



N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,

Rapporteur général

Député

ANNEXE N° 25

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES :

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

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

ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES

Rapporteur spécial : M. BENJAMIN DIRX

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET CHIFFRE-CLÉS	7
RECOMMANDATIONS	10
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DE L'EXERCICE 2019	13
I. LA MISSION <i>GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES</i>	13
A. LE PROGRAMME 156 <i>GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL</i>	14
1. Les résultats sont satisfaisants	14
2. La dépense poursuit sa diminution, en adéquation avec l'évolution du schéma d'emplois.....	15
3. La poursuite de la diminution des effectifs nécessite de mieux documenter l'impact des transformations en cours, et de mener une réflexion approfondie sur les dispositifs de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).....	17
B. LE PROGRAMME 218 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES</i>	19
1. Les cibles de résultats sont globalement atteintes.....	19
2. Une dépense maîtrisée mais des dépenses d'investissement sous-consommées	20
C. LE PROGRAMME 302 <i>FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES</i>	22
1. Une performance très satisfaisante	22
2. La dépense poursuit son augmentation, tirée par la croissance des dépenses de personnel	23
II. LA MISSION <i>ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES</i>	26
A. LE PROGRAMME 348 <i>RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES ET DES SITES MULTI-OCCUPANTS</i>	27
1. La maquette de performance ne permet pas d'appréhender l'avancée des projets	27

2. La consommation s'établit très en deçà des montants ouverts	28
B. LE PROGRAMME 349 FONDOS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE (FTAP).....	30
1. Le dispositif de mesure de la performance n'a pas évolué et son analyse présente un intérêt limité	30
2. Des sous-consommations importantes qui s'expliquent notamment par la longueur de la phase de contractualisation, et qui pourraient conduire à une prolongation au-delà de 2022.....	31
C. LE PROGRAMME 351 FONDOS D'ACCOMPAGNEMENT INTERMINISTÉRIEL « RESSOURCES HUMAINES » (FAIRH).....	33
1. Le dispositif de mesure de la performance présente un faible intérêt.....	33
2. Près de 9 millions d'euros ont été apportés par le FAIRH aux projets lauréats en 2019, soit 18 % des montants prévus en LFI	34
D. LE PROGRAMME 352 FONDOS POUR L'ACCÉLÉRATION DU FINANCEMENT DES START-UP D'ÉTAT (FAST).....	35
1. Les objectifs définis paraissent adaptés à la philosophie du fonds, et présentent de bons résultats	36
2. Les crédits de paiement ouverts ont fortement augmenté en cours de gestion, et la dépense s'établit à un niveau supérieur à la prévision	36

SECONDE PARTIE : IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE EN TERMES DE MOBILISATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DE DÉPLOIEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES.....

39

I. LA MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES.....

39

A. LE PROGRAMME 156 GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL.....	40
1. La DGFIP a été fortement mobilisée pour la gestion de la crise	40
2. Son organisation et son fonctionnement ont montré une forte résilience.....	40
3. La crise sanitaire pourrait impliquer de légères sous-consommations de crédits hors titre 2, tandis que les conséquences sur le titre 2 restent incertaines	42
B. LE PROGRAMME 218 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES.....	43
1. Le secrétariat général a été mobilisé pour l'activation des plans de continuité de l'activité pour l'ensemble des directions et services des MEF.....	43
2. Les modalités de reprise du plan de transformation ministériel sont en cours d'études et pourraient connaître un décalage	44
3. Les conséquences budgétaires devraient être limitées à moyen terme	44
C. LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES.....	45
1. La Douane a été mobilisée dès avant la période de confinement, et a assuré la mise en œuvre de missions essentielles : protection des frontières, contrôle des matériels sanitaires importés, mesures de bienveillance fiscale	45

2. Selon la direction générale, la période de confinement ne devrait pas avoir de conséquences significatives sur les réformes et les projets en cours	47
3. Les conséquences budgétaires sont à ce stade limitées, dans l'attente de l'évaluation du coût de la prime exceptionnelle versée aux agents mobilisés	47
II. LA MISSION ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES	48
A. LE PROGRAMME 348 <i>RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES ET DES SITES MULTI-OCCUPANTS</i>	48
1. De nouveaux glissements calendaires sont à prévoir.....	48
2. La crise sanitaire pourrait conduire à l'étalement de la dépense mais aussi à son alourdissement.....	49
B. LE PROGRAMME 349 <i>FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE (FTAP)</i>	50
1. Une adaptation rapide des modes de travail... ..	50
2. ...qui a permis d'assurer la continuité de la mise en œuvre des projets	50
C. LE PROGRAMME 351 <i>FONDS D'ACCOMPAGNEMENT INTERMINISTÉRIEL « RESSOURCES HUMAINES » (FAIRH)</i>	51
D. LE PROGRAMME 352 <i>FONDS POUR L'ACCÉLÉRATION DU FINANCEMENT DES START-UP D'ÉTAT (FAST)</i>	52
1. L'activité du fonds a pu se poursuivre lors de la période de confinement	52
2. À ce stade, la DINUM n'anticipe pas d'impact spécifique sur la dépense budgétaire en 2020	53
EXAMEN EN COMMISSION	55
CONTRIBUTIONS ÉCRITES	57
ANNEXES (DONT SOURCES UTILISÉES)	59

SYNTHÈSE ET CHIFFRE-CLÉS

Sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*

► L'exécution 2019 est conforme à la prévision, et s'avère bien maîtrisée. Par rapport à 2018, la dépense diminue légèrement. La baisse de la dépense constatée à DGFIP (qui assume, cette année encore, une part importante des suppressions d'effectifs de l'État) permet de compenser la hausse réalisée par la DGDDI, dont les moyens ont été renforcés en prévision du *Brexit*. Les résultats de la performance sont satisfaisants, même si quelques points d'attention demeurent.

► **Le rapporteur spécial insiste néanmoins sur la nécessité de mieux documenter l'impact des transformations en cours.** Il relève également que les administrations fiscale et douanière n'ont pas suffisamment développé leurs **outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences**, pourtant nécessaires dans un contexte de transformation publique.

► Les administrations de Bercy ont été **fortement mobilisées lors de la crise sanitaire**, pour assurer la continuité des missions essentielles de l'État et des administrations publiques, pour mettre en œuvre les mesures de soutien à l'économie, et pour assurer la protection des citoyens (surveillance des frontières, respect des normes applicables aux produits sanitaires). Elles ont su montrer de **solides facultés d'adaptation** et une capacité de résilience remarquable. **Les conséquences budgétaires devraient être limitées sur ces trois programmes** du fait de la forte prévalence des dépenses de personnel. La dépense pourrait néanmoins **évoluer légèrement** par rapport à la prévision LFI, à la hausse, en raison de la **prime exceptionnelle** versée aux agents mobilisés et de dépenses de matériel (télétravail, sanitaire), compensée, à la baisse, par le **décalage temporel de certains projets d'investissement**. Les réformes en cours à la DGFIP, et notamment la mise en œuvre du « nouveau réseau de proximité », ont été temporairement suspendues.

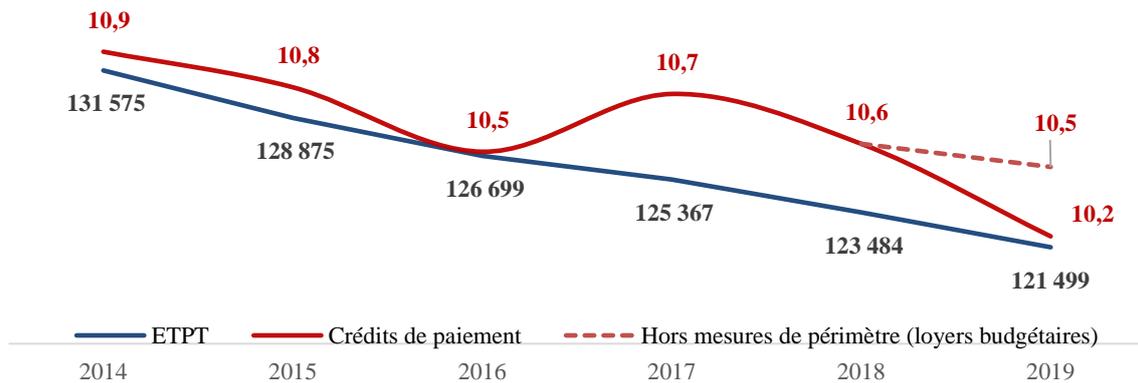
Sur la mission *Action et transformation publiques*

► Les projets financés sont pertinents, de qualité, et nécessaires à la transformation du service public. Lors de la période de confinement, les administrations sont restées fortement mobilisées.

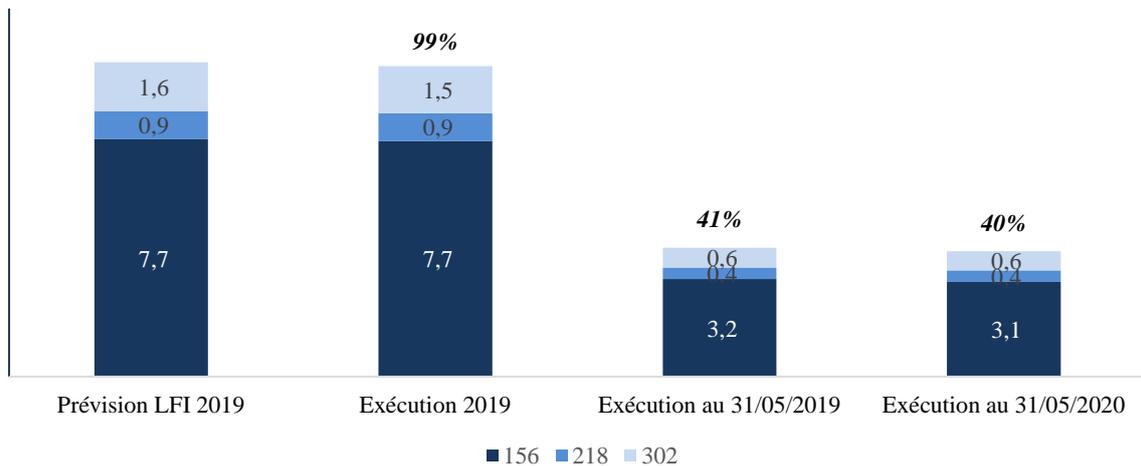
► Toutefois, alors que la prévision initiale anticipait une forte augmentation de la dépense pour faire face à la montée en charge des différents fonds, le niveau des **sous-exécutions** reste massif. Les retards constatés sur les programmes 348 et 349 pourraient impliquer une prolongation de la mission au-delà de 2022. Sur le programme 351, peu de projets ont été financés, mais le fonds devrait monter en puissance en 2020. Seul le programme 352 présente un niveau de consommation proche de la prévision actualisée. Le rapporteur spécial rappelle également la nécessité d'**affiner la maquette de performance**.

► Les conséquences de la crise sanitaire sont à ce stade encore difficiles à évaluer, mais, malgré le fort investissement des agents, la période de confinement pourrait potentiellement occasionner des **décalages calendaires**, donc de **nouvelles sous-consommations** ainsi qu'un **étalement de la dépense**. Concernant les opérations de travaux de rénovation immobilière, les retards accumulés risquent de ne pas pouvoir être rattrapés.

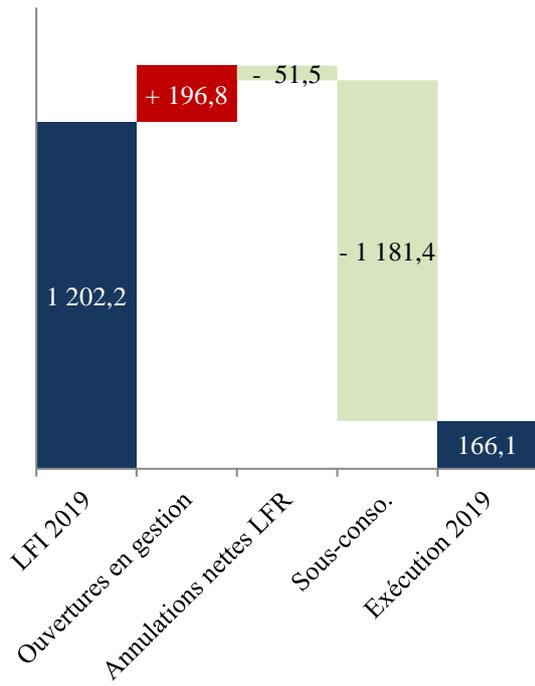
**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE
DES CP ET DES ETPT SUR LES PROGRAMMES 156, 218 ET 302**



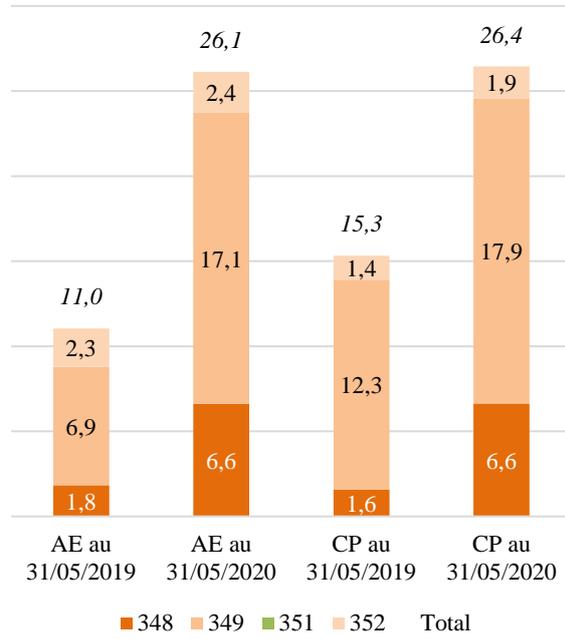
**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : NIVEAUX ET TAUX DE
CONSOMMATION DES CRÉDITS (CP) EN 2019 ET 2020**



**ACTION ET TRANSFORMATION
PUBLIQUES : ÉCARTS À LA LFI
EN AE**



**ACTION ET TRANSFORMATION
PUBLIQUES : CONSOMMATION DES
CRÉDITS AU 31 MAI**



RECOMMANDATIONS

Sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*

Sur les programmes 156 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local et 302 Facilitation et sécurisation des échanges :

- Poursuivre le renforcement des budgets informatiques (*recommandation reconduite*) ;
- Mieux documenter les conséquences organisationnelles et les gains de productivité associés aux réformes en cours, et publier ces informations dans les PAP et les RAP (*recommandation reconduite*) ;
- Développer les dispositifs de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (*recommandation reconduite*) ;

Sur le programme 302 Facilitation et sécurisation des échanges :

- Finaliser le contrat de transformation avec la direction du budget (*recommandation reconduite*) ;
- Réaliser une programmation pluriannuelle de transformation présentant, de manière transparente, les évolutions à venir, du réseau et des services (*recommandation reconduite*).

