

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020**  
**MISSIONS « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »,**  
**« CRÉDITS NON RÉPARTIS » ET « ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES »**

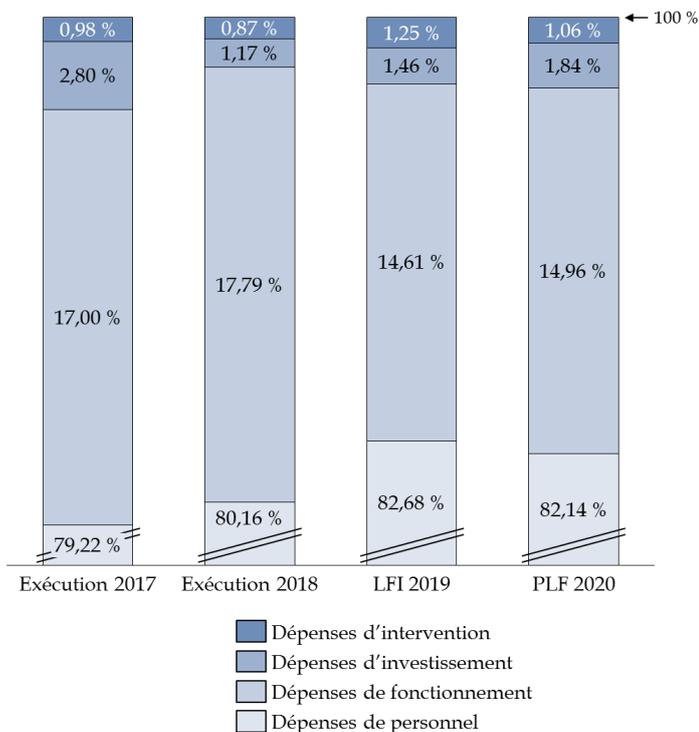
**COMMISSION DES FINANCES**

*La mission « Gestion des ressources humaines et des finances publiques » : les grands défis de la direction générale des finances publiques et de la direction générale des douanes et droits indirects*

La mission continue de contribuer à la maîtrise des dépenses publiques

- La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est la **principale mission du pôle économique et financier de l'État**. L'**administration fiscale** (la DGFIP) et l'**administration des douanes** (la DGDDI) représentent **89 % des crédits de la mission** (programmes 156 et 302), les 11 % restant étant alloués à diverses politiques transversales portées par les programmes 148 « Fonction publique » et 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières ».
- Si **les crédits de la mission se stabilisent entre 2019 et 2020** (10,46 milliards d'euros, + 0,14 %), ils demeurent supérieurs au plafond inscrit en loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Toutefois, **les dépenses de personnel (82,14 % des crédits) sont en baisse**, ce qui s'explique par les efforts continus demandés à la DGFIP pour **rationaliser son réseau et contribuer à la baisse des effectifs de l'État**. Vos rapporteurs spéciaux constatent ainsi que la réduction des effectifs à la DGFIP représenterait **le tiers des suppressions de postes envisagées sur le quinquennat** (15 000).

**Part des différents types de dépenses dans les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**



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

Une stabilisation des crédits nécessaire pour permettre à la DGFIP et à la DGDDI  
de faire face à de multiples défis

(1) Le premier défi de ces deux grandes administrations de réseau, qui comptent à elles deux plus de 117 000 ETPT, est celui de leur **réorganisation**, avec deux logiques bien différentes :

- La réorganisation du réseau territorial. Si un nouveau processus de concertation a été lancé en juin 2019 afin de faire participer élus locaux, agents et préfets à la définition des nouvelles implantations de la DGFIP sur les territoires, vos rapporteurs spéciaux relèvent que ces discussions ne se déroulent pas sans accroc. Ainsi, la réforme pourrait-elle être reportée dans une quinzaine de départements, faute d'accord. La réorganisation de la DGDDI se traduit quant à elle par un basculement géographique : alors que des emprises régulières sont allégées dans les départements de l'Est et du Sud de la France, d'autres structures sont créées au Nord de la France.
- La déconcentration des services de l'administration centrale vers les villes des territoires ruraux et périurbains. La DGFIP devrait, là-encore, être fortement mise à contribution. Sur les 4 000 agents qui seraient mutés en 2020 selon les déclarations du Gouvernement, 3 000 proviendraient de l'administration fiscale. Les villes éligibles ont peu de temps pour constituer un dossier de candidature : lancé le 17 octobre, le processus sera clos le 28 novembre. Vos rapporteurs spéciaux relèvent en outre, que, d'après le cahier des charges, ce sont surtout les villes moyennes qui seront les plus susceptibles d'être sélectionnées (immobilier disponible, attractivité et dynamisme du bassin d'emploi, accès aux services publics).
- Le chantier est donc colossal. Vos rapporteurs spéciaux insistent sur les deux pendants d'une telle restructuration : la **gestion des ressources humaines** et la **gestion immobilière des emprises territoriales** ainsi transformées, délaissées ou nouvellement acquises. De tels projets de restructuration, qui visent à rationaliser les effectifs et les coûts, peuvent en effet se traduire par des **coûts de transition extrêmement élevés**. Il en est par exemple ainsi des dispositifs d'accompagnement proposés aux agents des finances publiques qui ne voudraient pas effectuer une mobilité géographique ou de métier.

