

N° 4195

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

## 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 2020* (n° 4090),

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. ALEXANDRE HOLROYD

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS</b> .....	7
<b>RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES</b> .....	13
<b>I. LA MISSION <i>GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES</i></b> .....	13
<b>A. LE PROGRAMME 156 : LES CHANTIERS DE TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION FISCALE SE SONT POURSUIVIS MALGRÉ LA CRISE SANITAIRE</b> .....	15
1. Un schéma d'emploi marqué par les difficultés de recrutement et une GPEEC en évolution .....	17
2. Les chantiers de transformation prévus dans le contrat d'objectifs et de moyens ont été engagés .....	19
3. Des indicateurs satisfaisants, certaines cibles impactées par les effets de la crise ..	23
<b>B. LE PROGRAMME 218 : UNE SOUS-EXÉCUTION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT</b> .....	24
1. Une dépense maîtrisée mais un tiers seulement des dépenses d'investissement ont été réalisées .....	25
2. Les cibles de résultats sont globalement atteintes .....	28
<b>C. LE PROGRAMME 302 : LA DOUANE A ADAPTÉ SES MISSIONS AU DOUBLE CONTEXTE DU BREXIT ET DE LA CRISE SANITAIRE</b> .....	28
1. Un schéma d'emplois stable après les renforts du <i>Brexit</i> , une GPEEC qui doit accompagner l'évolution des métiers .....	30
2. Les crédits d'investissement ont été nettement sous-consommés en 2020 .....	32
3. Une performance satisfaisante dans un contexte atypique .....	33

<b>II. LA MISSION ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES</b> .....	35
<b>A. LE PROGRAMME 348 : UNE GESTION BUDGÉTAIRE RIGOUREUSE     MAIS D'IMPORTANTS GLISSEMENTS CALENDAIRES</b> .....	36
1. Le calendrier des travaux a été bousculé par le confinement.....	38
2. La maquette de performance a évolué mais ne permet toujours pas de suivre l'avancement des projets.....	42
3. Des dépenses bien encadrées au sein de l'enveloppe quinquennale mais des prévisions de consommation qui pourraient être affinées.....	44
<b>B. LE PROGRAMME 349 : LE FTAP, UN FONDS INTERMINISTÉRIEL     POUR LA TRANSFORMATION À PÉRENNISER</b> .....	46
1. Les délais de contractualisation et la durée des projets financés par le FTAP impliqueront une consommation de CP jusqu'en 2024.....	47
2. Le dispositif de mesure de la performance présente un intérêt limité et n'évoluera que marginalement en 2021.....	55
3. Un fonds interministériel qui aura permis de financer des projets de transformation pour près d'un milliard et demi d'euros en quatre ans.....	56
<b>C. LE PROGRAMME 351 : QUE FAIRE DU FAIRH ?</b> .....	60
1. Un fonds de petite taille dont la sur-budgétisation interroge.....	60
2. Le dispositif de mesure de la performance demeure lacunaire.....	62
3. Le FAIRH correspond-il à des besoins interministériels RH suffisamment importants pour justifier l'existence d'un programme spécifique ?.....	63
<b>D. LE PROGRAMME 352 : UNE ÉVOLUTION DU PROGRAMME APPARAÎT     NÉCESSAIRE</b> .....	65
1. Un programme de petite taille dont les activités tendent à se diversifier.....	66
2. Des indicateurs insuffisamment tournés vers l'impact sur l'utilisateur.....	68
3. Une lisibilité budgétaire insuffisante qui nuit à son évaluation.....	68

**DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : DIRECTION DES  
IMPÔTS DES NON-RÉSIDENTS (DINR)**..... 71

<b>I. LA FISCALITÉ FRANÇAISE DES NON-RÉSIDENTS : DES SOURCES DE COMPLEXITÉ</b> .....	72
<b>A. LES CRITÈRES D'ASSUJETTISSEMENT À L'IMPOSITION DES NON-     RÉSIDENTS</b> .....	72
1. La résidence fiscale est le critère fondamental en matière de fiscalité des revenus de source française.....	72
2. L'existence de revenus de source française constitue le second critère d'assujettissement à l'imposition des non-résidents.....	73
3. Les conventions fiscales bilatérales et la nationalité du contribuable.....	73

B. BRÈVE PRÉSENTATION DE LA FISCALITÉ APPLICABLE AUX NON-RÉSIDENTS EN FRANCE ET DANS D'AUTRES PAYS .....	74
1. La fiscalité des non-résidents avant la réforme de 2019 .....	74
2. Évolution de la fiscalité des non-résidents entre 2019 et 2021 .....	76
3. La fiscalité des non-résidents dans les autres pays .....	77
4. Principales données concernant l'imposition des non-résidents .....	78
<b>II. UNE DIRECTION À PART POUR GÉRER LES OBLIGATIONS FISCALES DES NON-RÉSIDENTS : UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE .....</b>	<b>79</b>
A. LA DINR BÉNÉFICIE D'ATTRIBUTIONS ÉTENDUES .....	79
1. Une direction exclusivement dédiée aux impôts des non-résidents .....	79
a. Des compétences larges couvrant le contrôle, l'assiette et le recouvrement .....	79
b. Un droit d'enquête approfondi .....	80
2. Des missions complexes qui ne recouvrent pas complètement celles dévolues à l'ancienne DRESG .....	80
a. Des missions recentrées sur la gestion des obligations fiscales des non-résidents ..	80
b. Le périmètre des missions de la DINR n'est pas identique à celui de la DRESG et évolue en 2021 .....	81
3. Qui gère l'impôt des non-résidents dans les autres pays ? .....	83
B. LA DINR A OBTENU UN RENFORCEMENT CONSIDÉRABLE DE SES EFFECTIFS DEPUIS 2017 .....	84
1. Les effectifs de la DINR ont fortement progressé depuis 2017, à contre-courant des autres directions .....	85
2. La DINR est organisée autour de deux pôles, l'un pour les professionnels, l'autre pour les particuliers .....	85
a. L'accueil fiscal des non-résidents .....	86
b. Le service des impôts des particuliers non-résidents .....	87
c. Le service des impôts des entreprises étrangères .....	87
d. Le service de remboursement de TVA .....	87
e. La recette patrimoniale des non-résidents .....	87
f. Les services de contrôle .....	88
g. Les services juridiques .....	88
h. Le service de comptabilité et de dépenses de l'État .....	88
3. Une forte croissance du nombre de contribuables non-résidents .....	88
4. Le budget relativement modeste de la DINR .....	89
C. L'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE LA DINR .....	90
1. La résorption de la dette technologique .....	90
a. L'adaptation des applicatifs nationaux .....	91
b. Le développement par la DINR d'applications « métier » .....	92

2. Améliorer la qualité de l'accueil et l'accessibilité des usagers aux services proposés par la DINR.....	93
a. Un nouveau serveur vocal interactif permet de mieux piloter l'accueil .....	93
b. La mise en place d'un dispositif de mesure de la performance.....	94
c. Le taux de télédéclaration des non-résidents est élevé mais des retraitements manuels sont fréquemment nécessaires .....	96
3. Progresser dans le traitement des contentieux de série.....	97
a. Des réclamations nombreuses mais à enjeux limités.....	97
b. Les montants à enjeux ont trait aux contentieux de série .....	97
<b>III. CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>100</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>103</b>
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>105</b>
<b>ANNEXE 1 : L'IMPOSITION DES NON-RÉSIDENTS DANS DOUZE PAYS TIERS DE L'OCDE .....</b>	<b>108</b>
<b>ANNEXE 2 : SOURCES UTILISÉES.....</b>	<b>113</b>

## SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

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

L'exécution 2020 des crédits de la mission représente 10,11 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 10,03 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) et se traduit par une **sous-consommation des crédits** de 208 millions d'euros (taux de consommation de 98 %) et 236 millions d'euros (taux de consommation de 97,6 %). Cette sous-exécution est portée pour les trois-cinquièmes **par le programme 156** dont le plafond d'emplois exécutés s'élève à **96 991 ETPT** (- 1 902 ETPT par rapport à la prévision et - 2 266 ETPT par rapport à 2019). Il convient de rappeler que 83 % des crédits de la mission relève du titre 2.

► 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 des **facultés d'adaptation** et une capacité de résilience remarquables, comme en témoignent les indicateurs de performance qui sont globalement satisfaisants eu égard au contexte.

► La DGFIP et la DGDDI rencontrent **des difficultés structurelles de recrutement**, qui se sont accentuées avec la crise sanitaire (décalage des concours) et expliquent une grande partie de l'écart négatif entre le schéma d'emplois prévu et celui exécuté. Les métiers « historiques » de l'administration fiscale et de la Douane sont en mutation ; il est constaté une baisse d'attractivité pour certains métiers de ces deux administrations qui, pour le rapporteur spécial, pourrait avoir un impact sur la capacité de celles-ci à réaliser leurs missions. Le rapporteur insiste également sur la nécessité de poursuivre le développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC).

► Les **budgets informatiques ont été préservés** (plus en fonctionnement qu'en investissement) et la crise sanitaire a accéléré de manière radicale la dématérialisation et l'usage du télétravail. Sur cette question, le rapporteur spécial recommande une évaluation pour en mesurer les effets dans le temps en ayant plus de recul.

► Le confinement a eu en revanche pour effet de **décaler marginalement certaines réformes** (dont le nouveau réseau de proximité de la DGFIP).

### Sur la mission *Action et transformation publiques*

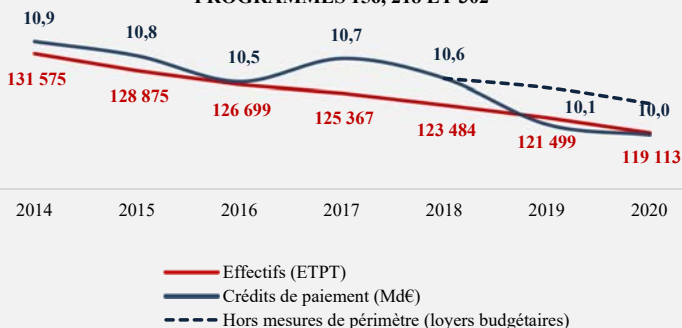
Les crédits en AE ont été exécutés à hauteur de 327 millions d'euros (339 millions d'euros ouverts en LFI). En revanche, **la sous-exécution des CP s'amoindrit mais reste massive** : 113 millions d'euros ont été consommés, soit 26 % seulement des crédits ouverts (435 millions d'euros) contre 18 % en 2019 (55,5 millions d'euros de CP consommés pour 312,1 millions d'euros ouverts).

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

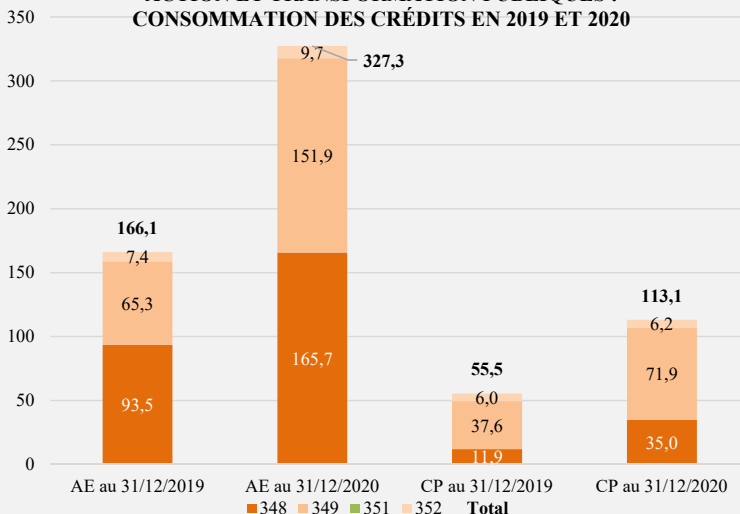
► Toutefois, la programmation trop volontariste génère des reports importants, principalement sur les programmes 348 et 349.

Sur ces deux programmes, le pilotage est rigoureux mais les glissements calendaires des projets impliqueront des CP au moins jusqu'en 2024. Sur le programme 351, peu de projets sont financés (15 millions d'euros en AE pour un budget de 50 millions). Le programme 352 pâtit d'un manque de lisibilité budgétaire.

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



**ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES : CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2019 ET 2020**





## RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

*Sur le programme 156* Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local :

- engager un effort concerté incluant des objectifs clairs et un suivi exigeant pour résorber le déficit de recrutement à court et moyen terme ;
- renforcer l'accompagnement des agents dans le cadre des réformes en cours (nouveau réseau de proximité, unification du recouvrement fiscal) ;
- poursuivre le renforcement des budgets informatiques (*recommandation reconduite*) ;
- évaluer l'impact du télétravail hors contexte de crise ;

*Sur le programme 218* Conduite et pilotage des politiques économiques et financières :

- renforcer les capacités du Parlement à expertiser et auditer les grands projets informatiques de l'État dans leur dimension technique et non seulement budgétaire (*recommandation adressée au Parlement*).

*Sur le programme 302* Facilitation et sécurisation des échanges :

- améliorer les dispositifs de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (*recommandation reconduite*) ;
- travailler sur la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens de façon à ce que celui-ci soit prêt pour une mise en œuvre au plus tard au second semestre 2022 (*recommandation reformulée*).

### **Sur la mission *Action et transformation publiques***

- envisager une évolution de la maquette budgétaire pour plus de cohérence ;

*Sur le programme 348* Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants :

- communiquer dans les PAP et les RAP des éléments d'information utilisés par les équipes projet afin de pouvoir suivre l'état d'avancement effectif des travaux (*recommandation reformulée*) ;
- fiabiliser la prévision de consommation des crédits (*recommandation reconduite*) ;

● entamer une réflexion sur la possibilité de transférer les CP résiduels du programme vers le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* lorsque la majorité des projets auront été achevés ;

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

● mettre en place deux indicateurs, l'un portant sur le délai entre le dépôt des dossiers retenus et la fin de la phase contractualisation, l'autre sur l'état d'avancement des projets ;

● pérenniser le FTAP au-delà de 2022 en concentrant son action sur les projets interministériels les plus complexes ;

● faire intervenir toutes les autorisations administratives nécessaires aux projets avant l'étape de contractualisation ;

● libérer une partie des financements dès la signature du contrat de transformation ;

● optimiser la procédure de contractualisation et ainsi fiabiliser la prévision de consommation des crédits de paiement ;

*Sur le programme 351* Fonds d'action interministériel Ressources humaines :

● rattacher le FAIRH au programme 148 *Fonction publique*.

*Sur le programme 352* Fonds pour l'accélération du financement des startups d'État :

● entamer une réflexion sur l'avenir du programme et sur son possible rattachement au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

## 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* <sup>(1)</sup>. Si ces missions sont différentes et poursuivent des objectifs de politique publique bien distincts, elles peuvent néanmoins faire l'objet d'une analyse commune, du fait d'une certaine complémentarité.

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

– la mission *Action et transformation publiques* regroupe des crédits destinés à cofinancer des projets contribuant au chantier de la transformation publique ouvert à l'automne 2017. Les quatre programmes qui la composent fonctionnent par le biais d'**appels à projets interministériels** et poursuivent des objectifs spécifiques (réduction de la consommation énergétique des bâtiments de l'État, amélioration des conditions de travail des agents et d'accueil des usagers, financement de projets de transformation, essentiellement numériques, pour les programmes, accompagnement des mobilités et des reconversions des agents publics) ;

– la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* retrace les crédits des principales directions et services du ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR) qui assurent **la mise en œuvre opérationnelle de la politique fiscale, comptable et douanière de l'État**, ainsi que les crédits du secrétariat général des ministères économiques et financiers, commun avec le ministère de la transformation et de la fonction publiques (MTEFP).

Elles méritent néanmoins d'être analysées de manière complémentaire dans la mesure où 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 pour lesquels elles reçoivent des cofinancements significatifs venant des programmes de la mission *Action et transformation publiques*.

Dans le cadre du **Printemps de l'évaluation**, le rapporteur a choisi d'évaluer l'une des directions de la DGFIP, la **direction de l'imposition des non-résidents** (DINR), qui assure notamment la gestion de l'imposition des personnes non domiciliées fiscalement en France mais disposant de revenus de source française ou de propriétés immobilières en France. La **complexité de la fiscalité des non-résidents** et la **création récente de cette direction** ont orienté le choix du rapporteur.

---

(1) Le programme 148 Fonction publique de la mission fait l'objet d'un rapport distinct (annexe 26).



## PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES

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

83 % de ses crédits relèvent du titre 2, de sorte que le pilotage de la masse salariale est un enjeu essentiel du point de vue budgétaire.

L'exécution des dépenses est inférieure à celle prévue en loi de finances initiale, **la sous-exécution représentant 2,3 % des crédits de paiement** et s'expliquant par l'impact de la crise sanitaire et la diminution du plafond d'emplois. **Les dépenses sont ainsi inférieures de 1 % à celles constatées en 2019.**

S'agissant de la mission *Action et transformation publiques*, comme les deux années précédentes, **la consommation des crédits de paiement est très inférieure à la programmation et n'atteint que 26 % des crédits ouverts en 2020.** Cette sous-exécution récurrente résulte de prévisions particulièrement volontaristes mais également de décalages calendaires sur les quatre programmes de la mission, aggravés par la crise de la covid-19.

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

L'exécution des crédits de la mission en 2020 représente **10,11 milliards d'euros en AE** et **10,03 milliards d'euros en CP**, traduisant une sous-consommation globale de 208 millions d'euros sur les AE et 236 millions d'euros sur les CP (taux de consommation, respectivement, de 98 % et 97,7 %) <sup>(1)</sup>.

Ces économies sont principalement portées par la DGFIP (60 % de la sous-exécution) tandis que les moyens de la Douane sont stables après les renforcements obtenus en 2018 et 2019 dans le cadre de la préparation du *Brexit*. **Dans un contexte heurté, la DGFIP et la DGDDI ont adapté rapidement leur organisation pour faire face à la crise et ont montré une remarquable résilience grâce à l'implication de leurs personnels.** Les résultats de la performance globalement satisfaisants sont la traduction de ces efforts.

---

(1) Il est rappelé que les montants et variations cités dans le présent rapport pour la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ne prennent pas en compte le programme 148.

## EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020

(en millions d'euros)

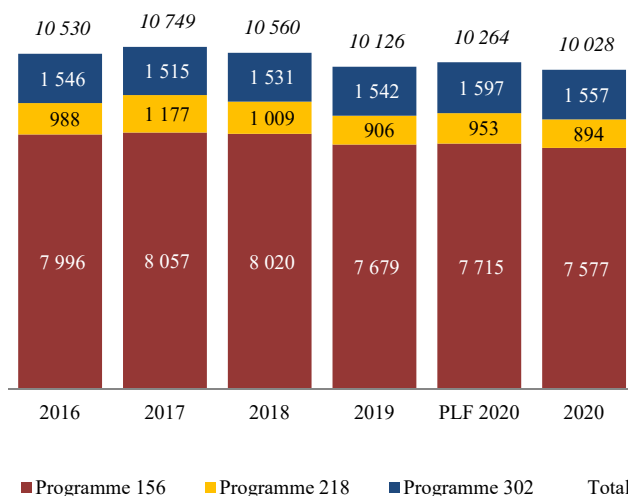
Programmes de la mission	Autorisations d'engagement			Crédits de paiements			
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart (%)	LFI 2020	Exécution 2020	Écart (%)	Part mission
156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	7 790,0	7 655,7	- 134,3 (- 1,7 %)	7 714,6	7 576,7	- 137,9 (- 1,8 %)	75,6 %
<i>dont titre 2</i>	6 802,0	6 719,7	- 82,3 (- 1,2 %)	6 802,0	6 719,7	- 82,3 (- 1,2 %)	
218 – Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	934,7	889,2	- 45,5 (- 4,9 %)	952,7	893,7	- 59,0 (- 6,2 %)	8,9 %
<i>dont titre 2</i>	517,3	504,3	- 13,0 (- 2,5 %)	517,3	504,3	- 13,0 (- 2,5 %)	
302 – Facilitation et sécurisation des échanges	1 593,9	1 565,4	- 28,4 (- 1,8 %)	1 596,9	1 557,3	- 39,6 (- 2,5 %)	15,5 %
<i>dont titre 2</i>	1 270,4	1 246,9	- 23,5 (- 1,8 %)	1 270,4	1 246,9	- 23,5 (- 1,8 %)	
<b>Total mission (hors programme 148)</b>	<b>10 318,6</b>	<b>10 110,3</b>	<b>- 208,3</b> <b>(- 2,0 %)</b>	<b>10 264,2</b>	<b>10 027,7</b>	<b>- 236,5</b> <b>(- 2,3 %)</b>	<b>100 %</b>
<i>dont titre 2</i>	8 589,7	8 470,9	- 118,8 (- 1,4 %)	8 589,7	8 470,9	- 118,8 (- 1,4 %)	

Source : RAP 2020

Les trois programmes de la mission ont fortement contribué à la dynamique de réduction budgétaire et, **depuis cinq ans, la dépense agrégée a reculé d'environ 500 millions d'euros** (hors mesure de périmètre relative à la réforme de la comptabilisation des loyers budgétaires en 2019), essentiellement sur le programme 156 et dans une moindre mesure, sur le programme 218.

### ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DE LA CONSOMMATION DES CP DE LA MISSION ENTRE 2016 ET 2020

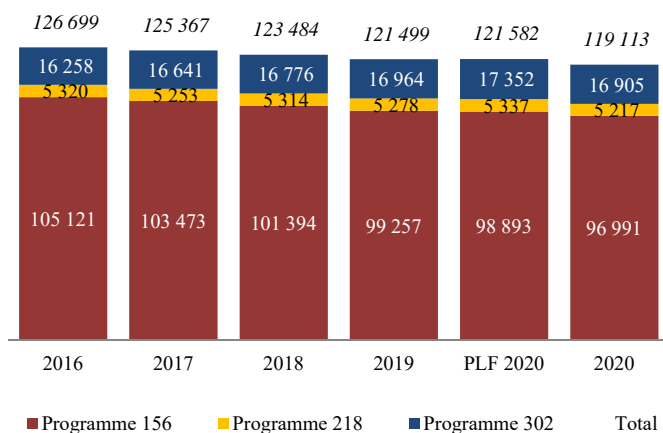
(en millions d'euros)



Cette dynamique s'explique principalement par l'évolution du plafond d'emplois sur le programme 156, pour lequel les suppressions d'emploi ont été plus importantes que celles prévues dans le schéma d'emploi.

#### ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES PLAFONDS D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS SUR LA MISSION ENTRE 2016 ET 2020

(en ETPT)



#### A. LE PROGRAMME 156 : LES CHANTIERS DE TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION FISCALE SE SONT POURSUIVIS MALGRÉ LA CRISE SANITAIRE

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 la résorption de sa dette technologique (investissements informatiques et développement du *data mining*).

La DGFIP s'est engagée le 16 mars 2020, avec la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers (SGMEF), dans **un contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2020-2022** qui fixe le cadre stratégique pluriannuel et les moyens financiers nécessaires à l'atteinte des objectifs contractualisés.

**Le rapporteur se félicite de cette contractualisation qui a permis une meilleure gestion des crédits, notamment dans le cadre d'investissements pluriannuels.**

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2020**

(en millions d'euros)

Programme et actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiements			
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart	LFI 2020	Exécution 2020	Écart	Part des crédits
01 – Fiscalité des grandes entreprises	115,6	118,3	+ 0,2 %	120,0	122,4	+ 0,5 %	1,6 %
02 – Fiscalité des PME	1 561,1	1 405,2	- 0,7 %	1 567,5	1 406,8	- 0,8 %	20,5 %
03 – Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 146,0	2 123,9	- 2,0 %	2 139,9	2 120,4	- 1,8 %	27,7 %
05 – Gestion financière de l'État hors fiscalité	701,5	748,2	+ 1,4 %	701,3	737,5	+ 1,5 %	9,4 %
06 – Gestion des pensions	72,1	79,2	+ 3,0 %	72,1	78,6	+ 2,6 %	1,0 %
07 – Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 334,6	1 308,9	- 3,9 %	1 334,3	1 307,5	- 3,8 %	16,9 %
08 – Gestion des fonds déposés	57,9	53,3	+ 4,3 %	62,3	53,3	- 3,3 %	0,8 %
09 – Soutien	1 784,2	1 818,5	- 2,7 %	1 700,3	1 750,4	- 1,9 %	22,0 %
<b>156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</b>	<b>7 773,0</b>	<b>7 655,7</b>	<b>- 1,5 %</b>	<b>7 697,6</b>	<b>7 576,7</b>	<b>- 1,6 %</b>	<b>100 %</b>

Source : RAP 2020.

Les crédits consommés en 2020 par la DGFIP s'élèvent à **7,66 milliards d'euros en AE** et en **7,58 milliards d'euros en CP**, contre respectivement 7,75 milliards d'euros (- 1,2 %) et 7,68 milliards d'euros en 2019 (- 1,3 %).

Les **crédits de titre 2** représentent **6,72 milliards d'euros** (6,80 milliards d'euros en 2019), soit **88 % des crédits du programme**. Depuis 2015, les CP exécutés ont diminué de 572,9 millions d'euros. Si l'on neutralise la suppression de la facturation des loyers budgétaires pour 245,8 millions d'euros en 2019 qui constitue une mesure de périmètre, la diminution s'établit à 327,1 millions d'euros en cinq ans (- 4,0 %), essentiellement imputable aux suppressions d'effectifs réalisées au sein du programme.

Les **crédits hors titre 2** se sont élevés à **936 millions d'euros en AE** et **857 millions d'euros en CP** et sont stables par rapport à 2019 (- 3 millions d'euros en AE et - 2 millions d'euros en CP). Ils correspondent néanmoins à une sous-exécution de 70 millions d'euros en AE et 60 millions d'euros en CP, qui s'explique par le décalage calendaire de certains chantiers de réorganisation de la DGFIP, dont le nouveau réseau de proximité. En revanche, la consommation des crédits d'investissement (titre 5) est en nette progression, aussi bien s'agissant des AE, à 69,9 millions d'euros (46,1 millions d'euros en 2019), que des CP, à 56,7 millions d'euros (49,3 millions d'euros en 2019).



En fin de gestion, le programme a fait l'objet d'une annulation de crédits en LFR 4, à hauteur de 29,0 millions d'euros pour le titre 2 et 28,2 millions d'euros en AE et 70,8 millions d'euros en CP pour le hors titre 2.

### 1. Un schéma d'emploi marqué par les difficultés de recrutement et une GPEEC en évolution

• Le **plafond d'emploi exécuté est inférieur à celui voté** en LFI pour 2020 de **1 902 ETPT** et le schéma d'emploi qui prévoyait 1 500 suppressions de postes s'est finalement traduit par la **suppression de 1 969 ETP**. Le tableau ci-après rend compte du nombre d'emplois rendus par la DGFIP depuis sa création en 2008.

#### ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 156

(en ETPT et en ETP)

	2008	2015	2016	2017	2018	2019	2020	PLF 2021
<b>Plafond d'emplois voté</b>	125 949	109 726	107 294	105 690	102 678	100 816	98 893	97 585
<b>ETPT exécutés</b>	125 541	107 202	105 121	103 473	101 394	99 257	96 991	–
<b>Schéma d'emplois votés</b>	– 2 385	– 2 000	– 2 130	– 1 630	– 1 600	– 2 130	– 1 500	– 1 800
<b>Schéma d'emplois exécuté</b>	– 2 699	– 2 000	– 2 050	– 1 630	– 2 038	– 2 203	– 1 969	–

Source : documents budgétaires.

L'écart important entre le plafond autorisé et le réalisé s'explique par :

– l'**actualisation du plafond d'emploi** voté en LFI 2020, en application des dispositions de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 (- 1 359 ETPT) <sup>(1)</sup> ;

– un **moindre recours aux contractuels saisonniers** en raison de la crise sanitaire (- 145 ETPT) ;

– une sur-exécution du schéma d'emplois provenant **des difficultés de recrutement** qui n'ont pas permis de compenser les départs à la retraite pour un impact de - 398 ETPT.

(1) L'article 11 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit que « le plafond des autorisations d'emplois prévus en loi de finances initiale [...] ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatés dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ».

Les départs à la retraite ont été stables en 2020, les agents n'ayant pas modifié leur comportement, et le réalisé de **4 090 départs** correspond aux données actualisées en gestion par la DGFIP (4 100 retraites).

En revanche, la tendance à la **désaffectation pour les concours administratifs**, déjà observée les années précédentes, se poursuit et a conduit à des entrées externes moins importantes que prévu. En 2020, la DGFIP a, dans le contexte complexe de la crise sanitaire, organisé des recrutements par concours qui ont permis de recruter 2 445 agents. À ces entrées par concours se sont ajoutés 354 recrutements par contrat (postes restés vacants ou sans compétence en interne, notamment dans le domaine informatique ou immobilier), soit un total de **2 799 entrées externes**. La DGFIP souligne l'augmentation du nombre d'agents titulaires qui candidatent aux concours externes, ce qui réduit au final le nombre de postes pourvus par des candidats extérieurs.

**Ces difficultés de recrutement interpellent le rapporteur spécial car elles accentuent la diminution des schémas d'emploi de la DGFIP.** Il s'interroge sur les risques potentiels liés au manque de ressources dans certains métiers et sur la capacité de l'administration fiscale à bénéficier de compétences nouvelles.

La DGFIP reconnaît un « besoin d'accroître sa capacité de recrutement » et indique avoir engagé un plan pour renforcer l'attractivité des recrutements (enquête de notoriété, participation plus active aux salons, développement des classes préparatoires intégrées, de l'apprentissage, refonte de la communication sur les recrutements par concours ou de contractuels).

**Recommandations** : engager un effort concerté incluant des objectifs clairs et un suivi exigeant pour résorber le déficit de recrutement à court et moyen terme.

Renforcer les mesures visant à accroître l'attractivité des métiers de la DGFIP.

● Le rapporteur a auditionné les quatre principales organisations syndicales de la DGFIP. Celles-ci ont fait part de certaines inquiétudes sur **le télétravail** qui s'est développé à la hâte pendant et après les périodes de confinement. Un autre sujet spécifique est **la prime exceptionnelle covid** <sup>(1)</sup> dont les organisations syndicales ont questionné la répartition jugée peu transparente.

Les organisations syndicales ont évoqué leurs préoccupations, d'une part, sur la mise en place du **nouveau réseau de proximité** (NRP), en particulier l'installation des conseillers aux décideurs locaux (CDL) et les transferts d'effectifs « démétropolisés » en province, d'autre part, sur les transferts d'effectifs qui accompagneront l'unification du recouvrement des taxes au sein de la DGFIP et sur « la chaîne d'exécution en matière de contrôles qu'effectuaient auparavant les douaniers ».

