

N° 2301

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

## 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 2020** (n° 2272),

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>PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS : LA PRÉPARATION DU BREXIT, UN CHANTIER MAJEUR</b> .....	7
<b>LA MISSION <i>GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES</i></b> .....	13
<b>I. LE PROGRAMME 156 <i>GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL</i></b> .....	13
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME.....	13
B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2020.....	20
<b>II. LE PROGRAMME 218 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES</i></b> .....	26
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME.....	26
B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2020.....	26
<b>III. LE PROGRAMME 302 <i>FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES</i></b> .....	30
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME.....	30
B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2020.....	32
<b>LA MISSION <i>ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES</i></b> .....	41
<b>I. LE PROGRAMME 348 <i>RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES ET AUTRES SITES DOMANIAUX MULTI-OCCUPANTS</i></b> .....	41
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME.....	41
B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2020.....	43

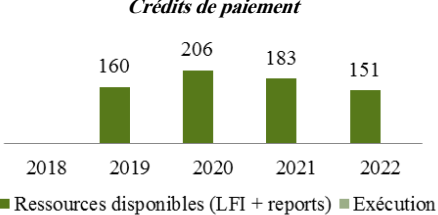
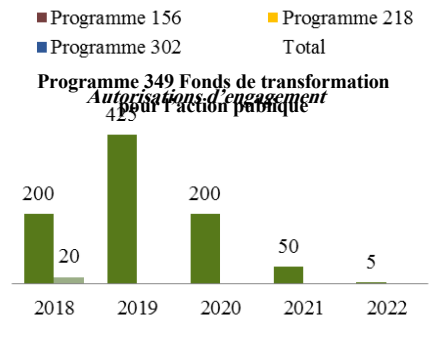
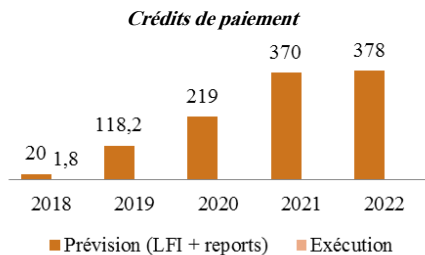
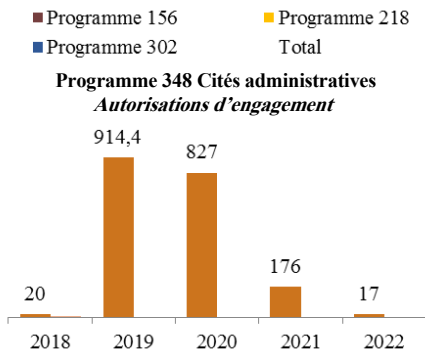
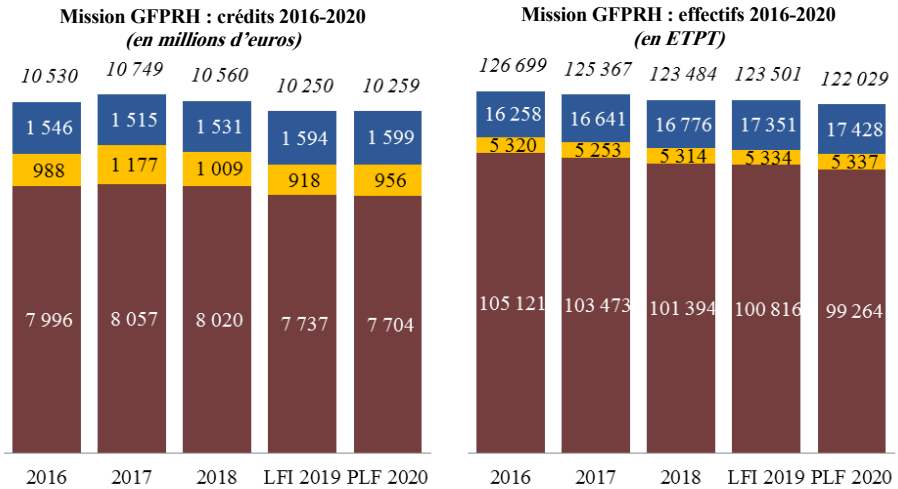
<b>II. LE PROGRAMME 349 FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE</b> .....	50
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME.....	50
B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2020.....	54
<b>III. LE PROGRAMME 351 FONDS POUR L'ACCOMPAGNEMENT INTERMINISTÉRIEL « RESSOURCES HUMAINES »</b> .....	61
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME.....	61
B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2020.....	63
<b>IV. LE PROGRAMME 352 FONDS POUR L'ACCÉLÉRATION DU FINANCEMENT DES START-UP D'ÉTAT</b> .....	66
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME.....	66
B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2020.....	72
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	75
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	77

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

98 % des réponses ont été transmises entre le 7 et le 10 octobre.

## PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### LES PRINCIPAUX CONSTATS



■ Ressources disponibles (LFI + reports) ■ Exécution

## LES RECOMMANDATIONS

### ***Sur les programmes 156 et 302 :***

1. Développer les dispositifs de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (*recommandation reconduite*) ;

2. Finaliser les contrats de transformation avec la direction du budget, et y inscrire le renforcement des budgets informatiques (*recommandation de synthèse suites aux travaux réalisés à l'occasion du « Printemps de l'évaluation » 2019*) ;

### ***Sur le programme 302 :***

3. Réaliser une programmation pluriannuelle de transformation présentant, de manière transparente, les évolutions à venir, du réseau et des services (*recommandation reconduite*) ;

### ***Sur le programme 348 :***

4. Affiner les indicateurs de performance, qui sont redondants (*recommandation nouvelle*) ;

### ***Sur le programme 349 :***

5. Revoir la maquette de performance pour rapprocher les indicateurs des outils de pilotage ministériels. Envisager notamment de créer des indicateurs relatifs au délai de contractualisation, au nombre de projets étant entrés en phase de test, et au taux de satisfaction des usagers et des agents (*recommandation reconduite et précisée*) ;

6. Accélérer le processus de contractualisation et desserrer si besoin les exigences portant sur l'identification des économies à réaliser (*recommandation reconduite*).

## **AVANT-PROPOS : LA PRÉPARATION DU *BREXIT*, UN CHANTIER MAJEUR**

L'Union européenne vient, aux dernières nouvelles, d'accorder au Royaume-Uni un nouveau report de la date du « *Brexit* », après qu'une majorité parlementaire inédite depuis trois ans a semblé s'esquisser à la Chambre des communes. Qui, il y a encore six mois de cela, aurait pu prédire un tel résultat ? Et qui se risquerait à établir des pronostics sur l'état des négociations à la prochaine échéance du 31 janvier 2020 ?

Le Premier ministre britannique en exercice avait promis que le Royaume-Uni sortirait quoi qu'il arrive de l'Union européenne au 31 octobre 2019. La Chambre des communes a cependant décidé d'exclure l'éventualité d'une sortie non négociée de l'Union européenne. Puis elle s'est prononcée favorablement sur le projet d'accord que lui soumettait le Premier ministre, tout en refusant de le ratifier avant d'avoir examiné l'intégralité de la loi d'application de l'accord.

C'est dans ce contexte si particulier d'imprévisibilité et de faux départs à répétition que l'administration douanière a dû se préparer elle-même et préparer nos entreprises à l'éventualité du retour d'une barrière douanière entre le Royaume-Uni et le continent. Depuis 2018, la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) a été renforcée de 700 ETP supplémentaires, dont l'ouverture a été échelonnée sur trois ans. Ces créations de postes doivent permettre aux Douanes de faire face aux nouvelles obligations de contrôle à la frontière avec le Royaume-Uni, qui pèseront sur l'ensemble des missions douanières.

En parallèle de ce plan ciblé sur le rétablissement probable des formalités douanières à la frontière britannique, la DGDDI s'est également engagée dans une démarche de renforcement de son système d'information, afin d'être en capacité d'absorber l'afflux de données indissociable du retour des formalités douanières, et d'assurer en même temps la fluidité du trafic de marchandises et de voyageurs dans les ports du Nord et au niveau du tunnel trans-manche. Cette nouvelle frontière intelligente, renforcée par des effectifs supplémentaires, devrait ainsi permettre de limiter l'effet délétère du *Brexit* pour les échanges transfrontaliers.

Malgré l'incertitude et les reports d'échéance, la préparation au *Brexit* a été menée avec succès. Nous le devons à la qualité du pilotage de la DGDDI autant qu'à la constance de la volonté politique, qui ont permis de disposer à temps d'un outil fonctionnel pour assurer la continuité des flux de voyageurs et de marchandises.

L'état de préparation des entreprises est cependant inégal. Les entreprises françaises ont été accompagnées et conseillées dans leurs démarches par la DGDDI au titre de sa mission de facilitation des échanges internationaux. Il lui a été en revanche plus difficile d'atteindre les entreprises sises dans d'autres pays européens moins directement exposés au *Brexit* que ne l'est la France. Aussi une incertitude demeure-t-elle sur ce point, qui concerne plus particulièrement les entreprises étrangères de transport routier de marchandises.



## INTRODUCTION

Le présent rapport spécial retrace les crédits ouverts sur les missions *Action et transformation publiques* et *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Si ces missions sont différentes et poursuivent des objectifs de politique publique bien distincts, elles méritent néanmoins d'être analysées ensemble, du fait de leur forte complémentarité.

Ces missions poursuivent en effet des objectifs de politique publique différents :

– la mission *Action et transformation publiques* a vocation à financer, ou cofinancer, les projets d'investissements nécessaires au vaste chantier de transformation publique ouvert dès 2017. Les quatre programmes qui la composent fonctionnent exclusivement par le biais d'appels à projets interministériels et leur durée de vie est limitée : ils doivent disparaître en 2022, une fois l'ensemble des financements apportés. Ces programmes poursuivent chacun des objectifs spécifiques : l'amélioration des conditions de travail et d'accueil des agents ainsi que la réduction de la consommation énergétique des cités administratives pour le programme 348, le financement de projets de transformation, essentiellement informatiques pour les programmes 349 (le fonds de transformation de l'action publique) et 352 (le fonds d'accélération du financement des start-up d'État), et l'accompagnement des mobilités et des reconversions des agents publics, pour le programme 351 (le fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines).

– la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* retrace les crédits de l'essentiel des directions et services du ministère de l'action et des comptes publics, qui assurent la mise en œuvre opérationnelle de la politique fiscale, comptable et douanière.

Elles méritent néanmoins d'être analysées de manière complémentaire :

– d'une part, les budgets des programmes de la mission *Action et transformation publiques* sont principalement portés par les administrations de Bercy, puisque trois des quatre responsables de programme sont rattachées au ministère de l'Action et des comptes publics (direction de l'immobilier de l'État pour le programme 348, direction du budget pour le programme 349, direction générale de l'administration et de la fonction publique pour le programme 351) ;

– d'autre part, les administrations du MACP, et en particulier les deux grandes administrations de réseau que sont la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirectes (DGDDI), constituent des administrations pionnières en matière de modernisation, et font face à des défis de transformation importants.

## **Le projet de budget pour 2020 poursuit et amplifie la dynamique de transformation enclenchée l'année précédente.**

● Concernant la mission *Action et transformation publiques*, l'année 2020 devrait permettre la mise en œuvre de nombreux projets :

– sur le programme *Rénovation des cités administratives*, l'ensemble des crédits a été alloué : 39 cités sur les 51 existantes feront l'objet de travaux. Les dix projets les plus coûteux consisteront en des travaux lourds d'extension, ou de destruction et de reconstruction de cités administratives. Les cibles fixées en matière d'économies d'énergie et d'optimisation des surfaces occupées sont ambitieuses ;

– en matière de projets informatiques, le **fonds de transformation de l'action publique** poursuivra sa montée en charge, avec une ouverture progressive des crédits de paiement. Les résultats sont prometteurs : les 133 millions d'euros qu'apportera le *FTAP* aux 28 projets déjà contractualisés devraient permettre de réaliser près de 235 millions d'euros d'économies pérennes, soit un levier de 1,8, et un nouvel appel à projets est attendu pour 2020. Concernant le **fonds d'accélération du financement des start-ups d'État**, le *FAST*, dont la création avait été proposée par le rapporteur spécial, le premier appel à projets est prometteur, et un second est en cours ;

– enfin, le vote de la loi de transformation de la fonction publique<sup>(1)</sup>, le lancement de la mission de préfiguration de l'agence d'accompagnement à la reconversion professionnelle des agents de l'État, et la mise en œuvre concrète des premiers projets de transformation au sein des ministères, devrait conduire à la montée en puissance du **fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines**, grâce auquel quatre projets de transformation ont déjà pu être financés cette année.

**Ce fonctionnement par appels à projets est vertueux** : il permet d'éviter les biais court-termistes qui existent au sein des ministères, alimenté par la prééminence de l'annualité budgétaire, qui inhibe l'investissement de transformation ; il responsabilise les porteurs de projets, par la pratique du cofinancement ; il entraîne des effets positifs sur la préparation et la conduite de projets au sein des administrations, du fait des échanges réguliers entre les directions gestionnaires (direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique, direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication, direction de l'immobilier de l'État), et les porteurs de projets.

● Concernant la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, ces dix derniers mois ont été l'occasion pour la DGFIP et la DGDDI d'opérer des choix structurants, courageux, ambitieux, portant sur l'étendue et le périmètre de leurs missions, sur les outils nécessaires à l'accomplissement de ces missions, ainsi que sur l'organisation de leurs réseaux :

---

(1) Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

– la direction générale des finances publiques continuera la **mise en œuvre de la réforme territoriale** annoncée en juillet dernier, dans une logique de déconcentration de proximité. La concertation est en cours, et permettra d’aboutir à la création d’un service public plus agile, et plus adapté aux besoins des contribuables, comme des collectivités. Le développement de moyens de paiement dématérialisés, le recul de l’utilisation des espèces, et le déploiement du nouveau réseau de paiement de proximité auprès des buralistes, permettra de libérer les agents vers des tâches à plus forte productivité ;

– la DGFIP sera également concernée, comme la DGDDI, par le vaste **projet d’unification du recouvrement** au sein de la sphère fiscale, suite à la publication du rapport de M. Alexandre Gardette<sup>(1)</sup>. Le recouvrement de nouvelles impositions sera transféré de la DGDDI vers la DGFIP, tandis que la simplification de la fiscalité sera poursuivie par de nouvelles suppressions de taxes à faible rendement et de niches fiscales ;

– la DGDDI devra mettre en œuvre le **Brexit**, dont les reports successifs n’ont pas facilité la préparation ;

– enfin, au sein de chacune de ces deux directions générales, le renforcement des capacités informatiques permettra d’améliorer l’efficacité de la **lutte contre la fraude fiscale**, grâce au développement du data-mining, de l’intelligence artificielle et du ciblage.

Face aux profonds changements dans l’organisation et les missions de ces deux directions générales, **le rapporteur spécial insiste sur la nécessité de donner de la visibilité aux agents publics**. Le rapporteur rappelle, comme les années précédentes, la nécessité de disposer de programmes pluriannuels de restructurations, concernant les implantations territoriales comme les services.

Il se félicite de la méthode employée pour conduire ces transformations à la DGFIP. La réforme de l’organisation territoriale a été lancée par la publication, par la direction générale, de cartes départementales d’implantation des services, à échéance 2022, sur lesquelles s’est engagée une phase de concertation, toujours en cours. Cette méthode rompt avec la politique court-termiste conduite au cours des années précédentes, et permet de donner de la visibilité aux agents, aux usagers et aux collectivités. Il appelle le Gouvernement à réaliser le même effort pour la DGDDI.

Le rapporteur spécial rappelle également que ces directions ne disposent pas de véritable service de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ce qui limite fortement leur capacité à se réorganiser et à s’adapter à certaines évolutions, notamment technologiques, pourtant nécessaires.

---

(1) *Réforme du recouvrement fiscal et social. Rapport aux Ministres, par M. Alexandre Gardette, le 31 juillet 2019.*



## **LA MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES**

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

#### **A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME**

● Le programme 156 retrace les crédits de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Il regroupe les moyens consacrés aux opérations de recettes (assiette, recouvrement, contrôle) de l'État et des collectivités territoriales, au paiement des dépenses publiques, et à la tenue des comptes publics.

Le projet annuel de performances rappelle que les missions de la DGFIP sont articulées autour de plusieurs axes : simplifier le recouvrement et la gestion fiscale et améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude ; améliorer l'efficacité du traitement des dépenses et des recettes publiques et la qualité des comptes ; renforcer la qualité de service au profit des usagers et des partenaires ; maîtriser les coûts de gestion au profit d'une efficacité accrue.

● En 2020, la DGFIP devra conduire deux projets d'ampleur :

- la réorganisation territoriale des services, dans une logique de « déconcentration de proximité » ;
- la poursuite de l'unification du recouvrement fiscal.

● Dans son discours du 11 juillet 2018 <sup>(1)</sup>, le ministre de l'Action et des comptes publics, M. Gérard Darmanin, avait lancé le projet d'une profonde réorganisation du réseau territorial de la DGFIP, dans une logique de « déconcentration de proximité ».

En matière d'organisation territoriale, en effet, la DGFIP n'avait jamais réellement disposé d'un schéma directeur pluriannuel, et les fermetures de services locaux étaient décidées à court terme, de façon ponctuelle, sans vision d'ensemble. La Cour des comptes avait eu l'occasion de souligner les résultats « limités » de cette approche, et avait jugé sa mise en œuvre « *autarcique et trop souvent guidée par des motifs de circonstances* » <sup>(2)</sup>.

Le projet présenté par l'administration fiscale à l'été 2019 rompt avec cette pratique, en permettant une visibilité pluriannuelle, ainsi qu'une prise en compte de la problématique territoriale d'ensemble, c'est-à-dire en intégrant à la réflexion les éléments relatifs à la présence d'autres services publics sur le territoire.

---

(1) Discours de M. Gérard Darmanin, ministre de l'Action et des comptes publics, lors de la Journée des cadres du ministère de l'Action et des Comptes publics, le mercredi 11 juillet 2018 ([lien](#)).

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

### **La réorganisation territoriale de la direction générale des finances publiques**

Le ministre de l'Action et des comptes publics a lancé, en juin dernier, une dynamique de profonde rénovation du réseau de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), qui fait actuellement l'objet d'une large concertation dans les territoires.

Le réseau actuel de la DGFIP - un des plus denses de l'État avec près de 3 600 points de contacts pour ses usagers, avec des missions très diversifiées - est le fruit d'une organisation et d'usages anciens qui ne correspondent plus aux besoins actuels, évolutions et attentes de nos publics.

