



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024**

**NOTE DE PRÉSENTATION**

COMMISSION  
DES  
FINANCES

**Missions**

**« GESTION DES FINANCES PUBLIQUES »,**

**« CRÉDITS NON RÉPARTIS »**

**et**

**« TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES »**

**Examen par la commission des finances le mardi 14 novembre 2023**

**Rapporteur spécial :**

**M. Claude NOUGEIN**



# SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES »</b>	
<b>I. 2024, DEUXIÈME ANNÉE DE HAUSSE CONSÉCUTIVE DES CRÉDITS DEMANDÉS SUR LA MISSION .....</b>	<b>19</b>
A. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS, À REBOURS DE LA TRAJECTOIRE DE STABILISATION ENVISAGÉE EN 2023 .....	20
1. <i>Depuis deux ans, une trajectoire de crédits en rupture avec la tendance observée         ces 10 dernières années .....</i>	<i>20</i>
2. <i>Une programmation budgétaire pour 2024 supérieure aux prévisions du triennal .....</i>	<i>21</i>
B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS SUR LA QUASI-TOTALITÉ DES POSTES DE DÉPENSES .....	22
1. <i>Les dépenses de personnel, premier prisme pour apprécier la programmation budgétaire         de la mission.....</i>	<i>23</i>
2. <i>Des dépenses de fonctionnement et d'investissement toujours dynamiques .....</i>	<i>26</i>
3. <i>La baisse des dépenses de guichet, en lien avec le nouveau protocole d'aide aux ruralistes..</i>	<i>27</i>
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : LA POURSUITE DE CHANTIERS ET DE PRIORITÉS IDENTIFIÉS DEPUIS DE NOMBREUSES ANNÉES.....</b>	<b>28</b>
A. LA FINALISATION DU NOUVEAU RÉSEAU DE PROXIMITÉ DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES .....	28
1. <i>Les trois volets de la réorganisation territoriale de la DGFIP.....</i>	<i>28</i>
2. <i>La nécessité de maintenir un accueil physique de qualité .....</i>	<i>32</i>
B. L'INFORMATIQUE, UN SURSAUT BUDGÉTAIRE MAIS DES DIFFICULTÉS À RÉSORBER LA DETTE TECHNIQUE .....	33
C. SUR L'ÉCOLOGIE ET LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, LA NÉCESSITÉ DE PASSER DES PLANS AUX ACTIONS.....	37
1. <i>La démarche « Bercy Vert », une première réponse apportée aux enjeux de transition         écologique du ministère .....</i>	<i>37</i>
2. <i>Une déclinaison à l'échelle de chaque administration, avec de premières opérations .....</i>	<i>38</i>
D. LUTTER CONTRE LA FRAUDE ET LES FLUX ILLICITES, UNE PRIORITÉ POUR LES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION.....	38
1. <i>La valorisation de la donnée, un impératif pour renforcer l'efficacité de la lutte contre la         fraude.....</i>	<i>39</i>
2. <i>La lutte contre les trafics de toute nature, mission stratégique de la Douane, renforcé         dans le cadre de la loi « Douane » du 18 juillet 2023.....</i>	<i>42</i>

---

**DEUXIÈME PARTIE  
LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS »**

<b>I. LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES .....</b>	<b>46</b>
A. LE RECOURS AU PROGRAMME 551 : UNE DÉROGATION AU PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ BUDGÉTAIRE QUI EST AUJOURD’HUI DEVENUE SYSTÉMATIQUE .....	46
B. DES CRÉDITS DESTINÉS CETTE ANNÉE AU FINANCEMENT DE DIVERSES MESURES SUR LESQUELLES LE PARLEMENT NE DISPOSE QUE D’UNE INFORMATION LACUNAIRE .....	47
1. <i>Des crédits principalement destinés au financement des évolutions de la couverture « Prévoyance » des agents publics de l’État.....</i>	<i>47</i>
2. <i>Les informations contenues dans les documents budgétaires demeurent lacunaires .....</i>	<i>49</i>
<b>II. UNE BAISSÉ DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES APRÈS PLUSIEURS ANNÉES MARQUÉES PAR UNE BUDGÉTISATION EXCESSIVE .....</b>	<b>49</b>
A. UNE BUDGÉTISATION EXCESSIVE DEPUIS LA CRISE SANITAIRE.....	50
B. MALGRÉ UNE BAISSÉ DE LA DOTATION DU PROGRAMME, CELLE-CI DEMEURE LARGEMENT SUPÉRIEURE À L’EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LES DERNIERS EXERCICES BUDGÉTAIRES .....	51
1. <i>Les crédits inscrits en PLF sur la DDAI sont en baisse, mais demeurent élevés par rapport à la budgétisation conventionnelle et les montants exécutés depuis plusieurs années .....</i>	<i>51</i>
2. <i>Comme chaque année, le rapporteur spécial observera une vigilance particulière en ce qui concerne l’information du Parlement, et le respect du principe du dernier recours.....</i>	<i>53</i>