Sur la mission *Action et transformation publiques*

Sur les programmes 348 Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants, 349 Fonds pour la transformation de l'action publique et 351 Fonds d'accompagnement interministériel ressources humaines :

- Revoir la maquette de performance pour rapprocher les indicateurs des outils de pilotage ministériels et de ceux utilisés par les équipes projet, et intégrer notamment des indicateurs d'avancement des projets. Concernant le programme 349, envisager notamment de créer des indicateurs relatifs au délai de contractualisation, au nombre de projets étant entrés en phase de test, et au taux de satisfaction des usagers et des agents (*recommandation reconduite*) ;

Sur le programme 349 Fonds pour la transformation de l'action publique :

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

Elles méritent néanmoins d'être analysées de manière complémentaire :

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

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

PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DE L'EXERCICE 2019

L'exercice 2019 a constitué une année charnière pour deux missions suivies dans ce rapport spécial.

Sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, l'exécution 2019 est satisfaisante, conforme à la prévision, et en légère diminution par rapport à l'année précédente, et les administrations de Bercy ont ouvert et poursuivi des chantiers de transformation majeurs.

En revanche, sur la mission *Action et transformation publiques*, la consommation s'est établie à un niveau bien inférieur à la prévision, comme l'année précédente, du fait de prévisions volontaristes pleinement assumées mais également de retards opérationnels et risquent de conduire à une prolongation de certains programmes au-delà de 2022.

I. LA MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

L'exécution 2019 est conforme à la prévision, et s'avère bien maîtrisée. Par rapport à 2018, la dépense diminue légèrement (– 88 millions d'euros, hors mesures de périmètre). Ces économies sont principalement portées par la DGFIP, qui assume, cette année encore, de nombreuses suppressions d'effectifs, tandis que la Douane bénéficie de la poursuite du renforcement de ses moyens pour se préparer au *Brexit*. Les résultats de la performance sont satisfaisants, même si quelques points d'attention demeurent.

Les trois programmes ont fortement contribué à la dynamique de réduction budgétaire et, depuis cinq ans, la dépense agrégée a reculé de près de 440 millions d'euros (hors mesure de périmètre relative à la réforme de la comptabilisation des loyers budgétaires).

Le rapporteur spécial formule cinq propositions :

– concernant les programmes 156 et 302, il recommande de poursuivre le renforcement des budgets informatiques (n° 1), de mieux documenter les conséquences organisationnelles et les gains de productivité associés aux réformes en cours, et de publier ces informations dans les documents budgétaires (n° 2), et de développer les dispositifs de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (n° 3).

– concernant plus spécifiquement le programme 302, il recommande de finaliser le contrat de transformation avec la direction du budget (n° 4) et de réaliser une programmation pluriannuelle de transformation présentant, de manière transparente, les évolutions à venir, du réseau et des services (n° 5).

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

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

Depuis trois ans, la DGFIP a ouvert d'**importants chantiers de transformation**, portant sur son organisation (réorganisation du réseau et « déconcentration de proximité », simplification des procédures avec les collectivités locales), ses missions (rapprochement des réseaux de recouvrement, suppression de petites taxes, mise en œuvre du prélèvement à la source, recul des opérations en numéraire) et ses outils (développement du « data-mining ») ⁽¹⁾.

L'année 2019 a été marquée par la poursuite des réformes engagées dès le début du quinquennat et par l'ouverture d'une grande concertation portant sur la future organisation territoriale de la DGFIP, appelée « **nouveau réseau de proximité** ». Les résultats sont stables, et la dépense a poursuivi sa diminution.

1. Les résultats sont satisfaisants

Les trois programmes entrant dans le champ du rapport spécial font l'objet de nombreux indicateurs de performance, traduisant la diversité et la complexité des missions des administrations douanière et fiscale ; les indicateurs relatifs à la DGFIP n'y font pas exception.

Sur le programme 156, **dans l'ensemble, les résultats sont satisfaisants et s'établissent le plus souvent à des niveaux proches des cibles fixées** ⁽²⁾.

Deux indicateurs doivent faire l'objet d'une attention particulière :

– le **taux de paiement des amendes** s'établit à 59,26 %, contre 71 % en 2018, et pour une prévision initiale et une cible de 76 %, en raison de « prises en charge très importantes » et de la « mise en place d'un nouveau type d'amendes (amendes pour non-désignation du conducteur par une personne morale) ».

– le **taux d'abandon contentieux des rappels suite à contrôle fiscal externe** s'établit à 29,29 %, soit plus de deux fois la cible de 14 %, après 23,12 % en 2017 et 30,87 % en 2018, du fait de « *dossiers exceptionnels* » ⁽³⁾.

(1) Ces chantiers ont été présentés par le ministre de l'Action et des comptes publics à l'occasion de son discours du 11 juillet 2018, et dans la lignée des recommandations du comité Action Publique 2022.

(2) Ainsi, par exemple, le taux net de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal, qui participe à la mesure de l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale, connaît une légère amélioration, et s'établit à 68,07 % (contre 65,02 % en 2018, pour une cible de 65 %), tandis que le taux brut de recouvrement des impôts des professionnels (hors contrôle fiscal, qui constitue l'un des indicateurs de mesure du civisme fiscal), s'établit à 99,41 % (contre 99,36 % en 2018).

(3) Cet indicateur a été abandonné dans le PAP 2020. Le rapporteur spécial reconnaît l'intérêt de la récente évolution de la maquette de performance, suite à l'adoption de la loi « ESSOC » et dans le contexte des transformations d'ampleur que connaît la DGFIP.

2. La dépense poursuit sa diminution, en adéquation avec l'évolution du schéma d'emplois

Le tableau suivant retrace l'évolution pluriannuelle des crédits de paiements (CP) sur le programme 156. La consommation des crédits s'établit à un niveau très proche de la prévision et, hors mesures de périmètre, la dépense diminue de 1,2 % sur le programme, par rapport à 2018.

PROGRAMME 156 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP

(en millions d'euros)

	Exécuté 2015	Exécuté 2016	Exécuté 2017	Exécuté 2018	LFI 2019	Exécuté 2019	Var. 18-19	Taux ex.	LFI 2020
Titre 2	7 059,3	6 935,4	6 980,7	6 906,7	6 880,8	6 819,9	- 1,3 %	99,1 %	6 802,0
Titre 3	1 055,5	1 026,6	1 035,9	1 064,6	820,6	808,7	- 24,0 %	98,5 %	831,3
Titre 5	34	33,3	39,1	47,8	35,6	49,3	3,1 %	138,4 %	64,0
Titre 6	0,8	0,7	1,2	1	0,3	0,6	- 36,5 %	211,8 %	0,3
Total	8 149,6	7 996	8 056,9	8 020,1	7 737,3	7 678,5	- 4,3 %	99,2 %	7 697,6
<i>Avec loyers budg.</i>	<i>8 149,6</i>	<i>7 996,0</i>	<i>8 056,9</i>	<i>8 020,1</i>	<i>7 983,1</i>	<i>7 924,3</i>	<i>- 1,2 %</i>	<i>99,3 %</i>	<i>7 943,4</i>

À partir de la LFI pour 2019, la **facturation des loyers budgétaires** est supprimée, et les crédits auparavant inscrits sur le programme au titre de cette dépense font l'objet d'un débasage du même montant (**245,8 millions d'euros**), traité en mesure de périmètre.

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

Source : documents budgétaires, commission des finances.

En 2019, l'exécution est globalement conforme à la prévision LFI sur le programme 156. L'enveloppe prévue a été respectée à l'échelle du programme, et l'exécution s'établit à 58,8 millions d'euros en dessous de la prévision (contre 53,3 millions en 2018 et 56,5 millions en 2017), soit un écart de 0,7 %.

Les **mouvements réglementaires et la LFR** ont conduit à des ouvertures nettes de 69,6 millions d'euros d'AE et à des annulations nettes de 0,8 million d'euros de CP en 2019, **et ont ainsi peu affecté la gestion**. L'essentiel des annulations a été réalisé à l'occasion de la loi de finances rectificative de fin d'année (- 138,5 millions d'euros d'AE, - 41,1 millions d'euros de CP).

La dépense réelle est en **légère diminution** par rapport à 2018, poursuivant ainsi la **dynamique tendancielle de baisse de la dépense** qui avait été momentanément interrompue par la LFI 2017.

En effet, la consommation des crédits s'établit à un niveau significativement inférieur à la situation constatée en 2018 (- 341,6 millions d'euros), mais cette évolution s'explique principalement par une modification de la maquette consistant à ne plus comptabiliser les loyers budgétaires comme des dépenses : cette mesure de périmètre représente 245,8 millions d'euros et explique les trois quarts de la baisse de la dépense. **Hors mesures de périmètre, la dépense recule de 95,8 millions d'euros**. Cette diminution s'explique essentiellement par le **recul des dépenses de titre 2** (- 86,8 millions).

Cette diminution constatée sur le titre 2 s'explique par :

– la surexécution du **schéma d'emplois**, qui s'établit à – 2 203 ETP contre une prévision PAP de – 2 130 ETP (soit 73 ETP supprimés en plus, par rapport à la prévision). Cet écart est moindre que l'année précédente, qui avait constitué un exercice atypique ⁽¹⁾, mais résulte cette année encore de « difficultés de recrutement et du taux de réussite élevé au concours externes de la DGFIP, d'agents déjà en fonction (i. e. candidats aux concours qualifiés de « faux externes ») ⁽²⁾. L'impact budgétaire du schéma d'emplois sur la masse salariale hors CAS s'élève à – **74,9 millions d'euros** ;

– les **retenues sur salaire pour grève** ont engendré une moindre dépense de – **12,3 millions d'euros**, tandis qu'en sens inverse, le **coût des mesures catégorielles** s'est élevé à **16,8 millions d'euros**.

Les **dépenses informatiques** ont atteint 198,9 millions d'euros en 2019, en augmentation par rapport aux années précédentes (195 millions en 2018, 177 millions en 2017, 151 millions en 2016 et 181 millions en 2015). La consommation de ces crédits renoue avec les niveaux constatés en 2014 (208 millions). **Le rapporteur spécial se félicite de cette situation qui constitue un début de réponse aux propositions formulées dans le cadre du précédent rapport spécial, présenté lors de l'édition 2019 du Printemps de l'évaluation.**

Le rapporteur spécial a pu constater que, dans certaines collectivités, le paiement dématérialisé de certaines créances publiques n'est pas encore possible, alors même que la DGFIP a développé des dispositifs puissants pour développer massivement cette modalité, tels que les outils Payfip et Tipi (pour « Titres payables sur internet »). Il rappelle la pertinence de ces évolutions et encourage les collectivités à mettre en place ces solutions innovantes. La possibilité d'accès au moyen de paiement dématérialisé doit être systématique pour l'ensemble des créances fiscales.

Le rapporteur spécial insiste sur la nécessité de maintenir cette dynamique et de poursuivre le renforcement des budgets informatiques.

Recommandation : poursuivre le renforcement des budgets informatiques.

Enfin, la dépense fiscale n° 110211 « Réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés » est rattachée au programme 156, pour un coût annuel de 89 millions d'euros environ en 2019 (après 80 millions en 2018).

(1) Confrontée à un nombre de départs en retraite plus important que prévu, la DGFIP n'était pas parvenue à compenser cette évolution par des recrutements supplémentaires de catégorie B et C du fait de candidatures « très inférieures aux attentes, aussi bien en volume qu'en qualité », selon la Cour des comptes (voir l'édition de ce rapport publiée au printemps dernier, n° 1990, annexe 25).

(2) Cour des comptes, Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, mai 2018.

3. La poursuite de la diminution des effectifs nécessite de mieux documenter l'impact des transformations en cours, et de mener une réflexion approfondie sur les dispositifs de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)

Le rapporteur spécial rappelle que chaque année, le plafond d'emplois de la DGFIP recule de 2 % en moyenne, soit une suppression annuelle de 2 100 ETP environ. **Les effectifs totaux de la direction ont ainsi reculé de près de 20 % en dix ans**, passant de 124 541 ETPT exécutés en 2008 à 99 257 en 2019, et 99 264 ETPT autorisés pour 2020.

PROGRAMME 156 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS

(en ETPT)

	2008	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ETPT votés (LFI)	125 949	109 726	107 294	105 697	103 988	100 816	99 264
ETPT exécutés	125 541	107 202	105 121	103 473	101 394	99 257	–
Évolution annuelle (ETPT exécutés)	–	– 2 225	– 2 081	– 1 648	– 2 079	– 1 562	–

Source : documents budgétaires.

Entre 2009 et 2020, la DGFIP aura ainsi contribué à près du quart des réductions d'effectifs nettes totales de l'État, alors qu'elle ne représente que 5 % de ses effectifs ⁽¹⁾.

Pour les exercices 2020 à 2022, le ministère de l'action et des comptes publics connaîtra en outre une **baisse totale de ses effectifs d'environ 5 800 emplois**, dont **– 1 500 ETP à la DGFIP dès 2020**. Au total, sur la durée du quinquennat, le ministère aura donc supporté une baisse de 10 000 emplois environ.

De plus, l'impact des transformations attendues sur les gains de productivité **n'est pas publié dans les documents budgétaires**. Il a toutefois pu être estimé pour certaines d'entre elles, ces informations ayant été transmises au rapporteur spécial. Ainsi, le nombre d'agents affectés à la gestion de la taxe d'habitation, dont la suppression a été votée, était estimé à 3 900 ETP en 2017, pour un coût de gestion afférent de 269 millions d'euros.

L'amélioration de l'information du Parlement sur les évolutions des schémas d'emplois dans les documents budgétaires constitue une demande récurrente de la Cour des comptes, et que partage le rapporteur spécial. Cette revendication est d'autant plus nécessaire dans le cadre de la mise en œuvre du « nouveau réseau de proximité » de la DGFIP.