(2) La dette technologique supportée par la DGFIP et la DGDDI et leur **capacité à conduire des projets informatiques de grande ampleur** constituent pour elles leur second défi. Les enjeux sont pourtant très élevés : ces deux administrations assurent une mission essentielle au bon fonctionnement de l'État, celle du recouvrement de ses recettes. **Vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent de voir que l'exercice de cette mission s'appuie sur des logiciels vieillissants**. À titre d'exemple, parmi les logiciels que la DGFIP juge obsolètes figure celui chargé d'éditer les bulletins de salaire et de pension des agents de la fonction publique. Ils sont également **préoccupés par les difficultés de recrutement** constatées par la DGFIP et, surtout, la DGDDI (80 % des postes d'informaticiens ouverts en 2018 n'ont pas été pourvus).

- Pour ne pas que cette dette technologique ne conduise à une crise et provoque des défaillances, la DGFIP et la DGDDI sont obligées d'y consacrer des crédits informatiques conséquents. Conséquence, **les crédits sont préemptés par la maintenance, au détriment des investissements**. Pour contourner ce problème, les deux directions ont choisi de recourir au Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) de la mission « Action et transformation publiques ».
- Vos rapporteurs spéciaux voient toutefois d'un œil favorable le changement amorcé dans le projet de loi de finances pour 2020. En effet, **les crédits informatiques connaissent une hausse conséquente**, ils devraient ainsi bondir de 40% (AE) et 22 % (CP) pour la DGFIP. **Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que cela ne soit pas un simple effet d'annonce, mais bien l'amorce d'une trajectoire pluriannuelle vertueuse**.

(3) Enfin, troisième défi, **la transformation des métiers et des procédures doit inviter la DGFIP et la DGDDI à faire preuve de beaucoup de précaution dans la gestion de leurs personnels**, d'autant plus quand les dépenses de personnel représentent les 4/5èmes de leurs crédits.

- **Vos rapporteurs spéciaux insistent tout particulièrement sur la nécessité de donner davantage de visibilité aux agents.** Il y a certes des aléas qui ne dépendent pas de l'administration, comme le report du Brexit, mais il existe d'**importantes marges de progrès**. Le Gouvernement ne peut pas imposer à un site trois restructurations en moins de six ans... Aucune des personnes auditionnées par vos rapporteurs spéciaux n'a voulu se risquer à donner un chiffre sur les impacts attendus, en termes d'effectifs, de la dématérialisation, de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ou encore de l'unification du recouvrement.
- La **mission interministérielle « France Recouvrement »**, présidée par Alexandre Gardette, préconise en effet de **transférer à la DGFIP les produits aujourd'hui recouverts par la DGDDI**. Ce transfert serait progressif et implique, pour chaque produit, la constitution d'un groupe de travail chargé d'en étudier les impacts métiers et sociaux. Si vos rapporteurs spéciaux considèrent que cette unification peut générer, à terme, des **économies liées à la mutualisation des tâches ainsi que des gains de productivité**, ils se montrent beaucoup **plus sceptiques quant à la possibilité de réaliser des économies à court terme**. En effet, cette réforme ne se fait pas sans susciter de nombreuses protestations auprès des agents concernés par cette unification, ce qui pourrait se traduire par l'adoption de nouvelles mesures d'accompagnement.
- Dans les changements métiers, vos rapporteurs spéciaux insistent sur **les effets du recours accru à l'intelligence artificielle et au data-mining** (mission requête et valorisation – MRV) **sur l'exercice du contrôle fiscal**. Au lieu de se prononcer pour une sanctuarisation des effectifs du contrôle, le Gouvernement semble privilégier la création de services spécialisés et l'utilisation de nouveaux outils. Si vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que **soutenir les moyens destinés à mettre un terme aux résultats toujours plus décevants du contrôle fiscal**, ils soulignent aussi que les indicateurs de performance sur ce point sont limités. Ils ne permettent pas de connaître la part des contrôles qui n'auraient pas été menés sans les signalements de la MRV. En outre, la MRV suppose une **programmation centralisée des contrôles** qui risque de s'opposer à une **prise en compte des spécificités du tissu fiscal et économique local**.

