

N° 1302

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur Général  
Député

---

**ANNEXE N° 25**

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES  
ET DES RESSOURCES HUMAINES :**

**GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT  
ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL**

**FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES  
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET  
FINANCIÈRES**

**ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES**

Rapporteur spécial : M. LAURENT SAINT-MARTIN

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS : ACTION PUBLIQUE 2022 : ACCOMPAGNER LA TRANSFORMATION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES</b> .....	13
<b>I. LE PROGRAMME 156 GESTION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL</b> .....	15
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME .....	15
B. LA PRÉVISION POUR 2019 .....	16
1. Une dépense qui poursuit sa diminution .....	16
2. Des changements stratégiques qui doivent faire l'objet d'un schéma directeur pluriannuel .....	22
<b>II. LE PROGRAMME 218 CONDUITE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES</b> .....	24
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME .....	24
B. LA PRÉVISION POUR 2019 .....	24
1. Une dépense stable en 2019 .....	24
2. La mise en œuvre de la transformation publique .....	26
<b>III. LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES</b> .....	28
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME .....	28
B. LA PRÉVISION POUR 2019 .....	30
1. Une dépense en augmentation sous l'effet de la hausse des effectifs et du protocole de modernisation de la fonction de buraliste .....	30
2. La préparation du Brexit et l'unification progressive du recouvrement .....	38

<b>DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES</b> .....	43
<b>I. LE PROGRAMME 348 RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES ET AUTRES SITES DOMANIAUX MULTI-OCCUPANTS</b> .....	45
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME .....	45
1. Des bâtiments anciens, dont la rénovation est nécessaire pour améliorer l'efficacité énergétique et réduire les dépenses d'entretien .....	45
2. Un processus de décision transparent .....	49
B. LA PRÉVISION POUR 2019.....	51
1. Des indicateurs de performance en cours d'élaboration .....	51
2. Des autorisations d'engagement qui seront massivement ouvertes en 2019.....	52
<b>II. LE PROGRAMME 349 FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE</b> .....	55
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME .....	55
1. Un fonds dont la création s'explique par l'existence de biais institutionnels forts .....	55
2. Deux appels à projets ont été conduits au cours de l'année 2018.....	57
B. LA PRÉVISION POUR 2019.....	65
1. Des objectifs ambitieux.....	65
2. Près des deux tiers du montant total du fonds auront été engagés à la fin de l'année 2019.....	66
<b>III. LE PROGRAMME 351 FONDS POUR L'ACCOMPAGNEMENT INTERMINISTÉRIEL « RESSOURCES HUMAINES »</b> .....	68
<b>TROISIÈME PARTIE : LE FONDS POUR L'ACCÉLÉRATION DU FINANCEMENT DES START-UPS D'ÉTAT (FAST)</b> .....	71
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	77
<i>Article 39 et état B</i> .....	79
<i>Article 39 et état B</i> .....	83
<b>Liste des personnes auditionnées par le rapporteur spécial</b> .....	87
<b>L'ÉVOLUTION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE À LA DGDDI ENTRE 2017 ET 2019</b> .....	89
<b>Liste des 56 cités administratives recensées par la Direction de l'immobilier de l'état (DIE)</b> .....	93

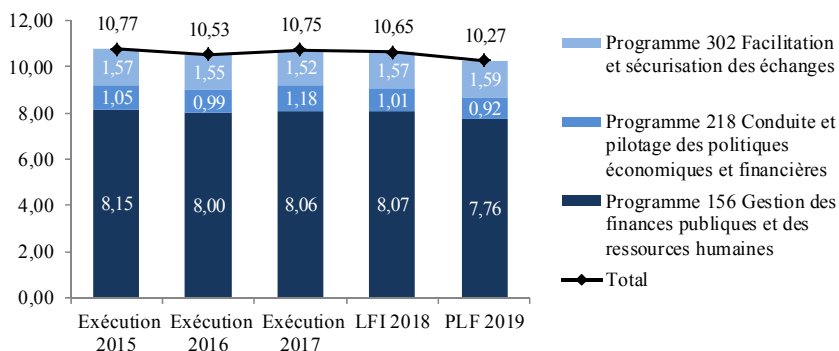
En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, la date limite pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires était fixée au 10 octobre 2018. À cette date, 91 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues au rapporteur spécial de la présente mission.

## DONNÉES CLÉS

### MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES (Programmes 156, 218, 302)

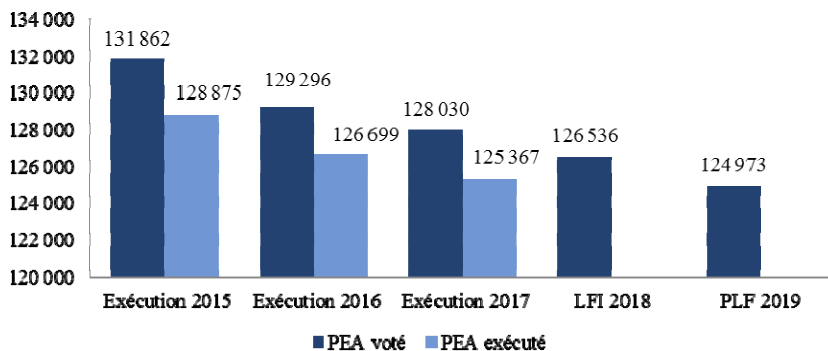
#### LA DÉPENSE EST EN RECUIL TENDANCIEL (CP)

(en millions d'euros)

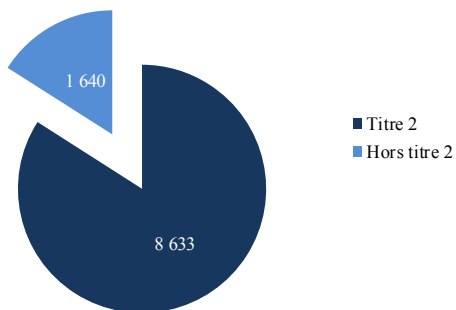


#### LE PLAFOND D'EMPLOIS AUTORISÉ DIMINUE RÉGULIÈREMENT

(en ETPT)

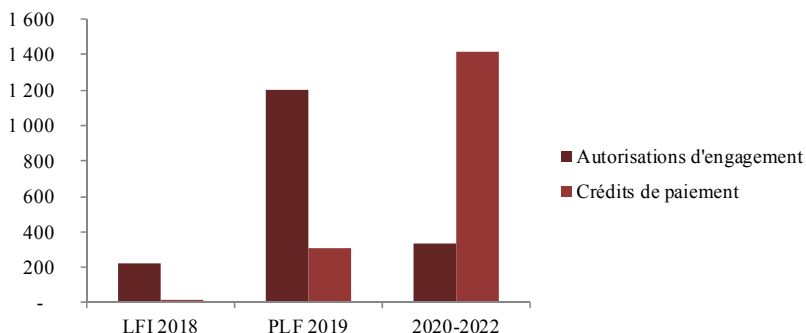


#### LES DÉPENSES DE PERSONNEL REPRÉSENTENT 84 % DES CP DES TROIS PROGRAMMES

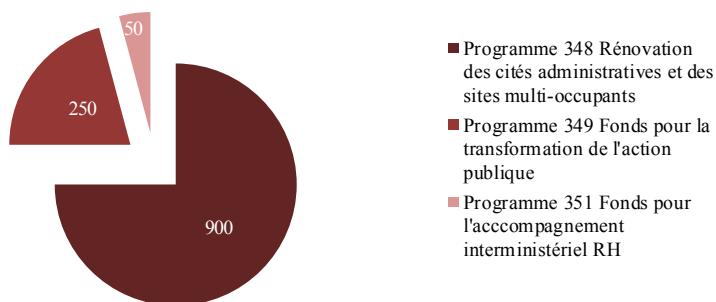


## MISSION ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES

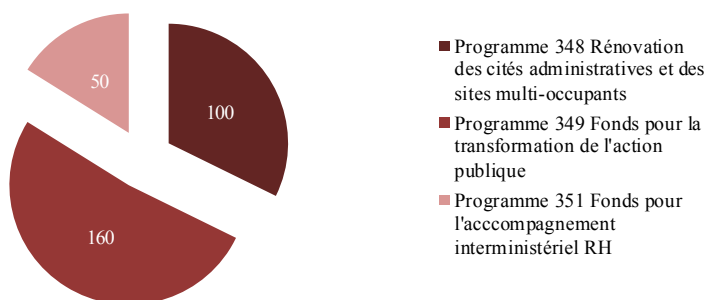
### L'ESSENTIEL DES AE DE LA MISSION SERA OUVERT DÈS 2019



### EN 2019, 900 MILLIONS D'EUROS D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT SERONT OUVERTS SUR LE PROGRAMME 348 *CITÉS ADMINISTRATIVES*



### EN 2019, 160 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT SERONT OUVERTS SUR LE PROGRAMME 349 *FTAP*



## **AVANT-PROPOS : ACTION PUBLIQUE 2022 : ACCOMPAGNER LA TRANSFORMATION**

### **• Philosophie**

Fin 2017, le Gouvernement et la majorité ont initié le programme ambitieux Action Publique 2022, conformément aux engagements pris devant les Français lors des élections présidentielle et législatives.

Ce programme succède à deux programmes notables de réforme de l'administration : la révision générale des politiques publiques (RGPP), conduite de 2007 à 2012, et la modernisation de l'action publique (MAP), menée de 2012 à 2017. Il s'en différencie néanmoins de par sa philosophie même : la sortie d'une logique purement comptable.

Nous devons aux Français d'expliquer nos ambitions globales, et savoir les chiffrer, en montant et en point de PIB. La France est, avec une dépense publique qui s'élève à 56,5 % du PIB, l'un des pays les plus dispendieux avec une qualité de service public de moins en moins louée, tant par les usagers que par les agents publics eux-mêmes. Mais si l'objectif de baisser la dépense publique demeure, celui d'aboutir à un meilleur service public doit rester le cap à tenir.

Action publique 2022 n'est donc pas une liste de coupes budgétaires, mais une méthode. C'est le plan stratégique du service public. La vision qui permettra de rendre, à terme, un meilleur service aux usagers. Il existe une agriculture raisonnée, il s'agit ici d'aboutir à une action publique raisonnée : celle qui optimise la récolte tout en maîtrisant la quantité d'intrants.

Des échecs récents dans les réformes de l'administration ont démontré qu'une réforme qui vise uniquement à rationaliser les coûts sans penser à améliorer le service à l'utilisateur ne fonctionnait pas. Elle est même coûteuse à terme, comme le démontre l'exemple récent de la dématérialisation des demandes de cartes grises mise en place en novembre 2017 et qui souffre de nombreux retards et blocages. Dans ces cas, c'est la confiance des Français dans le bon usage de l'argent public, dans l'efficacité de leur administration, qui est altérée. Il s'agit donc de garantir aux Français que chaque euro d'argent public est dépensé au mieux.

Pour cela il est nécessaire d'avoir l'ambition de remettre à plat chaque mission d'action publique en partant des usages d'aujourd'hui et en questionnant l'efficacité de la dépense publique. Pourquoi choisit-on d'agir selon cette méthode ? Combien cela coûte-t-il ? Peut-on faire plus efficace ?

Action Publique 2022 a donc trois objectifs :

- l'amélioration de la qualité de service pour les usagers ;
- la modernisation de l'environnement de travail des agents publics ;
- et l'accompagnement de la baisse des dépenses publiques de 3 points de PIB d'ici 2022.

Le présent rapport spécial, parce qu'il concerne entre autres deux grandes administrations à réseau phares de l'État que sont la DGFIP et la DGDDI, véritables pionnières dans la mise en œuvre d'Action publique 2022, est l'occasion de faire un premier bilan d'étape, un an après le lancement du programme. Les missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines et Action et transformation publiques constituent en effet deux piliers indissociables d'Action Publique 2022.

### ● Point d'étape AP22

Pour ce qui concerne l'administration, l'étape décisive qu'a constitué la réunion du premier comité interministériel de transformation publique (CITP) en février 2018, quatre mois après le lancement du programme AP22, a donné l'élan nécessaire à la déclinaison dans chaque ministère d'une réflexion sur l'avenir des missions, en lien avec le comité AP22. Sous l'impulsion des circulaires du Premier ministre du 24 juillet 2018 relatives à l'organisation territoriale des services publics et à la déconcentration et l'organisation des administrations centrales, c'est désormais aussi dans les territoires que vit le programme AP22.

La présence de parlementaires et d'élus, y compris de l'opposition, dans le Comité AP22 a assuré l'équilibre de sa constitution tandis qu'à l'Assemblée nationale, un groupe de travail interne à la majorité s'est fixé pour mission d'en suivre les prolongements. Ce groupe s'est fixée une double ambition, de porter des projets de transformation publique initiés dans les territoires d'une part et d'ambassadeurs des projets financés par le FTAP et le programme de rénovation des cités administratives, porteur lui aussi de transformation, d'autre part.

Le 2<sup>ème</sup> comité interministériel de la transformation publique le 29 octobre 2018 a été l'occasion de publier les premiers arbitrages et les feuilles de route de transformation de chaque ministère.

En parallèle de ces étapes, une large consultation sur la fonction publique a été entamée en mars 2018 par Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, en vue de la présentation d'un projet de loi au premier semestre 2019.

### ● Volet législatif

Sur le plan législatif, des dispositions contenues dans plusieurs textes traduisent l'ambition de transformation de l'action publique.

La loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance contient deux mesures essentielles du renouvellement de la relation entre l'utilisateur et le service public.



– Le droit à l’erreur

L’exposé des motifs de l’article 2 de la précise la philosophie de la mesure : *« la loi reconnaît un droit à l’erreur au bénéfice de toute personne, en cas de première méconnaissance involontaire d’une règle applicable à sa situation. Ce droit s’appliquera notamment, sans y être cantonné, aux erreurs commises dans une déclaration. Dans le cadre de ce droit, lorsqu’une personne rectifie son erreur, de sa propre initiative ou après y avoir été invitée, la loi prévoit qu’elle ne peut pas faire l’objet d’une sanction administrative pécuniaire ou d’une privation de droit à prestation. Il revient à l’administration d’établir, le cas échéant, la mauvaise foi de la personne concernée ou l’existence d’une manœuvre frauduleuse. La bonne foi est par nature exclue pour les erreurs les plus grossières, telles que le défaut de transmission par l’employeur de la déclaration sociale nominative, qui constitue une forme de travail dissimulé, ou le non-respect des délais de paiement dans les contrats entre entreprises prévus par l’article L. 441-6 du code de commerce. Seules les erreurs susceptibles d’être régularisées sont concernées ».*

– Le référent unique

Il s’agit de l’expérimentation du référent unique comme l’interface exclusive d’un usager dans sa relation avec les services publics concernés. Le référent unique est ainsi en cours d’expérimentation au sein des ministères de l’éducation nationale, de l’agriculture et de l’alimentation, de la culture, ou des armées

Le projet de loi de finances pour 2019 s’inscrit dans la continuité du programme AP22 :

– L’article 9 prévoit la suppression de 17 taxes à faible rendement dont le manque de lisibilité, ainsi que le coût de collecte et de recouvrement affaiblissaient l’objectif initial. Cette liste a été significativement enrichie par plusieurs amendements de la majorité comme de l’opposition tendant à supprimer d’autres taxes à faible rendement ;

– L’article 62 prévoit le transfert du recouvrement de certaines taxes de la DGDDI vers la DGFIP, afin de recentrer la DGDDI sur ses missions premières.

**• La mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, pionnière de la transformation publique**

En juillet 2018, le ministre de l’action et des comptes publics a présenté devant les cadres des ministères économiques et financiers la feuille de route de transformation des administrations dont il a la responsabilité.

Pour ce qui concerne la DGFIP :

– le transfert à la DGFIP du recouvrement de l'essentiel de la fiscalité relevant de l'État est entamé, avec l'objectif que la mission fiscale de la DGDDI soit concentrée sur la fiscalité proprement douanière ;

– le ministre a également annoncé l'objectif d'une agence unique de recouvrement pour la sphère de l'État et la sphère sociale, dont les contours possibles font l'objet d'une réflexion menée par Alexandre Gardette, directeur national des vérifications de situations fiscales ;

– avec les collectivités locales, le compte financier unique, qui se substituerait aux actuels comptes administratifs et de gestion, sera source de lisibilité et donc de meilleur usage des crédits ;

– l'objectif « zéro espèce » dans l'administration d'ici 2022, assorti d'appel d'offres afin que d'autres réseaux (La Poste, ou les buralistes) assurent la manipulation des espèces ;

– un effort budgétaire portera sur les investissements informatiques dont la faiblesse chronique est régulièrement soulignée par la Cour des comptes et le rapporteur spécial ;

– l'accueil du public par prise de rendez-vous sera généralisé en parallèle du développement de maisons de service au public.

Une réorganisation territoriale des services de l'administration est en réflexion, dans une logique de déconcentration des services centraux situés en région parisienne.

Pour ce qui concerne la DGDDI, il s'agit au-delà de l'anticipation du Brexit et de l'effort budgétaire qu'elle implique, d'accompagner la dématérialisation des procédures, de réorganiser le réseau pour garder une flexibilité qui lui permette de suivre l'évolution de la vie économique des territoires, et renforcer les moyens technologiques de lutte contre la fraude fiscale et douanière.

### ● **La mission Action et transformation publiques : bras armé d'AP22**

Parmi cet ensemble de programmes de transformation, déclinés dans chaque ministère, c'est la mission *Action et transformation publiques* qui en donne la cohérence d'ensemble. Trop souvent en effet par le passé, d'après les témoignages des managers publics eux-mêmes, un projet de transformation a été abandonné faute du financement adéquat. C'est la logique d'économie budgétaire qui avait alors primé sur l'ambition d'un service public plus efficace.

L'ambition du fonds pour la transformation de l'action (FTAP) est donc de permettre, grâce à sa vocation interministérielle, d'apporter le financement – pour ne pas dire le coup de pouce - nécessaire à l'aboutissement d'un projet. Le succès des deux premiers appels à projets du FTAP, qui ont mobilisé de nombreuses administrations tout en suscitant réflexion et innovation à travers les près de 200 projets présentés, est à nouveau l'illustration de ce que transformation n'est pas synonyme de coupe budgétaire.

De façon subsidiaire mais tout aussi structurelle, le programme de rénovation des cités administratives a pour but d'accompagner la réorganisation territoriale de l'État en permettant la mise en œuvre de nouveaux modes de travail : travail collaboratif, à distance etc.

Enfin, le rattachement du secrétariat d'État au numérique aux ministères économiques et financiers, acté lors du remaniement ministériel d'octobre 2018, est l'occasion d'un nouvel élan quant à la transformation numérique de l'État sans perdre pour autant sa vocation nécessairement interministérielle.



## **PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES**

Le présent rapport spécial analyse les crédits des trois programmes suivants, inscrits au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* :

– 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) ;

– le programme 218 *Conduite des politiques économiques et financières*, rassemble les crédits de diverses directions et agences du ministère des finances (direction du budget, Tracfin, agence française anticorruption, notamment) ;

– le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, retrace les crédits de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Le programme *Fonction publique*, de la mission, ne fait pas partie du présent rapport spécial <sup>(1)</sup>.

• Les crédits de paiement de la mission proposés pour 2019 s'établissent à 10,3 milliards d'euros, dont 8,6 milliards de dépenses de titre 2 (85 %).

**Entre 2018 et 2019**, malgré une baisse apparente de 379 millions d'euros, **la dépense budgétaire agrégée est en réalité stable**, ce recul s'expliquant par les nouvelles modalités de comptabilisation des loyers budgétaires, qui conduisent à de moindres dépenses sur chaque programme (246 millions d'euros sur le programme 218, 82 millions sur le programme 218, et 18 millions sur le programme 302, soit 346,2 millions au total).

### ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP (Y.C. FDC ET ADP)

	2013	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	PLF 2019	Évolution 2018-19
Programme 156	8 348,6	8 276,4	8 149,6	7 996	8 056,9	8 073,4	7 757,1	- 3,9 %
Programme 218	1 076,2	1 056,5	1 051,3	987,8	1 176,8	1 006,2	922,3	- 8,3 %
Programme 302	1 597,5	1 576,7	1 573,5	1 545,7	1 515,4	1 572	1 593,7	+ 1,4 %
<b>Total</b>	<b>11 022,3</b>	<b>10 909,6</b>	<b>10 774,4</b>	<b>10 529,5</b>	<b>10 749,1</b>	<b>10 651,6</b>	<b>10 273,1</b>	<b>- 3,6 %</b>

Source : documents budgétaires.

(1) Voir l'annexe n° 26 au rapport (n° 1302) fait au nom la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire par Mmes Cendra Motin et Valérie Petit, rapporteuses spéciales.

- Le **plafond d'emplois** proposé pour 2019 s'élève à 124 973 ETPT.

**ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS (Y.C. FDC ET ADP)**

	2013	2014	2015	2016	2017	Plafond 2018	Plafond 2019	Évolution 2018-19
Programme 156	111 805	109 427	107 202	105 121	103 473	103 988	102 126	- 1,8 %
Programme 218	5 817	5 628	5 457	5 320	5 253	5 503	5 496	- 0,1 %
Programme 302	16 775	16 520	16 216	16 258	16 641	17 045	17 351	+ 1,8 %
<b>Total</b>	<b>134 397</b>	<b>131 575</b>	<b>128 875</b>	<b>126 699</b>	<b>125 367</b>	<b>126 536</b>	<b>124 973</b>	<b>- 1,2 %</b>

Source : documents budgétaires.

- **Sur longue période, les services de Bercy ont largement contribué à l'effort de baisse de la dépense publique.**

La stabilisation des dépenses de titre 2 a été permise par des suppressions régulières d'effectifs, en particulier à la DGFIP (plus de 2 000 ETP par an). Les autres postes de dépenses, et notamment l'investissement informatique, ont servi de variable d'ajustement.

Cet effort doit toutefois être nuancé concernant le programme 302. Après une quinzaine d'années de diminutions d'effectifs, la DGDDI a bénéficié de renforts très significatifs en 2016 et 2017, dans le cadre des plans de lutte anti-terrorisme entre 2015 et 2017 (+ 500 recrutements nets), puis en 2018 et 2019, dans le cadre de la préparation du Brexit (+ 450 recrutements nets). Les moyens matériels des Douanes restent en revanche sous tension.

- En **2019**, les directions à réseau du ministère de l'économie et des finances seront confrontées à **plusieurs enjeux importants**, et notamment la préparation au **Brexit** à la DGDDI, et la mise en œuvre du **prélèvement à la source** de l'impôt sur le revenu à la DGFIP.

Dans le cadre du Programme **Action Publique 2022**, le ministre de l'Action et des comptes publics a présenté plusieurs chantiers prioritaires :

- la **restructuration du réseau**, permise par le projet de création d'une agence du recouvrement en matière fiscale et sociale (transfert du recouvrement des boissons non alcooliques de la DGDDI vers la DGFIP dans le PLF 2019), par la simplification de la fiscalité (suppression de taxes à faible rendement, de la TH, de l'ISF), par la mise en place du compte financier unique pour les collectivités, ou par la poursuite d'une politique « zéro espèces » ;

- l'**amélioration de la qualité du service public** avec comme principe directeur la « déconcentration de proximité » ;

- le « **saut technologique** », en développant les projets en matière d'informatique, de *data mining*, d'intelligence artificielle ;

- et au sein de la Douane, la préparation du **Brexit**.

## I. LE PROGRAMME 156 *GESTION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL*

### A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Pour 2019, **les objectifs sont maintenus à un niveau élevé** et, si certains indicateurs connaissent une progression bienvenue, **des points d'attention demeurent**.

- Concernant l'**objectif n° 1 Améliorer l'efficacité du recouvrement, de la lutte contre la fraude fiscale et du traitement des dépenses publiques** :

- le **taux de paiement des amendes** continue néanmoins de présenter des résultats décevants : la prévision actualisée pour 2018 s'établit à 71 %, tandis que la prévision 2019 et la cible 2020 sont fixées à 76 %. **Le Rapporteur spécial a demandé à la DGFIP des précisions concernant cette évolution et sur la faiblesse de ce taux.** Ces éléments étaient **toujours en attente de réponse** lors de l'édition de ce rapport. Le Rapporteur spécial suivra ce point avec attention au moment de l'examen de la prochaine loi de règlement ;

- la prévision relative aux indicateurs mesurant l'**efficacité de la lutte contre la fraude fiscale** (indicateur 1.2) est en demi-teinte. Le **taux net de recouvrement de la DGFIP** (en droits et pénalités) sur créances de contrôle fiscal de l'année précédente est fixé à 65 %, en ligne avec les résultats constatés en 2016, mais en légère érosion par rapport à 2017 (67,22 %), tandis que le **taux d'abandon contentieux** des rappels suite à un contrôle fiscal externe devrait s'établir à 14 % en 2018 et 2019, après deux années de résultats décevants (16,01 % en 2016 et 23,12 % en 2017) ;

- sur le **taux de déclaration et de recouvrement spontané** (indicateur de mission 1.1), qui mesure le **civisme fiscal**, la prévision de six des sept sous-indicateurs est maintenue à un niveau élevé. Le taux brut de recouvrement des prélèvements sur les revenus de 2019 des particuliers en mode « prélèvement à la source » est ainsi attendu à 97,8 %, pour une cible de 98,3 % en 2020.