Si, depuis 2012, près de 700 points de contact, principalement des trésoreries, ont été fermés (environ 18 %), ces évolutions se décidaient jusqu'à présent annuellement, sans visibilité territoriale d'ensemble et sans que les élus, la population et les agents soient toujours bien informés en amont. Chaque année, les maires appréhendaient de voir fermée « leur » trésorerie et les agents d'être dans l'obligation de muter ailleurs dans le département.

Le Ministre de l'Action et des Comptes Publics a souhaité engager une démarche fondamentalement différente privilégiant une réflexion globale, pluriannuelle, concertée, prenant en compte l'attente forte de nos concitoyens de bénéficier d'un service public plus proche d'eux mais aussi plus efficace.

#### **Les raisons de la création du nouveau réseau de proximité de la DGFIP**

L'objectif principal de l'évolution du réseau de la DGFIP est triple :

**1. Augmenter le nombre de communes dans lesquelles la DGFIP apportera un service de proximité** aux usagers (en 2018, près de 13 millions d'usagers ont été reçus aux guichets de la DGFIP, et 23 millions sont entrés en contact avec ses services par courriel ou téléphone), et mieux répondre à ce besoin de proximité qui reste fort, notamment dans les territoires où le sentiment d'abandon de l'État se développe :

en réimplantant des services dans ces territoires ;

en augmentant le nombre d'accueils de proximité à minima de 30 % d'ici 2022-2023, avec une présence plus diversifiée : participation de la DGFIP aux Maisons France Services, organisation de rendez-vous ou de permanences en mairies, y compris dans les plus petites communes.

**2. Répondre de façon plus satisfaisante aux besoins de conseil des élus locaux**, en dédiant spécifiquement près de 1 200 cadres à cette mission de conseil financier, fiscal, budgétaire et comptable. Parallèlement, les activités de gestion seront mutualisées dans des services regroupés pour gagner en efficacité, rapidité et réactivité de traitement, et permettre à l'État de réaliser des gains de productivité sans dégrader la qualité du service public.

### **3. Opérer à la fois un rééquilibrage dans la localisation des services de la DGFIP et des transferts des grandes métropoles vers les territoires :**

Au niveau national, par un mouvement de déconcentration dans les territoires des services installés actuellement en Ile-de-France et dans les grandes métropoles, avec le lancement prochain d'un appel à candidatures auprès des villes de province, petites et moyennes, qui devront répondre aux conditions d'un cahier des charges en cours d'élaboration. Plusieurs dizaines de villes devraient ainsi bénéficier de l'implantation d'emplois DGFIP. La délocalisation portera sur 2 000 à 3 000 emplois.

Au niveau local, en sortant des emplois publics des chefs-lieux les plus peuplés pour les localiser dans des communes périphériques qui souffrent de difficultés d'accès au service public.

**La démarche engagée, novatrice et très différente du dispositif antérieur d'« adaptation des structures et du réseau », annuel et limité à la DGFIP, repose sur :**

- une visibilité pluriannuelle,
- la prise en compte de la problématique territoriale d'ensemble, en étroite association avec les Préfets, en concertation avec les élus, et en lien avec l'évolution de la présence des autres services publics sur ce territoire, notamment les Maisons France services.

Ainsi, à la suite d'une préfiguration lancée par le Ministre dans les départements de Creuse, Corrèze et Haute-Vienne en mars, une phase de concertation approfondie avec l'ensemble des parties prenantes (agents, cadres et organisations syndicales de la DGFIP, élus locaux et nationaux de chaque département) a été engagée à compter du 6 juin par les directeurs départementaux des finances publiques, en lien étroit avec les Préfets, dans tous les départements (à l'exception à ce stade de la Corse, de la Réunion, de la Guyane, de la Guadeloupe et de la Martinique où l'exercice débutera prochainement).

#### **Le processus de concertation a vocation à se poursuivre à un rythme différencié selon les départements**

Trois mois après le lancement de la concertation, un premier bilan intermédiaire peut être dressé :

**La concertation externe**, avec les élus, en coopération avec les Préfets, **et interne**, avec les cadres, les agents et leurs représentants, **se déroule de façon plutôt ouverte, sérieuse, et souvent constructive**, même si l'on observe dans certains départements des points de crispation, notamment de la part des OS ou de certains élus, locaux principalement. Ces échanges ont conduit **tous les départements à faire évoluer dans des proportions significatives les projets présentés initialement par les directeurs départementaux des finances publiques : 180 accueils de proximité supplémentaires** et des structures propres de la DGFIP plus nombreuses qu'initialement envisagé (+ 10 % en moyenne) permettront de conserver une présence territoriale plus fine pour les usagers et en réponse aux attentes des élus, et de limiter à un niveau raisonnable le nombre d'agents qui n'auront d'autre alternative que de s'éloigner de leur domicile. Au total, alors que la DGFIP est aujourd'hui présente dans moins de 2 000 communes, elle devrait demain l'être dans près de 3 000.

**La concertation a montré également la nécessité de desserrer le calendrier prévisionnel de mise en place de l'organisation cible :** Il est acquis qu'il faudra plus que trois ans pour atteindre la cible, notamment lorsqu'il paraît difficile d'engager des opérations en 2020 ou lorsque les schémas soulèvent d'importantes questions immobilières. Dans ce cas un lissage des opérations si besoin jusqu'en 2023 est envisageable.

**La poursuite de la concertation avec les élus et les agents va s'opérer à un rythme différencié selon le niveau d'avancement des départements,** pour présenter les possibilités d'évolution, et durera le temps nécessaire pour que le consensus le plus large soit recueilli, l'objectif étant d'obtenir un accord formalisé, sous la forme d'une convention cosignée avec le Président du conseil départemental et/ou l'AMF/l'AMRF lorsque cela est possible, ou plus modestement d'accords passés localement avec des présidents d'EPCI.

Cette convention, qui fixera dans la durée l'organisation du nouveau réseau de proximité des finances publiques et vaudra engagement de service pour les usagers et les collectivités locales devrait dissiper les inquiétudes des élus sur la qualité de service assurée par la DGFIP dans les accueils de proximité et sur la pérennité des implantations de l'administration fiscale pour au moins la durée des mandats municipaux (2020-2026).

D'ores et déjà, dans un bon tiers des départements où la concertation se déroule dans des conditions positives, les propositions sont susceptibles de déboucher assez rapidement sur un accord, voire, pour une douzaine de ces départements, dès le mois d'octobre.

Les choix d'implantation des services sortis des métropoles, dont une première vague de résultats devrait être connue avant la fin de l'année, serviront aussi de levier pour surmonter des oppositions d'élus au nouveau réseau de proximité dans les départements où la concertation est plus difficile à faire aboutir.

**En interne, la concertation se poursuit parallèlement.**

Le mouvement social du 16 septembre, porté par un appel intersyndical à la grève, a été marqué par un taux de 36 % de grévistes. Après quelques jours où des crispations locales ponctuelles ont pu subsister, on a constaté un retour à la normale dès les jours suivants. Dans beaucoup de départements, les agents sont aujourd'hui en attente de précisions sur les implantations cibles, afin de pouvoir se projeter concrètement et disposer des éléments d'information sur leur mission future, sa localisation, et les conditions concrètes d'accompagnement dont ils pourront bénéficier.

Les agents seront bien entendu accompagnés, dans le cadre des dispositifs financiers renforcés prévus en cas de mobilité, d'un suivi personnalisé de chaque situation individuelle, d'un accès au télétravail et au travail à distance qui sera encouragé, et de formations aux évolutions des métiers.



### **La contribution de la DGFIP aux Maisons France Service**

Jusqu'à présent la DGFIP comme d'autres services publics, fonctionnait essentiellement avec son réseau propre et ne participait que partiellement aux démarches mutualisées d'offres de services publics comme les MSAP (elle n'est aujourd'hui présente que dans environ 200 MSAP). Ce fonctionnement, critiqué par la Cour des comptes pour son coût (nécessité de maintenir de toutes petites structures sous-occupées en termes immobiliers et avec des équipes en deçà de la taille critique) et pour l'absence d'offre mutualisée doit évoluer.

**La DGFIP entend participer pleinement à la démarche France Service**, pour que les futures maisons offrent tout le panel de services utiles aux usagers notamment dans le domaine fiscal, ce qui apportera une valeur ajoutée importante dans l'offre de services polyvalente et mutualisée : la démarche France services est pleinement cohérente avec celle de la DGFIP, dans l'objet (plus de points de contacts notamment en zone rurale) et dans le calendrier. La DGFIP l'appuie et l'appuiera, et contribuera ainsi à la crédibiliser.

Ainsi, au-delà de sa participation financière, la DGFIP pourra mettre à disposition les **locaux** domaniaux libérés par les évolutions de son réseau : nous libérerons un peu moins d'un millier de locaux de trésoreries, dont une cinquantaine en domanial que nous proposons pour accueillir des Maisons France services.

Les directeurs départementaux des finances publiques travaillent étroitement avec les élus et les Préfets pour que chaque site libéré (domanial ou locatif) puisse être transformé en point d'accueil. Dans les propositions soumises à concertation, aucune commune ne se retrouve « orpheline » puisqu'il a été demandé à l'ensemble des directeurs de trouver systématiquement et en accord avec le Préfet et les élus, une solution alternative au départ d'une trésorerie, offrant plus de services aux usagers.

Par ailleurs, nous pourrions proposer, en fonction des situations locales, à des **agents** de la DGFIP d'être affectés dans des maisons France service, notamment lorsqu'elles sont situées sur des sites où la trésorerie fermera. Déjà, une cinquantaine de manifestations d'intérêt ont été recensées et transmises au CGIET.

Nous mettrons en place des **interlocuteurs** fiscaux « en face » de chaque MFS ; nous mettrons à disposition de la documentation et de la **formation** au-delà du tronc commun prévu en matière fiscale (qui n'est que de 3 h).

**Au préalable**, afin d'articuler au mieux les démarches, et de favoriser la pertinence des implantations comme la qualité des services qui seront proposés, **plusieurs conditions nous semblent nécessaires** :

Il conviendrait de disposer **d'une visibilité au niveau national, et au niveau local, sur les propositions formulées par les préfets**. En effet, si dans certains départements la concertation a permis de « superposer » et de bien articuler les cartes et les projets, gage d'une cohérence au bénéfice des usagers, dans nombre d'autres départements, en l'absence de connaissance des propositions remontées par les préfets (lieux et calendrier), il est aujourd'hui difficile de coordonner les projets.

**Sur la formation**, le socle commun de 5,5 jours qui sera proposé par le CNFPT nous paraît devoir être complété pour permettre aux futurs animateurs de remplir leur mission. C'est pourquoi la DGFIP, via l'École nationale des finances publiques, proposera une formation complémentaire continue, avec du présentiel, des supports numériques, et des jeux actualisés de questions/réponses accessibles.

**S’agissant du financement**, il est demandé qu’en cas de mise à disposition permanente d’agents des finances publiques dans les maisons France services ou d’accueil de maisons France services dans des locaux domaniaux qu’occupait la DGFIP, une réfaction soit opérée sur sa contribution d’ensemble. Enfin, les modalités de financement de chaque partenaire étant déterminées en prenant en compte des critères de flux d’accueils annuels de fréquentation existant et de nombre d’usagers potentiels au niveau national, nous souhaitons que puissent être réexaminées ces modalités de contribution et de répartition en prenant également en compte l’évolution à venir des missions. À titre d’exemple, dans le champ de l’accueil et de l’accompagnement fiscal, la mise en place du prélèvement à la source, au-delà de l’année transitoire, se traduira par une réelle simplification pour les usagers, et une baisse de la charge pour les services, de même que la suppression de la taxe d’habitation d’ici 2022.

*Source : réponses aux questionnaires.*

● Le projet d’unification du recouvrement fiscal et social sera également poursuivi en 2020, à la suite des préconisations du rapport de M. Alexandre Gardette <sup>(1)</sup>.

L’objectif de cette réforme est de rationaliser l’organisation des réseaux publics du recouvrement, en valorisant un interlocuteur unique dans chaque sphère pour le recouvrement des prélèvements obligatoires, qu’il s’agisse des impôts et taxes ou des prélèvements sociaux.

Le transfert du recouvrement des taxes sur les boissons non alcooliques, de la taxe générale sur les activités polluantes, et de la TVA sur les activités pétrolières de la DGDDI à la DGFIP a déjà été acté à l’occasion de la loi de finances pour 2019, et s’échelonne jusqu’en 2021.

Ce chantier sera poursuivi dans le projet de loi de finances pour 2020, par le transfert proposé du recouvrement de la taxe spéciale sur les véhicules routiers, des impositions affectées au Centre national du cinéma et de l’image animée (CNC), du droit annuel de francisation, du droit de passeport sur les navires, des accises sur les énergies dites de réseau (gaz naturel et électricité) et sur le charbon, des amendes recouvrées aujourd’hui par la DGDDI, et des accises sur les tabacs et les alcools, entre 2021 et 2022.

Une mission interministérielle, baptisée « France Recouvrement », a été créée pour piloter la réforme du recouvrement fiscal et social.

**Le rapporteur spécial se félicite de ces transferts, qu’il appelait de ses vœux, et qui permettront de moderniser le recouvrement de l’impôt.**

**Il appelle l’attention du Gouvernement sur les craintes, émises par les organisations syndicales de la DGDDI notamment, que ce transfert ne contribue à dégrader l’efficacité du recouvrement**, car la DGFIP ne dispose pas du réseau de la DGDDI pour réaliser des contrôles physiques sur les marchandises faisant l’objet d’accises, telles que les boissons sucrées.

---

(1) *op. cit.*

Les premières données transmises par la DGFIP ne semblent toutefois pas confirmer ce point.

- Les transformations en cours à la DGFIP auront de profondes conséquences sur l'organisation du service ainsi que sur les moyens et les outils mis en œuvre. Elles nécessitent de faire évoluer la manière dont la DGFIP mesure l'efficacité de son action. Le PAP pour 2020 poursuit dès lors la refonte de la maquette de performance engagée depuis 2018, et opère plusieurs modifications importantes, afin de suivre plus fidèlement l'atteinte de ces objectifs, et de mieux rendre compte des impacts concrets des transformations en cours.

Ainsi, concernant l'objectif *Améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale et le traitement des dépenses publiques*, la maquette est adaptée à la suite de la mise en œuvre des lois pour un État au service d'une société de confiance et de lutte contre la fraude, qui ont, d'une part, contribué au développement d'une nouvelle relation de confiance entre les usagers et l'administration fiscale, centrée sur le « droit à l'erreur », en favorisant le rescrit, en donnant notamment à l'administration un plus large éventail de moyens pour conclure une opération de manière apaisée et prévenir le contentieux, et renforcé ses moyens pour réprimer les fraudes, en diversifiant les procédures disponibles, en développant le *data-mining*, et en permettant que les dossiers les plus importants soient automatiquement transmis au Parquet.

Afin de mieux contrôler et évaluer cette nouvelle approche du contrôle fiscal, plusieurs évolutions ont été décidées dans la PAP pour 2020 : l'indicateur « Part des contrôles ciblés par intelligence artificielle » est ajouté, et le sous-indicateur « Pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus caractérisées » est remplacé par la « Part des dossiers répressifs transmis au parquet », notamment.

La mesure du civisme fiscal, fondée sur les indicateurs relatifs au « Coût de collecte des recettes douanières et fiscales » et au « taux de déclaration et de recouvrement spontanés » est harmonisée avec ceux de la DGDDI, faisant suite à des recommandations renouvelées de la part de la Cour des comptes, et sont élevés au rang d'indicateur de mission.

De plus, la mesure des résultats en modernisation de la chaîne de la dépense sera améliorée par le remplacement du sous-indicateur « Part des commandes publiques de l'État traitée par les services facturiers » par le « Nombre de centres de gestion financière ».

Concernant l'objectif *Renforcer la qualité de service au profit des usagers et des partenaires*, la nouvelle philosophie du contrôle fiscal irrigue également la mesure de la performance, puisque sont introduits les indicateurs relatifs à la « Part des contrôles se concluant par acceptation du contribuable » et au « Taux d'avis en réponse à une demande de rescrit général dans le délai de trois mois par les services de la DGFIP ».

La mise en place du nouveau réseau de proximité conduit également à l'introduction de deux nouveaux indicateurs, relatifs au « Pourcentage d'augmentation des communes avec un accueil de proximité DGFIP » et au « Taux de paiement dématérialisé ».

Enfin, concernant l'objectif *Maîtriser les coûts de gestion de la DGFIP au profit d'une efficacité accrue*, la maquette n'est pas modifiée, même si les modalités de calcul du taux de recouvrement évoluent, du fait notamment du transfert progressif de la gestion d'impôts et de taxes de la DGDDI vers la DGFIP, qui modifie le périmètre des prélèvements pris en compte.

**Le rapporteur spécial se félicite de ces évolutions, qui permettront de mieux contrôler les résultats de l'administration fiscale, et de mieux contrôler les conséquences concrètes des transformations en cours.**

Le rapporteur spécial relève néanmoins que le taux de paiement des amendes, qui constitue un des sous-indicateurs relatifs au civisme fiscal, connaîtra une nouvelle baisse en 2019 : la prévision actualisée pour 2019 s'établit à 58 %, pour une prévision de 76 %. Le rapporteur spécial suivra cette question avec attention au moment du « Printemps de l'évaluation ».

## **B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2020**

● Pour 2020, le budget proposé est en diminution de 33 millions d'euros (– 0,4 %) par rapport à la LFI 2019, à 7,7 milliards d'euros.

La part de chaque action dans le total des crédits du programme est restée stable depuis 2014. L'action 03 *Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale* est la plus importante en termes de crédits : elle concentre 28 % des crédits du programme, et 30 % des dépenses de personnel.

**PROGRAMME 156 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP**

(en millions d'euros)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2019-2020	
<b>01</b>	Fiscalité des grandes entreprises	113,0	115,9	117,1	119,5	120,4	121,1	120,0	- 1,2	- 1,0%
<b>02</b>	Fiscalité des PME	1 747,4	1 677,0	1 631,1	1 611,3	1 589,7	1 595,3	1 567,5	- 27,8	- 1,7%
<b>03</b>	Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 310,4	2 230,3	2 185,7	2 224,9	2 191,9	2 186,0	2 139,9	- 46,2	- 2,1%
<b>05</b>	Gestion financière de l'État hors fiscalité	807,8	733,5	715,8	723,7	716,0	713,2	701,3	- 11,9	- 1,7%
<b>06</b>	Gestion des pensions	68,5	67,2	64,7	67,8	74,7	65,2	72,2	6,9	10,6 %
<b>07</b>	Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 425,4	1 376,5	1 350,9	1 355,8	1 332,0	1 333,3	1 334,3	1,0	0,1 %
<b>08</b>	Gestion des fonds déposés	59,2	57,3	53,5	56,5	63,0	55,1	62,3	7,2	13,0 %
<b>09</b>	Soutien	1 744,6	1 892,0	1 877,1	1 897,5	1 932,4	1 668,1	1 706,6	38,5	2,3 %
	<b>Total</b>	<b>8 276,4</b>	<b>8 149,6</b>	<b>7 996,0</b>	<b>8 056,9</b>	<b>8 020,1</b>	<b>7 737,3</b>	<b>7 703,9</b>	<b>- 33,4</b>	<b>- 0,4%</b>

Source : réponses aux questionnaires.

