

N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

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 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 25

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

Rapporteur spécial : M. ALEXANDRE HOLROYD

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
DONNÉES CLÉS	9
INTRODUCTION	11
LA MISSION <i>GESTION DES FINANCES PUBLIQUES</i>.....	13
I. LE PROGRAMME 156 <i>GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL</i>	14
A. LE RECOUVREMENT FISCAL, UN ENJEU POUR LES FINANCES PUBLIQUES ET LE PACTE RÉPUBLICAIN.....	16
1. La DGFIP cherche à améliorer sa performance en matière de lutte contre les fraudes fiscales	17
2. L'unification du recouvrement fiscal sera poursuivie en 2021.....	20
B. LA DGFIP EST ENGAGÉE DANS UN PROCESSUS DE DÉCONCENTRATION DE SON RÉSEAU	21
1. Le déploiement du nouveau réseau de proximité se poursuivra en 2021	22
2. La généralisation du réseau de paiement de proximité.....	23
C. LA RÉSORPTION DE LA DETTE TECHNOLOGIQUE.....	23
II. LE PROGRAMME 218 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES</i>.....	26
A. DES OBJECTIFS STABLES ET DES INDICATEURS DONT LES RÉSULTATS SEMBLER PLAFONNER.....	29
B. LE SGMEF POURSUIVRA EN 2021 LES GRANDS CHANTIERS DE TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE.....	31
1. La transformation de l'action publique : une priorité pour un État moderne	31
2. La lutte contre les fraudes mobilise pleinement le SGMEF	33
3. Des dépenses immobilières en forte hausse en 2021, à rebours des économies habituellement observées	34

III. LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES..	35
A. LA PRÉPARATION DU BREXIT ET LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES ET LES TRAFICS INTERNATIONAUX	37
1. La DGDDI anticipe la préparation du <i>Brexit</i> depuis 2018	37
2. Les moyens de lutte contre les fraudes et les trafics seront en augmentation en 2021	39
B. LE RÉSEAU DOUANIER EN ÉVOLUTION DANS LE CADRE DE L'UNIFICATION PROGRESSIVE DU RECOUVREMENT	43
1. Le resserrement du réseau comptable douanier s'inscrit dans le cadre du transfert du recouvrement de certaines taxes à la DGFiP	43
2. Le rapprochement des réseaux implique de renforcer la GPEC	45
C. LE SOUTIEN OPÉRATIONNEL REVÊT UNE FORTE COMPOSANTE TECHNOLOGIQUE	46
1. Une « dette technologique » en voie de résorption et de nouveaux projets dans le cadre d'e-Douane	47
2. La flotte d'hélicoptères fait l'objet d'un plan de renouvellement.....	50
3. Les chantiers immobiliers actuels sont en partie liés au <i>Brexit</i>	51
D. DE NOUVELLES AIDES POUR ACCÉLÉRER LA MODERNISATION DU RÉSEAU DES BURALISTES	52
1. L'État continuera à soutenir les buralistes dans leur transformation en commerces de proximité au moins jusqu'en 2022	52
2. Vers une rationalisation des aides aux buralistes.....	53
LA MISSION TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES	55
I. UNE MISSION MARQUÉE PAR UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS ACCENTUÉE PAR LES DÉCALAGES CALENDAIRES LIÉS À LA CRISE SANITAIRE	55
A. UNE MISSION QUI S'INTÈGRE DANS LE GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT	55
1. Financer la rénovation des bâtiments publics multi-occupants et soutenir la réforme de l'action publique	56
2. Une mission d'une durée incertaine composée de programmes de longévités hétérogènes.....	57
3. Des crédits spécifiques du fait de leur positionnement au sein du GPI.....	57
B. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS SIGNIFICATIVE DUE À UNE ACCUMULATION DE RETARDS ET DES DIFFICULTÉS DE GESTION	57
1. La programmation des CP sur la période 2018 à 2022 traduit le volontarisme de la mission	57
2. La montée en charge des CP plus lente qu'anticipée pourrait impliquer une prolongation de la mission au-delà de 2022.....	58
C. LES RETARDS NE REMETTENT PAS EN CAUSE LA BONNE FIN DES PROJETS FINANCÉS SUR LES CRÉDITS DE LA MISSION	59

II. LE PROGRAMME 348 RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES ET AUTRES SITES DOMANIAUX MULTI-OCCUPANTS	60
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME	60
1. Une programmation particulièrement ambitieuse à réaliser dans un laps de temps limité	60
2. Une enveloppe quinquennale d'un milliard d'euros située hors compte d'affectation spéciale <i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i>	61
3. Une maquette de performance renouvelée en 2020 et 2021 mais encore perfectible.....	62
B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2021	64
1. Les AE de la programmation pluriannuelle ont déjà été entièrement engagées	64
2. Une consommation extrêmement réduite des crédits	65
3. L'avancement des projets immobiliers est freiné par la crise de la Covid	66
4. Projets sélectionnés et choix de la procédure pour la réalisation des travaux	67
III. LE PROGRAMME 349 FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE	72
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME	72
1. Le FTAP, un levier de financement des transformations structurelles de l'administration	72
2. Les indicateurs et le retour sur investissement	74
B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2021	78
1. Les AE de la programmation pluriannuelle seront totalement engagées en 2021 ..	78
2. Des CP qui montent en puissance mais sur un rythme ralenti par la crise sanitaire	79
IV. LE PROGRAMME 351 FONDS POUR L'ACCOMPAGNEMENT INTERMINISTÉRIEL « RESSOURCES HUMAINES »	81
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME	81
1. Un outil d'accompagnement de la transition dans les réformes structurelles à forte dimension RH	81
2. Une gouvernance souple adaptée à une prise de décision rapide	82
3. La rapidité de traitement des dossiers est la seule information fournie par l'unique indicateur	83
B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2021	83
1. Une enveloppe pour 2021 identique à celles des deux budgets précédents.....	83
2. Un programme comportant essentiellement des crédits de titre 2 mais ne portant aucun emploi	84
3. Une enveloppe 2020 largement sous-consommée.....	85
4. Une montée en charge attendue en 2021	86

V. LE PROGRAMME 352 INNOVATION ET TRANSFORMATION NUMÉRIQUES	91
A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME	91
1. Encourager les initiatives innovantes des agents publics	91
2. Un fonctionnement agile en mode start-up	92
3. Des cibles ambitieuses pour les indicateurs en 2021 et 2022	95
B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2021	97
1. Le budget du FAST est consolidé	97
2. Des crédits pour cofinancer les recrutements dans l'innovation numérique	97
EXAMEN EN COMMISSION	99
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	101

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} 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, **97 %** des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les missions *Gestion des finances publiques* et *Transformation et fonction publiques* ont pour point commun de retracer **des crédits qui, portés par les administrations de Bercy, participent fortement à la transformation de l'action publique.**

Pour les grandes directions économiques et financières du ministère de l'économie, des finances et de la relance que sont la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), le vaste chantier de la modernisation lancé depuis le début du quinquennat se décline selon trois axes :

– **la réorganisation réticulaire** : la DGFIP est engagée dans la mise en place d'un **nouveau réseau de proximité** qui doit permettre d'augmenter les accueils pour les usagers, qu'ils vivent en zone rurale, urbaine ou péri-urbaine, d'améliorer les prestations offertes en matière de gestion financière et comptable des collectivités locales, et de rééquilibrer la localisation des services vers les territoires. Du côté de la DGDDI, cette réorganisation est géographique, en prévision du *Brexit*, et comporte un resserrement du réseau douanier ;

– **le comblement de la dette technologique** : ces deux administrations, qui assurent des fonctions vitales pour l'État, conduisent des projets informatiques de grande ampleur qui visent à développer l'environnement numérique des agents, à lutter plus efficacement contre toutes les formes de fraudes modernes, et à faciliter les démarches des opérateurs économiques ;

– enfin, **la transformation des métiers eux-mêmes et des procédures** : il s'agit de penser aujourd'hui les métiers des finances publiques et du contrôle économique de demain. Cette transformation implique **une écoute permanente des agents et une concertation sans faille avec leurs organisations représentatives.**

Le budget 2021 de la mission s'inscrit complètement dans cette dynamique et l'approfondit. En témoignent les grandes réformes prévues en 2021 :

– le transfert à compter du 1^{er} janvier 2021 de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR) et la bascule complète de la TGAP, de la DGDDI à la DGFIP, **dans le cadre de la démarche d'unification du recouvrement fiscal** ;

– **la modernisation des fonctions supports et le développement du *datamining***, tant en matière de contrôles fiscaux (DGFIP) que pour la lutte contre la fraude et les grands trafics (projet 3D de la DGDDI.) ;

– pour la DGFIP, l'extension progressive de la déclaration automatique dans le cadre du prélèvement à la source (PAS) ainsi que l'expérimentation des premiers comptes financiers uniques (CFU) auprès des collectivités locales ;

– pour la DGDDI, la poursuite de la mise en œuvre du guichet unique national du dédouanement (GUN) ainsi que la préparation du nouveau cadre réglementaire douanier et fiscal en matière de commerce électronique transfrontalier qui sera effectif le 1^{er} juillet 2021 ;

– enfin, le déploiement des **accueils de proximité de la DGFIP dans les territoires** (« nouveau réseau de proximité ») et **la préparation active de la DGDDI à l'impact lié au *Brexit*.**

La DGDDI devra en effet mettre en œuvre le 1^{er} janvier 2021 la « **frontière intelligente** » avec le Royaume-Uni dans le cadre du *Brexit*, alors qu'à la date de rédaction du présent rapport, à quelques semaines de la fin de la période de transition, les conditions de sortie du Royaume-Uni demeurent encore inconnues. Le rapporteur spécial a pu mesurer le degré exceptionnel de préparation de la DGDDI et de ces agents.

L'adaptation à ces grands défis se traduira par **une diminution des effectifs de la mission de 2 033 emplois**, portée essentiellement par la DGFIP, et un budget logiquement en légère diminution de 1 % à 10,2 milliards d'euros. Cependant, **hors crédits de titre 2, les autorisations d'engagement seront en hausse de 8 millions d'euros (+ 0,44 %)**, sous l'effet notamment du renforcement des budgets de support et d'informatique.

La mission *Transformation et fonction publiques* retrace, quant à elle, des crédits interministériels destinés à **soutenir directement la transformation publique par le biais de cofinancement de projets présentés par les administrations**, et notamment par la DGFIP et la DGDDI. Les programmes concernés, au nombre de quatre, ont des finalités différentes : **la rénovation des cités administratives** (1 milliard d'euros) (programme 348), **l'amélioration de la qualité des services publics et de l'environnement de travail des agents tout en dégagant des économies pérennes** (programme 349), **l'accompagnement des transitions RH et des restructurations d'administrations** (programme 351), **l'accélération de l'innovation numérique** (programme 352). Les crédits de paiement de la mission se caractérisent par une sous-consommation due à d'importants retards liés tant au caractère ambitieux des programmes concernés qu'aux conséquences de la crise sanitaire. Ainsi, une grande partie des crédits de paiement sera ouverte au-delà de 2021.

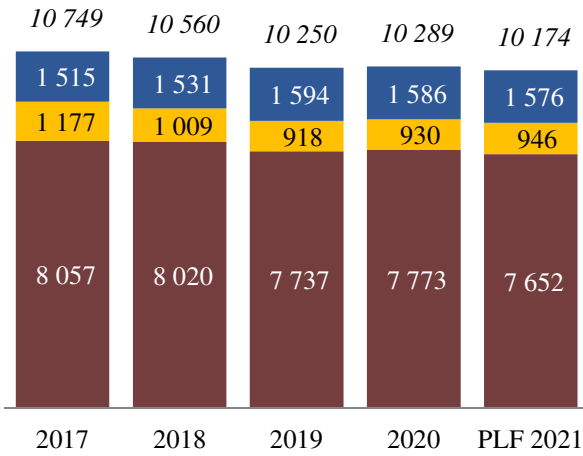
Le rapporteur spécial se félicite que la transformation publique soit placée au cœur des politiques publiques depuis le début du quinquennat, ce d'autant que la crise sanitaire a révélé la nécessité d'accélérer la transition des administrations vers le numérique.

DONNÉES CLÉS

MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

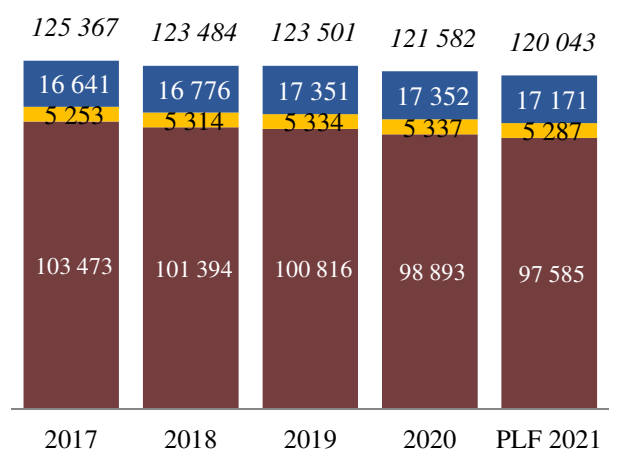
Crédits 2017-2021

(en millions d'euros)



Effectifs 2017-2021

(en ETPT)



■ Programme 156 ■ Programme 218 ■ Programme 302

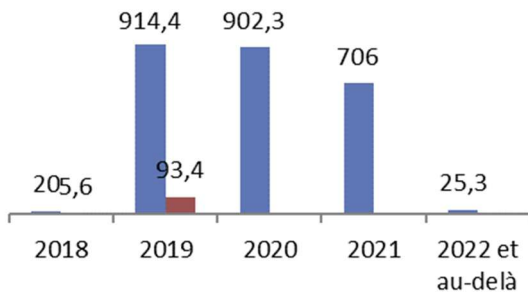
■ 302 DGDDI
■ 218 SG, services, directions MEF
■ 156 DGFIP

MISSION TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

CITÉS ADMINISTRATIVES (P 348)

Autorisations d'engagement

(en millions d'euros)

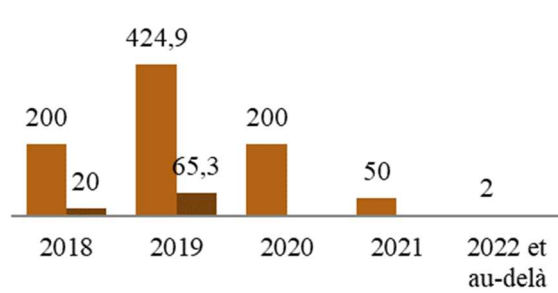


■ Prévision (LFI + reports) ■ Exécution

FTAP (P 349)

Autorisations d'engagement

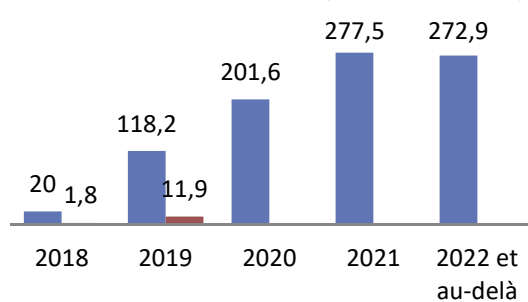
(en millions d'euros)



■ Prévision (LFI + reports) ■ Exécution

Crédits de paiement

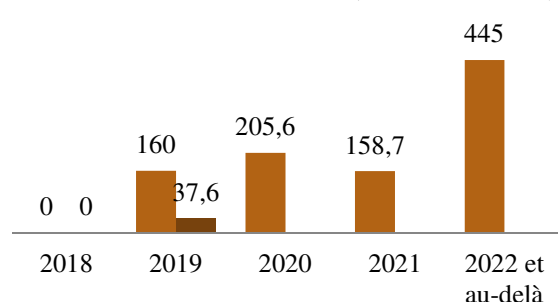
(en millions d'euros)



■ Prévision (LFI + reports) ■ Exécution

Crédits de paiement

(en millions d'euros)



■ Prévision (LFI + reports) ■ Exécution

INTRODUCTION

Les missions *Gestion des finances publiques* et *Transformation et fonction publiques*, dont les crédits sont retracés dans le présent rapport, ont en apparence peu de points communs. Elles poursuivent des objectifs de politique publique bien distincts. Cependant, **elles méritent d'être analysées ensemble, du fait de leur complémentarité**, qui vient notamment du fait que la DGDDI et la DGFIP font appel aux crédits de plusieurs programmes de la mission *Transformation et fonction publiques* pour obtenir des cofinancements sur de nombreux projets, qu'ils soient technologiques et innovants ou qu'ils portent sur la réorganisation ou la restructuration de services, ces deux administrations étant chacune engagées dans une réforme territoriale de grande ampleur tandis que les métiers concernés connaissent de profondes mutations.

Précisément, 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 constate que des efforts ont été faits pour développer une meilleure gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ce qui devrait permettre de faire évoluer plus facilement les structures centrales et déconcentrées.

Ces deux missions connaissent également une modification de leur maquette respective en 2021 : le programme 148 *Fonction publique* ⁽¹⁾, auparavant rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, est transféré à la mission précédemment nommée *Action et transformation publiques*. Les deux missions ont été renommées en conséquence. Ce transfert illustre, au demeurant, la complémentarité précédemment évoquée des deux missions.

(1) Ce programme fait l'objet de l'annexe 26 du rapport n° 3360.

PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Cette mission réunit les programmes 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, qui concentre les crédits de la DGFIP, 218 *Conduite des politiques économiques et financières*, qui rassemble les crédits de diverses directions et agences du ministère des finances (secrétariat général des ministères économiques et financiers, direction du budget, direction des achats de l'État, TRACFIN, agence pour l'informatique financière de l'État, notamment), et 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, qui retrace les crédits de la DGDDI.

Dans le projet de loi de finances pour 2021, les crédits de la mission s'élèvent à 10,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 10,1 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), correspondant à une diminution de 114 millions d'euros (– 1,1 %) en AE et 132 millions d'euros (– 1,3 %) en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021 PAR RAPPORT À 2020

(en millions d'euros)

Programmes de la mission	Autorisations d'engagement			Crédits de paiements			
	LFI 2020	PLF 2021	Variations 2021/2020	LFI 2020	PLF 2021	Variations 2021/2020	Part mission
156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	7 773,00	7 621,75	– 1,6 %	7 697,64	7 591,26	– 1,4 %	75,1 %
218 – Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	929,60	948,20	+ 1,8 %	947,57	942,46	– 0,5 %	9,3 %
302 – Facilitation et sécurisation des échanges	1 585,79	1 576,20	– 0,6 %	1 588,80	1 568,52	– 1,3 %	15,5 %
Total mission	10 288,39	10 174,15	– 1,11 %	10 234,01	10 102,23	– 1,29 %	100 %

Source : PAP 2021

ÉVOLUTION DU SCHÉMA ET DES PLAFONDS D'EMPLOIS DEMANDÉS EN 2021 PAR RAPPORT À 2020

(en ETP et ETPT)

Nom du programme	Schéma d'emploi en 2021 par rapport à 2020	Évolution du plafond d'emplois en 2021 par rapport à 2020
156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	– 1 800	– 1 308
218 – Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	– 55	– 50
302 – Facilitation et sécurisation des échanges	– 178	– 181
Total mission	– 2 033	– 1 539

Source : PAP 2021.

Les **plafonds d'emplois** proposés pour 2021 s'élèvent respectivement à 97 585, 5 287 et 17 171 ETPT sur les trois programmes, **marquant une érosion globale de 1 539 ETPT**. Comme les années précédentes, la DGFIP contribue fortement à la réduction des effectifs civils de l'État.

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

Ce programme retrace les crédits de la 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.

La DGFIP s'est engagée le 16 mars 2020, avec la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers (SGMEF), dans **un contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2020-2022**. Celui-ci fixe un cadre stratégique pluriannuel clair et sécurise les moyens financiers nécessaires, notamment par une hausse très nette des investissements informatiques et des ressources financières pour l'accompagnement des agents.

Ainsi, dans un contexte d'évolutions profondes des différents métiers de la direction, le contrat couvre plusieurs enjeux, notamment de transformation numérique de la DGFIP, de meilleure couverture des besoins des usagers et des partenaires, et d'accompagnement des agents, dans le respect des valeurs qui fondent l'action de la direction : valeur du service public, valeurs déontologiques et valeurs sociales.

Tout en s'inscrivant dans la stratégie générale de maîtrise des dépenses publiques, le budget 2021, tant en crédits de titre 2 qu'en crédits hors titre 2, correspond à l'enveloppe budgétaire définie dans le cadre du COM.

Les crédits de la DGFIP sont prévus pour **7,65 milliards d'euros en AE et 7,59 milliards d'euros en CP** en 2021, en recul respectivement de - 1,6 % et - 1,4 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2020.

Depuis 2015, ces crédits ont diminué de 558 millions d'euros (- 6,8 %). Si l'on neutralise les mesures de périmètres (suppression de la facturation des loyers budgétaires pour 245,8 millions d'euros en 2019 et transfert entrant de la direction de la législation fiscale pour 18,4 millions d'euros en 2021), la diminution s'établit à 330 millions d'euros, essentiellement imputable aux suppressions d'effectifs réalisées au sein du programme.

Les crédits de titre 2 représentent 6,69 milliards d'euros, soit 88 % des crédits du programme. Les crédits hors titre 2 sont essentiellement portés par l'action n° 9 *Soutien* (0,73 milliard d'euros en AE et 0,67 milliard d'euros en CP).

ÉVOLUTION EN 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 156 PAR RAPPORT À 2020

(en millions d'euros)

Programme et actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiements			
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	Part des crédits
01 – Fiscalité des grandes entreprises	115,59	115,86	+ 0,2 %	119,96	120,56	+ 0,5 %	1,6 %
02 – Fiscalité des PME	1 561,12	1 549,57	- 0,7 %	1 567,46	1 554,41	- 0,8 %	20,5 %
03 – Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 145,99	2 103,87	- 2,0 %	2 139,88	2 101,51	- 1,8 %	27,7 %
05 – Gestion financière de l'État hors fiscalité	701,50	711,47	+ 1,4 %	701,30	711,75	+ 1,5 %	9,4 %
06 – Gestion des pensions	72,15	74,31	+ 3,0 %	72,15	74,01	+ 2,6 %	1,0 %
07 – Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 334,56	1 282,67	- 3,9 %	1 334,28	1 283,042	- 3,8 %	16,9 %
08 – Gestion des fonds déposés	57,88	60,39	+ 4,3 %	62,27	60,22	- 3,3 %	0,8 %
09 – Soutien	1 784,21	1 735,17	- 2,7 %	1 700,34	1 667,32	- 1,9 %	22,0 %
10 – Élaboration de la législation fiscale	0	18,43	∞	0	18,43	∞	0,2 %
156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	7 773,00	7 651,75	- 1,56 %	7 697,64	7 591,26	- 1,38 %	100 %

Source : PAP 2021, hors FdC et AdP.

● Entre 2020 et 2021, les crédits de **titre 2** (hors CAS pensions) connaîtront une nouvelle baisse, de - 55,8 millions d'euros, soit - 1,2 %. Cette évolution s'explique principalement par :

– l'extension année pleine du **schéma d'emploi 2020** (- 355 ETPT) et le **schéma d'emploi 2021** (- 1 155 ETPT), soit - 60,1 millions d'euros ;

– le **financement du GVT** pour un solde de - 7,5 millions d'euros, comprenant un GVT négatif de - 83,7 millions d'euros correspondant à l'économie liée à l'écart de rémunération entre effectifs sortants et entrants, et un GVT naturel positif de + 76,2 millions d'euros ;

– les **mesures générales** pour 3,1 millions d'euros **et catégorielles** pour 5,6 millions d'euros correspondant à la mise en œuvre du dernier volet du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) ;

– le **solde de rebasage et débasage de dépenses** (indemnisation de jours de compte épargne-temps, mesures de restructuration, provisions de dispositifs de départs, etc.) pour - 10 millions d'euros ;

– l'**impact des mesures de transfert et de périmètre** de 2020 et 2021 pour 12,8 millions d'euros. **Il s'agit pour l'essentiel des effectifs de la direction de la législation fiscale (DLF) correspondant à 198 ETPT.**

Pour 2021, le plafond d'emplois autorisé devrait diminuer de **1 308 ETPT**, soit **- 1,3 %**. **Il s'agit de la plus faible diminution du plafond d'emplois, tant en pourcentage qu'en valeur absolue depuis la création de la DGFIP en 2008.**

PROGRAMME 156 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS

(en ETPT et en ETP)

	2008	2015	2016	2017	2018	2019	2020	PLF 2021
Plafond d'emplois	125 949	109 726	107 294	105 690	102 678	100 816	98 893	97 585
ETPT exécutés	125 541	107 202	105 121	103 473	101 394	99 257	-	-
Schéma d'emplois votés (ETP)	- 2 385	-2 000	- 2 130	-1 630	- 1 600	- 2 130	- 1 500	-1 800
Schéma d'emplois exécuté (ETP)	- 2 699	- 2 000	- 2 050	- 1 630	- 2 038	- 2 203	-	-

Source : documents budgétaires.

A. LE RECOUVREMENT FISCAL, UN ENJEU POUR LES FINANCES PUBLIQUES ET LE PACTE RÉPUBLICAIN

Trois actions concourent à l'assiette, au recouvrement et au contrôle des principaux impôts de l'État et des impôts locaux.

L'action n° 1 *Fiscalité des grandes entreprises*, l'action n° 2 *Fiscalité des PME* et l'action n° 3 *Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale* regroupent ainsi **3,6 milliards d'euros** de crédits de titre 2 pour 52 447 ETPT, soit **47,3 %** de l'ensemble des crédits de personnels du programme.

Les crédits hors titre 2 s'élèvent à **171,9 millions d'euros en AE** et **182,1 millions d'euros en CP**, ce qui correspond à un cinquième environ des crédits hors titre 2 du programme.

Pour l'action n° 1, il s'agit des crédits de la direction des grandes entreprises (DGE). Dans le prolongement de la loi ESSOC du 10 août 2018, la DGE compte, depuis le 1^{er} mars 2019, un service de mise en conformité (SMEC) qui assiste les dirigeants et entreprises qui souhaitent mettre en conformité leur situation fiscale. L'action n° 2 porte les crédits des services des impôts des entreprises (SIE). Depuis le 1^{er} mars 2019, une nouvelle offre est déclinée vers les PME pour leur fournir un accompagnement fiscal personnalisé. Enfin, l'action n° 3 réunit les crédits du réseau déconcentré.