(1) Hors effets de périmètre. Sur la période 2009-2020, le schéma d'emplois cumulé de l'État (hors opérateurs) devrait s'établir à – 93 720 ETP, pour un plafond d'autorisations d'emplois de 1 950 428 ETPT en PLF pour 2020. Voir le rapport n° 2301 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2020, par M. Joël Giraud, rapporteur général, Tome I, pp. 181-182.

Le rapporteur spécial insiste ainsi sur la nécessité d'une meilleure documentation du schéma d'emplois figurant dans les documents budgétaires afin d'accompagner la mise en œuvre de programmes pluriannuels de restructuration.

Recommandation : mieux documenter les conséquences organisationnelles et les gains de productivité associés aux réformes en cours, et publier ces informations dans les PAP et les RAP.

Enfin, et plus profondément, le rapporteur insiste sur le nécessaire accompagnement des agents dans le cadre des transformations en cours, **en termes de formation et de promotion interne,** notamment.

Dans une interview récente publiée dans la *Revue française de finances publiques*⁽¹⁾, le directeur général des finances publiques, M. Jérôme Fournel, relevait que « la spécialisation de certains services, le poids croissant du numérique, le développement du travail à distance ou du mode projet, l'arrivée de nouvelles générations dans la vie professionnelle sont autant d'évolutions qui justifient une réflexion sur la formation ». Il ajoutait que la DGFIP souhaitait être « exemplaire » dans ce domaine, et qu'elle consacrait près de 7 % de sa masse salariale à la formation. Récemment, le parcours de formation initiale des inspecteurs a ainsi été totalement rénové.

Ces efforts sont nécessaires : un niveau de renouvellement des effectifs trop faibles pourrait limiter la capacité de l'administration fiscale à bénéficier de compétences nouvelles.

Dans le dernier Observatoire interne 2018 des ministères économiques et financiers⁽²⁾, le **regard porté par les agents** des finances publiques sur les possibilités d'avancement et la formation se dégrade : 63 % des agents de la DGFIP ont une opinion positive de l'affirmation « Vous êtes satisfait(e) des possibilités de formation » (en recul de 3 %), et seuls 26 % des agents de la DGFIP ont une opinion positive de l'affirmation « Vous êtes satisfait(e) des possibilités d'avancement, de promotion » (en recul de 1 % par rapport à 2017).

Ces difficultés ont également été relayées par certaines organisations syndicales interrogées par le rapporteur spécial. L'UNSA relève que « cette situation pose de nombreuses questions sur la capacité de notre administration à attirer les jeunes diplômés » et que « la GPEEC est pratiquement inexistante à la DGFIP. Elle est balbutiante pour la gestion des cadres supérieurs »⁽³⁾.

(1) *Revue française de finances publiques*, Le recouvrement, n° 149, Lextenso, février 2020.

(2) *Enquête Ipsos commandée par le Secrétariat Général des ministères économiques et financiers, et présentée le 16 avril 2018, slide 36.*

(3) *Réponse écrite de l'UNSA au questionnaire du rapporteur spécial, transmise le 18 mai 2020.*

Le rapporteur spécial insiste sur la nécessité de repenser la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au sein de la DGFIP et suivra cette question avec la plus grande attention au cours des prochains exercices budgétaires.

Recommandation : développer les dispositifs de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

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

Le programme 218 assure l'impulsion des politiques publiques menées par les ministères économiques et financiers. Il 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 transversales et, dans certains cas, interministérielles. Le programme porte ainsi les moyens du secrétariat général, des cabinets ministériels, et de 13 autres directions et services intervenant dans ces domaines.

En 2019, les structures relevant du programme ont largement contribué à la mise en œuvre des chantiers de transformation publique ⁽¹⁾. L'exécution budgétaire est maîtrisée et les résultats sont satisfaisants.

1. Les cibles de résultats sont globalement atteintes

Les objectifs de performance sont **globalement atteints** :

– concernant l'objectif n° 1 *Améliorer l'information du Parlement et la qualité des services rendus aux administrations*, les taux de satisfaction sont en progression et dépassent les cibles fixées ;

– concernant l'objectif n° 2 *Améliorer les conditions d'emploi des personnels*, le sous-indicateur relatif à la part des logements sociaux réservés en PLAI, PLUS, PLS diminue mais reste largement supérieur à la cible ;

– concernant enfin l'objectif n° 3 *Maîtriser le coût des fonctions support*, le ratio d'efficience bureautique continue sa progression et s'établit à 771 euros par poste (+ 108 euros en deux ans), du fait d'une politique volontariste des MEF dans l'amélioration des outils informatiques à disposition des agents. Les gains relatifs aux actions achat interministérielles restent en revanche inférieurs à la prévision.

(1) Actions de la direction interministérielle de la transformation publique, signature des contrats par la direction du budget, suivi de la loi de transformation de la fonction publique par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, mise en œuvre du fonds de transformation ministériel du secrétariat général dans le domaine informatique, par exemple.

2. Une dépense maîtrisée mais des dépenses d'investissement sous-consommées

Le tableau suivant retrace l'évolution pluriannuelle des CP du programme 218. La consommation des crédits s'établit à un niveau très proche de la prévision et, hors mesures de périmètre, la dépense diminue de 2,1 % sur le programme, par rapport à 2018.

PROGRAMME 218 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP

(en millions d'euros)

	Exécuté 2015	Exécuté 2016	Exécuté 2017	Exécuté 2018	LFI 2019	Exécuté 2019	Var. 18-19	Taux ex.	LFI 2020
Titre 2	507	492,8	494,4	505,2	507,4	509,9	0,9 %	100,5 %	517,3
Titre 3	493,6	446,9	455,9	471,6	348,3	373,1	- 20,9 %	107,1 %	353,5
Titre 5	34,7	35,1	211,6	31,6	61,9	21,8	- 31,0%	35,2 %	76,0
Titre 6	15,7	13,7	14,5	0,5	0,4	0,5	0,0 %	125,0 %	0,4
Titre 7	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,0 %	133,3 %	0,3
Total	1 051,3	987,8	1 176,8	1 009,4	918,3	905,7	- 10,3 %	98,6%	947,6
<i>Avec loyers budg.</i>	<i>1 051,3</i>	<i>987,8</i>	<i>1 176,8</i>	<i>1 009,4</i>	<i>1 000,3</i>	<i>987,7</i>	<i>- 2,1 %</i>	<i>98,7 %</i>	<i>1 029,6</i>

À partir de la LFI pour 2019, la **facturation des loyers budgétaires** est supprimée, et les crédits auparavant inscrits sur le programme au titre de cette dépense font l'objet d'un débasage du même montant (**82,38 millions d'euros**), traité en mesure de périmètre.

Source : documents budgétaires.

L'exécution budgétaire est globalement **conforme à l'autorisation**, et s'établit **très légèrement en dessous du montant voté en LFI** (– 1,3 %).

Les écarts constatés concernent en premier lieu les **dépenses d'investissement, qui sont largement sous-consommées** (– 40 M€, soit – 65 %), alors même que la LFI prévoyait leur forte augmentation, tandis qu'à l'inverse, les dépenses de fonctionnement, restent surconsommées (+ 25 M€ par rapport à la LFI, soit + 7 %). La Cour des comptes relève que cette situation s'explique par « un transfert en exécution de crédits de titre 5 vers le titre 3 » mais alerte sur le fait que ces moindres dépenses d'investissement par rapport aux crédits de LFI avaient « déjà été observées en 2018 » en raison « du report d'investissements informatiques ainsi que d'investissements non réalisés en immobilier » ⁽¹⁾.

Ces écarts sont principalement portés par l'action n° 07 *Pilotage des finances publiques et projets interministériels*, qui concentre notamment les crédits de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE, qui gère *Chorus*), du Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) et du Fonds de transformation ministériel.

Le renforcement de l'investissement informatique des ministères économiques et financiers est pourtant une nécessité pour la conduite de la transformation publique et le rapporteur spécial suivra l'évolution de ces dépenses avec attention.

Le programme a fait l'objet de mouvements de crédits en cours de gestion pour des montants très limités (ouvertures nettes de 22,6 M€ en AE et de 13,8 M€ en CP), les ouvertures ayant été opérées par arrêté de report, et les annulations, par la LFR.

Par rapport à l'exercice précédent, la dépense diminue légèrement. Hors mesures de périmètres (réforme de la comptabilisation des loyers budgétaires), l'évolution s'établit à – 12,6 M€, soit – 2,2 %. Depuis 2015, la dépense diminue ainsi de – 1,5 % par an en moyenne.

Les **dépenses de personnel** sont maîtrisées mais connaissent une **très légère augmentation** (+ 4,7 millions d'euros, soit + 0,9 %), et dépassent de peu la prévision LFI.

(1) *Cour des comptes*, Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, mai 2020.

La Cour des comptes précise que cela est dû « pour partie, à un recours accru aux agents contractuels avec l'évolution des missions confiées aux directions portées par le programme, réclamant des compétences nouvelles et davantage qualifiées, donc davantage rémunérées », et ce, malgré un schéma d'emplois négatif (– 99 ETP, pour un impact hors CAS de – 1,6 million d'euros). La suppression d'ETP a toutefois été supérieure à la prévision, du fait de « difficultés de recrutement (...) sur les métiers en tension (informaticiens et acheteurs notamment) »⁽¹⁾.

PROGRAMME 218 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS

(en ETPT)

	2015	2016	2017	2018	2019
ETPT exécutés	5 457	5 320	5 253	5 314	5 278
Évolution par rapport à n-1	– 171	– 137	– 67	+ 61	– 36

Source : documents budgétaires.

C. LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) assure une triple mission : protection des citoyens (fraudes, trafics, respect des normes), soutien au tissu économique et aux échanges internationaux, collecte de l'impôt.

Au cours des dernières années, l'organisation de la Douane a significativement évolué. Ses moyens humains et budgétaires ont été renforcés pour faire face à la menace terroriste, entre 2015 et 2018, et depuis 2018, pour tirer les conséquences du *Brexit*. En parallèle, l'administration douanière a conduit d'importantes réformes relatives à son organisation (resserrement du réseau comptable, création d'une direction nationale des garde-côtes douaniers au Havre), et prépare le transfert de missions fiscales vers la DGFIP.

En 2019, les résultats sont satisfaisants, et la dépense a poursuivi son augmentation.

1. Une performance très satisfaisante

Depuis 2017, le **dispositif de mesure de la performance** du programme a fait l'objet d'une **refonte en profondeur**, afin de donner une place plus large aux **indicateurs qualitatifs**.

(1) Cour des comptes, Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, mai 2020.

En 2019, la performance est satisfaisante. Sur les douze sous-indicateurs retenus, dix indicateurs dépassent la cible et huit sont en progression, et aucun n'est à la fois en régression et inférieur à la cible. Ainsi, par exemple, le **nombre de contentieux à enjeu en matière de lutte contre la fraude progresse de nouveau** et atteint 12 458 (30 % au-dessus de la cible), tandis que le **taux de satisfaction des opérateurs du commerce international atteint 93 %**. En revanche, le taux de contrôle positif en matière de dédouanement s'établit à 4,7 %, en recul par rapport à 2017 et 2018, mais se maintient au-dessus de la prévision initiale.

Les **indicateurs quantitatifs** relatifs aux saisies et aux redressements fiscaux dans le cadre de la lutte contre la fraude et les trafics ne constituent plus l'instrument principal de mesure de la performance sur le programme 302. Ils sont toujours suivis par la DGDDI et publiés annuellement, mais n'avaient pas encore été édités lors de la rédaction du présent rapport. Le rapporteur spécial y portera une attention particulière.

2. La dépense poursuit son augmentation, tirée par la croissance des dépenses de personnel

Le tableau suivant retrace l'évolution pluriannuelle des crédits de paiements (CP) sur le programme 302.

PROGRAMME 302 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP

(en millions d'euros)

	Exécuté 2015	Exécuté 2016	Exécuté 2017	Exécuté 2018	LFI 2019	Exécuté 2019	Évo. 18-19	Taux exéc.	LFI 2020
Titre 2	1 136,8	1 149,0	1 194,3	1 215,1	1 245,1	1 230,0	1,2 %	99 %	1 270,4
Titre 3	170,6	172,5	185,7	187,7	172,8	198,4	5,7 %	115 %	171,0
Titre 5	47	41	51,3	45,7	55,5	32,5	- 28,9 %	59 %	46,5
Titre 6	219,2	183,2	84,1	82,3	120,5	80,9	- 1,7 %	67 %	100,9
Total	1 573,5	1 545,7	1 515,4	1 530,1	1 593,9	1 541,7	0,8 %	97 %	1 588,8
<i>Avec loyers budg.</i>	<i>1 573,5</i>	<i>1 545,7</i>	<i>1 515,4</i>	<i>1 530,1</i>	<i>1 611,9</i>	<i>1 559,7</i>	<i>1,9 %</i>	<i>97 %</i>	<i>1 606,8</i>

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

Source : documents budgétaires, commission des finances.

Par rapport à la prévision LFI, la dépense est sous-consommée à hauteur de 51,2 millions d'euros (3 %). Cet écart s'explique pour les trois quarts par un montant d'aides versées aux débiteurs de tabac plus faible que prévu (écart de 40 millions d'euros sur le titre 6, soit un taux d'exécution de 67 %) et pour un quart par des dépenses de personnel moindres qu'anticipées (*voir infra*).

D'importants écarts sont toutefois constatés sur les titres 3 et 5, car **certaines dépenses initialement prévues sur le titre 5 ont été transférées vers le titre 3** ⁽¹⁾. Cette situation s'explique par le « **report d'investissements informatiques** ainsi que d'investissements non réalisés en **immobilier** et **moyens de surveillance** », selon la Cour des comptes, qui ajoute que « les reports d'opérations d'investissement portant sur les moyens de surveillance des douanes, pour la deuxième année consécutive, doivent conduire la Douane à s'interroger sur sa capacité de programmation dans ce domaine et sur les modalités d'amélioration de la qualité de ses prévisions budgétaires ».

Interrogées par le rapporteur spécial, les organisations syndicales ont notamment relevé des besoins importants en termes de modernisation des moyens douaniers, en matière d'équipement comme de systèmes informatiques ⁽²⁾.

Le rapporteur spécial partage ce constat. Les dépenses informatiques doivent constituer une priorité pour permettre la transformation publique, et la modernisation des matériels de surveillance douanière doit être menée à son terme.