Entre 2014 et 2020, la dépense aura diminué de 645 millions d'euros, soit - 8 %. Si l'on neutralise les mesures de périmètres (suppression de la facturation des loyers budgétaires pour 245,8 millions d'euros, en 2019), la diminution s'établit à 399 millions d'euros.

91 % de cette baisse est imputable au recul des dépenses de personnel, qui ont contribué à la réduction de la dépense publique à hauteur de 362 millions d'euros, conséquence directe des suppressions d'effectifs réalisées au sein du programme.

**PROGRAMME 156 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP**

(en millions d'euros)

	Exécuté 2014	Exécuté 2015	Exécuté 2016	Exécuté 2017	Exécuté 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-2020	
Titre 2	7 119,1	7 059,3	6 935,4	6 980,7	6 906,7	6 880,8	6 802,0	- 78,8	- 1,1%
Titre 3	1 117,6	1 055,5	1 026,6	1 035,9	1 064,6	820,6	837,5	+ 17,0	+ 2,1%
Titre 5	39	34	33,3	39,1	47,8	35,6	64,0	+ 28,5	+ 80,1%
Titre 6	0,7	0,8	0,7	1,2	1,0	0,3	0,3	-	-
<b>Total</b>	<b>8 276,4</b>	<b>8 149,6</b>	<b>7 996</b>	<b>8 056,9</b>	<b>8 020,1</b>	<b>7 737,3</b>	<b>7 703,9</b>	<b>- 33,4</b>	<b>- 0,4%</b>

(1) À partir de la LFI pour 2019, la facturation des loyers budgétaires est supprimée, 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. Si l'on réintègre ces dépenses la dépense attendue en 2019 sur le titre 3 atteint 1 066,4 millions d'euros, et la dépense totale, à 7 983,1 millions d'euros, et en 2020, 1 083,9 millions et 7 949,7 millions d'euros, respectivement.

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

Source : documents budgétaires.

● Entre 2019 et 2020, les crédits de **titre 2** connaîtront une nouvelle baisse, de - 78,8 millions d'euros, soit - 1,1 %. Cette évolution s'explique principalement :

– par l'évolution du schéma d'emplois, qui permettra d'une économie de 75 millions d'euros (29 millions au titre du schéma 2019, et 46 millions au titre du schéma 2020) ;

– ainsi que, en sens inverse, par la mise en œuvre du protocole PPCR, pour + 12,1 millions d'euros.

Pour 2020, le plafond d'emplois autorisé (PAE) devrait diminuer de 1 552 ETPT, soit 1,54 %. Il s'agit de la plus faible diminution du PAE en pourcentage depuis la création de la DGFIP, dans un contexte de nécessaire accompagnement des contribuables suite à la réforme du prélèvement à la source. Les suppressions d'emplois devraient s'établir à - 1 500 ETP.

**PROGRAMME 156 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS**

(en ETPT et en ETP)

	2008	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ETPT prévus	125 949	111 990	109 726	107 294	105 697	103 988	100 816	99 264
ETPT exécutés	125 541	109 427	107 202	105 121	103 473	101 394	-	-
Schéma d'emplois votés (ETP)	- 2 385	- 1 988	- 2 000	- 2 130	- 1 630	- 1 600	- 2 130	- 1 500
Schéma d'emplois exécuté (ETP)	- 2 699	- 1 988	- 2 000	- 2 050	- 1 630	- 2 038	-	-

Source : documents budgétaires.

Les **dépenses de fonctionnement** (titre 3) s'établissent en augmentation de + 17 millions d'euros par rapport à 2019, du fait de la croissance des dépenses métiers, qui retrace les dépenses inhérentes à l'exercice des missions, et notamment les crédits destinés à l'accompagnement du déploiement des Maisons France Service, ainsi que du nouveau réseau de paiement de proximité auprès des buralistes, au 1<sup>er</sup> juillet 2020, et de la hausse des dépenses informatiques.

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

(en millions d'euros)

	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2020
Immobilier	496,2	244,5	240,3
Métiers	345	334,5	344,4
Informatique	151,8	175,1	180,7
Fonctionnement courant	70,8	67,4	72,1
<b>Total</b>	<b>1 063,8</b>	<b>821,5</b>	<b>837,5</b>

L'écart avec le total présenté dans le tableau de la page précédente pour les années 2018 et 2019 s'explique principalement par les crédits supplémentaires apportés par les fonds de concours et attributions de produits.

Source : réponses aux questionnaires.

Les **dépenses d'investissement** (titre 5) connaîtront une forte augmentation (+ 28,5 millions d'euros, soit + 80 %), du fait de la forte hausse des crédits informatiques.

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

(en millions d'euros)

	PLF 2018	PLF 2019	PLF 2020
Immobilier	10,1	10,1	10,1
Informatique	44,0	23,9	52,3
Matériel	1,7	1,6	1,6
<b>Total</b>	<b>55,8</b>	<b>35,6</b>	<b>64</b>

Source : réponses aux questionnaires.

Dans son rapport publié à l'occasion du « Printemps de l'évaluation », le rapporteur spécial avait insisté sur la nécessité d'un renforcement des budgets informatiques de la DGFIP et de la DGDDI.

Les recommandations du rapporteur spécial ont été entendues. En 2020, les crédits informatiques de la DGFIP s'établiront à 233 millions d'euros, hors titre 2, et hors crédits du *Fonds de transformation de l'action publique*, soit 30 % de plus que la moyenne annuelle constatée depuis 2014, et 44 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2019.

**DÉPENSES INFORMATIQUES DE LA DGFIP**

(en millions d'euros et en CP)

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>LFI 2019</b>	<b>PLF 2020</b>
<i>HT2 – Fonct.</i>	180	153	124	145	157	165	181
<i>HT2 – Inv.</i>	28	28	26	32	38	24	52
Total crédits informatiques HT2	208	181	150	177	195	189	233
Total masse salariale SI (exécution)	345,1	339,1	334,5	337,7	332,5	–	–
<b>Total SI</b>	<b>553,1</b>	<b>520,1</b>	<b>484,5</b>	<b>514,7</b>	<b>527,5</b>	–	–
Prog 156 (T2 + HT2)	8 276	8 150	7 996	8 057	8 020	7 737	6 777
<i>dont HT2 P156</i>	<i>1 157</i>	<i>1 090</i>	<i>1 061</i>	<i>1 076</i>	<i>1 113</i>	856	902
SI / Prog 156	7 %	6 %	6 %	6 %	7 %	–	–
<i>SI HT2 / HT2 P156</i>	<i>18 %</i>	<i>17 %</i>	<i>14 %</i>	<i>16 %</i>	<i>18 %</i>	23 %	25 %
ETPT (exécution)	4 884	4 777	4 722	4 689	4 561	–	–

Source : réponses aux questionnaires

Cette augmentation du budget propre à la DGFIP est complétée par les crédits apportés par le *FTAP*, plusieurs projets portés par l'administration fiscale ayant été lauréats du fonds.



**PROJETS FINANCÉS PAR LE FTAP EN 2018 ET EN 2019, À LA DGFIP**

(en millions d'euros)

<b>Projet financé</b>	<b>Appel à projets</b>	<b>Montant FTAP</b>
Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes (CFVR)	Premier appel à projets 2018	5,2
Dématérialisation des déclarations foncières des propriétés bâties		4,0
PILAT – Refonte des systèmes d'information du contrôle fiscal	Second appel à projets 2018	13,4
Télé-enregistrement		1,0
<i>Total 2018</i>		<i>23,6</i>
Foncier innovant	Appel à projets unique organisé en 2019	12,1
E-contact plus		4,7
Nouveau réseau DGFIP		7,2
DataLake DGFIP : Valorisation et mise à disposition des données de la DGFIP		8,3
Infocentre des Établissements Publics Nationaux (EPN)		2,7
E-Contacts Plus : Assistant virtuel		3,7
<i>Total 2019</i>		<i>38,7</i>
<b>Total</b>		<b>62,3</b>

Source : direction du budget.

**Le rapporteur spécial se félicite de ce renforcement des crédits informatiques, qui permettront à la DGFIP de résorber sa dette technique et de poursuivre sa transformation numérique.**

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

### A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

● Les **objectifs** de performance du programme, qui sont inchangés depuis 2017, **évaluent peu** par rapport aux années précédentes. Les prévisions 2020 sont proches de celles fixées en 2019, même si les cibles de certains indicateurs ayant connu de bons résultats ont été rehaussées. Ainsi :

– concernant l’objectif n° 1 *Améliorer l’information du Parlement et la qualité des services rendus aux administrations*, la prévision 2020 de l’indicateur 1.1 Taux de satisfaction du Parlement s’établit à 90 %, pour une prévision actualisée de 95 % en 2019. Le PAP évoque des « *travaux de refonte des documents budgétaires déjà initiés dans le cadre des groupes de travail du volet gestion budgétaire et comptable d’Action Publique 2022, afin de continuer à faire progresser ce taux de satisfaction* » ;

– concernant l’objectif n° 2 *Améliorer les conditions d’emploi des personnels*, la prévision relative au sous-indicateur relatif à la part des logements sociaux réservés en PLAI, PLUS, PLS et équivalents est rehaussée de 60 % à 75 % suite aux bons résultats constatés les années précédentes (83 % en 2017 et 85 % en 2018) ;

– enfin concernant enfin l’objectif n° 3 *Maîtriser le coût des fonctions support*, les gains relatifs aux actions achat interministérielles sont en amélioration, mais le ratio d’efficience bureautique, qui mesure le coût direct annuel moyen du poste de travail bureautique, devrait poursuivre sa hausse en 2020 (750 €, contre 730 € en 2019), du fait « *des évolutions attendues de l’environnement de travail numérique de l’agent* » conduisant notamment à développer le travail nomade et le télétravail. Les prévisions relatives à l’efficience de la gestion immobilière sont strictement égales à aux prévisions actualisées pour 2019.

● Le rapporteur spécial considère que, si ces indicateurs ne permettent pas d’apprécier la performance de chaque direction ou service rattaché au programme 218, du fait de la nature très diverse de leurs missions, ils constituent néanmoins des indicateurs de gestion pertinents, cohérents avec les fonctions du secrétariat général.

### B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2020

● Par rapport à l’exercice précédent, la dépense devrait connaître une **augmentation** à l’échelle du programme (+ 38 millions d’euros en CP, soit

+ 4 %). Les mesures de périmètre n'expliquent qu'une faible part de cette évolution (+ 1,3 million d'euros, + 23 ETPT).

- Cette hausse est globalement répartie sur les différents titres.

Les **dépenses de personnel** sont **stables** et devraient connaître une augmentation de l'ordre de 2,0 % (+ 9,9 millions d'euros). Le plafond d'emplois augmente légèrement (+ 3 ETPT), tandis que le schéma d'emplois prévoit une baisse de 60 ETP.

#### PROGRAMME 218 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP, PAR TITRE

(en millions d'euros)

	Exécuté 2014	Exécuté 2015	Exécuté 2016	Exécuté 2017	Exécuté 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-20	
Titre 2	513,2	507,0	492,8	494,4	505,2	507,4	517,3	+9,9	+2,0 %
Titre 3	491,9	493,6	446,9	455,9	471,6	348,3 <sup>(1)</sup>	361,5	+13,2	+3,8 %
Titre 5	34,7	34,7	35,1	211,6	31,6	61,9	76,6	+14,7	+23,7%
Titre 6	16,6	15,7	13,7	14,5	0,5	0,4	0,4	–	–
Titre 7	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	–	–
<b>Total</b>	<b>1 056,5</b>	<b>1 051,3</b>	<b>987,8</b>	<b>1 176,8</b>	<b>1 009,4</b>	<b>918,3 <sup>(1)</sup></b>	<b>956,1</b>	<b>+ 37,8</b>	<b>+ 4,0 %</b>

(1) À partir de la LFI pour 2019, la facturation des loyers budgétaires est supprimée, et les crédits auparavant inscrits sur le programme au titre de cette dépense font l'objet d'un débasage du même montant (82,38 millions d'euros), traité en mesure de périmètre. Si l'on réintègre ces dépenses la dépense attendue en 2019 sur le titre 3 atteint 430,6 millions, et la dépense totale, 1 000,7 millions.

Source : documents budgétaires.

- La hausse constatée à l'échelle de la mission porte principalement sur les actions 08 *Accompagnement du changement de l'action publique*, qui retrace désormais les crédits affectés au Fonds de transformation ministériel (+ 30 millions d'euros), et 05 *Prestations d'appui et support* (+ 15 millions).

#### **Le rapporteur spécial se félicite de la modernisation de la maquette du programme :**

– l'action 01 est supprimée, et les crédits des services qui lui étaient rattachés (Inspection générale des finances, Contrôle général économique et financier, cellule française de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, direction des affaires juridiques, service commun des laboratoires, agence française anticorruption, notamment) sont repris sur l'action 02 ;

– la nouvelle action 09 regroupe les crédits alloués aux politiques d'action sociale, de santé et de sécurité des ministères économiques et financiers.

**PROGRAMME 218 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP, PAR ACTION**

(en millions d'euros)

	Exécut é 2014 <sup>(1)</sup>	Exécut é 2015	Exécut é 2016	Exécut é 2017	Exécut é 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-20	
01 – État-major et politiques transversales	349,6	338,5	293,6	290,0	287,8	303,4	–	–	–
02 – Expertise, audit, évaluation et contrôle	71,8	72,7	70,9	71,7	69,3	67,2	186,5	+119,3	+ 64 %
05 – Prestations d'appui et support	433,6	467,8	461,1	659,3	449,0	334,6	349,3	+ 14,7	+4,2 %
07 – Pilotage des finances publiques et projets interministériels	169,7	172,3	162,1	155,7	188,8	191,6	179,9	– 11,7	–6,5 %
08 – Accompagnement du changement de l'action publique	–	–	–	–	14,5	21,5	51,5	+ 30,0	+58 %
09 – Action sociale ministérielle	–	–	–	–	–	–	189,0	–	–
<b>Total</b>	<b>1 056,5</b>	<b>1 051,3</b>	<b>987,8</b>	<b>1 176,8</b>	<b>1 009,4</b>	<b>918,3 <sup>(2)</sup></b>	<b>956,1</b>	<b>+ 37,8</b>	<b>+ 4,0%</b>

(1) Afin d'améliorer la lisibilité du tableau, les actions n° 03 Promotion des politiques économique et financière et n° 04 Contribution au respect du droit et de la sécurité juridique, d'un montant de 12,5 millions et 19,4 millions d'euros respectivement, et qui ont été supprimées à compter de 2015, n'ont pas été présentées.

(2) Voir le tableau précédent.

Source : documents budgétaires.

● Les services rattachés au secrétariat général ont largement contribué aux réductions d'effectifs consenties par les ministères économiques et financiers au cours des dernières années : le nombre d'ETPT exécutés a ainsi été réduit de 314 entre 2014 et 2018. En 2019, 67 suppressions d'emplois ETP ont été votées, et 60 sont proposées pour 2020.

**PROGRAMME 218 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS**

(en ETPT)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ETPT prévus	5 824	5 740	5 529	5 574	5 503	5 334	5 337
ETPT exécutés	5 628	5 457	5 320	5 253	5 314	–	–
Schéma d'emplois votés (ETP)	– 122	– 150	– 108	– 18	– 50	– 67	– 60
Schéma d'emplois exécuté (ETP)	– 200	– 120	– 123	– 68	– 65	–	–

Source : documents budgétaires.

Ces efforts de productivité ont principalement porté sur les effectifs du secrétariat général, du Centre interministériel de services informatiques RH (CISIRH) et de l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), et plus récemment, sur les effectifs des cabinets. Ils ont permis à d'autres directions ou

services de bénéficier de renforts de personnel, dus au renforcement de leur mission, tels que le service Tracfin (+ 79 emplois), l'agence française anticorruption (+ 80 emplois), la DGAFP (+ 31 emplois), ou la DITP.

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

#### A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

● À l’occasion de la présentation des deux derniers projets de budget, la DGDDI avait conduit un important travail de **modernisation de sa maquette de performance**, en développant le recours à des indicateurs qualitatifs. Ainsi, dans le PAP pour 2018, trois sous-indicateurs avaient été supprimés, trois avaient été profondément remaniés, et trois indicateurs avaient été créés ; ces changements sont rappelés en annexe <sup>(1)</sup>.

Les **objectifs** de performance, en revanche, n’ont pas évolué depuis 2015.

Le **PAP pour 2020** prolonge ces réflexions, et comporte **plusieurs adaptations** des indicateurs relatifs à l’objectif n° 2 *Soutenir le développement des entreprises à l’international*, afin de tenir notamment compte de l’émergence de la notion de rescrit notamment du fait de la loi ESSOC <sup>(2)</sup>, par l’introduction d’un indicateur relatif au taux de réponse dans les délais réglementaires aux demandes de rescrit, et de la nécessité de mieux mesurer les efforts de simplification et dématérialisation, par l’introduction d’un indicateur relatif à la mesure du taux de dématérialisation des formalités déclaratives, qui remplace l’ancien indicateur relatif au taux de dématérialisation du dédouanement et couvre un champ plus large et mieux centré sur les prérogatives de la DGDDI. L’ensemble de ces changements est rappelé en annexe.

**Le rapporteur spécial se félicite de ces évolutions, qui traduisent les orientations stratégiques de l’administration douanière et permettent de clarifier l’organisation du travail.** Il relève néanmoins que la maquette de performance a été refondue en profondeur et dans un temps limité, et appelle l’administration à bien exploiter les nouveaux indicateurs et à leur donner la profondeur temporelle nécessaire avant d’envisager de nouveaux changements.

Le rapporteur spécial rappelle également que le suivi d’indicateurs quantitatifs reste nécessaire pour appréhender l’action de l’administration douanière. À ce titre, l’administration douanière a transmis au rapporteur spécial la liste de l’ensemble des 160 indicateurs suivis par les services, concernant les missions de protection, économique, fiscale, comptable, et les actions de soutien ; nombre d’entre eux restent quantitatifs.