---

(1) Cette prime a été prévue par le décret n° 2020-570 du 14 mai 2020. L'article 7 du décret prévoit que les bénéficiaires et le montant alloué (330, 660 ou 1000 euros), versé en une seule fois, est déterminé par le chef de service ou l'organe dirigeant ayant autorité sur les personnels.

Le rapporteur spécial considère que **l'accompagnement des agents dans le cadre des transformations en cours est essentiel pour la réussite de ces réformes**. Cela passe par le développement de la GPEEC et de la formation.

**Recommandations** : engager une réflexion visant à définir et encadrer le télétravail, dont l'essor exceptionnel pendant la crise peut être source d'inquiétudes s'agissant de son usage post-crise.

Renforcer l'accompagnement des agents dans le cadre des réformes en cours (nouveau réseau de proximité, unification du recouvrement fiscal).

## **2. Les chantiers de transformation prévus dans le contrat d'objectifs et de moyens ont été engagés**

• En contrepartie des engagements pris en matière de transformation publique, la DGFIP a bénéficié en 2020 des **instruments de souplesse budgétaire prévus dans le contrat d'objectifs et de moyens (COM)** :

- visibilité pluriannuelle sur les ressources du programme ;
- taux de mise en réserve appliqué à la DGFIP plafonné à 3 % (au lieu de 4 %) pour les crédits hors titre 2 ;
- bénéfice de la fongibilité : trois mouvements de fongibilité asymétrique ont été appliqués en 2020 pour un montant total de 49,1 millions d'euros en AE et en CP ;
- bénéfice d'un niveau de report de crédits au-delà de la limite de 3 % fixée par la LOLF (48,4 millions d'euros en AE et 53,6 millions d'euros en CP) ;

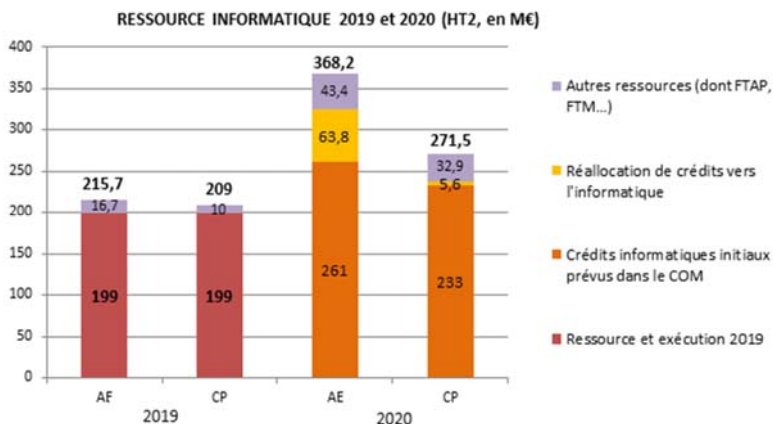
La DGFIP a indiqué au rapporteur que ces facilités lui permettent, dans un contexte budgétaire contraint, de bénéficier des financements nécessaires pour **répondre aux importantes ambitions de transformation affichées dans le contrat, notamment s'agissant de l'immobilier** (avec le déploiement du nouveau réseau de proximité, la délocalisation des services et la rénovation de sites d'accueil), **du comblement de la dette technologique** (projets innovants) et **de l'accompagnement des agents** (amélioration des conditions de travail, développement du travail à distance, formation). Pour 2020, les redéploiements autorisés par le COM ont notamment permis d'abonder les crédits informatiques en vue d'acquérir des ordinateurs portables pour **assurer la mise en œuvre du plan de continuité d'activité (PCA)** <sup>(1)</sup> pendant et après le premier confinement de mars 2020.

Le bilan de la mise en œuvre du COM en 2020 est positif et le rapporteur en recommande l'extension.

---

(1) On se réfèrera à l'annexe 25 du rapport n° 1255 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2019, p. 40-42 pour une description détaillée du plan de continuité d'activité de la DGFIP.

● S'agissant des **crédits informatiques**, la DGFIP a bénéficié en 2020 de ressources additionnelles aux crédits votés en LFI, venant d'une part de la fongibilité asymétrique à hauteur de 63,8 millions d'euros en AE et 5,6 millions d'euros en CP, d'autre part de cofinancements de différents fonds (FTAP, FTM, etc.) à hauteur de 43,4 millions d'euros en AE et 32,9 millions d'euros en CP.



Source : DGFIP

Les ressources dégagées ont permis à la DGFIP d'engager un plan accéléré d'équipement en ordinateurs portables. Le taux d'équipement en matériel nomade est passé d'environ 20 % fin 2019 à plus de 50 % en février 2021, avec un **objectif d'atteindre 80 %** fin 2021 (certains métiers ne peuvent pas être télétravaillés, notamment une partie du contrôle et l'accueil physique). Au total, 40 000 ordinateurs portables ont été commandés en 2020 pour un montant total de **28,9 millions d'euros**. Des outils collaboratifs (Jitsi, Tchop, GoToMeeting, etc.) ont également été déployés. Au total, 35 millions d'euros ont été consacrés à l'équipement bureautique.

Cela s'est traduit au niveau de la **dépense de bureautique par poste** par un bond de **+ 36 % en 2020** (891 euros contre 653 euros en 2019).

Les grands projets informatiques déjà engagés ont été poursuivis. Ils concernent notamment PILAT (contrôle fiscal) et le nouveau réseau de la DGFIP. Le tableau suivant rend compte des crédits consommés sur 2020 pour les principaux d'entre eux.

**PRINCIPAUX PROJETS INFORMATIQUES DE LA DGFIP EN 2020**

(en millions d'euros)

<b>Grands Projets 2020</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
PILAT	5,63	5,35
Nouveau réseau DGFIP	5,58	4,29
DATALAKE / APIM	5,27	2,05
ROC SP	5,27	2,83
EAIv2	4,97	2,60
E-contact +	3,20	1,33
Gérer MBI	2,43	1,64
OSS	2,36	1,52
PAYSAGE	2,32	2,93
Portail FDS	2,31	0,72
TELE_ENREG	2,23	1,72

Source : DGFIP

Le rapporteur spécial relève qu'un certain nombre d'entre eux font également l'**objet d'un cofinancement par le FTAP**. Dans le cadre de l'analyse de l'exécution des crédits de ce fonds (voir *infra* programme 349), il s'interroge sur la pertinence d'un financement par le FTAP des projets d'ampleur limitée de la DGFIP qui pourraient être financés sur les crédits du programme 156.

**PROJETS INFORMATIQUES DE LA DGFIP COFINANCÉS PAR LE FTAP (PROGRAMME 349)**

(en millions d'euros)

<b>Projet FTAP</b>		<b>Date de signature du contrat de transformation</b>	<b>Total des financements FTAP obtenus</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
1 <sup>er</sup> appel FTAP 2018-1 20/06/2018	Ciblage de la fraude – CFVR	10/12/18	5,20	0,89	0,47
	Dématérialisation déclarations foncières	10/12/18	4,00	1,65	1,30
2 <sup>e</sup> appel FTAP 2018-2 12/11/2018	Télé-enregistrement	23/09/19	0,99	0,69	0,77
	Refonte du SI du contrôle fiscal - PILAT	18/06/19	13,36	5,63	5,23
3 <sup>e</sup> appel session 1 FTAP 2019-1 11/06/2019	Foncier innovant	14/10/19	12,12	0,52	0,21
	Nouveau réseau DGFIP	08/11/19	7,18	4,08	3,85
3 <sup>e</sup> appel session 2 FTAP 2019-2 23/09/2019	Datalake / APIM	14/01/20	8,30	4,27	1,64
	INFINOE	24/04/20	2,65	0,47	0,00
	Assistants Virtuels usagers	14/01/20	3,68	3,20	1,33
4 <sup>e</sup> appel session 1 FTAP 2020-1 09/06/2020	ROCSP	22/10/20	20,87	2,79	0,00
	FICOBA 3	22/10/20	7,82	0,04	0,04
<b>TOTAL</b>			<b>86,17</b>	<b>24,25</b>	<b>14,84</b>

Source : DGFIP.

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

**Recommandation** (renouvelée) : poursuivre le renforcement des budgets informatiques.

### **Les principaux chantiers de la DGFIP en 2020**

#### **Le nouveau réseau de proximité (NRP) :**

En 2020, le déploiement du NRP a été réalisé à 50 % du plan triennal. La DGFIP est partenaire du réseau France services qu'elle finance à hauteur de 13 % de son budget. Parallèlement, la DGFIP a déployé les premiers services de gestion comptables (SGC) et 350 conseillers aux décideurs locaux (CDL) ont été installés.

#### **L'unification du recouvrement des taxes douanières :**

Plusieurs structures de gouvernance ont été mises en place au sein de la DGFIP : outre la création de la mission interministérielle France recouvrement en septembre 2019, une mission d'unification du recouvrement fiscal (MURF) assure le pilotage de ce chantier et une mission de rationalisation des réseaux publics du recouvrement (MRRPR) en anime la conduite opérationnelle. Les transferts de taxes doivent s'échelonner jusqu'en 2024.

Le **transfert de la taxe sur les boissons non alcooliques** (TBNA) est effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Le **transfert de la taxe générale sur les activités polluantes** (TGAP) « polluants » est effectué depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Pour les entreprises, cela permet d'avoir un interlocuteur unique et un seul acompte modulable à payer au lieu de trois.

Si le produit de TGAP (122,5 millions d'euros) est conforme au montant attendu, celui de la TBNA diminue de 565 millions d'euros en 2019 à **533 millions d'euros en 2020** (- 32 millions d'euros). La diminution du rendement est liée à une diminution des volumes vendus.

#### **Le dispositif de « paiement de proximité » :**

Il a été généralisé à l'ensemble du territoire depuis le 28 juillet 2020 après une phase de préfiguration auprès de 19 départements. 360 000 encaissements ont été réalisés en 2020 par le réseau des buralistes partenaires agréés pour le compte de la DGFIP dont 60 % des paiements ont été effectués au moyen d'une carte bancaire et 40 % en numéraire. Sur la seule période d'octobre à décembre 2020, 299 265 paiements (notamment avis de taxe foncière et de taxe d'habitation) ont été effectués par les usagers auprès des buralistes. **Le rapporteur spécial** constate avec satisfaction **la montée en puissance et le succès de ce dispositif** qui couvre 5 200 communes. Les chiffres communiqués par la DGFIP pour les premiers mois de 2021 sont prometteurs (175 000 transactions en janvier et février).

#### **La facturation électronique :**

La facturation électronique interviendra à partir de 2023 pour les entreprises dans leurs relations économiques avec les administrations. L'objectif de la DGFIP est de mettre en place **une plateforme publique** proposant un socle minimum de services de facturation électronique. À ce jour, la DGFIP est en phase d'amorçage sur ce projet, pour lequel elle a déposé une demande de financement pluriannuel auprès du **FTAP** de 53,7 millions d'euros.

*Source : DGFIP*

### 3. Des indicateurs satisfaisants, certaines cibles impactées par les effets de la crise

Entre le 16 mars et le 11 mai 2020, la DGFIP a mis en œuvre **son plan de continuité d'activité (PCA)** de façon à assurer sans délai les missions indispensables (paiement des dépenses publiques de toutes natures et encaissement des recettes, soutien à l'activité économique par le biais de délais, de remises et de l'octroi de l'aide prévue par le fonds de solidarité, remboursement accéléré des crédits d'impôts). Malgré ce contexte, **les résultats de la performance sont globalement plus que satisfaisants** et certains indicateurs ont même progressé.

• Selon la DGFIP, ces bons résultats peuvent s'expliquer par différents facteurs, certains étant liés à la crise sanitaire :

– il y a eu par exemple **une baisse d'activité en matière d'évaluations domaniales** (- 17 % de dossiers traités par rapport à 2019), qui aura permis de dépasser l'objectif de réponse dans le délai d'un mois aux demandes d'évaluations réglementaires dans plus de 92 % des cas (**sous-indicateur 2.1.5**). Il en va de même s'agissant de la célérité avec laquelle la DGFIP répond aux **demandes de rescrit dans le délai de 3 mois (sous-indicateur 2.1.3)**. En 2020, le résultat s'établit à 92,20 %, sensiblement **au-dessus de la prévision** (84 %) dans un contexte où les demandes de rescrit ont été moins nombreuses qu'à l'habitude, même si un retour à la normale a été constaté durant le dernier trimestre ;

– les indicateurs en lien avec les priorités du PCA de la DGFIP (par exemple, en matière de **paiement des dépenses publiques – indicateur 2.3**) sont logiquement bien orientés.

D'autres indicateurs sont structurellement bien orientés, notamment en matière de lutte contre la fraude fiscale.

**La part des contrôles ciblés réalisés par intelligence artificielle (IA) et data mining** passe de 21,95 % en 2019 à 32,49 % en 2020. 150 000 contrôles (+ 50 %) de ce type ont été réalisés en 2020. Selon la DGFIP, « cette trajectoire est conforme à l'objectif d'atteindre 50 % de contrôles ciblés en 2022 ». De même, **la part des dossiers répressifs transmis au parquet** augmente sensiblement (14,98 % contre 8,73 % en 2019), en lien avec la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

Ainsi, les indicateurs de performance témoignent de la résilience de la DGFIP en 2020.

• S'agissant de **la convergence des indicateurs de la DGFIP et de la DGDDI en matière de fiscalité des entreprises**, attendue dans le cadre de l'unification du recouvrement <sup>(1)</sup>, la DGFIP a indiqué au rapporteur spécial que les

---

(1) La Cour des comptes a renouvelé une recommandation, déjà formulée en 2019, sur la convergence de ces indicateurs dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2020, p. 9.

deux directions de Bercy sont « *bien conscientes de la nécessité de faire converger leurs dispositifs de mesure de la performance [...] même si les priorités liées à la crise sanitaire et aux travaux de préparation de la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne ont pu ralentir le rythme de cette démarche en 2020* ».

Un premier jalon a été réalisé avec la convergence des sous-indicateurs portant sur les **délais de délivrance des rescrits et sur le civisme** (indicateur 2.1).

#### **Le résultat du contrôle fiscal en 2020**

Le **taux de paiement des amendes** s'établit à **68,23 %** au 31 décembre 2020, au-delà de la prévision actualisée (66 %), malgré une suspension de l'action en recouvrement forcé pendant treize semaines (mars-mai 2020).

En matière de **recouvrement des recettes des collectivités locales**, le résultat obtenu en 2020 demeure à un niveau élevé (**97,88 %**), au-dessus de la cible fixée en début de triennal (96 %).

Le taux net de **recouvrement en matière de contrôle fiscal**, s'est maintenu voire amélioré malgré l'année de pandémie. Le taux net de recouvrement au 31 décembre 2020 en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal prises en charge en n-1 s'établit à **74,56 %** (sous-indicateur 1.1.4), soit un niveau supérieur à celui constaté au 31 décembre 2019 (68,07 %).

Les résultats du **contrôle fiscal** en 2020 ont été **impactés par la crise sanitaire, mais pas autant qu'on aurait pu le craindre** et au final, les orientations stratégiques de la mission de contrôle ont été mises en œuvre. Certains chiffres sont logiquement en recul :

– les **encaissements suite à contrôle fiscal** baissent de 29 % et atteignent 7,8 milliards d'euros contre 11 milliards d'euros en 2019, retrouvant un niveau équivalent à celui de 2018 ;

– les **résultats financiers**, c'est-à-dire les sommes demandées aux contribuables et les sommes non remboursées, s'élèvent à 10,2 milliards d'euros contre 13,5 milliards d'euros en 2019 (- 24 %), avec une baisse logiquement plus marquée pour le contrôle sur place que pour les contrôles sur pièces. En revanche, les crédits d'impôt et les taxes non remboursés sont en progression de 11 %.

– le **nombre global de contrôles** est en baisse de 17 % : 365 000 contrôles ont néanmoins été effectués par les services dédiés, contre 440 965 en 2019.

Source : DGFIP

## **B. LE PROGRAMME 218 : UNE SOUS-EXÉCUTION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT**

Ce programme support regroupe, sous la responsabilité du SGMEF, les moyens consacrés aux activités d'expertise, de régulation, de conseil et de contrôle, au soutien des administrations centrales ainsi qu'à l'animation et à la mise en œuvre des politiques ministérielles transversales et, dans certains cas, interministérielles.

Les crédits exécutés en 2020 s'élèvent à **889,2 millions d'euros en AE** et **893,7 millions d'euros en CP**, et sont en recul de 1,8 %, tant en AE qu'en CP, par rapport à 2019. On observe une **importante sous-exécution** par rapport à la prévision en loi de finances initiale, de **40,4 millions d'euros en AE** et



**53,9 millions d'euros en CP.** La LFR 4 a procédé en conséquence à l'annulation d'un montant de 4,3 millions d'euros de titre 2, et 32,6 millions d'euros en AE et 30,9 millions d'euros en CP sur le hors titre 2.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2020**

(en millions d'euros)

Programme et actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiements			
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart	LFI 2020	Exécution 2020	Écart	Part des crédits
02 – Expertise, audit et contrôle	188,5	180,8	- 4,0 %	186,0	178,8	- 3,9 %	21,0 %
05 – Prestations d'appui et support	326,0	313,3	- 3,9 %	345,9	336,2	- 2,6 %	37,6 %
07 – Pilotage des finances publiques et projets interministériels	178,4	174,0	- 2,5 %	179,0	167,2	- 6,6 %	18,7 %
08 – Accompagnement du changement de l'action publique	49,1	54,2	+ 10 %	49,1	46,6	- 5,1 %	5,2 %
09 – Action sociale ministérielle	187,5	166,8	- 11 %	187,5	164,9	- 12 %	18,4 %
<b>156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</b>	<b>929,6</b>	<b>889,2</b>	<b>- 4,3 %</b>	<b>947,6</b>	<b>893,7</b>	<b>- 5,7 %</b>	<b>100 %</b>

Source : RAP 2020.

**1. Une dépense maîtrisée mais un tiers seulement des dépenses d'investissement ont été réalisées**

Les dépenses de personnel sont en retrait de 5,6 millions d'euros (- 1,1 %) par rapport à 2019 à 504,3 millions d'euros. Ce mouvement correspond à un schéma d'emploi légèrement négatif de 61 ETP par rapport à 2019 et négatif de 118 ETP par rapport à la prévision (5 217 ETP exécutés contre 5 337 prévus). Cet écart s'explique par des décalages au niveau des recrutements et des mises à disposition en raison de la crise sanitaire.

Cette dernière a affecté de façon opposée l'exécution des dépenses de fonctionnement et celle des dépenses d'investissement.

**PROGRAMME 218 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP**

(en millions d'euros)

	Exécuté 2015	Exécuté 2016	Exécuté 2017	Exécuté 2018	Exécuté 2019 *	LFI 2020	Exécuté 2020	Var. 2019- 2020
Titre 2	507	492,8	494,4	505,2	509,9	517,3	504,3	- 1,1 %
Titre 3	493,6	446,9	455,9	471,6	373,1	353,5	364,6	- 2,3 %
Titre 5	34,7	35,1	211,6	31,6	21,8	76,0	23,6	+ 8,2 %
Titre 6	15,7	13,7	14,5	0,5	0,5	0,4	0,9	+ 120 %
Titre 7	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	- 25 %
<b>Total</b>	<b>1 051,3</b>	<b>987,8</b>	<b>1 176,8</b>	<b>1 009,4</b>	<b>905,7</b>	<b>947,6</b>	<b>893,7</b>	<b>- 1,3 %</b>
<i>Avec loyers budgétaires</i>	<i>1 051,3</i>	<i>987,8</i>	<i>1 176,8</i>	<i>1 009,4</i>	<i>987,7</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 (82,4 millions d'euros), traité en mesure de périmètre.

Source : documents budgétaires.

S'agissant du **fonctionnement**, les dépenses se sont élevées à **358,4 millions d'euros en AE** (- 15,9 millions d'euros par rapport à 2019) et **364,6 millions d'euros en CP** (-8,5 millions d'euros par rapport à 2019), mais elles ont dépassé toutefois les montants ouverts en LFI de **37,7 millions d'euros pour les AE** (surconsommation de 8,9 %) et de **11 millions d'euros pour les CP** (surconsommation de 3,1 %).

14 millions d'euros ont été consacrés aux dépenses imprévues liées à la crise sanitaire (protection sanitaire, communication, dispositifs de crise, etc.), que des économies ont partiellement compensé, à hauteur de 3,5 millions d'euros (frais de déplacement, restauration collective, action sociale).

En revanche, alors que la LFI pour 2020 prévoyait une hausse des **dépenses d'investissement** (+ 14 millions d'euros en AE et + 35,7 millions d'euros en CP), l'exécution se révèle décevante sur le titre 5 puisque seulement **25,2 millions d'euros ont été consommés en AE** (pour 90,9 millions d'euros ouverts, soit **un taux de consommation de 28 % seulement**) et **23,6 millions d'euros l'ont été en CP** (76 millions d'euros ont été ouverts, soit **un taux de consommation d'à peine 31 %**).

**Cette sous-consommation des dépenses d'investissement est récurrente** puisque déjà en 2019, le rapporteur spécial avait constaté que les crédits d'investissement étaient inférieurs de 65 % (- 40 millions d'euros) à la programmation alors même que la LFI prévoyait leur forte augmentation. En sens inverse, **la surconsommation des dépenses de fonctionnement se répète également** puisqu'en 2019, il observait également que les dépenses de fonctionnement étaient surconsommées de 25 millions d'euros par rapport à la LFI, soit + 7 %.

La Cour des comptes relève que **cette situation s’explique en grande partie par « un transfert en exécution de crédits de titre 5 vers le titre 3 »**, mais elle alerte sur le fait que ces moindres dépenses d’investissement par rapport aux crédits de LFI avaient déjà été observées en 2018 et en 2019 en raison « *du report d’investissements informatiques ainsi que d’investissements non réalisés en immobilier* »<sup>(1)</sup>.

Cela pose la question de **la fiabilisation de la répartition initiale entre dépenses de fonctionnement et d’investissement**, notamment pour les grands projets informatiques.

Le rapporteur spécial constate que les dépenses informatiques tendent logiquement à prendre une part significative au sein des crédits de titre 3 et 5 des administrations des ministères financiers. Ainsi, la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* dispose globalement d’un « **budget** » informatique de **432 millions d’euros** (en CP)<sup>(2)</sup>. Le budget informatique du programme 218 affiche, pour une large part, une vocation interministérielle puisqu’il finance des applications comme RenoiRH utilisée par un nombre croissant d’administrations qui ne relèvent pas des ministères financiers.

Le rapporteur spécial s’interroge sur **les capacités d’expertise et d’audit dont dispose le Parlement pour analyser les grands projets informatiques pluriannuels de l’État sous un angle qui ne soit pas simplement budgétaire mais également technique**. Dans la mesure où l’OPECST ne dispose pas de compétence particulière en matière informatique, le rapporteur spécial préconise une réflexion sur ce sujet.

**Recommandation** (adressée au Parlement) : entamer une réflexion sur les capacités du Parlement à expertiser et auditer les grands projets informatiques de l’État dans leur dimension technique, et non sous le seul prisme budgétaire.

---

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

(2) 240,3 millions d’euros (dont 40,1 millions d’euros de titre 5) sur le programme 156, 134,6 millions d’euros (dont 20,4 millions d’euros de titre 5) sur le programme 218 et 55,8 millions d’euros (dont 8,3 millions de titre 5) sur le programme 302.

## 2. 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. Ils sont mesurés par des questionnaires soumis aux parlementaires ;

– concernant l’objectif n° 2 *Améliorer les conditions d’emploi des personnels*, les indicateurs qui portent sur les prestations d’action sociale sont en légère diminution. Ce résultat s’explique par la fermeture de petites structures de restauration fragilisées par une tendance de fond de désaffectation des agents à l’égard de la restauration collective, tendance qui a été aggravée par la crise sanitaire ;

– concernant enfin l’objectif n° 3 *Maîtriser le coût des fonctions support*, le ratio d’efficacité bureautique voit sa progression s’accélérer pour s’établir **921 euros**, soit **+ 206 euros et +30 % en deux ans**, en raison du déploiement rapide et massif d’ordinateurs portables dans les directions des ministères financiers destiné à permettre le télétravail dès le premier confinement.

## C. LE PROGRAMME 302 : LA DOUANE A ADAPTÉ SES MISSIONS AU DOUBLE CONTEXTE DU BREXIT ET DE LA CRISE SANITAIRE

La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) assure une triple mission : la protection des citoyens (fraudes, trafics, respect des normes), le soutien au tissu économique et aux échanges internationaux et la 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 et effectuée progressivement depuis 2019 le transfert de missions fiscales vers la DGFIP.

La Douane a été confrontée en 2020 à deux défis de taille : l’effectivité du *Brexit*, qui s’est traduite par la **mise en œuvre de la « frontière intelligente »**, et la pandémie de covid-19, face à laquelle la Douane s’est mobilisée pour **garantir l’approvisionnement en masques et en produits sanitaires en grande quantité sur le territoire national**, tout en assurant la qualité et la sécurité des produits importés ainsi que la fluidité des démarches administratives.

Les crédits du programme ont été exécutés à hauteur de **1 565,4 millions d’euros en AE** (- 0,3 % par rapport à 2019) et **1 557,3 millions d’euros en CP** (+ 1,0 %), se traduisant par **une sous-exécution de 20,4 millions d’euros en AE et 31,5 millions d’euros en CP**.

En conséquence, la LFR 4 a annulé 16,1 millions d'euros de titre 2 et 25,8 millions d'euros de CP hors titre 2.

Les **crédits de titre 2**, qui constituent **80 % des crédits du programme**, ont été exécutés pour **1,25 milliard d'euros** (1,23 milliard d'euros en 2019, soit + 1,4 %). Ces crédits ont néanmoins été **sous-consommés de 23,5 millions d'euros** par rapport à la LFI (taux de consommation de 98,1 %).

Les **crédits hors titre 2** se sont élevés à **318,5 millions d'euros en AE** et **310,4 millions d'euros en CP** et sont en net recul par rapport à l'exécution 2019 (- 21 millions d'euros en AE et - 30,5 millions d'euros en CP).

Les coûts spécifiques liés à la crise sanitaire correspondent au versement d'une prime Covid aux agents pour un montant de 2,6 millions d'euros ainsi qu'à l'achat de masques de protection pour 2,9 millions d'euros. Cependant, l'état d'urgence sanitaire a eu **des répercussions plus importantes sur les activités de la DGDDI que sur celles de la DGFIP** en raison de la nature de celles-ci, ce qui a impliqué des mouvements d'effectifs.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2020

(en millions d'euros)

Programme et actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiements			
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart	LFI 2020	Exécution 2020	Écart	Part des crédits
01 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	528,4	546,8	+ 3,4 %	528,8	540,1	+ 2,1 %	34,7 %
03 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	178,8	135,5	- 24,2 %	180,1	146,8	- 18,8 %	9,4 %
04 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	247,8	235,0	- 5,2 %	247,1	231,4	- 6,3 %	14,9 %
05 – Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	153,8	131,4	- 14,6 %	153,8	131,4	- 14,6 %	8,4 %
06 – Soutien des services opérationnels	384,7	434,9	+ 13 %	386,8	425,7	+ 10 %	27,3 %
08 – Soutien au réseau des débiteurs de tabac	92,2	81,8	- 11,3 %	92,2	81,8	- 11,3 %	5,2 %
<b>302 – Facilitation et sécurisation des échanges</b>	<b>1 585,8</b>	<b>1 565,4</b>	<b>- 1,3 %</b>	<b>1 588,8</b>	<b>1 557,3</b>	<b>- 2,0 %</b>	<b>100 %</b>

Source : RAP 2020.

## 1. Un schéma d'emplois stable après les renforts du *Brexit*, une GPEEC qui doit accompagner l'évolution des métiers

● À la différence de la DGFIP, **la DGDDI a bénéficié de renforts d'effectifs depuis 2015**, d'abord dans le cadre du PLAT puis de la préparation au *Brexit*. L'autorisation de plafonds d'emplois est passée de 16 258 ETPT en 2016 à 16 964 ETPT en 2019 (+ **4,3 %**).

Une allocation de **700 emplois supplémentaires** (représentant 62,4 millions d'euros de masse salariale hors CAS pensions) a été obtenue par la DGDDI en 2018 pour accompagner les effets douaniers de l'accord du *Brexit*, selon le cadencement suivant : 250 ETP en 2018, 350 ETP en 2019 et 100 ETP en 2020.

Cependant, dans l'attente des négociations finales, les 100 ETP prévus en 2020 ont été décalés sur 2021.

Pour 2020, le plafond d'autorisation d'emplois a été fixé à 17 352 ETPT en LFI mais seulement **16 905 ETPT ont été réalisés**. Selon la DGDDI, cet écart s'explique par le schéma d'emploi exécuté, négatif de 168 ETP en raison de l'arrêt des opérations de recrutement (concours, contrats, détachement entrants), lesquelles ont fait l'objet d'une reprogrammation.

L'augmentation des crédits consommés en titre 2 de 1,4 % (+ 16,9 millions d'euros) résulte par conséquent pour l'essentiel (15,7 millions d'euros) de **la mise en œuvre du protocole d'accord social** du 17 mai 2019 <sup>(1)</sup>.

Par rapport à 2019, le plafond d'emploi exécuté en 2020 se stabilise (– 59 ETPT après plusieurs années de hausse liée au *Brexit*).

● La DGDDI s'est préparée depuis 2018 à cette échéance et a notamment développé un nouveau type de frontière pour les flux trans-Manche en provenance ou à destination du Royaume-Uni. Le processus de « frontière intelligente » a pour objectif de **n'arrêter en frontière que les camions dont les marchandises nécessitent une formalité supplémentaire** ou un contrôle douanier ou sanitaire et repose sur un nouveau système d'information, le **SI Brexit**, qui sert d'interface entre les systèmes informatiques des gestionnaires du lien trans-Manche (tunnel ou *ferries*) et le système informatique de dédouanement de la DGDDI.

La DGDDI a mis en place en 2020 des dispositifs de communication à destination des opérateurs. Un groupe de travail douanier franco-britannique a été mis en place en amont pour gérer les éventuels problèmes de congestion. Le trafic est fluide avec en moyenne 65 000 camions par semaine.