- Concernant l'**objectif n° 2 Renforcer la qualité de service au profit des usagers et des partenaires** :

- la **qualité des comptes publics** (indicateur 2.1) est stabilisée à un niveau satisfaisant ;

- la prévision relative au **délai de paiement des dépenses publiques** (indicateur 2.2) est en amélioration pour l'État (de 18,31 jours en 2016 à 16,49 jours en 2017) mais se dégrade légèrement pour le secteur local (de 6,37 jours à 6,56 jours en 2017). Les prévisions sont fixées à 20 et 7 jours, respectivement, pour 2018 et 2019 ;

– la **dématérialisation de l’offre de service aux usagers** (indicateur 2.3) poursuit son amélioration à un rythme très rapide, pour les collectivités comme pour les fournisseurs de l’État, et les cibles fixées pour 2020 sont ambitieuses ;

– la **rapidité et la qualité de la transmission des informations aux usagers** (indicateur 2.4) restent satisfaisantes. La prévision du sous-indicateur relatif à la **qualité de service Marianne** est fixée à **75 % pour 2018 et 2019**, en net recul par rapport à 2017 du fait d’une évolution du mode de calcul. Le projet annuel de performances précise que « *dans le contexte de la mise en œuvre de changements importants [...] susceptibles de générer une augmentation du nombre de contacts, la trajectoire de l’indicateur est stabilisée à 75 % sur l’actuel triennal* ».

● Concernant enfin l’objectif n° 3 *Maîtriser les coûts de gestion de la DGFIP au profit d’une efficacité accrue* :

– le **taux d’intervention et d’évolution de la productivité** (indicateur 3.1) devrait connaître un **léger tassement en 2019** après plusieurs années d’amélioration continue. Le taux d’intervention sur l’impôt est attendu en légère augmentation (+ 0,02 point, à 0,85 %, alors que l’évolution moyenne entre 2016 et 2018 s’établit à – 0,45 point par an). Le taux annuel d’évolution de la productivité globale, dont la cible a été fixée à 2,9 % pour 2020, est néanmoins régulièrement sous-évalué.

## **B. LA PRÉVISION POUR 2019**

### **1. Une dépense qui poursuit sa diminution**

Le tableau suivant retrace l’**évolution pluriannuelle des crédits de paiement (CP), par titre**, sur le programme 156.

● En **2019**, la dépense devrait s’établir à 7,76 milliards d’euros, en diminution de 316,3 millions d’euros par rapport à 2018.

Toutefois, l’essentiel de cette diminution provient des nouvelles modalités de comptabilisation des loyers budgétaires. Le projet annuel de performances souligne ainsi que « *dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l’État, le dispositif des loyers budgétaires fait l’objet d’une évolution : l’information sur la valeur économique des biens immobiliers de l’État occupés sera désormais traitée dans le cadre d’instruments non budgétaires. De fait, leur facturation est ainsi supprimée pour l’exercice 2019, et les crédits auparavant inscrits sur le programme au titre de cette dépense font l’objet d’un débasage du même montant (245,8 millions d’euros), traité en mesure de périmètre* ».

En réintégrant la mesure associée aux loyers budgétaires, **la dépense devrait diminuer de 70,5 millions d’euros environ (– 0,9 %) à l’échelle du programme**. La baisse des dépenses de personnel contribue à hauteur de 56,1 millions d’euros à cette diminution (80 %).



Le montant des crédits de paiement s'établirait alors en 2019 à un niveau légèrement supérieur à la dépense exécutée en 2016.

**PROGRAMME 156 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP**

(en millions d'euros, y.c. ADP et FDC)

	Exécuté 2013	Exécuté 2014	Exécuté 2015	Exécuté 2016	Exécuté 2017	LFI 2018	PLF 2019	Évolution 2018-19
Titre 2	7 106,4	7 119,1	7 059,3	6 935,4	6 980,7	6 936,9	6 880,8	- 56,1
Titre 3	1 194,8	1 117,6	1 055,5	1 026,6	1 035,9	1 080,3	840,4	- 239,9
Titre 5	46,5	39	34	33,3	39,1	55,8	35,6	- 20,2
Titre 6	0,8	0,7	0,8	0,7	1,2	0,3	0,3	-
<b>Total</b>	<b>8 348,6</b>	<b>8 276,4</b>	<b>8 149,6</b>	<b>7 996</b>	<b>8 056,9</b>	<b>8 073,4</b>	<b>7 757,1</b>	<b>- 316,3</b>
<i>Avec loyers budg.</i>	<i>8 348,6</i>	<i>8 276,4</i>	<i>8 149,6</i>	<i>7 996</i>	<i>8 056,9</i>	<i>8 073,4</i>	<b>8 002,9</b>	<b>- 70,5</b>

De manière exceptionnelle, en 2016 uniquement, 1 489 euros de dépenses d'opérations financières (titre 7) ont été constatés. Pour une meilleure visibilité, ces dépenses n'ont pas été présentées dans ce tableau.

Source : documents budgétaires.

• Hors mesure de périmètre, les **dépenses de fonctionnement** (titre 3) devraient connaître une très **légère augmentation** entre 2018 et 2019 (+ 3,5 millions d'euros, soit + 1,3 %), les économies constatées sur les postes immobilier, métiers et courant ne permettant pas de couvrir totalement la hausse des dépenses informatiques, qui englobent notamment les crédits consacrés à la mise en œuvre de la réforme du prélèvement à la source.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (CP, TITRE 3)**

(en millions d'euros)

	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2019 (hors mesures de périmètre)	Évolution 2018-19
Immobilier	496,2	244,5	490,3	- 5,9
Métiers	345	334,5	334,5	- 10,5
Informatique	151,8	175,1	175,1	+ 23,3
Fonctionnement courant	70,8	67,4	67,4	- 3,4
<b>Total</b>	<b>1 063,8</b>	<b>821,5</b>	<b>1 067,3</b>	<b>+ 3,5</b>

L'écart avec le total présenté dans le tableau présent s'explique principalement par les crédits supplémentaires apportés par les fonds de concours et attributions de produits, à hauteur de 20 millions d'euros chaque année, environ.

Source : réponses aux questionnaires

Les **dépenses d'investissement** (titre 5), et notamment les dépenses d'investissement informatique, diminueront fortement en 2019.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (CP, TITRE 5)**

(en millions d'euros)

	PLF 2018	PLF 2019	Évolution 2018-19
Immobilier	10,1	10,1	–
Informatique	44,0	23,9	– 20,1
Matériel	1,7	1,6	– 0,1
<b>Total</b>	<b>55,8</b>	<b>35,6</b>	<b>– 20,2</b>

Source : réponses aux questionnaires

**L'érosion tendancielle des dépenses informatiques demeure néanmoins une réalité au sein du programme 156.** Si, cette année, la dépense informatique est stable, le rapporteur spécial a rappelé que l'évolution de la composition de la dépense se faisait régulièrement au détriment de l'investissement<sup>(1)</sup>. La DGFIP a notamment eu recours à des financements issus des programmes d'investissement d'avenir (PIA) pour financer des dépenses informatiques ordinaires (mise en œuvre de plusieurs projets informatiques, dont *PayFip*, *API impôt particulier* et *Cloud hébergement*).

Dans un récent rapport consacré à la DGFIP, la Cour des comptes a appuyé ce constat.

**Les dépenses informatiques de la DGFIP vues par la Cour des Comptes**

Dans son dernier rapport consacré à la DGFIP, la Cour des comptes formule plusieurs constats concernant l'évolution des dépenses informatiques de l'administration fiscale.

● **Des dépenses informatiques en net recul**

Ainsi :

– le budget informatique de la **DGFIP** a connu une **baisse continue** au cours des dix dernières années, tandis que celui de la **DGDDI** a **légèrement augmenté** ;

**DÉPENSES INFORMATIQUES DES ADMINISTRATIONS DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS, HORS T2, ENTRE 2009 ET 2016**

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM
<b>DGFIP</b>	<b>368,6</b>	<b>283,4</b>	<b>268,3</b>	<b>254,6</b>	<b>219,4</b>	<b>205,3</b>	<b>177,6</b>	<b>163,2</b>	<b>– 11 %</b>
Prog. 218 <sup>(1)</sup>	35	33,0	34,0	35,0	37,0	125,0	128,0	124,0	+ 20 %
DGDDI	45	46,0	41,0	40,0	45,0	47,0	50,0	52,0	+ 2,1 %
INSEE	23	20,0	23,0	22,0	24,0	23,0	20,0	21,0	– 1,3 %

(1) L'évolution à la hausse des crédits informatiques du programme 218 correspond à l'intégration des budgets de l'AIFE et du CISIRH.

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP.

(1) Voir les rapports spéciaux réalisés à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 et du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2017.

– la diminution des dépenses informatiques de la DGFIP ne peut être uniquement attribuée au contexte budgétaire, puisque les dépenses informatiques de l'État sont restées stables sur cette période, et que **la part des dépenses informatiques dans le budget total de la DGFIP a reculé** ;

– la DGFIP a absorbé une part de la réduction de ses budgets informatiques en « **internalisant des prestations qui étaient auparavant réalisées par des sous-traitants** ».

#### DÉPENSES INFORMATIQUES DE LA DGFIP (T2 ET HT2), ENTRE 2010 ET 2017

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TCAM
HT2 – Fonct.	240,1	240,9	218,3	186,2	177,5	151,3	142,3	–	–
HT2 – Inv.	43,3	27,5	36,3	33,3	27,8	26,3	20,9	–	–
Total SI HT2	283,4	268,3	254,6	219,4	205,3	177,6	163,2	144,0	– 9,2 %
Total SI T2	301,0	310,2	328,7	345,1	345,1	339,1	334,5	337,7	+ 1,7 %
<b>Total SI</b>	<b>584,4</b>	<b>578,5</b>	<b>583,3</b>	<b>564,5</b>	<b>550,4</b>	<b>516,7</b>	<b>497,6</b>	<b>481,7</b>	<b>– 2,7 %</b>
Total Prog. 156	8 487,9	8 451,6	8 377,9	8 348,6	8 276,4	8 149,6	7 996,0	8 090,2	– 0,7 %
SI / Prog. 156	6,9 %	6,8 %	7,0 %	6,8 %	6,7 %	6,3 %	6,2 %	6,0 %	–

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP.

#### • Une « dette technique » qui constitue un frein à la transformation de l'action publique, à la DGFIP notamment

Si la dématérialisation a permis d'importants **gains de productivité** ainsi qu'une **amélioration du service rendu** aux usagers<sup>(1)</sup>, la Cour relève que « *l'exploitation active de toutes les potentialités du numérique a été néanmoins fortement freinée par la baisse des budgets informatiques. De larges pans de ses systèmes d'information étant désormais anciens, la DGFIP a accumulé une « dette technique » qui obère sa modernisation* ».

Alors que la DGFIP a longtemps constitué une « *administration pionnière en matière informatique* », actuellement, seuls 10 à 15 millions d'euros sont consacrés chaque année à de nouvelles applications informatiques, ce qui est insuffisant pour permettre le développement de grands projets.

La Cour relève ainsi que, sur près de 700 applications en service au sein de la DGFIP en 2017, près de 500 étaient antérieures à la fusion DGI-DGCP. Certaines applications, et notamment le logiciel de paie des agents publics, PAY, sont codées en COBOL, langage informatique aujourd'hui obsolète. Enfin, prélèvement à la source mis à part, aucun grand projet n'a été lancé par la DGFIP depuis la fusion.

(1) La télé-déclaration de l'impôt sur le revenu a permis d'économiser 990 ETP l'année de sa généralisation, selon la DGFIP, tout en constituant une importante mesure de simplification. Le taux de dématérialisation du dédouanement poursuit son augmentation, atteignant 88 % en 2017, contre 84 % en 2012.

Source : Cour des comptes, La DGFIP, dix ans après la fusion. Une transformation à accélérer, rapport public thématique, juin 2018, en particulier les pages 54 à 63 et les données téléchargeables.

Ces travaux ont conduit la commission des finances de l'Assemblée nationale à demander à la Cour des comptes de réaliser une enquête <sup>(1)</sup> sur les investissements informatiques à la DGFIP et à la DGDDI. Le rapporteur spécial suivra personnellement l'avancée de ces travaux.

• Les crédits de titre 2 sont attendus en diminution de 56 millions d'euros par rapport à 2018 (- 0,8 %), soit une diminution plus importante que la moyenne constatée entre 2013 et 2017 (- 34 millions d'euros par an, soit - 0,5 %).

Cette diminution s'explique :

– par l'impact du schéma d'emplois (- 66,6 millions d'euros, dont - 61 millions au titre du schéma 2019, et - 5,6 millions au titre du schéma 2018) ;

– partiellement atténué par la poursuite de la mise en œuvre du dispositif PPCR (modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations dans la fonction publique) à hauteur de + 18,6 millions d'euros.

Après deux années de moindres suppressions d'effectifs, le schéma d'emplois sera en 2019 égal à celui de l'année 2016.

**PROGRAMME 156 : ÉVOLUTION DU SCHÉMA D'EMPLOIS**

(en ETP)

	2008	2013	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	PLF 2019
Schéma d'emploi voté	- 2 385	- 2 023	- 1 988	- 2 000	- 2 130	- 1 630	- 1 600	- 2 130
Schéma d'emploi exécuté	- 2 699	- 2 023	- 1 988	- 2 000	- 2 050	- 1 630	-	-

Source : documents budgétaires.

Le plafond d'emplois autorisé (PEA) sera de nouveau abaissé en 2019.

**PROGRAMME 156 : ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS AUTORISÉ**

(en ETPT)

	2008	2013	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	PLF 2019
ETPT votés	125 949	114 417	111 990	109 726	107 294	105 697	103 988	102 126
ETPT exécutés	125 541	111 805	109 427	107 202	105 121	103 473	-	-
Évolution PEA voté	-	- 1 834	- 2 427	- 2 264	- 2 432	- 1 597	- 1 709	- 1 862
Évolution PEA exécuté	-	- 2 494	- 2 378	- 2 225	- 2 081	- 1 648	-	-

Source : documents budgétaires.

(1) Sur le fondement de l'article 58.2° de la LOLF.

Entre 2018 et 2019, le PEA de l'administration centrale diminue fortement, de - 389 ETPT (soit - 11 %), contre - 3 143 ETPT pour les services départementaux (- 2,2 %).

#### RÉPARTITION DU PEA ENTRE LES DIFFÉRENTS NIVEAUX D'ADMINISTRATION

(en ETPT)

	2013	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	PLF 2019
Administration centrale	3 542	3 499	3 475	3 542	3 223	3 532	3 143
Services départementaux	106 611	94 314	91 848	89 434	87 471	88 485	86 513
Services à l'étranger	231	220	204	176	139	150	92
Autres	1 421	11 394	11 675	11 969	12 640	11 821	12 378
<b>Total</b>	<b>111 805</b>	<b>109 427</b>	<b>107 202</b>	<b>105 121</b>	<b>103 473</b>	<b>103 988</b>	<b>102 126</b>

À compter de 2014, la variation des effectifs des services départements et des « autres » est liée à un effet de périmètre dû au reclassement dans la catégorie « autres » des directions nationales ou spécialisées et des délégations interrégionales.

La ligne « Autres » comprend également, depuis le RAP 2017 et le PAP 2019, les agents mis à disposition rattachés jusqu'à présent à l'administration centrale et des agents des directions spécialisées, qui étaient décomptés antérieurement avec les services départementaux.

Source : réponses aux questionnaires.

Il faut préciser qu'environ 40 % des effectifs de la DGFIP sont affectés à des fonctions de contrôle et de contentieux, et que cette part a peu évolué entre 2013 et 2017.

#### RÉPARTITION DES EFFECTIFS PAR FONCTION EN 2013, 2015 ET 2017

(en ETPT)

	2013	2015	2017	En % (2017)
Assiette	17 446	16 989	14 365	30 %
Contentieux	8 039	9 228	6 832	14 %
Contrôle	13 097	13 108	12 079	25 %
Recouvrement	12 877	10 560	15 080	31 %
<b>Total</b>	<b>51 459</b>	<b>49 885</b>	<b>48 356</b>	<b>100 %</b>

La répartition des effectifs fiscaux de la DGFIP s'effectue grâce à l'enquête complémentaire impôt (ECI) réalisée tous les deux ans. Cette enquête a pour finalité de connaître la répartition par type d'impôt (et non par action) des effectifs affectés dans les structures fiscales. Elle ne concerne donc que les ETPT dénombrés dans les actions 1, 2 et 3 du programme 156. Elle est effectuée sur un échantillon d'environ 700 structures représentatives et non sur la globalité de telle sorte que la répartition des effectifs globaux par type d'impôt est un résultat pondéré.

Source : réponses aux questionnaires

## **2. Des changements stratégiques qui doivent faire l'objet d'un schéma directeur pluriannuel**

**L'année 2019 sera pour l'administration fiscale une année charnière.**

À l'occasion de son discours du 11 juillet 2018, et dans la lignée des recommandations du comité Action Publique 2022, le ministre de l'Action et des comptes publics a présenté les chantiers de transformation à mettre en œuvre par la DGFIP :

– la réorganisation du fonctionnement du réseau, qui sera permise par une simplification de la fiscalité (suppression de la taxe d'habitation et de nombreuses petites taxes), le rapprochement des réseaux de recouvrement, la simplification des procédures avec les collectivités locales, et le recul des opérations en numéraire ;

– le « saut technologique » permis par le renforcement des équipements et des ressources informatiques ;

– la qualité de service, et l'amélioration de la présence des services publics dans les territoires, avec comme objectif la « déconcentration de proximité » (déconcentration de certains services de l'Île-de-France vers les régions, et des métropoles vers les territoires ruraux ou périurbains).

**Ces chantiers sont ambitieux et ont été mis en œuvre dès le début de ce quinquennat avec :**

– la suppression annoncée de la **taxe d'habitation**<sup>(1)</sup>, qui constitue une mesure forte en faveur du pouvoir d'achat des ménages, ainsi qu'une mesure de simplification de la fiscalité et du fonctionnement de l'administration fiscale. Selon les données transmises par la DGFIP, 3 900 agents ETP sont actuellement affectés à la gestion de cette taxe, pour un coût de gestion de 269 millions d'euros en 2017.

– l'article 75 de la seconde loi de finances rectificative pour 2017<sup>(2)</sup>, qui a créé une obligation pour les personnes publiques de mettre à disposition des usagers un **service de paiement en ligne**, et le décret du 1<sup>er</sup> août 2018, pris en application de cet article<sup>(3)</sup>, qui met en place trois échéances distinctes, selon la nature des collectivités et le montant des paiements. Les personnes publiques pourront notamment avoir recours à l'offre *Payfip*, actuellement développée par la DGFIP, pour se conformer à ces exigences.

**Le présent projet de loi de finances contribuera également à la réalisation de ce plan de transformation :**

– l'article 9 propose de supprimer 17 **taxes à faible rendement**, tandis que son article 10 propose la fusion de 3 taxes portant sur les recettes tirées des messages publicitaires ;

---

(1) L'article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 institue un dégrèvement progressif de taxe d'habitation pour 80 % des ménages.

(2) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, article 75.

(3) Décret n° 2018-689 du 1<sup>er</sup> août 2018 relatif à l'obligation pour les administrations de mettre à disposition des usagers un service de paiement en ligne.

– l'article 62 organise le **transfert à la DGFIP du recouvrement des taxes sur les boissons non alcooliques**, actuellement perçues par la Douane (*voir également le III consacré au programme 302*) ;

– l'article 63 propose de permettre l'**encaissement des recettes** fiscales par un organisme autre que le comptable public.

**Le rapporteur spécial se félicite de ses évolutions, qu'il appelait de ses vœux.** À l'occasion du « Printemps de l'évaluation », le rapporteur spécial avait souligné la nécessité d'envisager une évolution des compétences respectives des administrations fiscales en matière de recouvrement des impôts et taxes. Il avait également déposé une proposition de résolution pour une révision générale des taxes à faible rendement, qui avait été adoptée par l'Assemblée nationale à une très large majorité <sup>(1)</sup>.

**Le rapporteur spécial rappelle néanmoins que ces réformes ambitieuses nécessitent des choix stratégiques clairs, qui ne pourront être menés à bien sans un véritable effort d'anticipation de la part de la direction générale des finances publiques.**

C'est particulièrement le cas en matière d'organisation territoriale. La DGFIP ne dispose pas d'un schéma directeur pluriannuel, et les fermetures de services locaux, sont décidées à court terme, de façon ponctuelle, sans vision d'ensemble. La Cour des comptes a souligné les résultats « *limités* » de l'approche actuellement suivie par l'administration fiscale pour faire évoluer son réseau, et a jugé sa mise en œuvre « *autarcique et trop souvent guidée par des motifs de circonstances* » <sup>(2)</sup>.

De même, la DGFIP ne dispose pas de véritable service de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ce qui limite fortement la capacité de l'administration à se réorganiser s'adapter à certaines évolutions, notamment technologiques, pourtant nécessaires.

Lors de leur audition, les organisations syndicales de la DGFIP (ainsi que celles des Douanes, *voir le III*) ont ainsi rappelé leur profonde insatisfaction concernant cette situation. Le syndicat Solidaires Finances Publiques a ainsi relevé que « *les situations de mal-être augmentent continuellement* », en lien notamment avec la «  *Crainte de la mobilité forcée* ».

**Le rapporteur spécial souligne que la réalisation de schémas directeurs pluriannuels et que le développement de dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences sera nécessaire à la mise en œuvre du vaste chantier de transformation publique initié par le Gouvernement.**

---

(1) Voir le rapport spécial n° 37 « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au rapport fait par la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 (n° 1055), ainsi que la proposition de résolution pour une révision générale des taxes à faible rendement, adoptée le mercredi 20 juin 2018 (n° 1038).

(2) Cour des comptes, La DGFIP, dix ans après la fusion – Une transformation à accélérer, rapport public thématique, juin 2018, pages 71 et suivantes.

## II. LE PROGRAMME 218 CONDUITE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

### A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Les indicateurs relatifs au programme 218 sont **stables** et **globalement atteints**. Les éléments notables sont les suivants :

– concernant l’objectif n° 1 *Améliorer l’information du Parlement et la qualité des services rendus aux administrations*, les taux de satisfaction des directions partenaires du CGefi, des structures clientes sur les consultations de la DAJ, et des bénéficiaires des prestations de l’AIFE sont stables et atteignent des résultats élevés ;

– concernant l’objectif n° 2 *Améliorer les conditions d’emploi des personnels*, les cibles ne sont pas modifiées et avaient été atteintes les années précédentes. En 2017, la part des logements sociaux réservés en PLAI, PLUS, PLS et équivalents augmente de plus de 11 points et s’établissait à 82,9 %, soit plus de 20 % au-dessus de la cible (60 %) ;

– concernant enfin l’objectif n° 3 *Maîtriser le coût des fonctions support*, les indicateurs atteignent des niveaux satisfaisants, bien que la prévision actualisée pour 2018 et la prévision 2019 du ratio d’efficacité bureautique restent largement supérieures à la cible 2020 (730 euros par poste, pour une cible à 680 euros).

### B. LA PRÉVISION POUR 2019

#### 1. Une dépense stable en 2019

● Le tableau suivant retrace l’évolution pluriannuelle des CP sur le programme 218. La dépense devrait s’établir à 922,3 millions d’euros, en diminution de 83,9 millions par rapport à la LFI 2018.

Toutefois, comme pour le programme 156, l’essentiel de cette diminution provient des nouvelles modalités de comptabilisation des **loyers budgétaires**. Cette mesure de périmètre contribue à la baisse de la dépense hauteur de 82,38 millions d’euros, concentrée sur le titre 3 (soit 98,2 % de l’évolution prévue à l’échelle du programme).

En sens inverse, le **rattachement de la Direction interministérielle de la transformation publique** (DITP) aux ministères économiques et financiers constitue une mesure de transfert pour + 18,6 millions d’euros (+ 6 millions d’euros en titre 2 et + 12,6 millions hors titre 2).

Au total **la dépense devrait diminuer de 1,5 million d’euros environ (– 0,02 %) à l’échelle du programme.**



**PROGRAMME 218 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP**

(en millions d'euros)

	Exécuté 2013	Exécuté 2014	Exécuté 2015	Exécuté 2016	Exécuté 2017	LFI 2018	PLF 2019	Évolution 2018-19
Titre 2	497,9	513,2	507,0	492,8	494,4	500,1	507,4	+ 7,3
Titre 3	505,9	491,9	493,6	446,9	455,9	449,8	351,6	- 94,8
Titre 5	52,8	34,7	34,7	35,1	211,6	55,8	62,6	+ 6,8
Titre 6	19,5	16,6	15,7	13,7	14,5	0,3	0,4	+ 0,1
Titre 7	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	-
<b>Total</b>	<b>1 076,2</b>	<b>1 056,5</b>	<b>1 051,3</b>	<b>987,8</b>	<b>1 176,8</b>	<b>1 006,2</b>	<b>922,3</b>	<b>- 83,9</b>
<i>Avec loyers budg.</i>	<i>1 076,2</i>	<i>1 056,5</i>	<i>1 051,3</i>	<i>987,8</i>	<i>1 176,8</i>	<i>1 006,2</i>	<b>1 004,7</b>	<b>- 1,5</b>

Source : documents budgétaires.