---

(1) *Annexe n° 25 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 pour 2017 (n° 1055), par M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial.*

(2) *Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d’une société de confiance.*

Le rapporteur spécial rappelle ainsi que c'est grâce à de tels indicateurs qu'à l'occasion du « Printemps de l'évaluation » de l'année 2018, il avait pu relever que les contrôles réalisés par la DGDDI étaient trop peu orientés sur la fiscalité douanière, par rapport aux droits de douane, alors que celle-ci représentait une part très importante des recettes perçues, limitant par construction le montant potentiel des redressements.

● Pour l'année 2019, les objectifs de résultats sont en ligne avec les années précédentes :

– concernant l'objectif n° 1 ***Intensifier la lutte contre la fraude et renforcer la protection des entreprises et des consommateurs***, le nombre de contentieux à enjeu en matière de lutte contre la fraude se maintient à un niveau élevé en 2019 (10 500 contentieux, supérieur à prévision du PAP de 9 600), et la prévision 2020 est en hausse, à 11 500 contentieux. En revanche, le nombre de contentieux à enjeu en matière de contrefaçon attendu pour 2020 s'établit à un niveau légèrement inférieur aux réalisations 2017 et 2018. Le PAP relève que « *ces résultats, en retrait, correspondent toutefois à la trajectoire de performance de la DGDDI en série longue* » et « *s'expliquent par un plus grand fractionnement des envois de marchandises, les constatations passant ainsi sous le seuil de l'indicateur* » ;

– concernant l'objectif n° 2 ***Soutenir le développement des entreprises à l'international***, le taux de satisfaction des opérateurs du commerce international est fixé à un niveau ambitieux, supérieur à 90 %, tandis que les deux autres indicateurs – le taux de réponse aux demandes de rescrit dans les délais réglementaires et le taux de dématérialisation des formalités déclaratives – sont trop récents pour être utilement analysés ;

– concernant enfin l'objectif n° 3 ***Améliorer l'efficacité de la collecte et des contrôles en matière douanière et fiscale***, les indicateurs se maintiennent à un niveau élevé et en amélioration, notamment concernant le nombre de contentieux fiscaux à enjeu, et le taux de contrôle positif en matière de dédouanement.

Le rapporteur spécial s'interroge néanmoins sur l'impact potentiel des grands défis auxquels est confrontée la douane. La mise en œuvre du *Brexit* et la gestion des transferts de fiscalité à la DGFIP pourraient modifier sensiblement les résultats, dans la mesure où ces événements emporteront d'importantes conséquences sur l'organisation de l'administration fiscale ainsi que sur ses missions. Ces éléments ne sont pas précisément anticipés par le PAP, qui précise simplement, concernant le nombre de contentieux fiscaux à enjeu, que « *la cible de 4 000 contentieux ne tient pas compte des transferts de fiscalité à venir* ».

● La DGDDI sera également largement concernée par les transferts du recouvrement des impôts et taxes évoqué précédemment (*voir l'introduction et le B du I de la présente partie*).

## B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2020

● Pour 2020, le budget proposé est en **très légère augmentation** par rapport à l'année précédente : l'autorisation de dépense crédits de paiement devrait croître de 5,1 millions d'euros en CP, soit + 0,3 %.

La plus forte augmentation concerne l'action n° 06 *Soutien des services opérationnels* (+ 33,7 millions d'euros).

Sur cette action, une ouverture de crédits de 5 millions d'euros en CP permettra de financer le renouvellement du parc automobile. **Le rapporteur spécial se félicite de cette décision, qui fait écho aux revendications des organisations syndicales, qu'il avait relevées dans son précédent rapport spécial <sup>(1)</sup>.**

### PROGRAMME 302 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP, PAR ACTION

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-20	
01 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et de lutte contre la grande fraude douanière	472,0	470,4	480,9	506,0	526,3	509,8	528,8	+ 19,0	3,7%
03 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	159,5	145,6	142,0	160,4	141,7	195,7	185,7	- 9,9	- 5,1%
04 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	211,2	210,1	205,7	214,4	218,9	252,5	247,1	- 5,4	- 2,2%
05 – Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	360,7	357,8	321,9	224,5	217,3	167,2	153,8	- 13,3	- 8,0%
06 – Soutien des services opérationnels	373,2	389,6	395,4	410,0	426,6	357,7	391,4	+ 33,7	9,4%
08 – Soutien au réseau des débiteurs de tabac	-	-	-	-	-	111,1	92,2	- 18,9	- 17%
<b>Total</b>	<b>1 576,7</b>	<b>1 573,5</b>	<b>1 545,7</b>	<b>1 515,4</b>	<b>1 530,8</b>	<b>1 593,9 <sup>(1)</sup></b>	<b>1 599,1</b>	<b>+ 5,1</b>	<b>0,3%</b>

(1) À partir de la LFI pour 2019, la facturation des loyers budgétaires est supprimée, et les crédits auparavant inscrits sur le programme au titre de cette dépense font l'objet d'un débasage du même montant (18 millions d'euros, titre 3, action n° 06), traité en mesure de périmètre.

Source : documents budgétaires.

Depuis 2014, le renforcement des capacités budgétaires de la DGDDI a principalement profité à la branche « surveillance » : les actions n° 01 *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et de lutte contre la grande fraude douanière* et n° 03 *Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen* ont vu leur enveloppe augmenter de près de 83 millions d'euros.

(1) Annexe n° 25 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 pour 2018 (n° 1990), par M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial, p. 26 ([lien](#)).



En effet, comme le relevait le rapporteur spécial au printemps, **le budget « opérationnel » de la douane** (dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement – hors dépenses d'intervention) **a connu une nette augmentation, de la mise en œuvre des deux plans de lutte contre le terrorisme et de la préparation du *Brexit*.**

Entre 2014 et 2019, cette dépense agrégée aura ainsi augmenté de 140 millions d'euros, soit + 10 %, dont 128 millions d'euros de dépenses de personnel. La stabilité apparente de la dépense à l'échelle du programme s'explique d'une part, par des économies significatives réalisées sur les dépenses d'intervention, du fait de mesures de périmètre (changement des modalités de comptabilisation du régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac, pour un montant de près 90 millions d'euros par an), et d'autre part, par les nouvelles modalités de comptabilisation des loyers budgétaires (pour près de 20 millions d'euros).

**PROGRAMME 302 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP, PAR TITRE**

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-20	
Titre 2	1 142	1 136,8	1 149	1 194,3	1 215,1	1 245,1	1 270,4	25,3	2,0%
Titre 3	164,6	170,6	172,5	185,7	187,7	172,8 <sup>(1)</sup>	175,6	2,8	1,6%
Titre 5	51,4	47	41	51,3	45,7	55,5	52,1	-3,4	-6,1%
Titre 6	218,7	219,2	183,2	84,1	82,3	120,5	100,9	-19,6	-16,3%
<b>Total</b>	<b>1 576,7</b>	<b>1 573,5</b>	<b>1 545,7</b>	<b>1 515,4</b>	<b>1 530,8</b>	<b>1 593,9 <sup>(1)</sup></b>	<b>1 599,1</b>	<b>5,1</b>	<b>0,3%</b>

(1) Voir le tableau précédent.

Source : documents budgétaires.

Ces choix sont assumés, et sont conduits en parallèle d'importants d'efforts de modernisation et de productivité.

L'année 2020 marquera ainsi une inflexion dans la dynamique de renforcement des effectifs poursuivie au cours des dernières années : si le plafond d'emplois devrait connaître une légère progression (+ 77 ETPT), conséquence du schéma d'emplois 2019 en années pleines, le schéma d'emplois intègrera la troisième vague de renforcement des effectifs dans le cadre du *Brexit* (+ 100 ETP), mais sera négatif à hauteur de – 93 ETP.

**PROGRAMME 302 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS**

(en ETPT et en ETP)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ETPT prévus	16 662	16 396	16 473	16 759	17 045	17 351	17 428
ETPT exécutés	16 520	16 216	16 258	16 641	16 776	–	–
Schéma d'emplois votés (ETP)	– 314	– 250	+ 215	+ 250	+ 200	+ 250	– 93
Schéma d'emplois exécuté (ETP)	– 344	– 233	+ 285	+ 250	+ 201	–	–

Source : documents budgétaires.

Concernant la mise en œuvre des plans de lutte anti-terrorisme au sein de la douane, le rapporteur spécial a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur l'ampleur des moyens consacrés à la lutte contre le terrorisme et les efforts accomplis pour les renforcer à la suite des attentats de 2015, en coordination avec les rapporteurs spéciaux des missions *Défense*, *Justice*, et *Sécurité*.

● Les crédits de **titre 2** augmenteront de 25,3 millions d'euros entre 2019 et 2020, s'expliquant notamment par :

– une hausse de 12,1 millions d'euros au titre du protocole d'accord signé le 17 mai 2019 à la suite de l'important mouvement social ;

– la poursuite de l'accord PPCR, pour + 2,2 millions d'euros ;

– un impact net du schéma d'emplois de 1,9 million d'euros (+ 3,4 millions au titre du schéma 2019, et – 1,4 million au titre du schéma 2020).

**L'accord de mai 2019**

La mise en œuvre du protocole d'accord de négociation signé le 17 mai 2019 avec les représentants du personnel comporte plusieurs mesures indemnitaires, qui bénéficient :

– aux agents des douanes de la branche d'administration générale et des opérations commerciales : + 30 points sur le barème annuel de l'allocation complémentaire de fonction (ACF), étalés sur trois ans dont + 24 points en 2020 ;

– aux agents des douanes de la branche surveillance : +18 points sur le montant annuel de l'indemnité de risque à taux indexé (IRTI) dont + 14 en 2020 ;

– aux agents des douanes des deux branches effectuant des heures de nuit, de dimanches et de jours fériés : à compter du 1er novembre 2019, suppression de 3 indemnités, remplacées par la création d'une indemnité unique d'un montant de 5,20 € bruts/heure.

Le coût global du protocole est de 17 millions d'euros dont 2,6 millions en 2019 et 12,1 millions en 2020.

Source : réponses aux questionnaires.

• Les **dépenses de fonctionnement** (titre 3) s'établissent en très légère augmentation par rapport à 2019 (+ 3 millions d'euros).

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

(en millions d'euros)

	PLF 2019	PLF 2020
Immobilier	44,1	44,6
Fonctionnement des services	58,0	60,1
Informatique	35,6	35,5
Moyens aéromaritimes et terrestres	32,4	32,9
<b>Total</b>	<b>170,1</b>	<b>173,1</b>

Source : réponses aux questionnaires

• Les dépenses d'**investissement** (titre 5) s'établissent en légère diminution par rapport à 2019,

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

(en millions d'euros)

	PLF 2019	PLF 2020
Immobilier	7,8	8,6
Fonctionnement des services	5,0	5,0
Informatique	15,1	15,1
Moyens aéromaritimes et terrestres	22,1	17,8
<b>Total</b>	<b>50,1</b>	<b>46,5</b>

Source : réponses aux questionnaires.

• Dans son rapport publié à l'occasion du « Printemps de l'évaluation », **le rapporteur spécial avait insisté sur la nécessité d'un renforcement des budgets informatiques de la DGFIP et de la DGDDI.**

Il relève que le budget informatique de la DGDDI porté sur le programme 302 est stable par rapport à l'année précédente, en fonctionnement comme en investissement.

Il souligne toutefois que la douane a remporté un appel à projets organisé par le FTAP avec le projet « 3D : Placer la donnée au cœur des métiers de la Douane », qui permettra de favoriser l'efficacité du ciblage des contrôles douaniers et d'optimiser les interactions entre la douane et les opérateurs économiques grâce au développement du *data-mining*. Le fonds apportera 18,8 millions d'euros, sur un montant total de 29,3 millions.

Le rapporteur spécial se félicite de ce succès qui contribuera à **renforcer fortement les capacités informatiques de l'administration douanière** afin d'améliorer l'efficacité de son action.

## **Les projets informatiques de la DGDDI en 2020**

Fin 2017, la douane a défini le plan e-douane 2018/2022 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 émanent du programme Action Publique 2022 (portail fiscal unique et transfert du recouvrement). Ce plan a aussi pour objectif de garantir la qualité de service et la maintenabilité du système d'information dans des conditions opérationnelles et de sécurité satisfaisantes. Enfin, il prend en compte la transformation numérique de la douane en intégrant dans les processus métiers et les activités de la douane les opportunités numériques (collaboratif, mobilité, big data, Internet des objets, blockchain, réalité augmentée, etc.).

Inscrits dans la continuité du plan e-douane, les principaux travaux sur 2019 et 2020 sont présentés ci-dessous.

### **1. La lutte contre la grande fraude douanière**

En 2019, dans le cadre de sa trajectoire de transformation numérique, la douane a acté la nécessité d'accélérer l'exploitation de son gisement de données. Les premiers travaux ont ainsi permis d'industrialiser la plateforme DATAMINING et de définir les premiers cas d'usage associés. En 2020, une part du budget sera consacrée à structurer et développer massivement les cas d'usage métier (textmining, tabac, etc.) puis à développer l'acculturation des agents à ces nouvelles pratiques.

La refonte urbanisée du système d'information dédié à la lutte contre la fraude a démarré en 2019. Le budget informatique consacré permet principalement de financer un accompagnement sur les aspects urbanisation fonctionnelle, sur la définition et la mise en œuvre de la trajectoire des évolutions associées. Les travaux de refonte de ce système d'information se poursuivront sur 2020 et engendreront des dépenses hors T2 évaluées à 1,2 M€ en AE et CP.

### **2. Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement**

Le BREXIT implique pour la douane le traitement d'un volume considérable de nouveaux flux de voyageurs et de marchandises. En 2019, afin d'absorber ces nouvelles contraintes, une montée en performance et en robustesse des systèmes d'information impactés est financée et réalisée. Dans le même temps, ayant pour objectif de conserver un maximum de fluidité dans le trafic des marchandises et des voyageurs dans les ports du Nord de la France et au niveau du tunnel trans-manche, la douane développe un système d'information en haute disponibilité dédié à l'orchestration du fonctionnement de cette nouvelle frontière intelligente. La mise en œuvre du BREXIT à venir implique également des évolutions de paramétrage et de règles de gestion à intégrer dans les applicatifs du dédouanement afin de traiter le Royaume-Uni en pays tiers et non plus en État membre. En 2020, la supervision des déclarations d'exportation et des données ICS (import control system) sera intégrée au SI BREXIT. Le coût estimé est de 1 M€ hors T2 en AE et CP.

Un cadrage est également réalisé en 2019 afin de définir les impacts et évolutions liés au CDU (la complète dématérialisation des échanges de données entre les autorités douanières des États membres et les opérateurs économiques, ainsi qu'entre ces autorités douanières elles-mêmes). Un investissement financier de 0,6 M€ hors T2 en AE et CP et en ressources internes sera réalisé en 2020 pour poursuivre les travaux d'évolutions liées au CDU.

Ayant pour objectif la mise en service du paquet TVA e-commerce qui vise à faciliter les échanges transfrontaliers, lutter contre la fraude à la TVA et garantir une concurrence loyale pour les entreprises de l'UE, des travaux dont le coût est évalué à 1,2 M€ continueront d'être réalisés afin d'adapter le système d'information de dédouanement à cette évolution réglementaire.

Des travaux estimés à hauteur de 1 M€ seront menés pour le développement du système d'information SOPRANO qui supporte le processus dématérialisé de demandes d'autorisations douanières et fiscales octroyées aux opérateurs.

### **3. Fiscalité douanière et recouvrement**

Conformément à la réglementation européenne entrée en vigueur visant à lutter contre le trafic de tabac, le système permettant la traçabilité des paquets de tabac est mis en service en 2019.

La douane va poursuivre sa démarche de rationalisation des systèmes d'information de la fiscalité indirecte. Après le déploiement du portail des téléprocédures foncières dans CVI (Casier Viticole Informatisé) et la refonte du système GIMT de redistribution aux débiteurs de tabac, elle va lancer la refonte du système GAMMA (Gestion de l'Accompagnement des Mouvements de Marchandises soumises à Accises) et la fusion de la déclaration d'inventaire et de la déclaration de stocks dans le système CIEL (Contributions Indirectes En Ligne) dédié aux entreprises des secteurs vitivinicole et des contributions indirectes déposant en ligne leurs déclarations.

Afin d'améliorer la qualité de services et l'expérience utilisateurs, la douane augmente dans le cadre du BREXIT en 2019 le parc de bornes de détaxe et refond le télé-service dédié PABLO qui permet la dématérialisation du visa des bordereaux de détaxe pour les touristes résidant en pays tiers (hors UE).

### **4. Les portails**

Le portail professionnel [prodouane.gouv.fr](http://prodouane.gouv.fr) va évoluer afin d'intégrer le site institutionnel [douane.gouv.fr](http://douane.gouv.fr) et d'offrir une cohérence d'image et une meilleure lisibilité aux usagers et ainsi renforcer son attractivité. Les travaux financés en 2020 permettront à l'utilisateur de disposer d'une couche de services interactifs complémentaires (Notification, Formulaire conversationnel, Open data).

### **5. Le soutien des services opérationnels**

La douane a opté pour une offre de services en mobilité afin d'améliorer l'efficacité des contrôles (consultation de fichiers sur site, rédaction de PV sur scène d'investigation, lecture en temps réel de procédés d'authentification et de traçabilité de marchandises, etc.), la coordination des équipes du réseau, le temps de libération des marchandises sous contrôle (validation immédiate du Bon-A-Enlever, par les agents en charge des contrôles sur les grandes plateformes ou par ceux opérant des contrôles en entreprises) et la sécurité des agents sur le terrain (communication de groupe).

En 2019, la douane met en service le premier volet de son offre de services en mobilité reposant sur la dotation en smartphones de 7 000 agents de terrain et sur la mise en place d'une gestion de flottes (MDM – Mobile Device Management). Une expérimentation en Île-de-France permet de tester en situation opérationnelle la solution technique et les premières briques d'un magasin privé d'applications métiers (consultation, conversation de groupe sécurisée). En 2020, une part de la dépense estimée à 4 M€ hors T2 en AE et CP sera consacrée à la continuité du déploiement de l'offre de services en mobilité, au développement des applications métiers disponibles dans le magasin privé (consultation des fichiers, remontée d'informations, chiffrement des communications) et à la mise à disposition d'une offre d'équipements adaptés aux missions et aux usages des agents en moto.

Contrainte par l'obsolescence de son système de téléphonie fixe, la douane engagera en 2020 une dépense de crédits évaluée à 3,6 M€ hors T2 en AE et CP pour refondre le service avec comme perspective d'intégrer dans le projet d'offre de services les nouveaux usages (mixité fixe / mobile, télétravail, etc.).

## **6. Les infrastructures**

La douane finalise ses travaux de virtualisation des applications dans les deux centres informatiques (Centre Informatique Douanier et Direction Nationale de la Statistique et du Commerce Extérieur). L'ambition est à terme que les architectures du CID et de la DNSCE soient symétriques et permettent ainsi de mettre en œuvre des logiques de Plan de Reprise d'Activité.