La DGDDI a indiqué au rapporteur spécial que « *le flux était bien canalisé, le dispositif étant robuste* », mais elle souligne que **des frictions demeurent**, d'une

---

(1) Le protocole d'accord signé entre les organisations syndicales et la DGDDI prévoit notamment des mesures indemnitaires qui s'échelonnent jusqu'en juillet 2021 mais dont l'essentiel a pris effet au 1<sup>er</sup> novembre 2019.

part, du fait que certains opérateurs sont encore peu familiarisés avec la chaîne du dédouanement, d'autre part, en raison de dysfonctionnements du SI britannique de transit qui a nécessité un important travail technique commun aux douanes françaises et britanniques.

Par ailleurs, la DGDDI a redéployé ses effectifs des aéroports, où le trafic passagers était quasiment nul, vers les frontières intérieures de l'Union européenne, notamment **pour renforcer les contrôles sanitaires**.

● S'agissant **des conditions de travail** des personnels, la DGDDI a indiqué au rapporteur spécial avoir accompli un certain nombre d'avancées par rapport à 2019 :

– des travaux d'aménagement immobilier ont été réalisés, en particulier dans les locaux de la Gare du Nord, grâce aux crédits du Plan de relance obtenus dans le cadre d'appels à projets ;

– les modalités d'acquisition du matériel ont été revues de façon à obtenir des livraisons plus rapides ;

– l'équipement des agents sur le terrain a été modernisé.

● Pour leur part, les organisations syndicales de la DGDDI avec lesquelles le rapporteur spécial a échangé estiment qu'il y a un sous-effectif au niveau du dédouanement lié au *Brexit* <sup>(1)</sup>. Elles ont également fait part au rapporteur des mêmes préoccupations spécifiques, relatives à la prime exceptionnelle Covid et au télétravail, que celles évoquées par les organisations syndicales de la DGFIP (voir *supra* programme 156).

**Le transfert du recouvrement de certaines taxes douanières à la DGFIP** est un sujet de préoccupation évoqué par les organisations syndicales. Elles s'interrogent sur les transferts d'effectifs et sur la réalisation du contrôle par la DGFIP.

Dans le contexte de profonds changements que connaît la Douane, le rapporteur considère que **l'accompagnement des agents est primordial**. L'accent doit donc être porté sur la GPEEC.

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

---

(1) Selon la CFDT Douanes, « il y a un effectif de 80 agents à Calais et Dunkerque alors qu'il faudrait 110 emplois ». Selon Solidaires, « il manque 350 emplois à Calais et Dunkerque. »

● Au regard de l'évolution de ses missions, la DGDDI a engagé en 2020 **une réflexion stratégique**. Le rapporteur estime qu'elle doit être poursuivie. Elle doit être menée conjointement avec les discussions portant sur **un éventuel contrat d'objectifs et de moyens qui pourrait apporter plus de lisibilité et de flexibilité à la DGDDI** comme le rapporteur l'a observé en ce qui concerne la DGFIP.

**Recommandation** : poursuivre les discussions sur la mise en place d'un contrat de transformation de façon à ce que ce contrat soit prêt pour une mise en œuvre au second semestre 2022 en l'absence d'une alternance politique conséquente. Dans le cas contraire, reprendre les discussions avec la direction du budget sur l'élaboration de ce contrat de transformation.

## **2. Les crédits d'investissement ont été nettement sous-consommés en 2020**

Les **dépenses de fonctionnement** (titre 3), qui étaient stables en LFI (+ 0,4 %), ont été **sur-exécutées de 29,9 millions d'euros en AE** et de **12 millions d'euros en CP**. 5 millions d'euros en CP proviennent de dépenses supplémentaires liées à la crise sanitaire, le solde correspond à des dépenses initialement prévues pour relever du titre 5 (investissement) qui ont été transférées en raison de leur nature définitive sur le titre 3.

S'agissant des dépenses d'investissement, on relève **une sous-consommation des crédits de 14,9 millions d'euros en AE** et **8,1 millions d'euros en CP**. Ces crédits non utilisés s'expliquent par un décalage dans la livraison et le paiement de vedettes garde-côtes et non par une réduction des dépenses informatiques.

Le rapporteur se félicite du maintien des efforts de la Douane en matière d'investissement informatique. Le tableau ci-dessous rend compte des dépenses informatiques en 2020 (titres 3 et 5).



AE ET CP CONSOMMÉS PAR LA DIRECTION DES SI DES DOUANES EN 2020

(en euros)

	AE	CP
<b>Informatique des services</b>	<b>29 811 077</b>	<b>27 089 785</b>
<i>Services bureautiques</i>	<i>16 661 192</i>	<i>14 693 680</i>
<i>Services d'infrastructure</i>	<i>13 149 885</i>	<i>12 396 105</i>
<b>Informatique projets</b>	<b>30 264 951</b>	<b>28 742 805</b>
Services applicatifs Lutte contre la fraude	1 786 472	2 029 951
Services applicatifs Sûreté-sécurité	219 124	2 496 277
Services applicatifs PNR	13 510 977	10 747 135
Services applicatifs Dédouanement	1 077 142	1 051 222
Services applicatifs Statistiques commerce	713 262	344 835
Services applicatifs Fiscalité	11 670 910	10 924 388
Services applicatifs Comptabilité recouvrement	1 663 810	1 144 202
Services applicatifs transverses	61 502	4 795
<b>Total</b>	<b>60 076 028</b>	<b>55 832 950</b>

Source : DGDDI

Ces dépenses sont significativement supérieures (de l'ordre de 18,5 % en AE et 10,3 % en CP) aux prévisions, qui étaient de 50,7 millions d'euros en AE et 50,6 millions d'euros en CP et elles témoignent du **volontarisme du plan e-Douane de résorption du retard technologique**, renforcé par les besoins liés à la crise sanitaire.

Les crédits consacrés aux trois grands projets informatiques pluriannuels en cours de la Douane (GUN, NSTI Delt@ et PNR <sup>(1)</sup>) ont représenté 1,18 million d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP.

### 3. Une performance satisfaisante dans un contexte atypique

Les indicateurs de performance sont pour la plupart en recul, traduisant l'impact de la crise sanitaire sur les différentes activités de la DGDDI. Cependant, **ce reflux logique des indicateurs apparaît très mesuré au regard du contexte** et montre que la DGDDI, grâce à la mobilisation de ses agents, a su rapidement s'adapter pour réaliser ses missions.

Ainsi, le **nombre de contentieux à enjeu en matière de lutte contre la fraude (indicateur 1.1)** est en retrait modéré (11 850 contre 12 458 en 2019) mais se situe au-dessus de la cible fixée en LFI (11 500), ce qui est remarquable compte tenu du contexte.

---

(1) GUN : Guichet unique de dédouanement. Delt@ : gestion du transit douanier. Passenger Name Record : le système API-PNR permet de détecter en amont les profils à risque sur le vecteur aérien.

Le **nombre de contentieux en matière de contrefaçon et en matière de protection du consommateur (indicateur 1.2)** recule logiquement, mais dans des proportions limitées (- 6 %), du fait de la chute des flux de passagers et de marchandises pendant le premier confinement. Les deux sous-indicateurs concernés sont légèrement inférieur à la cible pour l'un, supérieur à la cible pour le second. La DGDDI a toutefois indiqué au rapporteur que **le second semestre 2020 a été particulièrement positif dans la lutte contre les activités frauduleuses** dans la mesure où il y a une sorte de « rebond » de ces activités avec le déconfinement. La mobilisation de la Douane a alors permis d'obtenir de très bons résultats.

L'indicateur 2.1 du **taux de réponse aux demandes de rescrit** atteint 96,2 % pour une cible de 75 %. Introduit dans le PAP 2020 au titre de la convergence avec la maquette de performance de la DGFIP, il montre l'effort fourni par la DGDDI pour mieux sécuriser les opérations douanières des entreprises, conformément aux prescriptions de la loi ESSOC.

Le nombre de contentieux fiscaux à enjeu et le taux de contrôle positif en matière de dédouanement (**sous-indicateurs 3.2.1 et 3.2.2**) diminuent : 3 116 pour le premier (3 878 en 2019) et 3,9 % pour le second (4,7 % en 2019). Ces chiffres traduisent l'impact du confinement sur l'activité économique en avril et mai 2020. **L'inconvénient de ces indicateurs quantitatifs est qu'ils ne traduisent pas la mobilisation des services de la DGDDI** qui s'est poursuivie pendant cette période.

## II. LA MISSION ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES

La mission *Action et transformation publiques* s'inscrit dans le cadre du **Grand Plan d'Investissement** (GPI) et, à ce titre, les crédits de ses quatre programmes ont bénéficié en 2020 d'une exonération de mise en réserve et n'ont pas été soumis à la régulation budgétaire <sup>(1)</sup>. Cette spécificité a disparu en 2021 avec le remplacement du GPI par le Plan de relance.

Avec la perte de la labellisation GPI qui cimentait la mission, **la faible cohérence de cet ensemble de programmes hétérogènes interroge**. La mission regroupe des crédits destinés à financer la transition énergétique des cités administratives (programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants*), la transformation des métiers de l'administration en s'appuyant sur les leviers du numérique et de l'innovation (programme 349 *Fonds pour la transformation de l'action publique - FTAP*), des réformes structurelles à fort enjeu RH au sein de l'administration (programme 351 *Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines - FAIRH*) et, enfin, le développement d'applications apportant des solutions à des problèmes de politique publique ainsi que le recrutement de profils rares dans le numérique pour le compte de différentes administrations (programme 352 *Fonds d'accélération des start-up d'État - FAST*). Le programme 348 réunit un milliard d'euros alors que le programme 352 est doté de 9,2 millions d'euros en AE. Le programme 348 n'est pas pérenne en toutes hypothèses alors que la durée des trois autres programmes est incertaine.

Ces programmes forment **une mission composite**, mais ils partagent néanmoins **une logique d'attribution de crédits interministériels par le biais de procédures d'appels à projets** pilotés par différentes directions ministérielles.

Les crédits exécutés en 2020 sur la mission se sont élevés à **327,3 millions d'euros en AE** et **113,1 millions d'euros en CP**. Ces montants sont à rapprocher des crédits ouverts en LFI auxquels s'ajoutent les reports de crédits provenant de 2019, soit des ressources disponibles totales s'élevant respectivement à **1 472,6 millions d'euros en AE** et **143,2 millions d'euros en CP**, après déduction des annulations de crédits décidées en fin de gestion.

**Les reports de crédits en AE sur 2020 ont été particulièrement importants** sur les programmes 348 (823,9 millions d'euros) et 349 (354,5 millions d'euros). Parallèlement, **les annulations de crédits en CP** votées en LFR 4 pour 2020 ont concerné les mêmes programmes 348 (162,4 millions d'euros) et 349 (119,6 millions d'euros) et, dans une moindre mesure, le programme 351 (36,5 millions d'euros en AE et CP). Ces opérations de grande ampleur traduisent **une programmation budgétaire trop optimiste sur les programmes 348, 349 et 351 de la mission** et une montée en charge des CP plus lente qu'anticipée, indépendamment des retards consécutifs à la crise sanitaire.

---

(1) Toutefois, après évaluation de la performance de chaque programme, le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) pouvait proposer au Premier ministre des réallocations de crédits vers d'autres initiatives qualifiées au titre du GPI.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DE 2018 À 2020

(en millions d'euros)

Programme	AE CP	2018		2019		2020	
		LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
348 – Rénovation des cités administratives et des autres sites domaniaux multi-occupants		20	5,6	900	93,5	80	165,7
		20	1,8	100	11,9	168	34,9
349 – Fonds pour la transformation de l'action publique		200	20,1	245	65,3	200	151,9
		0	0	160	37,6	205,6	71,9
351 – Fonds d'accompagnement interministériel RH <sup>(1)</sup>		-	-	50	0	50	0
				50	0	50	0
352 – Fonds pour l'accélération des start-ups d'État		-	-	7,2	7,4	9,2	9,7
				2,1	6,0	11,2	6,2
<b>Total</b>		<b>220</b>	<b>25,7</b>	<b>1 202,2</b>	<b>166,2</b>	<b>339,2</b>	<b>327,3</b>
		<b>20</b>	<b>1,8</b>	<b>312,1</b>	<b>55,5</b>	<b>434,8</b>	<b>113,1</b>

Source : RAP 2018 à 2020 et documents budgétaires.

**A. LE PROGRAMME 348 : UNE GESTION BUDGÉTAIRE RIGOUREUSE MAIS D'IMPORTANTES GLISSEMENTS CALENDAIRES**

• Le programme 348 *Rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants* a pour objet le **financement de la rénovation des cités administratives** dans un triple objectif de gain de performance énergétique, de rationalisation des surfaces occupées et d'amélioration des conditions de travail des occupants et de l'accueil du public.

Sur les cinquante-six cités administratives, trente-neuf ont été sélectionnées en juillet 2019 au terme d'une expertise de l'existant et d'un appel à projets pilotés par la direction de l'immobilier de l'État (DIE). Les projets retenus constituent des opérations de rénovation ou d'extension (trente-cinq sites) ou de reconstruction (quatre sites) et représentent environ 2 % des surfaces de bureaux occupés par l'État et ses opérateurs <sup>(2)</sup>.

Le programme a été doté d'une **enveloppe budgétaire fermée d'un milliard d'euros** en AE et en CP sur la période 2018-2022.

Au 31 décembre 2020, **la totalité des AE est affectée aux différentes opérations immobilières sur tranche fonctionnelle** et permet désormais d'engager les marchés d'exécution des projets.

**La programmation initiale était particulièrement ambitieuse** et prévoyait l'engagement des travaux en 2020. Le confinement à partir de mars 2020 a entraîné des ajustements et amplifié les décalages déjà constatés en 2019 dans les calendriers de mise en œuvre des projets, en reportant à 2021 voire début 2022 le démarrage effectif des travaux.

(1) Le FAIRH procède par virements et transferts de crédits vers d'autres programmes. La consommation des crédits est donc nulle.

(2) Avis n° 2019-04 du Conseil de l'immobilier de l'État du 23 mai 2019 sur le programme 348.

• La consommation des crédits en 2020 s'est élevée à **165,7 millions d'euros en AE** (+ 77 % par rapport à 2019) et **34,9 millions d'euros en CP** (+ 193 % par rapport à 2019). En montants cumulés, les AE consommées de 2018 à 2020 atteignent **264,7 millions d'euros** (pour un milliard d'euros ouverts) tandis que les CP consommés sur la même période s'élèvent à **48,6 millions d'euros** seulement (pour 288 millions d'euros ouverts). Malgré sa montée en charge en 2020, le programme demeure budgétairement largement sous-exécuté.

Ainsi, afin de tenir compte de la consommation prévisionnelle, **162,4 millions d'euros de CP ont été annulés** en fin de gestion en LFR 4 pour 2020, soit la totalité des CP non consommés provenant de la LFI et des reports de 2019. Les **reports de crédits sur 2021 sont particulièrement élevés** et représentent respectivement 74 % et 27 % de l'enveloppe d'un milliard d'euros en AE et en CP. Les règles budgétaires d'engagement préalable à l'affectation sur tranches fonctionnelles impliquent **l'engagement de l'intégralité des AE avant la passation des marchés nécessaires à l'exécution des différents projets**, ce qui justifie des reports massifs d'AE d'une année sur l'autre.

Le tableau ci-après rend compte des crédits ouverts en LFI de 2018 à 2021, de la consommation des crédits de 2018 à 2020, des reports de crédits exécutés et prévus de 2018 à 2024 et des ressources disponibles.

#### RÉPARTITION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 348 PAR ACTION

(en millions d'euros)

	LFI 2018		Exécuté 2018		LFI 2019		Exécuté 2019		LFI 2020		Exécuté 2020		LFI 2021		Prévision 2022		Prévision 2023, 2024...	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
11 Études	20	20	5,3	1,8	20	20	11	7,6	19	57	10,2	7,1	0	50,3	0	28,9	0	21
12 Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire	0	0	0	0	465	47	82	3,9	37	72	57,9	14,4	0	105,8	0	232,2	0	261
13 Acquisitions, constructions	0	0	0,3	0	415	33	0,4	0,4	24	39	97,6	13,4	0	110,4	0	95,2	0	46,5
<b>Total P 348</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>5,6</b>	<b>1,8</b>	<b>900</b>	<b>100</b>	<b>93,4</b>	<b>11,9</b>	<b>80</b>	<b>168</b>	<b>165,7</b>	<b>34,9</b>	<b>0</b>	<b>266,4</b>	<b>0</b>	<b>356,3</b>	<b>0</b>	<b>328,5</b>
<b>Reports</b>					14,4	18,2			822,3	33,6			737,8	271,4	132,4	35,5	14,8	0
<b>Ressources</b>	20	20			914,4	118,2			902,3	201,6			737,8	271,4	132,4	391,9	14,8	328,5

Source : DIE et documents budgétaires.

## 1. Le calendrier des travaux a été bousculé par le confinement

● Le calendrier d'exécution du programme a connu **des ralentissements du fait du confinement à partir de mars 2020**, puis une reprise progressive de l'activité. La DIE a mis en place des mesures organisationnelles permettant le travail à distance ainsi qu'une cellule spécifique pour accompagner les porteurs de projet sur les impacts sanitaires, juridiques et financiers de la crise sanitaire.

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

**Des décalages calendaires plus ou moins prononcés** ont cependant été constatés sur les procédures déjà lancées et les travaux en cours :

– le premier chantier, celui de la cité de Rouen qui a débuté en mars 2020, a accusé un retard correspondant à la période du premier confinement ;

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

– certaines consultations de marché public en cours ont dû être aménagées avec un allongement des délais de remise des offres, afin de laisser le temps aux candidats de s'organiser pour déposer leur dossier, conformément aux dispositions réglementaires prises pendant la période d'état d'urgence sanitaire <sup>(1)</sup> ;

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

Au total, la DIE estime que **le retard dû aux deux confinements de 2020 est de l'ordre de deux à trois mois selon les projets**.

La DIE a indiqué au rapporteur spécial qu'elle a mis l'accent sur **la double priorité du programme quinquennal** :

– le respect des objectifs de la politique immobilière de l'État (PIE) dans le cadre du GPI en matière de **transition écologique** ;

– le **respect du plafond de l'enveloppe** d'un milliard d'euros.

Elle a également souligné qu'« *à chaque fois que [cette double-priorité] devait être mise en balance avec les délais d'exécution, le choix de la préserver a été fait.* »

---

(1) Notamment l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19.

• Le tableau ci-après récapitule l'état d'avancement des trente-neuf projets sélectionnés (nature des travaux, montant, mode de contractualisation sanitaire <sup>(1)</sup>, date de début des travaux, date de livraison prévue).

Les travaux ont commencé en 2020 pour les cités de Rouen (marché de conception-réalisation) et Cergy-Pontoise. Plusieurs marchés ont été notifiés en 2020 (Amiens, Colmar, Strasbourg et Mulhouse). Le second confinement a décalé la signature des marchés globaux de performance (MGP) des cités d'Albi et Mulhouse sur le premier trimestre 2021. La grande majorité des contractualisations devrait intervenir au cours du premier semestre 2021, les travaux débutant quelques semaines plus tard. Le projet de Melun a été arrêté à la demande du préfet <sup>(2)</sup>. Celui-ci a considéré que le projet ne répondait plus aux besoins des administrations de Seine-et-Marne.

S'agissant du **respect des indicateurs budgétaires, énergétiques et calendaires**, la DIE a mis en place une cellule d'appui (DIE-FIN INFRA) aux porteurs de projets lors de la phase dossier de consultation des entreprises (DCE) et en cours de procédure de négociation et de dialogue compétitif. La DIE a indiqué au rapporteur spécial que ces échanges ont permis de bien préciser aux entreprises candidates les besoins de la MOA et que des clauses énergétiques des marchés de performance et des clauses « Covid » sécurisent le respect des enveloppes budgétaires, des performances énergétiques et des délais. L'impact de la Covid serait peu significatif sur les coûts, même si la DIE constate des tensions dans le BTP en Île-de-France.

**Les dates de livraison prévisionnelles ont été le plus souvent décalées de deux ou trois mois** par rapport à celles communiquées au rapporteur spécial lors du PLF 2021. Les premières livraisons sont, à ce stade, attendues pour **septembre 2022** (Aurillac, Besançon) et s'étageraient **jusqu'en décembre 2023 voire mai 2024** (Toulon).

**Six cités devaient être revendues** (Toulouse, Nantes, Nancy, Lille, Lyon et Amiens), les nouvelles cités devant être reconstruites sur de nouvelles emprises. La DIE a précisé au rapporteur spécial que l'engagement des procédures de cessions (Lille, Nantes, Amiens) ou de valorisations (Toulouse, Lyon, Nancy) se déroulera à partir de 2022 en fonction des dates de livraison des nouvelles cités et des opportunités de marché. Les recettes seront affectées au compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

---

(1) Voir rapport spécial n° 3399 annexe 25 du PLF 2021, pp. 70-71, pour une description plus précise des modalités de contractualisation mises en œuvre dans le cadre du programme 348.

(2) Les crédits correspondants (18,75 millions d'euros) demeurent affectés sur tranche fonctionnelle, dans l'attente d'une réutilisation pour faire face à d'éventuelles dépenses supplémentaires.

ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS FINANCÉS SUR LE PROGRAMME 348

Cité administrative	Date de sélection	Nature des travaux	Montant du projet (en euros)	Modalités contractuelles	Date de signature du MGP ou MCR	Date de signature marché de MOE	Date de début des travaux	Date de livraison
Agen	06/12/2018	Rénovation	10 600 000	MOP Classique		septembre-20	juillet-21	décembre-23
Albi	18/12/2018	Rénovation	8 044 000	MGP	mai-21		septembre-21	février-23
Alençon	28/05/2019	Rénovation	8 575 000	MOP Classique		avril-21	novembre-21	mars-23
Amiens	21/02/2019	Construction neuve	74 700 000	MGP	décembre-20		septembre-21	septembre-23
Aurillac	06/12/2018	Rénovation	736 000	MOP Classique		octobre-20	décembre-21	septembre-22
Avignon	28/05/2019	Rénovation	14 008 000	MOP Classique		décembre-20	mars-22	novembre-23
Bar-le-Duc	12/07/2019	Rénovation	7 434 000	MOP Classique		décembre-20	décembre-21	avril-23
Besançon	27/11/2018	Rénovation	5 400 000	MOP Classique		janvier-20	mai-21	septembre-22
Bordeaux	06/12/2018	Rénovation	47 889 000	MOP Classique		avril-20	avril-21	décembre-23
Bourges	15/11/2019	Rénovation	4 192 000	MOP Classique		avril-21	janvier-22	décembre-23
Brest	12/07/2019	Rénovation	8 284 000	MOP Classique		mars-21	juillet-22	décembre-23
Cergy-Pontoise	05/02/2019	Rénovation	16 290 000	MOP Classique		novembre-19	septembre-20	octobre-23
Charleville-Mézières	28/05/2019	Rénovation	2 710 000	MOP Classique		juin-20	juillet-21	décembre-22
Clermont-Ferrand	28/05/2019	Rénovation	3 165 000	MOP Classique		décembre-20	février-22	août-23
Colmar	11/01/2019	Rénovation/Construction neuve	31 457 000	MGP	nov.-20		juillet-21	décembre-23
Dijon	12/07/2019	Rénovation	4 096 000	MOP Classique		mars-21	juin-22	juillet-23
Grenoble	12/07/2019	Rénovation	8 042 000	MOP Classique		mars-21	janvier-22	décembre-23
Guéret	11/01/2019	Rénovation	4 980 000	MOP Classique		mars-21	juin-22	octobre-23
La Rochelle	12/07/2019	Rénovation	5 640 000	MOP Classique		mai-21	décembre-21	mars-23
Lille	11/01/2019	Construction neuve	149 400 000	MGP	juin-21		novembre-21	décembre-23
Limoges	05/02/2019	Rénovation	1 569 000	MOP Classique		mars-21	décembre-21	décembre-22
Lyon	14/03/2019	Construction neuve	88 400 000	MGP	mai-21		novembre-21	février-23
Mâcon	28/05/2019	Rénovation	9 710 000	MOP Classique		décembre-23	avril-22	décembre-23
Melun	18/01/2019	Rénovation	18 750 000	MOP Classique			<b>Projet arrêté</b>	
Metz	18/12/2018	Rénovation	7 562 000	MOP Classique		juin-20	mai-21	décembre-22



Cité administrative	Date de sélection	Nature des travaux	Montant du projet (en euros)	Modalités contractuelles	Date de signature du MGP ou MCR	Date de signature marché de MOE	Date de début des travaux	Date de livraison
Mulhouse	18/01/2019	Rénovation	19 147 000	MGP	mars-21		novembre-21	octobre-23
Nancy	28/05/2019	Rénovation	32 500 000	MGP	août-21		décembre-21	juillet-23
Nantes	21/02/2019	Construction neuve	51 161 000	MGP	juin-21		décembre-21	novembre-23
Orléans	28/05/2019	Rénovation	36 940 000	MGP	mai-21		septembre-21	juin-23
Périgueux	28/05/2019	Rénovation/Construction neuve	6 114 000	MOP Classique		avril-21	avril-22	septembre-23
Rouen	21/02/2019	Rénovation	96 000 000	MCR	novembre-19		mars-20	février-23
Saint-Lô	28/05/2019	Rénovation	3 742 000	MOP Classique		mars-21	septembre-22	décembre-23
Soissons	28/05/2019	Rénovation	2 742 000	MOP Classique		novembre-20	décembre-21	décembre-22
Strasbourg	25/01/2019	Rénovation/Construction neuve	54 700 000	MGP	mars-21		octobre-21	décembre-23
Tarbes	12/07/2019	Rénovation	4 861 000	MOP Classique		mai-21	mars-22	mars-23
Toulon	25/01/2019	Rénovation/Construction neuve	38 546 000	MGP	décembre-21		octobre-22	mai-24
Toulouse	28/05/2019	Rénovation/Construction neuve	89 920 000	MGP	novembre-21		mars-22	décembre-23
Tours	25/01/2019	Rénovation	6 790 000	MOP Classique		février-20	juin-22	juin-23
Tulle	28/05/2019	Rénovation	7 655 000	MOP Classique		février-21	janvier-22	juin-23

Source : DIE.

## 2. La maquette de performance a évolué mais ne permet toujours pas de suivre l'avancement 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.

Tout d'abord, l'objectif du programme, à savoir « Optimiser le parc immobilier », ne cadrerait pas complètement avec la priorité définie par le GPI axée sur la transition énergétique.

En outre, le premier indicateur reposait sur **une logique d'évaluation *ex post* de la performance énergétique**, une fois l'ensemble des projets achevés, tandis que le second indicateur relatif à l'avancement des projets s'appuyait sur la consommation des AE votées en LFI, ce qui ne donnait pas d'information sur l'avancement effectif des projets financés.

ANCIENNE MAQUETTE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 348 (PAP 2019)

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

Source : PAP 2018-2019.

● Suivant les recommandations du rapporteur spécial <sup>(1)</sup> et de la Cour des comptes <sup>(2)</sup>, la DIE a procédé à des ajustements et des redéfinitions au niveau de la maquette de performance, en cohérence avec le GPI.

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

– les gains sur la facture énergétique des cités administratives grâce à l'amélioration de la performance énergétique ;

– les gains issus de la suppression de factures énergétiques, au titre de la libération de biens locatifs et domaniaux.

D'autre part, un nouvel objectif et son indicateur ont été créés pour mesurer l'efficacité du programme, c'est-à-dire le coût par kilowatt-heure d'énergie primaire économisé (kWh<sub>ep</sub>) pour la totalité des trente-neuf projets lauréats, avec une cible finale de 7,1 kWh<sub>ep</sub>. **Cet indicateur n'apporte pas d'information nouvelle** car il s'agit tout simplement de l'enveloppe globale d'un milliard d'euros rapportée à l'indicateur d'économie d'énergie attendue. Un indicateur d'efficacité par projet aurait été plus utile.

(1) Annexe 25 du rapport n° 3011 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2018, p. 27.

(2) Cour des comptes, Mission Action et transformation publiques. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, mai 2020, p. 24-25.

NOUVELLE MAQUETTE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 348 (PAP 2020)

Objectif/ indicateur	Libellé	Cible 2020	Réalisé 2020
Objectif 1	Assurer la transition énergétique dans le cadre de la PIE		
Indicateur 1.1	Économie d'énergie attendue (indicateur en kWhep par an en fin de programme)	139 000 000	137 500 000
Indicateur 1.2	Optimisation de la surface occupée (indicateur en m <sup>2</sup> de surfaces utiles brutes restituées en fin de programme)	239 000	257 000
Objectif 2	S'assurer de l'efficacité des projets financés		
Indicateur 2.1	Efficacité énergétique – Coût du kWhep économisé (indicateur en € investi / kWhep économisé en fin de programme)	7,1	7,2

Source : PAP 2020.

● Le suivi des indicateurs est assuré au cours de la mise en œuvre des projets dans le cadre du dispositif de suivi mis en place par la DIE avec les porteurs de projets. Sur la base des remontées des porteurs de projets, **les économies d'énergie attendues** (indicateur 1.1) **ont été très légèrement réajustées à la baisse** (– 1,5 GWhep/an, soit – 1,1 %). En conséquence, le coût du kWhep économisé augmente à due proportion (diminution très légère de l'efficacité énergétique). En revanche, les efforts entrepris par la DIE dans le suivi des projets pourraient permettre de **libérer 257 000 m<sup>2</sup>, soit 18 000 m<sup>2</sup> de plus que la prévision** en début de programme.

**Le rapporteur spécial** se félicite du maintien attendu d'un haut niveau d'économies d'énergie et du souci permanent de la DIE d'optimiser les surfaces tout en respectant l'enveloppe du programme. Comme l'année dernière, il constate cependant que **la dimension « pilotage » de la mission est absente de la maquette.**

À l'occasion de l'examen du RAP 2019, la DIE et la direction du budget avaient estimé 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 qui préconisait le retrait des « indicateurs d'activité ou de production ». **Le PAP 2021 comprend ainsi, hors volet performance, quelques éléments sur l'état d'avancement des projets, mais cette information est parcellaire et globalisée** puisque n'y figurent que le nombre de cités en phase de labellisation, celles dont le programme de travaux a été validé et celles dont les travaux ont été engagés, ainsi que les AE correspondantes.

Alors que l'essentiel des travaux de rénovation et de construction va être engagé en 2021 et que les dates de livraison pourraient s'étager jusqu'en 2023 voire 2024, le rapporteur spécial recommande une amélioration de l'information du Parlement sur l'état d'avancement des travaux.

**Recommandation** (reformulée) : communiquer dans les PAP et les RAP des éléments d'information utilisés par les équipes projet afin de pouvoir suivre l'état effectif d'avancement des travaux.