• Les **dépenses de personnel** (titre 2) connaissent une légère augmentation (+ 7,3 millions d'euros, soit + 1,5 %), principalement en raison du rattachement de la DITP (68 ETPT, + 6,0 millions d'euros), de la poursuite de la mise en œuvre du protocole PPCR (+ 0,9 million) et de la revalorisation de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) des jeunes administrateurs civils pour renforcer l'attractivité des ministères économiques et financiers à la sortie de l'ENA (+ 0,6 million).

Après deux années de moindres suppressions d'effectifs, le **schéma d'emplois** sera en 2019 égal à celui de l'année 2016.

**PROGRAMME 218 : ÉVOLUTION DU SCHÉMA D'EMPLOIS**

(en ETP)

	2013	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	PLF 2019
Schéma d'emploi voté	- 114	- 122	- 150	- 108	- 18	- 50	- 67
Schéma d'emploi exécuté	- 91	- 200	- 120	- 123	- 68	-	-

Source : documents budgétaires.

Le **plafond d'emplois autorisé** (PEA) sera de nouveau abaissé en 2019.

**PROGRAMME 218 : ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS AUTORISÉ**

(en ETPT)

	2013	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	PLF 2019
ETPT votés	5 952	5 824	5 740	5 529	5 574	5 503	5 496
<b>ETPT exécutés</b>	<b>5 817</b>	<b>5 628</b>	<b>5 457</b>	<b>5 320</b>	<b>5 253</b>	-	-
Évolution PEA voté	-	- 128	- 84	- 211	+ 45	- 71	- 7
Évolution PEA exécuté	-	- 189	- 171	- 137	- 67		

Source : documents budgétaires.

Le secrétariat général des ministères économiques et financiers (SG des MEF) précise que : « *les réductions d'effectifs ont principalement porté sur les effectifs du SG des MEF (baisse de 345 ETPT sur la période), sur le volume des mises à disposition [...] et de manière plus conjoncturelle sur les effectifs des cabinets (fin 2016 et en 2017) ainsi que sur ceux de l'Office national de paie (ONP), puis du Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH, - 70 ETPT entre le point haut de 192 ETPT en 2013 et les 122 ETPT restants en 2016). En 2017, 28 emplois ont été créés à la DGAFP dans le cadre de la création de la DRH État* ». Le SG souligne également que « *parallèlement, l'Agence française anticorruption, créée en avril 2017, a réalisé 40 recrutements dont 10 au titre des transferts. Certains services ont dans le même temps pu être renforcés sur la période 2013-2018, notamment Tracfin (+47 ETPT) et la direction des achats de l'État (+ 18 ETPT)* ».

## 2. La mise en œuvre de la transformation publique

En 2019, une dotation de 20 millions d'euros sera sur le programme pour financer les **projets participant à la transformation des services des ministères économiques et financiers**.

### **Le financement de projets participant à la transformation des services des ministères économiques et financiers, par le secrétariat général**

Une dotation de 15 millions d'euros en AE et CP en 2018 et de 20 millions d'euros en 2019 a été prévue pour financer les projets participant à la transformation des services des ministères économiques et financiers.

Elle a vocation à être mobilisée pour les projets ministériels répondant à un ou plusieurs des **critères** suivants :

- projet contribuant à la mise en œuvre du plan de transformation ministériel AP 2022 ;
- projet à caractère stratégique et novateur ;
- projet porteur de synergies et de mutualisation au plan ministériel, voire interministériel ;
- projet comportant des ambitions d'amélioration de la qualité de service aux usagers et/ou de qualité de travail des agents ;
- projet dont la maturité permet d'envisager une exécution sur l'exercice annuel budgétaire.

Elle constitue donc un **levier d'impulsion** de la transformation des ministères qui intervient en complément des projets de transformation présentés sur le fonds de transformation de l'action publique dont elle peut représenter dans certains cas la contribution ministérielle au cofinancement.

**En 2018, 68 projets ont été présentés et 51 retenus :**

- 7 portaient sur l'innovation numérique (IA, *blockchain*) ;
- 5 sur la mutualisation ;
- 13 sur la dématérialisation ;

- 8 sur la mobilité ;
- 7 sur la lutte contre la fraude ;
- 2 sur l'aménagement d'espaces et du cadre de vie des agents.

22 projets seront achevés en 2018, 15 le seront en 2019 et 14 s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle.

Ces projets visent, notamment, à :

- améliorer le service aux usagers (offre de télé-enregistrement, déploiement d'assistants virtuels chatbot ou agent conversationnel, application mobile de signalement d'anomalies par le consommateur) ;
- accélérer l'offre de services numériques et d'applications métiers aux agents (création de télé-services, outils décisionnels partagés, enrichissement de l'offre de service vidéo, outils de ciblage des contrôles) ;
- tendre vers le « 0 papier » (signature et visa électroniques, offre de mutualisation dans le domaine de la commande publique) ;
- améliorer les équipements de travail numériques des agents (sécurité des postes nomades, mise en place de terminaux hybrides) et moderniser le cadre de travail (aménagement d'espaces et d'outils collaboratifs) ;
- se tourner vers les technologies numériques innovantes (déploiement de la « blockchain », utilisation de l'intelligence artificielle pour le ciblage des contrôles).

La dynamique lancée en 2018 sera poursuivie en 2019 au travers d'un nouvel appel à projet auprès de l'ensemble des services des ministères économiques et financiers.

*Source : secrétariat général des ministères économiques et financiers.*

**Le rapporteur spécial se félicite de cette initiative dont il encourage la mise en œuvre, mais insiste sur le besoin d'interministérialité, qui est la condition à une mise en œuvre réussie de cette transformation de l'action publique.**

### III. LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

#### A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

● En 2018, la DGDDI avait revu en profondeur son dispositif de mesure de la performance en **développant notamment le recours à des indicateurs qualitatifs**.

Le directeur général des douanes et des droits indirects, M. Rodolphe Gintz, rappelait ainsi en juillet 2017 que *« nous souhaitons désormais mettre davantage l'accent sur l'efficacité et la qualité de nos processus afin de faire mieux ressortir l'impact de notre action. Par exemple, en matière de lutte contre la fraude, nous considérons que l'on doit afficher les résultats les plus importants. Et le plus important, ce n'est pas seulement la quantité, c'est aussi, le démantèlement des organisations et des réseaux criminels. C'est donc un signal stratégique tout autant que managérial qui est donné »*<sup>(1)</sup>.

Ainsi, concernant l'objectif de lutte contre la fraude et de renforcement la protection des entreprises et des consommateurs, les indicateurs relatifs au montant des saisies de stupéfiants et aux quantités de tabacs et cigarettes de contrebande saisies avaient ainsi été supprimés et remplacés par le suivi du nombre d'organisations criminelles démantelées par la douane judiciaire, tandis que le suivi du nombre d'articles de contrefaçon saisis a été abandonné au profit du nombre de contentieux à enjeu en matière de contrefaçon.

De même, concernant l'amélioration de l'efficacité de la collecte et des contrôles en matière douanière et fiscale, l'indicateur relatif au montant des droits et taxes redressés a été supprimé, et la performance est désormais mesurée à l'aune du nombre de contentieux fiscaux à enjeu.

**Le rapporteur spécial se félicite de ces évolutions**, car, si les indicateurs quantitatifs demeurent nécessaires à la compréhension et au suivi de l'activité des Douanes – et la direction générale continue de les suivre attentivement – leur priorisation a montré ses limites en matière de définition des méthodes et d'organisation du travail pour les agents.

Le rapporteur spécial restera vigilant, à l'occasion du contrôle de l'exécution, à l'analyse des résultats, qui lui avaient notamment permis, à l'occasion du printemps de l'évaluation, de souligner que si la fiscalité douanière représentait une part très importante des recettes perçues par la DGDDI, elle ne faisait l'objet que d'une part limitée des contrôles.

L'ensemble des évolutions intervenues en 2018 est présenté en **annexe**.

---

(1) *Propos recueillis par M. Pierre Laberrondo et publié sur le site Acteurs publics le 13 juillet 2017 ([lien](#)).*

• Après une année 2017 globalement satisfaisante, malgré quelques points d'attention, et une année 2018 marquée par la mise en place de nouveaux indicateurs, les résultats des objectifs pour l'année **2019** sont en hausse.

Si les prévisions en matière de facilitation du commerce international sont satisfaisantes, les indicateurs relatifs à la lutte contre la fraude devront cependant faire l'objet d'une attention renouvelée :

– concernant l'objectif n° 1 *Intensifier la lutte contre la fraude et renforcer la protection des entreprises et des consommateurs*, la prévision révisée pour 2018 est en recul par rapport à l'année précédente sur l'essentiel des indicateurs. L'administration justifie cette situation par de « *très bonnes années en 2016 [...] et en 2017* » en termes de nombre de contentieux à enjeu en matière de **lutte contre la fraude** (10 959 contentieux réalisés en 2017, 9 300 attendus en 2018, 9 600 prévus en 2019), par le caractère « *récent* » du sous-indicateur relatif au nombre d'**organisations criminelles** démantelées par la Douane judiciaire. (51 en 2017, contre des prévisions de 20 en 2018 et 22 en 2019), ainsi que par un « *ajustement de sa stratégie* » en matière de contentieux à enjeu en matière de **contrefaçon**. Les objectifs pour 2019 seront revus à la hausse ;

– concernant l'objectif n° 2 *Soutenir le développement des entreprises à l'international*, après une période de croissance rapide, certains indicateurs sont en phase de stabilisation, les cibles étant pratiquement atteintes. La part des opérations du commerce extérieur bénéficiant de la certification OEA est attendue à 85 % en 2018 et 2019 (+1 point par rapport à 2017). Le taux de dématérialisation devait s'établir à 92 % (+2 points par rapport à 2018 et +4,6 points par rapport à 2017). L'atteinte de la cible de 95 % en 2020 semble cependant « *particulièrement ambitieuse* », la dématérialisation de « *certain documents, tels que les certificats d'origine ou les factures commerciales au départ des pays tiers, n'étant pas envisageable* ». Le **taux de satisfaction des opérateurs du commerce international** est élevé et devrait être supérieur à 90 % en 2019, en nette croissance par rapport aux 83,8 % constatés en 2016 ;

– concernant enfin l'objectif n° 3 *Améliorer l'efficacité de la collecte et des contrôles en matière douanière et fiscale*, le **coût de la collecte des recettes douanières** est globalement stable, oscillant entre 0,40 % et 0,41 %. Le **taux de contrôle positif en matière de dédouanement** est attendu à 4,40 % en 2019, pour une cible de 4,80 % en 2020. La **part des contrôles des unités maritimes effectués sur ciblage**, qui a remplacé le taux d'utilisation opérationnelle, devrait s'établir à 9 % en 2019 (+1 point par rapport à 2018). La prévision du **nombre de contentieux fiscaux à enjeu** s'établit à 3 700 contentieux, en hausse par rapport à 2018 (3 500 contentieux) et 2017 (3 384 contentieux).

## B. LA PRÉVISION POUR 2019

### 1. Une dépense en augmentation sous l'effet de la hausse des effectifs et du protocole de modernisation de la fonction de buraliste

Le tableau suivant retrace l'évolution pluriannuelle des crédits de paiement (CP), par titre, sur le programme 302.

● En 2019, la dépense devrait s'établir à 1,59 milliard d'euros, en hausse de 22 millions d'euros par rapport à 2018.

Comme pour les programmes 156 et 218, les nouvelles modalités de comptabilisation des **loyers budgétaires** ont permis une diminution apparente de la dépense, à hauteur de 18 millions d'euros, concentrée sur le titre 3.

En réintégrant cette mesure associée aux loyers budgétaires (qui constitue une dépense de titre 3), **la dépense devrait augmenter de 43,7 millions d'euros à l'échelle du programme (+ 2,8 %)**.

● La hausse de la dépense s'explique, pour moitié, par la croissance des dépenses de titre 2 (+ 21,4 millions d'euros), conséquence mécanique du schéma d'emplois, et pour moitié, par la hausse des dépenses d'intervention (+ 21,7 millions).

#### PROGRAMME 302 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP

(en millions d'euros, y.c. ADP et FDC)

	Exécuté 2013	Exécuté 2014	Exécuté 2015	Exécuté 2016	Exécuté 2017	LFI 2018	PLF 2019	Évolution 2018-19
Titre 2	1 134,5	1 142	1 136,8	1 149	1 194,3	1 223,7	1 245,1	+ 21,4
Titre 3	170,6	164,6	170,6	172,5	185,7	176,6	172,6	- 4
Titre 5	38,6	51,4	47	41	51,3	74,5	55,5	- 19
Titre 6	253,8	218,7	219,2	183,2	84,1	97,2	120,5	+ 23,3
<b>Total</b>	<b>1 597,5</b>	<b>1 576,7</b>	<b>1 573,5</b>	<b>1 545,7</b>	<b>1 515,4</b>	<b>1 572</b>	<b>1 593,7</b>	<b>+ 21,7</b>
<i>Avec loyers budg.</i>	<i>1 597,5</i>	<i>1 576,7</i>	<i>1 573,5</i>	<i>1 545,7</i>	<i>1 515,4</i>	<i>1 572</i>	<b>1 615,7</b>	<b>+ 43,7</b>

Source : documents budgétaires.

Les **dépenses de fonctionnement** (titre 3) devraient diminuer de 4 millions d'euros par rapport à 2018, mais cette évolution doit être nuancée du fait des nouvelles modalités de comptabilisation des loyers budgétaires. Si l'on neutralise cette mesure, la hausse est de + 18 millions d'euros, répartie sur les différents postes de dépenses de la Douane.

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (CP, TITRE 3)

(en millions d'euros)

	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2019 (hors mesures de périmètre)	Évolution 2018-19 (hors mesures de périmètre)	
Immobilier	58,3	44,1	66,1	+ 7,8	+ 13,4 %
Fonctionnement des services	63,7	58,0	58,0	- 5,7	- 8,9 %
Informatique	25,6	35,6	35,6	+ 10	+ 39,1 %
Moyens aéromaritimes et terrestres	27,6	32,4	32,4	+ 4,8	+ 17,4 %
<b>Total</b>	<b>174,1</b>	<b>170,1</b>	<b>192,1</b>	<b>+ 18</b>	<b>+ 10,3 %</b>

L'écart avec le total présenté dans le tableau présent s'explique principalement par les crédits supplémentaires apportés par les fonds de concours et attributions de produits, à hauteur de 2,5 millions d'euros par an, environ.

Source : réponses aux questionnaires

Les dépenses d'**investissement** (titre 5) seront stabilisées en 2019 à un niveau nettement supérieur à leur niveau moyen constaté sur 2013–2017 : la prévision s'établit à 55,5 millions d'euros, contre une moyenne constatée de 45,6 millions d'euros.

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (CP, TITRE 5)

(en millions d'euros)

	PLF 2018	PLF 2019	Évolution 2018-19	
Immobilier	11,9	7,8	- 4,1	- 34,5 %
Fonctionnement des services	-	5,0	-	-
Informatique	27,1	15,1	- 12,0	- 44,3 %
Moyens aéromaritimes et terrestres	31,3	22,1	- 9,2	- 29,4 %
<b>Total</b>	<b>70,2</b>	<b>50,1</b>	<b>- 20,1</b>	<b>- 28,6 %</b>

L'écart avec le total présenté dans le tableau présent s'explique principalement par les crédits supplémentaires apportés par les fonds de concours et attributions de produits, à hauteur de 5,4 millions d'euros par an, environ.

Source : réponses aux questionnaires

Concernant les dépenses **immobilières**, les crédits de paiement sont en augmentation entre 2018 et 2019 (+ 3,4 millions d'euros, + 5,3 %). Les autorisations d'engagement connaissent une augmentation plus importante (+ 13,5 millions) pour couvrir des opérations immobilières de regroupement de services (Hôtel des douanes de Marseille), de nouvelles installations (Direction Nationale des garde-côtes de la douane au Havre) ainsi que l'engagement pluriannuel des marchés de fluides.

Concernant les autres dépenses de fonctionnement et d'investissement (**informatique, moyens aéromaritimes et terrestres**), les crédits de paiement sont en recul (- 7,1 millions d'euros, soit - 4 %).

En 2019, la Douane poursuivra pourtant plusieurs projets de modernisation de ses moyens matériels et de ses outils informatiques.

C'est le cas des moyens aériens notamment, avec l'intégration des avions *Beechcraft* KA350 ER qui est en voie de finalisation. Au cours de son audition par le rapporteur spécial, le directeur général a souligné que les sept avions commandés avaient été livrés, et que l'un d'entre eux n'avait pas encore été équipé. Cet appareil est actuellement utilisé pour les formations de pilote, et devrait être intégré à la fin du premier trimestre 2019. S'agissant des six appareils équipés, trois sont déjà en cours d'utilisation, et les trois autres devraient être pleinement opérationnels d'ici la fin de l'année.

Toutefois, les organisations syndicales ont précisé au rapporteur spécial les difficultés que rencontre actuellement la Douane pour fournir les équipements et les armements nécessaires à la formation et à l'entrée dans les cadres des nouveaux agents. **Le rapporteur spécial attire l'attention du Gouvernement sur cette situation qu'il suivra avec attention.**

Enfin, hors projet *Passenger name record*, le budget consacré au développement des applications informatiques est augmenté de + 4 millions d'euros.

### Les projets matériels et informatiques de la Douane

#### • Les moyens matériels

##### – Les moyens aériens

En 2017 et 2018, le développement par la douane du nouvel avion multi-missions *Beechcraft* King Air 350 ER s'est poursuivi. En 2019, sept avions auront ainsi été déployés et les unités métropolitaines déclarées opérationnelles. La transformation de l'unité des Antilles sera engagée.

En parallèle, sur cette période deux avions monomoteurs *Cessna* T-206, deux avions bimoteurs *Cessna* F-406 auront été progressivement retirés du service opérationnel. Les trois derniers F-406 de la flotte le seront à échéance fin 2019.

Par ailleurs, du fait de la vétusté des quatre hélicoptères *Eurocopter* AS-355 « Écureuil 2 » et d'un incident aérien grave ayant conduit à l'endommagement irréversible d'un de ces appareils, la DGDDI a actualisé son programme d'investissement sur ce type d'appareil pour mieux répondre aux impératifs opérationnels et de maintenance, notamment aux Antilles.

Ainsi, la flotte, composée jusqu'alors de neuf appareils (5 *Eurocopter* EC-135 et 4 AS-355), sera ramenée à six hélicoptères EC-135 en propriété, par l'acquisition pour la métropole d'un appareil de ce type. Les quatre AS355 seront, quant à eux, retirés du service.

En parallèle, la location de trois EC-135 (2 aux Antilles et 1 en métropole) sur trois ans permettra de renforcer les capacités opérationnelles aux Antilles et de moderniser la flotte métropolitaine, sans altérer sa disponibilité opérationnelle.



Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, le programme d'acquisition/modernisation a été confié à la Direction générale de l'armement (DGA).

#### – Les moyens navals

Des investissements importants sont prévus. À horizon 2020, 80 % du parc naval opérationnel aura été renouvelé : 5 vedettes garde-côtes (VGC) devraient être livrées entre novembre 2018 et 2020, et 3 resteront à programmer, en remplacement des 8 VGC existantes, pour un coût total estimé à 88,2 millions d'euros.

Les investissements outre-mer tiennent compte des spécificités du trafic local (inter-îles), ceux réalisés en métropole ont vocation à répondre aux spécificités de façade (Frontex notamment). Tous visent à assurer le maintien de capacités opérationnelles dans un cadre de sécurité maritime renforcé.

Par ailleurs, le déploiement du **Système intégrateur de l'aéromaritime** (SIAM) permet désormais à la douane garde-côtes de disposer d'une information complète, en temps réel, de la situation de surface maritime enrichie, pour un meilleur ciblage de ses interventions. Ce système de collecte, d'analyse et de diffusion de l'information tactique permet d'améliorer la réactivité et la synergie opérationnelle entre moyens aériens et moyens d'interception en mer, sous la supervision et l'animation des Centres opérationnels douaniers maritimes (CODM) de chaque façade. L'amélioration continue de ce dispositif sera recherchée, à mesure que progressera la maîtrise du système par l'ensemble des personnels garde-côtes.

#### – Les équipements des services de la surveillance terrestre et les moyens de détection

Le renforcement et la modernisation des capacités d'investigation de la douane s'est poursuivi en 2017 et 2018, notamment par recours aux crédits alloués dans le cadre de la lutte anti-terroriste.

S'agissant des **armements**, la Douane dispose actuellement de 8 673 pistolets semi-automatiques Sig Sauer SP 20-22, et de 587 pistolets mitrailleurs Heckler & Koch Universale Maschinenpistole (HK UMP).

En matière de **parc automobile**, les services de la surveillance disposent de près de 1750 véhicules de service sérigraphiés, y compris des bureaux mobiles, et de 250 motocyclettes sérigraphiées, utilisées par les groupes motocyclistes spécialisés.

Les équipements des services de la surveillance sont répartis sur l'ensemble du territoire, en fonction de l'implantation des brigades.

Concernant les **moyens de détection légers**, de nouveaux systèmes de contrôle non intrusif ont pu être déployés :

– 18 spectromètres Raman (technologie laser permettant d'identifier rapidement un produit à travers son contenant) acquis en 2017. Le retour d'expérience très positif de ce matériel, particulièrement utile pour la détection de stupéfiants ou d'explosifs, a conduit à de nouveaux achats en 2018, à hauteur de 8 appareils : le parc total 36 appareils (y compris les appareils financés sur crédits Mildeca) ;

– 25 analyseurs de particules de nouvelle génération, sans source de rayonnements ionisants, en remplacement du parc existant. Ces appareils sont notamment utilisés dans le cadre de la lutte contre le blanchiment. Les spectromètres Raman et les analyseurs de particules ont été affectés à des brigades et localement mutualisés entre services ;

– 8 véhicules utilitaires légers porteurs de systèmes de détection à RX permettant le contrôle de bagages et de colis. Commandés en 2017, ces équipements ont été livrés au cours de l'année 2018 après certains ajustements techniques nécessaires. Ils ont été attribués aux directions interrégionales, aux fins de mutualisation entre services de la surveillance.

Concernant les **équipements lourds**, le renouvellement du parc des appareils à rayon X, débuté dès 2015, s'est achevé en 2018. Ce parc récent ne nécessite pas d'investissement d'ampleur à court terme.

Ils sont plus concentrés sur les grands ports et aéroports. Ainsi, sur les 94 appareils à rayons X détenus par la douane, 52 sont utilisés sur les principales plateformes portuaires et aéroportuaires (Roissy, Orly, Calais, etc.)

La priorité pour 2019 sera donnée à la concrétisation du renouvellement des 2 premiers scanners mobiles détenus par la douane, positionnés aux ports du Havre et de Marseille, et ayant atteint leur fin de vie technique. Un cahier des charges pour l'acquisition de scanners à haute énergie a été finalisé au cours de l'année 2018, en étroite coordination avec le responsable ministériel des achats, pour une publication d'appel d'offres devant permettre une mise en service en 2019.

#### ● **Les projets informatiques**

Fin 2017, la douane a défini le plan « *e-douane* » afin de répondre aux nouveaux besoins métiers et réglementaires (mise en œuvre du nouveau Code des douanes de l'Union, Brexit, la loi ESSOC, etc.) et aux évolutions qui émaneront du programme Action Publique 2022.

Son objectif est aussi de garantir la qualité de service et la maintenabilité du SI dans des conditions opérationnelles et de sécurité satisfaisantes.

Enfin, ce plan prend également en compte la transformation numérique de la douane, autrement dit l'intégration dans les processus métiers et les activités de la douane des opportunités numériques indissociables des transformations réglementaires : collaboratif, mobilité, big data, Internet des objets, *blockchain*, réalité augmentée, etc.

Les principaux travaux programmés en 2018 et 2019 sont les suivants :

– la **lutte contre la grande fraude douanière** : la refonte du SI dédié à la lutte contre la fraude sera étudiée en 2019 ;

– la **promotion des échanges internationaux** et qualité du dédouanement : évolutions de l'application de dédouanement du fret express, prise en compte des évolutions liées au Code des douanes de l'Union, poursuite des travaux de prise en compte de l'inscription en comptabilité matière comme procédure de dédouanement se poursuivront, refonte et reparamétrage de certaines applications dans le cadre de la mise en œuvre du Brexit ;

– la **fiscalité douanière et le recouvrement** : poursuite de la dématérialisation, intégration des applications d'assiette avec les applications de la sphère de la comptabilité, intégration des éléments de recette avec la DGFIP, mise en œuvre du droit à l'erreur, et là encore, mise en œuvre du Brexit (gestion des accises *via* GAMMA, détaxe TVA *via* PABLO) ;

– les **portails** : refonte du portail professionnel prodouane.gouv.fr, et il est prévu à terme de mettre en place des mécanismes de fédération d'identité avec France Connect Entreprises et le portail de la DG Taxud ;

– le **soutien des services opérationnels** : offre de services en mobilité qui permettra d'améliorer l'efficacité des contrôles, coordination des équipes du réseau, le temps de libération des marchandises sous contrôle, sécurité des agents sur le terrain, développement d'une offre de services en mobilité qui reposera sur la dotation en smartphones de 7 000 agents de terrain, la mise en place d'une gestion de flottes, mise en place d'un magasin privé d'applications métiers ;

– les **infrastructures** : réinternalisation des services informatiques grâce aux capacités du centre informatique douanier (CID), virtualisation des applications dans les deux centres informatiques (CID et Direction nationale de la statistique et du commerce extérieur – DNSCE) pour les doter d'une architecture symétrique, consolidation de la messagerie collaborative.