Dans le domaine de la sécurité, la douane mène en 2019 le projet RISE de ré-internalisation au Centre Informatique Douanier (CID) des services informatiques afin d'assurer la sécurisation du point d'entrée des flux des opérateurs du dédouanement 24 heures sur 24.

La douane financera, en 2020, les travaux de développement du socle de son centre opérationnel de sécurité (SOC) dont la mission est d'assurer la supervision des systèmes d'information et ainsi de se protéger des cyberattaques. La démarche d'homologation « Règlement Général de Sécurité » (RGC) sera poursuivie.

*Source : réponses aux questionnaires.*

● Enfin, sur le **titre 6**, la dépense est en léger recul du fait notamment d'un recours moins important que prévu l'année précédente au titre du fonds de transformation et de la remise compensatoire.

## ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES AIDES AUX BURALISTES

(en crédits de paiement et en millions d'euros)

### Sur budget général (programme 302)

		2014	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	Évo 2014-18	PLF 2020
<b>Contrats d'avenir (2012-2016) Protocole 1 (2017-2021) Protocole 2 (2018-2021)</b>	Remise compensatoire	18,02	13,35	16	3,7	4,2	12,5	- 76,7 %	5,3
	Remise additionnelle	25,05	12,36	7					
	Prime de service public de proximité/Prime de diversification d'activité	6,86	6,7	6,7	6,5	6,6	14	- 3,8%	10
	Indemnité de fin d'activité	7,64	7,38	7,65	4,6	2,7	5	- 64,6 %	4
	Modernisation					0,6	-	-	-
	Transformation					0	26	-	19,3
	Remise transitoire					3,9	18		18
	<i>s/t contrat d'avenir – Protocole</i>	<i>57,57</i>	<i>39,79</i>	<i>37,35</i>	<i>14,8</i>	<i>17,9</i>	<i>75,5</i>	<i>- 68,9 %</i>	<i>56,6</i>
<b>Hors contrat d'avenir ou Protocole</b>	Subvention de sécurisation des débits de tabacs	16,21	14,24	16	12,6	19,3	14	19,1 %	14
	Régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac	63,62	86,47	26,06	30,5	15	-	- 76,4 %	-
	Complément de remise	67,97	66,7	69	16,4	19,2	21,6	- 71,7 %	21,6
	<i>s/t aides hors contrat – Protocole</i>	<i>147,8</i>	<i>167,4</i>	<i>111,1</i>	<i>59,5</i>	<i>53,5</i>	<i>35,6</i>	<i>- 63,8 %</i>	<i>35,6</i>
<b>Total des aides versées aux débiteurs</b>	<b>205,4</b>	<b>207,2</b>	<b>148,4</b>	<b>74,3</b>	<b>71,4</b>	<b>111,1</b>	<b>- 65,2 %</b>	<b>92,2</b>	

### Hors budget général

	2014	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	Évo 2014-18	PLF 2020
Régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac – RAVGDT				25,5	41			
Remise nette sur le prix de vente au détail (part des fournisseurs)	1 239	1 269	1 266	1 382	1 492		20,4 %	

Source : réponses aux questionnaires.





## **LA MISSION ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES**

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

#### **A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME**

• Le programme 348 a vocation à permettre le financement de travaux de rénovation du parc de cités administratives, sur la base d'un appel à projets piloté par la direction de l'immobilier de l'État (DIE).

Il est ainsi rappelé que :

– le programme est doté d'un montant total de crédits (AE et CP) de 1 milliard d'euros sur la période 2018-2022 ;

– le programme permettra de financer les travaux de restructuration immobilière, d'acquisition ou de construction de bâtiments neufs, ainsi que des travaux lourds relevant du propriétaire, permettant d'atteindre les objectifs fixés en matière de rénovation énergétique et d'amélioration des conditions de travail des agents ;

– la DIE a mis en place une procédure d'appel à projets immobiliers auprès des préfets de région, qui ont été examinés par la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), entre l'automne 2018 et le printemps 2019 <sup>(1)</sup>.

Ce programme s'inscrit dans le Grand plan d'investissement (GPI) lancé par le Gouvernement.

• Les indicateurs de performance présentés dans les PAP 2018 et 2019 étaient par nature temporaires, dans l'attente de la réalisation des appels à projet. Le projet de budget 2020 opère le remplacement de ce dispositif par trois nouveaux indicateurs.

Concernant l'objectif n° 1 *Assurer la transition énergétique dans le cadre de la politique immobilière de l'État (PIE)*, deux indicateurs sont retenus :

– d'une part, la quantité d'économies d'énergie attendues, fixée à 139 millions de kWh d'énergie primaire d'énergie économisée chaque année ;

– et d'autre part, l'optimisation de la surface occupée, fixée à 239 000 m<sup>2</sup> de surface utile brute.

---

(1) La gouvernance et la « comitologie » associées à ce programme ont été développée en détails dans le rapport spécial présenté à l'automne 2018.

Concernant l'objectif n° 2 *S'assurer de l'efficience des projets financés*, un indicateur d'efficience énergétique, mesurant le coût du kWh d'énergie primaire économisé, a été retenu.

Ces trois indicateurs ont été calculés à partir des données figurant dans les dossiers présentés par les préfets de département. La DIE précise qu'ils ne se prêtent pas « à une mesure annuelle, mais à une estimation en début de programme (objectif retenu) actualisée en fonction de l'évolution des projets » : les résultats réels ne pourront être mesurés « qu'après la mise en service effective des cités rénovées ou construites ». L'objectif est ainsi de « maintenir les gains prévisionnels estimés lors de l'élaboration des projets et qui ont conduit à leur sélection ».

Ces indicateurs seront certes utiles pour procéder à l'évaluation *ex-post* des résultats programme, mais ne permettent pas véritablement de mesurer la performance du programme à court ou moyen terme. Ils sont d'autant moins pertinents que le programme a vocation à disparaître à l'issue l'exercice 2022. **Cette situation est regrettable et le rapporteur spécial relève la nécessité d'introduire un indicateur permettant de suivre, d'ici à 2022, l'état de la réalisation des travaux.**

De plus, d'après les informations transmises par le PAP, la coexistence des indicateurs n° 1.1 et 2.1 n'apporte pas d'information nouvelle. En effet, le coût du kWh d'énergie primaire économisé est égal :

– au total investi pour les 39 projets lauréats, donc au montant pluriannuel total des crédits du programme ;

– divisé par le volume de kWh d'énergie primaire économisés par an, c'est-à-dire par l'indicateur 1.1.

**Le rapporteur spécial appelle la DIE à faire évoluer cette situation.**

## B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2020

• La répartition pluriannuelle des crédits sur le programme 348 est présentée dans le tableau ci-après.

### RÉPARTITION PLURIANNUELLE DES AE ET DES CP SUR LE PROGRAMME 348

(en millions d'euros)

	2018		2019		2020		2021		2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prévision	20	20	900	100	80	168	–	334	–	378
Exécution	5,6	1,8	–	–	–	–	–	–	–	–
Reports	–	–	14,4	18,2	747	51	176	36	17	–
<i>Ressources disponibles pour engagement ou paiement (LFI + Reports)</i>	20	20	914,4	118,2	827	219	176	370	17	378

Source : réponses aux questionnaires.

Ainsi :

– 20 millions d'euros avaient été ouverts en AE et en CP en 2018 afin de financer les études préalables ;

– 900 millions d'euros avaient été ouverts en AE dès 2019, afin de lancer au plus tôt l'ensemble des travaux de rénovation, accompagnés de 100 millions de CP ;

– pour 2020, l'ouverture de 80 millions d'euros d'AE est proposées, afin de pouvoir anticiper le lancement des derniers projets retenus, tandis que les crédits de paiement du programme connaîtront une augmentation progressive (168 millions d'euros en 2020, 334 millions en 2021, 378 millions en 2020).

La DIE a précisé au rapporteur spécial qu'il n'était « *pas prévu de réallocations ni de financements complémentaires* ».

Concernant l'année 2019, au 31 juillet, la consommation en AE est de 4,1 millions d'euros, et se concentre essentiellement sur les études préalables et l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

**• Le rapporteur spécial relève que les AE et CP ouverts ont fait l'objet de reports importants.**

La DIE relève que cette répartition s'explique par « *les modalités d'affectation puis d'engagement de la dépense publique en matière immobilière, nécessitant de disposer, au lancement de chaque opération, de l'ensemble des AE relatives à cette opération même si les engagements sont ensuite réalisés sur plusieurs exercices, en fonction de la notification des différents marchés d'exécution des projets, répartissant ainsi la consommation effective des AE, puis des CP jusqu'à la fin des travaux* ».

Elle précise ainsi que « *les reports prévisionnels indiqués pour les PLF 2020 à 2022 prennent en compte en AE, le rythme prévisionnel des engagements des différents marchés pour chaque projet. En effet, l'utilisation des AE ouvertes en LFI se traduit d'abord par la réservation des crédits au projet, la mise à disposition des crédits correspondants (déduction faite des aléas dont la gestion est mutualisée), l'affectation sur tranche fonctionnelle après validation de la phase programme, puis l'engagement des différents marchés, phase juridique permettant la consommation des AE. En CP, ils tiennent compte du rythme prévisionnel des échéanciers de paiement* ».

**Le rapporteur spécial prend acte de cette explication.**

- Les financements apportés bénéficieront principalement à des travaux de gros entretien, pour 50 % environ, ainsi qu'à des travaux d'acquisition et de constructions, pour plus d'un tiers. Les études nécessaires à la réalisation des travaux représenteront un coût significatif.

La DIE a transmis au rapporteur spécial la répartition prévisionnelle des crédits ouverts, par action. Ces projections permettent d'évaluer de manière agrégée la destination des crédits ouverts, mais doit être maniées avec précaution. La DIE précise ainsi que « *sur les 5 ans, le total des AE (déjà ouvertes et à ouvrir en LFI) au niveau du programme est égal au total des CP. Pour autant, cette égalité ne peut pas se retrouver dans la ventilation par action [et par titre]. En effet, la répartition prévisionnelle inscrite en LFI 2019 avait été déterminée sur la base de projections au vu d'éléments recueillis dans la phase de mûrissement des projets, avant leur dépôt auprès de la DIE pour sélection du projet (et du scénario retenu au sein du projet)* ».

### RÉPARTITION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS PAR ACTION

(en millions d'euros)

	LFI 2018		Exécuté 2018		LFI 2019		PLF 2020		Prévision PLF 2021		Prévision PLF 2022		Total		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
11	Études	20	20	5,3	1,8	20	20	19	57	–	71	–	62	59	230
12	Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire	–	–	–	–	465	47	37	72	–	178	–	167	502	464
13	Acquisitions, constructions	–	–	0,3	–	415	33	24	39	–	85	–	149	439	306
<b>Total P. 348</b>		<b>20</b>	<b>20</b>	<b>5,6</b>	<b>1,8</b>	<b>900</b>	<b>100</b>	<b>80</b>	<b>168</b>	<b>–</b>	<b>334</b>	<b>–</b>	<b>378</b>	<b>1 000</b>	<b>1 000</b>
Reports		–	–	–	–	14,4	18,2	747	51	176	36	17	–	–	–
Ressources disponibles		20	20	–	–	914,4	118,2	827	219	176	370	17	378	–	–

Source : réponses aux questionnaires

L'essentiel des dépenses qui seront réalisées sur ce programme relèvera de dépenses d'investissement (titre 5).

### RÉPARTITION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS PAR TITRE

(en millions d'euros)

	LFI 2018		Exécuté 2018		LFI 2019		PLF 2020		Prévision 2021		Prévision 2022		Total		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
T3	Fonctionnement	20	20	2,7	1,0	90	20	–	–	–	–	–	–	110	40
T5	Investissement	–	–	2,9	0,8	810	80	80	168	–	334	–	378	890	960
<b>Total P. 348</b>		<b>20</b>	<b>20</b>	<b>5,6</b>	<b>1,8</b>	<b>900</b>	<b>100</b>	<b>80</b>	<b>168</b>	<b>–</b>	<b>334</b>	<b>–</b>	<b>378</b>	<b>1 000</b>	<b>1 000</b>
Reports		–	–	–	–	14,4	18,2	747	51	176	36	17	–	–	–
Ressources disponibles		20	20	–	–	914,4	118,2	827	219	176	370	17	378	–	–

Source : réponses aux questionnaires

● Lors de sa création, le programme 348 a été centré sur les cités administratives existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>(1)</sup>, dont l'État est propriétaire (et sous réserve d'un examen au cas par cas, les immeubles contrôlés par l'État), et identifiées comme « actif à conserver » dans le cadre du schéma directeur immobilier régional (SDIR).

(1) Au sens de l'instruction du 07-035-D8 du 19 juillet 2007 relative à la gestion des cités administratives.

Les modalités d'extension du périmètre aux autres catégories de sites domaniaux multi-occupants devaient être étudiées, dans un second temps, en fonction des crédits éventuellement disponibles.

Après expertise de la direction immobilière de l'État et examen en conférence nationale de l'immobilier public, 39 projets de cités administratives ont été retenus sur les 52 présentés. Compte tenu des dépenses d'études préalables et du montant total des projets sélectionnés, il ne reste plus de crédits disponibles sur le programme 348 pour financer d'autres projets de cités administratives, et, a fortiori, de sites domaniaux multi-occupants.

Dans ces conditions, les projets relatifs aux autres sites domaniaux multi-occupants – comme les projets non retenus de cités administratives qui resteraient pertinents – devront faire l'objet d'un financement sur les crédits du CAS et/ou des programmes supports des ministères concernés selon la procédure habituelle, et dans les limites des crédits disponibles.

- Les dix cités qui feront l'objet de travaux de rénovation les plus importants représentent près des trois quarts des financements apportés au programme. Ces travaux correspondent, pour la plupart, à la construction de nouveaux sites, dans l'objectif de rassembler des services existants, d'en améliorer la performance énergétique.

NATURE ET MONTANT DES DIX PROJETS LES PLUS IMPORTANTS

(en millions d'euros)

LOCALISATION	NATURE DU PROJET
Lille	Regroupement dans une nouvelle construction les seize services actuellement disséminés sur l'agglomération lilloise (huit sites locatifs et huit sites domaniaux)
Rouen	Rénovation énergétique et densification du site de Saint-Sever
Toulouse	Réhabilitation et extension d'un bâtiment sur le site Lemaesquier, et déménagement des dix services de la cité actuelle, dont le devenir (cession ou mise en bail à construction) n'est pas encore arbitré
Lyon	Projet en deux phases : (1) construction d'un bâtiment neuf au cœur du quartier d'affaires de la Part Dieu, financé par le programme 348, et (2) valorisation de la parcelle de la cité actuelle, sur laquelle l'opérateur construira, pour son compte, un bâtiment neuf permettant le relogement des autres services actuellement présents dans les autres bâtiments du site actuel
Amiens	Construction d'un projet neuf implanté au cœur de la ZAC La Vallée, à proximité de la gare, qui regroupera dix-huit implantations aujourd'hui disséminées sur l'agglomération amiénoise, dont huit sites locatifs peu satisfaisants sur le plan économique et énergétique
Strasbourg	Rénovation du site Gaujot, constitué de douze bâtiments, construction de deux nouveaux bâtiments dont un restaurant, et intégration de neuf nouveaux services
Nantes	Cession de l'emprise de l'actuelle cité La Maison de l'administration nouvelle (La MAN), et construction d'un bâtiment neuf sur la parcelle Doumergue appartenant à l'État
Bordeaux	Désamiantage, amélioration de la performance énergétique et densification du site, constitué de deux tours IGH construites sur un socle unique
Toulon	Réhabilitation de deux cités situées en centre-ville de Toulon (cité des Lices et cité des Lorgues) et acquisition de deux bâtiments à proximité, l'un en état de futur achèvement, l'autre à rénover
Orléans	Démolition de deux bâtiments vétustes, et rénovation, notamment énergétique, et densification des huit autres bâtiments de la cité

Source : réponses aux questionnaires.

Concernant la cité administrative de Nanterre, la DIE précise que la situation est « *particulièrement complexe sur le plan bâtementaire* » et « *doit faire l'objet d'études de faisabilité et de structure approfondies avant de pouvoir définir le projet adapté à la configuration de cet immeuble de grande hauteur* ».

Il a ainsi été décidé de réserver 5 millions d'euros sur le programme 348 afin de mener à bien ces études, mais les potentiels travaux de rénovation de la cité elle-même ne pourront pas être retenus au titre de ce programme.

NATURE DES TRAVAUX, SUR L'ENSEMBLE DES CITÉS ADMINISTRATIVES

Cités qui seront vendues et reconstruites	– Toulouse, Nantes, Nancy, Lille, Lyon, Amiens Les cités de Lille, Lyon, Amiens et Nantes seront construites sur de nouvelles emprises, tandis que celles de Toulouse et de Nancy feront l'objet d'un transfert sur des emprises déjà existantes (bâtiments vacants du ministère des Armées).
Cités qui seront étendues	– La Rochelle, Strasbourg, Toulon
Cités qui seront rénovées	– Soissons, Charleville-Mézières, Aurillac, Tulle, Dijon, Guéret, Périgueux*, Besançon, Évreux, Bordeaux, Tours, Grenoble, Orléans, Agen*, Saint-Lô, Bar-le-Duc, Metz, Alençon, Clermont-Ferrand, Tarbes, Colmar*, Mulhouse*, Mâcon, Rouen, Melun, Albi, Avignon, Limoges, Cergy-Pontoise * Les projets correspondant intègrent une démolition partielle avec reconstruction, mais sans extension de l'emprise (réduction de la surface globale).

Source : réponses aux questionnaires.

Sur les trente-neuf projets retenus, 12 feront l'objet de marchés globaux de performance (les cités de Toulouse, Nantes, Orléans, Nancy, Lille, Strasbourg, Colmar, Mulhouse, Lyon, Amiens, Albi, Toulon).

Comme le rappelle la DIE, ces marchés sont des « *modes innovants de la commande publique, qui visent à garantir l'atteinte des objectifs de performance qui sont définis et sur lesquels le titulaire du marché s'engage* ». Ainsi, en cas de non-atteinte des performances énergétiques promises, le titulaire du marché doit « *non seulement compenser le surcoût de la facture énergétique payée au fournisseur d'énergie par rapport aux engagements de performance, et doit également réaliser, à ses frais, des travaux complémentaires permettant d'atteindre les objectifs contractualisés* ». La non-atteinte des objectifs attendus est en revanche plus difficilement sanctionnable dans un marché classique, en raison de « *l'éclatement des responsabilités* » entre le concepteur, le réalisateur des travaux, et l'exploitant/mainteneur des équipements.