Recommandation : poursuivre le renforcement des budgets informatiques.

Le rapporteur spécial relève à ce titre que la Douane n'a pas encore signé de **contrat de transformation** avec la direction du budget, celui-ci étant attendu pour la fin de l'année 2020.

Le rapporteur spécial insiste sur la nécessité d'achever la préparation du contrat de transformation de la DGDDI, signé avec la direction du budget. Ce contrat permettra de réaliser une programmation pluriannuelle de transformation présentant, de manière transparente, les évolutions à venir du réseau et des services.

(1) Voir l'analyse de l'exécution sur le programme 218.

(2) Le syndicat Solidaires relève ainsi que « nous sommes face à des défis majeurs, qui vont nécessiter des investissements importants. Or, dans certains domaines, il est clair que nous accusons un certain retard. C'est le cas de l'équipement et des systèmes informatiques, ce qui, évidemment, sonne cruellement dans la période actuelle » tandis que l'UNSA rappelle que « les budgets alloués sont sous calibrés par rapport aux missions et objectifs demandés. Nous manquons de moyens de transport terrestre (pour les brigades de Surveillance), d'équipements pour les moyens de navigation terrestre et maritime, de matériel portable (PC et dans une moindre mesure smartphone) pour toutes les missions pouvant être conduites à distance. Cela a un impact direct sur la réalisation de nos missions ».

Recommandation : finaliser le contrat de transformation avec la direction du budget.

Recommandation : réaliser une programmation pluriannuelle de transformation présentant, de manière transparente, les évolutions à venir, du réseau et des services.

Les mouvements opérés en cours d'année ont, là encore, peu affecté la gestion (annulations nettes de – 3,6 millions d'euros d'AE, ouvertures nettes de + 9,4 millions d'euros de CP).

Par rapport à 2018, la dépense **augmente légèrement** (+ 11,6 millions d'euros, soit + 1,2 %), principalement portée par les **dépenses de personnel** (+ 15 millions) du fait de la poursuite du renforcement des effectifs.

À moyen terme, hors mesures de périmètre (nouvelles modalités de comptabilisation de la contribution de l'État au régime d'allocation viagère des débitants de tabac, pour 90 millions d'euros, lissé entre 2015 et 2018 sur le titre 6, et des loyers budgétaires, pour 18 millions d'euros, intervenue en 2019 sur le titre 3), la dépense aura ainsi augmenté de **90 millions d'euros environ depuis 2015**. Cette évolution était souhaitée par le législateur dans le cadre des plans de lutte contre le terrorisme (PLAT) de 2015 ⁽¹⁾ et du plan de renforcement de la Douane en prévision de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Ces plans successifs ont ainsi permis de renforcer les moyens humains des Douanes à hauteur de 1 070 agents, pour les PLAT, et de 700 agents pour l'adaptation au *Brexit*, avant imputation du schéma d'emplois.

PROGRAMME 302 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS

	2015	2016	2017	2018	2019
ETPT exécutés	16 216	16 258	16 641	16 776	16 964
Évolution par rapport à n-1	– 304	+ 42	+ 383	+ 135	+ 188

Source : documents budgétaires.

Les **dépenses de personnel** s'établissent en revanche à un **niveau inférieur à la prévision**, du fait de **recrutements** « concernant majoritairement les agents de catégorie C en remplacement de cadres ». De plus, le schéma d'emploi n'a pas été atteint, car la DGDDI a souffert « d'un **manque d'attractivité** pour des emplois spécialisés, comme les informaticiens et les gestionnaires de données, et les emplois créés dans certaines régions pour traiter les conséquences du *Brexit* » ⁽²⁾.

(1) Le PLAT 1 était consacré au financement et à la collecte de renseignement, tandis que le PLAT 2 avait pour objectif la sécurisation des frontières.

(2) Cour des comptes, Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, mai 2020.

Le rapporteur spécial appelle la DGDDI à mettre en place une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Recommandation : développer les dispositifs de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

• Enfin, la dépense fiscale n° 730255 « exclusion de la TVA des marges commerciales postérieures à la fabrication ou à l'importation des tabacs manufacturés » est rattachée au programme 302, pour un coût annuel de 65 millions d'euros environ.

II. LA MISSION ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES

Alors que la prévision initiale anticipait une forte augmentation de la dépense pour faire face à la montée en charge des différents fonds qui composent la mission, le niveau des sous-exécutions reste massif. Les retards constatés sur les programmes 348 et 349 pourraient impliquer une prolongation de la mission au-delà de 2022. Sur le programme 351, peu de projets ont été financés, mais le fonds devrait monter en puissance en 2020. Seul le programme 352 présente un niveau de consommation proche de la prévision actualisée.

Cette situation n'est pas dramatique. Les projets financés sont pertinents, de qualité, et nécessaires à l'amélioration de la qualité du service public que le rapporteur spécial appelle de ses vœux.

Ces retards restent néanmoins regrettables. Le rapporteur spécial formule deux recommandations :

– concernant les programmes 348, 349 et 351 : revoir la maquette de performance pour rapprocher les indicateurs des outils de pilotage ministériels et de ceux utilisés par les équipes projet, et intégrer notamment des indicateurs d'avancement des projets ;

– concernant le programme 349 : accélérer le processus de contractualisation et desserrer si besoin les exigences portant sur l'identification des économies à réaliser.

A. LE PROGRAMME 348 RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES ET DES SITES MULTI-OCCUPANTS

Le programme 348 a vocation à apporter les financements nécessaires aux travaux de rénovation du parc de cités administratives, sur la base d'un appel à projets piloté par la direction de l'immobilier de l'État (DIE).

Ces travaux ont pour objectifs la rénovation énergétique de ces bâtiments ainsi que l'amélioration des conditions de travail des agents et d'accueil du public, et peuvent consister en des travaux du parc existant, mais également en des opérations de restructuration immobilière, d'acquisition ou de construction de bâtiments neufs.

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

En 2019, la consommation des crédits s'établit à un **niveau faible**, du fait de **glissements calendaires** et de **prévisions volontaristes**.

1. La maquette de performance ne permet pas d'appréhender l'avancée des projets

Les indicateurs de performance présentés dans les PAP 2018 et 2019 étaient par nature temporaires, dans l'attente de la réalisation des appels à projet. Le **PAP pour 2020** a opéré le remplacement de ce dispositif par **trois nouveaux indicateurs**, relatif aux économies d'énergie attendues (n° 1.1), à l'optimisation de la surface occupée (n° 1.2) ainsi qu'au coût du kWh d'énergie primaire économisé (n° 2.1).

À l'automne 2019, dans le cadre du présent rapport spécial, il avait ainsi été rappelé que ces indicateurs ne permettent pas véritablement de mesurer la performance du programme à court ou moyen terme, et sont d'autant moins pertinents que le programme a vocation à disparaître à l'issue l'exercice 2022. Le rapporteur spécial relavait la nécessité d'introduire un indicateur permettant de suivre, d'ici à 2022, l'état de la réalisation des travaux.

De plus, d'après les informations transmises par le PAP, la coexistence des indicateurs n° 1.1 et n° 2.1 n'apporte pas d'information nouvelle, l'indicateur n° 2.1 étant égal au ratio du montant des investissements (soit le montant dépensé, par construction égal à 1 milliard) sur les économies d'énergie (soit l'indicateur n° 1.1).

Le rapporteur spécial appelle donc à une amélioration du dispositif de performance, pour permettre de mesurer l'avancement des projets et l'efficacité de la dépense en cours de réalisation.

Recommandation : revoir la maquette de performance pour rapprocher les indicateurs des outils de pilotage ministériels et de ceux utilisés par les équipes projet, et intégrer notamment des indicateurs d'avancement des projets.

La direction de l’immobilier de l’État (DIE) a précisé au rapporteur spécial qu’une « **analyse est en cours** en liaison avec la direction du budget pour permettre d’introduire, dans les documents budgétaires (PAP et RAP) des **éléments permettant de compléter l’information du Parlement** ». La DIE étudie ainsi « les modalités de consolidation des données calendaires suivies sur chaque projet afin d’établir un indicateur global d’avancement du programme »

La DIE et la direction du budget estiment toutefois préférable de « ne pas modifier la maquette de performance des PAP et RAP, en cohérence avec la doctrine budgétaire définie dans le guide de la performance d’avril 2019 préconisant le retrait des « indicateurs d’activité ou de production » ; aussi, cet indicateur sera introduit dans une autre partie des documents PAP et RAP que le volet « performance ».

Le rapporteur spécial suivra cette proposition avec attention.

2. La consommation s’établit très en deçà des montants ouverts

Sur le programme 348 *Rénovation des cités administratives*, l’année 2019 devait permettre d’achever le **processus de sélection des cités bénéficiant des financements du programme**, et de commencer les travaux associés.

La **consommation** s’établit toutefois à 93,5 millions d’euros en AE, et 11,9 millions en CP, soit respectivement **10 % et 12 % de la prévision initiale**.

Concernant plus particulièrement les CP, la **loi de finances rectificative** de fin d’année a conduit à l’**annulation de 75,1 millions d’euros**, portant à 45,5 millions le montant des crédits disponibles : seuls 26 % de ces crédits auront finalement été consommés.

AE ET DES CP SUR LE PROGRAMME 348, ENTRE 2018 ET 2020

(en millions d’euros)

	2018		2019		2020 (au 31/05)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prévision LFI : (1)	20	20	900	100	80	168
Reports et virements : (2)	0	0	15,8	19,6	820,4	33,6
Annulations LFR : (3)	0	0	0	(75,1)	–	–
Ressources disponibles : (1) + (2) + (3)	20	20	915,8	45,5	902,4	201,6
Exécution	5,6	1,8	93,5	11,9	4,4	6,6
<i>Taux exécution / LFI</i>	28 %	9 %	10 %	12 %	8%	4%
<i>Taux exécution / Ressources disponibles</i>	28 %	9 %	10 %	26 %	1%	3%

Source : documents budgétaires, Chorus.

La Cour des comptes relève que **ces projets ont pris du retard**, sous le double effet « d'une procédure de sélection plus longue qu'anticipée et de la nécessité, pour la DIE, de retravailler avec certaines équipes afin de s'assurer que leur projet s'inscrirait bien dans l'enveloppe initialement prévue »⁽¹⁾ si bien qu'en 2019, seuls 10 des 39 projets retenus a fait l'objet d'une validation définitive. La Cour pointe notamment des « difficultés techniques [qui] ont (...) entraîné un glissement calendaire » (délais de finalisation des projets plus longs qu'anticipés, réallocation de crédits suite à l'inéligibilité de l'un des projets), ainsi qu'une « surestimation » de leurs besoins de financement par les projets lauréats.

La **DIE** précise quant à elle que la sous-consommation des AE en 2019 s'explique par la **conjonction de deux contraintes** :

– les délais liés à la préparation des arbitrages budgétaires et de la LFI nécessitaient « **d'anticiper les besoins budgétaires très en amont** de la connaissance du nombre de projets qui seraient effectivement déposés, de leur complexité et de la nature des dépenses concernées » et de leur rythme d'engagement. Il avait alors été fait le choix de « **retenir des hypothèses volontaristes et pédagogiquement ambitieuses vis-à-vis des porteurs de projet** », afin d'éviter de devoir freiner la mise en œuvre de certains projets, faute d'une ouverture de crédits insuffisamment anticipée sur l'exercice 2019 ;

– le volume important d'AE ouvert permettait en outre de « **respecter les règles budgétaires des opérations d'investissement pluriannuelles** », qui supposent la réservation, lors de la décision d'investissement, de l'ensemble des AE nécessaires à une opération (« affectation sur tranche fonctionnelle ») qui ensuite s'exécute par des engagements de marchés sur plusieurs exercices budgétaires⁽²⁾.

Elle assume ainsi le calendrier initialement retenu, qui avait été **concerté avec la direction du budget**.

Toutefois, les **retards opérationnels** dans la mise en œuvre des projets pourraient impliquer une prolongation de la mission **au-delà de 2022**, alors que la mission avait été conçue pour s'éteindre à cette date. Si l'intégralité des AE prévues devraient avoir été engagées en 2022, ce sont ainsi près de 140 millions d'euros de paiements qui sont d'ores et déjà attendus en 2023.

La DIE ajoute que les réorganisations en cours des services de l'État (organisation territoriale de l'État, nouveau réseau de proximité de la DGFIP, notamment) ont pu conduire les préfets maîtres d'ouvrage des projets cités à adapter certains projets à l'aune de ces réorganisations.

(1) *Cour des comptes*, Mission Action et transformation publiques. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, mai 2018.

(2) *La DIE* ajoute que « dans le cadre d'un programme budgétaire « classique », cette sous-consommation des nouveaux projets est masquée par la consommation des AE en N pour l'engagement des projets ayant donné lieu à affectation les années précédentes, via le report des AE affectées non engagées. Mais s'agissant d'un programme nouveau, cela se traduit par cette « sous-consommation ». »

B. LE PROGRAMME 349 FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE (FTAP)

Placé sous la responsabilité de la directrice du budget, le programme 349 a vocation à financer sur la base d'appels à projets, les coûts d'investissement nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles, au niveau interministériel. Les projets portés par ce programme doivent permettre un niveau d'économies pérennes pour chaque euro investi par le fond.

Le programme est doté d'un montant total de crédits (AE et CP) de 700 millions d'euros sur la période 2018-2022.

Si les enveloppes ouvertes en 2018 et 2019 au titre des trois appels à projets organisés ont été intégralement allouées, la consommation des AE et des CP s'établit cette année encore à un **niveau bien inférieur à la prévision**. Le retard dans la contractualisation et la mise en œuvre des projets pose la question de leur décalage au-delà de 2022.

1. Le dispositif de mesure de la performance n'a pas évolué et son analyse présente un intérêt limité

À l'occasion de précédents travaux conduits dans le cadre du présent rapport spécial, il avait été relevé que le **dispositif de mesure de la performance** du programme 349 présentait un **intérêt limité**, pour plusieurs raisons :

– les sous-indicateurs visant à s'assurer d'un fonctionnement efficient du fonds (objectif n° 1) ne permettent pas d'apprécier précisément la qualité de la gestion des dossiers par le secrétariat du fonds. En effet, le « taux de sélectivité des projets » relève plus de la constatation a posteriori et ne constitue pas une fin en soi, tandis que le « délai d'instruction moyen des projets » ne prend pas en compte la phase de contractualisation, particulièrement longue ;

– si les deux sous-indicateurs visant à s'assurer de l'efficacité des projets financés (objectif n° 2) traduisent bien les objectifs du fonds, leur formulation reste abstraite, et ils mesurent 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.