*Source : réponses aux questionnaires.*

Les dépenses d'**intervention** (titre 6) seront en augmentation en 2019 du fait de la mise en place du protocole de modernisation de la profession de **buraliste**, signé le 2 février 2018 (+ 23,3 millions d'euros, soit + 24 %). Ce protocole prévoit :

– l'augmentation des aides existantes, pour + 4 millions d'euros ;

– la création d'une remise transitoire pour atténuer la baisse de la vente de tabac suite à l'augmentation du prix du paquet de cigarettes, pour + 18 millions d'euros. Le projet annuel de performances précise que cette remise est conçue pour « *compenser l'impact des prix des produits du tabac sur le niveau des ventes des débits de tabac d'un trimestre par rapport au même trimestre de l'année précédente* » ;

– la création d'un fonds de transformation pour les buralistes, pour + 26 millions d'euros. Ce fonds prévoit « *un financement échelonné sur la période 2018-2021 pour accompagner la profession dans la mutation de son activité vers un modèle de nouveau commerçant de proximité* ».

**AIDES VERSÉES AUX DÉBITANTS DE TABAC (CRÉDITS DE PAIEMENT)**

(en millions d'euros)

	Objet	2016	2017	LFI 2018	PLF 2019	
<b>Contrats d'avenir (2012-2016)</b>	Remise compensatoire	16	3,7	17,7	12,5	
	Remise additionnelle	7				
	Prime de service public de proximité/Prime de diversification d'activité	6,7	6,5	10	14	
	<b>Protocole 1 (2017-2021)</b>	Indemnité de fin d'activité	7,65	4,6	5	5
		Modernisation		0	6	–
	<b>Protocole 2 (2018-2021)</b>	Transformation				26
		Remise transitoire				18
		<i>s/t contrat d'avenir – Protocole</i>	<i>37,35</i>	<i>14,8</i>	<i>38,7</i>	<i>75,5</i>
<b>Hors contrat d'avenir ou Protocole</b>	Subvention de sécurisation des débits de tabacs	16	12,6	14	14	
	Régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac – RAVGDT	26,06	30,5	13	–	
	Complément de remise	69	16,4	21,6	11,6	
	<i>s/t aides hors contrat – Protocole</i>	<i>111,06</i>	<i>59,5</i>	<i>48,6</i>	<i>35,6</i>	
<b>Total des aides versées aux débiteurs</b>		<b>148,41</b>	<b>74,3</b>	<b>87,3</b>	<b>111,1</b>	

Régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac (RAVGDT)		25,5	28	
Remise nette sur le prix de vente au détail (part des fournisseurs)	1 266	1 382		

Source : réponses aux questionnaires.

Les dépenses de **personnel** (titre 2) devraient connaître une hausse de + 21,4 millions d'euros (+ 1,7 %) en raison notamment du schéma d'emplois (+ 9 millions d'euros, cet impact étant réparti également entre les schémas 2018 et 2019), du solde du glissement vieillesse technicité (+ 4,2 millions) et dans une moindre mesure de mesures catégorielles (+ 3,1 millions).

Depuis 2016, le **schéma d'emplois** est nettement positif. En effet, après plusieurs années de réduction continue d'effectifs, la Douane a bénéficié de 1 000 créations de poste en 2016 et 2017 (soit 500 créations nettes, après application de la trajectoire de réduction d'effectifs fixée antérieurement) au titre des deux plans de lutte contre le terrorisme. La mise en œuvre du Brexit devrait conduire à 750 créations de postes d'ici 2020 : pour 2018 et 2019, 450 créations nettes ont déjà été décidées. **Entre 2016 et 2019, la douane devrait ainsi bénéficier de près de 1 000 créations de postes nettes**, soit une augmentation de + 6 % de ses effectifs par rapport à 2015.

**PROGRAMME 156 : ÉVOLUTION DU SCHÉMA D'EMPLOIS**

(en ETP)

	2013	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	PLF 2019
Schéma d'emploi voté	- 61	- 314	- 215	+ 285	+ 250	+ 200	+ 250
Schéma d'emploi exécuté	- 109	- 344	- 233	+ 285	+ 250	-	-

Source : documents budgétaires.

Parallèlement, le **plafond d'emplois autorisé** (PEA) sera de nouveau relevé en 2019, à 17 351 ETPT, au lieu de 17 045 ETPT en 2018.

**PROGRAMME 156 : ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS AUTORISÉ**

(en ETPT)

	2013	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	PLF 2019
ETPT votés	16 870	16 662	16 396	16 473	16 759	17 045	17 351
<b>ETPT exécutés</b>	16 675	16 520	16 216	16 258	16 641	-	-
Évolution PEA voté	-	- 208	- 266	+ 77	+ 286	+ 286	+ 306
Évolution PEA exécuté	-	- 155	- 304	+ 42	+ 383	-	-

Source : documents budgétaires.

Ces renforts ont essentiellement bénéficié à la **branche surveillance**.

**ÉVOLUTION DES EMPLOIS PAR BRANCHE ENTRE 2016 ET 2019**

(en ETPT et en ETP)

	2016	2017	LFI 2018	PAP 2019	Cumulé 2016-19
<b>Administration générale et opérations commerciales, ou « OPCO » (PEA, en ETPT)</b>	<b>8 494</b>	<b>8 464</b>	<b>8 706</b>	<b>8 862</b>	-
Suppressions nettes (en ETP)	- 697	- 705	- 694	- 726	- 2 822
Créations nettes (en ETP)	+ 482	+ 455	+ 457	+ 498	+ 1 892
Schéma d'emploi (en ETP)	- 215	- 250	- 237	- 228	- 930
<b>Surveillance, ou « SURV » (PEA, en ETPT)</b>	<b>7 764</b>	<b>8 177</b>	<b>8 339</b>	<b>8 489</b>	-
Suppressions nettes (en ETP)	0	0	0	0	0
Créations nettes (en ETP)	+ 500	+ 500	+ 437	+ 478	+ 1 915
Schéma d'emploi (en ETP)	+ 500	+ 500	+ 437	+ 478	+ 1 915
<b>Total sur le programme 302 (PEA, en ETPT)</b>	<b>16 258</b>	<b>16 641</b>	<b>17 045</b>	<b>17 351</b>	-
Suppressions nettes (en ETP)	- 697	- 705	- 694	- 726	- 2 822
Créations nettes (en ETP)	+ 982	+ 955	+ 894	+ 976	+ 3 807
Schéma d'emploi (en ETP)	+ 285	+ 250	+ 200	+ 250	+ 985

Source : réponses aux questionnaires.

## 2. La préparation du Brexit et l'unification progressive du recouvrement

**En 2019, la Douane sera confrontée à deux chantiers importants :**

– elle devra anticiper les conséquences du rétablissement d'une frontière commune avec le Royaume-Uni ;

– elle devra adapter son organisation en vue de l'unification du recouvrement des prélèvements obligatoires, à horizon 2022, annoncée par le ministre de l'Action et des comptes publics cet été.

### ● **L'adaptation au Brexit constitue un chantier majeur.**

La direction générale souligne que, « *quelles que soient les conditions de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne* », cet événement aura d'importantes conséquences « *sur les formalités douanières, y compris la détaxe et le respect des franchises, les formalités de sécurité et de sûreté, et le contrôle des voyageurs* ».

Pour la seule zone de Calais et Dunkerque, le trafic franco-britannique est en effet très important : en 2017, plus de 30 millions de passagers, 4,2 millions de poids lourds, 4,8 millions de véhicules légers, et 124 000 autocars ont traversé la Manche. **Le maintien d'échanges fluides est une nécessité absolue pour assurer l'attractivité de la France.**

Le port de Douvres, situé dans le sud de l'Angleterre, a ainsi calculé que le rétablissement de contrôles systématiques pour les poids lourds, évalué à 2 minutes en moyenne véhicule, conduirait à la création de 27 kilomètres d'embouteillages aux abords du port.

**Afin de répondre à ces besoins nouveaux, les effectifs de la DGDDI ont été fortement revus à la hausse.** Le budget prévisionnel de la DGDDI sur les années 2018 à 2020 repose ainsi sur **700 créations d'emplois**, réparties sur trois ans :

– 250 emplois supplémentaires en 2018 ;

– 350 emplois supplémentaires en 2019 ;

– 100 emplois supplémentaires en 2020.

Ces éléments correspondent à des créations brutes. La DGDDI évalue leur contribution à l'augmentation de la masse salariale hors CAS *Pensions* à **69 millions d'euros sur le budget 2018-2022.**

La direction générale souligne que ces emplois sont « *pourvus par concours, essentiellement de catégorie C et sont répartis sur les deux branches d'activité de la douane (surveillance et administration générale/opérations commerciales)* ».

La répartition des renforts par circonscription interrégionale sera établie « *lors du dialogue de gestion avec les responsables de BOP à l'automne en fonction de l'état des négociations sur le Brexit* ». Toutes les interrégions seront concernées par ces renforts, qui devraient toutefois privilégier « *les Hauts-de-France, la direction de Paris-Aéroports, la Normandie, la Bretagne et l'Île-de-France* ».

Ces forts recrutements impliquant l'accueil d'un volume élevé de stagiaires en formation initiale, ils ont mis sous tensions les écoles des douanes. La direction générale souligne que « *les écoles de la douane, et en particulier celle située à la Rochelle, ont démontré leur capacité à gérer cette augmentation du nombre d'élèves. Avec le Brexit, elles devront également faire évoluer le plan de formation notamment en réactivant une formation d'agent de constatation de la branche contrôle des opérations commerciales* ».

La direction générale relève que le rétablissement d'une frontière avec le Royaume-Uni nécessite également des **moyens matériels** pour « *couvrir les besoins en matière d'immobilier (agrandissement et rétablissement de centres de dédouanement), d'informatique (refonte d'applications, déploiement de solutions innovantes afin de conserver au maximum la fluidité du trafic de marchandises et de voyageurs dans les ports du Nord de la France, ainsi qu'au tunnel trans-manche) et pour équiper les nouveaux agents* ». Une enveloppe de **20 millions d'euros** est ainsi prévue **dans le budget 2018-2022**, dont plus de la moitié sur les exercices 2018 et 2019.

Les **organisations syndicales** rencontrées par le rapporteur spécial ont néanmoins relevé que « *la charge de travail liée aux conséquences de la mise en œuvre du Brexit, n'a pas été évaluée* » et ont relevé que de nombreux points restaient à définir, portant sur la question de la circulation en suspension de droits et taxes (transit) des marchandises entrant sur le territoire, du traitement des déclarations d'importations des accises et des déclarations phyto-sanitaires, de la détaxe sur la valeur ajoutée, et de des missions de surveillance ferroviaire et aéroportuaire, notamment dans le cas des petits aéroports.

À l'initiative du groupe La France Insoumise, et sur avis favorable du rapporteur spécial, un amendement avait été adopté au projet de loi de finances pour 2018, demandant au Gouvernement la remise au Parlement d'un rapport sur les conséquences du Brexit sur l'organisation des administrations compétentes <sup>(1)</sup>. Cette disposition a cependant été censurée par le Conseil constitutionnel <sup>(2)</sup>.

---

(1) Amendement n° II-664, devenu l'article 145 du texte adopté par l'Assemblée nationale.

(2) Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, Loi de finances pour 2018 ([lien](#)).

Le rapporteur spécial rappelle que dans l'attente de la formalisation d'un accord de sortie entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, la définition des besoins futurs des opérateurs économiques et de l'administration douanière reste délicate. **Le rapporteur spécial salue les efforts menés jusque-là par la direction générale mais insiste sur la nécessité de poursuivre ces travaux.**

• **La modernisation du recouvrement constituera l'autre priorité de l'année 2019.**

**La gestion des contributions indirectes par la Douane est ancienne d'un quart de siècle.** En 1993, avec la mise en place du marché unique, et en contrepartie de la réduction de son activité de TVA, la Douane, qui assurait déjà le recouvrement et le contrôle des taxes sur les produits pétroliers, avait été chargée de la gestion de l'ensemble des contributions indirectes. **2 407 agents** (soit 13 % des effectifs douaniers) avaient alors été redéployés de la direction générale des impôts (DGI, devenue DGFIP en 2008) vers la Douane<sup>(1)</sup>.

Dans la lignée de l'annonce de l'unification du recouvrement de la fiscalité relevant de l'État, avec, à terme, le rapprochement entre le recouvrement réalisé au sein de la sphère de l'État et de la sphère sociale par la constitution possible d'une structure uniquement du recouvrement, l'article 62 du projet de loi de finances pour 2019 prévoit le **transfert à la DGFIP du recouvrement des taxes sur les boissons non alcooliques** (voir le 2 du B du I) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

La direction générale souligne que « *d'autres transferts pourraient être envisagés à court terme (TVA pétrole, TVA import, taxe générale sur les activités polluantes)* ».

D'après les éléments transmis au rapporteur spécial, la DGDDI évalue à 3 020 agents ETPT les effectifs dédiés à la gestion des impôts et taxes, dont :

– 1 608 agents ETPT compétents en matière de TVA à l'importation et de droits de douane ;

– 384 agents ETPT compétents en matière de boissons et d'alcools ;

– 46 agents ETPT compétents en matière de TGAP.

**Le rapporteur spécial se félicite de ces évolutions, qui permettront de moderniser la fonction de recouvrement.**

---

(1) Voir notamment les pages 15 et suivantes et la page 31 de l'annexe n° 25 « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » au rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, par M. Laurent Saint-Martin, Rapporteur spéciale, n° 1055 ([lien](#)).



**Il rappelle néanmoins l'absolue nécessité, pour la DGDDI (comme pour la DGFIP, voir le 2 du B du I) de disposer d'un schéma directeur de transformation pluriannuel, afin de donner de la visibilité aux agents, face à l'importance des changements à venir et aux efforts à accomplir.**

Auditionnés par le rapporteur spécial, les représentants du personnel ont en effet souligné que « *les annonces brutales de disparition de missions, de transfert de missions, de création de nouvelles tâches sont autant de facteurs anxigènes pour les douaniers* »<sup>(1)</sup>.

Le rapporteur entend ces préoccupations. Les outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences doivent être développés, et les réorganisations territoriales doivent être conduites en permettant une plus grande prévisibilité, afin de permettre l'efficacité et la cohérence dans la mise en œuvre de la transformation.

---

(1) Dossier constitué par l'intersyndicale des Douanes.



## DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES

La mission *Action et transformation publiques* rassemble **trois programmes** :

– le programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants*, qui a pour objectif d'améliorer la performance énergétique de ces bâtiments, de réduire les dépenses d'entretien correctifs, et de pouvoir une politique préventive d'entretien plus économique. Créé par la loi de finances pour 2018, il est doté de 1 milliard d'euros sur cinq ans ;

– le programme 349 *Fonds pour la transformation de l'action publique* (FTAP), qui finance, sur la base d'appels à projets, les investissements nécessaires aux réformes structurelles, et notamment les projets informatiques qui ne peuvent être financés par les administrations. Il agit comme co-financier. Créé par la loi de finances pour 2018, il a été doté de 700 millions d'euros sur cinq ans ;

– le programme 351 *Fonds d'accompagnement interministériel « ressources humaines »*, qui participe au co-financement, sur la base d'appels à projets, des coûts de transition nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles ayant une forte dimension RH (accompagnements des mobilités fonctionnelles et géographiques au sein de la fonction publique, plans de départs volontaires, notamment). Sa création est proposée dans le présent projet de loi de finances, et les crédits inscrits pour 2019 s'élèvent à 50 millions d'euros en AE et en CP. Le montant total sur le quinquennat n'a pas encore été défini.

• Cette mission constitue le bras armé du **programme « Action publique 2022 »**, présenté par le Premier ministre le 13 octobre 2017, et qui poursuit trois objectifs prioritaires <sup>(1)</sup> :

– améliorer la **qualité des services publics**, en développant la relation de confiance entre les usagers et les administrations, et en travaillant prioritairement sur la transformation numérique ;

– offrir aux agents publics un **environnement de travail modernisé** en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations ;

– accompagner rapidement la **baisse des dépenses publiques** avec un engagement ferme : réduire de trois points la part de la dépense publique dans le PIB d'ici 2022.

---

(1) Circulaire programme « Action publique 2022 » du 26 septembre 2017 ([lien](#)).

• S’agissant de la **programmation pluriannuelle des crédits**, l’essentiel des **autorisations d’engagement** devrait être ouvert sur les premières années du quinquennat afin de lancer, le plus tôt possible, l’amorçage des projets, immobiliers comme informatiques, qui nécessitent un développement long.

#### PRÉVISIONS D’AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT SUR 2018-2022

(en millions d’euros)

	LFI 2018	PLF 2019	2020	2021	2022	Total
P 348 <i>Cités administratives</i>	20	900	80	0		<b>1 000</b>
P 349 <i>FTAP</i>	200	250	250			<b>700</b>
P 351 <i>FARH</i>	–	50	<i>n.c.</i>			<i>n.c.</i>
<b>Total de la mission</b>	<b>220</b>	<b>1 200</b>	<b>330</b>			–

Source : réponses aux questionnaires.

En revanche, l’ouverture des **crédits de paiement** sera plus régulière, au fur et à mesure de l’avancée des projets.

#### PRÉVISIONS DE CRÉDITS DE PAIEMENT SUR 2018-2022

	LFI 2018	PLF 2019	2020	2021	2022	Total
P 348 <i>Cités administratives</i>	20	100	330	550		<b>1 000</b>
P 349 <i>FTAP</i>	0	160	540			<b>700</b>
P 351 <i>FARH</i>	–	50	<i>n.c.</i>			<i>n.c.</i>
<b>Total de la mission</b>	<b>20</b>	<b>310</b>	<b>1 420</b>			–

Source : réponses aux questionnaires.

• À l’occasion de l’examen du projet de loi de règlement et d’approbation des comptes de l’année 2017, le **rapporteur spécial avait proposé la création d’un fonds destiné à l’accélération du financement des start-up d’État, dans une logique « state-up »** <sup>(1)</sup>.

Cette proposition a fait l’objet de l’**amendement CF431**, déposé par le rapporteur spécial lors de l’examen des crédits de la mission *Action et transformation publiques*, et adopté par la commission des finances. Il sera discuté en séance publique sous le n° **II-313**.

**Les objectifs et les modalités de fonctionnement de ce fonds seront développés dans la troisième partie de ce rapport.**

(1) Annexe n° 25 « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » au rapport fait au nom de la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2017, par M. Laurent Saint-Martin, Rapporteur spéciale, n° 1055 ([lien](#)).

## I. LE PROGRAMME 348 *RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES ET AUTRES SITES DOMANIAUX MULTI-OCCUPANTS*

### A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

#### 1. Des bâtiments anciens, dont la rénovation est nécessaire pour améliorer l'efficacité énergétique et réduire les dépenses d'entretien

● **Le programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* a pour objectif de financer la rénovation des cités administratives et des sites occupés par plusieurs services de l'État et de ses opérateurs.**

Le choix des cités administratives comme bénéficiaires du programme repose sur une triple justification :

– les cités administratives constituent la forme la plus connue, et la plus ancienne, de la politique d'optimisation des moyens et de mutualisation du parc immobilier par les services des différents ministères et les opérateurs, appelée à se développer dans les années à venir ;

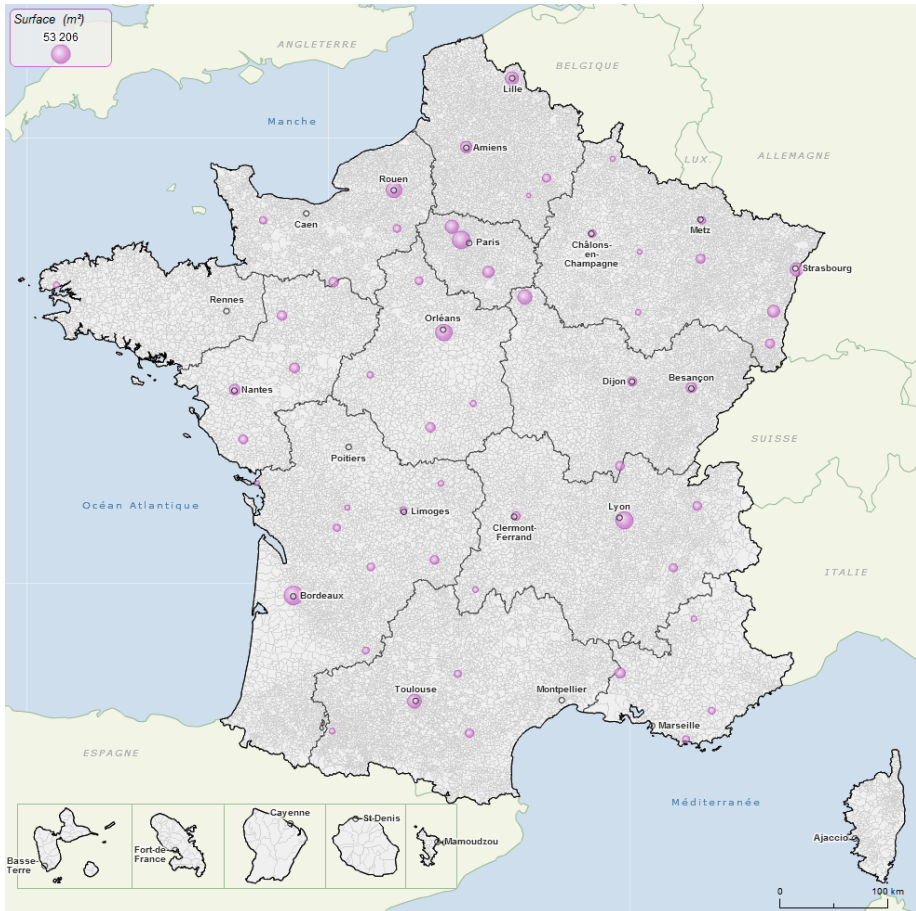
– la plupart des bâtiments composant les cités administratives, construits dans les années 1960 et 1970, sont vieillissants, et les investissements réalisés jusque-là n'ont pas permis un entretien suffisant. Les besoins actuels, en termes de rénovation thermique notamment, nécessitent un investissement fort ;

– l'accueil du public dans ces cités, et notamment l'accès des personnes à mobilité réduite, reste largement perfectible, tandis que les conditions de travail des agents pâtissent parfois d'un patrimoine immobilier insuffisamment fonctionnel.

● **Les termes de « cité administrative » et de « site multi-occupants » recouvrent une réalité très diverse, tant du point de vue de la superficie et du nombre d'agents que du nombre et de la nature des services publics hébergés.**

**Les cités administratives font l'objet d'une distribution relativement homogène sur le territoire métropolitain.** Les 56 cités administratives sont présentes dans 55 départements ; seule l'Aisne dispose de deux sites, de tailles relativement modestes.

### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES CITÉS ADMINISTRATIVES

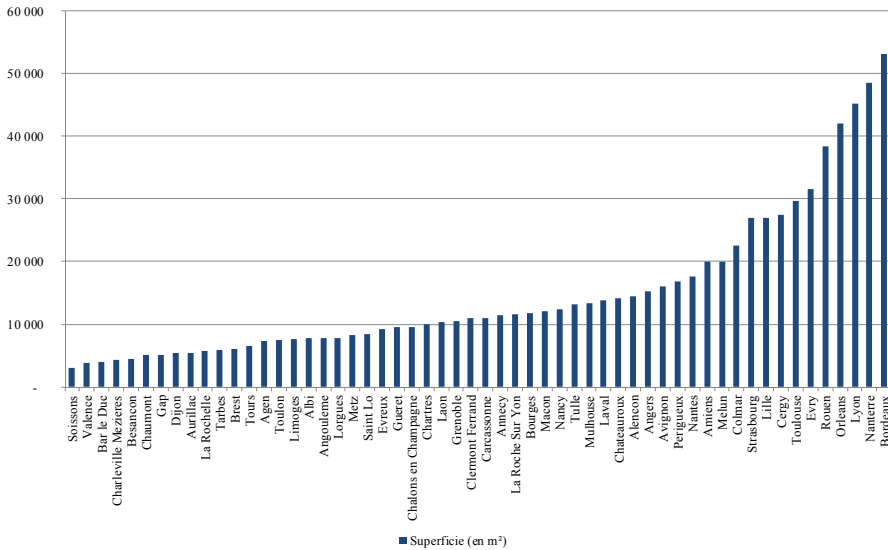


Source : direction de l'immobilier de l'État, fonds de carte CGET 2018-IGN GéoFla, carte commission des finances.