### 3. Des dépenses bien encadrées au sein de l'enveloppe quinquennale mais des prévisions de consommation qui pourraient être affinées

● La Cour des comptes souligne que « *l'enveloppe limitée du programme protège raisonnablement contre les risques de dérapage* ». Elle note qu'**une provision de 71,9 millions d'euros pour faire face à d'éventuels surcoûts** a été constituée au sein du programme. La DIE a indiqué au rapporteur spécial que cette provision n'avait pas été modifiée à ce jour car, à chaque phase de négociation, elle se tourne vers le porteur de projet pour « *recalibrer le projet et faire en sorte que celui-ci continue de coller à l'épure budgétaire et énergétique initiale* ».

Le passage entre les différentes phases des projets (des études préalables jusqu'à la contractualisation et au démarrage des travaux) ainsi que la qualité du suivi témoignent d'une gouvernance robuste. **Sur le plan opérationnel**, la mise en œuvre de chaque projet relève de la responsabilité du **préfet de département** en tant que MOA. **Un comité de pilotage** rassemblant sous son autorité l'ensemble des services concernés ainsi qu'une équipe projet sont mis en place pour chaque cité. **La DIE**, en tant que responsable du programme, **assure le pilotage et le suivi de la bonne mise en œuvre des projets et le maintien des performances prévues**. Elle est destinataire de tout document associé à chaque étape (APS, APD, compte rendu de chantier, procès-verbal de réserve, de réception, etc.)

● Cependant, la Cour des comptes estime que **les montants budgétés par la DIE sont supérieurs aux remontées des porteurs de projets**, à hauteur d'au moins 40 millions d'euros pour les CP en 2020 <sup>(1)</sup>.

La DIE fait valoir que **la budgétisation annuelle** de l'ensemble du programme provient des remontées des porteurs de projet et notamment des SGAR au niveau des **préfectures de région**, à travers **un comité budgétaire (COBUD)**.

Le COBUD réunit deux fois par an les responsables de BOP <sup>(2)</sup> sous la présidence du responsable de programme. Il permet d'examiner **l'exécution budgétaire et les prévisions de consommation de crédits**, dans un souci d'optimiser l'utilisation des crédits disponibles. Ce dialogue de gestion doit permettre d'ajuster les besoins à l'état d'avancement.

Selon la DIE, **les itérations de ce dialogue ont pu conduire à constater en cours de gestion des différences avec la budgétisation initiale**, particulièrement dans le contexte de la crise sanitaire. Elle ajoute que les

---

(1) *Cour des comptes*, Mission Action et transformation publiques. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, avril 2021, p. 6 et 18.

(2) *Le programme 348 comprend un BOP par région ainsi qu'un BOP DIE.*

réorganisations en cours des services de l'État (organisation territoriale de l'État, nouveau réseau de proximité de la DGFIP) ont amené les préfets, en tant que MOA, à adapter certains projets à l'aune de ces réorganisations.

**Le rapporteur** considère que **la qualité des projections budgétaires est un enjeu du programme**, d'autant que les décaissements de CP vont être concentrés sur les exercices à venir, au moins jusqu'en 2024.

La DIE lui a indiqué travailler sur **des leviers d'amélioration de la prévision** qui reposent sur la méthode itérative précédemment décrite (fiche navette mise à jour au fil de l'eau, renforcement du suivi des comités de pilotage, etc.). Elle précise qu'« *aucun autre projet immobilier n'est géré par elle selon le même dispositif que le programme 348. Le programme 362 Plan de relance, qui comporte 4 214 projets, fait l'objet d'un suivi plus « macro » [...]. Toutefois, le retour d'expérience du programme 348 est précieux* ».

**Recommandation** (renouvelée) : fiabiliser la prévision de consommation des crédits.

**Le rapporteur spécial** s'interroge également sur l'avenir du programme 348 qui est atypique au sein du budget de l'État et même au sein de la présente mission. Il n'était d'ailleurs pas prévu à l'origine pour durer au-delà du GPI, les AE devant être affectées et engagées au plus tard en 2022.

**Les décalages calendaires vont repousser la consommation intégrale des CP au moins jusqu'en 2024.** Certains projets accuseront sans doute plus de retard que d'autres, ce qui va vraisemblablement amener le programme à perdurer plus longtemps avec un volume de CP très faibles voire résiduels. Le rapporteur spécial se demande s'il ne serait pas de bonne gestion de faire exécuter les CP, **lorsqu'ils seront résiduels**, par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et de supprimer en conséquence le programme 348. Cette recommandation rejoint, dans son principe, celle du rapporteur spécial du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, M. Jean-François Mattéi, de renforcer la lisibilité de la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

**Recommandation** : entamer une réflexion sur la possibilité de transférer les CP résiduels du programme 348 vers le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

## B. LE PROGRAMME 349 : LE FTAP, UN FONDS INTERMINISTÉRIEL POUR LA TRANSFORMATION À PÉRENNISER

Jusqu'en 2020 sous la responsabilité de la direction du budget (DB), le fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) est placé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 **sous la responsabilité du délégué interministériel à la transformation publique (DITP)**. Il vise à cofinancer, 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 soutenus doivent permettre un niveau d'économies pérennes pour chaque euro investi par le fonds.

L'enveloppe pluriannuelle de crédits prévue sur le programme support s'élevait initialement à **700 millions d'euros en AE et en CP sur la période 2018-2022** <sup>(1)</sup>.

Les quatre appels à projets conduits en 2018, 2019 et 2020 ont permis d'allouer à 97 projets une enveloppe globale de **612,4 millions d'euros**. Le solde, soit 72,6 millions d'euros, serait engagé en 2021 à l'issue du dernier appel à projets.

Le coût total des projets cofinancés par le FTAP s'élève à **1,2 milliard d'euros**.

### RÉPARTITION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 349

(en millions d'euros)

		LFI 2018		LFI 2019		LFI 2020		LFI 2021		2022 et au-delà	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Prévision</b>	Titre 2	0	0	5	5	10	10	5	5	1	1
	Hors titre 2	200	0	240	155	190	196	45	153,7	0	234
	<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>0</b>	<b>245</b>	<b>160</b>	<b>200</b>	<b>205,6</b>	<b>50</b>	<b>158,7</b>	<b>1</b>	<b>235</b>
<b>Reports</b>	Titre 2	–	–	–	–	–	–	–	–	n.c.	n.c.
	Hors titre 2	–	–	180	–	354,5	–	494,5	36,9	n.c.	n.c.
	<b>Total</b>	–	–	<b>180</b>	–	<b>354,5</b>	–	<b>494,5</b>	<b>36,9</b>	n.c.	n.c.
<b>Crédits disponibles</b>		<b>200</b>	<b>0</b>	<b>425</b>	<b>160</b>	<b>554,5</b>	<b>205,6</b>	<b>544,5</b>	<b>195,6</b>	<b>1</b>	<b>235</b>
<b>Exécution</b>	Titre 2	0	0	0	0	0	0				
	Hors titre 2	20,1	0	65,3	37,6	151,9	71,9				
	<b>Total</b>	<b>20,1</b>	<b>0</b>	<b>65,3</b>	<b>37,6</b>	<b>151,9</b>	<b>71,9</b>				

Source : DITP et RAP 2018 à 2020.

(1) Un amendement gouvernemental adopté lors du PLF pour 2021 a retiré 10 millions d'euros au programme 349 en AE et en CP (amendement 1239), afin de contribuer au financement du développement de l'apprentissage dans la fonction publique d'État. Un prélèvement de 5 millions d'euros en AE était également intervenu par voie d'amendement du rapporteur lors du PLF pour 2019 (amendement II-313), afin de créer le fonds d'accélération des start-ups d'État (programme 352). Ces prélèvements ont pour effet de minorer l'enveloppe quinquennale du FTAP pour la porter à 685 millions d'euros.

Sur l'exercice 2020, la consommation des crédits s'est élevée à **151,9 millions d'euros en AE** (+ 132 % par rapport à 2019) et **71,9 millions d'euros en CP** (+ 91 % par rapport à 2019). Cette montée en charge était attendue et correspond aux engagements et paiements sur les contrats de transformation signés en 2018 et 2019. Elle est toutefois significativement inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale qui affichait **200 millions d'euros en AE**, auxquels s'ajoutaient **354,5 millions d'euros de reports de crédits de 2019**, et **205,6 millions d'euros en CP**.

### **1. Les délais de contractualisation et la durée des projets financés par le FTAP impliqueront une consommation de CP jusqu'en 2024**

- Au sein de la DITP, 3 ETP sont affectés au FATP. **Le transfert de responsabilité du programme n'a pas eu d'impact significatif sur le fonctionnement du fonds** dans la mesure où la DB s'occupait de la gestion technique du programme et de l'évaluation du retour sur investissement tandis que la DITP pilotait les appels à projets et instruisait les dossiers. Cependant, la charge administrative est désormais supportée par la DITP.

En outre, la même équipe est en charge du fonds innovation et transformation numérique (FITN), l'une des composantes du volet numérique du plan France Relance, dotée de 500 millions d'euros.

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.

La Cour des comptes considère que la programmation budgétaire pour 2020 s'est fondée sur **des hypothèses extrêmement optimistes de consommation des CP pour les projets lauréats en 2018 et 2019** <sup>(1)</sup>. Une analyse de la clé de décaissement observée sur les premiers projets de 2018 montre que seuls 21 % des financements ont été consommés l'année suivante. En cumulant les besoins de CP pour 2018, 2019 et 2020 et en ajoutant les crédits de l'enveloppe déconcentrée désormais mise à disposition des préfets pour le financement de projets locaux (28 millions d'euros en 2020), **la Cour évalue rétrospectivement à 35 millions d'euros au minimum la surbudgétisation des CP ouverts sur le FTAP en 2020**.

Au final, **119,6 millions d'euros de CP ont été annulés** <sup>(2)</sup> en LFR 4 pour 2020 et ont été reportés sur 2021.

---

(1) *Cour des comptes*, Mission Action et transformation publiques. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, avril 2021, p. 19.

(2) 10 millions d'euros d'AE de titre 2 ont également fait l'objet d'une annulation de crédits dans la même LFR.

● L’allongement des délais de consommation des crédits a plusieurs origines :

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

– les **délais liés à la contractualisation (« contrats de transformation ») avec les porteurs de projets**. La phase de contractualisation nécessite des itérations avec les porteurs sur la base de projets de contrats. Cette phase est particulièrement structurante car elle engage les porteurs sur le déploiement précis de leurs projets, sur un montant d’économies à réaliser et sur des indicateurs de suivi et d’avancement de leurs projets. La multiplicité des signataires et la complexité des projets peuvent ralentir la phase de contractualisation ;

– les **délais liés à la montée en charge des projets** : une fois les contrats de transformation signés, la consommation des crédits monte progressivement en charge car chaque projet nécessite la mise en place d’une gouvernance dédiée, la réalisation d’études préalables, la soumission d’un dossier en vue d’un avis conforme de la DINUM <sup>(1)</sup>, la passation de marchés publics d’AMO, etc. Ces délais de montée en charge expliquent que les niveaux de consommation effectifs soient attendus à un niveau inférieur à celui des crédits mis à la disposition des porteurs pour conduire leurs projets, pourtant établis à partir des échéanciers contractuels ou des demandes actualisées des porteurs ;

– enfin, le **retard pris du fait des mesures de confinement**. Ce retard a été peu significatif du fait du recours massif au télétravail au niveau de la DTIP, de la direction du budget et des administrations porteuses de projets. La date de clôture des **deux appels à projets** a toutefois été **repoussée** d’un mois, impactant la phase de contractualisation.

● Le tableau ci-après présente la **liste des projets lauréats du FTAP** avec leurs principales caractéristiques (coût du projet financé et part financée par le fonds, montant des économies attendues ou gain de productivité, retour sur investissement (ROI) et durée prévisible du projet).

---

(1) L’avis de la DINUM est requis pour tous les projets informatiques d’un montant supérieur à 9 millions d’euros. Cet avis intervient après la signature du contrat de transformation.



## PROJETS FINANÇÉS PAR LE FTAP DEPUIS 2018

(en euros)

Nom du projet retenu	Année de sélection	Appel à projets	Coût total du projet	Financement apporté par le FTAP	Montant d'économies attendu	Gains de productivité attendus (ETP)	ROI attendu	Durée de réalisation du projet	Fin estimée
Agence de mutualisation des universités et établissements	2018	1	18 700 000	2 851 000	2 700 000	N/A	0,95	3 ans	2023
Dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme	2018	1	5 700 000	3 599 000	6 152 000	0	1,71	3 ans	2022
100 % Démat au ministère de la Culture	2018	1	7 500 000	2 000 000	1 068 484	17	0,53	3 ans	2021
Numérique en détention (NED)	2018	1	25 000 000	7 919 700	8 463 740	96	1,07	4 ans	2023
Systèmes experts en météorologie et climat	2018	1	3 930 000	2 900 000	2 325 000	31	0,80	3 ans	2022
AIFE - Améliorations par l'Innovation pour les Finances de l'État	2018	1	9 307 780	6 598 000	11 835 000	263	1,79	4 ans	2021
CFVR - Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes	2018	1	11 700 000	5 200 000	27 786 800	500	5,34	4 ans	2021
Dématérialisation des déclarations foncières des propriétés bâties	2018	1	5 080 000	4 000 000	6 232 299	100	1,56	3 ans	2022
Indicateurs d'insertion des apprentis et lycéens	2018	1	4 800 000	1 061 940	1 600 000	0	1,51	3 ans	2021
Datasciences	2018	1	6 192 000	1 700 000	1 600 000 (recettes)	0	0,00	3 ans	2021
Incub-O, l'accélérateur régional de la transformation numérique en Occitanie	2018	1	2 676 750	1 235 000	1 824 000	32	1,48	3 ans	2022
Health data hub	2018	1	40 000 000	36 000 000	54 200 000	0	1,51	4 ans	2021
PJM - Protection juridique des majeurs (PJM)	2018	1	4 000 000	2 170 000	3 925 000	25	1,81	4 ans	2021
Intelligence Emploi	2018	1	49 544 000	20 000 000	27 000 000	447	1,35	4 ans	2021
Parcours Flexibles en Licence	2018	2	18 173 935	12 418 832	17 622 513	0	1,42	3 ans	2023
Maintien dans le logement des personnes vulnérables par les systèmes d'information	2018	2	7 000 000	1 900 000	6 900 000	57	3,63	4 ans	2022

Nom du projet retenu	Année de sélection	Appel à projets	Coût total du projet	Financement apporté par le FTAP	Montant d'économies attendu	Gains de productivité attendus (ETP)	ROI attendu	Durée de réalisation du projet	Fin estimée
Prévention des impayés locatifs	2018	2	4 000 000	2 100 000	2 190 000	30	1,04	3 ans	2023
Supports techniques Media global Radio France	2018	2	3 000 000	1 500 000	1 590 000	7	1,06	2 ans	2022
PILAT	2018	2	25 957 200	13 359 000	13 468 800	150	1,01	3 ans	2023
MENTOR - Plate-forme interministérielle de formation à distance des agents de l'État	2018	2	10 108 372	4 955 572	6 278 267	0	1,27	4 ans	2023
« PFRA étendue » : Expérimentation de la mutualisation en interministériel des achats ministériels dans les régions BFC et PACA	2018	2	5 160 000	3 570 740	5 300 000	0	1,48	3 ans	2022
Télé-enregistrement	2018	2	5 617 600	986 100	6 025 276	150	6,11	2 ans	2022
Géoplateforme : l'espace public de l'information géographique	2018	2	11 295 400	3 600 000	3 600 000	45	1,00	3 ans	2022
Team France au service du développement international des entreprises et des territoires	2018	2	10 075 000	6 005 000	7 044 390	83	1,17	2 ans	2021
HIPE "Harmonisation et Innovation autour du Parcours de l'Étranger" (certains éléments du dossier sont précisés en pièce jointe)	2018	2	14 000 000	7 000 000	4 221 488	21	0,60	3 ans	2022
INPS – Transformation de la police technique et scientifique	2018	2	10 150 000	5 150 000	2 915 590	39	0,57	4 ans	2022
Le pôle de l'État bisontin, un accélérateur de la modernisation de l'État en région bourgogne Franche-Comté	2018	2	2 816 428	1 828 928	1 106 320	17	0,60	3 ans	2021
SI national des fourrières en automobiles	2018	2	4 654 240	1 691 500	1 870 000	0	1,11	4 ans	2021
Chatbot démarches	2018	2	650 000	325 000	145 000	0	0,45	3 ans	2022
Code du travail numérique	2018	2	2 860 000	1 900 000	1 920 000	30	1,01	4 ans	2021
EASI Lab	2019	3-1	9 335 618	5 977 818	2 861 911	39	0,48	4 ans	2023
MISA OA	2019	3-1	11 103 000	2 170 000	1 995 062	8	0,92	4 ans	2023
Cerem'Avenir	2019	3-1	26 556 000	12 332 130	12 958 000	190	1,05	4 ans	2022

Nom du projet retenu	Année de sélection	Appel à projets	Coût total du projet	Financement apporté par le FTAP	Montant d'économies attendu	Gains de productivité attendus (ETP)	ROI attendu	Durée de réalisation du projet	Fin estimée
Surveillance navigation	2019	3-1	2 100 000	1 000 000	687 878	10	0,69	2 ans	2023
PIREX	2019	3-1	1 630 000	570 000	970 000	10	1,70	4 ans	2023
Foncier innovant	2019	3-1	24 310 000	12 122 000	12 603 930	300	1,04	4 ans	2023
Concentrateur DITP	2019	3-1	18 396 000	9 000 000	7 426 090	130	0,83	3 ans	2021
Nouveau réseau DGFIP	2019	3-1	16 075 400	7 183 400	17 574 557	363	2,45	3 ans	2023
Contrôles DGCCRF	2019	3-1	5 515 000	2 605 000	3 840 390	90	1,47	3 ans	2022
Portail Parents	2019	3-1	15 800 000	6 500 000	1 385 000	9	0,21	3 ans	2021
RECE	2019	3-1	5 000 000	3 000 000	1 812 346	20	0,60	4 ans	2022
OCTO	2019	3-1	4 598 849	2 540 000	1 835 009	32	0,72	3 ans	2023
Transate	2019	3-1	1 121 700	706 600	281 550	5	0,40	4 ans	2021
Med-FIRSST CONNECTE	2019	3-1	820 125	504 131	387 000	0	0,77	3 ans	2022
Plateforme d'appui Guyane	2019	3-1	1 065 000	765 000	95 750	0	0,13	3 ans	2022
Santé Franciliens	2019	3-1	2 877 200	300 000	6 800 000	136	22,67	1 an	2021
Moderniser l'organisation du travail de l'Opéra national de Paris	2019	3-2	3 600 000	2 800 000	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Prison expérimentale	2019	3-2	50 000 000	35 000 000	1 300 000	32	0,04	4 ans	2026
Le déploiement de la télémédecine au sein des unités sanitaires en milieu pénitentiaire	2019	3-2	5 976 000	2 988 000	6 712 462	84	2,25	3 ans	2023
Projet 3D : Développement de la Donnée en Douane - Placer la donnée au cœur des métiers de la Douane	2019	3-2	29 342 902	18 803 737	18 544 267	483	0,99	3 ans	2021
TNCP : Transformation numérique de la commande publique	2019	3-2	16 105 000	9 180 000	6 718 000	99	0,73	3 ans	2022
DataLake DGFIP : Valorisation et mise à disposition des données de la DGFIP	2019	3-2	14 875 800	8 295 500	10 890 271	327	1,31	4 ans	2022
E-Contacts Plus : Assistant virtuel	2019	3-2	6 124 400	3 678 000	4 962 425	138	1,35	3 ans	2021
Infocentre des Établissements Publics Nationaux (EPN)	2019	3-2	4 464 600	2 652 200	8 235 000	0	3,10	3 ans	2022

Nom du projet retenu	Année de sélection	Appel à projets	Coût total du projet	Financement apporté par le FTAP	Montant d'économies attendu	Gains de productivité attendus (ETP)	ROI attendu	Durée de réalisation du projet	Fin estimée
Transformation numérique du service de santé au travail : dématérialisation du dossier médical et déploiement de la télémédecine	2019	3-2	2 548 400	1 782 240	906 580	2	0,51	3 ans	2021
Dématérialisation et responsabilité sociétale intégrée en Hauts-de-France	2019	3-2	1 431 250	852 450	1 308 000	148	1,53	3 ans	2021
Conforter la maîtrise des données et l'expertise technique au service des usagers	2019	3-2	400 000	200 000	377 940	9	1,89	3 ans	2023
Ligne Directe France Services	2019	3-2	603 222	277 484	145 000	1	0,52	2 ans	2023
Cartonaut, transformer la cartographie marine et l'information nautique	2019	3-2	5 750 000	1 987 000	1 122 000	10	0,56	3 ans	2023
Gestion électronique de document - Gestion électronique de courrier	2019	3-2	1 312 447	314 974	2 124 621	42	6,75	4 ans	2021
Remplacement de la PEC (Plateforme d'Échange et de Confiance)	2019	3-2	3 850 000	1 275 000	1 275 000	0	1,00	2 ans	2022
Rapprocher les personnes en situation de handicap de la formation et de l'emploi	2019	3-2	6 000 000	3 000 000	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Mettre fin aux handicaps liés à l'insularité	2020	4-1	9 500 000	1 500 000	700 000	0	0,47	3 ans	2023
Support coopératif renforcé d'agents digitaux	2020	4-1	1 260 197	707 500	370 000	2	0,52	3 ans	2023
USER FIRST - Faciliter le travail au sein des laboratoires de recherche	2020	4-1	8 809 250	4 193 100	14 451 049	192	3,45	3 ans	2023
Bracelet anti-rapprochement pour lutter contre les violences conjugales et les féminicides	2020	4-1	20 107 250	8 725 000	6 600 000 de 2020 à 2023	N/A	0,00	3 ans	2023
Data Hub de la transition écologique en Grand Est	2020	4-1	520 000	260 000	299 940	6	1,15	3 ans	2023
Plan 2020-2022 pour les achats de l'État	2020	4-1	47 062 830	15 659 000	700 000 000	0	44,70	3 ans	2022
RocSP – Recouvrement Optimisé des Créances du Secteur Public	2020	4-1	48 718 700	20 873 900	11 908 147	280	0,57	3 ans	2023

<b>Nom du projet retenu</b>	<b>Année de sélection</b>	<b>Appel à projets</b>	<b>Coût total du projet</b>	<b>Financement apporté par le FTAP</b>	<b>Montant d'économies attendu</b>	<b>Gains de productivité attendus (ETP)</b>	<b>ROI attendu</b>	<b>Durée de réalisation du projet</b>	<b>Fin estimée</b>
FICOBA 3 - Refonte du Fichier des COMptes Bancaires et Assimilés	2020	4-1	14 433 900	7 821 000	8 973 247	219	1,15	3 ans	2023
Point de contact unique aux frontières - Volet numérique	2020	4-1	9 851 204	4 900 000	789 000	22	0,16	3 ans	2023
Refonte des systèmes d'information de la Politique agricole commune	2020	4-1	44 370 000	28 839 999	111 130 400	15	3,85	3 ans	2022
Modernisation et extension du Datacenter de la DGDDI à Toulouse (DNSCE)	2020	4-1	18 000 000	10 000 000	6 800 000	0	0,68	4 ans	2023
France Identité Numérique	2020	4-1	45 965 000	27 665 000	27 665 000	0	1,00	4 ans	2023
Outil de pilotage de la masse salariale - Au service d'une politique managériale innovante et efficace	2020	4-1	2 750 703	1 070 458	428 183	7	0,40	3 ans	2023
Outillage pour le capacitairer renforcé	2020	4-1	12 240 000	6 120 000	700 000	0	0,11	3 ans	2023
Maison numérique des blessés et des familles	2020	4-1	2 479 240	300 000	183 100	24	0,61	3 ans	2023
Portail de surveillance de l'exposition des travailleurs aux rayonnements ionisants	2020	4-1	2 674 925	1 000 000	553 278	2	0,55	3 ans	2022
Production d'un référentiel d'occupation et usage des sols dans le cadre de l'observatoire de l'artificialisation des sols	2020	4-2	18 576 000	11 145 600	3 470 000	0	0,31	3 ans	2023
Trackdéchets : Gérer la traçabilité des déchets en toute sécurité	2020	4-2	1 800 000	600 000	2 000 000	0	3,33	3 ans	2023
Le portail "démarches-plaisance"	2020	4-2	1 800 000	900 000	1 575 000	37	1,75	3 ans	2023
Mutualisation, dématérialisation et informatisation des procédures visant la protection et l'emploi des enfants âgés de moins de 16 ans dans le spectacle en IDF	2020	4-2	248 945	200 000	84 247	2	0,42	2 ans	2022
Développement d'une solution automatisée d'aide et d'assistance à la correction d'épreuves d'expression écrite en langue française	2020	4-2	1 000 300	323 825	421 000	8	1,30	3 ans	2023

Nom du projet retenu	Année de sélection	Appel à projets	Coût total du projet	Financement apporté par le FTAP	Montant d'économies attendu	Gains de productivité attendus (ETP)	ROI attendu	Durée de réalisation du projet	Fin estimée
Forêt 4.0 : La gestion forestière augmentée	2020	4-2	8 455 028	4 055 583	5 400 000	96	1,33	3 ans	2023
Fusion des deux régions de gendarmerie Haute et Basse Normandie	2020	4-2	400 000	230 270	230 270	26	1,00	3 ans	2022
Plateforme d'assistance et d'orientation du guichet unique formalités	2020	4-2	1 617 375	1 182 875	576 000	N/A	0,49	3 ans	2022
Résorption-bidonvilles : connaître, partager et agir pour résorber les bidonvilles	2020	4-2	1 971 951	767 500	750 000	N/A	0,98	3 ans	2023
Programme national Lidar Haute Densité : décupler la connaissance du territoire au service des politiques publiques	2020	4-2	34 376 000	21 550 000	18 800 000	7	0,87	3 ans	2023
La création du système d'information de l'ATIGIP : ATIGIP360°	2020	4-2	21 422 000	10 711 000	129 000 000	N/A	12,04	3 ans	2022
CAP 2030	2020	4-2	4 070 775	1 800 200	1 700 000	N/A	0,94	3 ans	2023
Sciences comportementales et optimisation de l'action publique	2020	4-2	4 722 110	4 000 000	4 000 000	N/A	1,00	3 ans	2023
GEOPOL Nouvelle Génération, un nouveau paradigme numérique de la gestion du temps de travail pour la police nationale	2020	4-2	7 630 600	3 179 300	26 400 000	390	8,30	3 ans	2022
Portail commun du recouvrement fiscal et social (PCR)	2020	4-2	44 798 111	28 887 980	100 000 000 (recettes)	0	N/A	3 ans	2022
« Système d'information pour le pilotage et le suivi des Contrats de plan État – Régions »	2020	4-2	1 575 000	775 000	434 000	7	0,56	3 ans	2023
Sécurité Économique Augmentée	2020	4-2	2 982 948	700 000	912 000	19	1,30	3 ans	2023
Design System de l'État	2020	4-2	4 800 000	3 000 000	1 500 000	16	0,50	3 ans	2023
Contrôles automatisés visant à diminuer la circulation de véhicules polluants et à améliorer la qualité de l'air	2020	4-2	49 150 000	18 320 000	1 380 000	N/A	0,08	3 ans	2025

Source : DITP.

## 2. Le dispositif de mesure de la performance présente un intérêt limité et n'évoluera que marginalement en 2021

À l'occasion de ses précédents travaux, le rapporteur spécial avait été amené à relever que le **dispositif de mesure de la performance** du programme 349 présentait un **intérêt limité**.

• En premier lieu, 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. 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.

Le taux de sélectivité est stable depuis l'origine (59 % en 2018, 58 % en 2019 et 57 % en 2020). Ce sous-indicateur est supprimé dans le PAP 2021. L'information (nombre de dossiers candidats et nombre de lauréats par session) est cependant présente dans le RAP, ce qui est positif.

Le délai d'instruction moyen des projets s'est allongé en 2020 avec les effets du premier confinement (il passe de 71 jours en 2019 à 95 jours en 2020).

Le rapporteur spécial renouvelle sa recommandation de disposer d'un sous-indicateur portant sur le **délaï entre le dépôt des dossiers sélectionnés et la fin de la phase de contractualisation** <sup>(1)</sup>. Un sous-indicateur « pourcentage de lauréats pour lesquels le contrat est signé au cours de leur année de sélection » a été ajouté dans le PAP 2021, mais ce sous-indicateur, qui prend en compte l'année civile, ne semble pas très pertinent <sup>(2)</sup>.

**Recommandation** (renouvelée) : mettre en place un sous-indicateur portant sur le délai entre le dépôt des dossiers retenus et la fin de la phase de contractualisation.

• En second lieu, si les deux 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.

---

(1) Voir rapport spécial n° 2272 annexe 25 du PLF 2020, p. 51.

(2) A titre d'exemple, un lauréat sélectionné en novembre *n* dont le contrat de transformation aura été signé en janvier *n+1* (2 mois plus tard) ne sera pas compté dans les résultats, alors qu'un lauréat sélectionné en mars *n* dont le contrat de transformation aura été signé en décembre *n* (9 mois plus tard) sera compté dans les résultats.

Le premier sous-indicateur « Part des projets ayant un impact direct sur la qualité de service aux usagers ou sur la qualité de travail des agents » <sup>(1)</sup> **ne prend pas en compte la satisfaction du point de vue de l'utilisateur ou de l'agent** (« UX » <sup>(2)</sup>).

Le second sous-indicateur « Retour sur investissement attendu des projets financés » porte sur le **ROI attendu et non celui mesuré**. Il est attendu à 1,50 euro par euro investi. Il est qualifié de « très positif » dans le RAP.

Le rapporteur spécial estime que ces indicateurs d'efficacité du FTAP pourraient être utilement complétés par **un indicateur portant sur l'avancement des projets financés** (par exemple, délai moyen entre la contractualisation et la réalisation de 30 % du projet, de 50 % du projet, de la totalité du projet / pourcentage de projets réalisés à 30 %, à 50 %, en totalité). Cela permettrait de disposer d'une information infra-annuelle et pluriannuelle sur la rapidité de mise en œuvre des projets financés par le FTAP.

**Recommandation :** mettre en place un indicateur permettant de disposer d'une information sur l'état d'avancement des projets.

### **3. Un fonds interministériel qui aura permis de financer des projets de transformation pour près d'un milliard et demi d'euros en quatre ans**

Le FTAP connaît **depuis la création du programme** une activité importante puisque les quatre appels à projets achevés à fin 2020 <sup>(3)</sup> ont déjà permis d'identifier **97 projets lauréats**, présentant un investissement total d'environ **1,2 milliard d'euros**, dont **612,4 millions apportés par le FTAP**. Le dernier appel à projet lancé en novembre 2020 permettra d'allouer en 2021 le solde du financement disponible, soit 72,4 millions d'euros. Au final, **environ 1,4 milliard d'euros auront été investis par l'État dans des projets de transformation publique, dont la moitié via le FTAP**.