En 2020 et 2021, une réorganisation du contrôle fiscal est opérée tandis que se poursuivra l'unification du recouvrement avec le transfert de nouvelles taxes de la DGDDI à la DGFIP.

1. La DGFIP cherche à améliorer sa performance en matière de lutte contre les fraudes fiscales

• Le rapport publié fin 2019 par la Cour des comptes sur la fraude aux prélèvements obligatoire ⁽¹⁾ a mis en lumière « *une diminution des résultats de la lutte contre la fraude* ». Ainsi, les montants notifiés et recouverts au titre du contrôle fiscal sont passés respectivement de 18 et 10,1 milliards d’euros en 2013 à 16,2 et 8,7 milliards d’euros en 2018.

Toutefois, les résultats ont été exceptionnellement meilleurs en 2019 ⁽²⁾, comme le montre le tableau ci-après :

(en millions d’euros)

	2017	2018	2019
Droits et pénalités faisant l’objet d’une mise en recouvrement	12 140	11 608	11 731
Crédits d’impôts ou taxes non remboursés	1 755	1 642	1 780
Encaissement total *	8 077	7 737	10 973

Source : DGFIP.

* Encaissement total réalisé au titre de l’année n quelle que soit l’année de contrôle.

La Cour des comptes préconise cependant une réorganisation du contrôle fiscal, en relançant notamment la délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF), un renforcement du renseignement fiscal et une rationalisation plus poussée de la programmation et de l’exploitation des données de masse (*datamining, big data*).

• Suite au rapport de la Cour, au niveau central, le **service du contrôle fiscal** de la DGFIP a fait l’objet d’une réorganisation.

Le service du contrôle fiscal animait les travaux liés aux échanges internationaux du contrôle fiscal et conduisait les travaux de la « **task force TVA** » ⁽³⁾. Par ailleurs, par l’intermédiaire de la **Mission Requêtes et Valorisation (MRV)**, il coordonnait les travaux de programmation fondés sur les méthodes d’analyse risque et d’analyse prédictive.

Depuis le 1^{er} octobre 2020, il est remplacé par le **service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SSJCF)** issu d’un rapprochement avec le service juridique de la fiscalité.

(1) Cour des Comptes, « *La fraude aux prélèvements obligatoires. Évaluer, prévenir, réprimer* », novembre 2019, p. 17.

(2) À partir de 2019, les montants notifiés ne sont plus présentés. Seuls le sont les montants mis en recouvrement.

(3) Le rapport précité estime la fraude à la TVA de l’ordre de quinze milliards d’euros par an.

La « task force TVA »

La lutte contre la fraude à la TVA représente un axe stratégique pour la DGFIP. La « task force TVA » est une structure de coordination interministérielle et opérationnelle spécifiquement dédiée à la lutte contre la fraude à la TVA. Elle réunit régulièrement les services de contrôle de l'administration fiscale et l'ensemble de leurs partenaires (Justice, Police, Douane et TRACFIN).

1. Les services regroupés au sein de la *task force* :

– **au sein des ministères économiques et financiers** : la DGFIP, la brigade nationale d'enquêtes économiques, la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), la DGDDI, le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF), la DGCCRF et TRACFIN ;

– **au sein du ministère de la justice** : le parquet national financier et la direction des affaires criminelles et des grâces ;

– **au sein du ministère de l'intérieur** : la brigade nationale de répression de la délinquance financière et fiscale (BNRDF) ; l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), la direction générale de la gendarmerie nationale et la préfecture de police.

2. Les missions principales de la *task force* :

– **mutualiser des informations** qu'elle collecte auprès des différents services de contrôle de la DGFIP (réseau interne) mais aussi auprès des autres administrations de l'État (réseau externe) impliquées dans la lutte contre la fraude à la TVA ;

– **déployer des actions communes** entre les différents services de l'État concernés ;

– **prévenir**, le cas échéant, les **opérateurs économiques sur certains comportements fiscaux à risque**.

Des réunions interministérielles sont tenues trimestriellement, permettant de détecter de nouveaux types de fraude et d'identifier des pistes d'amélioration de l'action collective des services de l'État.

En 2019, **28 procédés de fraude à la TVA ont été signalés** permettant d'identifier plus de 400 entreprises à risque. Près de 20 % des remboursements demandés par les entreprises identifiées dans les alertes ont été rejetés ou bloqués pour être examinés dans le cadre d'un contrôle fiscal. Ces alertes ont permis d'éviter de rembourser indûment **6,7 millions d'euros**.

En 2019, **plus de 2 300 contrôles fiscaux approfondis** de sociétés détectées dans le cadre de la « task force TVA » ont été clôturés, engendrant plus de **19 millions d'euros** de droits.

Au niveau pénal, 50 plaintes pour escroquerie ont été déposées contre 26 en 2018.

La réussite de la « task force TVA » et son efficacité résultent de la continuité dans le temps des liens créés entre les administrations ainsi que de la rapidité et de la précocité des échanges de renseignements entre les participants.

Dans le cadre des opérations menées par la « task Force TVA », ses membres ont pu constater de nombreuses interactions en matière de fraude sur des sujets autres que ceux liés à la TVA, notamment s'agissant du commerce en ligne. Cette dimension protéiforme de la fraude a été prise en compte début 2020 avec la création de la nouvelle MICAF en remplacement de la DNLF. **Dans ce nouveau cadre, la « task force TVA » devient la « GONAF TVA », l'un des 10 groupes opérationnels nationaux anti-fraude coordonnés par la MICAF.**

Source : DGFIP

Le SSJCF comprend 4 sous-directions :

- la sous-direction du contrôle fiscal, du pilotage et de l'expertise juridique ;
- la sous-direction de la sécurité juridique des particuliers ;
- la sous-direction de la sécurité juridique des professionnels ;
- la sous-direction internationale.

L'organisation des trois directions nationales, la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF) en charge de la lutte contre les fraudes les plus graves, la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) en charge du contrôle des personnes physiques et la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) en charge du contrôle des grandes entreprises, n'est pas modifiée.

● Conformément aux préconisations de la Cour des comptes, **la DNLF**, qui coordonne au niveau départemental les comités opérationnels départementaux antifraudes (CODAF), **est réorganisée**. À cette fin, le décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 a créé une nouvelle structure administrative dénommée **mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF)** qui se substitue à la DNLF. La MICAF a pour compétence la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques (prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux, prestations sociales) aux niveaux national et local. Parallèlement, il est institué **un comité interministériel anti-fraude (CIAT)** pour assurer l'impulsion politique.

Dix **groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF)** pilotés par la MICAF ou la DGFIP seront constitués en 2021 sur des thématiques prioritaires : la fraude à la TVA (ce GONAF remplacera la « task force TVA »), le travail illégal, les sociétés éphémères frauduleuses, la fraude à la résidence, la fraude documentaire et à l'identité, l'adaptation des moyens d'enquêtes aux enjeux numériques, le recouvrement des créances en matière de fraude aux finances publiques, la contrefaçon et le trafic de tabac.

● La DGFIP, via la MRV, a accentué son recours aux méthodes d'analyse de données mettant en œuvre des techniques statistiques et d'analyse prédictive (*datamining*) dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale. **Ces travaux font l'objet d'un financement spécifique de 5,2 millions d'euros sur la période 2018-2022 par le fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP)** ⁽¹⁾ (projet CFVR). La MRV a mis également en place un entrepôt de données unique pour détecter les anomalies et incohérences (*big data*).

La DGFIP indique que la mise en œuvre de ces travaux a permis en 2019 de rappeler 785 millions d'euros de droits et pénalités.

(1) Ce fonds constitue le programme 349 de la mission Transformation et fonction publique.

Pour 2021, il est prévu de faire monter en puissance les contrôles ciblés par *datamining*. La maquette de performance comprend désormais un sous-indicateur « Part des contrôles ciblés par intelligence artificielle (IA) et *datamining* » intégré à l'indicateur « Efficacité de la lutte contre la fraude fiscale ». Les cibles atteintes et prévues sont en progression régulière : en réalisation, 13,85 % en 2018 et 21,95 % en 2019, en prévision, 30 % en 2020 et 45 % en 2021.

2. L'unification du recouvrement fiscal sera poursuivie en 2021

Cette réforme est la suite des préconisations du rapport Gardette ⁽¹⁾.

• 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. Cette réforme pourrait s'échelonner jusqu'en 2024 selon le calendrier ci-dessous :

Année	Impositions concernées
2019	Taxes sur les boissons non alcooliques prévues aux articles 1613 <i>ter</i> et 1613 <i>quater</i> du code général des impôts
2020	Taxe générale sur les activités polluantes, en tant qu'elle ne frappe pas les déchets, prévue à l'article 266 <i>sexies</i> du code des douanes
2021	Taxe générale sur les activités polluantes, en tant qu'elle frappe les déchets, prévue à l'article 266 <i>sexies</i> du code des douanes
	Taxe sur la valeur ajoutée frappant les produits pétroliers en sortie de régimes suspensifs mentionnés à l'article 298 du code général des impôts
	Taxes sur certains véhicules routiers prévues au chapitre IV <i>bis</i> du titre X du code des douanes
2022	Taxe sur la valeur ajoutée frappant les importations des personnes assujetties prévue à l'article 291 du code général des impôts
	Droits de francisation et de navigation et de passeport prévus respectivement à l'article 223 et 238 du code des douanes
	Taxes intérieures de consommation sur le gaz naturel, le charbon et l'électricité prévues respectivement aux articles 266 <i>quinquies</i> , 266 <i>quinquies</i> B, 266 <i>quinquies</i> C du même code
2023	Amendes prévues par le code des douanes, prononcées par les services douaniers ou résultant d'infractions constatées par ces derniers
2024	Accises sur les produits manufacturés du tabac, les alcools et les boissons alcoolisées mentionnées à l'article 302 B du code général des impôts

Source : DGFIP

Le transfert du recouvrement **des taxes sur les boissons non alcooliques (BNA)**, de **la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)**, 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'échelonnera jusqu'en 2021.

(1) Alexandre Gardette, « Réforme du recouvrement fiscal et social. Rapport aux ministres », 31 juillet 2019.

Ce chantier a été poursuivi en loi de finances pour 2020, par le transfert du recouvrement de **la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR)**, des **impositions affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**, du **droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)**, 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 ⁽¹⁾ pour piloter la réforme du recouvrement fiscal et social.

● Le transfert du recouvrement des taxes sur les BNA est effectif depuis janvier 2019. À l'automne 2020, l'acompte de trois composantes de la TGAP (hors déchets) est payé par les redevables auprès de la DGFIP, tandis que **la composante déchets sera transférée à compter de 2021. Début 2021, la TVA pétrole sera collectée et déduite directement auprès de la DGFIP**.

France Recouvrement a conduit en 2020 les études nécessaires au déploiement du **deuxième volet planifié pour 2021 et 2022**. Ces études portent sur les conséquences de ce transfert en termes techniques, humains, et de qualité de service à l'utilisateur, et sa traduction en termes de répartition d'activités.

Si le PLF 2021 ne comporte pas de nouveaux transferts, les dispositions de **l'article 19 visent à harmoniser et simplifier les procédures de recouvrement forcé**.

B. LA DGFIP EST ENGAGÉE DANS UN PROCESSUS DE DÉCONCENTRATION DE SON RÉSEAU

Le réseau de la DGFIP est en partie porté par les **actions n° 5 Gestion financière de l'État hors fiscalité et n° 7 Gestion financière du secteur public local hors fiscalité**. Celles-ci regroupent **1,9 milliard d'euros** de crédits de titre 2 pour 29 273 ETPT, soit 30 % de l'ensemble des crédits de personnels du programme. Les crédits hors titre 2 s'élèvent à **44,6 millions d'euros en AE et 45,3 millions d'euros en CP**.

L'action n° 5 regroupe notamment le réseau de conseillers aux décideurs locaux (CDL). L'action n° 6 correspond au réseau des comptables publics locaux.

La DGFIP est engagée depuis plus d'un an dans une démarche concertée et pluriannuelle de modernisation de son réseau au travers du projet de « nouveau réseau de proximité » des finances publiques (NRP). Le NRP vise à **renforcer la présence de la DGFIP dans les territoires tout en modernisant l'organisation des services**, ce qui revient à mettre en œuvre une « **déconcentration de proximité** » voire une « **démétropolisation** », c'est-à-dire une relocalisation de services des grandes métropoles vers les territoires. Parallèlement, le réseau de paiement de proximité sera généralisé en 2021 dans les territoires.

(1) Décret n° 2019-949 du 10 septembre 2019.

1. Le déploiement du nouveau réseau de proximité se poursuivra en 2021

Le maillage de la DGFIP est l'un des plus denses des administrations d'État avec, en 2019, près de 3 600 points de contacts pour les particuliers, entreprises et collectivités locales. Cette présence importante traduit la diversité des missions qu'exerce la DGFIP et leur évolution, mais cette fragmentation du réseau le fragilise. Parallèlement, le développement du numérique et la modernisation des processus (prélèvement à la source, dématérialisation des échanges, etc.) justifient un remodelage du réseau de la DGFIP.

La construction progressive du NRP trouvera sa traduction, en **2021**, notamment dans :

– l'**accompagnement des agents et des cadres**, tant en termes financiers qu'en termes de formation, d'appui et de conseil, dont une partie sera cofinancée par le fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH) ⁽¹⁾ ;

– la **prise en charge de nouvelles dépenses immobilières** : l'année 2021 se traduira par l'engagement et la poursuite de travaux sur les bâtiments des directions locales comme par de nouvelles prises à bail ;

– en parallèle, l'**engagement de la DGFIP au sein du réseau « France Services »** sera renforcé.

La démarche « France Services »

« **France Services** » est un label piloté par l'agence nationale pour la cohésion du territoire (ANCT) qui vise à **rassembler sous un guichet unique une offre de services culturels, économiques et éducatifs établie selon des règles rigoureuses afin de garantir partout un même niveau d'exigence et de qualité aux citoyens**. Chaque point « France Services » réunit physiquement au moins deux agents formés à la qualité de l'accueil et à l'accompagnement des démarches des usagers (selon une logique de « cycle de vie » : je déménage, je pars à la retraite, etc.), tout en exploitant les potentialités du numérique.

En octobre 2020, 856 points « France Services » étaient ouverts sur tout le territoire. À terme, les 1 340 Maisons de services au public (MSP) devraient rejoindre le label « France Services ». L'objectif est que chaque Français puisse accéder à un point « France Services » en moins de 30 minutes. Neuf partenaires ont rejoint le label : La Poste, Pôle emploi, la CNAF, la CNAM, la MSA, les ministères de l'intérieur et de la justice, ainsi que la DGFIP.

(1) Voir infra le programme 351 de la mission Transformation et fonction publiques.

2. La généralisation du réseau de paiement de proximité

Après une expérimentation lancée à partir de février 2020 auprès de 19 départements, **le dispositif de paiement de proximité est généralisé à compter du 28 juillet 2020**. Les contribuables peuvent payer en espèces et en carte bancaire auprès du réseau des buralistes, leurs impôts et amendes, ainsi que les produits émis par les collectivités locales ou établissements publics de santé encaissables auprès de la DGFIP (cantines, crèches, hôpital).

Ce réseau constitue une offre de services supplémentaires au bénéfice des usagers, notamment auprès des 500 000 personnes qui ne disposent pas de compte bancaire, qui rencontrent des difficultés à se déplacer ou qui ne maîtrisent pas internet. Ce sont ainsi **près de 5 100 points de paiement de proximité, répartis sur 3 400 communes**, qui pourront accueillir les usagers au plus proche de leur domicile et à des horaires d'ouverture élargis.

À terme, le réseau de paiement de proximité permettra le règlement d'environ 2 millions de factures locales comme fiscales (cantine, crèche, hôpital, amendes, impôts, etc.).

Les sous-indicateurs de l'indicateur 2.1 « Proximité de l'administration, relation de confiance, rapidité et qualité de la transmission aux usagers » rendent compte de l'effort réalisé depuis la loi ESSOC en faveur de la proximité et de la confiance, avec des cibles 2021 en hausse par rapport à celles fixées pour 2020.

C. LA RÉSORPTION DE LA DETTE TECHNOLOGIQUE

L'action n° 9 *Soutien* porte les deux-tiers des crédits hors titre 2 du programme, soit **733,7 millions d'euros en AE** et **665,8 millions d'euros en CP**.

BUDGET HORS TITRE 2 DE LA DGFIP POUR 2021

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement
Métiers (affranchissement, frais de déplacement...)	331,3
Immobilier	269,8
Informatique	229,1
Fonctionnement courant (formation, achats, locations et entretien de matériel)	72,6
TOTAL *	902,8

Source : DGFIP

* après transferts de crédits entre programme

La trajectoire financière de la DGFIP, arrêtée dans le cadre du Contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2020-2022 signé en mars 2020 garantit un niveau d'investissement et d'accompagnement significatif, **en particulier en matière informatique**. Les crédits de fonctionnement et d'investissement informatiques s'élèvent dans le PLF à **233,8 millions d'euros en AE** et **229,1 millions d'euros en CP**. L'objectif est de poursuivre la résorption de la « dette technologique », c'est-à-dire de mettre à niveau les différents SI de la DGFIP.

- Les grands projets informatiques en cours et à venir :

- **PAYSAGE** : ce projet vise à consolider l'application de paie actuelle (PAY). Le projet PAYSAGE a débuté en 2015 et se poursuivra jusqu'en 2021, sous pilotage par la DINUM.

11 millions d'euros en AE et CP sont prévus en 2021 pour ce projet.

- **MISTR@L** : le projet Mistr@L (Management Interactif de la Situation au Trésor - Application en Ligne) met en œuvre la réingénierie progressive des processus financiers de gestion d'environ 130 000 correspondants du Trésor (État et organismes publics locaux). La DGFIP exerce en effet une activité bancaire réglementée d'intérêt général, dans le prolongement du principe d'obligation de dépôt de fonds au Trésor (DFT) des organismes publics.

Pour assurer cette mission avec une plus grande efficacité et offrir un meilleur service bancaire aux correspondants du Trésor, les outils bancaires, dont certains datent des années 1980, doivent être modernisés, notamment grâce au développement d'un portail internet proposant des services de banque en ligne performants et un cadre propice au développement des moyens de paiement dématérialisés (paiement en ligne par carte bancaire PAYFIP via l'espace numérique sécurisé des usagers - ENSU).

Pour 2021, les crédits alloués s'élèvent à **10,2 millions d'euros en AE** et **11,3 millions d'euros en CP**.

Outre ces projets, d'autres projets ont été engagés pour la modernisation du système d'information du contrôle fiscal :

- **PILAT** : ce projet a pour objectif d'unifier le SI relatif à la chaîne du contrôle fiscal afin de moderniser le travail du vérificateur et permettre le pilotage de l'activité. Les outils mis à la disposition des agents participant à la chaîne du contrôle fiscal, nombreux, hétérogènes, et cloisonnés, ne répondent plus à une demande croissante tant en termes de soutien, de rapidité, d'agilité, ou de liaisons fonctionnelles, que de pilotage de l'activité.

Les crédits prévus pour 2021 s'élèvent à **4,8 millions d'euros en AE et CP**.

– **GMBI** : ce projet a pour objectif l’ouverture d’un nouveau service en ligne, « Gérer mes biens immobiliers », accessible aux usagers (particuliers et professionnels). Disponible sur impots.gouv.fr dans l’espace sécurisé de l’usager propriétaire, il offrira notamment à celui-ci une vision d’ensemble des propriétés bâties sur lesquelles il détient un droit de propriété ainsi que les caractéristiques de chacun de ces locaux, tout en lui offrant la possibilité d’accomplir en ligne ses obligations déclaratives relatives aux locaux. Il permettra également la collecte auprès des propriétaires, des informations relatives aux loyers des locaux d’habitation dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux d’habitation.

Les crédits pour 2021 s’élèvent à **2 millions d’euros** en AE et en CP.

– **CFVR** : ce projet vise à améliorer l’efficacité des activités de cible des opérations de contrôle fiscal. Il est issu d’une expérimentation lancée dès 2014 visant à démontrer l’apport de techniques modernes d’analyse de données.

La mise en place de ce service permettra la modernisation du système d’information de la DGFIP en matière foncière, et lui permettra ainsi d’accroître l’efficacité de ses interventions dans ce domaine, notamment dans le contexte de la suppression totale de la taxe d’habitation sur les résidences principales à compter de 2023.

● Les priorités pour 2021 :

Les crédits d’investissements dédiés au rattrapage de la « dette technologique » concernent :

– le développement de l’effort de modernisation des applications anciennes dont le risque de non-fonctionnement est imminent. Les principaux objectifs recherchés sont l’abandon de la filière GCOS d’ici fin 2022 et la fin de la dépendance à l’atelier logiciel Pacbase ;

– la rénovation du site de production sécurisé (SPS) et du site de Noisiel. Ces deux salles hébergent 80 % des infrastructures de production de la DGFIP ;

– la rationalisation de la filière éditique ;

– l’amélioration de la politique de stockage et de sauvegarde, afin de garantir la bonne disponibilité des données, sur des infrastructures en bon état, sauvegardées et doublées ;

– enfin, l’accompagnement à la transformation numérique au service des agents, des usagers et des partenaires, par le FTAP et le FAST.

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

Ce programme, piloté par le secrétariat général des ministères économiques et financiers (SGMEF), regroupe les moyens consacrés aux activités d'**expertise, de régulation, de conseil et de contrôle, au soutien de l'administration centrale** ainsi qu'à l'**animation et à la mise en œuvre des politiques ministérielles ou interministérielles**. Il porte les crédits de plusieurs directions d'état-major dont certaines conduisent des chantiers interministériels, comme par exemple l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) avec le SI Chorus et ChorusPro et le Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) avec RenoIRH.

Les crédits du SGMEF pour 2021 s'élèvent à **946 millions d'euros en AE et 942 millions d'euros en CP**, en progression respectivement de **+ 1,8 % et – 0,5 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2020**. Cette hausse des AE est essentiellement due à une majoration des crédits des dépenses de fonctionnement immobilier des services centraux de 36 millions d'euros.

Les crédits de titre 2 et ceux de titre 3 représentent respectivement **54 % et 37 %** du programme.

ÉVOLUTION EN 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 218 PAR RAPPORT À 2020

(en millions d'euros)

Programme et actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiements			
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	Part des crédits
02 – Expertise, audit, évaluation et contrôle	188,5	185,2	– 1,7 %	186,0	186,2	+ 0,1 %	19,8 %
05 – Prestations d'appui et support	326,0	351,7	+ 7,9 %	345,9	346,6	+ 0,2 %	36,8 %
07 – Pilotage des finances publiques et projets interministériels	178,4	183,5	+ 2,9 %	179,0	183,9	+ 2,7 %	19,5 %
08 – Accompagnement du changement de l'action publique	49,1	44,3	– 9,8 %	49,1	44,3	– 9,8 %	4,7 %
09 – Action sociale ministérielle	187,5	181,5	– 3,2 %	187,5	181,5	– 3,2 %	19,3 %
218 – Conduite et pilotage des politiques économiques	929,6	946,2	+ 1,79 %	947,6	942,5	– 0,54 %	100 %

Source : PAP 2021, hors FdC et AdP.

● Entre 2020 et 2021, les crédits de **titre 2** (hors CAS pensions) connaîtront une hausse de **+ 4,8 millions d'euros, soit + 1,3 %**. Cette évolution s'explique principalement par :

– l'extension année pleine du **schéma d'emploi 2020** (– 13 ETPT) et le **schéma d'emploi 2021** (– 55 ETP correspondant à – 35 ETPT), soit **– 0,3 million d'euros** ;

– le **financement du GVT** pour un solde de + 3,8 millions d’euros, comprenant un GVT négatif de – 3,1 millions d’euros correspondant à l’économie liée à l’écart de rémunération entre effectifs sortants et entrants, et un GVT naturel positif de + 6,8 millions d’euros ;

– les **mesures générales** pour 0,1 million d’euros **et catégorielles** pour 0,5 million d’euros correspondant à la mise en œuvre du dernier volet du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) ;

– le **solde de rebasage et débasage de dépenses** (indemnisation de jours de compte épargne-temps, mesures de restructuration, provisions de dispositifs de départs, etc.) pour + 0,9 million d’euros ;

– l’**impact des mesures de transfert et de périmètre** de 2020 et 2021 pour – 0,2 million d’euros. Il s’agit du solde de – 2 ETP correspondant à des transferts entrants, essentiellement au profit de l’Autorité nationale des jeux (ANJ), et de transferts sortants notamment au profit de la direction interministérielle du numérique (DINUM) et de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Pour 2021, le plafond d’emplois autorisé devrait diminuer de 50 ETPT, soit – 0,9 %.

PROGRAMME 218 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS

(en ETPT et en ETP)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	PLF 2021
Plafond d’emplois	5 740	5 529	5 574	5 503	5 334	5 337	5 287
ETPT exécutés	5 457	5 320	5 253	5 314	5 278	–	
Schéma d’emplois votés (ETP)	– 150	– 108	– 18	– 50	– 67	– 60	– 55
Schéma d’emplois exécuté (ETP)	– 120	– 123	– 68	– 65	– 99	–	

Source : documents budgétaires.

En 2018, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et le secrétariat d’État au numérique ont été rattachés au programme 218. En **2021**, les réductions d’effectifs continueront à porter notamment sur les services du secrétariat général. En revanche, des renforcements sont prévus pour certains services : la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) ⁽¹⁾, le CISIRH, l’Agence nationale des Jeux (ANJ) et TRACFIN.