Lors de « Printemps de l'évaluation » 2019, et à la suite de la Cour des comptes, le rapporteur spécial avait néanmoins relevé certaines « *incertitudes* » concernant les outils juridiques qui seront utilisés pour conduire les opérations de travaux retenus.

En effet, selon la Cour, cette modalité de la commande publique ne fait « *pas encore l'objet d'une doctrine d'emploi aboutie, notamment en matière de bonnes pratiques sur les modalités de partage des risques avec le titulaire du marché* » et « *compte tenu des montants financiers en jeu (900 millions d'euros)* », la Cour souligne la nécessité d'examiner attentivement, « *en amont de la passation des marchés globaux de performance, les risques financiers pesant sur les pouvoirs adjudicateurs* ».



**Cette question devrait faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre du prochain Printemps de l'évaluation.**

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

### A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

● À l'occasion des travaux conduits lors du « Printemps de l'évaluation » de l'année 2019, le rapporteur spécial relevait que s'il était **trop tôt pour pouvoir étudier la contribution effective du fonds à la transformation publique**, en raison des délais nécessaires à sa mise en place et à la mise en œuvre des projets sélectionnés, **deux remarques** pouvaient être formulées à propos des instruments de mesure de la performance :

– concernant l'objectif n° 1 *S'assurer d'un fonctionnement efficient du fonds pour la transformation de l'action publique*, les deux sous-indicateurs d'efficience **ne permettaient pas d'apprécier précisément la qualité de la gestion** des dossiers par le secrétariat du fonds : le « taux de sélectivité des projets » relève plus de la constatation *a posteriori* et ne constitue pas une fin en soi, tandis que le « délai d'instruction moyen des projets » ne prend pas en compte la phase de contractualisation, particulièrement longue ;

– concernant l'objectif n° 2 *S'assurer de l'efficacité des projets financés, si les deux indicateurs retenus* (« part des projets ayant un impact direct sur la qualité de service aux usagers ou sur la qualité de travail des agents » et « retour sur investissement attendu des projets financés ») traduisent bien les objectifs du fonds, leur formulation reste abstraite, et mesure la performance prévue et non la performance réelle. Leur **capacité à informer le Parlement sur la qualité** du pilotage et de la gestion des projets financés, **et sur l'efficacité** concrète de ces projets, **est donc limitée**.

La Cour des comptes recommandait également de « *rapprocher les indicateurs de performance des outils de pilotage ministériels pour renforcer leur cohérence avec les objectifs de la mission* »<sup>(1)</sup>.

La Cour relevait néanmoins que « *quelques effets positifs de la gouvernance interministérielle du FTAP peuvent être observés sur les modalités de conduite de projets par les administrations* »<sup>(2)</sup>, du fait des « *échanges itérés entre le porteur de projet, la DB, qui fournit une analyse budgétaire, la DITP, qui examine les modalités de gouvernance et l'impact attendu du projet, et la DINSIC, qui formule un avis sur la conformité des projets numériques aux principes de l'État plateforme* ».

---

(1) Cour des comptes, NEB de la mission Action et transformation publiques pour l'année 2018, p. 41.

(2) Cour des comptes, *op. cit.*, p. 29.

● **Le rapporteur spécial que, malgré ces remarques, la maquette de performance du programme n'a pas évolué.**

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

Objectif	Indicateur	Réalisation 2018	Prévision PAP 2019	Prévision actualisée 2019	Prévision 2020
S'assurer d'un fonctionnement efficient du fonds pour la transformation de l'action publique	Taux de sélectivité des projets (en %)	18	25	60	50
	Délai d'instruction moyen des projets à compter de l'accusé de réception des dossiers complets par le comité de sélection (en jours)	55	70	70	60
S'assurer de l'efficacité des projets financés	Part des projets ayant un impact direct sur la qualité de service aux usagers ou sur la qualité de travail des agents (en %)	50	50	50	50
	Retour sur investissement attendu des projets financés	1,7	1	1,3	1

Source : réponses aux questionnaires.

Afin de mieux mesurer l'atteinte du premier objectif, le rapporteur spécial recommande ainsi de **créer un indicateur relatif au délai de contractualisation** avec les porteurs de projets.

Il suggère également de bâtir des indicateurs de pilotage de suivi des coûts et des délais. De tels indicateurs sont simples à mettre en place et sont déjà utilisés : la DINSIC publie ainsi par exemple, dans son *Panorama des grands projets SI de l'État*<sup>(1)</sup>, le taux d'écart calendaire moyen et le taux d'écart budgétaire moyen des projets suivis. Le rapporteur spécial suggère ainsi que soit mis en place qu'un indicateur relatif au **nombre de projets étant entrés en phase de test**.

Le rapporteur spécial recommande enfin d'introduire un indicateur relatif au **taux de satisfaction des usagers et des agents** pour les projets matures ou terminés.

● Concernant le retour sur investissement des projets financés, le rapporteur spécial a reçu de la direction du budget les évaluations relatives aux projets pour lesquels un contrat de transformation a pu être signé.

(1) <https://numerique.gouv.fr/publications/panorama-grands-projets-si/>

Ainsi, au moment de la rédaction de ce rapport <sup>(1)</sup>, 28 projets avaient fait l'objet d'un contrat de transformation, sur les 66 ayant été retenus par le fonds au cours des trois premiers appels :

– le coût total de ces projets (part financée par le porteur du projet et part financée par le *FTAP*) s'élève à 360,3 millions d'euros ;

– le **montant total apporté par le *FTAP*** s'élève à de **133 millions d'euros** (soit 37 % du montant total) ;

– le **montant d'économies attendu**, sur la base des engagements contractuels des porteurs de projets, atteint **235,1 millions d'euros**. La direction du budget précise que « *les gains de productivité peuvent être soit des suppressions nettes de postes des redéploiements, totaux ou partiels, vers d'autres tâches* » ;

– le **retour sur investissement (ROI)** attendu s'établit dès lors à **1,8** ;

– enfin, ces projets devraient permettre la réalisation de **gains de productivité équivalents à 2 746 ETPT**.

Enfin, le délai de réalisation de ces projets est de **trois ans**.

Ces éléments sont détaillés par projet dans le tableau suivant.

**PROJETS DONT LE CONTRAT DE TRANSFORMATION  
A DÉJÀ ÉTÉ SIGNÉ**

	Nom du projet	Année de signature du contrat	Coût total du projet (M€)	Apport du FTAP (M€)	Économies attendues (M€) <sup>(1)</sup>	ROI attendu
2018 – AAP n° 1	IncubO	2018	2,7	1,2	1,8	1,5
	CFVR	2018	11,7	5,2	27,8	5,3
	Dématérialisation déclarations foncières	2018	5,0	4,0	5,6	1,4
	Numérique en détention	2018	25,0	7,9	8,5	1,1
	Intelligence emploi	2018	49,5	20,0	27,0	1,4
	Transformation numérique PJM	2018	4,0	2,2	3,9	1,8
	Indicateurs d'insertion des apprentis lycéens	2018	4,8	1,1	1,6	1,5
	Démat' traitement des demandes d'urbanisme	2018	5,7	3,6	6,2	1,7
	Systèmes experts en météorologie et	2019	3,9	2,9	2,3	0,8

(1) La réponse a été reçue le 10 octobre 2019, et mise à jour par la direction du budget le 29 octobre 2019.

	Nom du projet	Année de signature du contrat	Coût total du projet (M€)	Apport du FTAP (M€)	Économies attendues (M€) <sup>(1)</sup>	ROI attendu
	climat					
	Datasciences	2019	6,2	1,7	1,0	0,6
	AIFE	2019	9,3	6,6	12,1	1,8
	Health Data Hub	2019	77,6	9,6	54,2	5,6
	100 % Démat	2019	10,0	2,0	1,1	0,5
2018 – AAP n° 2	Télé-enregistrement	2019	6,0	1,0	6,0	6,1
	PILAT	2019	26,0	13,4	13,5	1,0
	PFRA-étendue	2019	5,2	3,6	5,3	1,5
	Code du travail numérique	2019	2,9	1,9	1,9	1,0
	HIPE	2019	14,0	7,0	4,2	0,6
	SI fourrières	2019	4,7	1,7	1,9	1,1
	Pôle de l'État bisontin	2019	2,8	1,8	1,1	0,6
	Chatbot démarches	2019	2,8	0,3	0,1	0,4
	Logement des personnes vulnérables	2019	7,0	1,9	7,0	3,7
	Géoplateforme	2019	11,3	3,6	3,6	1,0
	Supports techniques Média Global	2019	3,0	1,5	1,6	1,1
2019 – AAP n° 3-1	Cerem'Avenir	2019	26,6	12,3	12,8	1,0
	Contrôles DGCCRF	2019	5,5	2,6	3,8	1,5
	Santé Franciliens	2019	2,9	0,3	6,8	22,7
	Foncier innovant	2019	24,3	12,1	12,6	1,0
<b>Total</b>			<b>360,3</b>	<b>133,0</b>	<b>235,1</b>	<b>1,8</b>

(1) Sur la base des engagements contractuels des porteurs de projets.

Source : réponses aux questionnaires

## B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2020

● Conformément à la stratégie présentée lors de la création du programme, la répartition pluriannuelle des crédits fait apparaître un engagement quasi intégral des AE à la fin de l'exercice 2020 : 645 millions d'euros en AE, sur les 700 prévus, auront été ouverts.

### PRÉVISION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 349

(en millions d'euros)

		2018		2019		2020		2021		2022	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Prévision</b>	Titre 2	–	–	5	5	10	10	10	10	5	5
	Hors titre 2	200	–	240	155	190	196	40	173	–	146
	<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>0</b>	<b>245</b>	<b>160</b>	<b>200</b>	<b>206</b>	<b>50</b>	<b>183</b>	<b>5</b>	<b>151</b>
<b>Reports</b>	Titre 2	–	–	–	–	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
	Hors titre 2	–	–	180	–	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
	<b>Total</b>	–	–	<b>180</b>	–	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
<b>Crédits disponibles</b>		<b>200</b>	<b>0</b>	<b>425</b>	<b>160</b>	<b>200</b>	<b>206</b>	<b>50</b>	<b>183</b>	<b>5</b>	<b>151</b>
<b>Exécution</b>	Titre 2	–	–								
	Hors titre 2	20	–								
	<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>0</b>								

Source : réponses aux questionnaires.

Cette situation doit cependant être nuancée par des montants de reports de crédits très importants d'un exercice à l'autre. Cette situation avait déjà été relevée par le rapporteur spécial au printemps 2019, à l'occasion du rapport portant sur l'exécution de l'année précédente <sup>(1)</sup>, et s'explique par la méthode retenue par la direction du budget, responsable du programme, pour identifier clairement les économies à réaliser avant d'engager la dépense.

(1) Annexe n° 25 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 pour 2018 (n° 1990), par M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial, p. 33.

La direction du budget justifie en effet cette situation par les trois raisons suivantes :

– les **délais liés à la sélection des projets lauréats**, qui reposent sur « *une procédure d'appels à projets permettant de sélectionner les meilleurs projets et de garantir le respect des critères du FTAP* » ;

– les **délais liés à la contractualisation avec les porteurs de projets**, puisque la phase de contractualisation nécessite des « *itérations avec les porteurs sur la base de projets de contrats* ». Cette phase est considérée comme « *particulièrement structurante* » car « *elle engage les porteurs sur le déploiement précis de son projet, sur un montant d'économies et sur des indicateurs de suivi et d'avancement de leurs projets* » ;

– les **délais liés à la montée en charge des projets** enfin : une fois les contrats de transformation signés, la consommation des crédits monte progressivement en charge car chaque projet nécessite la « *mise en place d'une gouvernance dédiée* », la « *réalisation d'études préalables* », la « *soumission d'un dossier en vue d'un avis conforme de la DINSIC (requis pour tous les projets informatiques d'un montant supérieur à 9 millions d'euros)* », et la « *passation de marchés publics d'assistance à maîtrise d'ouvrage* », notamment.

La direction du budget a précisé au rapporteur spécial que des mesures avaient été prises pour raccourcir ce délai de contractualisation ; ces mesures « *semblent porter leurs fruits* ».

#### **Les mesures prises en vue d'améliorer le délai de contractualisation avec les porteurs de projets lauréats**

Plusieurs mesures ont été prises en vue d'améliorer le délai de contractualisation avec les porteurs de projets lauréats.

##### **Mesures relatives à la phase d'instruction des projets**

Le COFIL du *FTAP* a tout d'abord décidé de ne plus prendre de décision de sélection assortie de réserves ou de conditions. En effet, l'expérience a montré sur les appels à projets conduits en 2018 que la levée de ces réserves pouvait être source de complexité et de retards en phase de contractualisation.

Par ailleurs, la diminution du nombre de candidats a permis d'amplifier l'accompagnement en amont des porteurs de projets et, par conséquent, la maturité des projets déposés. Ainsi, les projets de contrats transmis par les porteurs sur la première session de l'appel à projets 2019 se sont révélés très proches des dossiers de candidatures validés par le COFIL, ce qui limite ensuite le nombre d'itérations avec le secrétariat du *FTAP*.

### Mesures relatives à la phase de contractualisation

Les délais laissés aux porteurs de projet lauréats pour remettre au secrétariat du *FTAP* une première version de contrat ont été significativement réduits. Lors de la première session de l'appel à projets 2019, ces délais n'ont pas été scrupuleusement respectés par les porteurs de projets mais une nette amélioration a été constatée par rapport à 2018.

Par ailleurs, les différents services membres du Secrétariat du *FTAP* s'astreignent désormais au respect d'un délai de 15 jours pour leur relecture du contrat. Elles s'efforcent, en outre, de « paralléliser » autant que possible les relectures.

Au total, ces différentes mesures semblent porter leurs fruits : sur les 17 lauréats de la première session de l'appel à projets 2019, un seul n'a toujours pas envoyé de première version de contrat, 4 contrats sont signés ou sur le point de l'être, et la quasi-totalité des autres projets semblent proches d'être finalisés.

*Source : réponses aux questionnaires.*

Le rapporteur spécial rappelle que la phase de contractualisation constitue un **moment stratégique** au cours de laquelle les porteurs de projet s'engagent sur les montants d'économies à réaliser. **Cette phase est loin de constituer une formalité** : certains projets ont ainsi dû être abandonnés faute d'accord avec les porteurs.

Le rapporteur spécial relève que s'il est nécessaire d'évaluer précisément les économies pouvant être générées par chaque projet de transformation, afin d'empêcher les effets d'aubaine, cette exigence ne doit pas conduire à faire échouer des projets ambitieux mais dont les gains seraient trop diffus pour être mesurés. Il appelle la direction du budget à être en mesure de desserrer cette contrainte si nécessaire.

### Les projets abandonnés au cours de la phase de contractualisation

Deux projets ont été abandonnés sur le premier appel à projets lancé en 2018 : le projet *France Connect* porté par la DINSIC et le projet *Padotems (Télé médecine)* porté par la DGOS. Ces deux projets ont été abandonnés par décision des porteurs, ces derniers ayant estimé que les modalités du *FTAP* n'étaient pas adaptées. Dans les deux cas, le COPIL a donné acte de ces désistements. Les financements octroyés par le *FTAP* étaient prévus à hauteur de 19,3 millions d'euros pour le projet *France Connect* et 4,7 millions d'euros pour le projet *Padotems*.

Toujours sur le premier appel à projets, le COPIL du *FTAP* a décidé de réduire le financement octroyé au projet porté par l'AMUE. En effet, le projet présenté en dernier lieu après des mois d'échanges avec la DITP et la DB affichait des ambitions significativement réduites par rapport au projet initial (moins d'universités concernées par le déploiement des nouvelles solutions SI, moins d'économies pérennes générées). Pour permettre d'amorcer le projet tout en prenant acte de son redimensionnement, le financement a donc été réduit à la première année, soit 2,9 millions d'euros contre 8,7 millions d'euros octroyés initialement. Ce montant correspond au montant d'économies pérennes désormais envisagé.



Au total, l'abandon des projets *France Connect* et *Padotems* et le redimensionnement du projet AMUE représentent un moindre financement de 29,7 millions d'euros pour le FTAP.

Cette évolution est quasi intégralement compensée par le surcroît de financement décidé sur le projet *Health Data Hub*. En effet, à la suite d'un arbitrage intervenu postérieurement au COPIL du premier appel à projets, ce projet a vu son financement passer de 9,6 millions d'euros initialement octroyés par le FTAP (montant correspondant à la seule première année) à 36 millions d'euros, soit une augmentation de 26 millions d'euros.

Les financements « libérés » sur l'enveloppe du premier appel à projets ont vocation à être redéployés sur les futurs appels à projets, dans l'objectif de maintenir l'enveloppe globale de 700 millions d'euros sur le quinquennat.

*Source : réponses aux questionnaires.*

### **Au 30 juin 2019, le niveau de consommation reste cependant limité sur le programme 349.**

La consommation s'élève ainsi à 8,2 millions d'euros en AE, et à 12,3 millions en CP. Ces crédits ont été consommés au titre de projets retenus en 2018, les projets retenus en 2019 se trouvant encore en phase de contractualisation.

### **Le rapporteur spécial insiste sur la nécessité d'accélérer la phase de contractualisation des projets, afin que leur lancement puisse être réalisé le plus tôt possible.**

Le montant de crédits, en AE et en CP, qui sera reporté sur 2020 pourra être évalué plus précisément à l'occasion de la loi de finances rectificative. **Le rapporteur spécial suivra ce point avec la plus grande attention.**

● Concernant le projet de budget 2020, la direction du budget rappelle que la prévision « *repose d'abord sur l'allocation d'une **nouvelle enveloppe de 200 millions d'euros [en AE] pour le lancement d'une nouvelle vague d'appels à projets*** », et précise que « *les AE non consommées sur les exercices 2018 et 2019 ont vocation à être reportées pour permettre la couverture des besoins des projets lauréats* ».

Elle précise également que les **196 millions d'euros de CP ouverts** ont été calibrés « *de manière à couvrir les besoins des projets lauréats des appels à projets lancés en 2018 et 2019, mais aussi de ceux qui seront lancés en 2020* » et ont été estimés « *sur la base des échéanciers prévisionnels des contrats ou projets de contrats ou, pour les appels à projets dont les lauréats n'étaient pas encore connus lors de la finalisation de la budgétisation (deuxième session de l'appel à projets 2019 et appels à projets 2020), sur la base des clés de consommation constatées sur les premiers appels à projets* ».