Le rapporteur spécial renouvelle les recommandations formulées les années précédentes, et suggère l'intégration d'indicateurs permettant de mesurer, d'une part, le délai de contractualisation, et d'autre part, d'indicateurs relatifs à l'avancement des projets. Il suggère notamment d'envisager notamment de créer des indicateurs relatifs au délai de contractualisation, au nombre de projets étant entrés en phase de test, et au taux de satisfaction des usagers et des agents.

Recommandation : revoir la maquette de performance pour rapprocher les indicateurs des outils de pilotage ministériels et de ceux utilisés par les équipes projet, et intégrer notamment des indicateurs d'avancement des projets. Envisager notamment de créer des indicateurs relatifs au délai de contractualisation, au nombre de projets étant entrés en phase de test, et au taux de satisfaction des usagers et des agents.

2. Des sous-consommations importantes qui s'expliquent notamment par la longueur de la phase de contractualisation, et qui pourraient conduire à une prolongation au-delà de 2022

Les appels à projets organisés **depuis la création du programme** ont déjà permis d'identifier **63 projets lauréats**, présentant un coût total d'environ 700 millions d'euros environ, dont **351 millions apportés par le FTAP** :

– en 2018, 31 projets ont été retenus au cours de deux appels à projets, pour un coût total de 400 millions d'euros environ, dont 190 millions pris en charge par le fonds ;

– en 2019, 32 projets ont été retenus au cours d'un appel à projets unique (divisé en deux sessions), pour un coût total de 300 millions d'euros environ, dont 161 millions pris en charge par le fonds.

● En 2019, la consommation s'établit à **65,3 millions d'euros en AE** et **37,6 millions en CP** ⁽¹⁾, soit respectivement 26,5 % et 23,5 % de la prévision initiale.

ÉVOLUTION DES AE ET DES CP SUR LE PROGRAMME 349, ENTRE 2018 ET 2020

(en millions d'euros)

	2018		2019		2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prévision LFI : (1)	200	0	245	160	200	205,6
Reportes et virements : (2)	0	0	179,3	(0,6)	334,5	–
Annulations LFR : (3)	0	0	(4,4)	(81,1)	–	–
Ressources disponibles : (1) + (2) + (3)	200	0	419,9	78,3	554,5	205,6
Exécution	20,1	0	65,3	37,6	17,1	17,9
Taux exécution / LFI	10 %	0	27 %	24 %	9%	9%
Taux exécution / Ressources disponibles	10 %	0	16 %	48 %	3%	9%

Source : documents budgétaires, réponses aux questionnaires.

Au total, entre 2018 et 2019, seuls 85,4 millions d'AE ont été engagés sur 445 millions ouverts, soit moins de 20 %.

(1) 245 millions d'euros d'AE avaient été ouverts (auxquels s'ajoutait le report de 180 millions d'euros non consommés en 2018, portant le total des crédits disponibles à 425 millions d'euros), ainsi que 160 millions d'euros de CP.

Une fois passée la phase d’instruction et de sélection, s’ouvre une **phase de contractualisation** entre les porteurs de projet et la direction du budget, au cours de laquelle les porteurs doivent identifier précisément le quantum d’économies à atteindre, et s’engager à le respecter. Cette phase peut s’avérer **particulièrement longue**, du fait de la multiplicité des signataires, de la complexité de certains projets, et de la difficulté à trouver un accord sur la détermination des économies à réaliser.

De plus, une fois contractualisés, la **montée en charge des projets** a été **plus lente qu’anticipée**. La direction du budget constate que « même pour les projets signés en 2018 ou dans les premiers mois de 2019, les dépenses engagées et réalisées ont été inférieures à celles prévues par les échéanciers contractuels ou demandées en début d’année par les porteurs ».

- Les **sous-consommations en CP** concernent tant les projets retenus en 2018 que ceux acceptés en 2019 :

- les dépenses prévisionnelles des lauréats 2018 étaient estimées à 100 millions d’euros en 2019 (sur les 160 millions ouverts) : seuls 35,4 millions ont été consommés ;

- les dépenses prévisionnelles des lauréats 2019 étaient estimées à 55 millions d’euros (sur les 160 millions ouverts) : seuls 2,1 millions ont été consommés.

- La direction du budget indique qu’elle a réalisé des « **efforts de rationalisation des procédures de contractualisation** », qui seront poursuivis en 2020. Le calendrier de passation des appels à projets a également été avancé.

La Cour des comptes relève que « le retard dans la trajectoire de montée en charge du programme fait peser un **risque significatif de décalage d’une partie des décaissements au-delà de 2022** ». Le PAP pour 2020 relève que 14,3 % des CP liés aux AE ouvertes en 2020 sont attendues après 2022. De plus, les 700 millions d’euros annoncés lors de la création du fonds n’ont de plus pas tous été ouverts, ce qui nécessitera probablement la réalisation de nouveaux appels à projets en 2021.

La Cour relève également l’impossibilité de financer en direct les dépenses de personnel associées à certains projets, notamment ceux relevant du périmètre des ministères économiques et financiers, en raison des dispositions de la LOLF. La direction du budget relève que « cette difficulté ne constitue pas une contrainte en pratique » car ces dépenses représentent une part « extrêmement modeste » des dépenses financées par le fonds, et qu’il est de plus normal que le financement de crédits de masse salariale directe soit « marginal » dans le total financé.

Le rapporteur spécial suggère ainsi d’accélérer le processus de contractualisation et desserrer si besoin les exigences portant sur l’identification des économies à réaliser.

Recommandation : accélérer le processus de contractualisation et desserrer si besoin les exigences portant sur l’identification des économies à réaliser.

C. LE PROGRAMME 351 FONDS D'ACCOMPAGNEMENT INTERMINISTÉRIEL « RESSOURCES HUMAINES » (FAIRH)

Le programme 351 *Fonds pour l'accompagnement interministériel « Ressources humaines »* a été créé par la loi de finances initiale pour 2019. Placé sous la responsabilité du directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ce fonds participe au « co-financement des coûts de transition nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles ayant une forte dimension RH »⁽¹⁾.

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

Ce fonds a été doté de 50 millions d'euros en 2019 et 2020, et n'est pas officiellement borné dans le temps, contrairement aux programmes 348 et 349.

Le comité interministériel de la transformation publique (CITP) d'octobre 2018 a également acté le principe de la création d'une agence d'accompagnement à la mobilité et à la reconversion professionnelle des agents publics civils concernés par l'évolution de leurs métiers ou la reconversion de leurs services. La mission de préfiguration de cette agence a été lancée le 1^{er} septembre 2019.

1. Le dispositif de mesure de la performance présente un faible intérêt

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

Ce délai moyen d'instruction est **légèrement supérieur à 10 jours**, alors que la cible avait été fixée à 60 jours par le PAP. Le RAP relève que « l'écart entre la prévision et le réalisé s'explique par l'identification d'une majorité de projets en amont de leurs dépôts et un accompagnement proposé aux porteurs dans la construction de leurs projets », et que le délai moyen entre la réception du dossier initial et sa présentation en comité est de 30 jours.

Ces délais réduits peuvent s'expliquer par des **objectifs ambitieux** de consommation de crédits, mais également par une **bonne préparation de candidatures en amont de leur dépôt** grâce à l'**appui de la DGAFP** et au dialogue avec les porteurs de projets.

(1) *Projet annuel de performances 2020 de la mission Action et transformation publiques.*

Dès l'automne dernier, le rapporteur spécial avait relevé l'**apport limité de cet indicateur** pour contrôler la qualité de la dépense publique engagée à l'échelle du programme.

Dans la réponse de la direction générale de l'administration et de la fonction publique au questionnaire transmis par le rapporteur spécial, celle-ci relève qu'elle a récemment défini les « **modalités d'un suivi de l'avancement des projets** » **fondé sur les cinq critères de sélection des dossiers** (qualité de la procédure RH, cohérence du projet avec les enjeux de transformation ministérielle, prévisions chiffrées des dispositifs mobilisés, niveau de co-financement, impact sur les effectifs et la masse salariale). Des indicateurs permettant de mesurer l'avancement des projets financés ainsi que leurs impacts sont « en cours de définition », afin d'être intégrés au PAP pour 2021. **Le rapporteur spécial se félicite de cette évolution qu'il suivra avec attention.**

Dans l'attente de ces évolutions, le rapporteur spécial insiste sur la nécessité de revoir la maquette de performance d'intégrer notamment des indicateurs d'avancement des projets.

Recommandation : revoir la maquette de performance pour rapprocher les indicateurs des outils de pilotage ministériels et de ceux utilisés par les équipes projet, et intégrer notamment des indicateurs d'avancement des projets.

2. Près de 9 millions d'euros ont été apportés par le FAIRH aux projets lauréats en 2019, soit 18 % des montants prévus en LFI

En 2019, **50 millions d'euros** avaient été ouverts en AE et CP.

Douze projets de transformation ont été retenus en 2019, et ces projets se poursuivent en 2020. Le montant total des plafonds notifiés pour ces projets s'établit à 11,5 millions d'euros pour 2019 et à 14,5 millions pour 2020.

Le fonds a finalement abondé **six programmes budgétaires** par décrets de transferts, de virement ou moindre annulation pour un **montant total de 8,9 millions d'euros**.

La Cour des comptes a questionné la « **valeur ajoutée** » du fonds ainsi que ses modalités de fonctionnement, et préconise de le « supprimer »⁽¹⁾. En effet, selon la Cour, les contraintes relatives à l'engagement des crédits ouverts sur le FAIRH au bénéfice de projets financés par d'autres programmes, issues de la LOLF, sont lourdes au regard des avantages attendus. Elle ajoute que, grâce aux échanges réguliers qu'elle tient avec les porteurs de projets en amont de la phase de sélection,

(1) *Cour des comptes, Mission Action et transformation publiques. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, mai 2018. La Cour rappelle qu'au titre de l'exercice 2018, elle avait relevé que « la multiplication des fonds ad hoc n'était pas dénuée de risques et qu'elle tendait à alimenter la fragmentation budgétaire et à affaiblir la lisibilité des leviers financiers disponibles, en particulier dans le cas des fonds dotés de moyens limités ».*

la DGAFP est capable d'identifier les projets les plus pertinents en dehors du FAIRH, et que ces projets pourraient dès lors faire l'objet d'un financement par abondement de leurs programmes budgétaires support, en LFI ou en LFR.

La DGAFP relève que ce fonds « n'a pas d'équivalent dans d'autres programmes budgétaires » et « constitue un **instrument interministériel permettant un financement adapté et en temps réel des réformes**, suite à une instruction qui s'intéresse au plus près aux besoins des ministères et veille à renforcer l'opérationnalisation et l'efficacité des mesures préconisées ». Il constitue de plus une « possibilité d'obtenir un **soutien financier en cours d'exercice budgétaire** », permettant ainsi d'éviter le report de la mise en œuvre d'opérations de restructurations et d'assurer le déploiement des dispositifs d'accompagnement des agents.

Le rapporteur spécial reconnaît que des difficultés de gestion peuvent être occasionnées par la mise en œuvre d'un tel dispositif. Cependant, il estime que l'appui fourni à l'échelle interministérielle par la DGAFP dans le cadre du FAIRH, les moyens financiers mis en œuvre, et la flexibilité offerte par la possibilité d'obtenir un soutien financier en cours de gestion justifient le **maintien de ce programme budgétaire**.

D. LE PROGRAMME 352 FONDS POUR L'ACCÉLÉRATION DU FINANCEMENT DES START-UP D'ÉTAT (FAST)

Le programme 352 *Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État* a été créé suite à une proposition formulée à l'occasion du Printemps de l'évaluation de l'année 2018, par le précédent rapporteur spécial de cette mission, M. Laurent Saint-Martin. Elle a été traduite par amendement au projet de loi de finances pour 2019.

Le fonds finalement créé a pour objet de financer l'émergence et le développement de produits et services numériques innovants pour résoudre des problèmes de politiques publiques. La DINUM précise que ce programme soutient des projets portés « par des agents publics témoins d'irritants dans la relation que les usagers peuvent avoir avec leur administration ou témoins de méthodes de travail internes de faible efficacité ou dégradant la qualité du travail des agents publics ». Il finance également « l'animation de ces dispositifs d'innovation, et fournit aux équipes un environnement optimal pour réussir leurs projets (mentorat, ressources partagées, bonnes pratiques, retours d'expérience, temps collectifs...) ».

Le fonctionnement du *FAST* est souple et adapté à la nature des projets financés. Tous les 3 mois, un appel à projet est lancé, et le fonds intervient en cofinancement à hauteur de 50 % dans chaque projet lauréat.

Ce fonds n'est pas borné dans le temps, contrairement aux programmes 348 et 349. La dépense s'établit à une dizaine de millions d'euros en 2019 et 2020. En 2019, les crédits de paiement ouverts ont **fortement augmenté en cours de gestion**, et la dépense s'établit à un **niveau supérieur à la prévision**.

1. Les objectifs définis paraissent adaptés à la philosophie du fonds, et présentent de bons résultats

La maquette de performance est structurée autour de deux objectifs : favoriser l'émergence de produits numériques utiles aux usagers et aux agents, et développer des méthodes de recrutement innovantes pour résoudre des défis publics. Ces indicateurs sont axés sur les résultats, et traduisent la volonté de faire du *FAST* un fonds finançant les projets risqués.

Les résultats obtenus en 2019 sont **satisfaisants** : 47 problèmes ont ainsi été investigués, 32 produits ont été lancés, et 81 entrepreneurs ont été formés à la méthode « start-up d'État ». 8 projets ont été abandonnés.

2. Les crédits de paiement ouverts ont fortement augmenté en cours de gestion, et la dépense s'établit à un niveau supérieur à la prévision

Les crédits ouverts par la LFI pour 2019 instituaient un **fort différentiel entre AE et CP**. En effet, 7,2 millions en AE et 2,1 millions en CP avaient été ouverts ⁽¹⁾, alors que la durée des projets financés était comprise entre 12 et 24 mois, donnant lieu à des consommations en flux tendus (durée d'exécution des tronçons de projets en moyenne de 3 mois). La DINUM précise ainsi qu'un tel différentiel a « mécaniquement donné lieu à une sous-consommation importante en AE (...) du fait de la carence en CP » ainsi qu'à une « **saturation en cours d'année du plafond de CP alloué** ».