(1) Autorité d’audit unique pour l’ensemble des programmes opérationnels, nationaux et régionaux, cofinancés par le FEDER, le FSE, le FEAMP, le fonds de solidarité de l’UE et le fonds européen d’ajustement à la mondialisation.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE TITRE 2 PAR SERVICE (2016-1^{ER} SEMESTRE 2020)

(en euros)

Titre 2	2016	2017	2018	2019	1 ^{er} semestre 2020
Cabinets ministériels	31 792 372	23 690 736	19 402 183	20 872 813	9 967 901
Secrétariat général	193 203 079	195 601 992	195 308 149	197 174 975	99 925 305
Versement au fonds spécial des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE)	34 952 720	34 637 061	37 818 451	38 281 610	38 854 966
TRACFIN	9 159 568	10 560 063	12 183 002	13 035 267	6 873 184
Direction des affaires juridiques (DAJ)	14 419 927	14 667 269	15 103 402	14 927 210	8 374 622
Inspection générale des finances (IGF)	15 558 691	16 117 581	15 418 488	15 756 823	7 898 806
Contrôle général économique et financier (CGEFI)	43 763 140	43 561 614	41 704 535	40 972 327	19 730 815
Agence française anticorruption (AFA) (création 2017)	-	1 693 476	5 522 035	6 253 804	2 782 101
Services communs des laboratoires (SCL)	27 472 342	27 882 313	28 292 592	27 865 437	13 802 572
Direction des achats de l'État (DAE)	6 263 701	7 266 961	7 282 909	7 452 131	3 768 021
Direction du budget (DB)	33 461 098	35 392 659	35 368 865	35 847 638	17 464 284
Autorité nationale des jeux (ANJ) *	5 873 875	5 333 380	5 335 541	4 958 855	2 248 170
Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)	13 035 405	14 333 924	15 871 652	15 947 125	7 871 702
Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE)	12 544 861	12 399 179	12 464 364	12 246 279	6 312 131
Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH)	10 382 719	10 531 161	10 924 324	10 855 547	5 645 979
CNOCP/CICC/CCCOP **	3 787 526	4 463 217	4 536 610	4 715 427	-
Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) (création 2018)	-	-	6 624 558	6 969 820	3 317 586
Autres structures ministérielles	18 194 149	20 674 692	20 739 634	21 505 160	12 889 940
Mis à disposition (MAD) hors sphère ministérielle	18 907 502	15 572 505	15 322 433	14 271 773	6 561 790
TOTAL	492 772 675	494 379 783	505 223 727	509 910 020	274 289 874

Source : SGMEF

* pour les données avant 2020, il s'agit des dépenses de l'ARJEL à laquelle a succédé l'ANJ.

** les dépenses concernant le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCCOP) et le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) sont intégrées dans « Autres structures ministérielles ». Le changement de cartographie budgétaire mis en place en 2020 ne permet pas d'identifier les dépenses de ces trois structures.

• **Hors titre 2**, les crédits inscrits au PLF 2021 s'établissent à **425,1 millions d'euros** en CP. Parmi ces crédits, ceux de fonctionnement (titre 3) sont prévus pour **356 millions d'euros** tandis que ceux d'investissement (titre 5) atteindront **68,3 millions d'euros**.

Le tableau qui suit rend compte des dépenses de fonctionnement et d'investissements réalisées en 2018, 2019, au 1^{er} semestre 2020 et les crédits du PLF 2021. Il convient de souligner, entre 2018 et 2019, **la suppression des loyers budgétaires** qui explique pour 69,8 millions d'euros (sur 98,5 millions d'euros) la baisse des dépenses.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE TITRE 3 ET 5 PAR DIRECTION ET SERVICE
(2018-1^{ER} SEMESTRE 2020)**

(en euros)

	2018		2019		1 ^{er} semestre 2020		2021 PLF	
	T3	T5	T3	T5	T3	T5	T3	T5
Support des MEF	46 270 003	1 772 146	48 280 899	2 456 555	14 005 222	2 042 754	30 899 140	2 458 697
Informatique	28 050 000	1 350 000	26 329 626	813 916	12 549 712	421 657	27 225 500	0
Immobilier	167 430 000	830 000	64 295 851	825 786	32 296 781	166 698	86 345 000	6 300 000
Action sociale	124 810 000	1 630 702	121 358 744	1 393 649	60 018 661	109 812	120 018 900	1 800 000
Communication	6 040 000	0	6 281 990	0	1 394 462	0	5 500 000	0
Prestations juridiques	3 380 000	0	3 983 745	0	2 722 456	0	4 464 303	0
Laboratoires	6 330 000	1 900 000	6 224 238	1 365 680	2 543 391	281 356	5 717 800	780 903
AIFE	59 060 000	15 620 000	53 403 187	7 919 105	12 997 656	3 942 973	44 916 000	32 920 000
CISIRH	13 670 000	5 170 000	14 855 501	4 423 862	5 916 623	383 808	14 198 581	4 059 022
ANJ	1 990 000	75 055	1 849 796	88 916	727 425	103 408	3 949 642	0
Projets de modernisation (création 2018)	6 740 000	3 290 000	13 597 049	2 392 313	3 552 794	1 093 322	250 000	20 000 000
DITP (création 2018)	7 839 158	0	12 633 103	145 000	5 536 433	0	12 557 562	0
TOTAL	471 609 161	31 637 903	373 093 730	21 824 783	154 261 615	8 545 788	356 042 428	68 318 622

Source : SGMEF

A. DES OBJECTIFS STABLES ET DES INDICATEURS DONT LES RÉSULTATS SEMBLANT PLAFONNER

- Les **objectifs** de performance du programme, qui sont inchangés depuis 2017, **évoluent peu** par rapport aux années précédentes. Les prévisions 2021 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 2021 de l'indicateur 1.1 *Taux de satisfaction du Parlement* s'établit à 85 %, pour une réalisation de 91 % en 2019 et une prévision réajustée de 90 % à 85 % en 2020. Le SGMEF estime que la réalisation 2019 est sans doute surévaluée en raison d'un taux de réponse plus faible en 2019 qu'en 2018. Pour 2021, il est envisagé d'élargir le panel des répondants aux directeurs financiers des ministères et à la Cour des comptes. Par prudence, l'objectif est ainsi légèrement ajusté à la baisse ;

– concernant l’objectif n° 2 **Améliorer les conditions d’emploi des personnels**, la prévision du sous-indicateur relatif à la part des logements sociaux réservés en PLAI, PLUS, PLS et équivalents est réajustée à la baisse, de 75 % en 2020 à 60 % en 2021, alors qu’après de bons résultats constatés en 2017 et 2018 (respectivement 83 % et 84,8 %), la réalisation est plus mitigée en 2019 (70 %) ;

– enfin, s’agissant de l’objectif n° 3 **Maîtriser le coût des fonctions support, aucune cible d’économie à réaliser sur les achats n’est définie pour 2021**. Le SGMEF indique qu’en raison du « **Plan achat** » lancé en 2020 par le Gouvernement, les cibles seront définies ultérieurement. On note cependant que la réalisation 2019 pour chacun des sous-indicateurs a été inférieure aux prévisions. Ainsi, les économies réalisées sur les achats pilotés par la DAE ont représenté 52 millions d’euros en 2019 contre 101 millions d’euros en 2018. En revanche, les indicateurs portant sur l’efficience RH et la gestion immobilière sont stables. Il est néanmoins attendu en 2021 une dégradation du ratio d’efficience bureautique, qui mesure le coût direct annuel moyen du poste de travail bureautique. En effet, en raison de la crise sanitaire, la mise en œuvre du travail nomade et la numérisation de l’environnement de travail, qui étaient déjà engagées auparavant, vont s’amplifier au moins en 2020 et 2021 (815 € prévu en 2021 par poste contre 771 € en 2019), ce qui nécessite des dépenses par poste supplémentaire.

Le projet « Plan achat » de l’État

La direction des achats de l’État (DAE) est une direction d’administration centrale interministérielle créée le 3 mars 2016, placée auprès du ministre de l’économie, des finances et de la relance. Chargée de définir et de mettre en œuvre la politique des achats de l’État sous l’autorité du Premier ministre, la DAE est amenée à conduire les actions de professionnalisation et d’organisation des acheteurs de l’État, à définir les stratégies d’achat par segment et à mettre en œuvre elle-même certaines de ces stratégies.

Le Premier ministre a confié à la DAE lors du comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 20 juin 2019 la mise en œuvre sur 2020-2023 d’**un plan pour les achats ministériels** (15 milliards d’euros de périmètre) et des opérateurs de l’État (9 milliards d’euros de périmètre) dont 31 achats prioritaires (5 milliards d’euros de périmètre). Ce plan vise trois objectifs majeurs :

- transformer et **renforcer durablement la fonction achat** au sein de l’administration ;
- **produire 1 milliard d’euros d’économies budgétaires à l’horizon fin 2022** ;
- **développer** à travers la commande publique **un modèle d’administration plus innovante et responsable**.

Les premiers effets positifs du plan, qui se déroulera sur 3 ans, sont attendus dès 2021.

Une direction du projet « Plan achat » (DPPA) a été créée pour piloter le projet, établir la cartographie des achats et mesurer la performance des achats de l’État.

● Le rapporteur spécial considère que, si ces indicateurs, au demeurant peu nombreux, ne permettent pas d’apprécier la performance des services et des directions rattachés 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 SGMEF POURSUIVRA EN 2021 LES GRANDS CHANTIERS DE TRANSFORMATION DE L’ACTION PUBLIQUE

Les grands projets structurants portés par le programme 218 seront poursuivis en 2021. Ils concernent :

– **la transformation et la modernisation de l’action publique**, avec un renforcement des moyens dédiés aux systèmes d’information, à la numérisation et au travail à distance ;

– **la lutte contre les fraudes économiques et financières** ;

– **l’optimisation des dépenses**.

1. La transformation de l’action publique : une priorité pour un État moderne

Deux actions concourent principalement à la transformation de l’action publique.

L’action n° 7 *Pilotage des finances publiques et projets interministériels* porte la majeure partie des crédits hors titre 2 destinés notamment au financement des projets informatiques d’envergure, soit **99,5 millions d’euros en AE** et **100 millions d’euros en CP** dans le PLF 2021, **en augmentation de 3,4 %** par rapport à 2020.

L’action n° 8 *Accompagnement du changement de l’action publique* regroupe les crédits alloués à la DITP et au fonds de transformation ministériel (FTM), soit **32,9 millions d’euros (AE=CP)** en 2021.

● Les moyens alloués à l’**AIFE** et au **CISIRH** seront renforcés pour mener à bien les mises à niveau des solutions matérielles et logicielles du SI Chorus, poursuivre le chantier de la transformation numérique de la commande publique porté conjointement par la DAJ, la DAE et l’AIFE, permettre un accès au SIRH⁽¹⁾ RenoIRH à un plus grand nombre de ministères, déployer plus largement la dématérialisation des entretiens professionnels à travers l’outil ESTEVE⁽²⁾, et développer le projet CT-DSN (déclaration sociale nominative).

(1) *Système d’information de ressources humaines.*

(2) *ESTEVE (Evolution du Système de Traitement de l’EValuation dématérialiséE) est une solution de dématérialisation pour les processus de gestion RH expérimentée depuis 2017 par le ministère de la défense et déployée aujourd’hui dans dix ministères.*

Ce dernier projet, d'un coût total estimé à 21,9 millions d'euros, ne sera déployé qu'en 2022 (au lieu de 2021), en raison de difficultés techniques. Des travaux complémentaires seront conduits en 2021, pour des crédits ouverts de 5 millions d'euros en CP.

S'agissant de RenoïRH, ce projet lancé en 2015 concernait au départ trois ministères seulement. Depuis, de nouveaux partenaires ont rejoint le SIRH interministériel. Ainsi, après l'arrêt du programme SIRHEN acté en octobre 2019, le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS) va migrer progressivement à partir de 2023 ses premiers dossiers RH vers RenoïRH. D'importantes économies en RH sont attendues avec l'extension de RenoïRH. Ce projet est estimé à 71,3 millions d'euros depuis son lancement jusqu'à son achèvement, probablement vers 2025. Pour 2021, des CP sont prévus à hauteur de 6 millions d'euros.

Le PLF 2021 prévoit 78 millions d'euros en AE et 77,8 millions d'euros pour l'AIFE ainsi que 18,1 millions d'euros en AE et 18,3 millions d'euros en CP pour le CISIRH.

- La **DAE** sera dotée de 1,6 million d'euros en AE et 1,9 million d'euros en CP pour développer son projet APPACH destiné à développer le système d'information des achats pour y intégrer des briques actuellement absentes (programmation pluri-annuelle, suivi de la performance, planification des projets achat, sourcing). La DAE conduit également, en lien avec la DAJ, le projet TNCP (transformation numérique de la commande publique) évalué à 16,1 millions d'euros avant cofinancement du FTAP à hauteur de 9,2 millions d'euros. Ce projet vise à faciliter l'accès à la commande publique pour les PME et les TPE. Il devrait s'achever en 2022. 2,2 millions d'euros de CP sont prévus à ce titre en 2021.

- Au niveau interministériel, la **DITP** renforcera en **2021** son offre d'accompagnement des administrations, pour la mise en œuvre opérationnelle des circulaires du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État. Elle mettra ainsi son expertise (80 experts) et ses ressources au service de la modernisation des administrations. À compter de 2021, la DITP sera pilote du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) ⁽¹⁾ à la place de la direction du budget.

12,6 millions d'euros en AE et en CP sont prévus en 2021 pour la DITP.

(1) Ce fonds constitue le programme 349 de la mission Transformation et fonction publiques.

- Enfin, le **fonds de transformation ministériel (FTM)** soutient des projets innovants (amélioration du service aux usagers, offre de services numériques aux agents, zéro papier, *blockchain*, *big data*, etc.). Doté de 30 millions d’euros en AE et en CP en 2020, sa dotation est ramenée à 20 millions d’euros en 2021. Au 31 août 2020, la consommation, impactée par la crise sanitaire, n’était que de 16 millions d’euros en AE et 8,8 millions d’euros en CP. Il finance les mêmes projets que les programmes 349 et 352 ⁽¹⁾, également sous la forme d’appels à projets. On peut s’interroger sur l’articulation entre le FTM, le FAST et le FTAP.

2. La lutte contre les fraudes mobilise pleinement le SGMEF

L’**action n° 2 Expertise, audit, évaluation et contrôle** porte les crédits des structures de régulation, d’audit et de contrôle de l’utilisation des ressources publiques, mais également celles de régulation, d’audit, de contrôle et de lutte contre certaines fraudes financières.

Les crédits pour 2021, tous titres confondus, sont en léger recul pour les AE à **185,2 millions d’euros** (– 1,8 %) et stable pour les CP à **186,2 millions d’euros** (+ 0,1 %). Hors titre 2, les crédits prévus en 2021 n’évoluent pas non plus significativement à 20,8 millions d’euros en AE et 21,8 millions d’euros en CP.

- Les crédits hors titre 2 pour **TRACFIN** sont prévus pour 5,1 millions d’euros en AE et CP.

L’investissement porte essentiellement sur le projet SIRANO, lancé en 2014, qui concerne la rénovation du SI décisionnel de TRACFIN. Il a une double dimension *big data* et IA. Les applications développées au sein de ce projet doivent permettre de traiter plus efficacement les volumes de données collectées par TRACFIN en permettant l’analyse, la recherche et le croisement de données de façon à poser une recommandation.

L’allongement de ce projet complexe (qui devait durer 3 ans au départ) est dû à des difficultés techniques et des résultats du prototypage non concluants. Une réorientation stratégique, intervenue en avril 2019, aurait permis d’obtenir, selon le PAP, des résultats plus satisfaisants depuis cette année. Son coût total estimé s’élève à 15,1 millions d’euros. 1,2 million d’euros de CP sont prévus pour 2021.

- L’**ANJ**, qui se substitue depuis le 1^{er} janvier 2020 à l’autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) ⁽²⁾, voit ses compétences embrasser l’intégralité du secteur des jeux d’argent et de hasard avec des missions portant également sur la prévention des activités frauduleuses ou criminelles (blanchiment de capitaux, financement du terrorisme) et la lutte contre l’offre illégale de jeux.

(1) Voir *infra* la seconde partie du rapport concernant la mission Transformation et fonction publiques.

(2) En application de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) et de l’ordonnance du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d’argent et de hasard.

Dotée de 4,2 millions d'euros en AE et 3,8 millions d'euros en CP hors titre 2 en 2020, l'ANJ verrait son budget hors titre 2 reculer en 2021 à 2,5 millions d'euros en AE alors que les CP progresseraient légèrement à 3,9 millions d'euros. Le SGMEF explique qu'en raison de la crise sanitaire, le calendrier de mise en œuvre des projets de l'ANJ a été décalé sur 2021 avec des reports de crédits.

- **Le service commun des laboratoires (SCL)** partagé entre la DGCCRF et la DGDDI bénéficiera en 2021 de 6,9 millions d'euros en AE et 6,5 millions d'euros en CP hors titre 2. Ces crédits sont en baisse de 10 % environ du fait d'économies sur le fonctionnement courant. Ce réseau comprend 11 laboratoires et une unité de direction destinés à la lutte contre les fraudes alimentaires, la vérification des conformités environnementales REACH, l'identification des substances stupéfiantes, etc.

- Enfin, **l'agence française anticorruption (AFA)** dispose d'un budget hors titre 2 de 0,25 million d'euros qui sert essentiellement à rémunérer des expertises. Depuis sa création en 2017, selon le PAP, l'AFA a engagé 123 contrôles (79 contrôles d'acteurs économiques, dont 5 en exécution d'une mesure judiciaire, 44 contrôles d'acteurs publics et associatifs). En 2021, l'AFA devrait contribuer à la mise en œuvre du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption, ainsi qu'à la préparation des évaluations de la France dans les enceintes internationales (GRECO, OCDE, etc.).

3. Des dépenses immobilières en forte hausse en 2021, à rebours des économies habituellement observées

L'action n° 5 *Prestations d'appui et de support* finance notamment l'informatique, l'immobilier et la logistique des services centraux, ainsi que l'IGDPE. **Les crédits correspondant pour 2021 sont en forte hausse s'agissant des AE à 351,7 millions contre 326,0 millions d'euros en 2020 (+ 7,9 %).** Les CP sont stables à 346,6 millions d'euros.

Les fonctions support contribuent largement à l'optimisation des dépenses des ministères économiques et financiers.

Cependant, dans le PAP 2021, les crédits liés aux dépenses de fonctionnement immobilier des services centraux passent de **55,5 millions d'euros en AE** et 83 millions d'euros en CP en **LFI 2020** à **91,7 millions d'euros en AE** et 86,3 millions d'euros en CP **dans le PLF 2021**. Ces crédits couvrent les loyers et les charges locatives ainsi que l'entretien et les fluides et, le cas échéant, les travaux de restructuration.

Aucun élément d'explication n'est fourni sur cette augmentation de 65 % d'une année sur l'autre des AE ouvertes pour les dépenses de fonctionnement immobilier, alors qu'elle correspond à elle seule à l'augmentation des crédits du programme tout entier. Le rapporteur déplore ce manque d'information et souhaiterait qu'une explication soit fournie sur ce sujet.

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

La DGDDI, dont les moyens sont regroupés au sein de ce programme, exerce principalement trois missions : la lutte contre la fraude et les grands trafics internationaux ; le soutien des opérateurs économiques dans le cadre de leurs opérations commerciales internationales en assurant la fluidité, la sécurité et la qualité des flux internationaux ; l'efficacité du contrôle douanier et de la perception de la fiscalité douanière.

En 2021, la douane devra faire **mettre en œuvre les mesures douanières liées au Brexit** à l'issue de la période transitoire. Le **projet 3D** (Développement de la Donnée en Douane) mettra l'exploitation de la donnée au cœur de ses missions. L'entrée en vigueur du **nouveau cadre réglementaire en matière de fiscalité applicable au commerce électronique** le 1^{er} juillet 2021 sera également un point de mobilisation de l'administration douanière.

Pour 2021, les crédits de la DGDDI sont prévus pour 1,58 milliard d'euros en AE et 1,57 milliard d'euros en CP, en recul respectivement de – 0,6 % et – 1,3 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2020. Les crédits de titre 2 représentent 80 % du programme.

Cette légère baisse du budget de la douane s'explique, d'une part, par les conséquences des **premiers transferts de recouvrement de certaines taxes à la DGFIP** dans le cadre de l'unification du recouvrement votée en loi de finances pour 2019, d'autre part, par **la diminution des aides aux buralistes**.

ÉVOLUTION EN 2021 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 302 PAR RAPPORT À 2020

(en millions d'euros)

Programme et actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiements			
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	Part des crédits
01 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	528,4	534,8	+ 1,2 %	528,8	534,5	+ 1,1 %	34,1 %
03 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	178,8	183,1	+ 2,4 %	180,1	174,4	– 3,2 %	11,1 %
04 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	247,8	243,9	– 1,6 %	247,1	243,6	– 1,4 %	15,5 %
05 – Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	153,8	141,5	– 8,0 %	153,8	141,4	– 8,1 %	9,0 %
06 – Soutien des services opérationnels	384,7	386,4	+ 0,4 %	386,8	388,2	+ 0,4 %	24,7 %
08 – Soutien au réseau des débitants de tabac	92,2	86,5	– 6,2 %	92,2	86,5	– 6,2 %	5,6 %
302 – Facilitation et sécurisation des échanges	1 585,80	1 576,20	– 0,61 %	1 588,80	1 568,52	– 1,29 %	100 %

Source : PAP 2021, hors FdC et AdP.

● Entre 2020 et 2021, les crédits de **titre 2** (hors CAS pensions) connaîtront une baisse de – 1,2 million d’euros, soit – 0,1 %. Cette évolution s’explique principalement par :

– l’extension année pleine du **schéma d’emploi 2020** (– 57 ETPT) et le **schéma d’emploi 2021** (– 178 ETP correspondant à – 135 ETPT), soit – 10,0 millions d’euros ;

– le **financement du GVT** pour un solde de + 7,1 millions d’euros, comprenant un GVT négatif de – 6,0 millions d’euros correspondant à l’économie liée à l’écart de rémunération entre effectifs sortants et entrants, et un GVT naturel positif de + 13,1 millions d’euros ;

– les **mesures générales** pour 0,2 million d’euros et **catégorielles** pour 2,5 millions d’euros correspondant à la mise en œuvre du dernier volet du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) ;

– le **solde de rebasage et débasage de dépenses** (indemnisation de jours de compte épargne-temps, mesures de restructuration, provisions de dispositifs de départs, etc.) pour + 0,1 million d’euros.

– l’**impact des mesures de transfert et de périmètre** de 2020 et 2021 pour – 0,2 million d’euros. Il s’agit du transfert sortant de 2 ETP vers le Commissariat aux communications électroniques de défense (CCED) porté par le programme 134 *Développement des entreprises et régulation*.

Pour 2021, le plafond d’emplois autorisé devrait diminuer de 181 ETPT, soit – 1,0 %.

PROGRAMME 302 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS

(en ETPT et en ETP)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	PLF 2021
Plafond d’emplois	16 396	16 473	16 759	17 045	17 351	17 352	17 171
ETPT exécutés	16 216	16 258	16 641	16 776	16 964	–	–
Schéma d’emplois votés (ETP)	– 250	+ 215	+ 250	+ 200	+ 250	– 63 ⁽¹⁾	– 178
Schéma d’emplois exécuté (ETP)	– 233	+ 285	+ 250	+ 201	+ 220	–	–

Source : documents budgétaires.

En 2018 et en 2019, les renforts d’emplois dont a bénéficié la douane au titre du *Brexit* ont concerné tant la branche surveillance que la branche de l’administration générale et des opérations commerciales.

(1) Devenus - 163 en gestion à la suite du report vers 2021 de la création de 100 emplois « Brexit ». Parallèlement, les ETP du schéma d’emploi 2021 ont été ramenés de - 278 à - 178.

En 2020, les suppressions d'emplois concernent les deux branches d'activité de la douane. La branche de l'administration générale et des opérations commerciales contribue de façon plus importante du fait des restitutions au titre des transferts de fiscalité.

En 2021, la troisième vague de renforcement accordée dans le cadre du *Brexit* devrait être déployée pour 100 ETP. Le décalage dans le temps de sa réalisation, initialement prévue en 2020, a été décidé dans l'attente des négociations avec la Grande-Bretagne dont les conclusions, à la date du présent rapport, ne sont pas connues.

A. LA PRÉPARATION DU BREXIT ET LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES ET LES TRAFICS INTERNATIONAUX

Depuis le 31 janvier 2020, le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne. La DGDDI a mis en place une « **frontière intelligente** » avec le Royaume-Uni de façon à faciliter les formalités douanières dans le cadre du *Brexit*. Celles-ci seront en effet alourdis quelle que soit l'issue des négociations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Parallèlement, la douane poursuit ses missions de lutte contre les fraudes et les trafics illicites.

1. La DGDDI anticipe la préparation du *Brexit* depuis 2018

- Une allocation de **700 emplois supplémentaires** a été obtenue par la DGDDI pour accompagner les effets douaniers du *Brexit*, selon le cadencement suivant : 250 ETP en 2018, 350 ETP en 2019 et 100 ETP en 2020.

Ce renfort a été dimensionné en tenant compte :

- de la part du Royaume-Uni dans le commerce extérieur français, à l'import comme à l'export, le tout rapporté au nombre d'agents temps plein recensés pour le dédouanement des marchandises de pays tiers. Le principe d'une charge de travail trois fois plus importante à l'import qu'à l'export a été appliqué, augmenté du surcroît d'activités généré par le rétablissement des contrôles à l'importation (ICS), du transit et des mouvements de produits soumis à accises ;

- pour la surveillance, de la charge additionnelle anticipée au titre de la lutte contre la fraude et du visa des bordereaux de détaxe (les contrôles migratoires étant déjà assurés dans le cadre du dispositif Schengen) sur la base d'un trafic de 19 millions de passagers annuels au niveau d'Eurostar et du trafic constaté en 2016 sur les trajets aériens et maritimes entre la France et le Royaume-Uni ;

- pour la lutte contre la fraude, de la charge additionnelle estimée sur la base du taux de contrôle moyen pour les voyageurs en provenance de pays tiers et du temps moyen de contrôle.

La quasi-totalité des emplois AG-OP/CO ⁽¹⁾ ont été affectés **dans les bureaux de douane identifiés comme ayant à traiter des flux commerciaux avec la Grande-Bretagne**, en particulier dans les directions des Hauts-de-France (277 ETP), Normandie (68 ETP) et Paris Aéroports (82 ETP). Les emplois de la surveillance ont été affectés essentiellement **dans les brigades aéroportuaires et portuaires ayant à traiter les flux de voyageurs britanniques ou à destination de la Grande-Bretagne** et dans une moindre mesure dans certaines brigades terrestres avec notamment la **création de la brigade de Lille ferroviaire** qui sera à la disposition des voyageurs à Londres pour effectuer les formalités liées au *Brexit*.

Les 700 créations brutes d'emploi occasionnées par le *Brexit* contribueront à l'augmentation de la masse salariale (hors CAS pensions) à hauteur de **21,2 millions d'euros** en 2021.