Enfin, bien que le *FTAP* ne porte pas lui-même des emplois, et qu'il n'ait pas vocation à financer du titre 2, une dérogation peut être acceptée pour financer des **dépenses de personnel** « *dès lors que ces dernières présentent un caractère temporaire (recrutement de personnels le temps du projet)* ». Ces besoins étant difficiles à anticiper, la DB précise que « *par précaution et compte tenu des contraintes de gestion spécifiques au T2, il est apparu nécessaire de prévoir une enveloppe de 10 millions d'euros* » en AE et en CP.

● Contrairement à l'année précédente, un seul appel à projets, divisé en deux sessions, a été ouvert en 2019.

Cette évolution visait à donner une « *plus grande visibilité* » aux candidats potentiels en les informant d'emblée de l'organisation d'une seconde session, et de permettre ainsi d'éviter « *le dépôt précipité de projets insuffisamment matures* ».

La direction du budget relève que cette nouvelle organisation « *a donné pleinement satisfaction* », en permettant aux candidats de mieux s'appropriier les exigences posées par le fonds, renforçant dès lors la « *qualité* » des projets présentés, et autorisant même certains candidats évincés à « *retravailler leur dossier de candidature* » entre les deux phases, « *parfois avec succès* », comme par exemple pour les projets *E-contact Plus* ou *Infocentre EPN* de la DGFIP.

#### RÉSULTATS DES TROIS PREMIERS APPELS À PROJETS, ORGANISÉS EN 2018 ET 2019

(en millions d'euros)

Appel à projets / session, par année		Nombre de dossiers de candidatures déposés	Nombre de projets retenus	Montant des financements demandés	Montant des financements apportés <sup>(1)</sup>	Coût total des projets financés	Nombre de contrats signés <sup>(2)</sup>
2018	AAP n° 1	122	17	824,9	121,9	337,5	13
	AAP n° 2	61	16	205,4	68,6	107,3	9
2019	Session 1	29	17	132,1	67,5	145,9	4
	Session 2	28	16	111,6	93,4	152,4	0
<b>Total</b>		<b>240</b>	<b>66</b>	<b>1 274</b>	<b>351</b>	<b>743</b>	<b>26</b>

(1) En l'état des échéanciers contractuels (contrats signés), projets de contrats (contrats en cours de finalisation) ou dossiers de candidatures (AAP 3-2). Les montants indiqués dans cette colonne tiennent compte des désistements (projets France Connect et Padotems) et redimensionnements (projet AMUE) et reflètent donc l'état de l'enveloppe octroyée.

(2) Contrats signés ou dont la signature est imminente.

Source : réponses aux questionnaires.

Le tableau suivant présente les projets lauréats des deux appels à projets conduits en 2019.

LISTE DES PROJETS LAURÉATS DU FTAP EN 2019

(en millions d'euros)

	Ministère	Direction / Service déconcentré	Nom du projet	Montant projet	Montant FTAP
PREMIER APPEL À PROJETS	MACP	DGFiP	Foncier innovant	24,3	12,1
	MACP	DITP	Concentrateur DITP	18,0	9,0
	MTES	CEREMA	Cerem'Avenir	26,6	12,3
	Intérieur	Préfecture Auvergne - Rhône-Alpes	OCTO	4,6	2,5
	PM / Intérieur	Préfecture Normandie	Med-FIRSST CONNECTE	0,8	0,5
	MTES	Direction des affaires maritimes	Surveillance navigation	2,1	1,0
	MEAE	Direction des Français de l'étranger	RECE	5,0	3,0
	Culture	BNF / CNC	MISAOA	11,1	2,2
	MEF	DGCCRF	Contrôles DGCCRF	5,5	2,6
	MSS	ARS IdF	Santé Franciliens	2,9	0,3
	MESRI	Université de Bordeaux	EASI Lab	9,3	6,0
	Intérieur	Préfecture de Bretagne	Trans@TE	1,1	0,7
	MTES	IRSN	Pirex	1,6	0,6
	MOM	DGOM	Plateforme d'appui Guyane	1,1	0,8
	MACP	DGFiP	E-contact plus	6,1	4,7
	MACP	DGFiP	Nouveau réseau DGFiP	16,1	7,2
	ENJ	SG / DGES	ParcourSco	15,8	6,5
	<b>Total AAP 3-1</b>			<b>152,0</b>	<b>72,0</b>
SECOND APPEL À PROJETS	Premier ministre	CNSA, DRS, CDC	Rapprocher les personnes en situation de handicap de la formation et de l'emploi	6,0	3,0
	MACP	DGFiP	DataLake DGFiP : Valorisation et mise à disposition des données de la DGFiP	14,9	8,3
	Premier ministre	DDT des Vosges	Conforter la maîtrise des données et l'expertise technique au service des usagers	0,4	0,2
	MJ	DAP	Prison expérimentale	50,0	35,0

Ministère	Direction / Service déconcentré	Nom du projet	Montant projet	Montant FTAP
MSS	ARS de Nouvelle Aquitaine	Gestion électronique de document - Gestion électronique de courrier	1,3	0,3
MINT, MTES, MSS, MENJ, MCTRCT	Préfecture Hauts-de-France	Dématérialisation et responsabilité sociétale intégrée en Hauts-de-France	1,4	0,9
MACP	DGFIP	Infocentre des Établissements Publics Nationaux (EPN)	4,5	2,7
MJ	DAP	Le déploiement de la télémédecine au sein des unités sanitaires en milieu pénitentiaire	6,0	3,0
Premier ministre, MSS	DILA, DINSIC	Remplacement de la PEC (Plateforme d'Échange et de Confiance)	3,9	1,3
MACP	DGDDI	Projet 3D : Placer la donnée au cœur des métiers de la Douane	29,3	18,8
MACP	DGFIP	E-Contacts Plus : Assistant virtuel	6,1	3,7
MC	Opéra national de Paris	Moderniser l'organisation du travail de l'Opéra national de Paris	3,6	2,8
MINT	DRH	Transformation numérique du service de santé au travail	2,5	1,8
MINT	Préfecture Charente-Maritime	Ligne Directe France Services	0,6	0,3
Armées	SHOM	Cartonaut, transformer la cartographie marine et l'information nautique	5,8	2,0
MACP, MEF	DAJ, DAE, AIFE	TNCP : Transformation numérique de la commande publique	16,1	9,2
<b>Total AAP 3-2</b>			<b>152,4</b>	<b>93,1</b>
<b>Total</b>			<b>304,4</b>	<b>165,1</b>

Source : réponses aux questionnaires

• Concernant l'appel à projets qui sera organisé en année 2020, la direction du budget précise que « *le cahier des charges [...] n'a pas encore été publié* ». Elle relève qu'à ce stade, « *il n'est toutefois pas envisagé de privilégier de nouvelles orientations thématiques* » et que « *l'enveloppe déconcentrée aux préfets de régions dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État devrait monter en charge* ».

Afin que la signature des contrats de transformation puisse intervenir plus tôt dans l'année, la direction du budget précise que la publication de ce cahier des charges devrait intervenir « *avant la fin du mois d'octobre, pour une date limite de dépôt des dossiers de candidatures pour la première session fixée dans la première quinzaine de février, et non plus fin mars* ».

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

#### **A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME**

● **La création du programme 351 *Fonds pour l'accompagnement interministériel « Ressources humaines »* a été proposée par le projet de loi de finances pour 2019, et voté en loi de finances initiale.**

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 participe « *au cofinancement 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 peuvent 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 familial), 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).

● Le comité interministériel de la transformation publique (CITP) d'octobre 2018 a également acté le principe de la création d'une agence d'accompagnement à la mobilité et à la reconversion professionnelle des agents publics civils concernés par l'évolution de leurs métiers ou la reconversion de leurs services.

Cette décision a été concrétisée par le lancement de la mission de préfiguration de l'agence, le 1<sup>er</sup> septembre 2019, confiée à Mme Bénédicte

Le Deley. La lettre de mission du 5 juillet 2019<sup>(1)</sup> précise ainsi que « *le renforcement de cet accompagnement est la clé en matière de politique de ressources humaines de la réussite des transformations engagées* ». Elle relève que « *l'anticipation de ces transformations professionnelles reste, à ce jour, très inégale au sein des ministères* » et souligne le caractère encore trop peu développé des perspectives d'évolution proposées aux agents publics, « *le plus souvent limitées au service* », le manque de mobilités entre les différents services de l'État, ainsi que le caractère insuffisamment développé de l'offre de formation.

Les contours de cette nouvelle agence devraient être esquissés d'ici la fin de l'année : la « *nouvelle gouvernance de la fonction de reconversion au sein de l'État* » permettra de « *piloter de manière plus efficace et plus réactive les différents acteurs intervenant au niveau central et territorial, et de garantir que les moyens nécessaires sont mobilisés dans les ministères et au sein de chaque région, au regard du nombre de transformations concernées et de caractéristiques du marché de l'emploi* ».

Cette agence pourra s'appuyer sur le fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines.

- Les projets seront choisis par un **comité de sélection**.

Celui-ci est présidé par le directeur général de l'administration et de la fonction publique, qui supervise la mise en œuvre du fonds et sélectionne les projets ayant vocation à être financés par le fonds. Il est composé de la directrice du budget, du délégué interministériel à la transformation publique, d'un représentant de l'Agence d'accompagnement des reconversions et des mobilités (ou, d'ici sa création, du préfigurateur de l'agence), du coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État au secrétariat général du Gouvernement, ou de leurs représentants, et de trois personnalités qualifiées ayant une forte expérience dans le domaine des ressources humaines issues du secteur public et du secteur privé.

- La maquette de performance repose sur le suivi d'un seul objectif, intitulé *S'assurer d'un fonctionnement efficient du fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines*, mesuré par un seul indicateur, le délai d'instruction des projets à compter de l'accusé de réception des dossiers complets par le comité de sélection.

**Le rapporteur spécial relève l'apport limité de cet indicateur pour contrôler la qualité de la dépense publique engagée à l'échelle du programme.**

---

(1) [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres\\_et\\_parours\\_professionnel/mobilite/lettre-de-mission-B-Le-Deley.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres_et_parours_professionnel/mobilite/lettre-de-mission-B-Le-Deley.pdf)

## B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2020

• Un montant de **50 millions d'euros** a été ouvert en 2019, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Le fonds est 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).

Ce programme a vocation à être abondé pour les exercices ultérieurs mais ne fait véritablement pas l'objet d'une prévision pluriannuelle. Les informations transmises par l'administration font état d'un montant de 50 millions d'euros par an, jusqu'en 2022. Cette prévision doit dès lors être considérée avec précaution.

### PRÉVISION DE DÉPENSES ENTRE 2019 ET 2022

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2019</b>	<b>PLF 2020</b>	<b>Prévision 2021</b>	<b>Prévision 2022</b>
	<b>AE = CP</b>	<b>AE = CP</b>	<b>AE = CP</b>	<b>AE = CP</b>
Titre 2	40	40	40	40
Titre 3	10	10	10	10
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>50</b>

Source : réponses aux questionnaires.

• En 2019, quatre projets ont été retenus par le comité de sélection du fonds.

Trois projets ont été retenus lors de la première réunion du comité, qui s'est tenue le 27 juin 2019.

– l'accompagnement de la réforme des pôles chargés de l'économie, des entreprises et de l'emploi des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi pour un plafond de cofinancement de 2,4 millions d'euros ;

– l'accompagnement du projet de transformation de Voies navigables de France pour un plafond de cofinancement de 0,8 million d'euros ;

– l'accompagnement du projet de transformation de Météo France pour un plafond de cofinancement de 0,3 million d'euros.

Un quatrième projet, portant sur l'appui à la constitution des secrétariats généraux communs aux préfetures de départements et aux directions départementales interministérielles pour un plafond de cofinancement de 0,8 million d'euros, a été retenu lors de la seconde réunion du comité, le 26 août 2019.

### **Les projets retenus lors des deux premières réunions du FAIRH en 2019**

Trois projets de transformation de services ont été retenus par le comité de sélection du fonds d'accompagnement interministériel pour les ressources humaines (FAIRH) qui s'est réuni pour la première fois le 27 juin 2019.

Le premier projet retenu est présenté par les ministères économiques et financiers au titre de la réforme des pôles chargés de l'économie, des entreprises et de l'emploi (pôles 3E) des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), hors Corse et Outre-mer. L'action économique de l'État dans les territoires sera assumée par un nouveau service, toujours placé au sein des DIRECCTE, les services économiques de l'État en région (SEER). Le projet prévoit un accompagnement des 417 agents concernés à travers la mobilisation d'outils indemnitaires (indemnités de départ volontaire et primes de restructuration de service) ainsi que des dispositifs de formation et d'accompagnement individuel pour un cofinancement à hauteur de 4 millions d'euros sur 2019 et 2020.

Le ministère de la transition écologique et solidaire bénéficie également d'un cofinancement du fonds pour l'accompagnement des projets de transformation de deux établissements publics.

Il s'agit, d'une part, d'accompagner la réorganisation des implantations territoriales de Météo-France et l'évolution du métier de prévisionniste inscrites au projet d'établissement. Cette réorganisation doit s'opérer sans mobilité géographique forcée en recourant massivement au télétravail et doit permettre une réduction de 15 % des effectifs de l'établissement. Le projet bénéficie de 2 millions d'euros sur quatre ans pour cofinancer des dispositifs indemnitaires (indemnités de départ volontaire et primes de restructuration de service) ainsi qu'une formation longue au bénéfice des acteurs internes en charge de l'accompagnement.

D'autre part, le comité de sélection a accordé 717 900 € au projet de transformation présenté par Voies navigables de France. Ce cofinancement doit permettre de soutenir la mise en place d'une mission d'accompagnement au sein de l'établissement, dans le cadre de la réorganisation des services territoriaux de l'établissement en charge de la maintenance et de l'exploitation des voies navigables induite par l'automatisation et la surveillance à distance du réseau hydraulique.

Un quatrième projet a été retenu à l'occasion d'une seconde réunion du comité de sélection le 26 août 2019. Présenté par le ministère de l'intérieur, ce projet porte sur l'accompagnement de la création de secrétariats généraux communs aux préfetures de départements et aux directions départementales interministérielles (DDI) dans l'ensemble des quatre-vingt-seize départements métropolitains et quatre départements ultramarins (Guadeloupe, La Réunion, Martinique, Mayotte). Le cofinancement accordé doit permettre de mobiliser un prestataire pour accompagner les préfigurateurs départementaux dans la conduite de cette réforme. Ce projet bénéficie d'un cofinancement de 1,1 million d'euros sur 2019 et 2020. Un projet complémentaire relatif à l'accompagnement des près de 6 000 agents dont les missions sont transférées au sein des secrétariats généraux communs est en cours de constitution et fera l'objet d'un examen par le comité de sélection au quatrième trimestre 2019.

*Source : réponses aux questionnaires.*



• L'administration a précisé au rapporteur spécial que « *sauf hypothèse de tension en gestion sur le programme du porteur de projet, la mise à disposition des crédits alloués au titre du fonds repose sur le **principe du remboursement*** ». La tranche annuelle correspondant à l'exercice en cours, est mise à disposition du ministère, après avis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), par décret de transfert au troisième ou au quatrième trimestre, sur la base des dépenses constatées, dans la limite du plafond fixé pour l'exercice en cours.

Ainsi, au 30 juin 2019, l'exécution est nulle, puisqu'aucune dépense n'est directement effectuée par le programme.

• L'administration a précisé au rapporteur spécial que pour 2020 et les années à venir, le fonds devrait connaître « *une **montée en puissance** au regard à la fois du nombre de projets susceptibles d'être déposés mais également du nombre d'agents à accompagner dans le cadre de ces projets de réformes* ».

Le fonds sera notamment mobilisé pour accompagner le regroupement au sein d'une entité unique des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), et la création en parallèle du réseau des directions départementales en charge de l'insertion, de la cohésion sociale, du travail et de l'emploi.

Des travaux sont également engagés autour de la géographie revisitée de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Ces projets impliquent un « *volume d'agents accompagnés beaucoup plus important* » et vont se traduire par « *des demandes de cofinancement qui augmenteront en proportion* ». Ainsi, les premières estimations des mesures d'accompagnement du seul projet de réorganisation territoriale de la DGFIP montrent que le budget pourrait « *dépasser les 50 millions d'euros sur quatre ans* ».

#### IV. LE PROGRAMME 352 FONDS POUR L'ACCÉLÉRATION DU FINANCEMENT DES START-UP D'ÉTAT

##### A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

• Le programme 352 *Fonds pour l'accélération du financement des startups d'État* a été créé suite à la proposition du rapporteur spécial formulée à l'occasion du « Printemps de l'évaluation » de l'année 2018, traduite par amendement au projet de loi de finances pour 2019.

##### **La création du FAST par amendement du rapporteur spécial au projet de loi de finances pour 2020**

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>.

Son 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.

Cette proposition a fait l'objet de l'amendement II-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 a ensuite été discuté en séance publique sous le n° II-313. L'Assemblée nationale a finalement adopté les amendements n° II-2531<sup>(2)</sup> et n° II-2<sup>(3)</sup> du Gouvernement.

Les amendements adoptés créent, conformément à la proposition du rapporteur spécial, un nouveau programme au sein de la mission *Action et transformation publique*, doté de 7,2 millions d'euros en AE et de 2,1 millions d'euros de CP pour 2019 :

– 5 millions d'euros en AE par transfert de crédits du programme 349 *Fonds pour la transformation de l'action publique* ;

– 2,2 millions d'euros en AE et 2,1 millions en CP en provenance du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission « Direction de l'action et du Gouvernement », procédant ainsi au rapatriement des crédits déjà existants en faveur des start-up d'État.

(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 spécial, n° 1055 ([lien](#)).

(2) Compte rendu intégral de la deuxième séance du mercredi 14 novembre 2018 ([lien](#)).

(3) En seconde délibération, compte rendu intégral de la deuxième séance du vendredi 16 novembre 2018 ([lien](#)).

• Le fonds finalement créé a ainsi pour objet de financer l'émergence et le développement de produits et services numériques innovants pour résoudre des problèmes de politiques publiques.

La DINSIC précise que ce programme soutient des projets portés « *par des agents publics témoins d'irritants dans la relation que les usagers peuvent avoir avec leur administration ou témoins de méthodes de travail internes de faible efficacité ou dégradant la qualité du travail des agents publics* ».

Il finance également « *l'animation de ces dispositifs d'innovation, et fournit aux équipes un environnement optimal pour réussir leurs projets (mentorat, ressources partagées, bonnes pratiques, retours d'expérience, temps collectifs...)* ».