**La liste et le descriptif sommaire de l'ensemble des cités administratives sont présentés en annexe.**

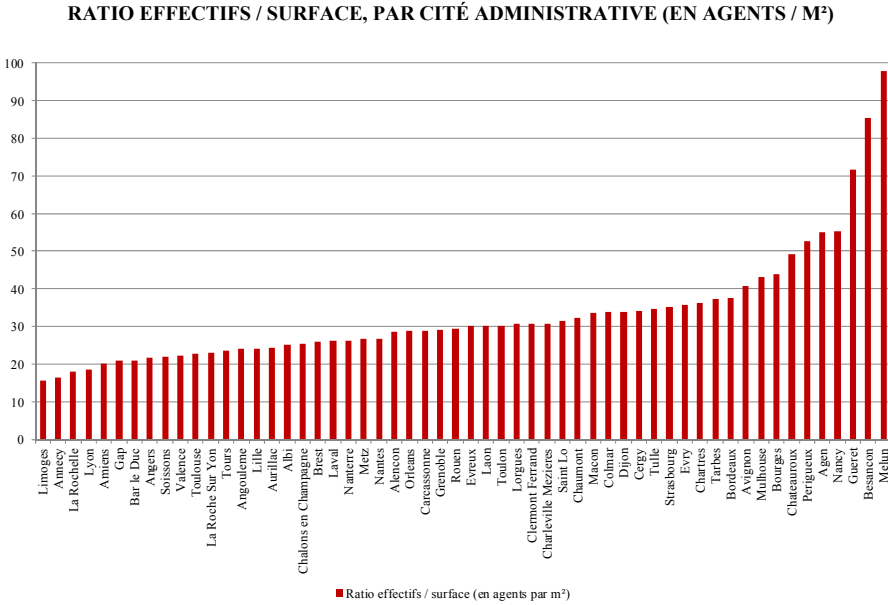
La superficie totale des locaux occupés s'élève à plus de 830 000 m<sup>2</sup>, soit près de 15 000 m<sup>2</sup> en moyenne. Les sites sont toutefois de taille très variable : les cinq plus grandes cités administratives (Bordeaux, Nanterre, Lyon, Orléans, et Rouen) représentent plus du quart de la superficie totale, c'est-à-dire autant que les 31 cités les plus petites. La cité de Soissons s'étend sur 2 969 m<sup>2</sup>, contre 53 206 m<sup>2</sup> pour celle de Bordeaux.

SURFACE DES 56 CITÉS ADMINISTRATIVES, EN M<sup>2</sup>



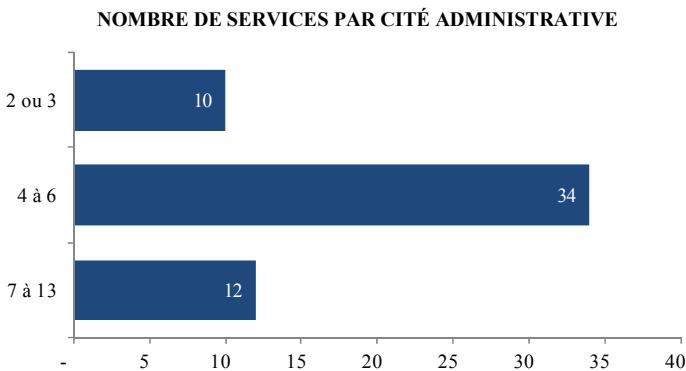
Source : direction de l'immobilier de l'État.

**Le nombre d’agents publics suit une répartition analogue** : quatre cités concentrent près du quart des 28 700 agents, soit autant que les 31 cités les moins peuplées. En revanche, le **ratio du nombre d’agents publics par m<sup>2</sup>** présente d’importantes disparités selon les sites.



Source : direction de l’immobilier de l’État.

**Le nombre de services représentés par site est plus homogène.** En moyenne, une cité administrative abrite 5 services différents, et 34 cités (61 %) abritent entre quatre et six services. Seules deux cités administratives abritent treize services, et deux autres n’en abritent que deux.



Source : direction de l’immobilier de l’État.



**La nature des services occupant les sites est variable.** Si la présence de certains d'entre eux est ponctuelle (Défense, Météo France, Inspection académique, par exemple), celle d'autres services est quasi-systématique. À ce jour, les principaux occupants sont les services de Bercy, des préfectures, et des directions départementales interministérielles. La DGFIP occupe ainsi des bureaux dans 47 cités, soit plus de 80 % du parc.

Dès lors, toutes les cités ne présentent donc pas les mêmes enjeux, et leurs besoins en termes de rénovation sont, eux aussi, très différents.

## 2. Un processus de décision transparent

- La première année a été consacrée à la réalisation d'un audit du parc immobilier, afin de procéder à un recensement fin des occupants des cités administratives – car ceux-ci évoluent régulièrement – et d'un diagnostic permettant de définir l'état des bâtiments et les besoins du service public.

Si la construction de cités nouvelles n'est pour l'instant pas envisagée, la DIE est ouverte aux projets d'extension de bâtiments existants, lorsque ceux-ci permettent d'accroître la mutualisation, et de générer ainsi des économies nouvelles à long terme.

- Alors que la phase de diagnostic touche à sa fin, et que la phase de sélection de projets devrait débiter, **la DIE a précisé au rapporteur spécial que « la sélection des projets reposera sur plusieurs critères » :**

- l'état de santé actuel des bâtiments ;
- l'impact énergétique des travaux proposés ;
- leur montant et les retours sur investissement attendus ;
- le calendrier dans lequel ils s'inscrivent, en cohérence avec la durée du programme 348, ces travaux devant s'achever en 2022 ;
- et la capacité des équipes régionales à assurer la réalisation du projet (dimensionnement, compétences techniques des équipes projets).

- **La DIE assure que la sélection des projets est assurée en toute transparence :**

- les équipes régionales ont été destinataires du « dossier type » à constituer pour la sélection des projets, « afin d'assurer leur examen selon des critères comparables » ;

- l'examen au sein de la Conférence nationale de l'Immobilier public (CNIP) à laquelle participe l'ensemble de la communauté interministérielle, ainsi que le secrétariat général du Conseil de l'immobilier de l'État (SG CIE), permettra de partager l'analyse et le choix des projets ;

– le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) est représenté au sein de la CNIP, à la fois au titre des « *administrations occupant le patrimoine de l'État* » et en tant que « *porteur de la politique publique de la transition énergétique* ». Il assure en outre la gouvernance des COPIL instaurés dans le cadre du suivi du Grand plan d'investissements relatifs à la transition énergétique.

**Pour les projets qui seront retenus, la DIE souligne que « *les études préalables se poursuivront pour élaborer les programmes détaillés et préparer la passation des marchés publics permettant la réalisation des travaux* ».**

- La mise en œuvre du programme s'appuie sur une articulation entre un pilotage national (cadre du dispositif, marchés nationaux ou marchés types, sélection des projets) et une déconcentration de l'initiative (définition des projets) et de la réalisation des travaux. La DIE précise que cette mise en œuvre est assurée « *à moyens humains constants* ».

- La DIE rappelle qu'« *à ce stade de préparation des projets, les échanges avec les équipes régionales et les rapports provisoires d'audit confirment que les besoins du parc des cités administratives dépassent potentiellement le montant total du programme* ».

L'extension du programme à d'autres bénéficiaires, telles que les maisons de service au public, et la réallocation de crédits vers d'autres programmes du GPI, n'est donc pas envisagée pour l'instant.

- Le rapporteur spécial rappelle les crédits mobilisés seront amortis à long terme (entre vingt et trente ans), ce qui implique de sélectionner finement les projets viables et d'éviter tout risque de « *saupoudrage* ». Il paraît primordial de concentrer les moyens disponibles sur les investissements les plus efficaces à long terme.

Il souligne également la nécessité d'intégrer cette réflexion dans celle, plus large, l'optimisation de la présence des services de l'État dans les territoires, menée dans le cadre du programme Action publique 2022.

## B. LA PRÉVISION POUR 2019

### 1. Des indicateurs de performance en cours d'élaboration

- Deux indicateurs de performance ont été prévus :

– un indicateur de **performance énergétique**, qui vise à identifier le niveau actuel de consommation d'énergie des cités et l'estimation de cette consommation projetée une fois le projet réalisé.

La DIE précise que *« les audits en cours de finalisation permettront d'identifier le potentiel d'amélioration de la performance énergétique et de réduction de la dépense publique immobilière », ce qui explique que « l'établissement des données de référence de l'indicateur, des prévisions et de la cible, est reporté en 2019 pour être documenté à partir des scénarios de réhabilitation/restructuration des cités administratives qui seront retenus ».*

– un indicateur d'**avancement des projets** (indicateur 1.2) mesurant le pourcentage des études engagées.

Le projet annuel de performances précise que *« l'avancement des projets immobiliers qui seront financés à compter de 2019 est déterminé par le taux d'études engagées, apprécié à partir des montants, extraits de Chorus, d'autorisations d'engagement engagées au terme des deux premiers quadrimestres de l'année 2019, rapportés au volume de crédits disponibles en loi de finances 2018 pour le financement de cette action ».*

La prévision actualisée pour 2018 s'établit à 8 % des études engagées, bien en dessous de la cible de 100 % initialement fixée, car *« les prestataires titulaires des marchés d'audit n'ont pas donné totalement satisfaction, lors de cette première phase d'études, conduisant à une nécessaire réorientation et à une prolongation de ces études. Ce n'est qu'à l'issue de cette première phase que les marchés vont pouvoir se concrétiser, notamment par la consommation des AE, objets de l'indicateur ».*

## 2. Des autorisations d'engagement qui seront massivement ouvertes en 2019

- Le programme 348 doit être mis en œuvre sur cinq ans par la DIE.

La programmation pluriannuelle a été nettement révisée par rapport à l'année précédente, compte tenu du « caractère non pérenne du programme au-delà de cinq ans, et dans le souci de mettre en œuvre rapidement le Grand plan d'investissement ».

### RÉPARTITION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 348

(en millions d'euros)

		2018	2019	2020	2021-2022	Total
PLF 2018	Autorisations d'engagement	20	280	300	400	1 000
	Crédits de paiement	20	180	250	550	
PLF 2019	Autorisations d'engagement	20	900	80	–	
	Crédits de paiement	20	100	330	550	

Source : projet annuel de performances.

Le projet annuel de performances précise ainsi que « les prévisions d'utilisation des crédits [...] se traduisent par un échéancier révisé nécessitant une mobilisation anticipée dès 2019 de la quasi-totalité des autorisations d'engagement (AE) prévues sur la période quinquennale et un étalement des crédits de paiement (CP). Ce nouvel échéancier permet d'adapter les disponibilités de crédits à engager aux modalités juridiques spécifiques des marchés de travaux et marchés globaux de performance qui seront lancés dès 2019 ».

La DIE souligne que « les besoins en AE dès 2019 seront d'autant plus importants que le recours aux marchés globaux de performance (MGP) s'avèrera significatif, puisque dans ce cadre, les crédits d'AE nécessaires pour la signature d'un MGP comprennent, dès la phase de conception, le montant des travaux ».

- **Le programme comporte trois actions :**

- l’**action 11 Études** ;

- l’**action 12 Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire** ;

- l’**action 13 Acquisitions, constructions** qui est motivée par le fait que plusieurs opérations immobilières de rénovation des cités administratives de l’État se traduiront en 2019 par des « *décisions d’abandonner les sites existants, qui seront cédés, au profit d’acquisitions de nouvelles emprises déjà construites ou d’emprises foncières sur lesquelles des opérations de construction seront lancées* ».

- **L’année 2018 a été consacrée à la réalisation d’études énergétiques et techniques préalables à la sélection et à la réalisation des travaux.**

Cette phase a pris du retard par rapport au calendrier prévu. Le marché public, national, a été publié en février 2018, et a été notifié aux prestataires retenus début mai, en application des règles en matière de commande publique.

Les audits sont en cours de finalisation et les équipes régionales, chargées de définir et proposer les projets à financer, vont s’appuyer sur ces audits pour élaborer des projets intégrant à la fois « *des travaux énergétiques ou de mise à niveau indispensables* », mais également, le cas échéant, « *des travaux permettant de densifier les bâtiments des cités administratives* », c’est-à-dire à améliorer le taux d’occupation des bâtiments.

En effet, dès la création du programme, la DIE a incité les Préfets de région à « *conduire une réflexion sur la définition de projets globaux sur les cités administratives de leur région en intégrant des actions de densification* », en cohérence avec la stratégie patrimoniale qu’ils étaient en train de définir dans le cadre de l’élaboration du schéma directeur régional immobilier (SDIR).

**Cette réflexion participe donc d’une démarche d’ensemble**, et la DIE a précisé que l’analyse des perspectives de densification était conduite « *en croisant des critères immobiliers ressortant des travaux du SDIR (coût et échéance des baux, perspective de cession des biens domaniaux, état de santé des bâtiments occupés...) et des critères fonctionnels (perspectives de mutualisation entre services, pertinence métier...)* ».

**Au 30 septembre 2018, le total des crédits engagés représente 2,5 millions d’euros**, bien en dessous des 20 millions d’AE ouverts ; le montant des AE mis à disposition des responsables de budget opérationnel de programme (RBOP) s’élève à 9,15 millions d’euros.

• **Concernant le calendrier prévu**, il est prévu que les équipes régionales proposent des **projets pour chaque cité au cours du quatrième trimestre 2018**. Ces projets seront expertisés par la DIE et, pour les plus importants d'entre eux, soumis à l'avis de la Conférence nationale de l'immobilier public (CNIP).

La DIE précise que « *six projets retiennent tout particulièrement l'attention du fait des spécificités liées à l'état d'avancement du projet ou à leur complexité* », la réflexion concernant ces bâtiments ayant déjà été engagée avant la création du programme :

– les cités de **Nantes** et d'**Amiens**, dont la réhabilitation « *n'était pas opportune* », devraient être cédées, et de nouvelles cités seront construites sur un autre terrain ;

– la cité de **Rouen** sera réhabilitée, « *après étude d'un projet alternatif de construction neuve sur un autre terrain* » ;

– les cités de **Lille**, **Lyon** et **Nanterre** constituent des projets « *très complexes et potentiellement très coûteux* ». Elles font l'objet de d'études depuis plusieurs années, sans que les orientations n'aient encore pu être arrêtées, et des solutions seront prioritairement recherchées.

**Les travaux relatifs aux cités de Nantes, d'Amiens et de Rouen ont été évalués à 225 millions d'euros.**

**Les crédits ouverts en 2019 et en 2020 doivent ainsi permettre le démarrage de l'ensemble des travaux qui seront conduits sur le quinquennat.**

#### RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 348 PAR ACTION, ENTRE 2018 ET 2020

(en millions d'euros)

		2018		2019		2020	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
11	Études	20	20	20	22	0	8
12	Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire	0	0	465	47	69	127
13	Acquisitions, constructions	0	0	415	31	11	195
<b>Total P 348</b>		<b>20</b>	<b>20</b>	<b>900</b>	<b>100</b>	<b>80</b>	<b>330</b>

Source : réponses aux questionnaires.

## II. LE PROGRAMME 349 FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

### A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

#### 1. Un fonds dont la création s'explique par l'existence de biais institutionnels forts

Placé sous la responsabilité de la directrice du budget, et à vocation interministérielle, le *Fonds pour la transformation de l'action publique* a pour objectif de financer, sur la base d'appels à projets, les investissements nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles de l'action publique.

**La création de ce fonds avait été proposée dans le rapport de M. Jean Pisani-Ferry relatif au Grand plan d'investissement** <sup>(1)</sup>. Elle s'appuyait sur le constat que « *la difficulté des administrations à se transformer s'explique par des biais institutionnels forts* ». Face à ces rigidités, la création du fonds vise à « *surmonter ces obstacles en permettant aux administrations d'adopter une perspective pluriannuelle pour mener à bien leurs projets de transformation* ».

#### L'initiative 20 du GPI : créer un fonds pour la transformation publique

Nos administrations publiques sont mal armées pour faire face aux réformes structurelles. **La difficulté à se transformer s'explique par des biais institutionnels forts** :

- un **fort biais court-termiste**, alimenté par l'horizon généralement court des ministres, l'incertitude des directeurs d'administration sur la durée de leurs propres mandats, la prééminence de l'annualité budgétaire et de latitudes de gestion qui conduisent à ne pas prendre en compte l'amortissement des investissements ;
- la **défiance mutuelle entre le ministère des comptes publics et les ministères sectoriels**. Le budget n'a pas confiance en la capacité ou en la volonté des ministères de sortir d'une logique de moyens pour dégager des économies durables, alors que les ministères redoutent que tout effort de productivité ne se traduise par l'attrition pure et simple de leurs crédits ;
- la **difficulté des réorganisations**, que freine la faible mobilité des agents publics entre services et au sein même des services.

On attribue facilement le relatif immobilisme des administrations au troisième facteur. Il est loin d'être le seul, il n'est pas toujours déterminant. **Le grand plan d'investissement financera donc la mise en place d'un fonds pour la transformation publique, destiné à surmonter ces obstacles en permettant aux administrations d'adopter une perspective pluriannuelle pour mener à bien leurs projets de transformation.**

Ce fonds sera doté de 700 millions d'euros. Il financera, sur la base d'appels à projet auprès des ministères et de leurs opérateurs, les coûts d'investissement au sens large

---

(1) Jean-Pisani-Ferry, Le grand plan d'investissement 2018-2022, *Rapport au Premier ministre*, septembre 2017, pages 52 et suivantes ([lien](#)).

(systèmes d'information, formation, frais de mise en place de nouveaux systèmes, coûts de réorganisation) nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles, à fort potentiel d'amélioration du service et de réduction durable des dépenses publiques (un euro d'économies annuelles par euro investi à horizon de trois ans).

**Pour s'assurer de l'efficacité des investissements, des contrats de transformation seront signés avec les services bénéficiaires, qui s'engageront à atteindre des résultats mesurables et bénéficieront en contrepartie d'une part des gains de productivité dégagés.** Le contrat portera notamment sur le partage des gains d'efficacité induits par le projet entre redéploiement des moyens et réduction de la dépense publique, sur les politiques d'accompagnement du projet conduites parallèlement par le ministère. Les concours du Fonds seront reconstitués à partir des économies dégagées, ce qui lui permettra de développer ses actions.

**Ce fonds devra être doté d'une gouvernance rigoureuse,** conforme à sa mission, qui permette de sélectionner les réformes les plus prometteuses, et notamment d'un comité d'investissement ramassé comportant pour moitié des personnalités extérieures à l'administration (économistes, investisseurs, personnalités étrangères).

**Le périmètre du Fonds couvrira l'État, ses opérateurs et les administrations de sécurité sociale.** Ce Fonds a vocation à financer tout type de réforme permettant de dégager rapidement des économies, qu'il s'agisse de réformes de grande envergure ou de projets à dimension plus restreinte.

Plusieurs projets de transformation de l'action des services publics pourraient ainsi très rapidement bénéficier du soutien du fonds pour la transformation publique. Parmi les initiatives évoquées lors des travaux de la mission et qui paraissent porteuses d'impacts favorables pour les citoyens et les entreprises, on peut citer les **contrôles de toute nature qui portent sur les entreprises** (fiscalité, droit du travail, réglementation sanitaire, douanière, etc.) et qui sont souvent critiqués pour leur mauvaise coordination, plusieurs contrôles différents pouvant intervenir dans un laps de temps court sur une même entreprise. Certains de ces contrôles sont par ailleurs insuffisamment priorisés en fonction de l'importance des enjeux. Le développement d'outils numériques par l'administration pour hiérarchiser et coordonner ces contrôles permettrait de limiter leur nombre et ainsi de dégager du temps agent pour une réduction des effectifs et un renforcement des fonctions d'accompagnement qui transformerait positivement la relation entre les entreprises et les administrations.

*Source : Jean-Pisani-Ferry, Le grand plan d'investissement 2018-2022, Rapport au Premier ministre, septembre 2017, pages 52 et suivantes ([lien](#)).*



## 2. Deux appels à projets ont été conduits au cours de l'année 2018

Les lauréats du premier appel à projets ont été annoncés au mois de juin 2018, et ceux du second appel à projets, en novembre.

● Le **premier appel à projets** a été lancé le 1<sup>er</sup> février 2018 et a rencontré un **réel succès** : 122 projets ont été déposés, pour une demande totale de financement de 900 millions d'euros environ.

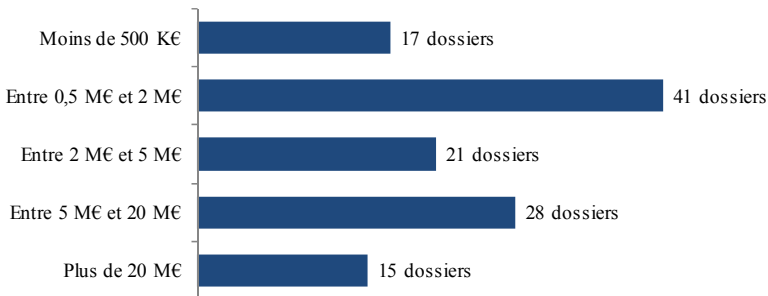
La direction du budget précise que **quatre ministères** totalisent ainsi plus de la moitié du nombre total de demandes :

- le ministère de la Culture (21 dossiers déposés, soit 17 %) ;
- le ministère des Solidarités et de la Santé (15 dossiers, 12 %) ;
- le ministère de la Transition écologique et solidaire (15 dossiers, 12 %) ;
- le ministère de l'Action et des comptes publics (12 dossiers, 10 %).

42 opérateurs ont déposé un dossier (34 %), tandis que 10 dossiers recouvrent une dimension interministérielle (8 %).

**La taille des projets a été très diverse.**

**NOMBRE DE DOSSIERS DÉPOSÉS AU 1<sup>ER</sup> APPEL À PROJETS,  
EN FONCTION DU MONTANT DES FONDS DEMANDÉS**



Source : réponses aux questionnaires.

Les projets recherchaient des **économies de quatre ordres** :

– des économies de personnel (engagement sur le nombre d'ETP économisés, économies plus diffuses sur le temps de travail, ou permettant des redéploiements d'effectifs sur d'autres missions) ;

– des économies de fonctionnement (achats, fluides, affranchissement, frais de déplacement) ;

– des baisses de coûts d’intervention (baisse des coûts liés à l’échec scolaire, ou une baisse des coûts liés à la délinquance) ;

– des coûts futurs évités.

**Ils peuvent être répartis en trois catégories principales :**

– les projets relatifs au numérique (85 % des dossiers, concernant des projets de dématérialisation, d’analyse de données, de mutualisation des données, ou de modernisation des systèmes d’information) ;

– l’organisation des ressources humaines (organisation du travail ou du service) ;

– la modernisation des bâtiments et équipements (amélioration significative des conditions de travail, plus-value pour les usagers).

• Le fonds est piloté par un **comité présidé par le ministre de l’Action et des comptes publics**. Il est composé :

– du secrétariat d’État au numérique, qui est associé aux décisions s’agissant des projets numériques de l’État ;

– de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) ;

– du secrétariat général pour l’investissement (SGPI) ;

– de la direction du budget (DB) ;

– et de cinq personnalités qualifiées bénévoles : M. Yann Algan, économiste, Doyen de l’École d’Affaires Publiques de Sciences Po, M. Axel Dauchez, fondateur de Make.org, Mme Magali Joessel, Directrice du pôle d’investissement dans les projets industriels chez Bpifrance, Mme Michèle Kirry, Préfète, M. Sébastien Veil, directeur de participations chez Advent international.

La direction du budget indique que « *le comité de pilotage a procédé à certaines auditions ciblées, pour les projets qui remplissaient les critères d’éligibilité et qui étaient en compétition au regard des critères de sélection* ». Environ 15 projets ont ainsi été auditionnés.

• **17 projets lauréats ont finalement été retenus**, pour un montant total de 126 millions d’euros, répartis entre 11 ministères.

Le ministère des solidarités et de la santé a bénéficié de 3 projets financés, pour 16,5 millions d’euros, le ministère de l’action et des comptes publics, de 3 projets également, pour 16,6 millions, et les services du Premier ministre, de 2 projets, pour 43,6 millions d’euros, par le biais de la Direction interministérielle du numérique et du système d’information et de communication de l’État (DINSIC).