Comme indiqué *supra*, dans l'attente des résultats de la négociation en cours avec le Royaume-Uni, la création de 100 emplois initialement programmée en 2020 a été reportée en 2021.

● Parallèlement à l'accroissement des moyens humains, le rétablissement de la frontière avec le Royaume-Uni nécessite **des moyens matériels** pour couvrir les besoins en matière d'immobilier (agrandissement et rétablissement de centres de dédouanement), d'informatique (refonte d'applications, déploiement de solutions innovantes afin de conserver au maximum la fluidité du trafic de marchandises et de voyageurs dans les ports du Nord de la France, ainsi qu'au tunnel transmanche) et pour équiper les nouveaux agents.

Une enveloppe pluriannuelle 2018-2021 de 17,6 millions d'euros a été prévue dans le budget 2018-2021, dont **3,2 millions d'euros** sur 2021.

Le tableau ci-après résume les moyens supplémentaires mobilisés entre 2017 et 2021 pour faire face au *Brexit* :

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
<i>Brexit</i>	-	11,19	16,85	17,78	24,82	70,64
<i>Titre 2</i>	-	6,19	11,05	0	3,95	21,19
<i>Hors titre 2</i>	-	5	5,8	3,6	3,2	17,6
<i>ETPT</i>	-	250	350	0	100	700

L'objectif est de créer une « frontière intelligente » permettant **un dédouanement fluide** au niveau des frontières avec le Royaume-Uni, en particulier dans les points d'entrée/sortie du Calais et de Manche/mer du Nord. Une application informatique permettra aux opérateurs d'anticiper les formalités (code-barre identifiant le véhicule avec les déclarations en douane ou déclaration de transit) et à la douane, d'orienter les véhicules afin d'éviter les risques de « bouchon ».

(1) Administration générale et opérations commerciales : dédouanement et gestion comptable.

La douane a ainsi édité un guide douanier de préparation au *Brexit* à destination des opérateurs économiques. **Malgré les efforts de la DGDDI, et plus largement de l'État, le rapporteur spécial s'inquiète toutefois du degré de préparation des acteurs du secteur privé face au Brexit l'année prochaine.**

Le rapporteur spécial a auditionné la directrice générale des douanes et droits indirects sur le sujet du *Brexit* et **notamment sur les risques éventuels liés à une sortie du Royaume-Uni de l'Union sans accord.** L'absence d'accord n'aurait pas d'impact sur le dispositif de la DGDDI au niveau des contrôles douaniers. En revanche, il impacterait la perception des droits de douane et des accises.

2. Les moyens de lutte contre les fraudes et les trafics seront en augmentation en 2021

L'action n° 1 *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière* retrace les moyens consacrés à la lutte contre les trafics internationaux de produits prohibés, comme les stupéfiants, les cigarettes issues de la contrebande ou les armes, et au démantèlement des organisations criminelles qui pilotent ces trafics ou blanchissent des capitaux illicites.

Cette action rassemblera **7 555 emplois en 2021** contre 7 450 en 2020 (+ 1,4 %), soit 44 % des effectifs du programme. Les crédits sont également prévus en hausse avec **534,8 millions d'euros** en AE (+ 1,2 %) et **534,5 millions d'euros** en CP (+ 1,1 %) dans le PLF 2021.

Deux indicateurs et quatre sous-indicateurs sont associés à la réalisation des objectifs de cette action.

Les deux premiers sous-indicateurs portent sur le **nombre de contentieux à enjeu** (les 15 % de dossiers les plus importants) **en matière de lutte contre la fraude** et le **nombre d'organisations criminelles entravées par la douane**. Pour le premier sous-indicateur, la réalisation 2019 (12 458) est en progression par rapport à 2018 (11 877) mais la cible 2021 a été abaissée à 10 500 pour tenir compte de la baisse durable du trafic aérien liée à la crise sanitaire. À l'inverse, la cible 2021 du second sous-indicateur, créé en 2018, est augmentée de 45 en 2020 à 75 pour intégrer l'élargissement de son périmètre de la douane judiciaire à la douane administrative, ce qui paraît volontariste.

Les deux autres sous-indicateurs concernent le **nombre de contentieux à enjeu en matière de contrefaçon** et le **nombre de contentieux à enjeu en matière de protection du consommateur**. Les résultats du premier sous-indicateur sont en retrait ces dernières années (2 356 en 2019, 2 409 en 2018) en raison du fractionnement des envois de marchandises, ce qui fait passer les montants des constatations sous le seuil de l'indicateur. En revanche, s'agissant du second indicateur, les résultats sont régulièrement en progression (10 735 en 2019, 9 553

en 2018). Les cibles 2021 ont été ajustées à la baisse pour tenir compte des conséquences de la baisse du trafic aérien et maritime sur la circulation des marchandises et des passagers.

● Les quantités de **stupéfiants** saisies sur le territoire national sont globalement en progression. Toutefois, il est observé une baisse des saisies de cannabis et de cocaïne et une forte augmentation des saisies de khat et d'autres produits, comme les drogues de synthèse ou les psychotropes.

La cocaïne saisie par des services partenaires étrangers, sur la base de renseignements émanant de la douane française, est en légère inflexion, les quantités de cannabis, saisies dans ce cadre, sont en net recul.

Selon la DGDDI, la crise sanitaire n'a pas entravé les saisies de stupéfiants : un haut niveau de saisie de stupéfiants a été enregistré sur les six premiers mois de 2020.

QUANTITÉ ET MONTANTS DE STUPÉFIANTS SAISIS PAR LA DGDDI (2016-2019)

(en kg)

Quantités de produits stupéfiants saisis	2016		2017		2018		2019	
	sur territoire national	hors territoire national	sur territoire national	hors territoire national	sur territoire national	hors territoire national	sur territoire national	hors territoire national
dont cannabis	35 146	36 841	46 116	18 620	63 897	32 962	52 285	6 558
dont cocaïne	3 828	8 721	9 220	15 115	12 230	16 085	8 799	15 232
dont héroïne	369	243	243	1	629	10	339	4
dont khat	2 441	130	7 162	-	17 466	-	25 305	190
dont autres (amphétamines, psychotropes, etc.)	3 320	38	3 374	19	3 173	20	14 073	343
Total	45 104	45 972	66 115	33 755	97 395	49 077	100 800	22 328

(en millions d'euros)

Montant des produits stupéfiants saisis	2016		2017		2018		2019	
	sur territoire national	hors territoire national	sur territoire national	hors territoire national	sur territoire national	hors territoire national	sur territoire national	hors territoire national
dont cannabis	69,3	73,0	92,6	37,2	139,6	65,9	122,1	13,1
dont cocaïne	159,4	351,4	375,4	604,7	498,9	643,5	360,5	609,4
dont héroïne	9,8	9,7	6,7	0,0	16,7	0,5	9,7	0,2
dont khat	2,4	0,1	7,1	-00	17,4	-00	25,3	0,2
autres (amphétamines, psychotropes, etc.)	29,9	0,0	37,1	0,4	25,3	32,1	70,2	1,8
Total	270,8	434,2	519,0	642,3	697,9	742,0	587,9	624,6

Source : DGDDI

● S'agissant de **la lutte contre la contrebande de tabac**, l'article 51 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a limité les quantités de tabacs manufacturés pouvant circuler ⁽¹⁾, afin de freiner le trafic transfrontalier.

La priorité donnée à la lutte contre toutes les formes de trafic de tabacs et de cigarettes, dans le cadre du programme national de lutte contre le tabac du 23 janvier 2018, se traduit par une croissance régulière des constatations : 16 171 en 2018 et 17 298 en 2019 (+ 7 %).

**QUANTITÉ ET MONTANTS DE TABACS ET CIGARETTES DE CONTREBANDE
SAISIS PAR LA DGDDI (2016-2019)**

(en tonnes)

Quantités de tabacs et cigarettes de contrebande saisis	2016		2017		2018		2019	
	sur territoire national	hors territoire national	sur territoire national	hors territoire national	sur territoire national	hors territoire national	sur territoire national	hors territoire national
dont tabacs	117,2	49,8	113,7	3,3	107,1	40,3	196,9	14,5
dont cigarettes	140,5	157,1	122,5	109,1	133,5	0,0	162,2	41,3
dont cigares	1,3	-	2,0	-	0,5	-	1,3	-
Total	259,0	206,9	238,2	112,3	241,1	40,3	360,3	55,8

(en millions d'euros)

Montant des tabacs et cigarettes de contrebande saisis	2016		2017		2018		2019	
	sur territoire national	hors territoire national	sur territoire national	hors territoire national	sur territoire national	hors territoire national	sur territoire national	hors territoire national
dont tabacs	29,6	12,4	27,4	0,8	24,6	0,0	53,5	3,6
dont cigarettes	48,9	55,0	42,8	38,2	46,8	10,1	57,6	14,4
dont cigares	0,6	-	1,0	-	0,4	-	0,8	-
Total	79,0	67,4	71,2	39,0	71,8	10,1	111,9	18,0

Source : DGDDI

● En revanche, le volume global des **saisies de contrefaçons** poursuit son infléchissement depuis 2016. Ce constat s'explique par une adaptation des organisations frauduleuses qui détournent leur trafic vers des plateformes portuaires d'autres États membres, fractionnent leurs envois pour éviter les grosses saisies, se tournent vers d'autres modes d'acheminement comme l'aérien et le fret express ou encore produisent directement les contrefaçons sur le territoire de l'Union européenne.

(1) Les seuils de présomption de détention de tabacs manufacturés à des fins commerciales ont été divisés par quatre. Ainsi, l'achat transfrontalier est limité à une seule cartouche de cigarettes.

Pour faire face à ce défi, un plan d'action spécifique a été mis en place pour 2020 et 2021. Il s'appuie sur une meilleure coopération des acteurs de la lutte contre la contrefaçon et sur un meilleur ciblage de l'action douanière grâce au renseignement.

NOMBRE D'ARTICLES CONTREFAITS SAISIS PAR LA DGDDI (2016-2019)

Catégories	2016	2017	2018	2019
Denrées alimentaires, boissons alcoolisées et autres	43 518	318 257	141 281	110 576
Produits de soin corporels	212 058	203 702	529 558	985 876
Vêtements et accessoires	1 451 248	1 167 192	541 384	522 796
Chaussures dont éléments et accessoires	451 644	587 977	349 776	211 960
Accessoires personnels	428 389	402 633	164 347	117 978
Téléphones mobiles dont éléments et accessoires techniques	475 248	205 553	387 746	317 278
Équipement électrique, électronique et informatique	360 274	1 081 368	247 205	142 218
CD, DVD, cassettes, cassettes de jeu	10 718	9 267	1 371	248
Jouets, jeux (dont consoles de jeux électroniques) et articles de sport	873 400	1 206 847	830 282	389 404
Produits du tabac (hors tabacs manufacturés)	1 150	171 900	-	-
Médicaments	189 539	129 257	149 858	73 741
Autres (machines et outils, véhicules et accessoires, matériels de bureau, briquets, textiles, etc.)	4 742 067	2 906 024	2 024 072	1 606 231
Total contrefaçons (nombre d'articles)	9 239 253	8 389 976	5 366 880	4 478 306

Source : DGDDI

● Parallèlement, la douane a renforcé ses capacités d'investigation grâce au développement du *datamining*. Le **service d'analyse de risque et de criblage (SARC)** a développé ses capacités en matière de *data science*. Un nouveau sous-indicateur a été inséré dans la maquette budgétaire 2021 (« part des contrôles réalisés à l'aide de la cellule *datamining* sur le total des prescriptions du SARC ») pour mieux rendre compte des progrès réalisés dans les contrôles grâce au *datamining*. D'après les informations données par la DGDDI, **35,09 % des contrôles (fiscalité, dédouanement) réalisés par la cellule *datamining* seraient fructueux**, soit plus de vingt points de mieux qu'un contrôle classique.

En 2020 et 2021, plusieurs initiatives ont été programmées :

– un programme de **détection d'achats en ligne de tabac illégal** dans le prolongement de l'article 154 de la loi de finance pour 2020 (*webscraping*) ;

– l'**extension des techniques de science de la donnée à de nouveaux domaines** relevant de l'action de la douane comme en matière de viticulture, de circulation de produits soumis à accises. Enfin, en lien avec la crise sanitaire, sera mis en œuvre un projet de recherche de la fraude douanière de certains opérateurs durant la crise du COVID.

B. LE RÉSEAU DOUANIER EN ÉVOLUTION DANS LE CADRE DE L'UNIFICATION PROGRESSIVE DU RECOUVREMENT

Le réseau douanier fait l'objet d'une importante adaptation afin de répondre au mieux aux évolutions de l'activité économique, aux attentes des opérateurs, aux changements réglementaires et aux nécessités de contrôle. Un accompagnement RH fort est nécessaire pour répondre aux mutations des métiers de la douane.

Les crédits concernés sont portés par l'**action n° 5 Fiscalité douanière, énergétique et environnementale**, inscrits pour **141,4 millions d'euros** en AE et CP dans le PLF 2021, ce qui correspond à **une diminution de 12,4 millions d'euros (- 8,1 %)** par rapport à 2020.

1. Le resserrement du réseau comptable douanier s'inscrit dans le cadre du transfert du recouvrement de certaines taxes à la DGFIP

● L'ambition en matière d'évolution et de restructuration du réseau est principalement liée aux changements susceptibles d'intervenir **en matière d'organisation du recouvrement** d'une part, et **de périmètre de la mission fiscale** confiée à la DGDDI d'autre part.

Le **resserrement du réseau comptable douanier** s'est achevé le 31 janvier 2020 avec la fermeture des dernières recettes locales (recettes de Vallet et Laval).

Initié par le plan stratégique « Douane 2018 », le resserrement de ce dispositif s'est donné pour objectif de substituer aux recettes régionales, un poste comptable par direction interrégionale. Au-delà des onze nouvelles recettes interrégionales ainsi constituées, le réseau comptable douanier compte également cinq recettes régionales maintenues en outre-mer ainsi que deux postes comptables particuliers : la trésorerie générale de la douane (TGD) et la recette de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED). Les recettes locales précédemment chargées du recouvrement de certaines taxes en matière de contributions indirectes ont été progressivement intégrées au sein du réseau douanier.

● Le **transfert à la DGFIP**, à compter du 1^{er} janvier 2019, **des boissons non alcooliques (BNA)** et au 1^{er} janvier 2020, **de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** pour ses composantes émissions polluantes, lessives et matériaux d'extraction a été **décidé en loi de finances pour 2019**.

Le transfert des BNA a été effectué sans transfert d'effectifs dans la mesure où ces taxes étaient collectées et contrôlées de manière mutualisée avec celles frappant les boissons alcooliques. Les agents concernés ont été affectés sur la résidence à d'autres missions.

Selon la DGDDI, la fin de gestion du transfert de la TGAP impliquera encore de nombreux actes de gestion et comptables début 2021.

Pour l'ensemble de ces taxes, la DGDDI a apporté son aide à la conduite du changement à la DGFIP, dans le cadre d'ateliers bilatéraux ou de transmission d'informations tant en ce qui concerne les modalités de gestion que de contrôle. Ces actions se poursuivront dans le cadre d'actions de collaboration entre les services de chacune des deux administrations.

En complément des transferts de compétences déjà réalisés ou actés entre la DGDDI et la DGFIP en matière de fiscalité sur les boissons non alcooliques (BNA), la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et la TVA pétrole, **l'article 184 de la loi de finances pour 2020 a établi le principe d'un transfert du recouvrement de certaines taxes ou produits⁽¹⁾ vers la DGFIP selon un calendrier échelonné jusqu'en 2024 :**

- taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR) ;
- droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) ;
- droit de passeport ;
- taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) ;
- taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (TICGN) ;
- taxe intérieure sur la consommation de houilles, lignites et cokes (TICC) ;
- amendes douanières ;
- droit sur les alcools et les tabacs.

Ces transferts s'accompagneront d'une révision du régime de gestion des impôts (déclaration, paiement, réclamation, contrôle, contentieux, recouvrement amiable et forcé) s'inspirant du régime applicable à la TVA. De même, à partir du 1^{er} janvier 2022, la TVA à l'importation sera gérée comme la TVA de droit commun, déclarée et acquittée auprès des services de la DGFIP, avec **une généralisation de l'autoliquidation.**

L'harmonisation du recouvrement des créances publiques est, de plus, renforcée par certaines mesures inscrites à l'article 19 du PLF 2021 : extension de la compensation fiscale à toutes les créances publiques, uniformisation des délais de prescription de l'action en recouvrement forcé, extension de la mise en demeure de payer à toutes les créances publiques, harmonisation des règles d'imputation d'un paiement partiel entre les différentes composantes d'une créance, extension de la compétence des huissiers des finances publiques au recouvrement forcé de toutes les créances publiques, y compris les produits douaniers. Les enjeux, s'agissant des créances douanières, s'élèvent à 2,1 milliards d'euros.

(1) Un certain nombre de ces taxes ont des rendements faibles, inférieur à 150 millions d'euros. Par exemple, la TICC a un rendement annuel de 14,03 millions d'euros pour 640 redevables en 2019. La taxe pour le développement de l'industrie de la transformation des corps gras végétaux et animaux a un rendement de 45 648 € pour 125 redevables en 2019.

Enfin, **sous l'égide de la Mission France Recouvrement**, la DGFIP, la DGDDI et l'ACOSS travaillent à la construction d'un portail unique du recouvrement des créances fiscales et sociales (élaboration d'un sondage réalisé auprès d'utilisateurs des sites des trois entités, participation à des ateliers de co-construction avec un panel d'opérateurs volontaires, engagement d'un audit complet des trois systèmes d'information, établissement des notes de cadrage pour arrêter le périmètre de la première version, attendue fin 2021).

2. Le rapprochement des réseaux implique de renforcer la GPEC

Lors de son audition par le rapporteur spécial, la directrice générale des douanes et droits indirects a estimé que **la douane, administration de terrain, a longtemps été sous-administrée**. En particulier, la dimension RH aurait été lacunaire.

Depuis 2018, la DGDDI travaille à l'élaboration d'un « schéma stratégique directionnel RH » dont la GPEC est une composante.

- La démarche GPEEC a été initiée à partir de la création d'un nouveau bureau « recrutement, compétences et parcours professionnels » au sein de la sous-direction des ressources humaines (octobre 2018), sous deux angles :

- par **un diagnostic des besoins des services et des évolutions pressenties des métiers**, d'une part, dans le secteur informatique où les métiers sont en pleine évolution, certains étant sous tension car très recherchés, d'autre part, dans le domaine du management de proximité qui est amené à évoluer fortement en raison des transformations au sein de la fonction publique. Une réflexion a également été amenée sur la filière aéromaritime (nouvelle gouvernance, prise en compte de Frontex, prise en compte de la pyramide des âges des fonctionnaires concernés) ;

- par **une démarche de structuration de la future GPEC**. Dans un premier temps, une revue des cadres et des postes a été menée afin d'identifier les besoins, les postes susceptibles d'être vacants, les viviers mobilisables, promouvables ou à potentiel. Dans un deuxième temps, des fiches emplois sur les fonctions de cadres intermédiaires ont été réalisées. La DGDDI poursuit sa démarche de formalisation pour construire une application informatique de gestion et de suivi des revues des cadres.

- Actuellement, **un travail sur l'évolution des métiers RH est également engagé avec une réflexion sur la fonction de conseillers en évolution professionnelle** et la constitution d'un réseau piloté avec des acteurs locaux.

La **politique de recrutement a pris en compte l'adaptation des concours aux évolutions métier** (recrutement des spécialistes et des informaticiens) et leur sécurisation (tests psychologiques).

Elle s'ouvre aux contractuels et aux détachements et s'appuie sur de nouveaux supports de recrutement (LinkedIn, chasseurs de tête).

Elle s'enrichit des démarches de constitution de viviers de potentiels et de définition de parcours professionnels (recherche de profil, comités d'audition, formation des recruteurs, etc.).

● **La politique de formation professionnelle est désormais inscrite dans un cadre triennal.** L'accent est mis sur les métiers en tension (informatique) ou en évolution avec un plan dédié aux managers.

Par ailleurs, la direction générale affiche une politique volontariste avec l'obligation d'inscription à une ou deux formations par an pour tous les agents douaniers, par l'intermédiaire des directeurs interrégionaux qui se voient assigner l'objectif de former leurs cadres et agents.

En 2019, 240 432 journées de formation professionnelle ont été dispensées. Les personnels de catégorie B représentent environ 48 % des stagiaires.

Les montants consacrés à la formation sont en progression régulière : 7,7 millions d'euros en 2019 contre 5,7 millions d'euros en 2017. Pour 2021, 6,5 millions d'euros sont inscrits au PLF 2021 pour tenir compte des reports de formation de 2020 sur 2021 en raison de la crise sanitaire.

● Enfin, **la politique de mobilité** au sein de la DGDDI formalisée dans les lignes directrices de gestion en janvier 2020 entend faciliter les mobilités internes et externes pour diversifier les parcours professionnels, améliorer le reclassement des agents restructurés tout en garantissant l'égalité professionnelle.

Ces lignes directrices de gestion mobilité instituent des durées minimales pour les postes de chefs de services et leurs adjoints, ainsi que des durées maximales sur les postes sensibles (chefs de service, commandement et adjoints), et un entretien quinquennal en prévision de l'atteinte de la durée maximale afin d'évoquer la transition professionnelle.

Le rapporteur spécial se félicite des avancées réalisées ces dernières années dans le domaine crucial de la GPEC, qui doit être élargie autant que possible à l'ensemble des effectifs de la douane, toutes catégories confondues.

C. LE SOUTIEN OPÉRATIONNEL REVÊT UNE FORTE COMPOSANTE TECHNOLOGIQUE

Les moyens informatiques de la DGDDI ont été revus à la hausse depuis 2019, après le rapport de la Cour des comptes ⁽¹⁾, afin de rattraper le retard constaté par rapport aux autres administrations. Pour 2021, les crédits refléteront cette sanctuarisation. S'agissant des équipements de surveillance, la flotte d'hélicoptères sera partiellement renouvelée tandis que trois bâtiments navals seront livrés à la DGDDI. Enfin, plusieurs chantiers immobiliers qui aboutiront l'année prochaine seront liés à la mise en œuvre du *Brexit*.

(1) Cour des Comptes, « Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI », mai 2019.

1. Une « dette technologique » en voie de résorption et de nouveaux projets dans le cadre d'e-Douane

● Le budget informatique s'inscrit dans le cadre du **plan e-Douane 2018-2022** lancé en 2017. L'objectif de ce plan est triple :

– **répondre aux nouveaux besoins métiers et réglementaires** (mise en œuvre du nouveau Code des Douanes de l'Union, *Brexit*, loi ESSoC ⁽¹⁾, réforme du régime TVA en matière de e-commerce, etc.) et aux évolutions qui émanent du programme « Action Publique 2022 » (Portail Commun du Recouvrement et transfert du recouvrement) ;

– **prendre 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.) ;

– **garantir la qualité de service et la maintenabilité du système d'information** dans des conditions opérationnelles et de sécurité satisfaisantes.

Les crédits informatiques pour **2021** hors titre 2 sont prévus à **51 millions d'euros en AE** et **49,4 millions d'euros en CP**. Ils sont stables par rapport à 2020 (respectivement 50,7 millions d'euros et 50,6 millions d'euros en AE et CP). Ces crédits sont portés par les différentes actions du programme selon les projets financés, mais pour la majorité (33 millions d'euros en AE et 31,9 millions d'euros en CP), par l'**action n° 6 Soutien des services opérationnels**.

Les effectifs du SI sont d'environ 517 ETP. Au total, **environ 7,5 % du budget du programme tous titres confondus sont consacrés aux SI**. Pour faire face aux difficultés de recrutement dans ces métiers, la douane a adapté les concours de la filière informatique et travaille à une redynamisation, par l'accroissement du nombre de contractuels et le développement de son attractivité. L'accent est mis sur **l'identification des métiers de demain**, notamment sur les nouveaux métiers de la *data* et les nouvelles méthodes de travail (*UX design*, *design thinking*, *SAFE*, etc.). Sur ces métiers, la douane organise la montée en compétences en interne et recrute ces nouveaux profils dans le cadre du projet 3D.

● Les principaux projets informatiques pour 2021 sont détaillés ci-après. Le rapporteur spécial constate avec satisfaction que si la « dette technologique » n'est pas encore éteinte (par exemple en matière de téléphonie et d'infrastructures), **sa résorption progressive libère des ressources pour les projets structurants** comme le système de contrôle des importations dont la mise à niveau avait décalé à fin 2022. Il est donc nécessaire de conserver un rythme d'investissement élevé pour continuer à faire évoluer le SI.

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

Les projets informatiques de la DGDDI en 2021

1° Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière.

Amorcée en 2019, la refonte urbanisée du système d'information dédié à la lutte contre la fraude se poursuit en 2020. Le budget informatique finance l'accompagnement à l'urbanisation et au pilotage du programme puis la définition et la mise en place du socle d'architecture permettant de sécuriser la trajectoire des évolutions envisagées. Les travaux de refonte de ce système d'information se poursuivront sur 2021 et engendreront des investissements évalués à **2 millions d'euros en AE et CP**. Des travaux annexes seront initiés afin de développer l'aide au contrôle, la programmation des contrôles de la surveillance, etc.

2° Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement

Dans la continuité des travaux initiés en 2019, **la préparation à la mise en œuvre du Brexit** mobilise en 2020 la douane, d'une part, sur les évolutions de paramétrage et les 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 et d'autre part, sur l'organisation des marches à blanc afin de sécuriser cet évènement majeur.

Dans le cadre de la déclinaison du **Code Douanier de l'Union**, la mise en œuvre du paquet TVA e-commerce débutée en 2020, qui a pour ambition de faciliter les échanges transfrontaliers, lutter contre la fraude à la TVA et garantir une concurrence loyale pour les entreprises de l'UE, implique la mise en place d'une déclaration électronique pour les petits envois, une consolidation du système d'information au vu des volumes attendus puis le développement d'éléments d'interconnexion permettant d'alimenter la chaîne de contrôles en temps réel : les investissements pour mettre en service le premier lot et démarrer les travaux du second en 2021 sont évalués à **0,8 million d'euros en AE et CP**. Cette évolution de flux impose par ailleurs une refonte du système informatique de connexion avec les entreprises (Gun2, Mareva2) évaluée à **0,8 million d'euros en AE et CP** et du système de ciblage (RMS2).