Le tableau ci-après synthétise les principales données d'activité du FTAP depuis 2018.

---

(1) Il fait l'objet d'un fractionnement en deux sous-indicateurs dans le PAP 2021 pour différencier l'impact sur les usagers et sur les agents publics.

(2) UX ou User eXperience : expérience utilisateur, capacité à répondre aux besoins, facilité d'utilisation, ergonomie, etc.

(3) Deux appels à projets se sont déroulés en 2018 tandis que les deux appels à projets de 2019 et 2020 ont été scindés en deux sessions. Un cinquième et dernier appel à projets a été lancé en novembre 2020.



**SYNTHÈSE DES PROJETS FINANCÉS PAR LE FTAP (2018-2020)**

(montants en millions d'euros)

	2018	2019		2020		Totaux
Nombre d'appels à projets	2	1 × 2 sessions (mars et juin)		1 × 2 sessions (juin et octobre)		4
Candidatures	183	27	29	23	42	304
Lauréats	33	16	16	16	19	97
Taux de sélectivité	18 %	58 %		57 %		33 %
Montant global des projets	400	300		500		1 200
Montant alloué par le FTAP	199,8	160,4		252,2		612,4
Montant des enveloppes déconcentrées en régions	-	6		28		34

Source : DITP et commission des finances

• 30 contrats de transformation supplémentaires ont été signés en 2020 : 3 pour des projets déclarés lauréats en 2018, 19 pour des lauréats de 2019 et 8 pour des lauréats de 2020. La dynamique de contractualisation est ainsi stabilisée, 29 contrats ayant été signés en 2019 après 8 contrats signés en 2018. Au total, **67 contrats ont ainsi été signés à fin 2020.**

Il est à noter que, depuis 2019, une partie des financements du FTAP a été déconcentrée et **déléguée aux préfets de région à hauteur de 34 millions d'euros**. Cela répond partiellement à l'une des critiques émises par la Cour des comptes dès 2019 <sup>(1)</sup> s'agissant du **faible nombre de projets lauréats portés par des acteurs territoriaux** <sup>(2)</sup>. Pour la DITP, ce nombre limité s'explique par la rareté des compétences au niveau déconcentré pour répondre utilement aux appels à projets.

L'autre critique de la Cour des comptes concerne la **forte concentration des crédits alloués à trois projets** (le portail commun de recouvrement fiscal, la refonte du SI de la PAC et France identité numérique). La DITP a indiqué au rapporteur spécial que le ministère de l'économie et de la relance a présenté des dossiers « à fort ROI » et pour lesquels « **les économies ont été bien objectivées** ». Il était donc logique pour la DITP d'investir dans des projets coûteux générant à la fois des bénéfices importants pour les usagers et des économies de moyen terme. La DITP précise qu'elle a, depuis 2020, **une « vision plus compréhensive » de la qualité de service rendu aux usagers** dans ses choix d'investissement. L'appréhension du ROI a également été modifiée : « ***L'objectif de générer un euro d'économie pour un euro de subvention est désormais apprécié de manière globale sur l'ensemble du FTAP et non plus nécessairement projet par projet*** ».

(1) Cour des comptes, Mission Action et transformation publiques. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, mai 2020, p. 19.

(2) 12 projets pour un montant global de 11 millions d'euros.

**Le rapporteur spécial** constate que l'enveloppe de 685 millions <sup>(1)</sup> aura été intégralement consommée en AE à la fin de l'année 2021, que le nombre de projets financés est significatif et que ce financement s'opère à l'issue d'une sélectivité réelle des dossiers présentés, ce qui démontre le succès du fonds. En outre, les projets financés n'auraient probablement pas pu l'être sur des crédits ministériels. Cependant, le faible nombre de projets déposés dans certains secteurs d'activité, comme la santé et la sécurité, dans lesquels il y a un vrai besoin de numérisation, interroge. Cette lacune s'explique peut-être par un déficit de notoriété du FTAP qui mériterait d'être comblé par une action de communication élargie à toutes les administrations, y compris hospitalières.

Le rapporteur spécial considère cependant que la **pertinence d'un fonds** qui finance des **projets innovants** au sein de l'administration, au bénéfice des usagers et des agents publics, n'est avérée que s'il réunit les trois caractéristiques suivantes :

- les projets financés ont **un caractère interministériel** et ne pourraient être financés par ailleurs sur les crédits des porteurs de projets concernés ;
- les projets soutenus doivent être d'**une certaine complexité** et nécessiter des **investissements importants** ;
- ces projets doivent être **générateurs d'économies**.

**Le rapporteur spécial est favorable à ce que le FTAP soit pérennisé au-delà de 2022 en concentrant ses crédits sur les projets interministériels complexes d'envergure.**

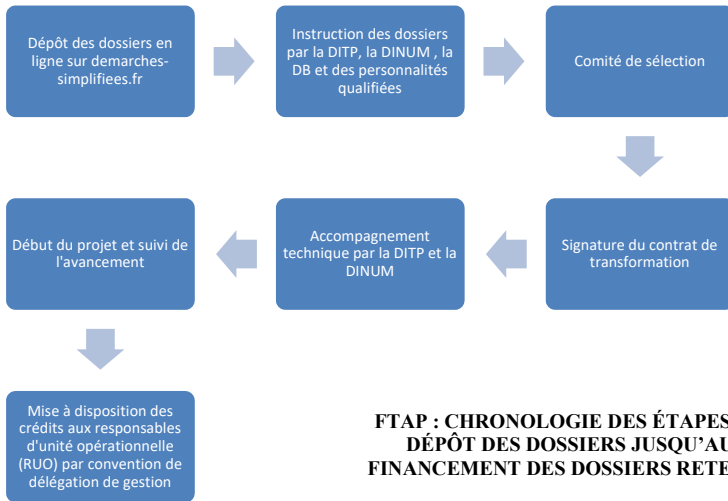
**Recommandations :** pérenniser le FTAP au-delà de 2022.

Se concentrer sur les grands projets interministériels complexes qui nécessitent des investissements importants.

• La DITP a également indiqué que l'**affectation tardive des fonds pouvait ralentir les projets lauréats** dans la mesure où elle avait constaté que les porteurs de projets ne constituaient les équipes (recrutements) et ne réalisaient les achats nécessaires (marchés publics) qu'une fois les fonds du FTAP mis à disposition. En outre, l'**accord d'autres administrations**, comme la DINUM, est requis postérieurement à la signature du contrat de transformation, ce qui constitue également un facteur purement administratif de ralentissement des projets.

---

(1) Comme indiqué supra, l'enveloppe quinquennale initiale était de 700 millions d'euros et a été ramenée à 685 millions d'euros en LFI pour 2021.



**Le rapporteur** considère que l'intervention de la DINUM est essentielle dans la structuration des dossiers lauréats mais que cette intervention devrait intervenir avant la phase de contractualisation. Il propose également de libérer sous forme d'avance une partie des fonds pour amorcer le projet.

Enfin, **le rapporteur** constate que la durée de contractualisation est appréhendée avec trop d'optimisme et suggère d'optimiser l'ensemble de la procédure afin de permettre une prévision plus fiable de la consommation des crédits de paiement.

**Recommandations :** s'assurer de la délivrance de toutes les autorisations administratives avant l'étape de contractualisation des projets.

Libérer une partie du financement à compter de la signature du contrat de transformation afin d'accélérer le démarrage du projet au niveau du porteur de projet.

Optimiser la procédure de contractualisation et ainsi fiabiliser la prévision de consommation des crédits de paiement.

## C. LE PROGRAMME 351 : QUE FAIRE DU FAIRH ?

Le **fonds pour l'accompagnement interministériel « Ressources humaines »** (FAIRH), créé en loi de finances initiale pour 2019, est placé sous la responsabilité de la directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Il participe au cofinancement des coûts de transition nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles ayant une forte dimension RH. Le fonds peut être mobilisé par les ministères et leurs opérateurs <sup>(1)</sup> dans le cadre de leurs transformations RH afin de **cofinancer** des mesures d'**accompagnement individuel et collectif** ainsi que des dépenses de **conception et de pilotage de ces transformations**. Sont ainsi pris en charge des dispositifs de formation, de valorisation ou d'acquisition des compétences ainsi que des indemnités versées aux agents pour faciliter les mobilités ou les départs hors de la fonction publique.

Le fonds a été doté de **50 millions d'euros** en 2019 et 2020 dont 40 millions d'euros en titre 2 et le solde en titre 3. Les cofinancements sont attribués aux porteurs de projets par un comité de sélection <sup>(2)</sup> selon des critères d'éligibilité définis par un cahier des charges <sup>(3)</sup>.

En 2019, seuls 8,9 millions d'euros (dont 7,4 millions d'euros en titre 2) ont été mobilisés sur le FAIRH. En 2020, **14,6 millions d'euros** ont été engagés (dont 6,8 millions d'euros en titre 2). **La sous-consommation est donc importante puisqu'elle correspond à plus des deux-tiers des crédits du programme 351.**

### 1. Un fonds de petite taille dont la sur-budgétisation interroge

En 2020, **50 millions d'euros** ont été ouverts en AE et CP.

Ce montant résulte de la décision prise lors du 2<sup>ème</sup> comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 29 octobre 2018 de doter le FAIRH d'au moins 50 millions d'euros par an sur la période 2018-2022.

Les crédits ne sont pas directement consommés. **La mise à disposition des fonds intervient par décret de virement ou transfert de crédits** vers le programme support du projet cofinancé.

---

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

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

(3) Voir rapport spécial n° 3399 annexe 25 du PLF 2021, p. 82.

En 2020, 15 projets – dont 6 nouveaux (DGE, pôles 3E, Atout France, ONISEP, Météo France et VNF) – ont bénéficié d’un engagement de financement de la part du FAIRH pour **un montant global de dépenses plafonné à 16,8 millions d’euros**. Les projets financés s’échelonnent le plus souvent sur plusieurs années. Le tableau suivant répertorie les porteurs de projets et les plafonds de financement associés.

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

La DGFIP (programme 156) bénéficie à elle seule, dans le cadre de la mise en place du nouveau réseau de proximité, de plus de 40 % des financements accordés par le FAIRH en 2020 <sup>(1)</sup>. Près des deux-tiers des financements sont concentrés sur quatre porteurs de projets (DGFIP, OFB, CEREMA et ministère de l’intérieur).

Sur ces quinze projets, dix ont bénéficié d’un transfert du FAIRH vers les programmes concernés pour un montant global de **6,85 millions d’euros** (4,35 millions d’euros de titre 2 dont 2 millions d’euros au bénéfice de la DGFIP) représentant **14 % seulement des CP ouverts en LFI**.

(1) La DGFIP a soumis un nouveau dossier afin de prolonger en 2021 et en 2022 le cofinancement de cette réforme pluriannuelle.

La DGAFP explique la faible consommation des crédits en 2020 par les décalages calendaires liés à la crise sanitaire. En effet, **les retards dans la mise en œuvre des réformes organisationnelles ont, par répercussion, un impact direct sur le déblocage des cofinancements sollicités.**

Ainsi, **le glissement calendaire au 1<sup>er</sup> janvier 2021 des réformes de l'organisation territoriale de l'État a eu un effet report important sur l'exécution des crédits du programme en 2020.** La mobilisation des dispositifs indemnitaires a été plus tardive et les autres dépenses d'accompagnement individuel et collectif des agents, qui devaient initialement être engagées à l'automne 2020, ont été décalées de six mois.

La DGAFP estime qu'environ **15 millions d'euros de financement prévus pour 2020 ont de ce fait été reportés sur 2021.** L'engagement des crédits pour 2021 est en conséquence estimé à environ 30 millions d'euros, dont 15 millions d'euros de reports provenant de 2020 et 15 millions d'euros correspondant au financement 2021. **Le rapporteur considère que cette « montée en charge » est en trompe-l'œil,** puisque la prévision d'engagement de crédits pour 2021 hors effet report reste de 15 millions d'euros, montant qui semble constituer un rythme de croisière. Il constate que **le FAIRH est structurellement sur-budgété.** Il fait observer que cette situation ne changera vraisemblablement pas en 2022 du fait des échéances électorales.

Au final, le programme 351 a fait l'objet d'annulations de crédits pour 36,5 millions d'euros (dont 29,3 millions d'euros en titre 2) en fin de gestion 2020, soit **73 % des crédits ouverts en LFI.**

## **2. Le dispositif de mesure de la performance demeure lacunaire**

La maquette de performance repose sur le suivi d'un unique 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 s'est établi en 2020 à **27,5 jours** contre 10,3 jours en 2019, l'allongement de ce délai étant dû à la première période de confinement au printemps 2020 qui a impacté l'instruction des deux premiers dossiers de l'année. Par la suite, la DGAFP a indiqué au rapporteur ne pas avoir subi de ralentissement significatif dans l'instruction des dossiers.

Fixée à 60 jours dans le PAP 2019 et ramenée à **50 jours** dans le PAP 2020, **la cible semble artificiellement élevée** du fait de l'identification des projets bien en amont de leurs dépôts et de l'accompagnement proposé par la DGAFP aux porteurs dans la construction de leurs projets. Comme l'indique le RAP, si cinq des six dossiers déposés en 2020 ont nécessité un complément en cours d'instruction, *« aucun dossier n'a nécessité plus d'une itération entre les services instructeurs et les porteurs de projets ».*

Certes, cet indicateur a le mérite, d'une part, de montrer que les **candidatures sont préparées avec sérieux en amont de leur dépôt** grâce à l'**appui de la DGAFP**, d'autre part, de rendre compte d'une gouvernance souple permettant **une prise de décision rapide**. Cependant, il n'apporte **aucune information s'agissant de l'efficience de la dépense**. Il manque par exemple un indicateur précisant le coût par agent des dispositifs (formation, bilan de compétences, primes non récurrentes d'accompagnement des mobilités, indemnités de départ volontaire, etc.) cofinancés par le FAIRH. Le taux moyen de cofinancement, qui permet de mesurer l'effet de levier, n'est pas non plus mentionné. **L'information relative au suivi de l'avancement des projets est également absente**.

Le rapporteur avait, dès 2019, relevé l'**apport limité de cet indicateur** pour contrôler la qualité de la dépense publique engagée à l'échelle du programme.

Lors du PLF 2021, la DGAFP a indiqué au rapporteur qu'elle souhaitait renforcer 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 cofinancement, impact sur les effectifs et la masse salariale). Un questionnaire a été envoyé aux porteurs de projets dont les résultats sont attendus à la fin du premier semestre 2021. En outre, **un second indicateur intitulé S'assurer d'un fonctionnement efficient du FAIRH a été introduit dans le PAP 2021**. Comprenant trois sous-indicateurs, il porte sur le nombre d'agents accompagnés ou bénéficiaires d'un dispositif indemnitaire cofinancé par le fonds.

Le rapporteur insiste sur **la nécessité d'aller plus loin dans l'évaluation de la performance du FAIRH et dans la restitution de l'état d'avancement des projets cofinancés**.

### **3. Le FAIRH correspond-il à des besoins interministériels RH suffisamment importants pour justifier l'existence d'un programme spécifique ?**

La Cour des comptes estime que « *le FAIRH n'a toujours pas fait la preuve de sa pertinence* » <sup>(1)</sup> et pose **la question de la valeur ajoutée d'un tel fonds**, ce qui la conduit à recommander sa suppression ou, à tout le moins, son rattachement au programme 148 *Fonction publique* de la mission. D'une manière générale, la Cour n'est pas favorable à la multiplication des fonds *ad hoc* car cela « tend 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 » <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Cour des comptes*, Mission Action et transformation publiques. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, avril 2021, p. 7.

(2) *Idem*. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, avril 2018, p.5.

Plusieurs considérations peuvent militer en faveur de la suppression du FAIRH en tant que programme à part entière :

– le volume des crédits mobilisés chaque année, finalement assez réduit (une quinzaine de millions d’euros), pose la question de savoir s’il y a **suffisamment de projets de transformation avec des volets RH à enjeux** pour justifier l’existence d’un fonds, cette interrogation étant renforcée par la concentration des crédits sur un projet en particulier, à savoir la mise en œuvre du nouveau réseau de proximité porté par Bercy ;

– les projets soutenus par le fonds sont connus longtemps en avance grâce au travail prospectif réalisé en amont par la DGAFP : **ce n’est donc pas le fonds qui réalise l’identification des projets de transformation à forte dimension RH**. Cela expliquerait **le court délai moyen d’instruction des dossiers (27,5 jours)** – pourtant allongé par la crise sanitaire – qui **interroge sur la sélectivité du fonds, d’autant que tous les projets présentés en 2020 (comme en 2019) ont été retenus** ;

– les **contraintes en gestion** identifiées dès l’origine sur le FAIRH (impossibilité de suivre la dépense sur Chorus, plafonnement des mouvements entre programmes d’un même ministère) seraient plus lourdes que les avantages procurés par le cantonnement des crédits au sein d’un fonds spécifique ;

– les projets susceptibles d’être soutenus par le fonds entreraient dans les compétences de la future **agence d’accompagnement à la mobilité et à la reconversion des agents de l’État** <sup>(1)</sup>.

Pour la DGAFP, « *il y a une pertinence à disposer d’un fonds interministériel permettant de soutenir rapidement des projets de réformes et de transformation de toutes tailles au plus près des besoins RH des ministères et des opérateurs* ». En outre, « *le FAIRH permet d’apporter un soutien financier aux opérateurs de petite taille qui n’ont pas accès à un financement extérieur. Il permet également d’obtenir un financement en cours d’exercice budgétaire* », évitant ainsi le report de la mise en œuvre d’opérations de restructurations et assurant avec plus de souplesse le déploiement des dispositifs d’accompagnement des agents.

S’agissant du choix des projets soutenus par le fonds, la DGAFP reconnaît qu’ils ont été pour la plupart d’entre eux identifiés dès l’été 2018 lors de la création du FAIRH par un « balayage » des grandes réformes à impact RH. Elle fait cependant valoir qu’il y a une forme de sélectivité dans la mesure où elle accompagne en amont les porteurs de projets afin de renforcer la qualité des dossiers présentés au comité de sélection. Il lui arrive ainsi de demander au porteur d’un projet de le retravailler lorsqu’il est insuffisamment formalisé (trois dossiers

---

(1) Le 2<sup>ème</sup> CITEP du 29 octobre 2018 a acté le principe de la création d’une agence d’accompagnement à la mobilité et à la reconversion des agents publics civils concernés par l’évolution de leurs métiers ou la reconversion de leurs services. La préfiguration de cette agence a été lancée le 1<sup>er</sup> septembre 2019.



concernés en 2020). Le comité de sélection opère également **une « sélectivité de montant »** en recalibrant le montant du cofinancement aux besoins réels après analyse approfondie du dossier arrivé à maturité.

Elle note que la contrainte de gestion liée au plafonnement des mouvements de crédits au sein d'un même ministère, qui concernait en fait les projets de la DGFIP qui relève du ministère de l'économie, des finances et de la relance, est désormais levée dès lors que le FAIRH relève du nouveau ministère de la transformation et de la fonction publiques, ce qui permet de **procéder par décrets de transfert, non plafonnés**, et non plus par décrets de virement <sup>(1)</sup>.

Enfin, la DGAFP a informé le rapporteur que l'**agence d'accompagnement à la mobilité et à la reconversion ne devrait pas voir le jour**, en lien avec la volonté ministérielle de maintenir au niveau des DRH la responsabilité de l'accompagnement RH des transformations et restructurations.

**Le rapporteur** est sensible au caractère interministériel du FAIRH et à sa capacité à mobiliser des crédits pour les réformes organisationnelles des petits opérateurs. L'incertitude qui entoure la création d'une agence pour la mobilité et la reconversion des agents de l'État peut justifier l'existence du FAIRH.

**Cependant**, il constate que, d'une part, **le FAIRH est d'une taille très modeste** (15 millions d'euros) qui ne devrait vraisemblablement pas croître dans les prochaines années, d'autre part, **près de la moitié de ses crédits financent la réforme territoriale de la DGFIP** et auraient pu être supportés par le budget de celle-ci. Pour ces raisons, le rapporteur recommande de rattacher le FAIRH au programme 148 *Fonction publique* qui porte déjà des crédits pour financer différentes réformes (écoles, formations, etc.) au sein de la fonction publique.

**Recommandation** : rattacher le FAIRH au programme 148 *Fonction publique* au sein d'une nouvelle action spécifique.

#### **D. LE PROGRAMME 352 : UNE ÉVOLUTION DU PROGRAMME APPARAÎT NÉCESSAIRE**

Le **fonds pour l'accélération du financement des startups d'État** (FAST) a été créé en loi de finances initiale pour 2019 à l'initiative du rapporteur de la mission.

Placé sous la responsabilité du directeur interministériel du numérique (DINUM) <sup>(2)</sup>, le programme a pour objet de « financer l'émergence et le développement de produits et services numériques innovants pour résoudre des

---

(1) Voir à ce sujet : *Cour des comptes*, Mission Action et transformation publiques. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, avril 2021, p. 26.

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

problèmes de politiques publiques » à travers, d'une part, **un fonds de soutien à l'innovation publique** (le FAST) dont il est le support, d'autre part, **des crédits destinés à cofinancer le recrutement d'experts numériques pour les ministères** (programmes « Entrepreneurs d'intérêt général » (EIG) et « Commando UX <sup>(1)</sup> »).

Comme le FTAP et le FAIRH, le FAST procède par appels à projets et son intervention s'effectue sous la forme d'un cofinancement.

Les crédits consommés sur le programme en 2020 se sont élevés à **9,6 millions d'euros en AE (+ 31 %)** et **6,2 millions d'euros en CP (+ 4 %)**.

#### RÉPARTITION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 352

(en millions d'euros)

	LFI 2019		LFI 2020		LFI 2021		Estimation 2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – FAST	7,2	3,2	9,2	11,2	7,3	7,3	10,2	10,1
<i>dont titre 2</i>	0	0	1,5	1,5	0	0		
02 – Soutien au recrutement de profils rares dédiés à l'innovation numérique	-	-	-	-	3,3	3,3		
<i>dont titre 2</i>	-	-	-	-	3,0	3,0		
Fonds de concours (FDC) attendus	-	-	4,0	4,0	4,0	4,0	nc	nc
<b>Total LFI + FDC</b>	<b>7,2</b>	<b>3,2</b>	<b>13,2</b>	<b>15,2</b>	<b>14,6</b>	<b>14,6</b>	<b>10,2</b>	<b>10,1</b>
Reports / ouverture en cours de gestion	3,8	5,2	4,2	2,1	0,7	0,5	N/A	N/A
Crédits disponibles	11,0	7,3	13,4	13,1	15,3	15,1	N/A	N/A
<b>Exécution</b>	<b>7,4</b>	<b>6,0</b>	<b>9,6</b>	<b>6,2</b>				
FDC rattachés	3,0	3,0	3,8	3,8				

Source : DINUM et RAP 2019 et 2020.

### 1. Un programme de petite taille dont les activités tendent à se diversifier

Le programme 352 porte les crédits du FAST. Cependant, les dépenses réalisées pour le fonds proprement dit sont minoritaires au sein du programme.

En effet, **seuls 0,9 million d'euros** sur les 6,2 millions d'euros de CP consommés ont servi à financer les projets soutenus par le FAST (voir *infra*).

En AE, **3,67 millions d'euros** ont été attribués aux lauréats des quatre sessions d'appels à projets lancés en 2020.

**Près de la moitié des dépenses du programme porte sur l'incubateur de services numériques** de la DINUM (EIG), qui était porté jusqu'en 2019 par le

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

programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* (hors périmètre de la présente mission), lequel est le support budgétaire de la DINUM.

En outre, le programme **cofinance des recrutements d'experts ou designers numériques ou des *data scientists*** sur des emplois ministériels qui justifient la création d'une nouvelle action « Soutien au recrutement de profils rares dédiés à l'innovation numérique » sur le programme qui change lui-même de nom pour s'intituler « Innovation et transformation numériques » en 2021. Dans la mesure où **le programme 352 ne porte pas d'emploi**, les crédits de titre 2 destinés à ces recrutements sont mouvementés par décrets de transfert ou de virement à destination des programmes budgétaires supports des administrations accueillant ces profils.

En cours de gestion 2020, 4 millions d'euros de crédits transférés du programme 352 au programme 129 ont servi à l'achat de PC portables pour les agents de la DINUM, de sorte que la Cour des comptes considère que « **le programme a servi de réserve budgétaire officielle pour la DINUM** »<sup>(1)</sup>. La DINUM a indiqué au rapporteur que ces crédits seront partiellement reversés au programme 352 en 2021.

Plus marginalement, 0,5 million d'euros en AE et en CP ont servi à financer, par décret de virement, **le service de webconférence interministériel de l'État**, porté par le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*. 2 millions d'euros ont été exécutés sur **fonds de concours**.

Enfin, la DINUM a indiqué au rapporteur que « les crédits exécutés sur le programme ne représentent qu'un quart de son activité réelle car **18,5 millions d'euros ont été opérés en délégation de gestion sur les programmes d'autres ministères**. »

Le rapporteur s'interroge sur **ces particularités de gestion qui nuisent à la lisibilité du programme** et plaident en faveur de son évolution.

---

(1) *Cour des comptes*, Mission Action et transformation publiques. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, avril 2021, p. 48.

## 2. Des indicateurs insuffisamment tournés vers l’impact sur l’utilisateur

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

### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 352

Objectif	Indicateur	Réalisation 2018	Réalisation 2019	Prévision 2020	Réalisé 2020
Favoriser l'émergence de produits numériques utiles aux usagers et aux agents	1.1 Nombre de problèmes investigués	n.a.	47	80	50
	1.2 Nombre de produits lancés par an	34	32	30	26
	1.3 Nombre de produits abandonnés par an	5	8	10	8
	1.4 Nombre de produits devenus des services publics à l'impact national majeur	1	1	2	2
Développer des méthodes de recrutement innovantes pour résoudre des défis publics	2.1 Nombre d'entrepreneurs d'intérêt général sélectionnés dans l'année	28	53	50	56
	2.2 Nombre d'entrepreneurs d'intérêt général recrutés dans l'administration	9	14	15	14
	2.3 Nombre d'intrapreneurs formés à la méthode startup d'État	63	81	70	105

Source : RAP 2020 et DINUM.

Le contexte sanitaire a eu un impact sur la phase d’investigation, une partie des études étant décalées sur 2021, selon la DINUM. Les autres indicateurs témoignent d’une montée en charge des activités du programme, que ce soit le FAST ou EIG. Le nombre d’intrapreneurs formés par la DINUM a nettement progressé (105) et dépasse nettement la cible (70), ce qui s’explique par la création de nouveaux incubateurs, la crise ayant encouragé le développement du numérique dans les administrations.

Cependant, tous ces indicateurs sont quantitatifs. Le rapporteur regrette que, malgré leur nombre, **aucun indicateur ne mesure réellement l’efficacité des fonds et n’en quantifie l’impact sur l’usager.**

## 3. Une lisibilité budgétaire insuffisante qui nuit à son évaluation

**Le rapporteur** estime que les travaux de la DINUM, que ce soit au niveau du FAST pour promouvoir l’intrapreneuriat des agents publics et le financement de projets innovants résolvant des problèmes auxquels sont confrontés les usagers, ou au niveau des recrutements pour les ministères, **sont pertinents**. Les projets réalisés sur le FAST sont sélectifs, concrets et nombreux, certains étant des *blockbusters* comme SignalConso et datagouv.fr en 2019 et MonEntreprise et Anotea en 2020 (actuellement 30 projets sont en accélération et 68 en construction).

**Il se demande toutefois s’il est judicieux de conserver un programme support spécifique distinct des crédits budgétaires affectés à la DINUM sur le programme 129**, l’existence du programme 352 ne lui paraissant pas dictée par des considérations budgétaires ou techniques.

La DINUM relève que « la LOLF n'a pas été prévue pour le portage des initiatives transverses. C'est la raison pour laquelle il avait été décidé d'avoir deux vecteurs, l'un pour le backoffice [le programme 129], l'autre pour la transformation de l'État [le programme 352] ». Elle fait valoir que la DINUM fait essentiellement de l'« intermédiation » à travers le programme 352, ce qui est atypique.

Le rapporteur recommande qu'une réflexion soit entamée de façon à **améliorer la lisibilité budgétaire des actions menées par la DINUM à travers le programme 352.**

Plusieurs scénarii sont possibles : supprimer le programme 352 et **regrouper les crédits correspondants dans le programme 129**, faire du programme 352 **le programme regroupant l'ensemble du numérique de l'État.**

**Recommandation :** Entamer une réflexion sur l'avenir du programme 352 et sur son possible rattachement au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

## **Liste des sessions d'appels à projets du FAST et des projets retenus en 2020**

### **FAST 3 – Avril 2020 (26 candidatures, 5 lauréats)**

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

### **FAST 4 – Juin 2020 (11 candidatures, 5 lauréats)**

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

### **FAST 5 – Septembre 2020 (15 candidatures, 4 lauréats)**

- MobiliC (simplifier le suivi et le respect du temps de travail des travailleurs mobiles).
- DomiFa (faciliter l'accès aux droits pour les personnes sans domicile stable, en simplifiant la gestion de la domiciliation) ;
- Oz Ensemble (offrir à tous un accès simple aux soins en addictologie).
- Signaux faibles (mieux cibler les interventions en remédiation de l'État vers les entreprises en difficulté).

### **FAST 6 – Décembre 2020 (19 candidatures, 7 lauréats)**

- NC Connect (permettre de se connecter en Nouvelle-Calédonie sur 7 téléservices avec un seul compte).
- Guichet entreprises (offrir en Nouvelle-Calédonie un point d'entrée unique pour toutes les démarches d'immatriculation et de radiation de leur entreprise).
- Réseau Pro (faciliter les recrutements des jeunes issus de l'université et de la diversité à travers une plateforme unique).
- Mission Apprentissage (lever les freins à l'essor de l'apprentissage et faciliter la mise en contact des jeunes, des CFA et des entreprises).
- Ecolab, apporter l'information environnementale au plus près des citoyens).
- L'incubateur du Ministère de la Culture (déployer la méthode Startup d'État pour expérimenter de nouvelles manières de créer des politiques culturelles).
- L'incubateur du Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (améliorer la qualité et la pertinence du service rendu aux usagers et agents du ministère en créant et accompagnant des Startups d'État).