Des ouvertures importantes ont ainsi eu lieu en cours de gestion, et le montant des CP disponibles en fin de gestion était égal à plus du triple de la dotation initiale du programme.

La DINUM relève néanmoins que « cet écart atypique entre AE et CP n'a pas permis de procéder à l'accélération initialement souhaitée en 2019 ».

ÉVOLUTION DES AE ET DES CP SUR LE PROGRAMME 352, EN 2019 ET 2020

(en millions d'euros)

	2019		2020	
	AE	CP	AE	CP
Prévision LFI : (1)	7,2	2,1	9,2	11,2
Ouvertures en cours de gestion : (2)	3,8	5,2	4,2	2,1
Ressources disponibles : (1) + (2)	11,0	7,3	13,4	13,1
Exécution	7,4	6,0	2,4	1,9
Taux exécution / LFI	103 %	286 %	26 %	17 %
Taux exécution / Ressources disponibles	67 %	82 %	18 %	14 %

Source : documents budgétaires, réponses aux questionnaires.

(1) 5 millions en AE destinés à l'accélération des start-up d'État ; 2,2 millions en AE et 2,1 millions en CP en provenance du programme 129 Coordination du travail gouvernemental de la mission, déjà consacrés au financement du programme « Entrepreneurs d'intérêt général ».

Cette situation a conduit le contrôleur budgétaire et comptable ministériel à relever que « la programmation des dépenses en HT2 était d'une soutenabilité insuffisante » sur le programme 352 ⁽¹⁾.

La prévision 2020 intègre un relèvement de la prévision de dépense, en AE mais surtout en CP, qui devrait permettre au fonds de faire aux échéances de crédits de paiement.

(1) *Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel près les ministères économiques et financiers, relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2019.*

SECONDE PARTIE : IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE EN TERMES DE MOBILISATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DE DÉPLOIEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES

La DGFIP, la DGDDI et les autres administrations relevant du ministère de l'Action et des comptes publics ont été fortement sollicitées lors de la crise sanitaire et sont parvenues à poursuivre l'accomplissement de leurs missions essentielles ainsi qu'à assurer la mise en œuvre des mesures d'urgence.

Les conséquences budgétaires de la crise devraient rester limitées :

– sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, du fait de la forte prévalence des dépenses de titre 2, les potentiels écarts la prévision pourraient provenir, à la hausse, du versement de la prime exceptionnelle et de l'achat de matériels sanitaires, et à la baisse, du décalage de projets d'investissement ;

– sur la mission *Action et transformation publiques*, des décalages calendaires pourraient intervenir dans l'engagement et la consommation des crédits, en 2020, mais également sur les années suivantes, en particulier sur le programme 348.

I. LA MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

Les administrations de Bercy ont été **fortement mobilisées lors de la crise sanitaire**, pour assurer la continuité des missions essentielles de l'État et des administrations publiques, pour mettre en œuvre les mesures de soutien à l'économie, et pour assurer la protection des citoyens (surveillance des frontières, respect des normes applicables aux produits sanitaires).

Le rapporteur spécial relève qu'elles ont su montrer de solides facultés d'adaptation et une capacité de résilience remarquable.

Les **conséquences budgétaires** devraient être limitées sur ces trois programmes du fait de la forte prévalence des dépenses de personnel. La dépense pourrait néanmoins évoluer légèrement par rapport à la prévision de la loi de finances initiale :

– à la hausse, en raison de la prime exceptionnelle versée aux agents mobilisés et de dépenses de matériel (télétravail, sanitaire) ;

– compensée, à la baisse, par le décalage temporel de certains projets d'investissement.

Les réformes en cours à la DGFIP, et notamment la mise en œuvre du « nouveau réseau de proximité », ont été temporairement suspendues.

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

L'administration fiscale a été **fortement sollicitée lors de la crise sanitaire**, et a adapté son organisation rapidement et efficacement. Si les **conséquences budgétaires** de la crise devraient être **limitées**, celle-ci pourrait en revanche affecter temporairement les transformations en cours.

1. **La DGFIP a été fortement mobilisée pour la gestion de la crise**

Entre le 16 mars et le 11 mai 2020, la DGFIP a mis en œuvre un plan de continuité d'activité (PCA) et a identifié **deux catégories de missions indispensables** devant être assurées en priorité :

– d'une part, les **missions indispensables au fonctionnement de l'État et des administrations publiques** (poursuite du paiement des dépenses publiques et des salaires des fonctionnaires et des agents publics, ainsi que de l'encaissement des recettes publiques) ;

– d'autre part, **les missions indispensables au soutien de l'économie en période de crise** (traitement des demandes de délai et de remises, octroi d'aides aux entreprises éligibles au Fonds de solidarité, remboursement accéléré des crédits d'impôts restituables, mesures de bienveillance et de suspension des poursuites pour les entreprises concernées par la crise sanitaire, suivi des entreprises en difficulté).

La DGFIP est de plus intervenue pour mettre en œuvre le **contrôle de l'honorabilité des fournisseurs de masques et de gel hydroalcoolique** proposant leurs produits aux collectivités, aux EHPAD, aux hôpitaux et à l'État. Ce contrôle s'effectue en lien avec Tracfin et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI). À la fin du mois d'avril, la DGFIP « avait déjà répondu à plus de 500 demandes, en quelques heures et dans un délai maximal de 48 heures » ⁽¹⁾.

2. **Son organisation et son fonctionnement ont montré une forte résilience**

La DGFIP a **rapidement adapté son organisation** pour faire face à la crise et a montré une **remarquable résilience** grâce à la **forte implication de ses personnels**.

La DGFIP a décliné dans l'ensemble de ses services les mesures sanitaires, ce qui a nécessité de réorganiser les espaces de travail ainsi que ceux dédiés à l'accueil du public, tandis que la réalisation à distance des missions a nécessité un effort d'adaptation significatif (redéploiement et mobilisation des équipements de télétravail, assouplissement des règles en matière de télétravail, adaptation des processus métiers, gestion des habilitations aux différents logiciels).

(1) Réponse de la DGFIP au questionnaire du rapporteur spécial.

Le directeur général des finances publiques relevait ainsi devant la commission des finances du Sénat, le jeudi 7 mai 2020, que la veille « seuls trois postes comptables étaient fermés sur les 3 500 existants, et il n'y en a jamais eu plus d'une cinquantaine durant la période – nous fermions immédiatement tout poste où il y avait un malade, avant de le rouvrir quelques jours après »⁽¹⁾.

Le **taux de présence physique** des agents de la DGFIP a été en moyenne d'environ 20 % entre le 16 mars et le 11 mai, et le taux de télétravail, d'environ 25 %. Du fait du lancement de la campagne déclarative de l'impôt sur le revenu, le taux de présence a atteint 24 % lors de la semaine du 8 mai (soit 25 000 agents).

Le **développement du télétravail** a permis de réduire le nombre d'agents placés en autorisation spéciale d'absence (ASA), qui est passé de 51 % lors de la première semaine de confinement à 41 % lors de la dernière semaine. Près d'un quart des ASA ont été effectuées au titre de la garde d'enfants, et les trois quarts restants, au titre de la pandémie⁽²⁾.

Des réunions régulières, quotidiennes puis hebdomadaires, ont été tenues avec les **organisations syndicales**⁽³⁾.

Dans les réponses qu'elles ont transmises au rapporteur spécial, ces organisations ont relevé certaines difficultés dans la mise en œuvre du PCA. Dans l'ensemble, les organisations syndicales ont relevé le **manque de moyens informatiques disponibles**, qui a contraint le développement du télétravail. Elles ont également relevé certaines carences du point de vue de la **gestion par les encadrants**. Ces critiques sont plus ou moins marquées selon les organisations⁽⁴⁾. Toutes les organisations syndicales ont en revanche relevé que le **nettoyage des locaux** avait posé problème dans de nombreuses implantations de la DGFIP. Les conséquences de l'ordonnance du 15 avril 2020 relative à la situation des personnels ont également été critiquées⁽⁵⁾.

(1) Audition de M. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques (DGFIP) par téléconférence, le jeudi 7 mai à 17 h 35 ([compte rendu disponible en ligne](#)).

(2) Réponse de la DGFIP au questionnaire du rapporteur spécial.

(3) L'UNSA a notamment souligné la « qualité du dialogue durant cette période et l'écoute dont ont fait preuve les équipes de direction ». La CFDT « reconnaît une amélioration du dialogue social à la DGFIP même si ce dernier est demeuré limité, en particulier, quand il s'est agi de l'accroissement des capacités de « télétravail » à la DGFIP ou encore de l'application de l'ordonnance du 15 avril » mais a relevé qu'il « semble néanmoins que le mal demeure profond et que l'intérêt de la DG pour le dialogue social soit plus conjoncturel que pérenne ».

(4) Sud Solidaires a ainsi précisé que « concernant les précautions sanitaires, si elles sont mises en œuvre (mise à disposition de masques/gels hydroalcooliques, plexiglas), les sujets de distanciation physique et du nettoyage des locaux sont plus difficiles à mettre en œuvre, obligeant pour la première à mettre en place la rotation des personnels au sein des équipes, pour le second la question des contrats signés dans le cadre des marchés nationaux dont les prestations ne sont pas toujours conformes aux attendus ». L'UNSA a relevé que « les matériels de protection ont manqué, mais la faute n'en incombe pas à la DGFIP » mais qu'il « paraît indispensable de former les chefs de service à la gestion de crise. Les PCA doivent être mis à jour, ce qui n'était pas le cas à la DGFIP ». La CTFC a relevé que le télétravail « s'est développé avec les moyens du bord sans l'encadrement et l'accompagnement nécessaire » et a souligné le « manque de moyens disponibles (gels hydroalcooliques, masques, mise en place de plexiglas) ».

(5) La CFDT avance que « la situation des personnels a été particulièrement impactée par l'ordonnance du 15 avril 2020 venant réduire notablement les congés des agents en autorisation d'absence et en télétravail. Cette ordonnance a été vécue comme particulièrement injuste. La mise en autorisation spéciale d'absence n'était pas un

Concernant le **développement du télétravail**, certaines organisations ont appelé à la poursuite de son développement ⁽¹⁾, tandis que d'autres ont souligné les risques associés à cette modalité organisationnelle ⁽²⁾.

La crise sanitaire a toutefois **temporairement suspendu certaines réformes en cours**. La DGFIP précise ainsi que certains projets prévus dans l'immédiat « ont dû être reportés, comme certaines fusions de services de la publicité foncière (SPF) qui étaient prévues durant la période du confinement et qui nécessitent des opérations informatiques préalables conséquentes ». L'administration fiscale relève que si la crise a « confirmé la pertinence de la plupart des chantiers de transformation de la DGFIP », leur calendrier « doit néanmoins être revu pour prendre en compte les effets de la crise sur l'activité des services et sur les priorités de reprise ».

3. La crise sanitaire pourrait impliquer de légères sous-consommations de crédits hors titre 2, tandis que les conséquences sur le titre 2 restent incertaines

Les **conséquences budgétaires** devraient être limitées à l'échelle du programme. Bien que celles-ci restent difficiles à évaluer précisément, plusieurs tendances se dessinent :

– concernant les **dépenses de personnel**, le schéma d'emplois pourrait être affecté par de moindres départs en retraite ainsi que par de moindres dépenses d'accompagnement et de restructuration (du fait, là encore, de la modification du calendrier du « nouveau réseau de proximité »), tandis que la **prime exceptionnelle versée aux agents mobilisés** pendant la crise sanitaire devrait être intégrée dans la masse salariale 2020 ;

– concernant les dépenses de fonctionnement et d'investissement, la consommation des crédits pourrait être ralentie du fait de la **modification du**

choix des agents mais une obligation du fait du confinement. Par ailleurs il est particulièrement étonnant de « saisir » des congés à des agents en télétravail. À la DGFIP, la mise en œuvre de cette ordonnance, modifiée par l'ordonnance du 13 mai 2020, a conduit la DG et ses directions locales à envisager la modification rétroactive de la position des agents (certains agents en télétravail voyant leur position requalifiée en autorisation d'absence). Ces pratiques, inadmissibles sur le plan juridique et illégitimes, sont vivement condamnées par la CFDT Finances publiques qui s'oppose également sur le fond à l'ordonnance du 15 avril ».

(1) La CFTC a ainsi relevé que « la DGFIP pourrait repenser plus profondément qu'initialement la part de télétravail dans ses activités au regard des possibilités mises en œuvre dans cette crise et en s'appuyant sur les orientations prises au niveau Fonction Publique en la matière » et l'UNSA a plaidé pour « faire évoluer l'organisation du travail et développer le télétravail pour permettre une plus grande continuité des activités de l'administration ». La CFDT a relevé que « le travail à distance, mis en œuvre dans l'urgence sur une base modeste de télétravailleur, n'est pas exempt de reproches. Il était pourtant nécessaire de déployer ce mode de travail en masse du fait des difficultés à se procurer des ordinateurs portables à l'étranger. Néanmoins le retour d'expérience doit conduire à améliorer son organisation, tant en termes d'encadrement qu'en termes pratiques ou encore en termes humains ».

(2) Sud Solidaires ainsi relevé que « les vellétés de recourir au télétravail à outrance ne sont pas la réponse sociétale à adopter » et que « le droit à la déconnexion n'est qu'un concept proclamé ici et là, évoqué dans des e-formations impersonnelles mais ne se voit retranscrit dans aucun dispositif (...) Dans tous les cas, l'exercice du télétravail ne doit pas devenir une solution de repli à des conditions de travail rendues trop délétères par l'exercice de politiques publiques de restructuration permanente ».

calendrier de déploiement du « nouveau réseau de proximité » et du report éventuel de certains grands projets informatiques ; en sens inverse, la crise sanitaire devrait occasionner des **surcoûts modérés** (matériels sanitaires et outils informatiques pour le télétravail).

En 2020, la chronique mensuelle de la dépense est très proche de celle constatée en 2019.

