	-5 506 583	-2,7%
	Titre 3 :	250 696 534	236 669 640	221 957 984	-14 711 656	-6,2%
	Titre 5 :	7 625 622	3 287 921	9 699 000	6 411 079	195,0%
	Titre 6 :	13 681 396	14 887 307	300 000	-14 587 307	-98,0%
	Titre 7 :	2 144	0		0	!
07 - Pilotage des finances publiques et projets interministériels	Total :	162 140 169	163 276 912	193 048 750	29 771 838	18,2%
	Titre 2 :	75 687 784	73 657 160	82 828 750	9 171 590	12,5%
	Titre 3 :	61 652 860	51 748 488	65 966 268	14 217 780	27,5%
	Titre 5 :	24 799 525	37 871 264	44 253 732	6 382 468	16,9%
Total P. 218 (en CP)	Total :	987 773 235	1 007 836 580	1 003 604 666	-4 231 914	-0,4%
	Titre 2 :	492 772 675	506 994 603	499 467 682	-7 526 921	-1,5%
	Titre 3 :	446 866 892	442 358 948	447 884 252	5 525 304	1,2%
	Titre 5 :	34 069 574	43 294 830	55 952 732	12 657 902	29,2%
	Titre 6 :	13 709 146	14 889 307	300 000	-14 589 307	-98,0%
	Titre 7 :	354 948	298 892		-298 892	-100,0%

**Évolution par action et par titre des crédits (en AE)
 du programme 148 « Fonction publique »**

(en euros)

<i>en AE</i>		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution PLF 2018/ LFI 2017	
01 - Formation des fonctionnaires	Total :	77 911 325	83 130 000	84 397 851	1 267 851	1,5%
	Titre 2 :	113 737	200 000	200 000	0	0,0%
	Titre 3 :	72 498 685	76 651 517	78 519 368	1 867 851	2,4%
	Titre 6 :	4 933 455	6 278 483	5 678 483	-600 000	-9,6%
02 - Action sociale interministérielle	Total :	112 534 235	124 226 458	119 874 239	-4 352 219	-3,5%
	Titre 3 :	107 005 289	113 815 387	112 517 864	-1 297 523	-1,1%
	Titre 5 :	3 549 527	8 194 498	6 856 375	-1 338 123	-16,3%
	Titre 6 :	1 979 419	2 216 573	500 000	-1 716 573	-77,4%
03 - Appui, ressources humaines et apprentissage	Total :	30 000 000	32 786 573	34 841 969	2 055 396	6,3%
	Titre 2 :	30 000 000	32 786 573	29 800 000	-2 986 573	-9,1%
	Titre 3 :	0	0	5 041 969	5 041 969	
Total P. 148 (en AE)	Total :	190 445 560	240 143 031	239 114 059	-1 028 972	-0,4%
	Titre 2 :	113 737	32 986 573	30 000 000	-2 986 573	-9,1%
	Titre 3 :	179 503 974	190 466 904	196 079 201	5 612 297	2,9%
	Titre 5 :	3 914 975	8 194 498	6 856 375	-1 338 123	-16,3%
	Titre 6 :	6 912 874	8 495 056	6 178 483	-2 316 573	-27,3%

**Évolution par action et par titre des crédits (en CP)
 du programme 148 « Fonction publique »**

(en euros)

<i>en CP</i>		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution PLF 2018/ LFI 2017	
01 - Formation des fonctionnaires	Total :	77 715 275	83 130 000	84 397 851	1 267 851	1,5%
	Titre 2 :	113 737	200 000	200 000	0	0,0%
	Titre 3 :	72 325 281	76 651 517	78 519 368	1 867 851	2,4%
	Titre 6 :	4 903 455	6 278 483	5 678 483	-600 000	-9,6%
02 - Action sociale interministérielle	Total :	112 996 199	124 226 458	119 817 739	-4 408 719	-3,5%
	Titre 3 :	107 583 801	114 543 836	112 617 739	-1 926 097	-1,7%
	Titre 5 :	3 359 229	7 466 049	6 700 000	-766 049	-10,3%
	Titre 6 :	2 053 169	2 216 573	500 000	-1 716 573	-77,4%
Titre 7 :	0	0	0	0		
03 - Appui, ressources humaines et apprentissage	Total :	30 000 000	32 786 573	34 898 469	2 111 896	6,4%
	Titre 2 :	30 000 000	32 786 573	29 800 000	-2 986 573	-9,1%
	Titre 3 :			5 098 469	5 098 469	
Total P. 148 (en CP)	Total :	190 711 474	240 143 031	239 114 059	-1 028 972	-0,4%
	Titre 2 :	113 737	32 986 573	30 000 000	-2 986 573	-9,1%
	Titre 3 :	179 909 082	191 195 353	196 235 576	5 040 223	2,6%
	Titre 5 :	3 732 031	7 466 049	6 700 000	-766 049	-10,3%
	Titre 6 :	6 956 624	8 495 056	6 178 483	-2 316 573	-27,3%