**LISTE DES PROJETS LAURÉATS ET CO-FINANCEMENT APPORTÉ PAR LE FTAP  
À L'OCCASION DU PREMIER APPEL À PROJET**

*(en millions d'euros)*

<b>Titre du projet</b>	<b>Porteur du projet</b>	<b>Montant</b>
Mettre en place une offre de Cloud d'État : France Cloud	Services du Premier Ministre – DINSIC	24,3
Bâtir le socle numérique de l'État plateforme (FranceConnect plateforme)- phase 2	Services du Premier Ministre – DINSIC	19,3
Intelligence Emploi	Ministère du Travail – Pôle emploi	20,0
Health data hub	Ministère des solidarités et de la santé – DREES	9,6
Passage au mode « service » des logiciels de l'Agence de mutualisation des universités et établissements	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et Innovation – AMUE	8,7
Numérique en détention (NED)	Ministère de la Justice – Direction de l'administration pénitentiaire	7,9
Améliorations par l'Innovation pour les Finances de l'État	Ministère de l'Action et des Comptes publics – AIFE	7,37
Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes (CFVR)	Ministère de l'Action et des Comptes Publics – DGFIP	5,2
Accompagnement et déploiement de la télémédecine en établissements médico-sociaux	Ministère des solidarités et de la santé – DGOS	4,7
Dématérialisation des déclarations foncières des propriétés bâties	Ministère de l'Action et des Comptes Publics – DGFIP	4,0
La dématérialisation du traitement des demandes d'autorisation d'urbanisme	Ministère de la Cohésion des territoires – DGALN	3,6
Systèmes experts en météorologie et climat -	Ministère de la Transition écologique et solidaire – Météo France	2,9
Transformation numérique de la protection juridique des majeurs (PJM)	Ministère des Solidarités et de la Santé – Direction générale de la cohésion sociale	2,2
Dématérialisation des démarches administratives et des aides financières	Ministère de la Culture – Secrétariat général	2,0
Datascience	Ministère de l'Intérieur	1,7
Indicateurs d'insertion des apprentis et lycéens	Ministère de l'Éducation nationale (DEPP) et Ministère du Travail (DARES)	1,4
Incub-O, l'accélérateur régional de la transformation numérique en Occitanie	Préfecture région Occitanie	1,2
<b>Total</b>		<b>126,07</b>

**Ces projets sont nécessaires, et permettront de moderniser en profondeur l'action publique.**

## **Quatre exemples de projets lauréats du premier appel à projets du FTAP**

### **Mettre en place une offre de Cloud d'État : France Cloud**

Ce projet, financé par le FTAP à hauteur de 24,3 millions d'euros, vise à développer des capacités « cloud » au bénéfice de l'État pour accélérer la mise à disposition des services numériques innovants et réduire les coûts d'hébergement et de développement du système d'information de l'État.

Le cloud est un mode de consommation à l'usage de ressources informatiques à distance (infrastructures, services...). L'État pourra bénéficier d'une variété de solutions répondant à ses différents besoins, notamment de sécurité, d'économie, ou de recours aux dernières innovations. Le cloud favorise également la mise en œuvre de méthodes agiles qui permettront d'accélérer le développement de services numériques innovants pour les usagers et les agents

### **Bâtir le socle numérique de l'État plateforme (FranceConnect plateforme), phase 2**

Ce projet, financé par le FTAP à hauteur de 19,3 millions d'euros, permettra de simplifier et personnaliser les démarches et services en ligne. Il s'agira de mettre en œuvre une plate-forme mutualisée d'échange de données et de gestion de l'identification numérique ainsi qu'un service mutualisé de dématérialisation des démarches.

De nombreuses démarches seront simplifiées pour les usagers : des informations déjà connues par l'administration ne seront pas demandées de nouveau grâce à la facilitation de l'échange de données entre administrations et un service commun d'identification, dans le respect de la protection des données. Cette plateforme facilitera le travail d'instruction des agents en limitant les tâches de saisies, au profit de l'expertise métier.

### **Intelligence Emploi**

Le projet « Intelligence emploi », financé par le FTAP à hauteur de 20 millions d'euros, a vocation à installer durablement l'intelligence artificielle au sein de Pôle emploi comme levier de l'accélération de l'accès et du retour à l'emploi durable. Les processus internes et l'offre de service de l'opérateur seront ainsi considérablement optimisés, au bénéfice d'un accompagnement plus personnalisé des demandeurs d'emploi et des entreprises.

Les bénéfices apportés par ce projet sont de plusieurs ordres : le fait d'automatiser des tâches simples permettra aux conseillers de Pôle emploi de consacrer plus de temps à l'accompagnement.

Par ailleurs, une meilleure exploitation des données permettra de renforcer le diagnostic de la situation du demandeur d'emploi comme des besoins de recrutement de l'entreprise, pour personnaliser encore plus le service qui leur est apporté et accélérer le retour à l'emploi.

Cette modernisation des outils induira donc une évolution positive des métiers, une réduction des coûts de fonctionnement, et contribuera, grâce aux retours vers l'emploi des bénéficiaires, à l'amélioration des comptes de l'assurance chômage.

### **Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes (CFVR)**

Le projet CFVR, financé par le FTAP à hauteur de 5,2 millions d'euros, vise à améliorer la sélection et la pertinence des opérations de contrôle fiscal, en utilisant les données à disposition de la DGFIP pour cibler les risques et les enjeux fiscaux, grâce au datamining et à l'intelligence artificielle.

Ce projet apporte une nouvelle dimension à la mission de contrôle fiscal. Il permettra de cibler plus précisément les procédures de contrôle intrusives et souvent lourdes afin de lutter de manière plus efficace contre les fraudes les plus graves. En ciblant mieux les contrôles sur les plus forts soupçons de fraude, ce projet s'inscrit donc pleinement dans l'objectif porté par le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC), qui est de nouer par principe une relation de confiance avec les usagers et les contribuables.

*Source : direction du budget.*

La direction du budget précise que « **les projets sont conduits et pilotés par les porteurs de projets**. Certains ont choisi d'avoir recours à des compétences de développement internes, d'autres à des compétences extérieures à l'administration, d'autres encore s'appuient sur ces deux possibilités ». Ces projets étant par ailleurs « à des stades de maturité différents, certains porteurs n'ont pas encore choisi de prestataire à ce stade. Les prestataires peuvent enfin avoir vocation à changer en fonction des phases des projets ».

L'évaluation du coût de ce type de prestations est effectuée « par les porteurs de projet et présenté dans le dossier de candidature au FTAP ».

Enfin, il est précisé que « plusieurs projets prévoient des dépenses d'accompagnement, de formation et de reconversion. Ces coûts ont souvent été inclus dans le montage total des projets » et seront partiellement pris en charge par le FTAP.

• Un **second appel à projets** a été lancé en juin 2018 **61 candidatures** ont été reçues, pour une demande totale de financement de 288 millions d'euros environ.

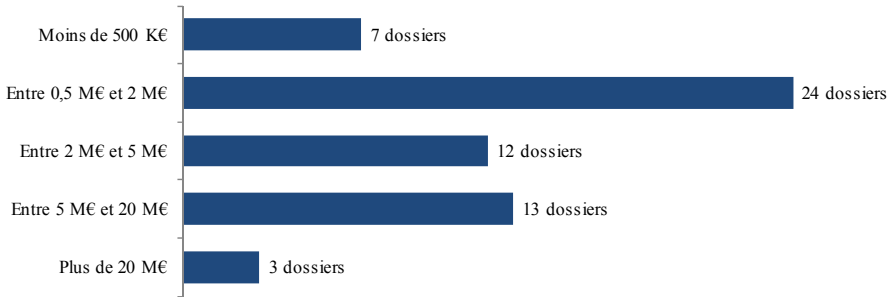
**Quatre ministères** sont particulièrement concernés :

- le ministère de la Culture (10 dossiers déposés, 16 %) ;
- le ministère de la Transition écologique et solidaire (8 dossiers, 13 %) ;
- le ministère de l'Action et des comptes publics (6 dossiers, 10 %) ;
- le ministère de la cohésion des territoires (6 dossiers, 10 %).

Les administrations déconcentrées ont proposé plus de projets que lors du premier appel à projets (7 dossiers contre 2 lors du premier appel).

Comme pour le premier appel à projets, et dans des proportions similaires, le montant des fonds demandés est très variable.

**NOMBRE DE DOSSIERS DÉPOSÉS AU 2<sup>ND</sup> APPEL À PROJETS,  
EN FONCTION DU MONTANT DES FONDS DEMANDÉS**



*Source : réponses aux questionnaires.*

• **16 projets lauréats ont finalement été retenus**, pour un montant total de 69 millions d'euros apportés par le *FTAP*, répartis entre 11 ministères. Le coût total de ces projets s'élève à 135 millions d'euros, ce qui porte le taux de financement apporté par le *FTAP* à 51 %.

**LISTE DES PROJETS LAURÉATS ET CO-FINANCEMENT APPORTÉ PAR LE FTAP**

*(en millions d'euros)*

<b>Titre du projet</b>	<b>Porteur du projet</b>	<b>Montant</b>
PILAT – Refonte des systèmes d’information du contrôle fiscal	Ministère de l’Action et des Comptes publics – DGFIP	13,4
Parcours flexibles en licence	Ministère de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation – DGESIP	12,8
HIPE – harmonisation et innovation autour du parcours de l’étranger	Ministère de l’Intérieur – DGEF et OFII	7
Plateforme régionale des achats étendue	Ministère de l’Action et des Comptes publics – DAE	5,1
Projet MENTOR (plateforme interministérielle de formation des agents)	Ministère de l’Action et des Comptes publics – DGAFP	4,9
Team France	Ministère de l’Économie et des Finances – Business France	6
La Géo-plateforme, l’espace public de l’information géographique	Ministère de l’Agriculture et de l’alimentation et Ministère de la Transition écologique et solidaire – IGN	3,6
Système d’information national des fourrières en automobiles	Ministère de l’Intérieur – DGPN-DSR	3,6
Prévention des impayés locatifs	Premier Ministre et Ministère de la Cohésion des territoires – DIHAL	2,1
Transformation de la police technique et scientifique	Ministère de l’Intérieur – INPS	2,1
Accès et maintien dans le logement des personnes vulnérables	Ministère de la Cohésion des territoires – DGCS	1,9
Code du travail numérique	Ministère du Travail – DGT	1,9
Le pôle de l’État bisontin, un accélérateur de la modernisation de l’État en Bourgogne-Franche-Comté	Premier Ministre – Préfecture BFC	1,8
Supports techniques média global	Ministère de la Culture – Radio France	1,5
Télé-enregistrement	Ministère de l’Action et des Comptes publics – DGFIP	1
Chatbot démarches	Ministère de l’Intérieur	0,325
<b>Total</b>		<b>69</b>

Le rapporteur spécial relève l’intérêt particulier du projet PILAT, porté par le ministère de l’Action et des comptes publics, qui vise à améliorer les interfaces entre les applications numériques nécessaires au contrôle fiscal, et permettra ainsi une analyse plus fine des données disponibles.

Ces résultats ont été annoncés à l’occasion du **sommet Govtech**, qui s’est tenu le 12 novembre 2018 à Paris.

#### L’initiative Govtech

**Au niveau européen, l’initiative Govtech a été lancée pour promouvoir l’innovation au cœur du service public, et notamment la transformation numérique du service public.** Réuni à Paris le 12 novembre 2018 pour la première fois, le sommet Govtech a permis la rencontre de dirigeants politiques, d’agents publics, d’entrepreneurs, d’entreprises, d’universitaires et a été l’occasion de partager et d’élaborer des bonnes pratiques et principes directeurs communs, au niveau européen, pour développer ces initiatives. Les principes directeurs tels que l’agilité, la prise de risque, l’ouverture aux technologies, la prise en compte des structures déjà existantes, l’articulation des principes de la puissance publique et de ceux de l’économie de marché et la prise en compte de l’ensemble des acteurs du service public (des usagers aux opérateurs) doivent permettre une certaine unification des pratiques de transformation de l’action publique au niveau européen.

**La France est l’un des États où les start-up d’État se sont le plus développées**, comme en témoigne le dévoilement des lauréats du deuxième appel à projet du *Fonds de transformation de l’action publique* (la liste des lauréats figure en annexe du présent rapport), qui a eu lieu lors du sommet Govtech. Au-delà du FTAP, la création, par voie d’amendement, du nouveau *Fonds d’accélération pour le financement des start-up d’État* (FASt) répond pleinement aux principes dégagés lors du sommet car il devra permettre, en complémentarité, un financement de ces initiatives de transformation de l’action publique qui relèvera d’une logique de marché et non plus de subvention publique.

• **Au total, grâce aux deux appels à projets de l’année 2018, 195 millions d’euros ont été investis dans 33 projets d’un montant total de 472 millions d’euros.**



## B. LA PRÉVISION POUR 2019

### 1. Des objectifs ambitieux

La performance du programme est mesurée par deux objectifs, déclinés en trois indicateurs.

#### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 348

Objectif	Indicateur	Sous-indicateur (le cas échéant)	Prévision 2018	Prévision 2018 actualisée	Prévision 2019	Cible 2020
1. S'assurer d'un fonctionnement efficient du FTAP	1.1. Efficience du FTAP	Taux de sélectivité des projets (%)	33	20	25	25
		Délai d'instruction moyen à compter de l'AR des dossiers complets par le comité de sélection (jours)	30	90	70	20
2. S'assurer de l'efficacité des projets financés	2.1. Part des projets ayant un impact direct sur la qualité de service aux usagers ou sur la qualité de travail des agents (%)		–	50	50	50
	2.2. Retour sur investissement attendu des projets financés (sans unité)		–	> 1	1	1

Source : projet annuel de performances.

Concernant le **taux de sélectivité des projets**, le premier appel à projets présente de bons résultats (122 candidatures pour 17 lauréats, soit 14 %), ce qui témoigne de la forte attractivité du fonds auprès des administrations et permet de ne retenir que les projets les plus aboutis. Ce taux est toutefois appelé à diminuer, le second appel d'offres présentant un nombre de dossiers nettement inférieur, et devrait s'établir à 20 % en 2018, pour une cible de 25 %.

S'agissant du **délai d'instruction moyen des dossiers**, en revanche, ce délai devrait s'établir bien au-delà de la cible (près du triple en 2018). **Pour le premier appel à projets, ce délai s'est en effet élevé à 97 jours**. Si ce retard est le corollaire du nombre élevé de dossiers déposés, et qu'un délai incompressible reste nécessaire pour l'analyse des dossiers, la DITP et la direction du budget ont assuré au rapporteur spécial que des efforts importants seraient réalisés pour écourter ce délai.

Concernant le premier appel d'offres, la **part des projets ayant un impact direct sur la qualité de service aux usagers** est conforme aux attentes.

Enfin, s'agissant du **retour sur investissement attendu des projets financés**, l'objectif d'un euro d'économies pérennes pour chaque euro investi devrait être atteint. **Toutefois**, la direction du budget souligne qu'il faut *« prendre ce chiffre avec précaution car il s'agit d'une prévision des porteurs de projets »*

qui demande à être confirmée à l'issue de la réalisation du projet. Par ailleurs, « la moitié du quantum d'économies ciblées pour les 17 premiers lauréats tient à deux projets, ce qui renforce la volatilité de la prévision ». Le rapporteur spécial suivra avec la plus grande vigilance l'évolution de cet indicateur.

## 2. Près des deux tiers du montant total du fonds auront été engagés à la fin de l'année 2019

- En 2018, 200 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) avaient été ouvertes :

- 126 millions d'euros ont été attribués dans le cadre du premier appel à projets ;

- 69 millions ont finalement été répartis pour le second, pour 74 disponibles.

**Pour 2019, 250 millions d'euros d'AE seront ouverts**, soit 50 millions de plus que l'année précédente. **160 millions de crédits de paiement (CP) seront également ouverts** afin de concrétiser les engagements du fonds envers les ministères et les opérateurs de l'État lauréats.

Face au succès du premier appel d'offres, la programmation pluriannuelle a ainsi été légèrement revue, afin de pouvoir mobiliser dès 2019 des montants de crédits plus importants qu'initialement prévus.

### RÉPARTITION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 348

(en millions d'euros)

		2018	2019	2020	2021-2022	Total
PLF 2018	Autorisations d'engagement	200		500		700
	Crédits de paiement	0	100	300	300	
PLF 2019	Autorisations d'engagement	200	250	250		
	Crédits de paiement	0	160	200	340	

Source : réponses aux questionnaires.

**Le rapporteur souligne le bien-fondé de cette approche.** Le développement des projets financés par le FTAP est relativement long, et les financements apportés en 2019 ne commenceront à produire leurs effets en termes d'amélioration du service public que deux ou trois ans plus tard. **Le rapporteur spécial souligne dès lors la nécessité d'ouvrir le plus largement et le plus rapidement possible les financements apportés par le fonds.**

L'échéancier prévisionnel de décaissement des crédits de paiement liés aux autorisations d'engagement ouvertes en 2018 et 2019 est présenté dans le tableau suivant. La direction du budget souligne que « *le rythme de décaissement est difficile à anticiper et sera affiné en fonction des projets sélectionnés par le comité de pilotage* ». Il sera réévalué « *à l'aune de la signature des contrats de transformation avec les lauréats* ».

**ÉCHÉANCIER PRÉVISIONNEL DE DÉCAISSEMENT DES CP 2018 ET 2019 (HORS TITRE 2)**

(en millions d'euros)

	<b>CP 2018</b>	<b>CP 2019</b>	<b>CP 2020</b>	<b>CP 2021</b>
AE 2018 : 200 M€	–	100	100	–
AE 2019 : 245 M€	–	55	100	90
<b>Total</b>	–	<b>155</b>	<b>200</b>	<b>90</b>

Source : réponses aux questionnaires.

L'écart de 5 millions d'euros avec la prévision de CP 2019 correspond aux crédits de titre 2.

### III. LE PROGRAMME 351 FONDS POUR L'ACCOMPAGNEMENT INTERMINISTÉRIEL « RESSOURCES HUMAINES »

• Le projet de loi de finances pour 2019 propose la création du programme 351 *Fonds pour l'accompagnement interministériel « Ressources humaines »*.

Un montant de **50 millions d'euros** sera ouvert en 2019, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. **Ce programme ne fait pas l'objet d'une prévision pluriannuelle**, même s'il a vocation à être abondé pour les exercices ultérieurs.

Il sera doté de 40 millions d'euros de crédits de titre 2 (dépenses de personnel) et de 10 millions d'euros de crédits de titre 3 (dépenses de fonctionnement).

L'ensemble des crédits est labellisé au titre du Grand plan d'investissements. En effet, ces dépenses s'inscrivent dans la logique du plan, ayant pour objectif « *[d'accompagner] la réorganisation des services de l'État et de ses opérateurs afin de réduire la dépense publique et ainsi améliorer le potentiel de croissance du pays* ».

• Placé sous la responsabilité du directeur général de l'administration et de la fonction publique, ce fonds participera « *au **co-financement** des coûts de transition nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles ayant une forte dimension RH* ».

Le projet annuel de performances précise ainsi que « *les projets portés par ce programme s'inscrivent dans les plans ministériels de transformation et doivent permettre d'accompagner les agents publics dont les missions et les emplois évoluent afin notamment de permettre des mobilités fonctionnelle, géographique, au sein de la fonction publique ou vers le secteur privé* ».

Les projets pourront porter sur des objets divers : dispositifs de formation, acquisition de nouvelles compétences dans le cadre de projets professionnels, accompagnement RH (coaching, bilan de compétences, accompagnement familiale), et notamment, les indemnités versées aux agents pour faciliter les mobilités ou les départs hors de la fonction publique. Le fonds pourra également financer des services (études d'impact RH, audit organisationnel).

• Les projets seront choisis par un comité de sélection, présidé par le directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Y participeront également la direction du budget (DB), la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), ainsi que des personnalités qualifiées compétentes en matière de ressources humaines.

Le deuxième Comité interministériel de la transformation publique, qui s'est tenu le 29 octobre 2018, a décidé la création d'une **fonction dédiée la reconversion et à la mobilité des agents de l'État**.

Confiée à la DGAFP, elle reposera sur « *une structure centrale de coordination légère et les plateformes régionales RH existantes renforcées pour assumer leurs nouvelles missions* » <sup>(1)</sup>, inspirée de la structure Défense Mobilité, créée au sein du ministère de la Défense, qui a « *fait la preuve de son efficacité notamment en matière de reconversion vers le secteur privé, d'appui à la création d'entreprise et d'accompagnement des conjoints* ».

Après une phase de préfiguration, cette structure pourra être organisée à moyen terme, au second semestre 2019, **sous la forme d'une agence dédiée**.

● Ce fonds s'intégrera au **nouveau cadre d'accompagnement des agents publics**, actuellement discuté avec les organisations syndicales et les représentants des employeurs publics, et notamment des **nouveaux dispositifs indemnitaires**, qu'ils soient déjà opérationnels (doublement de la couverture des frais liés aux mobilités, prise en charge par l'administration d'origine pendant une durée pouvant aller jusqu'à trois ans en cas de rémunération moins élevée dans le nouveau poste, indemnité de départ volontaire accessible jusqu'à deux ans de l'âge d'ouverture des droits à pensions) ou à venir (dans le cadre du projet de loi relatif à la fonction publique qui devrait être finalisé pour le premier semestre 2019).

---

(1) Action Publique 2022. Deuxième Comité interministériel de la transformation publique, lundi 29 octobre 2018 ([lien](#)).



### **TROISIÈME PARTIE : LE FONDS POUR L'ACCÉLÉRATION DU FINANCEMENT DES START-UPS D'ÉTAT (FAST)**

La commission des finances a adopté mardi 23 octobre un amendement du rapporteur spécial visant à créer un nouveau programme *Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État (FAST)*.

Cet amendement est issu d'une proposition formulée par le rapporteur à l'occasion des travaux de contrôle réalisés lors du « Printemps de l'évaluation ». L'objectif est de créer fonds de capital-risque souverain destiné à financer des start-up d'État. Il est en effet essentiel de développer la prise de risque dans la démarche de transformation de l'action publique engagée par le Gouvernement en association avec la majorité parlementaire.

#### **• Les start-up d'État aujourd'hui**

Les start-up d'État ne sont pas des start-up à proprement parler : ce sont des services publics sans personnalité juridique propre construits par une équipe autonome. La start-up d'État naît ainsi de l'identification d'un problème rencontré par les citoyens ou par les agents publics, qu'elle se donne pour objectif de résoudre grâce à une solution, souvent d'ordre numérique et organisationnelle. Elle est financée par une administration porteuse qui garantit, grâce à son incubateur, un espace de liberté pour travailler au plus près des usagers.

Un lien existe souvent entre une ou plusieurs start-up et l'existence d'un « fonds » (tel que le *FTAP*). Moins qu'un véritable fonds d'investissement (une structure juridique autonome dont les résultats alimentent les futures prises de participation) son fonctionnement s'apparente plus à un mode de gouvernance sous forme d'appel à projets, et le financement de ces start-up d'État se fait par une subvention ou la mise à disposition de personnels par les administrations.

Le projet [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr), qui constitue la première start-up d'État, a été lancé en mai 2013 à l'initiative de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de la communication (DINSIC) de l'État. Aujourd'hui, le réseau des start-up d'État comprend 15 partenaires publics et 6 incubateurs, (hébergés par la DINSIC, le département du Pas-de-Calais, le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires, Pôle emploi, et le secrétariat général des ministères sociaux).

### ● Nature de la structure

Pour que ce fonds réponde aux objectifs fixés, notamment en termes de prise de risque, il importe qu'il soit **géré par une société de gestion**, selon les modalités classiques de fonctionnement d'un fonds d'investissement. Il s'agit en effet d'aller au-delà de la logique de financement des projets de transformation publique par subventions publiques (c'est notamment le cas du *Fonds de transformation de l'action publique*, dont les premiers bilans d'étape sont encourageants).

Les financements publics en matière de transformation de l'État doivent désormais également être **orientés vers l'investissement**. En effet, alors qu'existent aujourd'hui de très nombreux projets de transformation de l'action publique qualifiés de « start-up d'État » et portés, au sein des administrations, par des agents publics souvent très investis, il importe de proposer à ces projets des modes de financement incitatifs et favorables, sur le modèle de ce qui existe pour les start-up à capitaux privées.

**Les projets potentiellement concernés sont nombreux**, et les chiffres parlent d'eux-mêmes :

– en 2016, 51 start-up d'État avaient été recensées ;

– en 2017, 7,2 millions d'euros ont été investis dans ces start-up d'État, dont « 1,4 million d'euros de budget propre DINSIC ; 2,8 millions en partenariats (refacturation, transfert de crédits et délégation de gestion) ; 3 millions dépensés directement par les partenaires de la DINSIC »<sup>(1)</sup>.

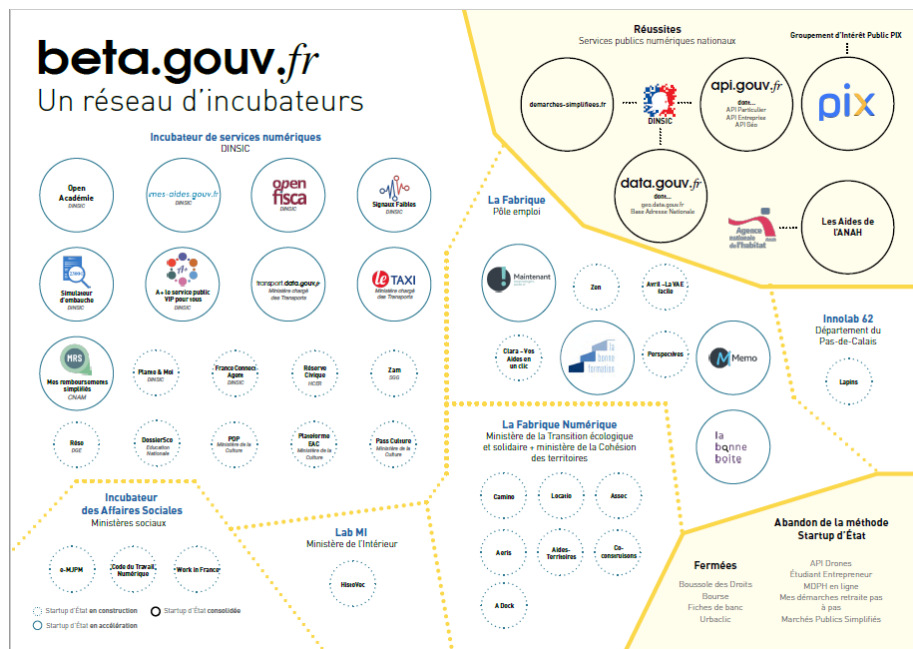
Sur ces 51 start-up, 66 ont été incubées au sein des 6 incubateurs, 21 sont sorties d'incubation (9 abandonnées), dont le détail est présenté par l'extrait ci-dessous du rapport annuel 2017 de la DINSIC intitulé « *Nous créons des services numériques* ».