La transformation du **système de contrôle des importations ICS** (*Import Control System*), qui permet de connaître l'ensemble des marchandises à bord d'un moyen de transport, se poursuit dans le cadre du projet ICS2 pour répondre aux exigences du Code Douanier de l'Union. La mise en service du premier lot en 2021 implique un investissement sur cette période de **0,8 million d'euros en AE et CP**.

Le projet **France Sesame** (Point de Contact Unique Portuaire) a pour ambition de fluidifier la circulation des marchandises portuaires en améliorant la coordination des contrôles réalisés par la DGDDI, la direction générale de l'alimentation (DGAL) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) au moyen de la mise en œuvre d'une plateforme unique : **2 millions d'euros en AE et CP** sont programmés pour sa construction en 2021.

Les travaux entamés depuis 2019 pour la refonte technique du système d'information **Soprano** qui supporte le processus dématérialisé de demandes d'autorisations douanières et fiscales octroyées aux opérateurs se poursuivent en 2021. L'investissement sur cette période est évalué à **0,8 million d'euros en AE et CP**.

3° Fiscalité douanière et recouvrement

Dans la cadre du transfert de fiscalité vers la DGFIP, une adaptation des applications permettant de préparer les exercices de fins de gestion des applications TETICE et CIEL est programmée : **0,1 million d'euros** en AE et CP de dépenses sont prévues pour 2021.

En tant que maillon de la chaîne du recouvrement fiscal et social de l'État, la douane, participe à la préparation de la réforme en contribuant au projet du **Portail Commun du Recouvrement (PCR)**. L'interconnexion du système d'information douanier au PCR requiert des travaux préalables de traitement de l'obsolescence et des évolutions de son système comptable. Les investissements programmés en 2021 sont évalués à **0,5 million d'euros** en AE et CP.

Pour se conformer aux exigences communautaires, la douane initie en 2021 la refonte du système de Gestion de l'Accompagnement des Mouvements de Marchandises soumises à Accises (**GAMMA**). L'investissement programmé sur cette période est évalué à **0,5 million d'euros** en AE et CP.

4° Développement de l'environnement numérique de travail des agents

Afin d'améliorer l'efficacité des contrôles, la coordination des équipes du réseau, le temps de libération des marchandises sous contrôle et la sécurité des agents sur le terrain, la douane a doté en smartphones 7 000 agents de terrain et mis en place une **gestion de flottes** (MDM – *Mobile Device Management*). En 2020, un nouveau pilote de l'application AGNET a pour objectif de valider en situation opérationnelle la solution technique avec un déploiement sur 2021. En 2021, une dépense estimée à **4 millions d'euros** en AE et CP est consacrée au développement des applications métiers et à l'extension du parc de terminaux mobiles adaptés aux missions de terrain dont l'investissement est estimé à **2 millions d'euros** en AE et CP.

La crise sanitaire a impliqué un changement dans l'organisation du travail et a généré un besoin d'adaptation des équipements et des services numériques pour développer le travail à distance. À ce titre, la crise a engendré une accélération de l'utilisation des services de visioconférence. Afin d'en développer cette offre de service et pouvoir en diversifier les usages, les investissements programmés en 2021 sont estimés à **0,5 million d'euros** en AE et CP. À l'instar des services de visioconférence, une mutualisation des outils collaboratifs augure en 2021 des investissements estimés à **0,3 million d'euros** en AE et CP.

Par ailleurs, le système de **téléphonie fixe étant obsolète**, l'infrastructure doit être remplacée. L'étude initiée en 2019 et poursuivie en 2020 préfigure le démarrage des travaux de refonte à partir de 2021 : les investissements à ce titre sont estimés à **1,2 million d'euros** en AE et CP.

5° Développement des infrastructures

Le besoin d'investissement en **plateformes pour les projets applicatifs majeurs** programmés en 2021 est estimé à **2 millions d'euros** en AE et CP.

Un travail de refonte de l'**infrastructure de la messagerie Mercure** est nécessaire. Le début des travaux programmés pour 2021 implique une dépense sur cette période de **0,5 million d'euros** en AE et CP.

Afin de renforcer la sécurité de l'écosystème informatique douanier, un **projet d'homologation** au Référentiel Général de Sécurité (RGS) des applications de la douane, dont l'investissement est évalué à **1 million d'euros** en AE et CP, est planifié pour 2021.

6° Refonte des portails

Après la mise en service du premier lot de la refonte du **site institutionnel douane.gouv.fr** en 2019, des travaux d'homogénéisation et d'accompagnement pour une amélioration de l'ergonomie se poursuivent en 2021.

La refonte du **site intranet douanier Aladin** pour en moderniser le contenu et l'usage implique des investissements de **1,3 million d'euros en AE et CP** en 2021.

7° Développement des données en douane

Dans le cadre de sa trajectoire de transformation numérique, la douane a acté en 2019 la nécessité d'accélérer l'exploitation de son gisement de données. Les travaux du projet **3D (Développement de la Donnée en Douane)** arbitré en 2019 accélèrent en 2020 à travers la mise en place des premières briques d'infrastructure data requises et le développement des premiers cas d'usage. En 2021, les investissements évalués à **1,5 million d'euros en AE et CP** seront consacrés à la poursuite et à l'extension de ces travaux.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

2. La flotte d'hélicoptères fait l'objet d'un plan de renouvellement

Le maintien en condition opérationnelle des équipements de surveillance de la DGDDI est crucial pour garantir la protection des frontières terrestres, maritimes et aériennes nationales et communautaires, sécuriser les flux de marchandises et opérer les contrôles.

Les crédits de fonctionnement et d'investissement correspondants sont majoritairement portés par l'**action n° 3 Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen**. À ce titre, **44 millions d'euros en AE et 35,3 millions d'euros en CP** sont inscrits au **PLF 2021**. En fonctionnement, 31,3 millions d'euros en AE et 27,5 millions d'euros en CP sont consacrés au parc aéromaritime et naval (carburant, maintenance de la flotte d'avions et du parc naval, etc.). Les matériels renouvelés en 2021 sont décrits ci-après.

- En matière d'**équipements de surveillance terrestre**, la douane dispose à ce jour de trois camions scanners mobiles (SMS) acquis en 2007/2008 pour le contrôle des marchandises dans les camions et containers dans une optique de lutte contre la fraude et de sûreté portuaire.

Ces matériels seront renouvelés lors du premier semestre 2021 avec la dotation d'un SMS pour la brigade des douanes de Fos (vecteur portuaire) et de deux SMS pour la division des services opérationnels de la direction interrégionale des douanes d'Île-de-France (vecteur terrestre).

● La **flotte aérienne** actuellement en exploitation est composée de 7 avions de type Beechcraft 350KA, de 5 hélicoptères de type EC-135 T2+ et de 2 AS355 basés aux Antilles. L'ensemble de ces appareils est détenu par l'État. Si la flotte ne devrait pas connaître de modifications en 2021, cette année sera toutefois marquée par d'importants arbitrages relatifs à la flotte d'hélicoptères.

Tout d'abord, les EC-135 doivent l'objet d'une rénovation rendue nécessaire par leur obsolescence. Les AS355, appareils vétustes, doivent être retirés. Il est envisagé de remplacer ces hélicoptères par des Eurocopter H135.

À ce jour, la question de l'acquisition ou de la location pose une question de droit : en effet, un appareil loué ne peut bénéficier du statut d'aéronef de l'État. Sous cette réserve, la flotte d'hélicoptères serait *in fine* constituée de 6 H135.

6,1 millions d'euros en AE et **1,5 million d'euros** en CP sont affectés en 2021 à l'achat des pièces de rechange des avions et à la rénovation des EC-135.

● S'agissant des **moyens navals**, un plan de rénovation est mis en œuvre depuis quelques années. Le renouvellement de deux vedettes garde-côtes des unités ultramarines de Pointe-à-Pitre et Fort-de-France en 2020 sera complété par le remplacement des vedettes de Kourou (2021-2022) et de Saint-Martin (2021-2022) ainsi que celle de la brigade garde-côtes de Dunkerque (2021). Le coût unitaire de ces navires s'élève à **6,1 millions d'euros**. Le parc naval s'établira alors comme suit :

- 3 patrouilleurs ;
- 15 vedettes garde-côtes ;
- 13 vedettes de surveillance rapprochée.

3. Les chantiers immobiliers actuels sont en partie liés au *Brexit*

La DGDDI occupe environ **793 sites immobiliers** représentant 367 476 m² de surface utile brute. Compte tenu de la diversité des missions douanières, **ces sites sont de nature très diverse** : immeubles de bureaux, écoles, centres informatiques, hangars de stockage, hangar à aéronefs, quais pour amarrer les vedettes, locaux de garde à vue douanière, stands de tir, etc. Les surfaces occupées connaissent aujourd'hui une relative stabilité obtenue grâce à une optimisation de l'utilisation des surfaces aménagées ou aménageables en bureau.

Le montant des loyers acquittés par la DGDDI s'élève à 18,5 millions d'euros en 2019. Au titre du **PLF 2021**, **41,6 millions d'euros** en AE et **44,5 millions d'euros** sont prévus, portés par l'**action n° 6 Soutien des services opérationnels**, pour les loyers (20,1 millions d'euros en CP), les dépenses d'énergie et fluides et les dépenses d'entretien des bâtiments.

S'agissant des chantiers immobiliers, l'année 2020 est caractérisée par la poursuite de l'accompagnement au plan immobilier des évolutions de services résultant de la mise en œuvre du *Brexit*. Sont particulièrement concernés les services frontaliers de la Manche et de la Mer du Nord. Les chantiers en cours ou envisagés pour **2021** concernent :

- plusieurs opérations visant les locaux des unités de surveillance de Lons-le-Saunier, Menton et de l'aéroport de Beauvais-Tillé ;
- l'aménagement intérieur du bâtiment récemment acquis à Bordeaux pour installer les services de plusieurs administrations et notamment le centre de services des ressources humaines de la douane ;
- l'opération en cours concernant l'Hôtel des douanes de Marseille ;
- le projet immobilier concernant le site de la direction nationale de la statistique et du commerce extérieur (DNSCE) à Toulouse ⁽¹⁾.

D. DE NOUVELLES AIDES POUR ACCÉLÉRER LA MODERNISATION DU RÉSEAU DES BURALISTES

Les aides accordées aux 24 000 buralistes visent à **soutenir leurs revenus et favoriser la transformation de leur commerce dans le cadre de la politique de lutte contre le tabagisme** du Gouvernement.

1. L'État continuera à soutenir les buralistes dans leur transformation en commerces de proximité au moins jusqu'en 2022

Ces aides peuvent être regroupées en deux grandes thématiques :

- les **aides attribuées sous condition de chiffre d'affaires** (complément de remise, remise transitoire et remise compensatoire) ;
- les **aides attribuées sur demande** aux services douaniers (prime de diversification des activités, indemnité de fin d'activité, aide à la sécurité et aide à la transformation).

Ces aides sont, à l'exception de l'aide à la sécurité, issues d'un protocole d'accord signé entre l'État et la Confédération des buralistes, et donc limitées à la durée de ce protocole.

Le protocole actuellement en vigueur, intitulé « De buraliste à nouveau commerçant de proximité », a été signé le 2 février 2018 **pour la période 2018-2021** ⁽²⁾. Il vise à transformer le réseau des buralistes sur cette période, dans le cadre de la politique de santé publique du Gouvernement, dont l'objectif est de porter progressivement le prix du paquet de cigarettes à 10 euros.

(1) Ce projet concerne les salles informatiques et est cofinancé par le fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP).

(2) Il se substitue au précédent protocole « Le Buraliste de demain » signé le 17 novembre 2016 pour la période 2017-2021.

Ce protocole a apporté plusieurs évolutions au dispositif d'aides :

– tout d'abord, il crée **un fonds de transformation des buralistes** : doté de 80 millions d'euros sur la période 2018-2021, il a pour objectif d'accompagner la mutation de la profession, passant du modèle de débitant de tabac à celui de « nouveau commerçant de proximité » ;

– il crée également **une remise transitoire** de 0,8 % du montant des livraisons de tabac pour les buralistes dont les livraisons de tabac connaissent une baisse de plus de 15 % entre un trimestre de l'année n et le même trimestre de l'année n-1 ;

– pour les buralistes situés dans des zones rurales, des zones urbaines sensibles ou dans les départements frontaliers ou en difficulté, le montant de **la prime de diversification d'activité** est porté de 2 000 à 2 500 euros ou à 3 000 euros pour ceux éligibles à la remise transitoire ;

– enfin, **l'indemnité de fin d'activité** est étendue aux buralistes situés dans les départements frontaliers.

En mai 2020, en raison de la crise sanitaire liée à la covid-19, l'État a pris l'engagement de prolonger les dispositions du protocole d'accord d'une année supplémentaire. Il prendra ainsi fin en décembre 2022.

2. Vers une rationalisation des aides aux buralistes

De 2015 à 2019, les aides budgétaires aux buralistes ont diminué de façon significative (– 40,2 %), passant de 205,4 millions d'euros à 71,4 millions d'euros. La baisse des aides s'explique notamment par la modification, intervenue en 2017, de l'année de référence pour leur calcul (2012 contre 2002), ce qui a eu pour effet de diminuer le nombre de bénéficiaires, ainsi que leur montant.

Pour **2021**, les dispositifs d'aides issus du protocole d'accord 2018-2021 seront maintenus. Les crédits d'intervention portés à ce titre par **l'action n° 8 Soutien au réseau des débitants de tabac** s'élèvent à **86,5 millions d'euros** en AE comme en CP.

En ce qui concerne **l'aide à la sécurité**⁽¹⁾, pour laquelle les montants dépenses ont augmenté de 45,6 % entre 2018 et 2019, des travaux sont en cours, avec la Confédération des buralistes, afin de modifier la liste des matériels éligibles au dispositif et de revoir les forfaits de remboursement de ces matériels à la baisse, ce qui devrait permettre de générer de nouvelles économies (les nouvelles dispositions devraient entrer en application début 2021).

(1) Cette aide prend la forme d'une subvention plafonnée pour l'acquisition de prestations et matériels éligibles, tels que vitre anti-effraction, système d'alarme intégrant un générateur de brouillard, balise de sécurité mobile, appareil de distribution de tabac, etc.

Enfin, il est à noter que, aux côtés des aides versées aux buralistes, ces derniers perçoivent une « remise nette » (remise directe sur la facture des fournisseurs de tabac de 7,90 % du montant des livraisons de tabac) : en 2019, l'ensemble des buralistes a ainsi reçu de la part des fournisseurs **1,55 milliard d'euros au titre de cette remise**, soit une augmentation de 5,65 % par rapport à 2018. Cette augmentation s'explique par l'augmentation des prix du tabac et du niveau de la remise nette consentie par les fournisseurs. L'augmentation de cette remise, conforme au protocole, compense la diminution des aides provenant du budget du programme.

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES AIDES AUX BURALISTES (2015-2021)

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

Sur budget général (programme 302)

		2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2019/2015	LFI 2020	PLF 2021	
Contrats d'avenir (2012-2016)	Remise compensatoire	13,35	16	3,7	4,2	3,5	- 78,8 %	5,3	3	
	Remise additionnelle	12,36	7							
	Prime de service public de proximité/Prime de diversification d'activité	6,7	6,7	6,5	6,6	7,9	+ 17,9 %	10	8	
	Protocole 1 (2017-2021)	Indemnité de fin d'activité	7,38	7,65	4,6	2,7	5	- 64,6 %	4	2,5
		Modernisation	-	-	-	0,6	-	-	-	-
	Protocole 2 (2018-2021)	Transformation					2,3	-	19,3	17
		Remise transitoire				3,9	9,2	-	18	12
		Sous-total contrat d'avenir – Protocole	39,79	37,35	14,8	17,9	25,1	- 36,9 %	56,6	42,5
Hors contrat d'avenir ou Protocole	Subvention de sécurisation des débits de tabacs	14,24	16	12,6	19,3	28,1	+ 97,3 %	14	25	
	Complément de remise	66,7	69	16,4	19,2	19	- 71,5 %	21,6	19	
	Sous-total aides hors contrat – Protocole	80,94	85	29	38,5	47,1	+ 25,8 %	35,6	44	
Total des aides versées aux débiteurs		205,4	207,2	148,4	74,3	71,4	- 40,2 %	92,2	86,5	

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

Placée sous la responsabilité du ministère de la transformation et de la fonction publiques, cette mission a été créée en loi de finances pour 2018 sous la dénomination *Action et transformation publiques*, avec deux programmes :

– 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* ;

– 349 *Fonds pour la transformation de l'action publique*.

En loi de finances pour 2019, deux nouveaux programmes ont été intégrés dans son périmètre, dont le second sur initiative parlementaire :

– 351 *Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines* ;

– 352 *Fonds d'accélération des start-up d'État*.

Le PLF 2021, tout en renommant la mission *Transformation et fonction publiques*, prévoit d'y intégrer le programme 148 *Fonction publique*, jusqu'alors rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, qui retrace les crédits consacrés à la formation interministérielle des fonctionnaires de l'État, à l'action sociale interministérielle et à l'appui dans le domaine de la fonction RH. L'analyse des crédits du programme 148 fait l'objet d'un autre rapport spécial.

I. UNE MISSION MARQUÉE PAR UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS ACCENTUÉE PAR LES DÉCALAGES CALENDAIRES LIÉS À LA CRISE SANITAIRE

A. UNE MISSION QUI S'INTÈGRE DANS LE GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT

La mission constitue l'un des supports budgétaires du Grand plan d'investissement (GPI). À ce titre, **le programme 348 contribue à la réalisation de la première des quatre priorités assignées au GPI, l'accélération de la transition écologique, tandis que les trois autres programmes s'inscrivent dans la quatrième priorité, la transformation numérique de l'État.**

1. Financer la rénovation des bâtiments publics multi-occupants et soutenir la réforme de l'action publique

Les crédits de la mission visent à financer en cinq ans, sur la période 2018-2022, par le biais de procédures d'appels à projets pilotés par différentes directions ministérielles et coordonnés par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), des opérations de rénovation lourde de bâtiments publics ainsi que des réformes structurelles des administrations publiques.

Le Grand plan d'investissement

Présenté le 25 septembre 2017 et mis en œuvre dès 2018, le Grand plan d'investissement 2018-2022 (GPI) vise à « *amplifier les investissements publics, pour une action publique plus transformante, plus concrète et projetée sur les priorités d'avenir* ». Les montants mobilisés sur cinq ans s'élèvent au total à 57 milliards d'euros.

Le GPI s'articule autour de quatre axes prioritaires :

1° « *Accélérer la transition écologique* » (20 milliards d'euros) : afin de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre, 9 milliards d'euros sont consacrés à l'**amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments publics et des logements** des ménages modestes ; 4 milliards d'euros sont prévus pour développer les **mobilités** nouvelles et la lutte contre les émissions de particules fines ; enfin, 7 milliards d'euros participent au **développement de capacité de production d'énergies renouvelables** ;

2° « *Édifier une société de compétences* » (15 milliards d'euros) : l'objectif double est, d'une part, financer des expérimentations dans l'Éducation nationale et accompagner les transformations du premier cycle universitaire, afin d'**améliorer la formation initiale des jeunes**, d'autre part, de **former et d'accompagner vers l'emploi 2 millions de personnes peu qualifiées** ;

3° « *Ancrer la compétitivité sur l'innovation* » (13 milliards d'euros) : afin de **promouvoir l'enseignement et la recherche de haut niveau**, 3,5 milliards d'euros sont consacrés aux grandes universités ; 4,6 milliards d'euros sont prévus pour **dynamiser la compétitivité des entreprises par l'innovation** en ciblant les secteurs de haute technologie (intelligence artificielle, *big data*, nanotechnologies, etc.) ; enfin, 5 milliards d'euros sont destinés à **favoriser l'adaptation des outils et le changement des pratiques de l'agriculture, de la pêche, de l'exploitation forestière et de l'agro-alimentaire** ;

4° « *Construire l'État de l'âge numérique* » (9 milliards d'euros) : 4,4 milliards d'euros visent à accélérer la dématérialisation des services publics afin de rendre l'État plus accessible et plus agile, tout en contribuant à la diminution de la dépense publique ; 4,9 milliards d'euros contribuent à la numérisation du système de santé et de cohésion sociale.

Les actions menées dans ce cadre sont présentées annuellement en annexe au projet de loi de finances. Elles sont financées par des crédits labellisés au titre du GPI et retracés en tant que tels dans les programmes ministériels.

2. Une mission d'une durée incertaine composée de programmes de longévités hétérogènes

Les programmes 348 et 349 ne sont *a priori* pas pérennes ⁽¹⁾ et n'ont pas vocation à subsister dans la maquette budgétaire au-delà du GPI, une fois les crédits consommés. Il était donc prévu qu'ils fassent l'objet d'un calendrier contraint d'engagement d'ici 2022.

En revanche, ainsi que le souligne la Cour des comptes ⁽²⁾, la durée de vie des programmes 351 et 352 nouvellement créés n'est pas clairement définie. Se pose alors la question de leur maintien à l'issue de l'extinction du GPI, ainsi que le caractère permanent de la mission elle-même.

3. Des crédits spécifiques du fait de leur positionnement au sein du GPI

Du fait de leur labellisation « GPI », **les crédits de la mission** ne sont pas soumis à la régulation budgétaire et **bénéficient d'une exonération de mise en réserve**.

Toutefois, après évaluation de la performance de chaque programme, **le SGPI peut proposer au Premier ministre des réallocations de crédits vers d'autres initiatives qualifiées au titre du GPI**.

La nature des projets financés sur les programmes 349, 351 et 352 a conduit à ouvrir en loi de finances pour 2019 des crédits de titre 2 (dépenses de personnel) sur la mission, **quoique celle-ci ne porte pas d'emplois**. Ces crédits représentent une part marginale de ces programmes à l'exception notable du programme 351 qui porte le fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines (FAIRH) pour lequel ils en constituent les quatre-cinquièmes.

B. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS SIGNIFICATIVE DUE À UNE ACCUMULATION DE RETARDS ET DES DIFFICULTÉS DE GESTION

1. La programmation des CP sur la période 2018 à 2022 traduit le volontarisme de la mission

La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 prévoyait une ouverture de 1,7 milliard d'euros de CP sur la période pour la mission dans son périmètre initial des programmes 348 et 349 (soit environ 3 % du GPI).

(1) PAP 2018, p. 8.

(2) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, p. 3.

**TRAJECTOIRE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION
DANS SON PÉRIMÈTRE INITIAL SELON LA LPFP 2018-2022**

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021- 2022	Total
Plafond des crédits de paiement	20	280	550	850	1 700

Cette trajectoire reflète la montée en puissance progressive des CP prévue au départ pour les trois premières années du GPI suivie d'une stabilisation à partir de 2021.

2. La montée en charge des CP plus lente qu'anticipée pourrait impliquer une prolongation de la mission au-delà de 2022

Compte tenu des caractéristiques de la mission, fonctionnant par projets pluriannuels quel que soit le programme considéré, les deux premières années 2018 et 2019 ont été caractérisées par une accélération des AE. Ainsi, **en 2019, 1,2 milliard d'euros ont été engagés au niveau des quatre programmes de la mission**. Par rapport à ce niveau, le montant des AE ouvertes sur 2021 serait divisé par dix.

Inversement, les CP sont en forte augmentation depuis 2020, traduisant, d'une part, l'arrivée à maturité des deux programmes d'origine 348 et 349, d'autre part, l'entrée dans le périmètre du programme 351 et 352.

Pour 2021, **496,8 millions d'euros** en CP sont ouverts afin de couvrir les AE antérieures.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT VOTÉS ET CONSOMMÉS SUR LA MISSION
(2018-2021)**

(en millions d'euros)

Programme	AE CP	2018		2019		2020	2021
		LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	PLF
348 – Rénovation des cités administratives et des autres sites domaniaux multi-occupants		20	6	900	93	80	0
		20	2	100	12	168	277,5
349 – Fonds pour la transformation de l'action publique		200	20	245	65	200	50
		0	0	160	38	206	158,7
351 – Fonds d'accompagnement interministériel RH		-	-	50	0	50	50
				50	0	50	50
352 – Fonds pour l'accélération des start-ups d'État		-	-	7	7	9	10,6
				2	6	11	10,6
Total		220	26	1 202	166	339	110,5
		20	2	312	55	445	496,8

Source : PAP et documents budgétaires.

Les trois premiers programmes de la mission ont rencontré des retards liés à la contractualisation des projets ainsi qu'à la survenue de la crise sanitaire du covid-19 à partir de mars 2020.

Déjà en 2019, comme l'avait signalé la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, **des annulations de crédit significatives ont dû être opérées** en loi de finances rectificative, à hauteur de 51,46 millions d'euros en AE et 202,28 millions d'euros en CP.

Des **reports de crédits** sont également opérés, détaillés dans l'analyse de chacun des trois programmes concernés.

RÉPARTITION DES CRÉDITS OUVERTS ET ANNULÉS EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2019

(en millions d'euros)

Mission / programme	AE supplémentaires ouvertes	CP supplémentaires ouverts	AE annulées	CP annulés
348 Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants <i>dont titre 2</i>				74,07
349 Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) <i>dont titre 2</i>			4,40 4,40	81,15 4,40
351 Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines (FAIRH) <i>dont titre 2</i>			47,06 38,31	47,06 38,31
352 Fonds pour l'accélération du financement des startup d'État (FAST) <i>dont titre 2</i>		1,13		
Total mission	0	1,13	51,46	202,28

Source : loi de finances rectificatives pour 2019.

C. LES RETARDS NE REMETTENT PAS EN CAUSE LA BONNE FIN DES PROJETS FINANCÉS SUR LES CRÉDITS DE LA MISSION

Les programmes 349, 351 et 352 sont moins impactés que le programme 348 par le contexte économique lié à la crise sanitaire et ne subissent pas de décalage calendaire significatif.

Les conséquences de la crise sanitaire sont à ce stade encore difficiles à évaluer et, **malgré le fort investissement des agents, la crise sanitaire pourrait potentiellement conduire à de nouveaux décalages calendaires**, selon sa durée, donc de nouvelles sous-consommations ainsi qu'un étalement de la dépense dans le temps.

Concernant les opérations de travaux de rénovation immobilière du programme 348, les retards accumulés risquent, selon la DIE, de ne pas pouvoir être rattrapés et impliquent un report des livraisons donc des CP au-delà de 2023.