**CONSOMMATION ET TAUX DE CONSOMMATION (PAR RAPPORT À LA LFI)
MENSUELS CUMULÉS EN 2019 ET EN 2020, SUR LE PROGRAMME 156**

(en millions d'euros et en %)

		Janvier		Février		Mars		Avril		Mai		Décembre	
2019	AE	725	9 %	1 385	17 %	2 003	25 %	2 613	33 %	3 217	40 %	7 753	97 %
	CP	661	9 %	1 303	17 %	1 935	25 %	2 555	33 %	3 179	41 %	7 678	99 %
2020	AE	697	9%	1 367	18 %	1 994	26 %	2 583	33 %	3 179	41 %		
	CP	627	8 %	1 256	16 %	1 883	24 %	2 491	32 %	3 092	40 %		

Source : Chorus.

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

Chargé de la conduite de la gestion de crise pour le compte des ministères économiques et financiers, le secrétariat général a été **fortement mobilisé** au cours des derniers mois. Les **conséquences budgétaires** de la crise sanitaire sur la dépense devraient rester **limitées à moyen terme** même si celle-ci pourrait occasionner certains reports.

1. Le secrétariat général a été mobilisé pour l'activation des plans de continuité de l'activité pour l'ensemble des directions et services des MEF

La crise sanitaire a conduit la secrétaire générale des ministères économiques et financiers, Haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS), à décider l'activation des plans de continuité d'activité pour l'ensemble des directions et services des MEF, y compris le secrétariat général lui-même. La secrétaire générale des MEF a ainsi assuré un rôle de coordination important, en lien avec d'autres services chargés de la gestion de crise au niveau interministériel ⁽¹⁾, afin d'assurer la mise en œuvre du PCA : réunions quotidiennes avec les chefs de service du secrétariat général, veille ministérielle avec l'ensemble des directions et services des MEF sur un rythme hebdomadaire, réunions avec les partenaires sociaux et les cabinets ministériels ⁽²⁾.

(1) Centre opérationnel de crise de Bercy (COBER), cellule interministérielle de crise du ministère de l'Intérieur, notamment.

(2) Réponse du secrétariat général des ministères économiques et financiers au questionnaire du rapporteur spécial.

La crise a de plus conduit à une **forte sollicitation des fonctions supports**, dont les missions se sont enrichies d'un aspect opérationnel. En particulier, le SG a rempli des **missions relatives aux achats et à la passation de marchés permettant l'acquisition de masques sanitaires et grand public**, en grand nombre, pour le compte d'administrations dans un premier temps, puis à destination de publics vulnérables, de TPE et de PME, et d'administrations. Le SG a ainsi pu assurer tout ou partie de ces prestations d'achat (commandes, service, ingénierie financière, logistique).

L'organisation du secrétariat général et celle des directions et services entrant dans le champ du programme 218 a été très affectée par la crise sanitaire. Le recours au télétravail a été massif. À la veille du déconfinement (au 7 mai 2020), 96,2 % des agents étaient à domicile (dont 77,4 % en télétravail et 18,5 % en ASA), tandis que 2,7 % des agents étaient présents sur place au titre du PCA.

2. Les modalités de reprise du plan de transformation ministériel sont en cours d'études et pourraient connaître un décalage

Durant la crise, le fonctionnement du SG et des services rattachés a été concentré sur les missions essentielles. Les **modalités de poursuite du plan de transformation ministériel** ⁽¹⁾ font actuellement l'objet d'une instruction dans le cadre du plan de reprise de l'activité. La secrétaire générale précise ainsi que « le calendrier de mise en œuvre des réformes concernées pourra connaître, sauf exception, des aménagements » et que « la conduite des projets informatiques pourrait également subir des décalages de calendrier, sans remise en cause de l'économie globale des projets ».

3. Les conséquences budgétaires devraient être limitées à moyen terme

Les conséquences de la crise sanitaire sur la dépense du programme 218 sont en cours d'étude. La dépense pourrait évoluer dans des **proportions limitées** :

– à la **hausse**, concernant les **dépenses de personnel**, une **prime exceptionnelle**, d'un montant compris entre 300 et 1 000 euros, pourra être versée aux agents particulièrement impliqués dans la gestion crise, tandis que, certains recrutements pourraient être décalés de quelques mois ;

– à la **hausse** encore, la crise a nécessité l'achat de **matériels sanitaires et d'équipements** destinés à accompagner le télétravail ;

– en revanche, **des dépenses pourraient être reportées** sur l'année suivante. Le SG identifie notamment « certaines dépenses informatiques (investissements hors achat de portables et autres matériels destinés à accroître le

(1) Pour rappel, 26 réformes sont actuellement inscrites au plan de transformation ministériel du MACP, et pilotées par la DGFiP (156), la DGDDI (302), la DGAFP, la DITP et la DB (218) : réformes relatives à la fonction publique, droit à l'erreur, transparence sur les résultats et les coûts des services publics, nouvelle gestion publique.

télétravail) et immobilières (travaux, acquisitions, entretien) ». En particulier, « certains projets soutenus par le **Fonds de transformation ministériel**, destiné à financer des projets innovants des directions et services des ministères économiques et financiers, pourraient connaître du retard, sans qu'il soit possible à ce stade de déterminer s'il s'agira d'un simple décalage dans l'année ou d'un report en 2021 ». Le SG précise qu'il espère, à ce stade, « pouvoir rattraper, après le confinement, des opérations actuellement à l'arrêt ». **Le rapporteur spécial suivra ces éventuels reports, qui portent sur des dépenses de transformation importantes, avec la plus grande attention.**

● En 2020, la chronique mensuelle de la dépense est ainsi très proche de celle constatée en 2019.

**CONSOMMATION ET TAUX DE CONSOMMATION (PAR RAPPORT À LA LFI)
MENSUELS CUMULÉS EN 2019 ET EN 2020, SUR LE PROGRAMME 218**

(en millions d'euros et en %)

		Janvier		Février		Mars		Avril		Mai		Décembre	
2019	AE	102	11%	163	18%	278	31%	362	40%	434	48 %	906	101 %
	CP	97	11%	154	17%	216	24%	294	32%	379	41 %	906	99 %
2020	AE	105	11%	176	19%	294	32%	363	39%	420	45%		
	CP	93	10%	151	16%	233	25%	316	33%	373	39 %		

Source : Chorus.

C. LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

Sur 2020, les **conséquences budgétaires** agrégées de la crise sanitaire devraient être **limitées** : la principale évolution proviendrait de l'augmentation des dépenses de personnel associée au versement de la prime exceptionnelle, qui pourrait être compensée par d'éventuels reports de dépenses.

1. La Douane a été mobilisée dès avant la période de confinement, et a assuré la mise en œuvre de missions essentielles : protection des frontières, contrôle des matériels sanitaires importés, mesures de bienveillance fiscale

Avant la période de confinement, des mesures de prévention avaient déjà été mises en œuvre dans les services chargés de contrôler les personnes en provenance de zones sensibles. La direction générale relève ainsi que « dès la fin du mois de janvier, les agents chargés de **contrôler les passagers** des vols en provenance de Chine à Roissy CDG ont été dotés d'équipements de protection individuelle et notamment de masques » et qu'**au fil de la progression du virus en Europe « les méthodes de contrôle ont été adaptées**, notamment pour limiter les interventions dans les espaces confinés (trains, bus, cabines de poids lourds et d'aéronefs) ».

Le passage au stade 3 du plan de gestion de crise s'est traduit par le **recentrage de l'activité de la Douane sur les missions essentielles** de protection et de soutien aux entreprises telles qu'identifiées dans le PCA national. Il s'agit notamment des missions de contrôle des frontières, de dédouanement des matériels sanitaires, de lutte contre la fraude, de soutien aux opérateurs économiques et des fonctions support.

La direction générale précise que parmi les missions essentielles, certaines ont nécessité une « mobilisation accrue », et notamment :

– la **tenue des points de passage autorisés aux frontières intérieures de l'Union européenne** et la participation au dispositif de l'action d'État en mer pour la **protection des frontières maritimes** ;

– l'activité de **dédouanement du matériel médical** et de protection individuelle ;

– la mise en œuvre au profit des entreprises des mesures de **facilités de paiement des droits et taxes**.

Les **organisations syndicales** ont relevé **certaines difficultés** dans la mise en œuvre du plan de continuation de l'activité qui, **de manière générale**, semble s'être **bien déroulé**.

Du fait de la spécificité des métiers douaniers, le **télétravail** ne constitue pas une option naturelle, et n'a donné lieu, ni à conduite d'une réflexion conséquente, ni à la prévision de moyens suffisants ⁽¹⁾. Les organisations syndicales soulignent également que le manque de **matériels de protection disponibles** a constitué une préoccupation réelle ⁽²⁾. Dans certains points de passage aux frontières, le **nombre d'agents malades** a été particulièrement élevé (aéroports parisiens, zones de transit vers la Grande-Bretagne : Calais, axe ferroviaire transmanche, notamment) ⁽³⁾. Certaines organisations ont également relevé un manque d'**harmonisation des directives** sur le terrain ⁽⁴⁾, tandis que d'autres ont

(1) La CFDT relève que « la Douane n'est pas prête au travail à distance ou au télétravail » relevant une « religion du présentisme » et souligne « le fait que le management n'est pas ou peu formé à l'organisation du (télé)travail, à l'animation des équipes à distance. Un effort en formation est nécessaire ».

(2) Solidaires précise ainsi que « les moyens de protection ont été (sont) un souci constant. Un vrai dispositif accompagnant les agents doit être mis en place ».

(3) L'UNSA précise ainsi que « des points de crispation ont par contre perduré autour de la fermeture des frontières de l'Italie d'abord puis surtout de la Grande-Bretagne, qui avait pris des décisions particulières sur son territoire. Nombre d'agents en poste à Calais et sur l'axe ferroviaire transmanche ont été malades. (...) La direction des aéroports a depuis connu un nombre très élevé de malades, la positionnant parmi les plus touchées avec celles des Hauts-de-France, du Grand est et de l'AURA. (...) Au quotidien, si l'accueil d'un usager à un guichet a été rapidement sécurisé, la gestion d'un infracteur est apparue comme une réelle source de préoccupation ».

(4) L'UNSA relève que « notre direction a visiblement rencontré des difficultés pour une application homogène de ses directives en matière de protection des personnels sur le terrain. Il a fallu une bonne semaine pour assainir les problèmes majeurs (manque de matériels individuels de protection.) ».

relevé une **action défailante de certains encadrants** ⁽¹⁾. Enfin, ces organisations ont exprimé leur désapprobation vis-à-vis des mesures prises concernant les **congés** dans l'ordonnance du 15 avril 2020 ⁽²⁾.

2. Selon la direction générale, la période de confinement ne devrait pas avoir de conséquences significatives sur les réformes et les projets en cours

La direction générale relève que la crise a eu pour effet principal « d'augmenter de manière conséquente le nombre d'agents en **télétravail** ». Sur les 17 000 agents que compte la Douane environ, 6 500 agents en moyenne étaient quotidiennement placés en ASA (soit 38 %), tandis que 5 000 agents en moyenne exerçaient leurs fonctions en télétravail (soit 30 %).

Dans le contexte de reprise d'activité, environ 7 000 agents exercent quotidiennement leurs fonctions en présentiel (41 %), 4 000 restes en télétravail (24 %).

La direction générale précise que les activités liées à l'exercice des missions actuelles ont été impactées par le « **ralentissement général des activités économiques** et la **baisse sensible des flux de personnes et marchandises** ». Toutefois, pour les travaux **sur les projets et réformes en cours**, elle relève que « le recours massif au travail à distance et l'utilisation d'outils collaboratifs ont permis de poursuivre une **activité soutenue** ».

3. Les conséquences budgétaires sont à ce stade limitées, dans l'attente de l'évaluation du coût de la prime exceptionnelle versée aux agents mobilisés

Selon la direction générale, les **conséquences budgétaires** devraient être **limitées** sur l'exercice 2020 :

– concernant les dépenses de fonctionnement et d'investissement, si, par rapport à 2019, des « **retards de consommation** sont constatés » à dates équivalentes, il est considéré qu'ils seront **rattrapés en cours de gestion**, ou que les dépenses annulées (frais de déplacements durant les mois de confinement) seront compensées par des « dépenses spécifiques à la crise » (dépenses de frais de repas, matériels spécifiques à la gestion de la crise, par exemple) ;

(1) La CFDT a relevé que « les missions de l'encadrement doivent être revues afin d'améliorer le soutien des douaniers sur le terrain » tandis que Solidaires a relevé que si « une large partie de l'encadrement a pris la mesure de la situation et s'est adaptée en conséquence », certains encadrants « ont paru totalement incapables de se mettre au niveau de la gravité de la crise. Des comportements totalement inadéquats ont été relevés et ont pu contribuer à la propagation du virus dans nos rangs ».

(2) Solidaires relève que « l'ordonnance qui va retirer des jours de congés et des RTT, dans une proportion non négligeable » va faire des « dégâts pour ce qui est de l'ambiance dans les services » tandis que l'UNSA considère qu'elle « apparaît absurde et méprisante ».

– concernant les dépenses de personnel, la **prime exceptionnelle** destinée aux agents mobilisés lors de la période de crise devra être versée au cours de la gestion 2020. En sens inverse, les reports d’entrée par concours des agents de catégorie A (de septembre à octobre) et de catégorie B (d’octobre à décembre) auront également un impact sur la gestion 2020, qui devrait être « très limité » (– 0,5 million d’euros environ).

En 2020, la chronique mensuelle de la dépense est ainsi très proche de celle constatée en 2019, en AE comme en CP.

**CONSOMMATION ET TAUX DE CONSOMMATION (PAR RAPPORT À LA LFI)
MENSUELS CUMULÉS EN 2019 ET EN 2020, SUR LE PROGRAMME 302**

(en millions d’euros et en %)

		Janvier		Février		Mars		Avril		Mai		Décembre	
2019	AE	123	8 %	253	16 %	394	24 %	529	33 %	650	40 %	1 569	97 %
	CP	117	7 %	239	15 %	375	24 %	501	32 %	622	39 %	1 542	97 %
2020	AE	132	8 %	256	16 %	400	25 %	527	33 %	646	41 %		
	CP	118	7 %	247	16 %	379	24 %	505	32 %	621	39 %		

Source : Chorus.