---

(1) Source : Rapport d'activité beta.gouv.fr 2017. Nous créons des services numériques – En détail et en chiffres. <https://beta.gouv.fr/>.



## L'ÉCOSYSTÈME BETA.GOUV.FR



Source : Rapport d'activité beta.gouv.fr 2017. Nous créons des services numériques – En détail et en chiffres. <https://beta.gouv.fr/>.

### • Thèse d'investissement : introduire le risque dans la gestion publique

La logique de développement de ces start-up est d'ores est déjà présentée de façon échelonnée : le site *beta.gouv* distingue ainsi entre celles en construction, en accélération, en consolidation et celle abandonnées.

La même classification doit prévaloir dans le fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État. Il s'agit de traduire par des décisions de gestion cette prise de risque. **Afin de les distinguer des projets financés par subventions, ces initiatives pourraient être intitulées « state-ups », « GouvTech », ou encore « PublicTech ».**

Un tel fonds s'inscrirait dans la logique de responsabilisation des managers publics développée dans le cadre d'Action Publique 2022.

La création du fonds permettrait un nécessaire fort taux de sélectivité, d'augmenter les montants investis dans ces initiatives, renforçant ainsi leur efficacité. L'idée n'est en effet pas nécessairement d'aboutir à une multiplication irraisonnée du nombre de start-up d'État mais surtout de permettre, par la prise de risque, **le développement de projets véritablement porteurs d'innovation et voués à jouer un rôle décisif dans la transformation publique engagée.** À l'heure actuelle, ces start-up d'État constituent davantage des modes innovants de

gestion de projets que de vraies initiatives vouées à réformer en profondeur l'action publique.

Tout en conservant la finalité de la transformation de l'action publique, les start-up d'État devront faire évoluer leur statut pour passer d'un projet d'« intrapreneuriat » public à la constitution d'une entreprise à capitaux propres.

Ainsi, ce pourrait être l'occasion de faire évoluer le dispositif et d'élargir le spectre des sociétés cibles, par rapport au financement actuellement proposé. En ce sens, le fonds de capital-risque serait complémentaire du Fonds de transformation de l'action publique. Désormais, l'État pourrait financer les start-up d'État de deux façons : en subventionner les projets en fonction de leur budget d'investissement ou de fonctionnement, et en investissant en fonds propres.

### • Organisation

**Sa mise en œuvre opérationnelle pourrait bénéficier de l'expertise de Bpifrance, sous le patronage de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de la communication (DINSIC) de l'État.** En effet, Bpifrance, en tant que société de gestion, permettrait d'expertiser les projets et de développer la prise de risque dans les administrations, et un comité d'investissement pourrait être co-présidé par la DINSIC et Bpifrance.

La **gestion directe du fonds serait** confiée à **Bpifrance**, qui a développé une expertise reconnue dans la gestion des fonds déployés dans le cadre des projets d'investissement d'avenir (PIA) destinés à l'investissement en fonds propres ou quasi fonds-propres dans les entreprises innovantes dans le domaine du numérique, tels que le *Fonds Ambition Amorçage Angels* (F3A) ou le *Fonds ambition numérique*.

Les crédits budgétaires potentiellement destinés à financer le fonds s'élèveraient à **5 millions d'euros en 2019** et pourraient ainsi être fléchés vers Bpifrance en tant qu'opérateur <sup>(1)</sup> (pour rappel, Bpifrance est attributaire de crédits budgétaires au titre des programmes 134 et 192).

**L'idée d'un co-investissement avec des acteurs privés mérite d'être approfondie.** Il faut en revanche évoquer le niveau faible du montant de crédits envisagés pour la première année 2019, et il est donc nécessaire à cette fin de déterminer le potentiel d'attractivité d'un euro investi dans les projets par Bpifrance pour les acteurs privés.

Les fonds seraient ainsi investis conformément à la **doctrine d'investissement** de Bpifrance, son caractère d'investisseur avisé opérant aux conditions de marché au service de l'intérêt collectif l'amenant à compléter l'offre d'investissement des segments de marché caractérisés par une insuffisance de fonds privés.

---

(1) Via le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État.

Ces éléments seraient précisés dans une convention liant l'État et Bpifrance, qui devrait être signée au cours de l'année 2019. Les modalités d'association de la DINSIC aux organes de gouvernance du fonds gagneraient à y être précisées.

- **Mesure de la performance**

Dans un but de **sincérité budgétaire**, il importe par ailleurs que des objectifs de performance assortis d'indicateur relatifs à ce fonds et au programme créé dans ce but figurent dans les projets et rapports annuels de performance de la mission *Action et transformation publiques*. Ces objectifs et indicateurs doivent refléter le caractère novateur de cette démarche à savoir la prise de risque. À cette fin, les indicateurs de performance pourraient comprendre le **taux de sélectivité des projets de start-up d'État** ainsi que le **taux d'échec des projets sélectionnés**. Le taux d'échec, qui devra en toute logique être élevé serait en effet un indicateur pertinent quant au niveau de prise de risque des investisseurs.

La question de la **mesure de la rentabilité des investissements nécessite également d'être étudiée**. L'idée étant de créer véritablement un fonds d'investissement, cette rentabilité devrait pouvoir être suffisante pour rémunérer un directeur d'investissement et les agents en charge de la gestion de ce fonds. Son inclusion dans les indicateurs de performance paraît plus compliquée dans la mesure où la rentabilité de ces projets devra être entendue de manière plus large que la stricte rentabilité financière : il sera en effet nécessaire de mesurer, à moyen terme, les **économies durables en matière de dépenses publiques** permis par les start-up financées par ce fonds.



## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 23 octobre 2018 à 21 heures, la commission examine les crédits des missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Action et transformation publiques et Crédits non répartis (M. Laurent Saint-Martin, Mmes Cendra Motin et Valérie Petit, rapporteurs spéciaux).

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial (Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, Facilitation et sécurisation des échanges et Conduite et pilotage des politiques économiques et financières).** L'année 2019 sera une année charnière. Elle le sera pour la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, qui rassemble les crédits de l'essentiel des services du ministère de l'action et des comptes publics. Elle le sera également pour la mission *Action et transformation publiques*, qui porte les investissements associés au vaste chantier de transformation de l'action publique que nous avons lancé.

En effet, dans la lignée des recommandations formulées par le comité « Action publique 2022 », les administrations de Bercy devront faire des choix structurants et mener des projets de transformation ambitieux : revoir en profondeur la nature de leurs missions, et réorganiser en conséquence le fonctionnement de leurs réseaux ; elles devront consacrer d'importants efforts à la modernisation informatique, et développer le partage de données et d'informations ; elles devront enfin se demander comment améliorer la qualité du service public, dans sa forme la plus visible qu'est l'accueil des usagers et des contribuables.

Ces constats ne sont pas nouveaux. Ils ont été formulés, renouvelés, à maintes reprises, sans jusque-là être suffisamment suivis d'effets.

Ils trouvent enfin, dans le budget pour 2019, des réponses concrètes.

La simplification de la fiscalité sera poursuivie par la suppression de nombreuses taxes à faible rendement, tandis que la gestion fiscale sera modernisée par le transfert, de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) vers la direction générale des finances publiques (DGFIP), du recouvrement d'une première tranche d'impôts et de taxes qui frappent les boissons non alcooliques.

En ce qui concerne la mission *Gestion des finances publiques*, le budget proposé est cohérent.

Après neutralisation des nouvelles modalités de comptabilisation des loyers budgétaires, les crédits de paiement pour les trois programmes s'élèvent à 10,3 milliards d'euros, en léger recul – de 30 millions d'euros par rapport à 2018.

Le schéma d'emploi se traduira par une diminution de près de 2 000 équivalents temps plein (ETP), principalement portée par la DGFIP, ce qui permettra une économie de 34 millions d'euros en titre 2, tandis que les dépenses hors de ce titre seront préservées.

Cette dynamique est partiellement atténuée par la poursuite de recrutements au sein de la DGDDI. La survenue du Brexit aura d'importantes conséquences sur l'organisation du service public douanier. Elle nécessitera la création de 250 postes nets, poussant la masse salariale à la hausse d'une vingtaine de millions d'euros.

J'appelle néanmoins la vigilance de notre commission sur deux points.

Premièrement, face à l'ampleur des transformations à mener, il m'apparaît crucial de donner plus de visibilité aux agents publics. Ce sujet est important : les organisations syndicales, que j'ai rencontrées, ont insisté sur la nécessité de disposer de programmes pluriannuels de restructuration territoriale, et j'y souscris. Il me paraît également important de renforcer les outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, qui sont aujourd'hui trop faibles.

Deuxièmement, les dépenses matérielles restent tendues, particulièrement en matière informatique. J'ai commandé à la Cour des comptes, avec l'accord du président de notre commission, une étude sur ce sujet, et je vous présenterai mes recommandations lors du prochain printemps de l'évaluation.

Concernant maintenant la mission *Action et transformation publiques*, l'année 2019 sera celle des premières réalisations concrètes.

Pour le programme *Rénovation des cités administratives*, l'année 2018 a consisté en une phase de recensement et de diagnostic du parc existant. Six cités ont déjà été identifiées comme nécessitant des travaux importants, à Nantes, Amiens, Rouen, Lille, Lyon et Nanterre, et le reste des projets retenus sera connu en novembre. Quelque 900 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) seront ouverts en 2019 pour permettre le lancement des travaux.

S'agissant du Fonds de transformation de l'action publique, le fameux FTAP, le premier appel d'offres a été un succès, et un deuxième est en cours. Des projets à haut potentiel ont été retenus. Les modalités de leur financement sont en cours de finalisation. L'année 2019 verra la montée en puissance de ce dispositif, avec l'ouverture de 250 millions d'euros en autorisations d'engagement, et de 160 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Le budget accordé à la transformation numérique de l'État est ambitieux, mais il me paraît nécessaire d'aller encore plus loin, de muscler cette dynamique, et de donner de l'air à l'investissement informatique disruptif, audacieux et risqué. Au printemps dernier, j'avais proposé la création d'un fonds que l'on pourrait surnommer « State-up », doté de 50 millions d'euros, et destiné à financer des start-up d'État. Je vous propose de donner vie à cette proposition, et vous proposerai tout à l'heure un amendement en ce sens.

Enfin, un nouveau fonds, dédié à l'accompagnement des ressources humaines (RH), est créé à compter de 2019 dans un programme *ad hoc*. Il sera doté de 50 millions d'euros et financera les mobilités offertes aux agents publics, internes comme externes, à travers la réalisation de formations, notamment.

Je donnerai donc un avis favorable à l'adoption des crédits des missions *Gestion des finances publiques* et *Action et transformation publiques*.

(...)

*La commission en vient à l'examen des amendements.*

### *Article 39 et état B*

*La commission examine l'amendement II-CF295 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Cet amendement propose d'augmenter les effectifs d'une des directions de Bercy chargées de lutter contre la fraude fiscale : la direction des grandes entreprises (DGE). Il fait notamment écho à de récentes révélations, dont celles du consortium international des journalistes d'investigation, publiées par le journal *Le Monde*.

On constate qu'au cours des dernières années le ministère des finances paie le plus lourd, en termes de réduction d'effectifs, il s'agit donc de créer 136 équivalents temps plein supplémentaires au profit unique du service de lutte contre la fraude fiscale de la DGE.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial.** Vous abordez la question de savoir si plus d'ETP sont nécessaires à la DGFIP, et en particulier à la DGE, pour être plus efficace dans la lutte contre la fraude fiscale. C'est un long débat.

J'apporterai deux réponses à cette question. Je ne reviendrai pas sur le projet de loi contre la fraude fiscale, que nous avons adopté récemment à la suite d'une commission mixte paritaire qui a abouti.

Le Fonds de transformation de l'action publique, que j'ai évoqué tout à l'heure, a choisi de financer un programme de ciblage de la fraude, sans pour autant en faire l'alpha et l'oméga de l'action de l'administration. Je vous invite à l'étudier de près, car il est extrêmement performant. Il va tenter de mêler au maximum les talents de la DGFIP, mais aussi ceux de la douane et de l'ensemble des administrations de Bercy, afin d'être plus efficace dans l'échange de données pour améliorer la lutte contre la fraude fiscale, notamment dans les grandes entreprises.

Il ne me semble pas opportun d'augmenter pour cela les crédits de la DGE. Je rappelle que les crédits de l'action que vous ciblez augmenteront de 3,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3,8 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui répond très concrètement à votre demande, et que le plafond d'emplois augmentera également de 41 ETP, soit de plus 3 %. Je n'ignore pas la baisse d'effectifs importante de 2 000 ETP au sein de la DGFIP, mais elle ne concerne pas l'action que vous mentionnez, bien au contraire. D'ailleurs, sans aucun esprit polémique je vous rappellerai l'histoire récente : entre 2013 et 2017, cette action a connu une diminution de 5 % de ses effectifs, soit 76 ETP de moins. Nous faisons donc l'inverse, en renforçant les emplois au sein de cette direction et dans cette lutte contre la fraude fiscale des grandes entreprises. Pour l'ensemble de ces raisons, mon avis est défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle se saisit ensuite de l'amendement II-CF306 de Mme Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Cet amendement vise à augmenter les effectifs de la DGDDI de 150 ETP. Cette augmentation est rendue nécessaire par le Brexit, que pouvons d'ailleurs redouter de connaître dans sa version *hard*.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial.** Je crois que le Gouvernement répond à votre à votre attente, puisqu'il prévoit une augmentation de 350 ETP, ce qui est colossal, pour anticiper un Brexit, et même un Brexit *hard*, comme vous le dites. La DGDDI

bénéficie d'ailleurs d'une augmentation de titre 2 essentiellement à travers cette action, ce qui répond tout à fait à votre préoccupation.

Je rappelle qu'entre 2016 et 2019, votre Gouvernement y avait également participé ; ce sont quasiment 1 000 créations nettes d'emplois pour la DGDDI qui ont été décidées. Il faut certes savoir le saluer, mais aussi dire que ces proportions sont importantes, et qu'il va falloir savoir former ces personnels, et distribuer sur le réseau. Je considère donc que ces 6 % d'effectifs supplémentaires par rapport à 2016 sont largement suffisants pour anticiper le Brexit ; mon avis est donc défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

**M. Daniel Labaronne.** On peut tout d'abord se féliciter de constater une certaine forme de sincérisation budgétaire.

L'institution d'une dotation de prise en charge des apprentis pour chaque ministère, contribuera à simplifier et à rendre beaucoup plus lisible ce fléchage budgétaire.

On peut par ailleurs se féliciter que l'ENA s'oriente vers des activités externes qui lui permettent d'accroître ses ressources. À cet égard, je rappelle que le Conseil d'État tire une partie de ses ressources de missions qu'il mène à l'étranger ; cela constitue une source de revenus importante qui lui permet notamment de financer ses réparations et aménagements immobiliers. De son côté, le Conseil économique, social et environnemental augmente ses ressources grâce à des activités extérieures telles des manifestations publiques ou commerciales comme des défilés de mode.

S'agissant des effectifs de la DGFIP, je souhaite rappeler l'engagement très fort du ministre lors des débats relatifs à la loi sur la fraude fiscale, qui a constamment rappelé que les effectifs dévolus au contrôle ne diminueraient pas. Un débat s'est engagé sur la question de la police fiscale de Bercy et de la brigade nationale de répression de la fraude, au cours duquel il a été affirmé qu'il ne s'agissait pas de dépouiller la seconde au profit de la première. En effet, la lutte contre la fraude fiscale constitue une priorité du Gouvernement et de la majorité ; et par conséquent les effectifs devaient être à la hauteur de cette ambition.

**Mme Véronique Louwagie.** Je souhaite interroger les rapporteurs spéciaux sur quelques indicateurs figurant dans le projet annuel de performances, notamment ceux qui concernent le taux de déclaration de recouvrement spontané et l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale.

Nous disposons d'un sous-indicateur « Taux de paiement des amendes » qui évalue ce taux à 71 % pour 2018 et à 76 % pour 2019 et 2020. Je suis surprise par cette proportion faible, qui signifie qu'une amende sur quatre n'est pas recouvrée. Connaissez-vous le coût associé à ce faible taux de recouvrement ?

Un autre indicateur, relatif à l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale par la DGFIP en termes de droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal, prévoit un taux net de recouvrement de 65 %, ce qui revient à dire qu'un tiers des recouvrements ne serait pas réalisé. Disposez-vous d'éléments que vous pourriez nous fournir, car je suis étonnée par ces chiffres ?

**M. Vincent Ledoux.** Je salue la qualité des rapports présentés ce soir, et confirme que nous voterons les crédits demandés. Toutefois, nous voulons donner l'alerte sur le fait



que nous ne supprimons pas assez de postes ; on ne va pas assez loin, quand bien même l'orientation vers la dématérialisation et la simplification est bienvenue.

S'agissant des conséquences d'un Brexit « dur », je souhaite savoir comment se sont organisés les services de Bercy et surtout si le travail est conduit à l'échelon interministériel.

Par ailleurs, vous avez évoqué les postes de douaniers supplémentaires ; pour ma part, j'évoquerai les postes d'agents des services vétérinaires. Pour la région Hauts-de-France par exemple, il y aura un point noir puisque 2,5 ETP seulement sont prévus alors que 230 seraient nécessaires pour un contrôle sanitaire efficace, et ce sans compter les investissements à réaliser, le foncier à acquérir, etc. Comment vous êtes-vous organisés pour répondre à ces besoins ?

Ensuite, je suis naturellement favorable à la réforme de la rémunération des agents, qui rejoint la problématique de l'ENA évoquée par Mme Motin : cet établissement doit effectivement changer, car il est responsable de la formation du *leadership*. Je m'inquiète cependant pour le rôle international de l'ENA. Vous avez évoqué la stratégie consistant à recentrer l'École sur l'Europe, or je considère pour ma part qu'elle doit continuer de rayonner dans le monde – je pense notamment à l'Afrique subsaharienne, voire à l'Afrique tout court, que le Président de la République a consacrée comme le continent sur lequel la France porte toute sa vigilance. Il s'agit non seulement de former des étudiants étrangers, mais aussi d'affirmer notre présence sur place.

Je m'inquiète également d'apprendre que nous éprouvons des difficultés à recruter des agents à haute valeur ajoutée dans les grandes administrations, notamment au ministère des affaires étrangères pour lequel, fait inédit, seuls neuf candidats ont postulé.

Pensez-vous que les fonctionnaires soient motivés et mobilisés pour atteindre les objectifs de la réforme ?

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Je voudrais faire une remarque très « ancien monde ». Ce que j'entends au sujet de l'ENA et du Conseil d'État est assez préoccupant, car l'École nationale d'administration est destinée à former de hauts fonctionnaires du service public français. Si ses élèves consacrent leur temps libre à autre chose, cela signifie qu'ils ne s'occupent pas de cette mission principale, celle pour laquelle ils sont rémunérés.

Il me semble que cela doit être sérieusement encadré, car les besoins de formation, notamment permanente, au sein de l'administration française sont suffisamment nombreux pour que ce temps libre soit utilisé autrement. Je comprends très bien le souci de former des *leaders*, particulièrement lorsque ce sont des fonctionnaires étrangers, car cela participe du rayonnement international et culturel de la France, ce que je trouve très positif. Toutefois, cela doit faire partie de la mission de service public ; il est tout à fait normal que l'ENA serve à former les fonctionnaires accroissant par-là le rayonnement et la réputation des méthodes administratives françaises, mais ce ne doit pas être quelque chose d'extérieur. Pour ma part, je me méfie toujours de ces systèmes dans lesquels on gagne de l'argent à l'extérieur de la mission confiée et où, en fin de compte, au nom de cet argent, on oublie la mission qui vous est confiée.

L'évolution de Sciences Po, qui, pour financer son patrimoine immobilier, diversifie au maximum ses activités en recevant des étudiants à l'étranger, en accueillant des personnes qui ne sont pas toujours de bonne qualité, mais qui sont de solides payeurs, donne l'exemple d'une déviation dont il faut se méfier. Je ne conteste pas le dynamisme de

Sciences Po ni celui de l'ENA, je ne conteste pas non plus le souci d'ouverture du Conseil d'État, mais je crois que tout ceci doit être encadré politiquement en conservant à l'esprit les missions de service public, fussent-elles diversifiées.

**Mme Sabine Rubin.** Il a été dit qu'il nous tenait tous à cœur de diminuer la dépense publique. Je m'inscris en faux : ce n'est pas la préoccupation du groupe politique auquel j'appartiens.

Une baisse drastique des crédits de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* a été annoncée.

Je souhaite plus particulièrement m'intéresser à la baisse du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, qui accuse une diminution de 1 862 emplois par rapport à 2018. Cela ne manquera pas d'affecter le service rendu aux petites et moyennes entreprises de proximité, l'appui aux collectivités territoriales ainsi que les trésoreries les plus proches du public.

De ce fait, j'établis un lien avec la mission *Action et transformation publiques* : nous avons bien compris que le service au public serait moins bien rendu. Vous annoncez de nombreuses mesures de dématérialisation, de recours à l'intelligence artificielle, etc., mais cela ne répond pas au besoin d'avoir en face de soi des êtres humains, des interlocuteurs vivants, ceux-là mêmes dont vous programmez la disparition dans nos quartiers.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial.** Je partage, chère collègue Louwagie, l'inquiétude que vous inspire ce taux de recouvrement des amendes, également évoqué par Charles de Courson, en commission élargie ou lors du printemps de l'évaluation. Le ministre avait dit qu'il fallait effectivement améliorer la situation. Las ! Force est de constater qu'elle s'est encore détériorée.

La DGFIP m'a apporté quelques explications. J'ai ainsi découvert, lors d'une audition, que les amendes infligées dans certains transports en commun, qui s'avèrent particulièrement difficiles à recouvrer, étaient intégrées dans le calcul de cet indicateur.

J'ai demandé à M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, de proposer des pistes d'amélioration concrètes. On ne peut se satisfaire de voir le taux de recouvrement passer de 76 % à 71 % entre 2017 et 2018. Ce qui est en jeu, c'est de l'argent public. Comment justifier des suppressions de postes et une réorganisation quand le recouvrement des amendes n'est pas satisfaisant ? Certes, le montant en jeu est faible par rapport aux crédits globaux du programme 156 mais je partage votre interrogation et j'attends des réponses.

M. Ledoux évoquait une insuffisante réduction du nombre d'emplois publics. Tout de même, à la DGFIP, la réduction du nombre d'ETP frise les 2 000 cette année, et il y en avait déjà 1 600 en moins l'an dernier. Si la DGFIP peut servir d'exemple, arrivera un moment où d'autres administrations devront suivre cet exemple ! Si nous voulons atteindre notre objectif d'une réduction de 50 000 du nombre de fonctionnaires à la fin du quinquennat, la DGFIP n'y suffira pas.

Quant au Brexit, il s'agit déjà de savoir où placer ces 350 ETP supplémentaires pour les douanes. L'objectif est plutôt ambitieux et ce sujet est cher à l'élu des Hauts-de-France que vous êtes, cher collègue, mais qu'en sera-t-il donc du déploiement de ces 350 ETP ? Sur quel site ? Avec quelles fonctions ? La question est d'autant plus difficile que nous ignorons encore quelles seront les conditions du Brexit. Nous avons fait le pari que

350 ETP seraient suffisants, mais c'est surtout au moment de la discussion du PLF 2020 que nous verrons si c'était le nombre de fonctionnaires supplémentaires adéquat.

*La commission adopte les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, **non modifiés**.*

(...)

### *Article 39 et état B*

*La commission examine l'amendement II-CF431 du rapporteur spécial.*

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial.** Par cet amendement, je propose de créer un nouveau programme *Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État*, doté en 2019 de 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 10 millions d'euros de crédits de paiement, prélevés sur l'action 12 *Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire* du programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants*.

Pourquoi proposé-je ce transfert ? La rénovation des cités administratives est toujours dans une phase d'audit et un transfert de 50 millions d'euros, soit une fraction plutôt faible des 900 millions d'euros de l'action 12, me paraît raisonnable.

Quelle différence entre le Fonds de transformation de l'action publique et ce nouveau fonds ? Je voudrais qu'on franchisse une nouvelle étape en termes de prise de risques dans les projets de transformation. Avec le FTAP, des agents publics proposent des projets visant à faire des économies et à transformer le service au public. Ce que je propose, c'est de financer directement, en capital, des start-up avec de l'argent public. Non seulement il s'agirait de transformer notre administration publique mais cela pourrait aussi servir à la transformation d'administrations publiques de pays étrangers ou – pourquoi pas ? – de grandes entreprises.