#### Les programmes 148 et 218 sont mobilisés pour porter les actions sociales interministérielles

- Alors même que les administrations du ministère de l'action et des comptes publics sont soumises à de profondes transformations, la **capacité des programmes support de la mission à les soutenir et à former les agents concernés par les changements métier est limitée**.
- Le programme 118 « Fonction publique » se compose par exemple de trois actions d'inégale ampleur, dont l'une porte **les subventions pour charges de service public attribuées à l'École nationale d'administration et aux instituts régionaux d'administration**. Vos rapporteurs spéciaux relèvent que les crédits attribués à l'ENA se stabilisent (+ 1,45 %) tandis que ceux bénéficiant aux IRA diminuent fortement (- 9 %), du fait de la réforme de la scolarité. Les dépenses de ces opérateurs apparaissent donc maîtrisées et l'ENA devrait bientôt être réformée.
- Les **prestations d'actions sociales** inscrites sur le programme 148 sont très dynamiques, avec une augmentation de 6,23 % entre 2019 et 2020. Le même phénomène s'observe sur le programme 218, avec une hausse de 4 % des crédits de l'action 8 « Accompagnement du changement de l'action publique », où y sont désormais affectés les crédits **du Fonds de transformation ministériel**. Vos rapporteurs spéciaux estiment que davantage de précisions pourraient être apportées sur les actions soutenues par ce fonds, ainsi que sur son articulation avec celles portées par les programmes de la mission « Action et transformation publiques ».

**La mission « Crédits non répartis » : une ouverture de crédits pour compenser un défaut d'anticipation**

- L'existence des deux programmes de la mission « Crédits non répartis » est prévue par **l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**. L'essentiel des crédits devant être répartis au moment du vote de la loi de finances, en vertu du principe de spécialité budgétaire, **la mission « Crédits non répartis » est ainsi la moins dotée du budget général**, avec un montant de 150 millions d'euros en CP et de 450 millions d'euros en AE.
- Pour la seconde année consécutive, **le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » est budgétisé, à hauteur de 26 millions d'euros**, afin de couvrir le financement du forfait mobilité durable pour les agents de la fonction publique d'État ainsi que deux mesures de revalorisation, décidées lors du rendez-vous salarial de la fonction publique. **Ce rendez-vous ayant eu lieu début juillet, l'absence durable de répartition des crédits correspondants n'est pas satisfaisante.**
- La dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » est identique à celle de 2018 et 2019, soit 124 millions d'euros en CP et 424 millions d'euros en AE. Il est à craindre que les règles d'utilisation de cette dotation ne soient détournées, afin de compenser des sous-budgétisations. **Vos rapporteurs proposent ainsi un amendement afin d'inciter le Gouvernement à entreprendre une budgétisation plus sincère.**

**La mission « Action et transformation publiques » : des objectifs ambitieux, des insuffisances à rapidement combler**

- Créée par la loi de finances pour 2018 pour une **durée de cinq ans**, la mission « Action et transformation publique » est supposée constituer le **vecteur budgétaire de la démarche de réforme de l'action publique**. L'ensemble de ses crédits (1,7 milliard d'euros sur le quinquennat) participe également au **Grand plan d'investissement**, à travers deux de ses priorités : la **transition énergétique** et la **construction de l'État de l'âge numérique**.
- Si les objectifs affichés par le Gouvernement sont ambitieux, **vos rapporteurs spéciaux alertent sur le niveau criant de sous-exécution qui risque d'être constaté en 2019**. Si le Gouvernement avait pu expliquer en 2018 que la sous-exécution constatée provenait de retards pris dans l'élaboration des règles de sélection lors des appels d'offre, ce qui pouvait s'entendre au vu de la complexité des projets, notamment sur le programme 348 « Rénovation des cités administratives et sites multi-occupants », et du caractère relativement nouveau de la mission, ce n'est plus le cas aujourd'hui.
- Enfin, dans un contexte où le Gouvernement ne cesse d'affirmer que l'action publique doit être rationalisée, **vos rapporteurs spéciaux ont pu constater avec étonnement que le critère des économies à attendre des projets financés via la mission ne soit plus aussi**. En effet, les administrations peuvent y avoir largement accès pour financer les projets innovants que leurs crédits propres ne leur permettent pas d'assumer. **Il est alors difficile de considérer que ces crédits constituent de nouveaux moyens octroyés à la transformation publique, c'est davantage une façon de déplacer et de flécher des crédits d'une mission à l'autre.**



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



Thierry CARCENAC  
Rapporteur spécial  
Sénateur du Tarn  
(Groupe socialiste et républicain)



Ce document et le rapport (annexe n° 15a - tome III du Rapport général) sont disponibles sur le site du Sénat : <https://www.senat.fr/rap/l19-140-315-1/l19-140-315-1.html>