● **Trois objectifs ont ainsi été définis :**

– « **financer des projets d'innovation radicale dans les administrations publiques** ». Les projets financés par le FAST « *portent une dimension de risque forte* » : pour chaque projet, il existe une « *opportunité de gain pour les usagers et l'administration* », mais il est également accepté que le projet « *puisse échouer, ou du moins qu'il puisse ne pas prendre la forme initialement attendue* » ;

– « **promouvoir l'innovation dans le secteur public** ». En apportant aux agents publics les méthodes de travail des startups d'État, le FAST permet aux administrations publiques de « *former leurs agents à une nouvelle façon de travailler, dans une équipe autonome pilotée par l'impact dans une logique d'amélioration continue* » ;

– « **encourager des agents publics intrapreneurs** ». Le FAST cofinance « *la création ou le passage à l'échelle de services publics numériques* », portés par « *des agents au profil d'intrapreneur, experts du problème de politique publique qu'ils cherchent à résoudre* ».

● **Le fonctionnement du FAST est souple et adapté à la nature des projets financés.**

**Tous les 3 mois, un appel à projet du FAST est lancé.** À la clôture de l'appel, une « *présélection est opérée par l'équipe en charge du FAST* », qui « *vérifie les conditions d'éligibilité* » et « *s'appuie sur les critères de sélection du jury* », composé de membres d'administrations publiques et de la société civile. Les porteurs de projets présélectionnés sont ensuite invités à présenter leur candidature, sous la forme d'un « *pitch* » devant le jury du FAST, et, lors de la journée de présentation de leur pitch, sont accompagnés par des coachs de [beta.gouv.fr](http://beta.gouv.fr) pour le préparer.

**Le FAST intervient en cofinancement à hauteur de 50 % dans chaque projet lauréat.** Ces crédits financent la mobilisation des experts du numériques (designers, développeurs, data scientist, coach, chargés de déploiement) en appui de la startup d'État retenue.

.La mobilisation de ces compétences se fait via les « *marchés publics de beta.gouv.fr* » et, pour utiliser ces marchés, les lauréats devront soit mettre à disposition les crédits mobilisés par délégation de gestion (pour l'État), soit utiliser un fonds de concours (pour toutes les autres administrations publiques). Une convention est établie entre les lauréats et le comité d'investissement du FAST afin de « *définir les modalités opérationnelles et financières du partenariat* ».

Afin de mieux adapter l'offre du FAST aux besoins, trois « *tickets de financement* » ont été établis : un ticket pour la pré-incubation, un ticket pour l'amorçage, et un ticket pour l'accélération. Les critères de sélection du comité d'investissement diffèrent selon le type de ticket considéré. Une administration ayant déjà été lauréate du FAST, ou ayant déjà lancé une startup d'État, ne pourra pas postuler à nouveau pour le même type de ticket.

#### **Tickets de financement et critères de sélection établis à l'occasion du lancement du premier appel à projets**

Trois tickets de financement ont été établis : un ticket pour la pré-incubation, un ticket pour l'amorçage, et un ticket pour l'accélération :

– **ticket de pré incubation – problèmes de politique publique : 10 000 euros.** Sur une durée de 3 mois, l'accompagnement d'un coach dans l'investigation du problème de politique publique permettra d'identifier une ou plusieurs solutions à développer. Modalités de candidature : présentation du problème de politique publique à résoudre sous format d'une vidéo synthétique de 3 minutes ou d'un document écrit d'une page. La candidature doit clairement établir quel est le périmètre du problème, qui il touche, et en quoi c'est une véritable douleur, mesurable, pour les usagers et/ou les agents ;

– **ticket d'amorçage – projets à forte incertitude et dont l'impact potentiel est substantiel : 70 000 euros.** Sur une durée de 6 mois, l'accompagnement d'un coach dans l'investigation du problème de politique publique permettra de valider son périmètre, et une équipe autonome (développement informatique, design, déploiement, etc.) permettra de mettre en place une solution et de trouver des premiers usagers. Modalités de candidature : présentation du problème de politique publique à résoudre et de la solution sous la forme d'une fiche produit et d'une vidéo d'un pitch du projet en 3 minutes. La candidature doit clairement établir quel est le périmètre du problème, qui il touche, en quoi c'est une véritable douleur, mesurable, pour les usagers et/ou les agents et comment on se propose de toucher nos premiers utilisateurs ;

– **ticket d'accélération : passage à l'échelle de produits ayant fait la preuve de leur impact sur le réel : 250 000 euros.** Pour ce ticket, il est possible que plusieurs administrations se regroupent pour constituer un dossier de candidature. Sur une durée de 6 mois, l'accompagnement d'un coach et un renforcement de l'équipe de développement et de déploiement, permettra de valider la solution, de tester plusieurs canaux de diffusion et de mettre en œuvre une stratégie de passage à l'échelle en identifiant de nouveaux partenaires et de nouveaux usages.

Concernant les **critères de sélection du comité d'investissement**, tous types d'administrations - administrations centrales, services déconcentrés de l'État, opérateurs publics, fonction publique hospitalière et collectivités sont éligibles au fonds, à condition que :

- l’impact attendu pour l’utilisateur final soit prioritaire.
- un sponsor ait été identifié dans l’administration porteuse.
- l’adéquation du sujet avec les enjeux stratégiques du numérique de l’état ait été montrée.

En fonction des différents tickets de financement, des conditions d’éligibilité s’appliquent :

(1) pour le ticket de pré-incubation :

- avoir identifié un problème de politique publique ;
- n’avoir pas encore lancé de Startups d’État par le passé ;
- vouloir initier la démarche de mise en place d’un programme de pré-incubation.
- engagement de la part de l’administration sponsor : mise à disposition d’un agent public à raison d’un jour par semaine.

(2) pour le ticket d’amorçage : Conditions spécifiques à ce ticket pour l’administration :

- avoir identifié un problème de politique publique ;
- avoir une idée de solution à lui apporter ;
- avoir identifié une stratégie incrémentale et crédible de diffusion du service ;
- ne pas avoir lancé de Startup d’État ;
- vouloir initier la démarche de création de Startups d’État.
- engagement de la part de l’administration sponsor : un cofinancement en cash à hauteur de 70 000 € et la mise à disposition d’un intrapreneur à au moins 50 % de son temps.

(3) pour le ticket d’accélération :

- avoir mis en place une solution à un problème de politique ;
- avoir clairement mesuré l’impact sur le réel de cette solution, de façon chiffrée ;
- avoir une feuille de route produit et de diffusion (pistes d’amélioration du produit, leviers substantiels de diffusion du service) ;
- vouloir faire passer ce produit à l’échelle.
- engagement de la part de l’administration sponsor : un cofinancement en cash à hauteur de 250 000 € et la mise à disposition d’un intrapreneur à au moins 50 % de son temps.

*Source : réponses aux questionnaires.*

La DINSIC précise enfin que certains projets ne sont pas éligibles :

- les projets numériques qui pourraient être financés par ailleurs ;
- les produits existants avec un cahier des charges des fonctionnalités à développer.

**• Un premier appel à projets a été organisé en avril 2019, et a abouti au cofinancement de trois startups d’État et de territoires.**

### **Bilan du premier appel à projets organisé par le FAST**

Le premier appel à projets organisé par le FAST constitue une réussite :

- 40 candidatures : 8 de l'enseignement supérieur (COMUEs, universités, association), 8 de l'État déconcentré, dont 2 d'ARS, 15 de collectivités locales, 5 de l'État Central, 3 d'étudiants de l'ENA ;
- 9 présélectionnés ;
- 3 lauréats : Michaël Latour, de la Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées, sur le sujet du compostage des déchets ; Edwina Morize, de la Région Grand Est, à la Direction de la formation sur le retour à l'emploi post-formation ; Denis Kunegel, de l'Académie de Nancy-Metz sur la facilitation de l'aménagement de la scolarité et des examens des élèves en situation de handicap.

#### **Projets retenus**

– **Académie de Metz-Nancy** : Chaque année, les élèves en situation de handicap ou à besoin particulier doivent faire l'objet de deux procédures distinctes pour obtenir les compensations nécessaires au bon déroulement de leur scolarité d'une part et aux aménagements de l'examen d'autre part. Le projet souhaite développer un service en ligne unique pour faciliter et simplifier la formulation de la demande des aménagements de la scolarité et des examens.

– **Pau Béarn Pyrénées** : 83 kg de déchets par habitant sont incinérés chaque année au lieu d'être valorisés. La solution envisagée est une plateforme numérique pour faciliter le déploiement de composteurs collectifs ou en pied d'immeuble et augmenter la quantité de déchets organiques valorisés des habitants Palois.

Cette plateforme a quatre objectifs principaux : (1) recruter des référents (prescripteurs très engagés et moteurs dans l'installation de composteur), (2) outiller le déploiement des composteurs (permettre aux futurs référents de localiser l'emplacement idéal pour l'installation d'un composteur et constituer eux-mêmes le dossier), (3) favoriser l'engagement (une fois le composteur installé, permettre aux utilisateurs réguliers de communiquer entre eux, s'informer et se former sur la "vie" du composteur).

– **Région Grand Est** : D'un côté, la région Grand Est finance la formation de 50 000 personnes en recherche d'emploi sur un an. Sur ces 50 000, 34 % ont un emploi après 1 mois et seulement 55 % 1 an après la fin de leur formation. D'un autre côté, les entreprises se plaignent de ne pas trouver les personnes qualifiées à leur besoin de main-d'œuvre. En 2018, sur 172 000 projets de recrutement, 46,7 % sont jugés difficiles alors qu'il y a 16,8 % de projets en plus par rapport à 2017. Pendant 3 mois, l'équipe en place a recueilli de nombreux témoignages : 2 000 réponses de stagiaires de formations financées par la Région, 450 entreprises du Grand Est, plus de 50 entretiens téléphoniques et un open lab réunissant 30 personnes.

La solution proposée consiste à mettre en relation des demandeurs d'emploi et des entreprises autour d'un projet de formation. C'est-à-dire résoudre le problème d'insertion en emploi avant la formation plutôt qu'après. Une première version de la solution est accessible au grand public depuis peu : <https://candidat.traidunion.beta.gouv.fr/>.

Dans le cadre du FAST, l'équipe projet souhaite continuer à tester cette solution sur Metz et d'autres bassins d'emploi de la région, automatiser les actions faites aujourd'hui à la main (candidature, contact des demandeurs d'emploi et des entreprises...), géolocaliser la solution, créer des liens avec les outils (et équipes) pôle-emploi.

*Source : réponses aux questionnaires.*

• Un second appel à projets a été lancé en septembre 2019, visant cette fois à « *soutenir des solutions numériques existantes, développées par des administrations publiques, pour en accélérer le déploiement et en favoriser le passage à échelle* ».

Entre quatre et dix projets seront sélectionnés, et chaque lauréat obtiendra un ticket de 100 000 euros à 250 000 euros. La DINSIC a créé une page sur le blog [beta.gouv.fr](https://beta.gouv.fr) présentant toutes les informations utiles <sup>(1)</sup>.

**Le rapporteur spécial se félicite de ces initiatives** et appelle l'administration à **mieux faire connaître ce fonds**, qui contribue à la réalisation de projets innovants nécessaires à la modernisation de l'action publique.

• **Concernant enfin la maquette de performance, un réel effort de définition des objectifs et des indicateurs a été réalisé par le responsable du programme.**

#### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 352

Objectif	Indicateur	Réalisation 2018	Prévision actualisée 2019	Prévision 2020
Favoriser l'émergence de produits numériques utiles aux usagers et aux agents	Nombre de problèmes investigués	n.a.	42	80
	Nombre de produits lancés par an	34	19	30
	Nombre de produits abandonnés par an	5	3	10
	Nombre de produits devenus des services publics à l'impact national majeur au cours de l'année	1	1	2
Développer des méthodes de recrutement innovantes pour résoudre des défis publics	Nombre d'entrepreneurs d'intérêt général sélectionnés dans l'année	28	53	50
	Nombre d'entrepreneurs d'intérêt général recrutés dans l'administration à la suite de leur défi	9	10	15
	Nombre d'intrapreneurs formés à la méthode startup d'État	63	80	130

Source : réponses aux questionnaires.

Pour 2019, le nombre de problèmes investigués et le nombre de produits lancés par an sont attendus en forte augmentation, ce que le PAP justifie par la volonté des administrations de « *mettre à profit l'approche startup d'État dans le développement de leurs services publics numériques* ».

**Les indicateurs retenus traduisent la volonté de faire du FAST un fonds finançant les projets risqués** : un taux d'abandon proche de 30 % est

(1) <https://blog.beta.gouv.fr/dinsic/2019/10/01/postulez-au-fonds-d-acceleration-des-startups-d-etat-2eme-edition/>

attendu l'année prochaine, et la part de produits devenus des services publics à impact national, ou « scaleups d'État » devrait atteindre 5 %.

## B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2020

● En 2020, les crédits du fonds connaîtront une progression de 2 millions d'euros en AE, et de 2,1 millions d'euros en CP.

### RÉPARTITION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DU FAST

(en millions d'euros)

	2019		2020		2021		2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits LFI	7,2	2,1	9,2	11,2	9,2	9,1	7,2	7,1
Fonds de concours attendus	2,8	3,1	4,0	4,0	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Total LFI + FDC	10,0	10,2	13,2	15,2	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.

Source : réponses aux questionnaires.

La DINSIC précise que le budget 2020 intègre :

– 4,2 millions d'euros en AE pour l'appui méthodologique et technique (2 millions d'euros de prestations intellectuelles et 2 millions d'euros pour les produits mutualisés), et 6,2 millions d'euros en CP ;

– 5 millions d'euros en AE et en CP pour l'accélération des start-ups existantes et pour favoriser l'émergence de start-ups et la prise de risque.

Le « décalage » du budget 2020 en AE et CP vise à « résorber l'écart entre AE et CP de la LFI 2019 ». En effet, les montants de CP mis à disposition en 2019 étaient nettement inférieurs aux montants d'AE ; le PLF pour 2020 inverse cette situation pour rattraper l'écart.

● Concernant la composition de la dépense, la DINSIC précise que « dans son rôle d'animation d'un réseau d'incubateurs ministériels, elle mobilise des coachs qui accompagnent les agents publics (intrapreneurs) dans la création des services numériques à la manière des entreprises du numérique ». Ces dépenses de coaching servent également « à accompagner les administrations dans la transformation de leurs pratiques et de leurs organisations ».

Pour la création de nouveaux services, la DINSIC finance « l'intervention d'experts du numérique pour le développement des produits à caractère interministériel ».

De plus, la DINSIC souligne que le FAST noue de nombreux partenariats entre l'État et d'autres entités publiques pour permettre la création de « services publics numériques de qualité afin de répondre à des problèmes de politiques



publiques rencontrés par les partenaires ». Le nombre de partenariats augmente progressivement. En 2020, ces coopérations permettront d'apporter un montant de **4 millions d'euros** de fonds de concours.

● Au 31 août 2019, le taux d'exécution sur le programme s'établit à 46,4 % en AE et 43,8 % en CP.

**CONSOMMATION SUR LE PROGRAMME 352**

(en euros)

		Ressources		Consommation	
		AE	CP	AE	CP
Hors fonds de concours	Dépenses de pré-incubation, de coaching et de développement	2 200 00	2 100 000	1 586 881	1 421 877
	FAST : Cofinancement des startups d'État	5 000 000	–	373 998	–
	<i>Total</i>	<i>7 200 000</i>	<i>2 100 000</i>	<i>1 960 879</i>	<i>1 421 877</i>
Sur fonds de concours	Dépenses de pré-incubation, de coaching et de développement	2 799 200	3 143 960	2 683 363	872 669
	<i>dont : reports FDC 1-2-00548</i>	<i>769 200</i>	<i>1 113 960</i>	–	–
	<i>dont : ouvertures FDC 1-2-00548</i>	<i>2 030 000</i>	<i>2 030 000</i>	–	–
	<i>Total</i>	<i>2 799 200</i>	<i>3 143 960</i>	<i>2 683 363</i>	<i>872 669</i>
<b>Total général</b>		<b>9 999 200</b>	<b>5 243 960</b>	<b>4 644 242</b>	<b>2 294 546</b>
Taux d'exécution				46,4 %	43,8 %

Source : réponses aux questionnaires.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa première réunion du mercredi 23 octobre 2019, la commission a examiné les crédits des missions* Gestion des finances publiques et des ressources humaines *et* Action et transformation publiques.

*Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale*<sup>(1)</sup>.

*Suivant la recommandation du rapporteur, la commission a adopté les crédits des missions* Gestion des finances publiques et des ressources humaines *et* Action et transformation publiques.

---

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920016.pdf>



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

### **Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**

Mme Isabelle BRAUN-LEMAIRE, directrice générale  
M. Jean-Michel THILLIER, directeur général adjoint  
M. François BOLARD, sous-directeur « Finances et Achats »  
Mme Françoise TURPIN, cheffe du bureau « Finances et Immobilier »

### **Direction générale des finances publiques (DGFIP)**

M. Jérôme FOURNEL, directeur général  
Mme Marine CAMIADE, cheffe du service Stratégie Pilotage Budget (SPiB)

### **Secrétariat général des ministères économiques et financiers**

Mme Mylène ORANGE-LOUBOUTIN, secrétaire générale  
M. Bruno LATOME, chef des services de la DSI  
M. Fabrice BEAULIEU, sous-directeur SAFI 1  
Mme Barbara SIGURET, adjointe à la sous-directrice SAFI 2  
M. Grégoire PARMENTIER, chef des services de la DSCI

### **Syndicats DGFIP**

#### *CFTC DGFIP*

Mme Nathalie DENYS, membre du bureau  
M. Régis BOURILLOT, secrétaire général adjoint

#### *CFDT*

M. Pierre BOURGOIN, secrétaire général  
M. Michaël SAINT-ANDRÉ, secrétaire national

#### *CGC*

M. Gilles BREWEE, inspecteur principal des finances publiques,  
vice-président et secrétaire général délégué  
Mme Christine DREYFUS-ARIZA, inspectrice des finances publiques,  
secrétaire générale adjointe

#### *UNSA*

M. Raphaël DUPENLOUX, secrétaire général

Solidaires

Mme Anne Guyot WELKE

Mme Ophélie VILDEY

M. Jean-François FURNON-BODIN, secrétaire national

M. François-Xavier FERRUCCI, secrétaire général.

FO-DGFIP

M. Olivier Brunelle, secrétaire général adjoint

M. Jean-Paul PHILIDET, secrétaire général adjoint

CGT Finances publiques

Mme Hélène GUERRA, secrétaire nationale

M. Olivier VILLOIS, secrétaire national

**Syndicats DGDDI**

CGT

M. Nicolas OUDIN

CFDT/CFTC

M. Christophe GUERY (CFTC), secrétaire général adjoint

M. Christophe ABADIE (CFDT), secrétaire

USDFO

M. Salvatore LUNESU

Solidaires

M. Morvan BUREL, délégué fédéral adjoint

M. Philippe BOCK, délégué fédéral adjoint

UNSA/CGC

M. Stéphane MAGREULT, secrétaire général adjoint de la CGC