Ce fonds trouverait sa place entre le FTAP et Bpifrance, lorsque celle-ci finance en fonds propres des start-up. Il n'aurait pas vocation à procurer un rendement financier, à seulement permettre d'engranger dividendes et plus-values. Il aurait vocation à financer des start-up avec un objectif de transformation publique pour l'État français. En somme, je propose de réunir deux logiques, et de faire un FTAP audacieux et risqué, qui accepte que des projets échouent, tandis que d'autres permettront à la transformation publique de passer à une autre échelle.

**M. le président Éric Woerth.** Est-il vraiment possible de prélever ces montants sur la rénovation des cités administratives ? Ce transfert ne risque-t-il pas d'être préjudiciable à un entretien que nous n'assurons déjà pas très bien ?

Ensuite, comment est-il prévu de consommer les 700 millions d'euros inscrits au FTAP ? Savez-vous déjà quel type de projets pourrait être financé ?

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial.** Si je propose de prélever ces sommes sur le programme de rénovation des cités administratives, c'est tout simplement parce que le temps pris avec les audits le permet. Il faudra retrouver un jour ces 50 millions d'euros, mais, sur un montant global d'un milliard d'euros – 900 millions d'euros en

autorisations d'engagement en 2019 –, il me semble raisonnable de les mettre aujourd'hui au service de ce nouveau programme que je propose.

Le FTAP est effectivement doté de 700 millions d'euros – 250 millions d'euros en 2019. Vous pouvez prendre connaissance des projets lauréats du premier appel à projets sur le site <http://www.modernisation.gouv.fr/>, vous verrez qu'ils sont très concrets. L'un est relatif à la lutte contre la fraude fiscale, d'autres sont plutôt d'ordre organisationnels, et beaucoup concernent les systèmes d'information dans les administrations. Les résultats du deuxième appel à projets seront connus dans une quinzaine de jours. C'est au financement des projets lauréats de ces deux premiers appels que seront consacrés les crédits inscrits pour l'année 2019.

**M. Jean-Paul Mattei.** Je réagis en tant que rapporteur spécial pour le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Puisque vous touchez, cher collègue, au budget de la rénovation des cités administratives, une partie des fonds prélevés ne pourrait-elle être fléchée, par exemple, vers les économies d'énergie ? Cela rendrait ce transfert de fonds plus légitime.

Quant aux start-up d'État, je sais bien qu'elles existent, mais j'ai un peu de mal à appréhender le concept. Vous dites, cher collègue, que le but n'est pas de faire du profit, mais resteront-elles toujours « d'État » ou seront-elles un jour privatisées ? Comment le dispositif trouve-t-il son équilibre économique ?

Il me semble que votre proposition aurait plus de pertinence si elle pouvait contribuer à améliorer la rénovation des cités administratives, notamment en termes de développement durable, de *coworking*, etc., toutes préoccupations qui se font jour dans l'évolution du parc immobilier de l'État.

**Mme Lise Magnier.** Je voudrais quelques précisions supplémentaires.

Votre approche, monsieur le rapporteur, me semble pertinente. Alors élus locaux, un certain nombre d'entre nous ont attribué des subventions à des projets en se disant que c'étaient un peu des fonds perdus. Il existe au niveau local des outils, tels que les sociétés d'économie mixte, qui permettent d'être présent au capital ; cela me semble là une bonne utilisation de l'argent public. Pour votre part, vous souhaitez créer un fonds d'investissement public au profit de start-up qui se créent. Il faut simplement savoir se désengager à un moment, et je ne suis pas tout à fait d'accord avec votre refus d'engranger des gains. Pourquoi pas ? En tout cas, quelles limites envisagez-vous à ces investissements dans des start-up ? Par exemple, envisagez-vous un retrait au bout de trois ans, une fois que la start-up a pris son envol ? En tout cas, j'adhère à l'idée.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial.** Le programme 348, monsieur Mattei, prend déjà en considération les notions de mieux-être au travail, de *coworking*, etc. J'invite d'ailleurs chacun, s'il le peut, à aller voir ce qu'il en est de la rénovation des cités administratives ; c'est très intéressant, ce sont des projets qui changeront vraiment la vie des agents publics.

Les lauréats du FTAP pourront bien sûr, éventuellement, participer à la rénovation des cités administratives, mais 1 milliard d'euros est déjà alloué au programme 348, qui ne se limite pas aux questions foncières ou énergétiques, mais tient également compte des préoccupations que vous exprimez, lesquelles relèvent plus des sciences humaines.

Madame Magnier, je suis d'accord avec vous. La difficulté est que la proposition que je fais se situe dans un entre-deux. Pourquoi ne pas faire du profit avec les start-up d'État, effectivement ? Simplement, je ne veux pas en faire une religion, car cela pourrait conduire à ne pas investir dans certains projets. Aujourd'hui, le FTAP finance des projets, il ne réalise pas d'opérations de haut de bilan dans des start-up d'État. Ma proposition est précisément de faire de tels investissements. La seule règle est que la finalité de ces start-up doit être la transformation publique – par exemple, dématérialiser tel nombre de documents dans une administration. Ensuite, nous verrons si la start-up arrive à s'imposer sur le marché de la dématérialisation ; l'État pourra alors se désengager, engranger une plus-value, et ce sera parfait. Cependant, dans d'autres cas, la start-up n'y parviendra pas, tout en ayant réussi à réaliser le projet initial. Je ne veux pas que le souci de performance financière soit aussi primordial qu'il l'est naturellement dans le cadre de l'action de Bpifrance. Bien sûr, si cette performance est au rendez-vous, tant mieux.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement II-CF198 de M. Éric Coquerel.*

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial.** Cette proposition empêcherait de financer les lauréats de l'actuel FTAP. J'y suis donc évidemment défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** les crédits de la mission Action et transformation publiques, **modifiés**.*

(...)

*La commission **adopte** les crédits de la mission Crédits non répartis, **non modifiés**.*



**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES  
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)** : Mme Anne Kostomaroff, directrice générale, Mme Virginie Gentile, secrétaire générale

**Cour des comptes** : M. Christian Charpy, président de section, Mme Sophie Thibault, conseiller maître

**Délégation interministérielle à la transformation publique (DITP)** : M. Thomas Cazenave, délégué interministériel

**Délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF)** : Mme Jeanne-Marie Prost, déléguée nationale, M. Éric Belfayol, magistrat

**Direction du budget** : Mme Amélie Verdier, directrice, Mme Carole Anselin, chef du bureau de la politique budgétaire

**Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)** : M. Thierry Le Goff, directeur général, M. Xavier Maire, sous-directeur de la synthèse statutaire, de la gouvernance et des partenariats

**Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)** : M. Rodolphe Gintz, directeur général, Mme Isabelle Peroz, sous-directrice finances et achats

**Direction générale des finances publiques (DGFIP)** : M. Bruno Parent, directeur général, M. Philippe Fertier-Pottier, sous-directeur SPIB2

**Organisations syndicales de la Direction générale des douanes et droits immobilier (DGDDI)** :

**SNAD CGT** : Mme Manuela Donà, secrétaire générale, M. Nicolas Oudin

**Solidaires Douanes** : M. Philippe Bock, secrétaire général

**CFDT Douane** : M. Christophe Abadie, secrétaire, Mme Manuela Graciet, secrétaire

**SDN FO** : Mme Marie Jeanne Catala, secrétaire générale, M. Pascal Huet, secrétaire général adjoint

**Organisations syndicales de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) :**

**Solidaires Finances Publique :** Mme Paule Guglielmi, secrétaire nationale, M. Vincent Drezet, secrétaire général

**CGT Finances publiques :** M. Olivier Vadebout, secrétaire général

**CFDT :** M. Michaël Saint André, secrétaire national, M. Pierre Bourgoïn, secrétaire général

**UNSA DGFIP :** M. Pierre Cladera, secrétaire national

**CFTC DGFIP :** M. Luc Velter, président, Mme Stéphanie Mounier, membre du bureau national

**Direction de l'immobilier de l'État (DIE) :** Mme Isabelle Saurat, directrice, Mme Céline Cartier

**Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) :** M. Henri Verdier, directeur interministériel, M. Xavier Albouy, M. Paul Schmite, chargé de mission

**Secrétariat général des ministères économiques et financiers :** Mme Isabelle Braun-Lemaire, secrétaire générale, M. Fabrice Beaulieu, sous-directeur des affaires budgétaires et de la performance (SAFI 1), M. Ronan Boillot, sous-directeur gestion financière et maîtrise des risques (SAFI 2)

**TRACFIN :** M. Bruno Dalles, directeur



## L'ÉVOLUTION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE À LA DGDDI ENTRE 2017 ET 2019

Les changements d'une année sur l'autre sont identifiés par une case grise. Il est précisé que certains indicateurs ont pu changer de libellé, sans pour autant changer de contenu : ces évolutions ne sont pas considérées dans le présent tableau comme des changements.

2017	2018	2019
<b>Objectif n° 1 : Lutter contre la grande fraude douanière, la criminalité organisée et protéger les entreprises et les consommateurs européens</b>	<b>Objectif n° 1 : Intensifier la lutte contre la fraude et renforcer la protection des entreprises et des consommateurs</b>	<b>Objectif n° 1 : Intensifier la lutte contre la fraude et renforcer la protection des entreprises et des consommateurs</b>
<b>Indicateur 1.1</b> : Contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande	<b>Indicateur 1.1</b> : Lutte contre la fraude douanière et la criminalité organisée	<b>Indicateur 1.1</b> : Lutte contre la fraude douanière et la criminalité organisée
Nombre de contentieux à enjeu de lutte contre la fraude	Nombre de contentieux à enjeu en matière de lutte contre la fraude	Nombre de contentieux à enjeu en matière de lutte contre la fraude
Montant des saisies de stupéfiants	<i>(indicateurs supprimés)</i>	–
Quantités de tabacs et cigarettes de contrebande saisies		
–	Nombre d'organisations criminelles démantelées par la douane judiciaire <i>(nouveau)</i>	Nombre d'organisations criminelles démantelées par la douane judiciaire
<b>Indicateur 1.2</b> : Protection des entreprises et des consommateurs européens	<b>Indicateur 1.2</b> : Protection des entreprises et des consommateurs	<b>Indicateur 1.2</b> : Protection des entreprises et des consommateurs
Nombre d'articles de contrefaçon saisis	Nombre de contentieux à enjeu en matière de contrefaçon <i>(évolution de l'indicateur)</i>	Nombre de contentieux à enjeu en matière de contrefaçon
Nombre de contentieux protection du consommateur	Nombre de contentieux en matière de protection du consommateur	Nombre de contentieux en matière de protection du consommateur

2017	2018	2019
<b>Objectif n° 2 : Soutenir le développement des entreprises à l'international</b>	Objectif n° 2 : Soutenir le développement des entreprises à l'international	Objectif n° 2 : Soutenir le développement des entreprises à l'international
<b>Indicateur 2.1</b> : Part du commerce extérieur bénéficiant de la certification douanière européenne d'opérateur économique agréé (simplification, fluidité, sûreté/sécurité des opérations de dédouanement)	<b>Indicateur 2.1</b> : Part des opérations du commerce extérieur bénéficiant de la certification douanière européenne d'opérateur économique agréé	<b>Indicateur 2.1</b> : Part des opérations du commerce extérieur bénéficiant de la certification douanière européenne d'opérateur économique agréé
Part du commerce extérieur bénéficiant de la certification douanière européenne d'opérateur économique agréé (simplification, fluidité, sûreté/sécurité des opérations de dédouanement)	Part des opérations du commerce extérieur bénéficiant de la certification douanière européenne d'opérateur économique agréé	Part des opérations du commerce extérieur bénéficiant de la certification douanière européenne d'opérateur économique agréé
<b>Indicateur 2.2</b> : Indice global de dématérialisation du dédouanement	<b>Indicateur 2.2</b> : Taux de dématérialisation du dédouanement	<b>Indicateur 2.2</b> : Taux de dématérialisation du dédouanement
Indice global de dématérialisation du dédouanement	Taux de dématérialisation du dédouanement	Taux de dématérialisation du dédouanement
–	<b>Indicateur 2.3</b> : Taux de satisfaction des opérateurs du commerce international ( <i>nouveau</i> )	<b>Indicateur 2.3</b> : Taux de satisfaction des opérateurs du commerce international
	Taux de satisfaction des opérateurs du commerce international ( <i>nouveau</i> )	Taux de satisfaction des opérateurs du commerce international
<b>Objectif n° 3 : Améliorer l'efficacité de la gestion et des contrôles douaniers et fiscaux</b>	<b>Objectif n° 3 : Améliorer l'efficacité de la collecte et des contrôles en matière douanière et fiscale</b>	<b>Objectif n° 3 : Améliorer l'efficacité de la collecte et des contrôles en matière douanière et fiscale</b>
<b>Indicateur 3.1</b> : Efficacité de la gestion et des contrôles fiscaux	<b>Indicateur 3.1</b> : Efficacité de la collecte des recettes douanières	<b>Indicateur 3.1</b> : Efficacité de la collecte des recettes douanières
Taux d'intervention sur les recettes douanières	Coût de la collecte des recettes douanières	Coût de la collecte des recettes douanières
Montant des droits et taxes redressés	( <i>indicateur supprimé</i> )	–
Indice de civisme fiscal	Indice de civisme fiscal	Indice de civisme fiscal

2017	2018	2019
<b>Indicateur 3.2</b> : Efficacité du ciblage des déclarations de douane	Indicateur 3.2 : <b>Efficacité des contrôles douaniers et fiscaux</b>	Indicateur 3.2 : <b>Efficacité des contrôles douaniers et fiscaux</b>
–	Nombre de contentieux fiscaux à enjeu ( <i>nouveau</i> )	Nombre de contentieux fiscaux à enjeu
Taux d'infractions relevées sur les déclarations mises sous contrôle (pour 10000 déclarations)	Taux de contrôle positif en matière de dédouanement	Taux de contrôle positif en matière de dédouanement
<b>Indicateur 3.3</b> : Taux d'utilisation opérationnelle des moyens navals et aériens	Part des contrôles des unités maritimes effectués sur ciblage ( <i>nouveau</i> )	Part des contrôles des unités maritimes effectués sur ciblage
Taux d'utilisation opérationnelle des moyens navals et aériens		
<b>Indicateur 3.4</b> : Indice de coopération opérationnelle	<i>(indicateur supprimé)</i>	–
Indice de coopération opérationnelle		

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



**LISTE DES 56 CITÉS ADMINISTRATIVES  
RECENSÉES PAR LA DIRECTION DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT (DIE)**

**LISTE ET DESCRIPTIF SYNTHÉTIQUE DES CITÉS ADMINISTRATIVES**

Département	N° dép.	Ville	Surface (m <sup>2</sup> )	Nombre d'agents publics	Nb de services publics	Liste des services publics	Date de construction
Aisne	2	Laon	10 334	343	5	DGFIP – DSDEN – ONAC – ARS – GENDARMERIE NATIONALE	2 bâtiments principaux : Bât A : 1841 Bât B : 1962
		Soissons	2 969	135	2	DGFIP - DIRECCTE	1850
Hautes Alpes	5	Gap	5 151	247	5	DGFIP – DIRECCTE – DOUANES – POLICE NATIONALE – CULTURE	1754
Ardennes	8	Charleville- Mézières	4 274	139	3	DGFIP – ONAC – INTÉRIEUR	1848
Aude	11	Carcassonne	10 994	381	3	DGFIP – DDCSPP – SENTE, JEUNESSE et SPORTS	4 bâtiments principaux : Bât 1 : 1690 Bât 2 : 1979 Bât 3 : 1974 Bât 4 : 1977
Cantal	15	Aurillac	5 443	224	4	DGFIP - DSDEN – CIO – DDT	1886
Charente	16	Angoulême	7 786	324	4	DGFIP – DDCSPP – DSDEN – POLICE NATIONALE	2 bâtiments principaux : Bât A : 1828 Bât B : 1868
Charente- Maritime	17	La Rochelle	5 742	321	4	DGFIP – ARS- ONAC – POLICE NATIONALE	9 bâtiments : 6 bâtiments des années 1870 3 bâtiments des années 1960
Cher	18	Bourges	11 796	268	4	DGFIP – DDCSPP – DIRECCTE – DSDEN	5 bâtiments : 3 des années 1680 2 des années 1970
Corrèze	19	Tulle	13 094	378	4	DGFIP – DSDEN – DDCSPP – DDT	1972

Département	N° dép.	Ville	Surface (m <sup>2</sup> )	Nombre d'agents publics	Nb de services publics	Liste des services publics	Date de construction
Côte-d'Or	21	Dijon	5 387	159	4	DGFIP – DOUANES – OFII – DDT	1640
Creuse	23	Guéret	9 531	133	10	DGFIP - DDT – DREAL – DSDEN – Police nationale – ARAVIC 23 – PJJ – Office de tourisme – SPIP – Douanes	2 bâtiments principaux : Bât A : 1800 Bât B : 1977
Dordogne	24	Périgueux	16 742	319	7	DGFIP – EPA - DSDEN – AFB – DDT – ARS – MTES	9 bâtiments construits à partir des années 1876 + 1 bâtiment de 1996
Doubs	25	Besançon	4 527	53	3	DGFIP – DSDEN – COUR DES COMPTES	1660
Drôme	26	Valence	3 755	170	6	DDSP – Police Judiciaire – TCI – DSDEN – ONAC – UDAP – DGFIP	1860
Eure	27	Evreux	9 251	308	4	DGFIP – ARS – DDCSPP – ONAC	1956
Eure-et-Loir	28	Chartres	10 071	278	6	ARS – DDCSPP – DREAL – DSDEN – DDT – MTES	1972
Finistère	29	Brest	6 053	234	3	DGFIP – DDTM - TASS	1950
Haute- Garonne	31	Toulouse	29 684	1 307	8	DDT – DRAAF – DDPP – DIRECCTE – SAFI – DREAL – DGFIP – DISP	1966
Gironde	33	Bordeaux	53 206	1 417	4	DGFIP – DDT – DREAL – INTÉRIEUR	Tour A : 1968 Tour B : 1974

Département	N° dép.	Ville	Surface (m <sup>2</sup> )	Nombre d'agents publics	Nb de services publics	Liste des services publics	Date de construction
Indre	36	Châteauroux	14 183	288	13	DGFIP – ARS – DIRECCTE – DDCSPP – ONAC – POLICE NATIONALE – CPAM – DDT – DREAL – CULTURE – DSDEN – AFB – ONCFS	XIX <sup>e</sup> siècle
Indre-et-Loire	37	Tours	6 516	276	3	DDCS – DDPP – DDT	1962
Isère	38	Grenoble	10 402	356	3	DGFIP – DDCS – DSDEN	1860
Loire-Atlantique	44	Nantes	17 567	656	4	CEREMA – DDCSPP – DSDEN – DGFIP	1974
Loiret	45	Orléans	41 976	1 456	9	DGFIP – DDT – DIRECCTE – ARS – DRAAF – INSEE – MEEDM – POLICE NATIONALE – DDPP	12 bâtiments : 4 des années 1870 3 des années 1950 2 des années 1970 3 de 2009
Lot-et-Garonne	47	Agen	7 244	132	3	DGFIP – ONAC – INTÉRIEUR	5 bâtiments : 2 des années 1850 3 des années 1960
Maine-et-Loire	49	Angers	15 311	706	6	MTES – DDCSPP – DDT – ONAC	10 bâtiments : 1 de 1900 9 entre 1950 et 1984
Manche	50	Saint-Lô	8 372	266	10	PRÉFECTURE - DGFIP – DSDEN- DIRECCTE – ONAC – ARS – DDPP – UDAP – TASS – MEF	1958
Marne	51	Châlons-en-Champagne	9 551	376	5	DDCSPP – DSDEN – DDT – DGFIP – DRAAF	2 bâtiments principaux : Bât A : 1970 Bât B : 1997

Département	N° dép.	Ville	Surface (m <sup>2</sup> )	Nombre d'agents publics	Nb de services publics	Liste des services publics	Date de construction
Haute-Marne	52	Chaumont	5 109	159	3	DGFIP – ONAC – INTÉRIEUR	1954
Mayenne	53	Laval	13 808	529	5	DGFIP – DOUANES – DDCSPP – DDT – DSDEN	1970
Meurthe-et- Moselle	54	Nancy	12 389	224	5	DGFIP – DDCSPP – DDT – MAAP – POLICE NATIONALE	XIX <sup>e</sup> siècle pour les bureaux + bâtiments de stockage : 1960
Meuse	55	Bar-le-Duc	4 015	192	7	Inspection Académique – DGFIP – TASS – ONAC – DREAL – STAP – DDTE	1870
Moselle	57	Metz	8 205	307	6	DGFIP – DIRECCTE- DSDEN – DRAAF – DÉFENSE – INTÉRIEUR	1960
Nord	59	Lille	26 995	1121	7	DGFIP – DDCSPP – DRAAF – DÉFENSE – INTÉRIEUR – MTES – SANTÉ	2 bâtiments : 1956 et 1972
Orne	61	Alençon	14 431	505	9	PRÉFECTURE - DGFIP – DDCSPP – DSDEN- DDT – ARS – DREAL – Météo France – DIR NO	Cité construite en plusieurs phases entre 1962 et 1993
Puy-de- Dôme	63	Clermont- Ferrand	10 972	357	4	OFII – DDCS – DSDEN – ONAC	5 de 1876 1 de 1957
Hautes- Pyrénées	65	Tarbes	5 805	156	9	DDCSPP – DIRECCTE – SIDSIC- DREAL – Météo France – APLMA – UDAP – DGFIP – ARS	1875



Département	N° dép.	Ville	Surface (m <sup>2</sup> )	Nombre d'agents publics	Nb de services publics	Liste des services publics	Date de construction
Bas-Rhin	67	Strasbourg	26 970	769	13	Préfecture – DSDEN - ONAC – DDT – INSEE – DRAAF – ONF – SGAMI – TCI – ARS – ONF – DDCSPP – POLICE NATIONALE	12 bâtiments : 6 de 1693 3 de 1843 2 de 1949 1 de 1992
Haut-Rhin	68	Colmar	22 480	664	4	DGFIP – DSDEN – ONAC – DDTM	12 bâtiments 4 de 1848 2 de 1880 2 de 1949 6 de 1900 2 de 1970
		Mulhouse	13 379	311	6	DGFIP – DSDEN – DDCSPP – DSJ – DDT – SANTE et SPORTS	8 bâtiments 4 de 1880 2 de 1900 1 de 1987 1 de 2008
Rhône	69	Lyon	45 237	2 450	4	ANCOLS – DGFIP– DDT – DRAAF	3 bâtiments : Bât I : 1975 Bâts A et B : 1985
Saône-et-Loire	71	Mâcon	12 011	357	2	DGFIP– DSDEN	1973
Haute-Savoie	74	Annecy	11 409	695	4	DGFIP – DSDEN – DDT – ARS	1966
Seine-Maritime	76	Rouen	38 364	1 311	5	DGFIP – DDTM – DRAAF – DREAL – DIRECCTE	2 bâtiments : 1966 et 1972
Seine-et-Marne	77	Melun	20 068	205	5	DGFIP – DDCSPP – DDTM – DSDEN – SPM	4 bâtiments : Bât A : 1965 Bât B : 1969 Bât C : 1970 Bât accueil : 2006
Somme	80	Amiens	19 995	1 000	4	DGFIP – DDTM – DREAL – ONAC	1950
Tarn	81	Albi	7 709	306	4	MTES – DDCSPP – DDT – ONAC	3 bâtiments principaux : Bât 1 : 1945/1949 Bât 2 : 1973 Bât 3 : 1985

Département	N° dép.	Ville	Surface (m <sup>2</sup> )	Nombre d'agents publics	Nb de services publics	Liste des services publics	Date de construction
Var	83	Toulon-les-Lices	7 448	246	4	DGFIP – DSDEN – DDCSPP – DDT	1977
		Toulon-Lorgues	7 800	254	4	DGFIP – DSDEN – DDCSPP – DDT	1861
Vaucluse	84	Avignon	16 048	395	4	DGFIP – ARS – DDCSPP – DREAL	3 bâtiments de 1861 et 1 bâtiment de 1950
Vendée	85	La Roche-Sur-Yon	11 600	505	4	DGFIP – DSDEN – ONAC – DDTM	Bât A : 1830 Bât B : 1870 Bât C : 1900 Bât D : 1920 + 3 bâtiments des années 1980
Haute-Vienne	87	Limoges	7 627	487	4	DRAAF – DREAL – DDT – ASP	2004
Essonne	91	Evry	31 558	885	7	DGFIP – DDTM – DSDEN – POLICE NATIONALE – PRÉFECTURE – UDAP – DRIEE	8 bâtiments : 4 de 1971 3 de 1974 1 de 1977
Hauts-de-Seine	92	Nanterre	48 459	1856	6	DGFIP – DDCSPP- DSDEN – DSJ – MTES – INTÉRIEUR	1968
Val-d'Oise	95	Cergy-Pontoise	27 391	800	5	DGFIP – MTES - PRÉFECTURE – DDCS – DDRI	1965
<b>Total</b>			<b>834 194</b>	<b>28 696</b>			

Source : direction de l'immobilier de l'État.