Source : [beta.gouv.fr](http://beta.gouv.fr)

## DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : DIRECTION DES IMPÔTS DES NON-RÉSIDENTS (DINR)

En 2020, 306 000 contribuables non-résidents, particuliers ou entreprises, étaient gérés par une direction spécifique de la direction générale des finances publiques, la direction des impôts des non-résidents (DINR). **Cependant, cette population ne correspond pas au nombre total de contribuables non-résidents** dans la mesure où elle recouvre uniquement ceux ayant déposé une déclaration : les contribuables dont les revenus ont été soumis à la fraction libératoire de la retenue à la source (RAS), en application de l'article 182 A du code général des impôts (CGI), ou qui perçoivent des produits financiers ou des plus-values soumis à la RAS, ne sont pas comptabilisés. Le nombre total de contribuables non-résidents n'est donc pas connu avec précision.

La DINR a été créée en 2017 pour **gérer la chaîne complète du traitement fiscal** de cette catégorie hétérogène de contribuables : réception et contrôle des déclarations, contrôle de l'assiette et instruction des demandes d'exonérations, de restitutions, de dégrèvements, remboursements de TVA, etc. et **devenir ainsi l'interlocuteur fiscal unique des non-résidents**. C'est la raison pour laquelle cette évaluation est précédée d'un rappel succinct du **droit applicable avant la réforme de 2019**, du **droit adopté en lois de finances pour 2019** <sup>(1)</sup> et **2020** <sup>(2)</sup> et du **retour partiel au droit précédant la réforme de 2019** décidé en loi de finances pour 2021 <sup>(3)</sup>. Par ailleurs, la DINR a bénéficié, à contre-courant de la direction générale des finances publiques, d'importants renforts d'effectifs depuis 2017, ce qui a justifié le choix du rapporteur d'évaluer cette direction.

Afin de recueillir des éléments de comparaison internationale concernant, d'une part, **la fiscalité applicable aux non-résidents d'autres pays**, d'autre part, **les modalités de gestion des contribuables non-résidents dans ces mêmes pays**, le rapporteur a interrogé les assemblées parlementaires membres du CERDP <sup>(4)</sup>. Douze pays ont répondu <sup>(5)</sup> dont huit sont membres de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal), les quatre autres pays étant le Royaume-Uni, la Suisse, le Canada et Israël.

---

(1) Article 13 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) Article 12 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(3) Article 4 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(4) Le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) est un réseau documentaire géré par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

(5) Une synthèse des réponses au questionnaire qui comprenait dix questions figure en annexe au présent rapport.

## I. LA FISCALITÉ FRANÇAISE DES NON-RÉSIDENTS : DES SOURCES DE COMPLEXITÉ

### A. LES CRITÈRES D'ASSUJETTISSEMENT À L'IMPOSITION DES NON-RÉSIDENTS

En droit français, **la résidence fiscale et l'origine des revenus** constituent les deux critères essentiels permettant de déterminer les obligations fiscales d'une personne physique ou morale à l'égard de la France. Toutefois, **les conventions internationales peuvent déroger à ces règles.**

#### 1. La résidence fiscale est le critère fondamental en matière de fiscalité des revenus de source française

Les contribuables non-résidents sont soumis à des obligations fiscales particulières. Leur statut explique l'essentiel des distinctions aujourd'hui opérées en matière de fiscalité et d'avantages fiscaux entre les résidents et les non-résidents. Une personne est considérée comme fiscalement domiciliée en France (« résidente ») si elle satisfait **au moins l'un des trois critères énumérés à l'article 4 B du code général des impôts (CGI) :**

- disposer en France de **son foyer ou de son lieu de séjour principal** <sup>(1)</sup> ;
- **exercer en France une activité professionnelle**, sauf si elle prouve que cette activité n'est exercée qu'à titre accessoire ;
- avoir en France **le centre de ses intérêts économiques.**

Une personne percevant des revenus de source française mais ne satisfaisant à aucune de ces conditions est qualifiée de « non-résidente ». Au terme du 2 de l'article 4 A du CGI, les non-résidents sont soumis à une **obligation fiscale restreinte** : ils ne sont imposables qu'en raison de leurs seuls revenus ou plus-values de source française. Ces revenus sont listés à l'article 164 B du CGI. Les résidents sont quant à eux soumis à une obligation fiscale illimitée : tous leurs revenus, qu'ils soient de source française ou étrangère, sont imposables en France.

La détermination de la « résidence » est donc primordiale pour l'application de la règle fiscale.

---

(1) S'agissant du critère personnel du foyer ou lieu de séjour principal en France, le Conseil d'État a considéré, dans un arrêt du 3 novembre 1995 n° 126513, que le critère du lieu de séjour principal ne joue que dans l'hypothèse où la personne ne dispose pas d'un foyer, défini comme étant le lieu de résidence habituelle de sa famille, et qu'en tout état de cause, il n'est pas tenu compte des séjours effectués temporairement ailleurs du fait de circonstances exceptionnelles. L'impossibilité de rejoindre l'État où se situe le domicile fiscal, en raison de la covid-19, constitue une circonstance exceptionnelle rentrant dans la prévision de l'arrêt précédemment mentionné.



## 2. L'existence de revenus de source française constitue le second critère d'assujettissement à l'imposition des non-résidents

Les revenus assujettis à l'imposition des non-résidents sont définis par l'article 164 B du CGI.

Il s'agit des revenus :

– tirés de **biens ou droits situés en France** ou d'**une activité exercée en France**. Cela regroupe notamment les salaires, revenus d'immeubles ou de valeurs mobilières, de plus-values mobilières ou immobilières, etc.

– versés par **un débiteur domicilié ou établi en France**. Il s'agit notamment des pensions et rentes viagères, des droits d'auteurs, etc.

## 3. Les conventions fiscales bilatérales et la nationalité du contribuable

En application de l'article 55 de la Constitution, les traités ou accord régulièrement ratifiés ou approuvés ont une autorité supérieure à celle des lois. Dès lors, **les stipulations des conventions fiscales bilatérales prévalent sur le droit interne**.

L'article 165 bis du CGI prévoit ainsi que, « *nonobstant toute disposition contraire du présent code, sont passibles en France de l'impôt sur le revenu tous revenus dont l'imposition est attribuée à la France par une convention internationale relative aux doubles impositions* ».

Les **conventions fiscales internationales**, qui fixent les règles régissant la répartition de l'imposition des revenus ou des capitaux, peuvent ainsi déroger aux dispositions du droit français. Ces conventions visent à **éviter les phénomènes de double imposition** éventuellement supportée par une même personne en raison de l'imposition d'un même revenu dans l'État de résidence et dans l'État contractant. Elles règlent également les situations dans lesquelles un même contribuable aurait pu être considéré comme fiscalement domicilié dans chacun des États contractants en vertu du droit interne de chacun de ces États, ainsi que les cas dans lesquels la double imposition provient d'un conflit relatif à l'imposition dans l'État de résidence d'un contribuable et dans l'État de la source du revenu. En l'absence de convention fiscale entre les deux pays concernés, le droit interne de chaque pays s'applique <sup>(1)</sup>, avec des risques de double imposition.

En droit français, seules la source des revenus, la résidence du contribuable et la convention fiscale qui lui est applicable le cas échéant, sont prises en compte, **peu important la nationalité du contribuable**.

---

(1) Pour les pays de l'UE, le lien suivant présente la liste des conventions fiscales en vigueur par pays : [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/individuals/personal-taxation/treaties-avoidance-double-taxation-concluded-member-states\\_fr](https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation/treaties-avoidance-double-taxation-concluded-member-states_fr).

Les réponses au questionnaire du rapporteur (*voir annexe*) montrent que **la nationalité n'est pas non plus prise en compte**, en général, dans les pays qui ont répondu <sup>(1)</sup>.

## **B. BRÈVE PRÉSENTATION DE LA FISCALITÉ APPLICABLE AUX NON-RÉSIDENTS EN FRANCE ET DANS D'AUTRES PAYS**

La fiscalité des non-résidents a fait l'objet d'une réforme adoptée en loi de finances pour 2019, amendée en loi de finances pour 2021. **L'impôt sur le revenu des non-résidents repose en grande partie sur le caractère partiellement libératoire de la retenue à la source et sur l'existence d'un taux minimum d'imposition.** Une comparaison du système français avec ceux de douze autres pays est opérée.

### **1. La fiscalité des non-résidents avant la réforme de 2019**

L'**article 197 A du CGI** rassemble les principales dispositions spécifiques à l'imposition sur le revenu des non-résidents.

En premier lieu, il prévoit que les revenus de source française des non-résidents sont imposés selon l'assiette et le barème progressif de droit commun (tranches de 14 % <sup>(2)</sup>, 30 %, 41 % et 45 %) avec application du quotient familial, plafonné le cas échéant.

En second lieu, les non-résidents peuvent imputer sur leurs revenus de source française les déficits de source française. Cependant, du fait que seuls les revenus de source française sont pris en compte, **aucune charge n'est admise, en principe, en déduction** (crédits d'impôt, réduction d'impôt).

Le a et le b de l'article précité prévoient **deux mécanismes de « régulation »** qui, **pour le premier, limite l'avantage tiré de l'application du barème progressif**, notamment si le contribuable dispose de revenus de source étrangère beaucoup plus importants que ceux de source française, **pour le second, au contraire limite la pression fiscale des tranches plus élevées du barème** notamment lorsque les revenus de source française sont plus importants que les revenus de source étrangère :

– **l'application d'un taux minimum** : l'impôt sur le revenu dû par le contribuable non-résident **ne peut être inférieur à 20 % du revenu imposable** :

– **l'application, sur option du contribuable, d'un taux moyen** portant sur l'ensemble de ses revenus – de source française et de source étrangère (revenus mondiaux) – si ce taux moyen est inférieur au taux minimum, sous réserve de justifier des revenus de source étrangère <sup>(3)</sup>.

---

(1) Certains pays, comme les Pays-Bas ou le Royaume-Uni distinguent la citoyenneté américaine par exemple.

(2) 11 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

(3) Lorsque le pays de résidence est un pays de l'UE ou un pays hors UE qui a signé avec la France une convention d'assistance administrative de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ou une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement d'impôt, le contribuable peut annexer à sa déclaration de revenu une déclaration sur l'honneur, en attendant de produire les pièces justificatives.

Afin de faciliter le recouvrement de l'impôt, l'**article 182 A du CGI** soumet les salaires, traitements, pensions et rentes viagères de source française à **une retenue à la source (RAS)** qui fait l'objet d'un barème différent du barème de droit commun :

Tranches annuelles de revenus (imposition de 2020 sur les revenus 2019)	Taux applicables <sup>(1)</sup>
De 0 à 14 839 euros	0 %
De 14 839 euros à 43 047 euros	12 %
Au-delà de 43 047 euros	20 %

Source : DGFIP

**La RAS est calculée sur les revenus *pro rata temporis*** de la période pendant laquelle ils ont été perçus ; autrement dit, la tranche est fractionnable par trimestre, mois, semaine ou jour.

En outre, **les deux premières tranches de 0 et 12 % ont un caractère libératoire** : la fraction des revenus soumise à ces deux tranches n'est pas prise en compte dans le calcul de l'impôt dû et le contribuable est dispensé de toute déclaration.

Une régularisation annuelle permet au contribuable d'obtenir, le cas échéant, la restitution du trop payé de RAS (article 197 B du CGI). Elle permet également à la DINR, en cas de pluralité de débiteurs, d'appliquer le taux correspondant à l'ensemble des revenus perçus tous débiteurs confondus.

---

(1) Ces taux sont de 0 %, 8 % et 14,4 % pour les revenus provenant des DOM.

**L'arrêt Schumacker : l'assimilation des non-résidents tirant l'essentiel de leurs revenus d'un État membre de l'Union européenne aux résidents de cet État**

Par un arrêt du 14 février 1995 (affaire C-279-93, Schumacker), la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que les États membres, **qui sont fondés à traiter différemment les non-résidents de leurs résidents, doivent en revanche les traiter à l'identique lorsque les premiers se trouvent, du fait qu'ils tirent de l'État concerné la totalité ou la quasi-totalité de leurs revenus**, dans une situation comparable à celle des seconds.

Les pays de l'Union européenne qui ont répondu au questionnaire du rapporteur dans le cadre du CERDP (voir annexe) ont mis en œuvre la décision de la CJUE **en assimilant les non-résidents aux résidents** dès lors que leurs revenus de source du pays considéré **dépassent un certain pourcentage de leurs revenus globaux ou sont inférieurs à un certain seuil**.

Pour mémoire, **pour la France**, ce taux est fixé à **75 %** : dès lors que ses revenus de source française ne dépassent pas les trois-quarts de ses revenus mondiaux, le contribuable non-résident domicilié dans l'Union européenne sera assimilé à un résident et c'est la fiscalité des résidents qui lui sera applicable. Dans certains cas, même avec une part de ses revenus de source française comprise entre 50 et 75 %, le contribuable non-résident peut être assimilé à un résident.

À titre d'exemples, en Autriche, un taux de 90 % ou un montant de revenus de source autrichienne inférieur à 11 000 euros est requis pour bénéficier de l'assimilation. En Allemagne, ce taux est également de 90 % ou un montant maximum de revenus imposables de 9 408 euros. Au Luxembourg, le taux est également de 90 % mais est réduit à 50 % pour les citoyens belges, et le seuil est fixé à 13 000 euros. Ce taux est également de 90 % en Grèce.

## **2. Évolution de la fiscalité des non-résidents entre 2019 et 2021**

L'article 13 de la loi de finances pour 2019 a procédé à :

– la **suppression du caractère partiellement libératoire de la retenue à la source (RAS)** prévue à l'article 182 A du CGI ;

– l'**intégration des revenus soumis à la RAS dans le champ du prélèvement à la source (PAS)** ;

– l'**augmentation du taux minimum d'imposition** de 20 % à **30 %** lorsque les revenus sont supérieurs à 25 710 euros (pour les revenus perçus en 2020) ;

– la **prise en compte de certaines réductions d'impôts** jusqu'alors réservées aux résidents (dispositif « Pinel », exonération de la plus-value sur la vente de la résidence principale, etc.)

L'article 12 de la loi de finances pour 2020 a prévu **un moratoire d'un an** pour la mise en œuvre de la suppression du caractère partiellement libératoire de la RAS, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021, et une entrée décalée dans le PAS au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

L'application de la réforme aurait eu pour conséquence **une augmentation très conséquente du poids de la fiscalité** pour certains contribuables non-résidents, notamment les plus modestes dont les revenus de source française sont inférieurs au seuil de 43 047 euros (perte du caractère libératoire de la retenue à la source) et ceux dont les revenus de source étrangère sont beaucoup plus élevés que ceux de source française (application du nouveau taux minimum majoré ou du taux moyen).

L'article 4 de la loi de finances pour 2021 <sup>(1)</sup> rétablit la retenue à la source dans ses modalités applicables avant la réforme adoptée en loi de finances pour 2019.

### 3. La fiscalité des non-résidents dans les autres pays

À partir du questionnaire précédemment mentionné, le rapporteur a cherché à savoir si l'existence d'une fiscalité différenciée entre résidents et non-résidents était propre à la France ou correspondait à une situation habituellement constatée au niveau international. Les réponses reçues montrent que :

1° Le **barème** pour les résidents et les non-résidents est le plus souvent identique, même si certains pays appliquent un barème différent voire un taux forfaitaire comme l'Espagne ;

2° La France semble être le seul pays à offrir **deux modalités de calcul de l'impôt sur le revenu** pour les non-résidents ;

3° La France est l'un des rares pays à **prendre en compte les revenus mondiaux** ;

4° Hormis la Suisse, la **retenue à la source** est largement appliquée ;

5° Dans la plupart des pays concernés, il y a **une limitation voire une suppression des réductions, déductions et crédits d'impôt** pour les non-résidents ;

6° Les pays de l'Union européenne permettent au contribuable non-résident d'**être assimilé à un résident** lorsque ses revenus provenant du pays considéré représentent la totalité ou la quasi-totalité de ses revenus mondiaux (*voir encart sur l'arrêt Schumaker*) ;

Il semble que l'existence d'**un taux minimum** applicable sur les revenus provenant du pays considéré soit propre à la France. Une autre particularité française est l'assujettissement des revenus du patrimoine aux prélèvements sociaux de 17,2 % et au prélèvement de solidarité de 7,5 % pour les non-résidents, et depuis 2019, uniquement pour les non-résidents hors Union européenne <sup>(2)</sup>.

---

(1) Il est issu d'un amendement parlementaire I-CF1044 cosigné par le rapporteur et adopté par la commission des finances.

(2) L'amendement 1487 du rapporteur, adopté lors du PLFSS pour 2019, a permis d'exonérer de la CSG et de la CRDS les revenus du patrimoine des personnes qui ne sont pas à charge d'un régime obligatoire de sécurité

Interrogée par le rapporteur, Maître Yasumoto, avocate fiscaliste au cabinet Deloitte Taj, souligne que « *le système fiscal français des non-résidents est constitué d'un mille-feuille de régimes que des travaux de rapprochement avec la fiscalité des résidents permettraient de rationaliser* ».

**La France additionne donc les complexités que l'on peut relever dans les autres systèmes fiscaux des non-résidents, ce qui explique le besoin d'une administration fiscale distincte.**

#### 4. Principales données concernant l'imposition des non-résidents

Les différentes impositions perçues sur les **non-résidents particuliers** représentent environ **1,6 milliard d'euros** en 2020.

Le tableau ci-dessous indique le montant des droits perçus sur l'impôt sur le revenu (IR) et sur l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Ces montants doivent être complétés par les prélèvements sociaux (environ 210 millions d'euros) et la retenue à la source sur les revenus de capitaux mobiliers (environ 420 millions d'euros).

##### MONTANT DES DROITS PERÇUS SUR L'IR ET L'IFI DES PARTICULIERS NON-RÉSIDENTS EN 2019 ET 2020

*(en millions d'euros)*

	2019		2020	
	Nombre de particuliers	Montants des droits	Nombre de particuliers	Montants des droits
Impôt sur le revenu	223 700	625	250 341	651,7
Impôt sur la fortune immobilière	8 705	189,1	8 538	193,0

Source : DINR

S'agissant des **entreprises étrangères**, les montants perçus représentent environ **3,3 milliards d'euros** en 2020.

##### MONTANT DES DROITS PERÇUS EN 2019 ET 2020 SUR LES ENTREPRISES NON-RÉSIDENTES PAR TYPE D'IMPOSITION

*(en millions d'euros)*

	2019		2020	
	Nombre d'entreprises	Montants des droits	Nombre d'entreprises	Montants des droits
Impôt sur les sociétés (IS)	2 080	145,7	2 094	142
TVA (hors MOSS)	38 766	2 306	45 940	2 975
Prélèvement à la source (PAS)	10 555	143,8	12 448	198

Source : DINR

La DINR ne gère pas les impôts locaux des non-résidents.

---

*sociale français mais relèvent de celui d'un autre État membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Suisse.*

## II. UNE DIRECTION À PART POUR GÉRER LES OBLIGATIONS FISCALES DES NON-RÉSIDENTS : UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE

La direction des impôts des non-résidents (DINR) est **une direction à compétence nationale récente au sein de la DGFIP**. Elle remplace **depuis le 4 septembre 2017** la direction des résidents à l'étranger et des services généraux (DRESG). Elle est située à Noisy-le-Grand (93160).

### A. LA DINR BÉNÉFICIE D'ATTRIBUTIONS ÉTENDUES

Les attributions de la DINR ont été fixées en 2017. Elles sont très larges mais ne recouvrent pas dans leur intégralité celles de la DRESG.

#### 1. Une direction exclusivement dédiée aux impôts des non-résidents

Les attributions de la DINR sont définies par **l'arrêté du 26 juillet 2017** relatif aux attributions de la direction des impôts des non-résidents.

##### *a. Des compétences larges couvrant le contrôle, l'assiette et le recouvrement*

Cet arrêté prévoit que la DINR assure, sans préjudice des compétences dévolues à d'autres services de la DGFIP :

– le **contrôle des déclarations** qui doivent être souscrites ainsi que **l'assiette, le contrôle et le recouvrement** des impôts, droits, taxes et sommes, quelle qu'en soit la nature, dus par :

- les **personnes physiques ou morales**, les groupements de personnes de fait ou de droit et toutes entités, **quelle que soit leur nature juridique, de nationalité française ou étrangère, non domiciliés fiscalement en France** mais **disposant de revenus de source française** ou disposant, à quelque titre que ce soit, directement ou indirectement, d'une ou de plusieurs **habitations ou propriétés immobilières** dans ce pays ;
- les **personnes physiques ou morales**, les groupements de personnes de fait ou de droit et toutes entités, quelle que soit leur nature juridique, de nationalité française ou étrangère, quel que soit le lieu de leur domicile, établissement ou siège social, imposables ou taxables en France **en vertu des dispositions du code général des impôts ou d'une convention internationale** ;
- tout assujetti **n'ayant pas le siège de son activité en France** mais y **réalisant des opérations taxables** ;
- les **fonctionnaires et agents de l'État en service à l'étranger** ou les fonctionnaires et autres agents au service de la Commission européenne, qu'ils disposent ou non d'une habitation en France, à l'exception de ceux qui y ont conservé leur foyer fiscal ;

- les **personnes transférant leur domicile hors de France**, imposables en France en vertu des dispositions de l'article 167 du CGI et de l'article 167 *bis* du CGI <sup>(1)</sup>.

– le **contrôle des déclarations souscrites et des retenues et perceptions à la source dues par les établissements payeurs et débiteurs** divers à raison des rémunérations, revenus et gains de toute nature versés à des personnes physiques ou morales, groupements ou entités domiciliés ou établis en France ou hors de France, et le recouvrement des sommes de toute nature afférentes ;

– l'**instruction et le contrôle des exonérations, abattements, remboursements ou restitutions**, quelle qu'en soit la nature, qui bénéficient aux personnes, groupements ou entités domiciliés ou établis en France ou hors de France ainsi qu'aux organisations internationales établies dans ce pays, et le recouvrement des sommes de toute nature qui en résulterait ;

– l'**instruction des demandes d'exonération fiscale** présentées par les représentations étrangères en France et les organisations internationales ainsi que la gestion et le contrôle des documents relatifs aux pensions versées par les organisations coordonnées.

#### ***b. Un droit d'enquête approfondi***

La DINR dispose du **droit d'enquête** défini par l'article L. 80 FA du livre des procédures fiscales (LPF).

Elle assure, sur l'ensemble du territoire national, **la recherche et la constatation des manquements et infractions** à la législation et aux réglementations fiscales et économiques, la répression des infractions à ces législations et réglementations, et le recouvrement des sommes de toute nature qui en résulterait.

Elle procède, sur l'ensemble du territoire, à **la recherche des renseignements nécessaires à l'assiette, au contrôle et au recouvrement** des impôts, droits et taxes de toute nature relevant de sa compétence.

## **2. Des missions complexes qui ne recouvrent pas complètement celles dévolues à l'ancienne DRESG**

### ***a. Des missions recentrées sur la gestion des obligations fiscales des non-résidents***

La DINR gère les obligations fiscales qu'ont en France les non-résidents :

– **particuliers français et étrangers** soumis à l'impôt sur le revenu ou l'IFI, ou l'*exit tax* ;

---

(1) Ces deux articles règlent l'imposition des revenus et des plus-values de l'année jusqu'à la date de départ du contribuable à l'étranger.



– **entreprises étrangères sans établissement stable**, soumises à la TVA, éventuellement à l'impôt sur les sociétés (IS) et à la taxe de 3 % sur la valeur vénale des immeubles détenus en France (TVVI) <sup>(1)</sup>.

La DINR exerce également **des missions fiscales nationales** spécifiques :

– le **remboursement de la TVA payée par des entreprises étrangères** n'ayant aucune activité économique en France, comme les opérateurs traversant le territoire ;

– la **restitution de prélèvements à la source** effectués par les établissements financiers sur des produits financiers, pour le compte de non-résidents, en application des conventions fiscales bilatérales ;

– la **gestion du guichet unique optionnel pour la TVA** au sein de l'Union européenne en matière de prestations de services électroniques (*mini one-shop stop* ou MOSS <sup>(2)</sup>) ;

– la gestion pour la DGFIP des **déclarations obligatoires de trusts** <sup>(3)</sup> ;

– la gestion résiduelle pour la DGFIP des timbres papier fiscaux et amendes.

La DINR a indiqué au rapporteur spécial que « *la compétence singulière cœur de métier de la DINR repose sur la maîtrise par ses équipes de la combinaison du droit interne et des conventions fiscales internationales* ».

#### ***b. Le périmètre des missions de la DINR n'est pas identique à celui de la DRESG et évolue en 2021***

Outre les missions fiscales précédemment mentionnées, l'ancienne DRESG gérait :

– l'établissement et le recouvrement des prélèvements et retenues à la source sur **les revenus de capitaux mobiliers** (RCM) de non-résidents ;

Cette activité a été transférée **aux services des impôts des entreprises** (SIE) et à la direction des grandes entreprises (DGE) de la DGFIP en raison de la mise en place d'une téléprocédure en 2018. La DINR a indiqué au rapporteur que cela représentait **2,5 ETP** qui ont pu être redéployés sur le traitement des réclamations contentieuses déposées au titre des revenus versés aux contribuables non-résidents (voir *infra* le contentieux de série « OPCVM ») et aux contentieux portant sur les retenues à la source (déclarations n° 2494 et 2777).

---

(1) Articles 990 D à 990 G du CGI.

(2) Les prestations de services électroniques sont imposables dans l'État membre de l'Union européenne où se trouve le consommateur. Le prestataire doit déclarer et payer la TVA dans l'État de consommation. A compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021, un dispositif optionnel de guichet unique de TVA (one-stop shop-import one-stop shop ou OSS-IOS) sera mis en place dans le cadre de la modernisation de la TVA pour le commerce électronique.

(3) En application de l'article 1649 AB du CGI, deux déclarations doivent être déposées à la DINR : une déclaration « événementielle » lors de la constitution ou de toute modification du trust, et une déclaration annuelle (avant le 15 juin) de la valeur vénale au 1<sup>er</sup> janvier des biens et droits placés dans le trust.

– le **contrôle fiscal externe** sur les non-résidents.

La brigade spécialisée de la DRESG a été fermée fin décembre 2017 et la DINR s’est concentrée après la scission **sur le contrôle sur pièces et la programmation des contrôles**. Un partenariat spécifique avec des rencontres régulières a été mis en place par la DINR **avec les directions spécialisées de contrôle** : la direction spécialisée de contrôle fiscale (DIRCOFI) d’Île-de-France, la direction nationale des vérifications des situations fiscales (DNVSF) et la direction nationale d’enquêtes fiscales (DNEF).

– la DRESG comportait également d’autres services en charge de **missions non fiscales**, comme les ressources humaines.

Ces services ont été rassemblés en 2017 dans une autre nouvelle direction, **le service d’appui aux ressources humaines (SARH)** <sup>(1)</sup>, devant notamment assurer les fonctions RH et logistique-budget pour le compte de la DINR.

Les liens budgétaires entre la DINR et le SARH sont étudiés plus en détail (voir *infra*) car ce dernier porte **une grande partie du budget de la DINR**.

– à l’inverse, **à compter de 2019**, le périmètre de la DINR a été étendu par l’intégration de **la gestion des entreprises étrangères non établies ayant des obligations au regard du prélèvement à la source (PAS)** de leurs salariés. Ainsi, 10 500 entreprises supplémentaires sont entrées en gestion avec la mise en place du PAS, dont une large partie à immatriculer.

À cette occasion, la DINR a reçu **un renfort** pour son service des impôts des entreprises étrangères (SIEE) **de 10 ETP**.

– **Depuis janvier 2021**, le SIEE de la DINR reçoit **les déclarations de TVVI des entreprises étrangères** qui n’ont pas leur siège en France.

La DINR a indiqué au rapporteur que ces déclarations s’effectuent via **une téléprocédure nouvelle**. Toutefois, les entreprises doivent faire l’objet d’une immatriculation préalable. Elle anticipe donc un pic de charge en 2021 et 2022 compte tenu de la croissance forte du nombre d’entreprises gérées par la DINR.

– **À compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021, la DINR ne gèrera plus le MOSS.**

Comme rappelé ci-avant, la législation communautaire évolue à cette date pour intégrer la TVA sur la vente à distance transfrontalière des biens importés, avec notamment la suppression de la franchise de 22 euros.

---

(1) *Le SARH est une direction à compétence nationale rattachée au service des ressources humaines de la DGFIP. Ces missions recouvrent la gestion RH et la gestion budgétaire pour le compte des services centraux, des services déconcentrés ou des services à compétence nationale (arrêté du 26 juillet 2017 relatif au service d’appui aux ressources humaines de la direction générale des finances publiques).*

La DINR précise qu'un pôle national dédié d'une quinzaine de personnes a été créé à cet effet à Noyon, rattaché à la DDFiP de l'Oise. Ce transfert se justifie par le fait que le MOSS concerne déjà essentiellement des entreprises françaises résidentes. 1,5 ETP dédié au MOSS seront réaffectés sur d'autres activités du SIEE.

– La DINR doit également gérer les conséquences de l'accord du *Brexit*. Il s'agit de la gestion des **demandes de remboursement de TVA des entreprises britanniques**.

Ces demandes sont au format papier. La DINR a obtenu cette année un renfort de 5 ETP pour son service de remboursement de la TVA (SRTVA).

### 3. Qui gère l'impôt des non-résidents dans les autres pays ?

Le rapporteur a cherché à savoir quel est l'organisme en charge de la gestion de l'imposition des non-résidents dans les pays qui ont répondu au questionnaire, et plus précisément, **si cette gestion est distincte de celle des résidents** (direction ou service séparé).

#### – En Allemagne :

Dans le cadre du fédéralisme allemand, **les questions fiscales relèvent constitutionnellement des Länder**, sauf pour la législation qui est, en principe, nationale. Il n'y a donc ni équivalent de la DINR au niveau fédéral, ni structures de ce type au niveau des Länder.

Toutefois, le pays dispose d'une structure fédérale opérationnelle, l'Office central fédéral des impôts, le *Bundeszentralamt für Steuern* (BZSt), qui se trouve à Bonn. Il a principalement des compétences déléguées du ministère fédéral des finances (*Bundesministerium der Finanzen*) et de soutien aux Länder, notamment en ce qui concerne les contrôles fiscaux.

Si le BZSt est, entre autres, en charge de nombreuses missions relatives à la fiscalité internationale <sup>(1)</sup>, une partie seulement recoupe celles qui relèvent de la DINR en France comme, par exemple, les remboursements de la TVA des non-résidents, les crédits d'impôts d'entreprises étrangères, les restitutions ou les exonérations de retenues à la source, l'immatriculation fiscale. D'autres missions du BZSt ne correspondent pas à celles de la DINR, comme la gestion des obligations déclaratives des investissements à l'étranger ou la gestion des particuliers.