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

A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

1. Une programmation particulièrement ambitieuse à réaliser dans un laps de temps limité

• Le programme 348 a pour objet le **financement de la rénovation des cités administratives**, au nombre de cinquante-six, dans un objectif d'amélioration de leur performance énergétique et de rationalisation des surfaces occupées. En effet, les cités administratives contribuent fortement au maillage territorial de l'État, mais ce parc immobilier est vieillissant et énergivore, souvent peu fonctionnel pour les occupants et insuffisamment adapté à l'accueil du public, en particulier s'agissant de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite.

La direction de l'immobilier de l'État (DIE) porte ce programme dont l'objectif est « *d'accélérer la transition énergétique du parc immobilier de l'État* ». Il est espéré des travaux à réaliser une réduction de la consommation énergétique de ces sites permettant de faire baisser de 50 % leurs émissions de gaz à effet de serre et de 67 % le montant des factures énergétiques des services. Les travaux devront permettre également d'optimiser l'occupation des surfaces pour regrouper des services dans des espaces de travail modulables favorisant la mutualisation des équipes et des projets.

À l'issue des expertises de l'existant et des performances énergétiques attendues réalisées en 2018 par la DIE, puis d'un examen par la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) des projets déposés, **39 sites ont été retenus** en juillet 2019, représentant une surface développée totale de 600 000 m². À terme, 239 000 m² de surface utile pourraient être libérés, réduisant les charges annuelles de loyers et d'exploitation, en particulier celles relatives à l'éclairage, au chauffage et à la climatisation.

Les projets retenus constituent des opérations de rénovation ou d'extension (35 sites) ou de reconstruction (4 sites).

NATURE DES TRAVAUX PROJETÉS POUR LES CITÉS ADMINISTRATIVES RETENUES

Cités qui seront vendues (6)	– Toulouse, Nantes, Nancy, Lille, Lyon et Amiens Leur sort (démolition ou rénovation) sera décidé par le nouveau propriétaire après la vente
Cités qui seront construites sur de nouvelles emprises (4+2)	– Lille, Lyon, Amiens et Nantes Les cités 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 (3)	– La Rochelle, Strasbourg, Toulon
Cités qui seront rénovées (30)	– 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 * Ces projets intègrent une démolition partielle avec reconstruction, mais sans extension de l’emprise (réduction de la surface globale).

Source : réponses au questionnaire.

● Au 15 juillet 2019, l’intégralité des crédits du programme a fait l’objet d’une programmation et d’une répartition entre les projets.

Sur le plan opérationnel, la mise en œuvre de chaque projet relève de la responsabilité du préfet de département en tant que maître d’ouvrage. Un comité de pilotage rassemblant sous son autorité l’ensemble des services concernés ainsi qu’une équipe projet sont mis en place pour chaque cité. La DIE, en tant que responsable du programme, assure le pilotage et le suivi de la bonne mise en œuvre des projets et le maintien des performances prévues.

2. Une enveloppe quinquennale d’un milliard d’euros située hors compte d’affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l’État*

L’enveloppe pluriannuelle de crédits du programme 348 s’élève à **1 milliard d’euros en AE et CP pour la période 2018-2022**, dont 655 millions d’euros sont prévus pour être consacrés à la performance énergétique.

S’agissant d’une programmation dans le cadre de la politique immobilière de l’État (PIE), la rénovation des cités administratives aurait pu théoriquement être réalisée par le recours au compte d’affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l’État*. Cependant, compte tenu des montants en jeu et des contraintes fortes pesant sur l’utilisation des fonds ouverts sur ce CAS, en particulier l’engagement des dépenses à hauteur des recettes issues des produits de cession et de redevance domaniale, la mobilisation d’une telle enveloppe pour des dépenses de rénovation et d’entretien aurait été inenvisageable sans qu’elle ne se fasse au détriment d’autres bâtiments de l’État, notamment les autres sites multi-occupants.

3. Une maquette de performance renouvelée en 2020 et 2021 mais encore perfectible

- Les indicateurs de performance présentés lors des deux premiers PAP, en 2018 et 2019, n'étaient guère satisfaisants.

En premier lieu, l'objectif ne cadrerait pas avec la priorité définie par le GPI, précisément axée sur la transition énergétique. En outre, le premier indicateur reposait sur une logique d'évaluation *ex post* de la performance énergétique, une fois l'ensemble des projets achevé, tandis que le second indicateur relatif à l'avancement des projets s'appuyait sur la consommation des AE votées en LFI, ce qui ne donnait pas d'information sur l'état réel des projets financés.

ANCIENNE MAQUETTE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 348

Objectifs/ indicateurs	Libellés	Cibles 2019
Objectif 1	Optimiser le parc immobilier	
Indicateur 1.1	Performance énergétique (en kWh/m ²)	ND
Indicateur 1.2	Investir en vue de réduire les dépenses immobilières relatives aux cités administratives et aux sites multi-occupants (% avancement des projets)	100

Source : PAP 2018-2019.

- Suite à ces critiques émises tant par le rapporteur ⁽¹⁾ que par la Cour des comptes ⁽²⁾, la DIE a procédé à des ajustements et des redéfinitions au niveau de la maquette de performance, en cohérence avec le GPI.

D'une part, les deux indicateurs sont remplacés pour tenir compte du fait que les économies d'énergie sont de deux ordres :

- d'une part, des gains sur la facture énergétique des cités administratives grâce à l'amélioration de la performance énergétique ;

- d'autre part, des gains issus de la suppression de factures énergétiques, au titre de la libération de biens locatifs et domaniaux.

Un nouvel objectif et son indicateur sont créés pour mesurer l'efficacité du programme, c'est-à-dire le coût par kWh d'énergie primaire économisé pour la totalité des 39 projets lauréats, avec une cible finale de 7,1 kWh d'énergie primaire.

(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° 3011), par M. Benjamin Dirx, rapporteur spécial, p. 27.

(2) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, p. 24-25.

NOUVELLE MAQUETTE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 348 (PAP 2021)

Objectifs/ indicateurs	Libellés	Cibles 2021
Objectif 1	Assurer la transition énergétique dans le cadre de la PIE	
Indicateur 1.1	Économie d'énergie attendue (indicateur en kWhep en fin de programme)	139 000 000 kWhep/an
Indicateur 1.2	Optimisation de la surface occupée (indicateur en m ² de surfaces utiles brutes restituées en fin de programme)	239 000 m ² SUB
Objectif 2	S'assurer de l'efficacité des projets financés	
Indicateur 2.1	Efficacité énergétique – Coût du kWhep économisé (indicateur en € investi / kWhep économisé en fin de programme)	7,1 €/Kwh

Source : PAP 2020-2021.

Le suivi des indicateurs définis dans les dossiers présentés par les préfets de département est assuré au cours de la mise en œuvre des projets dans le cadre du dispositif de suivi mis en place par la DIE avec les porteurs de projets.

● Cependant, pas plus que sous l'ancienne maquette, l'atteinte des cibles finales des trois nouveaux indicateurs et la complétude des deux objectifs ne pourront être évaluées avant la mise en service effective des cités administratives rénovées ou reconstruites, de sorte que **la dimension « pilotage » de la mission est absente de la maquette.**

De plus, force est de constater que l'indicateur d'efficacité énergétique (indicateur 2.1) n'est, en fin de compte, que le ratio du montant total des CP consommés au final (donc un milliard d'euros) rapporté aux économies d'énergie attendues telles que retranscrites par l'indicateur 1.1 (soit 139 000 000 kWh d'énergie primaire par an), de sorte qu'**il n'apporte aucune information nouvelle.**

Le rapporteur spécial ayant appelé à **faire évoluer cette situation**, la DIE et la direction du budget lui ont indiqué que, de leur point de vue, il était préférable de conserver la maquette du PAP en la complétant d'une information hors volet « performance » permettant le suivi du programme en « *consolidant les données calendaires suivies sur chaque projet afin d'établir un indicateur global d'avancement du programme* »⁽¹⁾.

Le PAP 2021 fournit désormais une information sur l'état d'avancement des projets mais **celle-ci est très parcellaire et globalisée :**

Projets	Labellisations	Programmes de travaux validés	Travaux immobiliers engagés
Nombre de cités concernées	39	30	3
Dépenses engagées (en millions d'euros)	992	823	117

Source : PAP 2021.

(1) Annexe 25, op. cit., p. 28.

B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2021

1. Les AE de la programmation pluriannuelle ont déjà été entièrement engagées

Pour 2021, aucun crédit n'est demandé en AE. En effet, la totalité des AE prévues, soit un milliard d'euros, ont été engagées sur les exercices 2018 à 2020. En revanche, **seront ouverts 277,49 millions d'euros en CP** sur 2021 contre 168 millions d'euros (+ 65 %) en 2020, traduisant ainsi la montée en charge des projets du programme.

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 et au-delà	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prévision	20	20	900	100	80	168	0	277,5	0	385,8
Exécution	5,6	1,8	93,5	11,9	49,6	10,7	–	–	–	–

* Pour 2020, exécution au 30 août 2020.

Source : réponses au questionnaire.

Ainsi :

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

– 900 millions d'euros ont été ouverts en AE dès 2019, soit la quasi-totalité des crédits prévus dans la programmation initiale, afin d'engager au plus tôt l'ensemble des travaux de rénovation, accompagnés de 100 millions d'euros de CP ;

– 80 millions d'euros ont été ouverts en AE en 2020, correspondant au solde de l'enveloppe budgétaire d'un milliard d'euros, afin de pouvoir anticiper le lancement des derniers projets retenus, tandis que les CP ont connu logiquement une forte augmentation à 168 millions d'euros, dépassant ainsi le montant des AE pour la première fois ;

– pour 2021, plus aucune AE n'est inscrite tandis que 277,5 millions d'euros sont prévus en CP.

2. Une consommation extrêmement réduite des crédits

L'essentiel des dépenses qui sont réalisées sur ce programme relève de dépenses d'investissement (titre 5). Il n'y a pas crédits relevant du titre 2.

Les études (**action n° 11**) comprennent, d'une part, des diagnostics préalables à l'élaboration des programmes (études de structure, diagnostics amiante-plomb, études géotechniques, etc.), d'autre part, des prestations de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui peuvent s'étendre tout au long de l'opération (architecte, mission OPC, contrôle technique, mission SPS, etc.).

Les dépenses de gros entretien et de réhabilitation (**action n° 12**) correspondent aux travaux lourds de restructuration des bâtiments des cités administratives tels que curage, désamiantage, gros œuvre, couvertures et étanchéité, isolation, menuiseries intérieures et extérieures, CVC, installation de panneaux photovoltaïques, etc.

Pour certaines opérations de rénovation, des décisions d'abandon des sites existants ont été prises, ce qui implique la nécessité d'acquérir de nouvelles emprises foncières, déjà construites ou à construire. Les crédits prévus pour l'acquisition des projets concernés font l'objet de l'**action n° 13**.

Alors que le processus de sélection des cités administratives à traiter s'est achevé en juillet 2019, **la consommation des crédits reste très réduite**, tant en AE qu'*a fortiori* en CP.

Le tableau ci-après rend compte de la consommation des crédits en 2018 et 2019 et des reports des crédits de 2018 à 2021.

RÉPARTITION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS PAR ACTION

(en millions d'euros)

	LFI 2018		Exécuté 2018		LFI 2019		Exécuté 2019		LFI 2020		PLF 2021		Total *		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
11	Études	20	20	5,3	19	20	20	11	7,6	19	57	0	50,3	59	147,3
12	Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire	-	-	-	37	465	47	82	3,9	37	72	0	105,8	502	224,8
13	Acquisitions, constructions	-	-	0,3	24	415	33	0,4	0,4	24	39	0	121,4	439	184,8
Total P. 348		20	20	5,6	1,8	900	100	93,4	11,9	80	168	0	277,5	1 000	556,9
Reports		-	-			14,4	18,2			822,3	33,6	706	0		
Ressources disponibles		20	20			914,4	118,2			902,3	201,6	706	277,5		

* LFI 2018-2020 et PLF 2021.

Source : réponses au questionnaire.

Selon la DIE, au 31 août 2020, la consommation des crédits était de 49,6 millions d'euros en AE et de 10,7 millions d'euros seulement en CP. Cette sous-consommation est imputable à la crise sanitaire.

3. L'avancement des projets immobiliers est freiné par la crise de la Covid

- Les équipes de la DIE et les équipes projet sur le terrain sont restées mobilisées pour travailler sur les projets tout au long de la crise sanitaire.

La DIE précise que « *la crise a demandé **une adaptation rapide des services pour accompagner au mieux les maîtrises d'ouvrage locales dans la gestion de ses impacts*** ». Ainsi, sur le plan organisationnel, les services ont travaillé à distance en utilisant les outils informatiques préexistants, tels que les plateformes de partage de fichier en ligne, les outils de visio-conférence, pour collaborer en interne ainsi qu'avec les administrations déconcentrées et leurs équipes projet. La DIE a également mis en place une cellule de crise pour accompagner les porteurs de projet sur les impacts sanitaires, juridiques et financiers de la crise.

- Dans la mesure où la plupart des projets sont encore en phase de définition de programme ou de dialogue compétitif, la crise sanitaire a **un impact globalement limité** sur les travaux d'études et de préparation de consultation d'entreprises, grâce à la mobilisation des équipes.

En revanche, **des décalages calendaires plus ou moins importants** sont constatés sur les procédures déjà lancées et les travaux en cours :

- le chantier de la cité de Rouen a accusé un retard correspondant à la période de confinement ;

- les dialogues compétitifs des marchés globaux de performance du Grand Est, en cours de négociation, ont été décalés, faute de pouvoir les assurer de manière présente et de permettre aux candidats de visiter les cités administratives concernées ;

- certaines consultations de marché public en cours ont dû être aménagées avec un allongement des délais de remise des offres, afin de laisser le temps aux candidats de s'organiser pour déposer leur dossier ;

- certaines études préalables (fouilles archéologiques, diagnostic de structure, diagnostic de potentiel photovoltaïque, diagnostic amiante, etc.) ont dû être repoussées, lorsqu'elles nécessitaient la présence des prestataires sur les sites ;

Ces ajustements ont entraîné des décalages dans les calendriers de mise en œuvre des projets. À ce stade, selon la DIE, on constate un retard d'environ trois mois dans la signature des différents marchés. Certaines maîtrises d'ouvrage annoncent pouvoir rattraper ce retard sur des phases ultérieures des projets (notamment sur les travaux) et d'autres, indiquent décaler la date de livraison d'autant.

En 2020, la dépense serait ainsi en forte baisse du fait du décalage à 2021 de la signature de plusieurs contrats globaux de travaux. **Au final, la DIE évalue à 199 millions d’euros la dépense d’AE en 2020 et à 53 millions d’euros la dépense de CP.**

● En fin de compte, le retard pris lors phase étude et contractualisation – certes en lien avec l’objectif de maîtrise des coûts et de la qualité de chaque projet – et le ralentissement des opérations dû à la crise sanitaire et les incertitudes sur sa durée, causent **un important décalage calendaire** par rapport au calendrier prévu en 2018. Ainsi, la DIE indique que **des CP seront demandés en lois de finances pour 2022 et 2023** ⁽¹⁾. Les CP partiellement consommés feront l’objet de demande de réouverture sur les exercices suivants.

4. Projets sélectionnés et choix de la procédure pour la réalisation des travaux

● Les dix cités qui feront l’objet de travaux de rénovation les plus importants représentent près des trois-quarts des financements apportés au programme.

Le tableau ci-après récapitule les caractéristiques des trente-neuf projets sélectionnés (nature des travaux, montant, modalités contractuelles, date de début des travaux, date de livraison prévue). Les projets sont classés dans l’ordre décroissant de coût.

(1) La livraison de la dernière cité administrative, celle de Grenoble, interviendrait en mai 2024 (cf. tableau *infra*).

LISTE DES CITÉS ADMINISTRATIVES FAISANT L'OBJET D'UN PROJET AU TITRE DU PROGRAMME 348

Cité	Date de sélection	Nature des travaux	Montant du projet (en euros)	Modalités contractuelles	Date de signature du MGP ou MCR	Date de signature marché de MOE	Date de début des travaux	Date de livraison
Lille	11/01/2019	Construction neuve	149 400 000	MGP	févr.-21		juin-21	décembre-22
Rouen	21/02/2019	Rénovation	96 000 000	MCR	déc.-19		février-20	juillet-23
Toulouse	28/05/2019	Rénovation/Construction neuve	89 920 000	MGP	mai-21		octobre-21	novembre-23
Lyon	14/03/2019	Construction neuve	88 400 000	MGP	févr.-21		septembre-21	avril-23
Amiens	21/02/2019	Construction neuve	74 700 000	MGP	janv.-21		novembre-21	juillet-23
Strasbourg	25/01/2019	Rénovation/Construction neuve	54 700 000	MGP	févr.-21		novembre-21	décembre-23
Nantes	21/02/2019	Construction neuve	49 285 000	MGP	mars-21		septembre-21	octobre-23
Bordeaux	06/12/2018	Rénovation	47 520 000	MOP Classique		septembre-20	juin-21	juillet-23
Toulon (Les Lices / Lorgues)	25/01/2019	Rénovation/Construction neuve	37 090 000	MGP	janv.-21		septembre-21	décembre-23
Orléans	28/05/2019	Rénovation	36 940 000	MGP	mars-21		septembre-21	juin-23
Nancy	28/05/2019	Rénovation	32 500 000	MGP	mars-21		novembre-21	juillet-23
Colmar	11/01/2019	Rénovation/Construction neuve	31 457 000	MGP	nov.-20		juillet-21	décembre-23
Mulhouse	18/01/2019	Rénovation	19 147 000	MGP	févr.-21		novembre-21	octobre-23
Melun	18/01/2019	Rénovation	18 750 000	MOP Classique		septembre-20	mai-21	décembre-23
Cergy-Pontoise	05/02/2019	Rénovation	16 290 000	MOP Classique		décembre-19	décembre-20	décembre-23
Avignon	28/05/2019	Rénovation	14 008 000	MOP Classique		septembre-20	novembre-21	août-23
Agen	06/12/2018	Rénovation	10 600 000	MOP Classique		septembre-20	décembre-21	décembre-23
Mâcon	28/05/2019	Rénovation	9 710 000	MOP Classique		octobre-20	octobre-21	septembre-23
Alençon	28/05/2019	Rénovation	8 432 000	MOP Classique		août-20	avril-21	décembre-22
Brest	12/07/2019	Rénovation	8 284 000	MOP Classique		octobre-20	mars-22	octobre-23
Albi	18/12/2018	Rénovation	8 044 000	MGP	déc.-20		juin-21	décembre-22
Grenoble	12/07/2019	Rénovation	8 042 000	MOP Classique		décembre-20	février-22	mai-24
Tulle	28/05/2019	Rénovation	7 655 000	MOP Classique		octobre-20	juillet-21	février-23
Metz	18/12/2018	Rénovation	7 562 000	MOP Classique		septembre-20	septembre-21	octobre-22
Bar-le-Duc	12/07/2019	Rénovation	7 434 000	MOP Classique		juillet-20	septembre-21	février-23
Tours	25/01/2019	Rénovation	6 790 000	MOP Classique		septembre-20	février-22	octobre-23

Cité	Date de sélection	Nature des travaux	Montant du projet (en euros)	Modalités contractuelles	Date de signature du MGP ou MCR	Date de signature marché de MOE	Date de début des travaux	Date de livraison
Périgueux	28/05/2019	Rénovation/Construction neuve	6 114 000	MOP Classique		novembre-20	septembre-21	mars-23
La Rochelle	12/07/2019	Rénovation	5 640 000	MOP Classique		avril-21	février-22	septembre-23
Besançon	27/11/2018	Rénovation	5 400 000	MOP Classique		janvier-20	octobre-20	mai-22
Guéret	11/01/2019	Rénovation	4 980 000	MOP Classique		janvier-21	novembre-21	décembre-22
Tarbes	12/07/2019	Rénovation	4 861 000	MOP Classique		janvier-21	décembre-21	décembre-22
Bourges	15/11/2019	Rénovation	4 192 000	MOP Classique		mars-21	janvier-22	décembre-23
Dijon	12/07/2019	Rénovation	4 096 000	MOP Classique		novembre-20	décembre-21	mars-23
Saint-Lô	28/05/2019	Rénovation	3 742 000	MOP Classique		janvier-21	juin-22	décembre-23
Clermont-Ferrand	28/05/2019	Rénovation	3 165 000	MOP Classique		septembre-20	avril-21	décembre-22
Soissons	28/05/2019	Rénovation	2 742 000	MOP Classique		septembre-20	décembre-21	décembre-22
Charleville-Mézières	28/05/2019	Rénovation	2 710 000	MOP Classique		juillet-20	avril-21	décembre-22
Limoges	05/02/2019	Rénovation	1 569 000	MOP Classique		octobre-20	juin-21	juillet-22
Aurillac	06/12/2018	Rénovation	736 001	MOP Classique		juillet-20	novembre-21	septembre-22

Source : réponses au questionnaire.

● Les travaux correspondant font l'objet de différentes modalités de contractualisation :

– 12 sont passés selon **la procédure du marché global de performance** (art. L. 2171-3 du code de la commande publique) : il s'agit des cités administratives de Toulouse, Nantes, Orléans, Nancy, Lille, Strasbourg, Colmar, Mulhouse, Lyon, Amiens, Albi et Toulon ;

– la cité de Rouen fait l'objet d'**un marché de conception-réalisation** (art. L. 2171-2 du code de la commande publique) ;

– les travaux des autres sites sont contractualisés de façon classique, c'est-à-dire par **des marchés de maîtrise d'œuvre et des marchés de travaux allotis**.

Les marchés globaux de performance

Les marchés globaux de performance (MGP) succèdent aux marchés de conception, de réalisation, d'exploitation et maintenance (CREM) et aux marchés de réalisation, d'exploitation et de maintenance (REM) prévus par l'ancien article 73 du code des marchés publics.

Défini par l'article L. 2171-3 du code de la commande publique, le marché global de performance permet à l'acheteur, par dérogation au principe d'allotissement, d'associer l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations (de travaux, de fournitures ou de services), afin de **remplir des objectifs chiffrés de performance**.

Le dispositif n'est toutefois pas limité à la seule performance énergétique. Il peut être utilisé pour satisfaire **tout objectif de performance mesurable**. Il peut s'agir notamment d'objectifs définis en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique. Ces objectifs peuvent se cumuler.

Une particularité notable du marché global de performance est d'autoriser, sans avoir besoin de la justifier par des motifs d'ordre technique ou d'amélioration d'efficacité énergétique, l'association des missions de maîtrise d'œuvre à celle d'entrepreneur, dès lors que celui-ci s'engage sur des objectifs chiffrés de performance.

L'entrepreneur titulaire du marché perçoit, d'une part, une rémunération pour la conception et la réalisation de l'ouvrage public, d'autre part, une rémunération distincte pour la maintenance et l'exploitation pour laquelle les objectifs de performance sont pris en compte. **La rémunération du titulaire sera donc modulée en cas de sous-performance ou de sur-performance**.

La direction des affaires juridiques (DAJ) précise qu'« *il convient de veiller à ce que la rémunération du titulaire ne soit pas substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ou de l'ouvrage, ce qui pourrait entraîner une requalification du contrat en concession de travaux.* »

Source : fiche DAJ « Les marchés globaux », 2020

D'une manière générale, les marchés globaux de performance sont assez peu utilisés.

Ils présentent toutefois l'avantage qu'**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 »**. Dans le cadre d'un marché « classique », les clauses relatives à la non-atteinte des objectifs de performance sont plus difficiles à activer dans la mesure où les responsabilités peuvent être partagées entre la conception (maîtrise d'œuvre, architecte), la réalisation (les titulaires des différents lots techniques) et la maintenance-exploitation (qui peut également faire l'objet de nombreux lots).

La DIE justifie le recours aux marchés globaux de performance « *pour les projets les plus importants et les plus porteurs de gains énergétiques* ». Pour les opérations plus modestes, elle fera appel à des marchés de commissionnement pour suivre l'atteinte de la performance.

La Cour des comptes souligne cependant que 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 préconise, « *compte tenu des montants financiers en jeu (900 millions d'euros)* », d'examiner attentivement, « *en amont de la passation des marchés globaux de performance, les risques financiers pesant sur les pouvoirs adjudicateurs* ». La DIE reconnaît à cet égard que « *les marchés globaux de performance sont en outre des instruments juridiques complexes et nouveaux que toutes les équipes ne maîtrisent pas encore* ».

La pertinence du choix des modalités contractuelles, comme l'atteinte des objectifs et la durée réelle des travaux, ne pourront donc être constatés qu'*ex post*. Ainsi, beaucoup d'incertitudes entourent la réussite du programme 348.

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

A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

1. Le FTAP, un levier de financement des transformations structurelles de l'administration

• Le fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) porte l'ambition du programme « Action publique 2022 » lancé en 2017 destiné à **accélérer la transformation des métiers de l'administration en s'appuyant sur les leviers du numérique et de l'innovation**. À travers lui, trois objectifs sont poursuivis :

– **améliorer la qualité des services publics** en renforçant la confiance entre l'utilisateur et l'administration, notamment par la simplification des procédures administratives grâce à la transformation numérique ;

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

– **participer pleinement à l'effort de maîtrise de la dépense publique**.

Jusqu'en 2020 sous la responsabilité de la direction du budget (DB), le programme est placé à compter du 2021 **sous la responsabilité du délégué interministériel à la transformation publique (DITP)**. Il vise à « *accompagner la transformation de l'action des services de l'État et de ses opérateurs, en vue d'améliorer le service rendu aux usagers, la qualité de vie au travail des agents publics et de réduire la dépense publique, en améliorant ainsi le potentiel de croissance du pays* ».

Les projets soutenus par le FTAP doivent participer à la transformation de l'État, générer des économies, améliorer la qualité du service rendu aux usagers et les conditions de travail des agents. Les principaux lauréats du fonds sont donc en grande majorité des projets informatiques ou de réorganisation. Y sont cependant éligibles les projets immobiliers, même si ceux-ci sont encore très peu nombreux. Une exception est à relever : le projet « Prisons expérimentales » du ministère de la justice, lauréat du second appel à projets en 2019.

La sélection des lauréats est opérée par un comité de pilotage. Une fois sélectionnés, **les projets lauréats font l'objet d'une contractualisation**.