II. LA MISSION ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES

Les conséquences de la crise sanitaire sont à ce stade encore difficiles à évaluer, mais, malgré le fort investissement des agents, la période de confinement pourrait potentiellement occasionner des décalages calendaires, donc de nouvelles sous-consommations ainsi qu’un étalement de la dépense. Concernant les opérations de travaux de rénovation immobilière, les retards accumulés risquent de ne pas pouvoir être rattrapés.

A. LE PROGRAMME 348 RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES ET DES SITES MULTI-OCCUPANTS

La crise sanitaire et les effets du confinement ne permettront probablement pas de rattraper les retards dans la réalisation de ces projets, qui s’étaleront vraisemblablement au-delà de 2022.

1. De nouveaux glissements calendaires sont à prévoir

Dès le début du confinement, l’ensemble des agents de la DIE au niveau central a basculé en télétravail. La direction relève que la **mobilisation** des agents de la direction a été « **particulièrement forte** », tandis que les équipes en charge des projets au niveau local sont restées « particulièrement mobilisées pour faire avancer, dans des conditions dégradées, les études préalables et les procédures de consultation ».

La crise sanitaire et la mise en œuvre du confinement devraient avoir des **conséquences significatives** sur la mise en œuvre des projets : décalage des comités de pilotage, aménagement des procédures de commande publique et allongement des délais de réponse, interruption du chantier de Rouen, déjà engagé, notamment.

De nouveaux décalages calendaires sont donc à prévoir. La DIE constate ainsi « un retard d’au moins deux mois dans la signature des différents marchés ». Si certaines maîtrises d’ouvrage annoncent pouvoir rattraper une partie de ce retard sur des phases ultérieures des projets, d’autres indiquent décaler la date de livraison d’autant.

La DIE insiste néanmoins sur le fait que l’**incertitude liée au calendrier** et aux modalités de reprise des activités « complique la réalisation de prévisions calendaires fiables ».

En tout état de cause, la DIE relève que « **la crise sanitaire (...) ne permet pas d’envisager de rattraper les décalages qui ont pu être constatés** » les années précédentes.

2. La crise sanitaire pourrait conduire à l’étalement de la dépense mais aussi à son alourdissement

L’**impact de la crise sanitaire** est de **deux ordres**.

Premièrement, le glissement de certaines opérations induirait le **décalage d’une partie de l’exécution**, tant en AE qu’en CP.

En 2020, la dépense serait ainsi en forte baisse du fait du décalage à 2021 de la signature de plusieurs contrats globaux de travaux. La DIE évalue à 199 millions d’euros la dépense d’AE en 2020 et à 53 millions d’euros la dépense de CP, pour 902,4 millions d’euros déjà ouverts en AE, et 201,6 millions en CP ⁽¹⁾.

Les retards sur les chantiers étant « rarement rattrapables », selon la DIE, ces décalages pourraient se répercuter jusqu’en 2023.

Deuxièmement, la crise pourrait impliquer un **potentiel surcoût**, non chiffrable à ce stade, lié aux décalages calendaires, du fait d’une augmentation des révisions de prix, et aux mesures sanitaires de protection des salariés sur les chantiers.

La DIE précise enfin que les projets financés dans le cadre du programme de rénovation, compte tenu de leur état d’avancement, permettront de « **contribuer à la relance du secteur du BTP en sortie de crise** (visibilité sur les carnets de commandes pour les entreprises) ».

(1) *Données Chorus.*

À la fin du mois de mai 2020, par rapport à la LFI, le taux de consommation en AE s'établit à 8,3 % en AE et à 4,0 % en CP, contre 10,4 % et 1,6 % en 2019. Des reports importants ont toutefois été constatés et par rapport aux crédits disponibles, le taux de consommation à fin mai 2020 s'établit à 0,7 % en AE et 3,3 % en CP.

**CONSOMMATION ET TAUX DE CONSOMMATION (PAR RAPPORT À LA LFI)
MENSUELS CUMULÉS EN 2019 ET EN 2020, SUR LE PROGRAMME 348**

(en millions d'euros et en %)

		Janvier		Février		Mars		Avril		Mai		Décembre	
2019	AE	0,0	0,0 %	0,4	0,0 %	0,8	0,1 %	1,0	0,1%	1,8	0,2 %	93,5	10,4 %
	CP	0,1	0,1 %	0,2	0,2 %	0,9	0,9 %	1,2	1,2%	1,6	1,6 %	11,9	11,9 %
2020	AE	0,6	0,7 %	1,2	1,5 %	1,6	2,0 %	4,4	5,4%	6,6	8,3 %		
	CP	0,0	0,0 %	0,6	0,4 %	4,2	2,5 %	6,4	3,9%	6,6	4,0 %		

Source : Chorus.

**B. LE PROGRAMME 349 FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE
L'ACTION PUBLIQUE (FTAP)**

Sur l'année 2020, le rythme de consommation des crédits n'affiche à ce stade **aucun retard manifeste** par rapport à l'année précédente, même si un ralentissement du déploiement de certains projets pourrait se produire sous l'effet des mesures de confinement.

1. Une adaptation rapide des modes de travail...

La direction du budget et l'ensemble des autres administrations parties prenantes au FTAP ont rapidement adapté leur organisation et ont eu massivement recours au **télétravail**.

2. ...qui a permis d'assurer la continuité de la mise en œuvre des projets

D'après la direction du budget, les conséquences de la crise sanitaire sur la mise en œuvre du fonds sont différenciées selon les projets et selon l'état de mise en œuvre :

– la **phase d'instruction** de l'appel à projets 2020 a ainsi été menée à distance et à terme, et la DB précise que la qualité d'analyse requise a été maintenue, et seul le comité de pilotage, présidé par le ministre de l'action et des comptes publics, a dû être repoussé de deux mois ;

– la date de clôture du **second appel à projets** a été **repoussée** de deux mois, ce qui reportera d'autant la signature des contrats de transformation des futurs lauréats. Un léger déport pourrait intervenir au profit de l'année 2021 ;

– la **contractualisation** avec les projets lauréats des précédents appels à projets et la mise à disposition des crédits nécessaires se sont déroulées « dans des **conditions normales** » ;

– concernant la **mise en œuvre opérationnelle** des projets financés, ceux-ci sont de natures différentes, parfois complexes, et peuvent nécessiter des prestations complémentaires, externes ou internes. La direction du budget précise qu’ainsi qu’un « **ralentissement du déploiement de certains projets** » pourrait être envisagé, même si, à ce stade, le rythme de consommation des crédits n’affiche « **aucun retard manifeste** » par rapport à l’exercice précédent.

Les **conséquences budgétaires éventuelles** de la crise sanitaire sur le programme pourraient ainsi consister en d’éventuels **retards** dans la mise en œuvre opérationnelle des projets, mais ne sont en **aucun cas avérées**.

À la fin du mois de mai 2020, par rapport à la LFI, le taux de consommation en AE s’établit à 8,6 % en AE et à 8,7 % en CP, contre 2,8 % et 7,7 % en 2019. Des reports importants ont toutefois été constatés en AE, et par rapport aux autorisations disponibles, le taux de consommation à fin mai 2020 s’établit à 3,1 %.

**CONSOMMATION ET TAUX DE CONSOMMATION (PAR RAPPORT À LA LFI)
MENSUELS CUMULÉS EN 2019 ET EN 2020, SUR LE PROGRAMME 349**

(en millions d’euros et en %)

		Janvier		Février		Mars		Avril		Mai		Décembre	
2019	AE	0	0,0 %	0,0	0,0 %	0,1	0,1 %	3,3	1,3 %	6,9	2,8 %	65,3	26,7 %
	CP	0	0,0 %	0	0,0 %	0,0	0,0 %	9,5	5,9 %	12,3	7,7%	37,6	23,5 %
2020	AE	0,6	0,3 %	4,2	2,1 %	9,4	4,7 %	13,7	6,8 %	17,1	8,6 %		
	CP	1,4	0,7 %	7,2	3,5 %	9,0	4,4 %	15,0	7,3 %	17,9	8,7 %		

Source : Chorus.

**C. LE PROGRAMME 351 FONDS D’ACCOMPAGNEMENT
INTERMINISTÉRIEL « RESSOURCES HUMAINES » (FAIRH)**

Le fonctionnement du fonds n’a pas été interrompu par la crise sanitaire, mais un report de certaines dépenses pourrait être constaté du fait du décalage dans le temps de nouveaux projets.

Le fonctionnement du fonds n’a pas été interrompu par la crise sanitaire. La DGAFP précise que l’instruction des dossiers de candidature au fonds « n’a pas été interrompue par la crise sanitaire ».

Par contre, des décalages calendaires devront probablement être envisagés. La DGAFP relève que la mise en œuvre des mesures d’accompagnement des transformations connaîtra « **vraisemblablement** » un **décalage calendaire** :

– s’agissant des projets déjà engagés, les actions prévues au premier semestre 2020 pourraient être conduites au second semestre ;

– le **dépôt de nouveaux projets** connaîtra sans doute un décalage dans le temps conduisant à une concentration des demandes de mobilisation du fonds sur le second semestre 2020.

Elle relève qu'une attention particulière sera portée quant aux « éléments de calendrier » et aux « justifications de la trajectoire de dépenses de ces projets ».

Pour l'année 2020, 18,1 millions d'euros de plafonds de dépenses ont d'ores et déjà été alloués, et l'exécution de ces dépenses ne devrait pas être affectée par la crise sanitaire actuelle. De nouveaux dossiers ont été déposés début mai, et sont en cours d'instruction pour des montants estimatifs de co-financement à hauteur de 2 millions d'euros environ.

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

Du fait des modalités spécifiques d'engagement de la dépense sur le programme 351, celle-ci ne peut être retracée dans *Chorus* comme c'est le cas pour les autres programmes de la mission.

D. LE PROGRAMME 352 FONDS POUR L'ACCÉLÉRATION DU FINANCEMENT DES START-UP D'ÉTAT (FAST)

Les **conséquences de la crise sanitaire** sur le programme devraient être **limitées**. L'activité du fonds a pu se poursuivre dans des conditions normales lors de la phase de confinement et à ce stade, aucun impact spécifique sur la dépense n'est envisagé.

Toutefois, durant cette période, la DINUM a eu l'occasion de travailler sur des projets répondant à des besoins spécifiques du fait de la crise sanitaire.

1. L'activité du fonds a pu se poursuivre lors de la période de confinement

Les agents de la DINUM ont pu continuer à assurer leurs missions « **sans rupture de charge ni d'efficacité** » grâce au passage au télétravail dès le début de la période de confinement. La DINUM relève ainsi qu'« en pleine période de confinement, les activités de la mission 352 se sont poursuivies sans ralentissement notable ».

Le **troisième appel à projets du FAST** a été lancé en février 2020. 26 candidatures issues de différentes administrations centrales et locales ont été reçues, 13 dossiers ont été présélectionnés et ont donné lieu à une analyse par un jury pluridisciplinaire, et 5 lauréats ont été finalement sélectionnés.

Un **quatrième appel à projets** est ouvert jusqu'au 15 juin.

Pendant la crise sanitaire, les équipes de l'incubateur de service numérique ont également contribué au **développement ou à l'amélioration de produits à destination des citoyens, des entreprises, des associations et des administrations** : lancement du site « Solidarité numérique » ⁽¹⁾, participation au dispositif de la réserve civique ⁽²⁾, accompagnement des aidants grâce au dispositif « Aidants Connect » ⁽³⁾, par exemple.

2. À ce stade, la DINUM n'anticipe pas d'impact spécifique sur la dépense budgétaire en 2020

S'il est « difficile d'anticiper pleinement les conséquences d'une telle crise », la DINUM n'anticipe, *a priori*, « **pas d'impact majeur sur l'exécution budgétaire** » en 2020, « ni en surconsommation ni en sous-consommation ».

À la fin du mois de mai 2020, par rapport à la LFI, le taux de consommation en AE s'établit à 26,1 en AE et à 16,7 % en CP.

CONSOMMATION ET TAUX DE CONSOMMATION (PAR RAPPORT À LA LFI) MENSUELS CUMULÉS EN 2019 ET EN 2020, SUR LE PROGRAMME 352

(en millions d'euros et en %)

		Janvier		Février		Mars		Avril		Mai		Décembre	
2019	AE	0,5	6,6 %	1,0	14,2 %	1,2	17,2 %	1,8	24,9 %	2,3	31,4 %	7,4	102,2 %
	CP	0,0	1,4 %	0,1	2,4 %	0,3	16,5 %	1,2	59,3 %	1,4	67,0 %	6,0	284,4 %
2020	AE	-0,2	-1,8 %	0,9	9,9 %	1,6	17,6 %	1,9	20,4 %	2,4	26,1 %		
	CP	-0,2	-1,5 %	0,5	4,3 %	0,9	8,3 %	1,5	13,8 %	1,9	16,7 %		

Source : Chorus.

(1) <https://solidarite-numerique.fr/>

(2) <https://jeveuxaider.gouv.fr>

(3) <https://aidantsconnect.beta.gouv.fr/>

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le mercredi 3 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Benjamin Dirx, rapporteur spécial des missions Gestion des finances publiques et de ressources humaines et Action et transformation publiques.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte rendu est également lisible [en ligne](#).

*

* *

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

● Des **contributions écrites** ont été transmises par les responsables de programme suivants :

– au titre du programme 156, par M. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques ;

– au titre du programme 218, par Mme Marie-Anne Barbat-Layani, secrétaire générale des ministères économiques et financiers ;

– au titre du programme 302, par Mme Isabelle Braun-Lemaire, directrice générale des douanes et droits indirects ;

– au titre du programme 348, par M. Alain Resplandy-Bernard, directeur de l'immobilier de l'État ;

– au titre du programme 349, par Mme Amélie Verdier, directrice du budget ;

– au titre du programme 351, par M. Thierry Le Goff, directeur général de l'administration et de la fonction publique ;

– au titre du programme 352, par M. Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du numérique.

● Des **contributions écrites** ont également été transmises par les organisations syndicales suivantes :

– pour la direction générale des finances publiques : CFTC, UNSA, Solidaires Finances publiques, CFDT ;

– pour la direction générale des douanes et droits indirects : UNSA, Solidaires Douanes, CFDT.

ANNEXES (DONT SOURCES UTILISÉES)

– Cour des comptes, *Mission* Gestion des finances publiques et des ressources humaines. *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019*, mai 2020.

– Cour des comptes, *Mission* Action et transformation publiques. *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019*, mai 2020.

– Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel près les ministères économiques et financiers, relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2019.