---

(1) Il est l'autorité compétente pour les assistances administratives internationales.

– **En Belgique :**

L'imposition des non-résidents relève de l'Administration générale de la fiscalité au sein du Service public fédéral des finances, qui est l'administration de droit commun. Les non-résidents doivent prendre contact avec le bureau de taxation qui se trouve à Bruxelles. Il n'y a donc pas de correspondance avec la DINR.

– **Au Canada :**

L'Agence du revenu du Canada (ARC) est l'entité fédérale qui gère indifféremment les résidents et les non-résidents. Cependant, la gestion des non-résidents est assurée par un service spécifique qui comprend deux bureaux, l'un est en charge des non-résidents des États-Unis, de France, du Royaume-Uni, du Danemark et des Pays-Bas (les pays où il y a le plus d'expatriés canadiens), l'autre des non-résidents domiciliés dans les autres pays.

– **En Italie :**

L'*Agenzia delle Entrate* gère l'imposition des non-résidents comme celle des résidents. L'*Agenzia* a cependant créé deux bureaux territoriaux dotés de compétences spécifiques : le centre opérationnel de Pescara, chargé du traitement des demandes de remboursement présentées par les non-résidents, et le centre opérationnel de Venise, qui a pour tâche de gérer la délivrance des déclarations relatives à la même catégorie de contribuables.

– **Au Luxembourg :**

L'administration chargée des non-résidents (RTS non-résidents) est distincte. Elle comprend 3 bureaux : un pour les non-résidents installés en France, un pour les non-résidents domiciliés en Allemagne, un pour les non-résidents des autres pays.

On se référera à l'annexe 1 s'agissant des autres pays. Il est constaté que **dans la majorité des pays, la gestion des résidents et des non-résidents est réalisée par la même administration.** Dans certains cas (Pays-Bas, Canada, Grèce), un service distinct est chargé de cette gestion. Seul le Luxembourg semble partager avec la France une structure administrative distincte.

## **B. LA DINR A OBTENU UN RENFORCEMENT CONSIDÉRABLE DE SES EFFECTIFS DEPUIS 2017**

À contre-courant de la tendance au sein de sa direction générale, la DINR a bénéficié depuis 2017 d'**une nette progression de ses effectifs**, afin de faire face, d'une part, à l'**élargissement de ses attributions** par rapport à l'ancienne DRESG (entreprises étrangères, TVVI), d'autre part, à l'**augmentation des populations gérées**. Son organisation s'est structurée et est aujourd'hui stabilisée. Son budget hors titre 2 est relativement modeste.

## **1. Les effectifs de la DINR ont fortement progressé depuis 2017, à contre-courant des autres directions**

La DINR compte au 1<sup>er</sup> janvier 2021 **453 emplois** d'agents titulaires et des postes d'agents contractuels, pour **422 ETP budgétés de titulaires**. À la différence de la plupart des directions de la DGFIP, la DINR a bénéficié, en raison des extensions de périmètre précédemment décrites, de schémas d'emplois en croissance dans les dernières lois de finances. À titre de comparaison, en 2017, la DINR regroupait un effectif de 349 emplois pour 321 ETP. **La progression de son effectif est donc de 30 % en quatre ans.**

La proportion de catégorie A est de 25 % de l'effectif, ce qui peut sembler faible au regard de la complexité des tâches à réaliser.

18 contractuels ont été recrutés fin 2019 pour une durée de deux ans **afin de traiter les procédures contentieuses sérielles** (« De Ruyter/Dreyer », « OBCL » et « OPCVM »). En outre, 2 contractuels ont été recrutés en novembre 2020 pour s'occuper de la partie informatique (application Rebeca et création des comptes de particuliers sur *impots.gouv.fr*) et 7 contractuels compensent les vacances de titulaire. À l'instar des autres directions de la DGFIP, la DINR connaît, en effet, **des difficultés de recrutement, en particulier dans la catégorie B.**

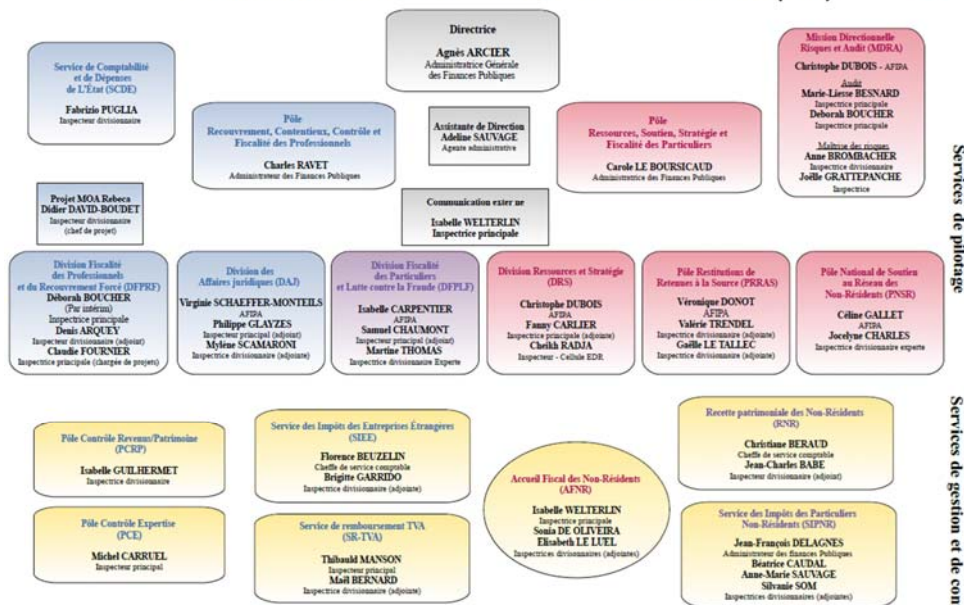
Interrogée par le rapporteur sur sa capacité à accomplir ses missions compte tenu de son effectif, la DINR lui a indiqué que l'effectif complété par les contractuels permettait de faire face à l'activité actuelle, « *sous réserve de missions nouvelles [...] et de l'augmentation des populations gérées* ». Elle ajoute qu'**il reste des « stocks » à résorber, notamment dans l'activité d'enregistrement des actes.**

## **2. La DINR est organisée autour de deux pôles, l'un pour les professionnels, l'autre pour les particuliers**

L'organisation de la DINR s'articule autour de **deux pôles**, l'un pour la fiscalité des professionnels, l'autre pour la fiscalité des particuliers, **une structure d'accueil** des non-résidents, un service comptable et plusieurs services de soutien ou de contrôle.

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION DES IMPÔTS DES NON-RÉSIDENTS (DINR)

24/03/2021



Services de pilotage

Services de gestion et de contrôle

a. L'accueil fiscal des non-résidents

L'accueil fiscal des non-résidents (AFNR) est le bureau au sein de la DINR en charge de la réception de toutes les demandes des usagers particuliers et professionnels non-résidents. Il a donc une activité de *front office*. Il est composé de 64 agents, dont un agent contractuel dédié à l'assistance pour la saisie des formulaires d'accès des espaces particuliers « non-résidents » sur le site *impots.gouv.fr*.

L'AFNR délivre aux particuliers et professionnels non-résidents les informations concernant l'assiette et le recouvrement. L'activité se répartit entre la fiscalité des particuliers, celles des professionnels (les entreprises étrangères sans établissement stable en France) et la fiscalité patrimoniale (droits d'enregistrement, successions).

L'accueil s'effectue **essentiellement à distance**, par téléphone ou via la messagerie sécurisée sur *impots.gouv.fr*. Les prises de rendez-vous s'effectuent sur le site internet précité, par téléphone ou au guichet à l'accueil physique.

En 2020, l'AFNR avait reçu de **particuliers non-résidents 134 854 appels téléphoniques et 102 377 messages**. Ces chiffres sont à comparer au nombre de contribuables particuliers gérés par la DINR (260 168). Un particulier non-résident va donc contacter l'AFNR au moins une fois par an en moyenne. En 2019, 335 264 appels avaient été reçus, soit presque trois fois plus. Le volume d'appels exceptionnellement élevé en 2019 s'explique par la mise en place du PAS. En 2020, les progrès réalisés pour l'accueil et le traitement des demandes ont permis un fort recul des demandes téléphoniques.

S'agissant des **professionnels**, les demandes de contact sont moins nombreuses : **13 247 appels téléphoniques et 13 207 messages** (pour 45 940 contribuables, soit 0,58 contact par établissement et par an en moyenne) en 2020. L'année précédente, 22 655 appels téléphoniques avaient été reçus. La division par deux du nombre d'appels reçus rend compte des efforts réalisés par la DINR pour l'accueil et le traitement des demandes des professionnels.

#### *b. Le service des impôts des particuliers non-résidents*

Le **service des impôts des particuliers non-résidents (SIPNR)** est en charge du **calcul de l'assiette, du contrôle et du recouvrement des impositions des particuliers** domiciliés fiscalement hors de France et des fonctionnaires et agents de l'État hors du territoire français.

Il compte 109 agents et comprend notamment un pôle « assiette et contrôle » et un pôle « recouvrement » (dont une équipe pour les recouvrements à fort enjeu) et trois cellules (« réclamations/contentieux », « *exit tax* » et « contrôle et expertise » pour le contrôle de l'assiette).

#### *c. Le service des impôts des entreprises étrangères*

Le **service des impôts des entreprises étrangères (SIEE)** est l'interlocuteur fiscal unique des **entreprises étrangères sans établissement stable en France**, mais y exerçant une activité économique imposable. Il gère notamment la TVA, la TVVI et diverses petites taxes, et assure l'**immatriculation des entreprises étrangères** (comme le font les CFE pour les entreprises françaises).

Ce service a un effectif de 46 agents, répartis entre plusieurs cellules (« recouvrement et expertise », « immatriculation », « remboursements de crédits de TVA » assistés d'experts PAS).

#### *d. Le service de remboursement de TVA*

Le **service de remboursement de TVA (SR-TVA)** est chargé d'instruire les demandes de remboursement de la TVA supportée en France par les entreprises étrangères non établies en France qui n'y réalisent pas d'opérations imposables.

Les demandes de remboursements des entreprises européennes sont effectuées sur un **portail électronique dans leur pays d'origine**. Les autres demandes sont traitées via un formulaire papier.

Ce service compte 45 agents.

#### *e. La recette patrimoniale des non-résidents*

La **recette patrimoniale des non-résidents (RPNR)** a le même rôle qu'un service départemental d'enregistrement (SDE) : elle reçoit pour enregistrement les déclarations et actes relatifs au patrimoine des particuliers et des entreprises domiciliées hors de France (successions, donations, transmissions à titre onéreux ou gratuit, cessions de parts sociales, etc.).

Elle compte 36 agents, répartis principalement entre trois pôles (« enregistrement », « gestion patrimoniale » et « recouvrement »).

*f. Les services de contrôle*

La DINR est dotée de deux services de contrôle :

– le **pôle « contrôle revenus/patrimoine »** (PCRP) (13 agents) spécialisé dans le **contrôle sur pièces des dossiers de particuliers**. Il travaille en collaboration avec la DNVSF et la DNEF ;

– le **pôle « contrôle expertise »** (PCE) (10 agents) spécialisé dans le **contrôle sur pièces des entreprises étrangères**. Il travaille en collaboration avec la DIRCOFI et la DNEF.

*g. Les services juridiques*

Le pôle « **Restitutions de retenues à la source** » (PPRAS), qui compte 34 agents (dont **10 agents contractuels dédiés au contentieux « OPCVM »**), est compétent pour toutes les réclamations **en matière de retenue à la source** en matière de :

– **traitements, salaires et revenus non commerciaux** perçus par les non-résidents ;

– **revenus de capitaux mobiliers** ;

– tous autres prélèvements  **dus sur des produits financiers**.

La **division des affaires juridiques** (DAJ), qui comprend 31 agents (dont **8 agents contractuels dédiés au contentieux « Dreyer/De Ruyter »**), est compétente pour toutes les affaires contentieuses dépassant le seuil de délégation des autres services de la DINR. Elle est également en charge des rescrits.

*h. Le service de comptabilité et de dépenses de l'État*

Le service de comptabilité et de dépenses de l'État (SCDE), qui compte 12 agents, est un service de direction **agissant pour le compte de la directrice de la DINR en tant que comptable principal**. Il tient la comptabilité générale de l'État, élabore le compte annuel de gestion. Il effectue également les remboursements de TVA et les paiements des contentieux de série précédemment mentionnés, ainsi que le calcul et la mise en paiement des intérêts moratoires.

**3. Une forte croissance du nombre de contribuables non-résidents**

Le rapporteur a pu constater que les populations contribuables de non-résidents gérés par la DINR sont en nette augmentation :



– pour les foyers particuliers : **260 168 en 2020**, 254 095 en 2019, 229 623 en 2017, soit + **13 % depuis 2017** ;

– pour les sociétés étrangères : **45 940 en 2020** (entreprises identifiées à la TVA et/ou au PAS), 23 255 en 2017, soit + **97 % depuis 2017**.

**L'activité « professionnels » a donc connu une progression exceptionnelle sur les trois dernières années**, ce qui rend compte du positionnement particulier de la DINR dans le dispositif d'expansion économique de la France à l'étranger. Les demandes d'immatriculation d'entreprises étrangères ont été soutenues en 2020, malgré la crise sanitaire (7 372 contre 6 191 en 2020). La mise en place cette année de la téléprocédure pour la TVVI devrait contribuer à accroître les demandes d'immatriculation jusqu'en 2022.

Les enregistrements d'actes réalisés par la DINR sont également plus nombreux en 2020 qu'en 2017 : **33 801 actes ont été reçus en 2020** contre 24 699 en 2017 (+ 37 %).

La DINR pourrait se trouver dans **une situation de tension au niveau de ses effectifs** si les populations gérées devaient continuer à croître sur le rythme observé ces dernières années, et plus encore, si celui-ci devait s'accélérer, notamment en cas d'évolution des modalités de recouvrement comme la suppression du caractère libératoire de la retenue à la source qui était envisagée par la réforme de 2019.

#### **4. Le budget relativement modeste de la DINR**

**La DINR ne dispose d'aucune ressource interne dans les domaines RH, budgétaire, immobilier ou logistique.** La totalité de l'effectif est dédiée à des tâches opérationnelles.

Comme indiqué *supra*, c'est le SARH qui prend en charge le financement des chantiers dans les domaines d'appui énumérés pour le compte de la DINR, celle-ci assurant le pilotage.

Le budget globalisé de fonctionnement de la DINR et du SARH est d'environ **0,95 million d'euros** en 2020. Ce montant ne comprend pas les dépenses d'action sociale qui relèvent du programme 218 géré par le SGMEF. Il faut également ajouter les loyers budgétaires et le nettoyage des locaux (**0,36 million d'euros** par an) pris en charge par le SGMEF qui est gestionnaire de l'immeuble.

S'agissant des **dépenses en lien avec les contentieux et frais de poursuite**, il convient de distinguer, d'une part, **les dépenses de remboursements de frais de contentieux fiscaux** (par exemple, frais de constitution de garantie, frais irrépétibles, dépens), d'autre part, **celles de remboursements de frais de contentieux non liés à la fiscalité**.

Les premières sont prises en charge sur les programmes 200 et 201 de la mission *Remboursements et dégrèvements* <sup>(1)</sup>. Le tableau suivant récapitule l'évolution de ces dépenses.

*(en euros)*

	Montants de la dépense			
	2017	2018	2019	2020
Remboursement de frais de contentieux ou de poursuite	201 402	217 347	126 098	327 801

Source : DINR.

Les secondes sont prises en charge par le programme 156.

La DINR n'a pas de budget pour ses dépenses d'investissement.

**Le budget hors titre 2 de la DINR est donc relativement modeste.**

### C. L'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE LA DINR

La DINR participe directement à l'**attractivité internationale de la France** en étant l'interlocuteur unique des non-résidents en matière fiscale. Il y a donc un enjeu cardinal dans l'amélioration de l'accueil et du traitement des dossiers d'une population qui ne cesse de croître et qui manifeste de manière récurrente son insatisfaction.

La DINR s'est lancée dès 2017 dans **de plusieurs chantiers informatiques** afin d'automatiser progressivement différentes tâches spécifiques au traitement de la situation fiscale des non-résidents. Parallèlement, **une logique de performance** a été initiée pour optimiser l'**accueil des non-résidents** autour d'outils modernes de relations à l'utilisateur. Enfin, la DINR doit également gérer **un stock important de contentieux** dont certains sont majeurs (contentieux « OPCVM » et « De Ruyter / Dreyer »).

#### 1. La résorption de la dette technologique

Avant la création de la DINR, **de nombreuses activités de la DRESG** **faisaient l'objet d'opérations manuelles, faute de pouvoir utiliser en l'état des applicatifs nationaux qui n'étaient pas conçus pour le traitement automatisé de la fiscalité spécifique des non-résidents.** Cette limitation avait, bien entendu, des répercussions négatives sur la qualité du service aux usagers.

La décision de créer une direction spécifique pour les non-résidents a coïncidé avec la volonté de **résorber cette dette technologique.** Au sein de la programmation informatique plus large de la DGFIP, des chantiers ont été priorités

---

(1) Jusqu'en 2020, elles étaient imputées sur le programme 156.

dès 2017 pour mettre à niveau le SI de la DINR avec, d'une part, la mise à jour d'applicatifs nationaux utilisés par la DGFIP, d'autre part, le développement par la DINR d'applications informatiques très spécialisées (*exit tax*, formalités des entreprises, etc.).

#### **a. L'adaptation des applicatifs nationaux**

S'agissant des **particuliers**, les principaux développements ont concerné la qualité de la relation aux usagers et la gestion de la RAS :

– **l'adaptation du service de déclarations en ligne des revenus** : en 2018, il a été procédé à la modification du parcours usager pour les non-résidents afin de **déterminer automatiquement leur régime d'imposition**. En 2020, il a été instauré **un calcul automatique du taux moyen**. Il est prévu cette année d'autres fonctionnalités du parcours concernant l'intégration dans les avis d'imposition de la RAS prélevée et la lisibilité du taux moyen (insertion des pensions, des revenus non commerciaux).

#### **Les nouveaux moyens d'aide et de contact usagers de la DINR**

Les développements informatiques, récents ou prévus, destinés à faciliter l'accessibilité et l'expérience de l'utilisateur sont particulièrement nombreux :

- mise en place en 2020 d'un dispositif de *co-browsing* qui permet à l'agent de la DINR d'avoir accès à l'écran de l'utilisateur pour mieux le guider ;
- mise en place de la fonctionnalité « *chat* » avec les usagers, prévue cette année ;
- mise en place d'un accusé de réception automatique aux messages sécurisés permettant de mieux mesurer le temps réel de réponse (prévu) ;
- mise en place de la visiophonie et de la fonctionnalité « *call back* » (rappel téléphonique) (demandé).

– **l'adaptation des outils dédiés à la gestion des impôts des particuliers**. Deux développements ont été réalisés : l'intégration automatique de l'adresse du contribuable à l'étranger dans TéléIR <sup>(1)</sup> et Iliad <sup>(2)</sup>, et le signalement des déclarations en ligne comportant une RAS.

La DINR précise que restent à l'étude les sujets d'amélioration suivants :

- la **gestion de l'année du départ à l'étranger ou du retour de l'étranger** qui rend nécessaire à ce jour **un retraitement manuel systématique** de la déclaration par un agent de la DINR ;
- la **régularisation de la RAS** au moment de la déclaration.

---

(1) Outil de déclaration en ligne des revenus des particuliers par téléprocédure.

(2) Informatisation locale de l'inspection d'assiette et de documentation (application de la DGFIP).

**L'automatisation de la régularisation de la RAS ne peut pas être mise en œuvre tant que la fiscalité des non-résidents n'est pas stabilisée.** Néanmoins, la DINR a indiqué au rapporteur que « *la possible automatisation des restitutions de RAS, à l'image de ce qui existe pour le PAS des résidents, fait l'objet d'études* ».

– **le projet « e-enregistrement »** : il s'agit d'un projet national d'automatisation de l'enregistrement des actes (déclarations de dons manuels, de successions, de cessions de droit sociaux) qui doit être déployé progressivement de 2021 à 2024. L'accès à ce service en ligne se fera via l'espace sécurisé du déposant. Des travaux sont en cours afin de permettre aux déposants relevant de la DINR d'accéder au service.

La DINR précise que l'application des conventions fiscales peut constituer une difficulté pour certains des actes, mais la DINR espère cependant obtenir à terme des gains de productivité, car **toute l'activité d'enregistrement est aujourd'hui manuelle.**

S'agissant des **entreprises**, les développements concernent en particulier les guichets de TVA (MOSS et OSS), la téléprocédure pour la TVVI et la refonte de l'outil de gestion des remboursements de TVA :

– **le nouvel applicatif pour la gestion du guichet unique de TVA (OSS)** qui sera opérationnel le 1<sup>er</sup> juillet 2021 intégrera des liaisons automatiques avec le logiciel Médoc qui gère les créances et restes à recouvrer. Jusqu'à présent, l'encaissement de la TVA étrangère était géré manuellement ;

– **la mise en place de la téléprocédure pour la TVVI.** La téléprocédure n'intègre pas la possibilité d'envoi des pièces complémentaires qui restent à traiter au format papier. La DINR souhaite cette possibilité technique dont la faisabilité n'est pas certaine ;

– **la refonte de l'outil Rebeca de gestion des remboursements de TVA (projet Artene).** Elle a été lancée en septembre 2020 et pourrait être fonctionnelle en 2023 ou 2024. La nouvelle application permettra d'unifier et d'intégrer la transmission des demandes venant des portails des pays tiers, d'automatiser certaines tâches et d'avoir une traçabilité du traitement des dossiers. Il est attendu une diminution des manipulations de documents papier et d'échanges, mais une partie du processus restera manuelle. Ce projet d'envergure mobilise trois personnes au sein de la DINR.

#### ***b. Le développement par la DINR d'applications « métier »***

Au-delà de ces chantiers menés en liaison avec les services centraux de la DGFIP, la DINR assure, pour son propre compte, le développement et la maintenance d'applications informatiques locales. Il s'agit d'applications très spécifiques :

– **Application Exit Tax** pour la gestion du mécanisme fiscal d'*exit tax* sur les plus-values latentes lors d'un départ à l'étranger ;

– **Application Ipster** pour la gestion de l'immatriculation des entreprises étrangères, en tant que centre de formalités des entreprises ;

– **Application Cipango** pour la gestion des comptes d'imputation provisoire et leur apurement. À ce propos, la DINR souligne l'importance de ces comptes « *compte tenu de virements effectués en désordre et mal identifiés par les entreprises étrangères et les particuliers non-résidents* ». Il s'agit d'une autre difficulté de gestion propre aux non-résidents.

**Le rapporteur tient à saluer les efforts significatifs réalisés par la DINR au cours des trois dernières années pour développer l'automatisation des process.**

**La fiscalité complexe des non-résidents et la variété des missions de la DINR ont rendu nécessaire cette mise à niveau qui, toutefois, ne permettra pas de supprimer les tâches manuelles indispensables pour traiter des situations individuelles aussi diverses.**

## **2. Améliorer la qualité de l'accueil et l'accessibilité des usagers aux services proposés par la DINR**

La complexité de la fiscalité des non-résidents (par rapport à celle des résidents) implique des erreurs déclaratives et des temps d'échanges plus longs pour répondre aux questionnements légitimes des contribuables. L'accueil est essentiel. La porte d'entrée des contribuables non-résidents est l'**accueil fiscal des non-résidents (AFNR)**.

### ***a. Un nouveau serveur vocal interactif permet de mieux piloter l'accueil***

Afin d'améliorer l'accueil, parfois critiqué par les usagers, **une grande partie des effectifs obtenus en renfort en septembre 2020 a été affectée à l'AFNR**, soit 21 nouveaux agents et une encadrante, portant les effectifs de l'AFNR à 64.

La DINR indique que « *le calibrage global de la structure en effectifs a été estimé pour permettre une prise en charge de l'ensemble des demandes* ».

Le tableau ci-dessous donne une idée de la volumétrie des contacts reçus par les agents de l'AFNR selon le canal utilisé :

Modalité d'accueil	2019			2020		
	Particulier	Professionnel	Enregistrement	Particulier	Professionnel	Enregistrement
Appels téléphoniques	335 264	22 655	21 929	134 854	13 247	14 886
E contact courriels	93 519	13 148	5 756	102 377	13 207	5 832
Accueil physique	6 376	72	1 808	1 046	21	626

Source : DINR

Les contacts s'effectuent par téléphone, messagerie sécurisée ou courriels, et en accueil physique. Celui-ci a été affecté en 2020 par les conditions sanitaires. Le nombre important d'appels téléphoniques reçus en 2019, surtout de la part des particuliers, s'explique par la mise en place du prélèvement à la source (PAS).

À cette occasion, l'AFNR a mis en place **un nouveau serveur vocal interactif (SVI)**. Le SVI fournit **des données statistiques** concernant les appels traités, permettant ainsi un meilleur pilotage de la qualité du service aux usagers.

Le tableau suivant rend compte de l'évolution de ces indicateurs depuis la mise en place du SVI :

	2019	2020
Nombre d'appels traités par agent et par jour	37,52	34,20
Nombre d'usagers ayant eu un agent au téléphone / nombre d'usagers ayant demandé un agent	45,79 %	78,74 %
Taux d'appels traités par un agent ou un message conclusif du serveur vocal interactif (SVI)	27,51 %	63,76 %

Source : DINR

Ces indicateurs montrent une nette amélioration du service. Par ailleurs, le temps d'attente moyen a diminué en 2020 (8 min. 37 contre 10 min. 54 en 2019).

Les réponses au questionnaire (*voir annexe*) montrent que **l'AFNR n'accuse pas de retard par rapport aux autres structures d'accueil des non-résidents (lorsqu'elles existent) d'autres pays s'agissant des modes de contacts**. Certains pays (Autriche, Canada par exemple) ont des accueils restreints qui s'appuient encore sur le courrier postal et le télécopieur.

#### ***b. La mise en place d'un dispositif de mesure de la performance***

Un dispositif de performance a été conçu en 2017 pour la DINR. Il comprend **des indicateurs et des repères d'activité associés à des orientations**. Six orientations ont été définies :

– Objectif n° 1 : **atteindre une qualité de service aux usagers non-résidents améliorée en termes d'accueil et de gestion ;**

– Objectif n° 2 : **maintenir une action résolue de recouvrement spontané et forcé ;**

– Objectif n° 3 : **agir sur la sécurisation des processus et leur simplification ;**

– Objectif n° 4 : **renforcer la production et le positionnement de la DINR au sein de la DGFIP ;**

– Objectif n° 5 : **faire face à la charge du contentieux classique non-résidents et des contentieux de séries ;**

– Objectif n° 6 : **faire avancer les chantiers majeurs de réforme pour la DINR.**

Le tableau suivant rend compte de l'évolution des indicateurs portant sur l'objectif n° 1 de la DINR, à savoir **la satisfaction de l'utilisateur et le traitement des réclamations.**

**ÉVOLUTION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE INTERNES À LA DINR  
CONCERNANT LA SATISFACTION DES USAGERS**

(en %)

	2018		2019		2020	
	Réalisation	Cible	Réalisation	Cible	Réalisation	Cible
Taux de réponses en moins de 30 jours aux demandes adressées au conciliateur	85,77	80,00	83,60	80,00	83,90	80,00
Taux de premiers mémoires produits dans le délai de 6 mois, en incluant les stocks de plus de 3 mois	70,06	65,00	81,50	70,00	80,80	75,00
Taux de réclamations contentieuses en matière d'IR, de TH et de CAP* traitées dans le délai de 30 jours.	68,77	83,00	65,00	80,00	56,30	70,00
Indice de satisfaction des usagers non-résidents	-		-		73,98	65,00
Pourcentage de questions traitées dans un délai de 21 jours	71,83		81,67		81,35	80,00

Source : DINR

Les résultats de l'année 2020, atypique, doivent être interprétés avec prudence et ceux de 2021 seront donc scrutés avec attention. L'indice de satisfaction des usagers a été créé en 2020 et demandera également à être confirmé en 2021.

**Le rapporteur se félicite de cette démarche de performance qui va permettre de mesurer le service apporté par la DINR et de mieux appréhender la part d'insatisfaction due aux frictions administrations et celle due à une fiscalité complexe et parfois déroutante.**

***c. Le taux de télédéclaration des non-résidents est élevé mais des retraitements manuels sont fréquemment nécessaires***

Le rapporteur s'est également intéressé au **taux de déclarations en ligne** qui est représentatif de la modernité d'un système déclaratif.

**TAUX DE DÉCLARATION EN LIGNE DES CONTRIBUABLES NON-RÉSIDENTS EN 2018  
(OBSERVATION SUR LES DIX PAYS AYANT LE PLUS DE CONTRIBUABLES NON-RÉSIDENTS)**

Rang	Pays	Population totale gérée par la DINR	Déclarations en ligne			
			Intégrées	Retraitées	Total	Taux de déclaration en ligne
1	Belgique	26 503	8 655	8 171	16 826	63,49 %
2	Royaume-Uni	22 419	9 756	4 472	14 228	63,46 %
3	États-Unis	21 069	8 630	4 074	12 704	60,30 %
4	Italie	16 993	6 912	2 166	9 078	53,42 %
5	Suisse	16 105	7 239	3 320	10 559	65,56 %
6	Allemagne	14 023	4 955	3 301	8 256	58,87 %
7	Espagne	12 962	3 931	3 931	7 862	60,65 %
8	Canada	9 613	3 620	3 272	6 892	71,69 %
9	Portugal	8 130	1 765	2 260	4 025	49,51 %
10	Maroc	5 321	2 227	1 594	3 821	71,81 %

Source : DINR

**La déclaration par voie électronique est obligatoire depuis 2019** pour tous les contribuables particuliers dont la résidence principale est équipée d'un accès à l'internet <sup>(1)</sup>. Au niveau national, **le taux de télédéclaration était de 68 %** en 2019. Au niveau de la DINR, compte tenu des caractéristiques des populations gérées, globalement plus familiarisées avec les moyens de communication numérique que les résidents du fait de l'éloignement, ce taux était supérieur et atteignait **73 %**.

**En 2020, le taux national a fortement progressé à 87 %**, du fait de l'intégration de la déclaration automatique qui a concerné 10,7 millions de contribuables. **Le taux de télédéclaration des particuliers non-résidents a également augmenté**, mais dans une moindre proportion, **pour atteindre 78 %**. Il convient toutefois de rappeler que les non-résidents ne sont pas concernés par la déclaration automatique.