La sélection des projets au titre du FTAP

Les projets sont sélectionnés par vagues d'appels à projets (AAP), afin de permettre une comparaison des projets entre eux et d'en optimiser ainsi la sélection. Un comité de pilotage désigne les projets lauréats. Il est composé de la ministre de la transformation et de la fonction publiques, du secrétaire d'État au numérique, de cinq personnalités qualifiées issues du monde de l'investissement et de la sphère publique, du délégué interministériel à la transformation publique (DITP), du secrétaire général pour l'investissement (SGI) et de la directrice du budget (DB).

Les projets doivent respecter **plusieurs critères d'éligibilité** pour être financés par le fonds :

- poursuivre les objectifs stratégiques du fonds ;
- permettre de réaliser des économies budgétaires significatives, qui doivent être mesurables et pérennes ;
- être portés en priorité par l'État et ses opérateurs ;
- avoir une taille adaptée pour avoir un impact en termes de modernisation de l'action publique ;
- être cohérents avec les priorités stratégiques ministérielles ou interministérielles, notamment déclinées dans les feuilles de route ministérielles, dans les décisions du comité interministériel de la transformation publique (CITP) ainsi que dans les plans de transformation ministériels ;
- être cofinancés par le ou les porteurs de projet.

Les projets éligibles sont ensuite sélectionnés sur la base des cinq critères suivants :

1. Des **économies substantielles et pérennes** permises par le projet, avec une cible de rendement d'un euro d'économies pour un euro investi trois ans après l'investissement réalisé par le FTAP ;
2. L'ambition en matière d'**amélioration de la qualité de service aux usagers et des conditions de travail des agents** ;
3. Le **caractère stratégique et novateur du projet proposé**, en cohérence avec l'action du Gouvernement en matière de transformation publique ;
4. La **qualité de la gouvernance** et des moyens de conduite du projet ;
5. Pour les projets spécifiquement numériques, la conformité aux principes de l'État plateforme.

Une fois sélectionnés, les projets donnent lieu à **un contrat de transformation** conclu entre les porteurs de projet, d'une part, et la DB et la DITP, d'autre part. Ce contrat précise l'objet et le calendrier de réalisation du projet, sa gouvernance, ses conditions de financement, les économies attendues ainsi que les indicateurs d'avancement et de résultat. Une fois ces contrats signés, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement concernés sont consommés selon les besoins et l'avancement de chaque projet, tels que mesurés par les indicateurs prévus par les contrats.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

- L'enveloppe pluriannuelle de crédits sur le programme 349 s'élève à **700 millions d'euros en AE et CP pour la période 2018-2022.**

Les appels à projets conduits en 2018, 2019 et 2020 ont permis d'allouer à près de 80 projets une enveloppe d'environ 490 millions d'euros.

Le programme 349 ne comportant qu'un seul budget opérationnel de programme (BOP), chaque ministère et préfecture de région, ainsi que les préfets de départements porteurs de projets lauréats, se voient confier par délégation de gestion les crédits permettant d'exécuter les dépenses. Pour les petits projets, l'intégralité des crédits peut être mise à disposition à la signature du contrat.

2. Les indicateurs et le retour sur investissement

- À l'occasion du précédent rapport, le rapporteur spécial formulait deux observations, également partagées par la Cour des comptes ⁽¹⁾, concernant les indicateurs du programme :

- s'agissant de 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 permettent pas d'apprécier précisément la qualité de la gestion** des dossiers : 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 à compter de l'accusé de réception des dossiers complets par le comité de sélection » 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 DB a tenu compte de ces recommandations. Ainsi, le sous-indicateur « Taux de sélectivité des projets », qui n'est pas révélateur de l'activité ou de l'efficience du fonds, est supprimé pour 2021. Le sous-indicateur « Délai d'instruction moyen des projets à compter de l'accusé de réception des dossiers complets par le comité de sélection » est conservé.

(1) Cour des comptes, NEB 2018, p. 41, et NEB 2019, p. 31.

Conformément au vœu du rapporteur spécial⁽¹⁾, un sous-indicateur « Pourcentage de lauréats pour lesquels le contrat est signé au cours de leur année de sélection » est ajouté. **Il permettra de rendre compte de la durée de la rédaction et de la signature du contrat**, étape de la vie des projets qui est souvent à l'origine d'une sous-consommation des crédits. En effet, la signature du contrat conditionne la mise à disposition des crédits de la première année. Reconstitué pour les années précédentes, ce pourcentage s'établit à 26 % pour 2018 et 34 % pour 2019. Le résultat pour l'année 2018 est expliqué par les délais nécessaires à la mise en place du dispositif de contractualisation sur la première année d'existence du FTAP. Les résultats pour l'année 2019 montrent une progression positive témoignant d'une meilleure appropriation du Fonds par tous les acteurs concernés.

Pour l'indicateur 2.1 « Part des projets ayant un impact direct sur la qualité de service aux usagers ou sur la qualité de travail des agents », le sous-indicateur unique est remplacé par deux sous-indicateurs permettant d'**appréhender de manière différenciée l'impact des projets sur les usagers, d'une part, et sur les agents, d'autre part.**

S'agissant de l'indicateur 2.2 « Retour sur investissement attendu des projets financés », sur la base des contrats signés en 2018, en 2019 et en 2020, une économie pérenne d'environ **1,3 euro** serait permise par chaque euro investi dans le FTAP. Pour 2021, un ratio de 1 est donc présenté en prévision et en cible. Pour le rapporteur spécial, cette cible doit être considérée comme une performance minimale.

Le retour sur investissement (*Return on investment* ou ROI)

La méthodologie utilisée pour déterminer le ROI du projet repose sur le dossier de candidatures déposé par les porteurs de projet qui doit contenir **une annexe financière obligatoire dans laquelle ils doivent chiffrer et justifier dans le temps les économies permises par le projet**, qu'il s'agisse d'économies nettes ou redéployées. Ce tableau doit être complété par un commentaire littéral suffisamment précis pour comprendre tous les sous-jacents ayant conduit au chiffrage. Après examen et retraitement éventuel, **le montant des économies est comparé au financement demandé** avec une double lecture. Le montant demandé est tout d'abord comparé avec la cible d'un euro d'économies pérennes pour un euro investi. Si cette cible n'est pas atteinte, le montant demandé est comparé avec le cumul des économies sur trois années et, le cas échéant, des recettes nouvelles permises par le projet.

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

Sur 79 dossiers retenus, **58 projets** ont fait l'objet d'une contractualisation à ce jour. Le coût total de ces projets (part financée par le porteur du projet et part financée par le FTAP) s'élève à **641,8 millions d'euros**.

(1) Rapport spécial n°2272 annexe 25 du PLF 2019, p. 51.

Le montant total apporté par le FTAP s'élève à de 332,4 millions d'euros (soit 52 % du montant total), et le montant d'économies récurrentes attendu, sur la base des engagements contractuels des porteurs de projets, atteint 376,0 millions d'euros ;

Ces projets devraient permettre la réalisation de gains de productivité équivalents à 4 771 ETPT.

Le ROI moyen correspondant s'établit à 1,3. Le ROI était de 1,8 sur les 28 premiers projets contractualisés l'année dernière ce qui laisse supposer que les projets contractualisés récemment génèrent moins d'économies que les premiers. C'est un sujet d'interrogation.

La durée moyenne de réalisation des 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

(en euros)

Nom du projet retenu	Coût total du projet	Financement apporté par le FTAP	Montant d'économies attendu	Gains de productivité attendus en ETPT	ROI	Durée de réalisation du projet
Dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme	5 700 000	3 599 000	6 152 000		1,71	3 ans
100 % Démat au ministère de la Culture	7 500 000	2 000 000	1 068 484	17	0,53	3 ans
Numérique en détention (NED)	25 000 000	7 919 700	8 463 740	96	1,07	4 ans
Systèmes experts en météorologie et climat	3 930 000	2 900 000	2 325 000	31	0,80	3 ans
AIFE - Améliorations par l'Innovation pour les Finances de l'État	9 307 780	6 598 000	11 835 000	263	1,79	4 ans
CFVR - Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes	11 700 000	5 200 000	27 786 800	500	5,34	4 ans
Dématérialisation des déclarations foncières des propriétés bâties	5 080 000	4 000 000	6 232 299	100	1,56	3 ans
Indicateurs d'insertion des apprentis et lycéens	4 800 000	1 061 940	1 600 000	0	1,51	3 ans
Incub-O accélérateur régional de la transformation numérique en Occitanie	2 676 750	1 235 000	1 824 000	32	1,48	3 ans
Health data hub	40 000 000	36 000 000	54 200 000	0	1,51	4 ans
PJM - Protection juridique des majeurs (PJM)	4 000 000	2 170 000	3 925 000	25	1,81	4 ans
Intelligence Emploi	49 544 000	20 000 000	27 000 000	447	1,35	4 ans
Maintien dans le logement des personnes vulnérables par les systèmes d'information	7 000 000	1 900 000	6 900 000	57	3,63	4 ans
Prévention des impayés locatifs	4 000 000	2 100 000	2 190 000	30	1,04	3 ans
Supports techniques Media global RadioFrance	3 000 000	1 500 000	1 590 000	7	1,06	2 ans
PILAT	25 957 200	13 359 000	13 468 800	150	1,01	3 ans
MENTOR - Plate-forme interministérielle de formation à distance des agents de l'État	10 108 372	4 955 572	6 278 267		1,27	4 ans

Nom du projet retenu	Coût total du projet	Financement apporté par le FTAP	Montant d'économies attendu	Gains de productivité attendus en ETPT	ROI	Durée de réalisation du projet
« PFRA étendue » : Expérimentation de la mutualisation en interministériel des achats ministériels dans les régions BFC et PACA	5 160 000	3 570 740	5 300 000	0	1,48	3 ans
Télé-enregistrement	5 617 600	986 100	6 025 276	150	6,11	2 ans
Géoplateforme : l'espace public de l'information géographique	11 295 400	3 600 000	3 600 000	45	1,00	3 ans
Team France : développement international des entreprises et des territoires	10 075 000	6 005 000	7 044 390	83	1,17	2 ans
HIPE "Harmonisation et Innovation autour du Parcours de l'Etranger"	14 000 000	7 000 000	4 221 488	21	0,60	3 ans
INPS – Transformation de la police technique et scientifique	10 150 000	5 150 000	2 915 590	39	0,57	4 ans
Le pôle de l'État bisontin, un accélérateur de la modernisation de l'État en région BFC	2 816 428	1 828 928	1 106 320	17	0,60	3 ans
SI national des fourrières en automobiles	4 654 240	1 691 500	1 870 000	0	1,11	4 ans
Chatbot démarches	650 000	325 000	145 000	0	0,45	3 ans
Code du travail numérique	2 860 000	1 900 000	1 920 000	30	1,01	4 ans
EASI Lab	9 335 618	5 977 818	2 861 911	39	0,48	4 ans
MISAOA	11 103 000	2 170 000	1 995 062	8	0,92	4 ans
Cerem'Avenir	26 556 000	12 332 130	12 958 000	190	1,05	4 ans
Surveillance navigation	2 100 000	1 000 000	687 878	10	0,69	2 ans
PIREX	1 630 000	570 000	970 000	10	1,70	4 ans
Foncier innovant	24 310 000	12 122 000	12 603 930	300	1,04	4 ans
Concentrateur DITP	18 396 000	9 000 000	7 426 090	130	0,83	3 ans
Nouveau réseau DGFIP	16 075 400	7 183 400	17 574 557	363	2,45	3 ans
Contrôles DGCCRF	5 515 000	2 605 000	3 840 390	90	1,47	3 ans
Portail Parents	15 800 000	6 500 000	1 385 000	9	0,21	3 ans
RECE	5 000 000	3 000 000	1 812 346	20	0,60	4 ans
OCTO	4 598 849	2 540 000	1 835 009	32	0,72	3 ans
Transate	1 121 700	706 600	281 550	5	0,40	4 ans
Med-FIRSST CONNECTE	820 125	504 131	387 000	0	0,77	3 ans
Santé Franciliens	2 877 200	300 000	6 800 000	136	22,67	1 an
Prison expérimentale	50 000 000	35 000 000	1 300 000	32	0,04	4 ans
Projet 3D : Développement de la Donnée en Douane	29 342 902	18 803 737	18 544 267	483	0,99	3 ans
TNCP : Transformation numérique de la commande publique	16 105 000	9 180 000	6 718 000	99	0,73	3 ans
DataLake DGFIP : Valorisation et mise à disposition des données de la DGFIP	14 875 800	8 295 500	10 890 271	327	1,31	4 ans
E-Contacts Plus : Assistant virtuel	6 124 400	3 678 000	4 962 425	138	1,35	3 ans
Infocentre des Etablissements Publics Nationaux (EPN)	4 464 600	2 652 200	8 235 000	0	3,10	3 ans
Dématérialisation du dossier médical et déploiement de la télémédecine	2 548 400	1 782 240	906 580	2	0,51	3 ans
Dématérialisation et responsabilité sociétale intégrée en HDF	1 431 250	852 450	1 308 000	148	1,53	3 ans
Ligne Directe France Services	603 222	277 484	145 000	1	0,52	2 ans
Cartonaut, transformer la cartographie marine et l'information nautique	5 750 000	1 987 000	1 122 000	10	0,56	3 ans

Nom du projet retenu	Coût total du projet	Financement apporté par le FTAP	Montant d'économies attendu	Gains de productivité attendus en ETPT	ROI	Durée de réalisation du projet
Gestion électronique de document - Gestion électronique de courrier	1 312 447	314 974	2 124 621	42	6,75	4 ans
Remplacement de la PEC (Plateforme d'Échange et de Confiance)	3 850 000	1 275 000	1 275 000	0	1,00	2 ans
France Identité Numérique	45 965 000	27 665 000	27 665 000		1,00	4 ans
Outil de pilotage de la masse salariale	2 750 703	1 070 458	428 183	7	0,40	3 ans

Source : réponses au questionnaire.

B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2021

1. Les AE de la programmation pluriannuelle seront totalement engagées en 2021

● Conformément à la programmation 2018-2022 du programme, un montant cumulé de 645 millions d'euros en AE a été ouvert sur les lois de finances 2018 à 2020, soit la quasi-totalité de la programmation pluriannuelle (700 millions d'euros), tandis qu'en CP, ce sont 365,6 millions d'euros qui ont été ouverts sur la même période, représentant la moitié de l'enveloppe.

Pour **2021**, il est donc prévu d'achever la programmation pluriannuelle en budgétant **50 millions d'euros en AE** ⁽¹⁾. S'agissant des CP, **158,7 millions d'euros** seront ouverts en 2021 pour couvrir les AE antérieures.

En AE, 5 millions d'euros sont prévus sur le titre 2 et 45 millions d'euros sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement, et plus marginalement en dépenses d'intervention. En CP, le même volant de crédits est prévu sur le titre 2. Les crédits de titre 2 ne servent pas à rémunérer des personnels : ils viennent en appui aux projets soutenus (par exemple, recrutement de personnels le temps du projet). Il est procédé en gestion par décret de virement ou de transfert à destination des programmes concernés par les projets lauréats.

Le tableau ci-dessous retrace la prévision de dépenses et les reports de crédits pour le programme sur la période 2018-2022 ainsi que la consommation des crédits pour 2018 et 2019.

(1) Pour mémoire, il est rappelé que la différence entre les 700 millions d'euros de la programmation pluriannuelle, les 645 millions d'euros déjà engagés et les 50 millions d'euros qui seront engagés en 2021, soit 5 millions d'euros, s'explique par le transfert opéré en loi de finances pour 2019 au profit du programme 352 lors de sa création.

PRÉVISION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 349

(en millions d'euros)

		2018		2019		2020		2021		2022 et au-delà	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prévision	Titre 2	0	0	5	5	10	10	5	5	1	1
	Hors titre 2	200	0	240	155	190	196	45	153,7	0	234
	Total	200	0	245	160	200	205,6	50	158,7	1	235
Reports	Titre 2	–	–	–	–	–	–	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
	Hors titre 2	–	–	180	–	354	–	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
	Total	–	–	180	–	354	–	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Crédits disponibles		200	0	425	160	554	205,6	50	158,7	1	235
Exécution	Titre 2	0	0	0	0						
	Hors titre 2	20,1	0	65,3	37,6						
	Total	20,1	0	65,3	37,6						

Source : réponses au questionnaire.

2. Des CP qui montent en puissance mais sur un rythme ralenti par la crise sanitaire

● La consommation des crédits reste limitée sur le programme, tant en AE qu'en CP. **Au 31 août 2020, la consommation s'élevait à 36 millions d'euros en AE et 26 millions d'euros en CP.**

Cette situation s'explique principalement par les raisons suivantes :

– les **délais liés à la sélection des projets lauréats** (comme vu, les projets durent en moyenne 3 ans) reposant sur une procédure d'appels à projet permettant de sélectionner les meilleurs projets et de garantir le respect des critères du FTAP. Le confinement intervenu en cours de sélection pour la première session 2020 a entraîné un allongement de la durée de cette dernière ;

– les **délais liés à la contractualisation avec les porteurs de projets**. La phase de contractualisation nécessite des itérations avec les porteurs sur la base de projets de contrats. Cette phase est particulièrement structurante car elle engage les porteurs sur le déploiement précis de leurs projets, 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** : 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 DINUM ⁽¹⁾, la passation de marchés publics d'AMO, etc. Ces délais de montée en charge expliquent que les niveaux de consommation effectifs soient attendus à un niveau inférieur à celui des crédits mis à la disposition des porteurs pour conduire leurs projets, pourtant établis à partir des échéanciers contractuels ou des demandes actualisées des porteurs ;

– enfin, **le retard pris par les projets en raison de la crise sanitaire.**

● La DB indique toutefois que l'année 2020 a été marquée par un regain d'attractivité du FTAP avec **65 dossiers déposés au total contre 55 en 2019**. Des dossiers à plus forte envergure et répondant directement à des réformes prioritaires ont été présentés à la première session. Ils ont conduit à l'attribution de financements d'un niveau inédit atteignant **139 millions d'euros pour la seule première session**.

Pour la seconde session 2020, les projets déposés présentent une plus grande variété ⁽²⁾. Le ministère de la transition écologique s'est fortement mobilisé et représente près d'un quart des candidatures. Il en est de même pour le ministère de l'intérieur qui a soumis six projets. Les projets des administrations déconcentrées sont, eux, en recul sur l'année. Cela s'explique par l'enveloppe de 34 millions d'euros que le FTAP a choisi de déconcentrer aux préfets de région pour la mise en œuvre des réformes liées à l'organisation territoriale de l'État.

Le montant de crédits reportés est cependant très important (180 millions d'euros en 2019 et 354 millions d'euros en 2020). **La durée de contractualisation des projets et celle des projets eux-mêmes expliquent que le programme, prévu initialement jusqu'en 2022, générera des CP au moins jusqu'en 2024.**

(1) L'avis de la DINUM est requis pour tous les projets informatiques d'un montant supérieur à 9 millions d'euros.

(2) La date de dépôt des dossiers a été décalée du 5 juin au 31 juillet 2020 en raison de la crise sanitaire.

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

A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

1. Un outil d'accompagnement de la transition dans les réformes structurelles à forte dimension RH

Annoncé lors du Comité ministériel de la transformation publique (CITP) du 29 octobre 2018 dans le cadre du programme « Action publique 2022 », le fonds d'accompagnement interministériel « Ressources humaines » (FAIRH) a pour vocation d'**accompagner les reconversions et les mobilités des agents de l'État dans le cadre de transformations de services.**

Porté par le programme 351 créé en loi de finances initiale pour 2019, il permet de financer *« des dispositifs de formation, de valorisation ou d'acquisition des compétences ainsi que des indemnités versées aux agents pour faciliter les mobilités ou les départs hors de la fonction publique »*.

À la différence des programmes 348 et 349, il ne s'inscrit pas dans la programmation pluriannuelle 2018-2022.

Le fonds peut être mobilisé par les ministères et leurs opérateurs ⁽¹⁾ dans le cadre de leurs transformations RH afin de **cofinancer** des mesures d'**accompagnement individuel et collectif** ainsi que des dépenses de **conception et de pilotage de ces transformations.**

Les projets éligibles doivent permettre d'accompagner les agents publics dont les missions et les emplois sont amenés à évoluer, afin de faciliter leur mobilité professionnelle ou géographique, que ce soit au sein de la fonction publique ou vers le secteur privé.

Le FAIRH n'intervient, le cas échéant, qu'en aval de la mise en œuvre d'un processus RH complet mené par l'initiateur du projet, selon le principe du cofinancement. Les projets sont choisis par un comité de sélection ⁽²⁾.

Les critères d'éligibilité sont exposés dans le tableau ci-après.

(1) Un opérateur peut présenter une demande d'intervention au fonds, sous réserve de l'accord de son ministère de tutelle. Cette ouverture reste réservée aux opérateurs qui emploient des agents publics sous plafond d'emplois qui seraient soumis à une restructuration de services.

(2) Ce comité de sélection comprend, outre son président, la directrice du budget, le délégué interministériel à la transformation publique (DITP), un représentant de l'Agence d'accompagnement à la reconversion professionnelle des agents de l'État (ou de sa structure préfigurative jusqu'à sa création), le coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État au secrétariat général du Gouvernement, ainsi que trois personnalités qualifiées dans le domaine RH issues du secteur public ou du secteur privé.

**CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ
AU FONDS D'ACCOMPAGNEMENT INTERMINISTÉRIEL *RESSOURCES HUMAINES***

Critères	Éléments de justification
1. Qualité de la procédure RH proposée	<ul style="list-style-type: none"> Description détaillée de la procédure RH envisagée : périmètre de la restructuration (missions, zones géographiques), calendrier de mise en œuvre, processus d'accompagnement, pré-analyse des profils des agents (corps, effectifs, métiers, pyramide des âges), identification ou pré-identification des débouchés pour les effectifs concernés, modalités de dialogue social et de communication interne, cible organisationnelle, gouvernance (centrale, locale) et articulation des acteurs (définition des rôles, des responsabilités et des niveaux d'engagement des acteurs mobilisés dont association des PFRH).
2. Cohérence du projet avec les enjeux de transformation ministérielle	<ul style="list-style-type: none"> Description de l'importance que revêt le projet de transformation RH au regard des objectifs du plan de transformation ministériel.
3. Description détaillée des besoins	<ul style="list-style-type: none"> Prévisions chiffrées d'utilisation des outils d'accompagnement indemnitaires et de formation, et des dispositifs d'accompagnement des agents relevant des dépenses de fonctionnement.
4. Niveau de cofinancement	<ul style="list-style-type: none"> Présentation du montage financier du projet et de la capacité des co-financeurs à supporter les coûts du projet à leur charge.
5. Impact sur les effectifs et la masse salariale	<ul style="list-style-type: none"> Les employeurs devront indiquer tout élément permettant d'apprécier les impacts sur les effectifs et la masse salariale de la transformation envisagée.

Source : cahier des charges du FAIRH, direction générale de l'administration et de la fonction publique, 2019.

2. Une gouvernance souple adaptée à une prise de décision rapide

Le programme est placé sous la responsabilité du directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Celui-ci préside également le comité de sélection précédemment mentionné.

L'accompagnement financier du fonds correspond à des dépenses ponctuelles :

- Sur le titre 2 : primes non récurrentes d'accompagnement des mobilités géographiques et fonctionnelles, indemnités de départ volontaire ;

- Sur le titre 3 : prestations d'accompagnement RH individuel (*coaching*, bilan de compétences, soutien à la création d'entreprise, etc.) ou collectif (audit organisationnel, étude d'impact RH, expertise demandée par le CHSCT, appui méthodologique au dialogue social, etc.).

Afin de garantir la fluidité et la simplicité du processus, le comité de sélection se réunit autant que de besoin, en fonction des demandes portées par les ministères ou leurs opérateurs. Il est alimenté par les échanges entre la DGAFP et le porteur du projet visant à éprouver la solidité du dossier proposé.

Pour les projets de transformation s'échelonnant sur plusieurs années, l'initiateur transmet au comité de sélection une fiche financière retraçant la prévision pluriannuelle des dépenses. La validation du projet donne lieu à un engagement ferme la première année. Les tranches restantes font l'objet d'un accord conditionnel et sont examinées en budgétisation chaque année sous réserve d'une actualisation de la pertinence et de la trajectoire des dépenses envisagées

3. La rapidité de traitement des dossiers est la seule information fournie par l'unique indicateur

La maquette de performance comprend **un unique objectif**, intitulé « *S'assurer d'un fonctionnement efficient du fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines* », mesuré également 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* ». Cet indicateur a été choisi pour mesurer la rapidité avec laquelle le comité de sélection est en capacité d'informer, le cas échéant, les porteurs de projets du montant des plafonds de cofinancement alloués.

La cible a été fixée à 60 jours par le PAP 2019. Dans les faits, le délai moyen d'instruction des 12 dossiers reçus en 2019 n'a été que de 10,3 jours, **un délai particulièrement réduit** pour lequel la DGAFP donne une double explication : d'une part, les dossiers déposés ont été identifiés en amont de leur dépôt, d'autre part, les porteurs de projets ont été accompagnés par le fonds pendant la phase de constitution des dossiers.

Le PAP 2020 a ramené à 50 jours le délai ciblé pour l'instruction des dossiers, cible maintenue dans le PAP 2021.

Comme dans le précédent rapport spécial, le rapporteur spécial note que cet indicateur ne donne **pas d'information utile** s'agissant de la performance des crédits engagés par rapport à l'objectif fixé.

B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2021

1. Une enveloppe pour 2021 identique à celles des deux budgets précédents

Dans le prolongement des deux précédentes lois de finances initiales, et conformément à la proposition du comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 29 octobre 2018 de doter le FAIRH « *d'au moins 50 millions d'euros par an* »⁽¹⁾, le PLF 2021 prévoit pour le programme 351 **un montant de crédits de 50 millions d'euros en AE et en CP** dont 40 millions de crédits de titre 2 et 10 millions d'euros pour couvrir les dépenses de fonctionnement.

(1) Dossier de presse du CTIP du 29 octobre 2018, p. 10.

Quand bien même le programme ne fait pas véritablement l'objet d'une programmation pluriannuelle, la DGAFP a indiqué au rapporteur spécial que des crédits identiques sont envisagés pour 2022.

2. Un programme comportant essentiellement des crédits de titre 2 mais ne portant aucun emploi

- Sur le plan de la maquette budgétaire, il convient de relever que 80 % des crédits ouverts en LFI sur ce programme sont des crédits de titre 2. Dans la mesure où **le FAIRH ne porte pas d'emplois**, les crédits concernés ne peuvent pas être consommés directement.

La DGAFP procède donc à la mise en place des fonds par décret de virement ou transfert de crédits au programme support du projet cofinancé, à charge pour le responsable de programme concerné de mettre à disposition des destinataires finaux les crédits alloués.

Les financements du fonds, ou le cas échéant la tranche annuelle correspondant à l'exercice en cours, sont ainsi mis à disposition du ministère, après avis du CBCM, au troisième trimestre, sur la base des sommes déjà décaissées et des dépenses prévisionnelles à échoir, dans la limite du plafond fixé pour l'exercice en cours. Le cas échéant, la DGAFP peut procéder à des redéploiements des plafonds de financement des projets en retard de phase vers ceux en avance de phase.

- Or le montant des crédits de titre 2 pouvant faire l'objet d'un décret de virement est plafonné à 2 % des crédits ouverts en loi de finances pour chacun des programmes concernés ⁽¹⁾.

Ce plafonnement pose problème. Ainsi, s'agissant de l'exécution 2019, la Cour des Comptes a constaté que *« cette limite a notamment rendu impossible le financement par décret de virement de l'un des projets lauréats du FAIRH, porté par la DGFIP. La direction du budget a donc décidé de procéder à une levée de réserve de précaution du programme 156 porté la DGFIP, à hauteur du montant financé par le FAIRH et de neutraliser l'impact budgétaire de cette décision en majorant à due proportion le montant des crédits du programme 351 annulés en loi de finances rectificative »* ⁽²⁾. Cette opération de compensation représente à elle seule 6,82 millions d'euros (AE et CP) sur les 47,06 millions d'euros (AE et CP) de crédits du programme annulés en loi de finances rectificative pour 2019.

- La spécificité du fonctionnement par décret de virement ou transfert de crédits propre à l'architecture budgétaire du programme rend également le suivi de la consommation des crédits impossible dans Chorus, ce qui apparaît comme dirimant.

(1) Article 12 de la LOLF.

(2) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, p. 5.

3. Une enveloppe 2020 largement sous-consommée

● En 2019, 8,9 millions d’euros seulement, dont 7,4 millions d’euros de crédits de titre 2, ont été mobilisés sur le programme pour cofinancer **six projets** de transformation. Le FAIRH a été sollicité pour accompagner la réforme de deux réseaux de services déconcentrés de l’État :

– la transformation des pôles entreprises, emploi et économie (pôles 3E) des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi (DIRECCTE) ;

– la mise en œuvre du nouveau réseau de proximité des finances publiques.

Par ailleurs, quatre établissements publics ont également bénéficié d’un cofinancement dans le cadre de leurs plans de transformation sous la forme d’une subvention correspondant à des crédits de titre 3 : l’Institut français du cheval et de l’équitation, Météo France, Voies navigables de France (VnF) et la Réunion des musées nationaux-Grand Palais (RNM).

Au total, ce sont plus de 33 000 agents qui bénéficient d’actions d’accompagnement cofinancées par le programme 351.

● S’agissant de 2020, la DGAFP a précisé au rapporteur spécial que l’instruction des dossiers de candidature au FAIRH « *n’a pas été interrompue par la crise sanitaire* ». En revanche, **des décalages calendaires sont apparus dans la finalisation des dossiers** :

– s’agissant des projets déjà engagés, certaines actions prévues au premier semestre 2020 ont été ou seront conduites au second semestre ;

– le dépôt de nouveaux projets connaît un décalage conduisant à une concentration des demandes de mobilisation du fonds sur le second semestre 2020.

Ainsi, pour 2020, le comité de sélection a retenu **quinze projets** qui bénéficieront du cofinancement du fonds pour un montant global plafonné à **16,8 millions d’euros**.

Les porteurs des projets et les plafonds de crédits associés sont répertoriés ci-après :

Projets	Plafonds alloués (en euro)
<i>Réformes de l'organisation territoriale de l'État</i>	
Nouveau réseau de proximité des finances publiques (DGFIP)	7 386 755
Restructuration partielle des DIRECCTE (pôles 3E)	609 434
Préfiguration des secrétariats généraux communs (SGC) aux préfetures et aux directions départementales interministérielles (DDI)	1 095 500
Préfiguration des nouvelles directions départementales de l'emploi, du travail et de la solidarité (DDETS)	818 370
<i>Réformes d'administrations centrales</i>	
Direction générale des entreprises (DGE)	255 899
Service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'Intérieur (SAILMI)	21 033
<i>Réformes d'opérateurs</i>	
Voies navigables de France (VNF)	781 000
Météo France	869 480
Agence nationale du contrôle du logement social (ANCoLS)	165 250
Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)	1 139 000
Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)	647 487
Réunion des musées nationaux - Grand Palais	561 550
Office français de la biodiversité (OFB)	1 370 000
Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP)	271 707
Atout France	827 529
TOTAL	16 819 994

Source : DGAFP.

La DGAFP a indiqué au rapporteur spécial qu'en vue de renforcer le suivi quantitatif et qualitatif des projets, un questionnaire sera adressé à l'automne 2020 à chaque porteur afin d'apprécier l'état d'avancement des projets, d'identifier les éventuelles difficultés rencontrées et de redéployer, le cas échéant, les plafonds de dépenses alloués.

Les crédits du programme ne seront donc vraisemblablement consommés qu'à hauteur d'un tiers environ de la dotation inscrite en loi de finances pour 2020.

4. Une montée en charge attendue en 2021

La DGAFP anticipe en 2021 une augmentation, tant du nombre de projets susceptibles d'être déposés que du nombre d'agents à accompagner, notamment en raison des décalages de calendriers de mise en œuvre des réformes du fait de la crise sanitaire.

En particulier, le report au 1^{er} janvier 2021 des réformes de l'organisation territoriale de l'État ⁽¹⁾ annoncé par le Premier ministre conduira à une mobilisation plus tardive des dispositifs indemnitaires et à un glissement vers 2021 des autres dépenses d'accompagnement individuel et collectif des agents, qui devaient initialement être engagées à l'automne 2020.

Ainsi, au-delà de leur phase de préfiguration, le fonds sera mobilisé en 2021 pour le cofinancement des dépenses de mise en œuvre opérationnelle, d'une part, des secrétariats généraux communs (SGC) aux préfetures et aux directions départementales interministérielles (DDI), d'autre part, des directions départementales de l'emploi, du travail et de la solidarité (DDETS).

Trois actions significatives vont également bénéficier de l'intervention du fonds en 2021. Il s'agit de :

– la mise en place du nouveau réseau de proximité des finances publiques pour lequel le fonds est sollicité depuis 2019. À ce titre, la DGFIP devrait soumettre un nouveau dossier afin de prolonger en 2021 et en 2022 le cofinancement de cette réforme pluriannuelle ;

– la mise en œuvre du transfert des missions de recouvrement de la DGDDI vers la DGFIP ;

– la réforme de l'organisation des services de l'État en Guyane.

En outre les actions d'accompagnement des opérateurs, débutées en 2019 ou 2020 seront poursuivies en 2021 voire en 2022 (CEREMA, IFCE, Office français de la biodiversité, ONISEP, Réunion des musées nationaux-Grand Palais), ce qui impliquera pour les porteurs concernés le dépôt d'un dossier d'actualisation pour actualiser la trajectoire des dépenses et définir un nouveau plafond de cofinancement par le fonds.

Malgré une montée en charge, **il est vraisemblable que les crédits alloués au PLF 2021 pour le programme 351 seront loin d'être consommés en totalité.**

(1) Circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

Présentation des 15 projets de réformes soutenus par le FAIRH en 2020

I. Réformes de l'organisation territoriale de l'État

1° Nouveau réseau de proximité de la DGFIP

La DGFIP souhaite moderniser son réseau afin d'offrir à la fois un meilleur service aux usagers et de meilleures conditions de travail à ses agents, dans une logique de « déconcentration de proximité ». Il s'agit de définir une nouvelle carte d'implantation dans les territoires afin d'améliorer les prestations offertes aux collectivités territoriales et aux élus.

Cela implique une évolution forte des organisations, la création de nouveaux métiers, de nouvelles modalités d'exercice des métiers, un transfert des missions et des agents vers les zones rurales et péri-urbaines, des exigences renforcées de management. Le projet présenté dans le cadre du FAIRH vise à renforcer l'accompagnement collectif des managers confrontés à ces défis et à proposer à chacun une meilleure prise en compte de sa situation individuelle par un accompagnement personnalisé des agents en exprimant le besoin.

2° Restructuration partielle des pôles 3E des DIRECCTE

Le projet porte sur la restructuration partielle des actuels pôles chargés de l'économie, des entreprises et de l'emploi (pôles 3E) des DIRECCTE. Les agents concernés par la réforme relèvent de plusieurs administrations de rattachement et doivent envisager des mobilités au-delà de la sphère de leur direction ou même de leur ministère.

Cela suppose la mobilisation de nombreux acteurs, la mise en œuvre d'actions de formation et d'accompagnement ainsi que le déploiement d'outils indemnitaires, primes de restructuration de service ou indemnités de départ volontaire. Le projet bénéficie du cofinancement du FAIRH à hauteur de 85 %.

3° Préfiguration des SGC des préfetures et des DDI

Ce projet s'inscrit dans le cadre de la mutualisation des fonctions supports au sein des secrétariats généraux communs (SGC) aux directions départementales des départements et aux préfetures de département.

Cette mutualisation entraîne une réorganisation importante en termes de ressources humaines. Le ministère mobilise le FAIRH afin de cofinancer la passation d'un marché d'accompagnement qui a permis aux préfigureurs chargés de définir l'organisation cible de ces SGC d'être accompagnés dans le cadre de ce projet.

4° Préfiguration des directions départementales en charge de l'emploi, du travail et des solidarités

Ce projet s'inscrit dans le cadre de la création des nouvelles directions départementales en charge de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS).

Il a pour objectif d'accompagner les préfigureurs chargés de définir l'organisation cible de ces DDI par la passation d'un marché d'accompagnement avec un cabinet de conseil.

II. Réformes de l'administration centrale

5° Mutualisation des services en charge des achats, de l'innovation et de la logistique

Ce projet concerne la mutualisation en cours de la fonction achat au sein du secrétariat général du ministère de l'Intérieur, qui a abouti à la création du service des achats, de l'innovation et de la logistique (SAILMI), issu du regroupement de différents services ou portions de service.

6° Réorganisation de la DGE

Ce projet s'inscrit dans le cadre de la réorganisation de la direction générale des entreprises (DGE) qui a conduit à la généralisation d'un fonctionnement par équipes projets. Le ministère de l'économie, des finances et de la relance mobilise le fonds pour accompagner à la fois les agents effectuant une mobilité à l'extérieur de la direction mais également au bénéfice des agents en poste dont les missions et les modes de travail évoluent.

III. Restructuration d'opérateurs

7° Modernisation de Voies navigables de France

Voies navigables de France (VNF) entreprend une automatisation et une surveillance à distance du réseau hydraulique dont l'établissement assure la gestion. Cette transformation induit une réduction du réseau des implantations en charge de la maintenance et de l'exploitation des voies navigables. L'établissement souhaite, pour accompagner ce changement, professionnaliser sa filière RH pour mieux accompagner les agents concernés par ces évolutions, faire évoluer sa politique de recrutement, développer des parcours internes et faciliter la capitalisation des connaissances et le transfert de savoir.

Le fonds est mobilisé depuis 2019 pour accompagner la conception de cette réforme, en particulier l'évaluation et l'anticipation de ses effets en matière de ressources humaines.

8° Transformation de Météo France

Météo France est actuellement engagé dans un plan de transformation qui devrait notamment aboutir à un resserrement de ses implantations territoriales. Ce plan est assorti d'une baisse des effectifs de l'établissement et nécessite un fort accompagnement RH afin d'en garantir la bonne mise en œuvre.

Le FAIRH intervient en cofinancement depuis 2019.

9° Réorganisation du réseau des directions de contrôle de l'Agence nationale de contrôle du logement social

L'agence s'est engagée dans un projet de transformation, qui doit lui permettre de faire évoluer sa méthodologie de contrôle, de digitaliser sa production et de mieux répartir ses moyens humains, tant du point de vue fonctionnel que territorial. La réorganisation envisagée doit permettre de réduire à quatre le nombre de direction de contrôle, avec une phase transitoire pendant lesquelles les anciennes implantations (Lille, Nancy, Lyon et Toulouse) demeureront en tant qu'antennes.

10° Réorganisation du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) a pour ambition de réorienter son activité, recentrée sur l'expertise publique de second niveau et d'enrichir son offre commerciale, notamment à destination des acteurs locaux. L'établissement souhaite également faire évoluer son modèle organisationnel. Ces réorganisations vont induire des transferts d'activité entre sites de production, des suppressions de poste susceptibles de générer des mobilités sectorielles et géographiques pour certains agents. Une réduction des effectifs est attendue avec un passage de 2700 agents en 2018 à 2400 agents en 2022. Le projet est en phase de conception pour identifier les activités impactées.

11° Restructuration de l'Institut français du cheval et de l'équitation

L'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) recentre son activité sur des missions prioritaires (abandon des missions liées au tourisme, à la reproduction et à la formation initiale) et réduit le nombre de ses implantations géographiques. L'établissement s'est engagé à accompagner les agents dont les missions sont abandonnées mais également les agents exerçant des missions pérennes sur des sites amenés à fermer.

12° Transformation de la Réunion des musées nationaux - Grand Palais

La Réunion des musées nationaux – Grand Palais (Rmn-GP) engage un repositionnement stratégique, visant à réaffirmer son rôle comme établissement transversal et innovant au service de tous les musées nationaux et territoriaux grâce à ses expertises diverses et complémentaires. La transformation de la Rmn-GP implique la restauration, la mise aux normes et l'aménagement du Grand Palais et nécessitera que l'établissement ferme pendant une période de trois ans. Cette évolution importante mobilise le fonds afin d'accompagner l'ensemble des agents concernés

13° Création de l'Office français de la biodiversité

Le nouvel établissement l'Office français de la biodiversité (OFB), issu du regroupement de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, est créé au 1^{er} janvier 2020. La fusion des deux établissements implique la mise en place d'une nouvelle organisation et le déploiement progressif d'une culture commune. Cette fusion se traduit par la mise en œuvre d'un plan de réduction des implantations et un accompagnement personnalisé des agents notamment par le biais de dispositifs indemnitaires

14° Restructuration de l'ONISEP

Le fonds accompagne la mobilité de 155 agents de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) dont les missions ont été transférées aux régions à compter du 1^{er} janvier 2020 en application de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

15° Atout France

Dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger, Atout France connaît une évolution de ses missions et une réduction d'effectifs

Source : réponses aux questionnaires.

V. LE PROGRAMME 352 *INNOVATION ET TRANSFORMATION NUMÉRIQUES*

A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

1. Encourager les initiatives innovantes des agents publics

Ce programme a été créé en loi de finances initiale pour 2019 sur initiative du rapporteur spécial de la mission ⁽¹⁾.

Placé sous la responsabilité du directeur interministériel du numérique (DINUM) ⁽²⁾, que le rapporteur spécial a auditionné pour ce rapport, le programme a pour objet de « *financer l'émergence et le développement de produits et services numériques innovants pour résoudre des problèmes de politiques publiques* » à travers, d'une part, **un fonds de soutien à l'innovation publique** dont il est le support, d'autre part, à partir de 2021, **des crédits destinés à cofinancer le recrutement d'experts numériques pour les ministères** (programmes « Entrepreneurs d'intérêt général » et « Commando UX »).

Le fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État (FAST) met en œuvre des leviers favorisant l'intrapreneuriat au sein de l'administration dans une logique « *state-up* ». Le fonds s'adresse à des projets internes initiés par des équipes dédiées et autonomes d'agents publics constituées dans le but d'**apporter des solutions concrètes à des situations générant des frictions entre l'administration et l'utilisateur, ou qui permettent de développer l'efficacité et la qualité du travail des agents publics.**

Comme les autres programmes de la mission, le FAST procède par appels à projets et son intervention s'effectue sous la forme d'un cofinancement.

Trois objectifs guident le FAST :

– **le financement de projets innovants** au sein d'administrations publiques. La prise de risque est encouragée dans la mesure où les projets financés par le FAST doivent procurer une opportunité de gain pour les usagers et l'administration, mais il est accepté qu'ils puissent éventuellement être décevants voire échouer ;

– **des méthodes de travail nouvelles** dans le secteur public. En apportant aux agents publics les méthodes de travail des start-up 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 ;

(1) Amendement CF431 adopté en commission des finances puis amendement II-313 adopté en séance publique. Amendements du Gouvernement II-2 et II-2431 adoptés en seconde délibération.

(2) Par décret du 25 octobre 2019, la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) est devenue la direction interministérielle du numérique (DINUM).

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

2. Un fonctionnement agile en mode start-up

• Les appels à projets du FAST sont lancés trimestriellement. La démarche et les informations nécessaires pour postuler sont clairement exposées sur le site de beta.gouv.fr ⁽¹⁾.

Les projets sont sélectionnés par un **comité d'investissement** comprenant des membres de la DINUM et d'autres directions ministérielles (DB, DGAFP, etc.), du SGPI et des personnalités qualifiées dans le domaine du numérique, issues du secteur public ou du secteur privé.

À la clôture de l'appel à projets, une présélection est opérée par l'équipe en charge du FAST qui vérifie les conditions d'éligibilité en s'appuyant sur les critères de sélection du jury. Les porteurs de projets présélectionnés sont ensuite invités à présenter leur dossier, sous la forme d'un *pitch* devant le comité d'investissement. À cette occasion, ils peuvent être accompagnés dans la préparation de leur *pitch* par des *coachs* de beta.gouv.fr.

Ainsi, depuis juin 2019 et à ce jour, **six appels à projets ont été lancés dont quatre sont achevés**. Au total, **dix-sept projets ont été sélectionnés**.

Liste des sessions d'appels à projets du FAST et des projets retenus

FAST 1 – Juin 2019

Projets retenus (objectif) :

- Poubelles Battle (faciliter le compostage en ville).
- Trait d'Union (favoriser l'insertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail).
- Académie de Nancy (rendre l'école plus inclusive en facilitant les démarches que doivent accomplir des parents d'élèves en situation de handicap).

FAST 2 – Novembre 2019

Projets retenus (objectif) :

- Trackdéchets (faciliter le suivi du traitement des déchets dangereux).
- Cmachance (mise en relation entre artisans et apprentis).
- Lapins (réduire les rendez-vous non honorés dans les maisons départementales de solidarités).
- Classe à 12 (faciliter le passage en classe à 12 pour les professeurs de CP en REP et REP+).

(1) [Beta.gouv.fr](https://beta.gouv.fr) est l'incubateur de services numériques de la DINUM.

FAST 3 – Avril 2020

Projets retenus (objectif) :

- Fiche Commune Entreprise (faciliter l'accès aux informations disponibles sur les entreprises et les échanges entre services à travers un portail).
- Civils de la défense (recruter simplement des agents civils sous contrat)
- Aidants connect (permettre à un aidant professionnel de réaliser des démarches administratives en ligne à la place d'une personne ne parvenant pas à les faire seule).
- Résorption bidonvilles (connaître, partager et agir pour résorber les bidonvilles)
- Focus plus (plateforme de référence permettant aux agents de déposer un document tout format et d'obtenir en retour une version du document tel qu'il serait perçu par une personne en situation de handicap et annotée des corrections à apporter)

FAST 4 – Juin 2020

Projets retenus (objectif) :

- Registre de preuve de covoiturage (développer le covoiturage sur un territoire).
- Acceslibre (plateforme collaborative pour l'accessibilité).
- Aides territoires (accéder aux meilleures aides pour les projets sur territoire donné).
- CarbuRe (gestion centralisée des flux de biocarburants).
- Potentiel (accompagner le déploiement des projets d'énergies renouvelables électriques).

FAST 5 et 6 – Septembre-novembre 2020

En cours.

Source : beta.gouv.fr

● **La DINUM finance la moitié du projet**, l'autre moitié étant financée par l'administration porteuse de la politique publique traitée par le projet.

Ces crédits financent la mobilisation d'experts du numérique (designers, développeurs, *data scientists*, *coachs*, chargés de déploiement, etc.) qui interviennent alors en appui de la start-up d'État lauréate.

Il convient également de souligner que ne sont pas éligibles au financement FAST :

- les projets dont la conception est déjà aboutie, c'est-à-dire pour le développement desquels un cahier des charges a déjà été élaboré ;
- les projets pouvant être financés par d'autres dispositifs.

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* »⁽¹⁾ 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 start-up 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 trois 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 six 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 trois 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 six 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.

(1) Un ticket de financement est un volume de financement calibré en fonction de la taille et de la phase dans laquelle se trouve le projet à financer.

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 :

- 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.

2° 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.

3. Des cibles ambitieuses pour les indicateurs en 2021 et 2022

La maquette de performance comprend sept indicateurs, ce qui constitue un effort louable pour un programme de taille réduite en termes de volumes de crédits.

Les cibles pour 2021 dénotent **un fort volontarisme**, en particulier s'agissant de l'indicateur « Nombre de problèmes investigués » (140 en 2021 pour une réalisation 2019 de 47), alors même que « *le ralentissement sur les investigations dû à la crise sanitaire a mécaniquement réduit le nombre de produits lancés en 2020 dans le réseau beta.gouv.fr* » selon la DINUM.

La DINUM vise en 2021 le lancement de **trois produits innovants à impact national majeur**, soit un de plus qu'en 2020, année au cours de laquelle deux produits développés ont été des « blockbusters » : MonEntreprise et SignalConso ⁽¹⁾.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 352

Objectif	Indicateur	Réalisation 2018	Réalisation 2019	Prévision actualisée 2020	Prévision 2021
Favoriser l'émergence de produits numériques utiles aux usagers et aux agents	Nombre de problèmes investigués	n.a.	47	50	140
	Nombre de produits lancés par an	34	32	30	30
	Nombre de produits abandonnés par an	5	8	8	13
	Nombre de produits devenus des services publics à l'impact national majeur au cours de l'année	1	1	2	3
Développer des méthodes de recrutement innovantes pour résoudre des défis publics	Nombre d'entrepreneurs d'intérêt général sélectionnés dans l'année	28	53	50	60
	Nombre d'entrepreneurs d'intérêt général recrutés dans l'administration à la suite de leur défi	9	14	15	16
	Nombre d'intrapreneurs formés à la méthode startup d'État	63	81	70	140

Source : réponses aux questionnaires.

Les indicateurs retenus traduisent également la volonté de faire du FAST **un fonds finançant des projets ambitieux donc comportant un risque d'échec élevé** : un taux d'abandon proche de 30 % en phase investigation est attendu dans les années à venir. Cependant, après lancement, ce taux descendrait à 13 %. En effet, comme l'a indiqué le directeur de la DINUM au rapporteur spécial, le but est de voir échouer le plus rapidement possible les projets non viables de façon à mobiliser le moins longtemps possible des ressources humaines et financières qui pourraient être redéployées sur d'autres projets.

(1) MonEntreprise, développé au sein de l'URSSAF, est un assistant destiné à l'entrepreneur. SignalConso permet au consommateur de signaler à la DGCCRF un problème en toute transparence avec l'entreprise concernée.

B. LE BUDGET PROPOSÉ POUR 2021

1. Le budget du FAST est consolidé

● En 2021, les crédits du programme, y compris fonds de concours, sont prévus pour **14,6 millions d’euros** en AE comme en CP.

RÉPARTITION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 352

(en millions d’euros)

	2019		2020		2021		2022 (e)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – FAST	7,2	3,2	9,2	11,2	7,3	7,3	10,2	10,1
02 – Soutien au recrutement de profils rares dédiés à l’innovation numérique	-	-	-	-	3,3	3,3		
Fonds de concours attendus	-	-	4,0	4,0	4,0	4,0	nc	nc
Total LFI + FDC	7,2	3,2	13,2	15,2	14,6	14,6	10,2	10,1

Source : réponses aux questionnaires.

L’**action n° 1** rassemble les crédits du FAST lui-même.

Au 31 août 2020, les dépenses engagées s’élevaient à 2,89 millions d’euros.

2. Des crédits pour cofinancer les recrutements dans l’innovation numérique

Une nouvelle **action n° 2** est créée à l’occasion du PLF 2021, dotée de 3,3 millions d’euros en AE et en CP, dont 3 millions d’euros de titre 2.

Ces crédits doivent permettre à la DINUM de **cofinancer la rémunération de profils rares dédiés à l’innovation numérique**. Ces recrutements sont effectués sur les emplois des ministères ; ils concernent des experts ou designers numériques ou des *data scientists* (« Entrepreneurs d’intérêt général » ou EIG, et « Commando UX ») pour des contrats courts. Le cofinancement s’effectue par voie de transfert de crédits aux ministères recruteurs.

Le **programme EIG** vise à confier à un petit nombre d’experts un projet numérique porté par une administration. Le projet doit durer une dizaine de mois.

L’objectif de « **Commando UX** »⁽¹⁾ est de recruter une quinzaine d’experts auxquels des défis sont proposés par les administrations. Ces défis concernent l’amélioration des démarches les plus fréquentes des usagers. Sur le modèle d’un *hackathon*, les experts recrutés disposent d’une durée limitée pour réaliser le défi, en général quatre mois. Ces experts reçoivent l’appui de la DINUM.

(1) UX comme « User eXpérience » : expérience utilisateur en anglais.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa seconde réunion du vendredi 23 octobre 2020, la commission a examiné les crédits des missions Gestion des finances publiques et Transformation et fonction publiques.

Le [compte rendu](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Suivant la recommandation du rapporteur, la commission a adopté les crédits des missions Gestion des finances publiques et Transformation et fonction publiques.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

- Mme Isabelle Braun-Lemaire, directrice générale des douanes et droits indirects
- M. François Bolard, sous-directeur des finances et des achats

Direction interministérielle du numérique (DINUM)

- M. Nadi Bou Hanna, directeur interministériel

Contributions écrites

Direction des impôts des non-résidents (DINR)

- Mme Agnès Arcier, directrice

Une contribution écrite a été proposée aux organisations représentatives des personnels de la DGFIP et de la DGDDI.

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 MAGREAULT, secrétaire général adjoint de la CGC