Entre 2018 et 2020, le nombre de télédéclarants particuliers non-résidents est passé de 150 504 à 185 827 (+ 23 %). Me Yasumoto souligne que cette progression pourrait être freinée par le fait que « *les contribuables étrangers non-résidents confient fréquemment leurs affaires fiscales à un tiers professionnel. Or, du fait de l'absence de voie dématérialisée dédiée aux tiers professionnels, les déclarations réalisées par notre cabinet se font principalement sous format papier* ». Une autre raison avancée est « *la difficulté pour les primo-déclarants de*

(1) Article 1649 quater B quinquies du code général des impôts.



*s'enregistrer en créant leur espace en amont du dépôt de la déclaration* ». Cette difficulté est également rapportée par l'Union des Français de l'étranger (UFE). La DINR a ainsi affecté depuis 2020 un agent pour assister les usagers lors de la création de leur espace personnel.

En outre, comme le souligne la DINR, les télédéclarations des non-résidents nécessitent souvent un retraitement manuel : pour la campagne déclarative de 2020, **le taux de retraitement manuel atteint 44,1 % alors qu'il n'est que de 2,5 % au niveau national.**

**Le rapporteur relève que ce « grand écart » rend bien compte de la difficulté qu'ont les particuliers non-résidents à remplir correctement leur déclaration alors que les moyens techniques qui leur sont désormais offerts sont comparables à ceux mis à disposition des résidents. Il y a donc bien une difficulté spécifique pour les contribuables non-résidents liée à la compréhension de la règle fiscale, que l'innovation technologique ne permettra pas de surmonter.**

### **3. Progresser dans le traitement des contentieux de série**

La DINR a repris en 2017 **la gestion des contentieux** en cours en lien avec la fiscalité des non-résidents. Elle reçoit également chaque année de nouveaux dossiers.

#### ***a. Des réclamations nombreuses mais à enjeux limités***

Le tableau ci-après récapitule **le nombre de dossiers contentieux** (tous dossiers, de série ou non) reçus à la DINR de 2017 à 2020 :

	2017	2018	2019	2020
Nombre de contentieux reçus	29 789	29 201	30 644	25 528

*Source : DINR*

Le nombre de contentieux nouveaux est d'environ 30 000 par an, ce qui peut sembler important au regard des 306 000 contribuables concernés. Cependant, la plupart des réclamations portent sur des montants réduits.

#### ***b. Les montants à enjeux ont trait aux contentieux de série***

Le tableau qui suit retrace **les dégrèvements** (hors intérêts moratoires), imputés sur le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, générés par ces contentieux.

*(en millions d'euros)*

	2017	2018	2019	2020
Montant des dégrèvements ordonnancés	1 210,00	844,06	1 181,46	2 419,81

Source : DINR

Le tableau suivant rend compte des **enjeux financiers particulièrement élevés représentés par les montants annuellement contestés** :

*(en millions d'euros)*

	2017	2018	2019	2020
Enjeux financiers	3 158,08	1 541,6	2 402,73	1 974,51

Source : DINR

Interrogée par le rapporteur, la DINR a indiqué que **le stock d'affaires contentieuses non encore traitées à ce jour représente un enjeu financier d'environ 6,1 milliards d'euros** (hors intérêts moratoires).

Les **dix dossiers contentieux aux enjeux unitaires** les plus importants concernent tous la retenue à la source (RAS) et sont liés, pour sept d'entre eux, **au contentieux « OPCVM »**.

Ces dossiers représentent un enjeu total de **590 millions d'euros**, soit près de 10 % du stock. Les années contestées sont très variables et parfois anciennes, illustrant ainsi la complexité de certains dossiers.

N° affaire	Impôt contesté	année contestée	Date arrivée à la direction	Droits contestés
<b>B31-RE-2020-9004</b>	RAS	2018-2019	24/12/2020	109 445 800,00 €
<b>B31-TA-2020-99</b>	RAS	1999-2004	04/02/2020	90 011 167,00 €
<b>B31-TA-2019-564</b>	RAS	2015-2017	16/09/2019	73 861 136,00 €
<b>B31-TA-2019-953</b>	RAS	1997-2002	05/12/2019	52 511 757,00 €
<b>B31-TA-2014-87</b>	RAS	2008-2011	29/04/2013	50 975 228,00 €
<b>B31-RE-2016-1898</b>	RAS	2013-2014	30/12/2015	49 662 737,00 €
<b>B31-TA-2019-545</b>	RAS	2015-2017	17/09/2019	43 221 884,00 €
<b>B31-TA-2019-832</b>	RAS	2009-2012	30/10/2019	40 662 992,00 €
<b>B31-TA-2019-922</b>	RAS	2016	05/12/2019	40 000 000,00 €
<b>B31-TA-2019-831</b>	RAS	2015-2016	31/10/2019	39 725 838,00 €
<b>TOTAL</b>				<b>590 078 539,00 €</b>

Selon la DGFIP, « *le flux continue à entrer mais est en diminution. L'attention a été portée sur les réclamations à plus fort enjeu, de façon à limiter le montant des intérêts moratoires* ».

L'apurement progressif des contentieux de série correspond à l'objectif n° 5 du dispositif de performance précédemment mentionné. Aussi, la DINR suit **plusieurs indicateurs de suivi des contentieux de série** « OPCVM » et « De Ruyter / Dreyer » synthétisés dans le tableau suivant.

**CONTENTIEUX « DE RUYTER » ET « OPCVM » : NOMBRE DE RÉCLAMATIONS TRAITÉES  
PAR LA DINR ET MONTANT DES DÉGRÈVEMENTS PRONONCÉS**

(en euros)

	2017	2018	2019	2020
Nombre de réclamations « <b>de Ruyter</b> » traitées au cours de l'année N	11 777	2 066	2 859	287
Montant des dégrèvements prononcés au cours de l'année N	45 594 770	4 592 762	9 494 981	2 699 319
Nombre de réclamations traitées « <b>OPCVM</b> » au cours de l'année N	-	3 772	1 545	2 911
Montant des dégrèvements prononcés par le Pôle Restitution de Retenues à la Source (PRRAS) en année N	-	344 619 048	268 361 034	1 635 032 592
Montant des décaissements réalisés par le Service de Comptabilité et de Dépenses de l'État (SCDE) en année N	-	451 759 131	347 507 760	2 156 072 130

Source : DINR

La gestion de ces contentieux a nécessité le recrutement de 18 contractuels et mobilise plusieurs services de la DINR (DAJ, PPRAS, SCDE).

S'agissant du contentieux de série « De Ruyter / Dreyer », la DINR a indiqué au rapporteur qu'il restait 9 131 réclamations à traiter au 31 décembre 2020. Pour le contentieux « OPCVM », 9 137 réclamations restent à traiter à la même date.

**Le contentieux « OPCVM »**

Le contentieux « OPCVM » (organismes de placement collectif en valeurs mobilières) résulte de la décision Santander du 10 mai 2012 de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Cette dernière a jugé **contraire à la libre circulation des capitaux** l'imposition des dividendes de source française payés à des OPCVM résidents dans d'autres États alors qu'ils étaient exonérés pour les OPCVM établis en France. L'article 6 de la loi n° 2012-958 de finances rectificative pour 2012 met en conformité le droit national avec le droit européen. En ce qui concerne les États non membres de l'Union européenne, l'exonération est désormais conditionnée à la coopération fiscale des États concernés.

### **Le contentieux « De Ruyter / Dreyer »**

Dans sa décision « De Ruyter » en date du 26 février 2015, la CJUE a jugé que, même si les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine sont perçus par la France indépendamment de l'exercice de toute activité professionnelle de la personne assujettie, ces derniers relèvent du champ d'application du Règlement européen n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 qui prévoit le **principe d'interdiction du cumul des législations applicables en matière de sécurité sociale** (article 13 §1).

À la suite de cette décision, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a opéré une modification de l'affectation des prélèvements sociaux sur les revenus du capital des non-résidents vers le fonds de solidarité vieillesse (FSV). Dans un arrêt « Dreyer » du 1<sup>er</sup> juillet 2019, le Conseil d'État a jugé que **les dispositions prises en LFSS pour 2016 n'avaient pas permis d'assurer la mise en conformité des prélèvements sociaux des non-résidents avec le droit européen** et plus particulièrement, à la réglementation portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres de l'UE.

Tirant les conséquences de cet arrêt, le rapporteur a déposé, lors de l'examen du PLFSS pour 2019, **un amendement n° 1487 visant à ce que la France se conforme pleinement à la décision de la CJUE en supprimant les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine perçus en France par les non-résidents établis dans un État membre**. Cet amendement a été adopté avec l'avis favorable du Gouvernement. L'article 26 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 supprime ainsi les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine perçus en France pour les non-résidents de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse.

### **III. CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL**

L'imposition des non-résidents est complexe, pour les contribuables concernés eux-mêmes pour qui elle génère des frictions voire des frustrations, mais également pour l'administration qui est chargée de l'appliquer. Pour la DINR, cette complexité tient notamment à :

– **la concomitance de la retenue à la source spécifique aux non-résidents et du prélèvement à la source**, donc de barèmes différents, ce qui génère des erreurs déclaratives ;

– **l'application de taux minimum** d'imposition, spécifique à la France, et **la prise en compte des revenus mondiaux** ;

– **la mise en œuvre de nombreuses conventions fiscales** ;

– **la nécessité de traiter manuellement de nombreuses situations individuelles et de nombreuses tâches qui ne seront jamais automatisables**.

Ainsi, la longue liste des chantiers informatiques ouverts au sein de la DINR rend compte d'une dette technologique qui est avant tout le miroir de la complexité de la fiscalité des non-résidents.

**Ces investissements commencent, certes, à porter aujourd’hui leurs fruits ainsi qu’en témoignent les indicateurs de performance. Cependant, la complexité particulière de la fiscalité des non-résidents restera un obstacle à la pleine satisfaction du contribuable, auquel il semble difficile de pouvoir remédier, quels que soient les investissements réalisés par la DINR.**

S’il apparaît nécessaire de **veiller à l’adéquation des effectifs de la DINR** avec la montée en charge des populations gérées et l’extension des missions fiscales qui lui sont confiées, et de **poursuivre les efforts en matière de développement de l’outil informatique** pour améliorer *in fine* la rapidité et la fiabilité du traitement des dossiers et pour moderniser les outils de travail des agents confrontés à des cas individuels par nature complexes et divers, **il apparaît tout aussi clairement, au terme de cette évaluation, que la solution des problèmes de la DINR est sans doute plus à chercher du côté de Bercy et du législateur qu’à Noisy-le-Grand.**



## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion de 17 heures 15, le mardi 1<sup>er</sup> juin 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial sur les crédits des missions Gestion des finances publiques et de ressources humaines et Action et transformation publiques.*

*Le [compte rendu](#) et la [vidéo](#) de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.*

\*

\* \*





## PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Dans le cadre de l'exécution budgétaire 2020 :

– au titre du programme 156 : Mme Marine Camiade, cheffe du service stratégie, pilotage, budget à la direction générale des finances publiques (DGFIP), M. Xavier Michelet, sous-directeur du budget, de l'achat et de l'immobilier, et M. Jean-Michel Vern, chef du bureau de la performance, de la stratégie et du soutien au réseau ;

– au titre du programme 218 : Mme Marie-Anne Barbat-Layani, secrétaire générale des ministères économiques et financiers (SG MEF), M. Fabrice Beaulieu, sous-directeur des affaires financières et de la maîtrise des risques, Mme Isabelle Peroz, sous-directrice de la gestion financière et des achats, M. Thierry Pernin, adjoint au chef de bureau de dépenses HT2 des programmes 134 et 218, Mme Véronique Carnoli, cheffe du bureau emploi et masse salariale des programmes 134 et 218, M. Grégoire Parmentier, chef du service de la délégation synthèse, coordination, innovation, et M. Jérôme Combier, chef du service de la délégation aux systèmes d'information ;

– au titre du programme 302 : Mme Isabelle Braun-Lemaire, directrice générale des douanes et droits indirects (DGDDI), M. François Bolard, sous-directeur des finances et des achats et M. Alexandre Canesson, chef du bureau finances et immobilier ;

– au titre du programme 348 : M. Alain Resplandy-Bernard, directeur de l'immobilier de l'État (DIE), M. Nicolas Blondel, chef de l'équipe projet de la DIE, M. Joël Byé, chef du bureau expertises de l'immobilier de l'État, et M. Ludovic Ulan, bureau expertises de l'immobilier de l'État ;

– au titre du programme 349 : M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique (DITP) ;

– au titre du programme 351 : M. Nicolas de Saussure, chef du service du pilotage des politiques de ressources humaines (DGAFP), Mme Nathalie Green, sous-directrice de la synthèse statutaire, de la gouvernance et des partenariats, Mme Stéphanie Freyburger, cheffe du bureau de la stratégie, de la gouvernance interministérielle et territoriale des politiques de ressources humaines et de l'appui aux réformes (STRATRH) et Mme Mélanie Gaultier, adjointe à la cheffe du bureau STRATRH ;

– au titre du programme 352 : M. Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du numérique (DINUM) ;

– sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » : MM. Jérôme Véronneau et Benoît Malbrancke, rapporteurs, et

M. Louis-Paul Pelé, contre-rapporteur de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la Cour des comptes ;

– sur la mission « Action et transformation publiques » : Mme Livia Saurin, rapporteure, et Mme Mathilde Lignot-Leloup, contre-rapporteure de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la Cour des comptes.

**Table-ronde des organisations représentatives des personnels de la DGFIP :**

– Mme Anne Guyot-Welke, secrétaire générale de Solidaires finances publiques et Mme Laure Duthilleul, secrétaire nationale ;

– Mme Hélène Fauvel, secrétaire générale de FO finances publiques, MM. Olivier Brunelle et Jean-Paul Philidet, secrétaires généraux adjoints ;

– M. Pierre Bourgoïn, secrétaire général de la CFDT finances publiques et M. Michaël Saint-André, secrétaire national ;

– Mme Fanny de Coster, secrétaire générale de la CGT finances publiques et M. Olivier Villois, secrétaire national ;

**Table-ronde des organisations représentatives des personnels de la DGDDI :**

– Mme Manuela Donà, secrétaire générale du SNAD-CGT et M. Nicolas Oudin, secrétaire national ;

– Mme Marie-Jeanne Catala, secrétaire générale du SND-FO et M. Emmanuel Fournigault, secrétaire général du SNCD-FO ;

– M. David-Olivier Caron, secrétaire général de la CFDT Douane et M. Christophe Abadie, secrétaire national ;

– MM. Fabien Milin et Philippe Bock, secrétaires généraux de Solidaires Douanes.

**Dans le cadre de l'évaluation :**

– M. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques (DGFIP) et M. Audran Le Baron, chef du service de la gestion fiscale ;

– Mme Agnès Arcier, directrice des impôts des non-résidents (DINR), M. Charles Ravet, chef du pôle Recouvrement, contentieux, contrôle et fiscalité des professionnels, et Mme Carole Le Boursicaud, cheffe du pôle Ressources, soutien, stratégie et fiscalité des particuliers ;

– Me Magda Yasumoto, avocate associée chez Deloitte Taj, spécialisée en mobilité internationale ;

– M. François Barry Delongchamps, président de l’Union des français à l’étranger (UFE) et Mme Françoise Conestabile, présidente de l’UFE Lisbonne ;

– Mme Paula Ciuraj, chef du service *Assets, residence and valuation, personal tax international* au HMRC (administration fiscale britannique), M. Jonathan Aldcroft, responsable de la conformité *Wealthy medium business compliance team, charities large partnership and international*, et M. Thomas Bugimbi, responsable des relations internationales au HMRC ;

Contributions écrites (via le CERDP) :

– M. Mathias Kersten, Bundestag (Allemagne) ;

– Mme Marlies Meyer, ministère des finances (Autriche) ;

– M. Bilal Asa, Chambre des représentants (Belgique) ;

– M. Joseph Jackson, Parliament of Canada (Canada) ;

– Mme Blanca Hernandez Oliver, Congreso de los diputados (Espagne) ;

– M. Spyridon Galanis, Vouli ton ellinon – Parlement grec (Grèce) ;

– Mme Deena Tzadok, Knesset (Israël) ;

– Mme Estelle Beck, Chambre des députés (Luxembourg) ;

– M. Rob Starrenburg, Tweede Kamer des Staaten-generaal (Pays-Bas) ;

– M. Melchior Lourenço, Assembleia da Republica (Portugal) ;

– M. Antony Seely, House of Commons (Royaume-Uni) ;

– M. Vinzenz Tremp, Bundesversammlung (Suisse) ;

Contribution écrite (via le SER de Rome)

– Mme Laura Torrebruno, attachée fiscale.

## ANNEXE 1 : L'IMPOSITION DES NON-RÉSIDENTS DANS DOUZE PAYS TIERS DE L'OCDE

La présente synthèse s'appuie sur les réponses reçues, dans le cadre d'une consultation effectuée par l'intermédiaire du CERDP <sup>(1)</sup>, des assemblées parlementaires des États suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Espagne, Grèce, Israël, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suisse.

	Allemagne	Autriche	Belgique	Canada	Espagne	Grèce	Israël	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Suisse
<b>A. IMPOSITION DES NON-RÉSIDENTS</b>												
1. L'imposition des non-résidents dépend-elle de la nationalité du contribuable ?	Non	Non	Non	Non, sauf exceptions.	Non	Non	Non indiqué.	Non	Non	Non	Non	Non
2. L'imposition des non-résidents est-elle différente de celle des résidents fiscaux ?	Oui, les non-résidents ne bénéficient que de manière très limitée des réductions et crédits d'impôts. Les non-résidents d'un État membre de l'UE dont au moins 90% des revenus sont de source allemande ou ne dépassent pas 9 408 € peuvent être	Oui. Les non-résidents d'un État membre de l'UE dont au moins 90% des revenus sont de source allemande ou ne dépassent pas 11 000 € peuvent être assimilés à des résidents.	Oui, le code des impôts sur les revenus de Belgique prévoit un impôt distinct, dénommé « impôt des non-résidents ».	Oui, taux proportionnel au lieu d'un barème pour les résidents.	Oui, l'impôt sur le revenu des non-résidents (IRNR) est spécifique.	Oui, les non-résidents ne bénéficient pas de réductions et crédits d'impôt. Les résidents d'un État membre de l'UE dont au moins 90% des revenus sont de source grecque peuvent être assimilés à	Non indiqué.	Oui. Les résidents d'un État membre de l'UE dont au moins 90% des revenus sont de source luxembourgeoise (50% s'ils sont de nationalité belge) ou ne dépassent pas 13 000 € peuvent être assimilés à des résidents.	Oui. Les travailleurs frontaliers peuvent bénéficier du statut de non-résidents partiels. Les résidents d'un État membre de l'UE dont au moins 90% des revenus sont de source néerlandaise peuvent être assimilés à des résidents.	Oui. Existence du statut de non-résident habituel (RNH).	Oui. Le système fiscal britannique repose sur la distinction entre la résidence et le domicile qui détermine le fait d'être résident non domicilié ou d'être non-résident.	Oui.

(1) Le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) est un réseau documentaire géré par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

	Allemagne	Autriche	Belgique	Canada	Espagne	Grèce	Israël	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Suisse
	assimilés à des résidents.					des résidents.						
3. L'imposition des non-résidents prend-elle en compte les seuls revenus dont la source est située dans votre pays ou prend-elle en compte les revenus mondiaux du contribuable ?	Seuls les revenus de source allemande sont pris en compte pour le calcul de l'impôt.	Imposition uniquement sur une partie des revenus autrichiens.	Les revenus de source belge sont pris en compte.	Imposition uniquement sur les revenus de source canadienne.	Imposition uniquement sur les revenus de source espagnole.	Non indiqué.	Imposition uniquement sur les revenus de source israélienne.	Les revenus mondiaux ne sont pris en compte qu'en cas d'assimilation à un résident afin de déterminer le taux d'imposition.	Seuls les revenus provenant des Pays-Bas sont pris en compte.	Imposition uniquement sur les revenus de source portugaise.	Seuls les revenus de source britannique sont imposés.	Imposition des seuls revenus de source suisse mais au taux qui serait appliqué en prenant en compte tous les revenus.
4. L'imposition des revenus des non-résidents est-elle calculée selon un barème progressif ou selon un taux proportionnel ?	Imposition des revenus sur le même barème que les résidents (cinq tranches de 14% à 45%).	Imposition des revenus sur le même barème que les résidents (sept tranches de 20% à 55%). Les revenus sont exonérés sous 2 000 € (au lieu de 11 000 € pour les résidents).	Imposition des revenus sur le même barème que les résidents (quatre tranches de 25% à 50%).	Imposition des particuliers au taux proportionnel de 25%, qui peut être réduit par la convention fiscale applicable. Imposition supplémentaire des entreprises au taux de 25% qui s'ajoute à l'impôt fédéral et provincial.	Imposition des particuliers au taux proportionnel de 24% en règle générale, et de 19% pour ceux résidant dans un autre État membre de l'UE ou de l'EEE avec lequel il existe un échange effectif d'informations fiscales.	Imposition sur le même barème que les résidents (cinq tranches de 9% à 44%).	Non indiqué.	Imposition des revenus sur le même barème que les résidents (vingt-trois tranches de 8% à 42%).	Imposition sur le même barème que les résidents (deux tranches de 37,1% et 49,5%).	Imposition sur le même barème que les résidents (sept tranches de 14,5% à 48%).	Le barème applicable est celui des résidents.(3 tranches de 19% à 46%, variable dans les quatre pays du Royaume-Uni).	Taux proportionnel qui varie d'un canton à l'autre.

	Allemagne	Autriche	Belgique	Canada	Espagne	Grèce	Israël	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Suisse
5. Même question pour l'imposition du patrimoine	Les revenus du capital sont imposés au taux de 25%. Il n'y a pas d'impôt sur le patrimoine.	Les revenus du capital sont imposés au taux de 27,5%.	Il n'existe pas d'impôt sur le patrimoine.	Pas d'impôt sur le patrimoine.	Même imposition que les résidents (taux de 0,2% à 2,5% qui peut varier selon les communautés) mais les non-résidents ne bénéficient pas de l'abattement de 300K€ des résidents.	Les revenus du capital sont imposés de 5 à 25% et les revenus fonciers sont imposés sur le même barème que les résidents (trois tranches de 15 à 45%).	Non indiqué.	Les revenus du capital sont assujettis au barème des revenus du travail.	Les revenus du capital sont imposés au taux de 31%.	Les revenus du capital sont assujettis au barème des revenus du travail.	Les revenus du capital sont imposés à 10%, les revenus fonciers à 10% ou 20%. Il n'y a pas d'impôt sur le patrimoine.	L'impôt sur le patrimoine est fixé au niveau cantonal et communal. Il n'y a pas d'imposition du patrimoine direct au niveau fédéral.
6. Disposez-vous d'une documentation standard en anglais accessible aux non-résidents ?	Du fait du grand nombre d'administrations fiscales impliquées par la gestion des non-résidents, il n'y a pas de document unique.	Non indiqué.	Le site internet du Service Public Fédéral (SPF) Finances fournit diverses informations en anglais sur l'impôt des non-résidents.	Deux guides spécifiques en ligne, l'un pour les particuliers, l'autre pour les entreprises.	Documentation en ligne pour les non-résidents avec ou sans établissement stable.	Non indiqué.	Non indiqué.	Documentation en ligne pour les non-résidents.	Documentation en ligne pour les non-résidents.	Non indiqué.	Un guide spécifique est à destination des non-résidents sur le site du Gouvernement.	Non indiqué.
<b>B. GESTION DE L'IMPOSITION DES NON-RÉSIDENTS</b>												
7. Comment les non-résidents remplissent-ils leurs obligations déclaratives ? Y a-t-il des moyens dématérialisés de déclaration des revenus	Les non-résidents doivent déposer une déclaration annuelle dès lors que les revenus n'ont pas fait l'objet d'une retenue à la source. La déclaration par voie électronique	Non indiqué.	Les contribuables non-résidents reçoivent par la poste un exemplaire papier de la déclaration à l'impôt des non-résidents (au cours du mois d'octobre,	Contrairement aux résidents, les non-résidents ne peuvent pas produire leur déclaration de revenus par voie électronique. Ils doivent remplir une déclaration	La déclaration peut être faite jusqu'au 31/12/n+1, via un formulaire à retourner par la Poste ou en ligne (certificat numérique nécessaire).	Un non-résident est tenu d'effectuer une déclaration (à l'exception de ceux dont les revenus proviennent des intérêts des obligations	Non indiqué.	La déclaration, accompagnée de toutes les pièces justificatives, peut être envoyée par la poste mais peut également être remplie en ligne via le portail	Il est possible de faire une déclaration papier sur un formulaire officiel mais également de déclarer en ligne sur le portail de l'administration fiscale (Mijn Belastingdienst) en utilisant	Non indiqué.	Les non-résidents doivent soumettre une déclaration via un portail.	Non indiqué.

	Allemagne	Autriche	Belgique	Canada	Espagne	Grèce	Israël	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Suisse
pour les non-résidents ?	(portail Elster) est obligatoire pour les entreprises et pour les particuliers pour certains de leurs revenus.		pour l'année 2020).	papier à renvoyer par la Poste.		du gouvernement grec) par des moyens dématérialisés.		sécurisé myguichet.lu	une clé de connexion fournie par l'administration fiscale.			
8. Comment s'effectue le recouvrement de l'impôt des non-résidents ? Y a-t-il un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des non-résidents ?	Les salaires font l'objet d'un prélèvement à la source, de même que les revenus du capital lorsqu'il y a un organisme payeur.	Un prélèvement à la source est opéré sur les salaires (taux de 20%).	Les revenus du travail font l'objet d'un précompte (prélèvement à la source).	Il y a un prélèvement de l'impôt à la source pour les non-résidents. Les payeurs canadiens doivent retenir l'impôt des non-résidents sur la plupart des revenus.	Un prélèvement à la source est opéré sur les salaires.	Un prélèvement à la source est opéré sur les salaires.	Non indiqué.	Un prélèvement à la source est opéré sur les salaires.	Une retenue à la source sur les dividendes versés aux non-résidents est appliquée. L'impôt sur le revenu des non-résidents est perçu sur les avis d'imposition.	Un prélèvement à la source est opéré sur les salaires.	Il n'y a pas de retenue à la source.	Un prélèvement à la source est opéré sur les salaires.
9. Quelle administration gère l'imposition des non-résidents dans votre pays ? S'agit-il d'une administration distincte de celle qui gère les résidents ou d'un service spécifique à l'intérieur de	Dans le cadre du fédéralisme allemand, chaque bureau des impôts est compétent. L'administration fédérale, le Bundeszentralamt für Steuern (BZSt), possède les compétences fédérales, notamment pour ce qui concerne les contrôles	A l'exception des remboursements de TVA et de trop-perçu sur le prélèvement à la source qui relève d'une direction particulière de l'administration fiscale (Bundesministerium für Finanzen), il n'y a pas de service spécialisé pour les non-résidents.	L'Administration générale de la fiscalité au sein du Service public fédéral des finances, qui est l'administration de droit commun, est en charge des non-résidents. Ceux-ci doivent prendre contact avec le bureau de	L'Agence du revenu du Canada (ARC) est l'entité fédérale responsable des impôts, que ce soit pour les résidents ou les non-résidents. L'imposition des non-résidents est assurée par un service	L'administration chargée des non-résidents en Espagne est l'Agencia Tributaria, la même administration qui s'occupe des résidents.	Au sein de l'AADE (autorité indépendante du trésor public), un service est dédié à la gestion à la non-résident.	Non indiqué.	L'administration chargée des non-résidents (RTS non-résidents) est distincte. Elle comprend 3 bureaux : un pour les non-résidents installés en France, un pour les non-résidents domiciliés en Allemagne, un pour les non-	Au sein de l'administration fiscale (Belastingdienst), un département est dédié à la gestion des non-résidents.	Le Serviço de Finanças Lisboa 3, qui est l'un des bureaux de l'Autoridade tributária e aduaneira (ATA) à Lisbonne est en charge des non-résidents.	La gestion des non-résidents relève de l'administration de droit commun (HMRC) et des mêmes structures administratives que les résidents. Des équipes spécifiques se concentrent toutefois sur	

	Allemagne	Autriche	Belgique	Canada	Espagne	Grèce	Israël	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Suisse	
l'administration fiscale ?	fiscaux et la fiscalité internationale (remboursements de TVA, immatriculation, etc.).		taxation qui se trouve à Bruxelles	spécifique de l'ARC qui comprend deux bureaux : le centre fiscal de Winnipeg qui gère les non-résidents du Danemark, des États-Unis, de France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni ; le centre fiscal de Sudbury, qui gère les non-résidents des autres pays.				résidents des autres pays			les problématiques liées aux non-résidents.		
10. Quels sont les moyens d'accès par les non-résidents aux services de cette administration (téléphone, messagerie sécurisée, portail internet ?)	Accueil physique, par téléphone, par lettre ou par courriel. Les informations nécessaires et d'autres détails sont disponibles sur les sites web des autorités fiscales de chaque Land.	Accueil physique, courrier, télécopieur et portail internet <i>Finanzonline.</i>	Téléphone, courrier, portail internet <i>Tax-on-Web.</i>	Téléphone et courrier. Télécopieur pour les déclarations.	Téléphone, rendez-vous physique dans un bureau des impôts, en ligne pour certaines formalités.		Téléphone et courriel.	Non indiqué.	Téléphone, courriels.	Téléphone (avec service linguistique spécial), site internet spécifique aux non-résidents	Téléphone, messagerie sécurisée, portail internet.	Téléphone, courrier, web chat dédié aux non-résidents.	Services identiques aux résidents.



## ANNEXE 2 : SOURCES UTILISÉES

– Cour des comptes, *Mission* Gestion des finances publiques et des ressources humaines. *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020*, avril 2021.

– Cour des comptes, *Mission* Action et transformation publiques. *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020*, avril 2021.

– 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 2020.

– Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires. Évaluer, prévenir, réprimer*, novembre 2019.

– A. Gardette, *La réforme du recouvrement fiscal et social. Rapport aux ministres*, juillet 2019.

– Rapport du Gouvernement au Parlement, *La fiscalité appliquée aux revenus de source française des contribuables domiciliés hors de France*, juillet 2020.

– A. Genetet, *La mobilité internationale des Français. Rapport au Premier ministre*, juin 2018.

– Documentation interne fournie par la DINR.

– Bulletin officiel des impôts BOI-IR-DOMIC-10-20-10 à 10-20-30.