**TROISIÈME PARTIE  
LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES »**

<b>I. UNE TRÈS FORTE HAUSSE EN AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT POUR 2024 .....</b>	<b>56</b>
A. SI LES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION CONNAISSENT UNE STABILISATION PROVISoire, LES AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT AUGMENTENT DE PRÈS DE 50 % .....	58
1. <i>Une stabilisation de la trajectoire budgétaire en 2024 qui est cependant contrebalancée par une augmentation notable des autorisations d’engagement.....</i>	<i>58</i>
2. <i>Sur la période 2024-2026, une trajectoire nettement baissière.....</i>	<i>62</i>
B. UNE HAUSSE DES CRÉDITS PRINCIPALEMENT LIÉE AU PROGRAMME DE RÉNOVATION IMMOBILIÈRE .....	63
1. <i>Le programme 348 connaît une multiplication par quatre de ses crédits en autorisations d’engagement pour financer l’accélération de la rénovation énergétique du parc immobilier .....</i>	<i>63</i>
2. <i>Le programme 349 : le transfert du dispositif des conseillers numériques France Services et la réduction des crédits alloués au Fonds pour la transformation de l’action publique ....</i>	<i>64</i>
3. <i>Les moyens du programme 352 connaîtraient une augmentation exceptionnelle, mais à la portée limitée du fait de la faible part de ce programme dans les crédits de la mission.....</i>	<i>65</i>

<b>II. SI DES PROGRÈS ONT ÉTÉ ACCOMPLIS DANS LA GESTION DE LA MISSION, ILS DEMEURENT ENCORE TRÈS INSUFFISANTS .....</b>	<b>66</b>
A. LE PROGRAMME 348 DEVRAIT ENFIN VOIR SES ACTIONS DE RÉNOVATION ABOUTIR, ALORS QUE LE RETARD PRIS S'EST ACCOMPAGNÉ D'UNE AUGMENTATION DES COÛTS SOUS L'EFFET DE L'INFLATION.....	67
B. LA RATIONALISATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 349 POURRAIT ENCORE ÊTRE POURSUIVIE.....	70
<b>LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION .....</b>	<b>73</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>75</b>



## L'ESSENTIEL

### I. POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE, LES CRÉDITS DEMANDÉS SUR LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES » SONT EN HAUSSE, DU FAIT DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET D'INFORMATIQUE

La mission « Gestion des finances publiques » porte les crédits alloués à la direction générale des finances publiques (DGFIP - programme 156), à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI - programme 302) ainsi qu'au secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (SG MEFSIN - programme 218).

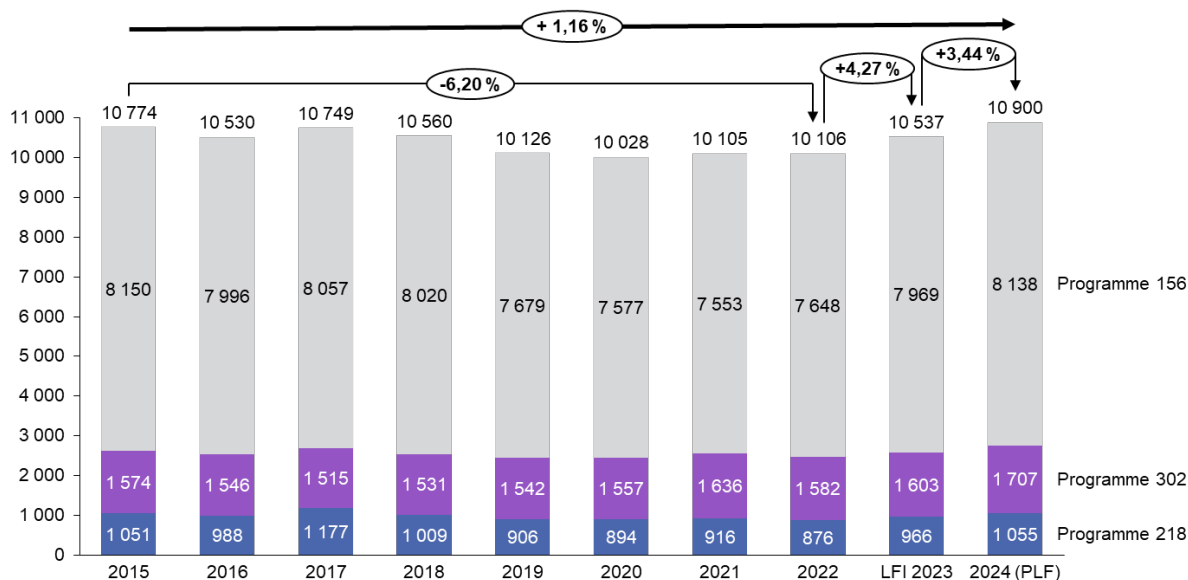
#### A. UNE RUPTURE AVEC LA TENDANCE OBSERVÉE CES DIX DERNIÈRES ANNÉES AVEC UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS SUR LA QUASI-TOTALITÉ DES POSTES DE DÉPENSES

##### 1. Un projet de loi de finances « de reconduction » pour la mission

Après une année 2023 marquée par une hausse inédite des crédits demandés sur la mission « Gestion des finances publiques », l'année 2024 s'inscrit dans cette dynamique avec, certes, une baisse des autorisations d'engagement (AE) de 1,1 % (**10,8 milliards d'euros**) mais une hausse des crédits de paiement (CP) de 3,4 % (**10,9 milliards d'euros**). Alors que 2023 avait été qualifié d'année de « rupture », 2024 constitue une année de « reconduction » des crédits, à un niveau élevé. Toutefois, comme l'année dernière, les crédits augmentent moins vite que l'inflation.

### Évolution des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » depuis 2015

(CP, en millions d'euros)



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

Néanmoins, pour adopter une perspective de plus long terme, les crédits n'ont connu qu'une augmentation de 1,16 % en valeur en dix ans. **En volume, c'est-à-dire en retraitant de l'inflation, les crédits baisseraient même de 8,6 % entre 2015 et 2024 (en prévision).**

## 2. Des hausses significatives sur l'ensemble des dépenses de la mission

À l'exception des dépenses d'intervention, en baisse dans le cadre de la mise en œuvre du **nouveau protocole relatif à l'accompagnement du réseau des ruralistes, tous les postes sont dynamiques.**

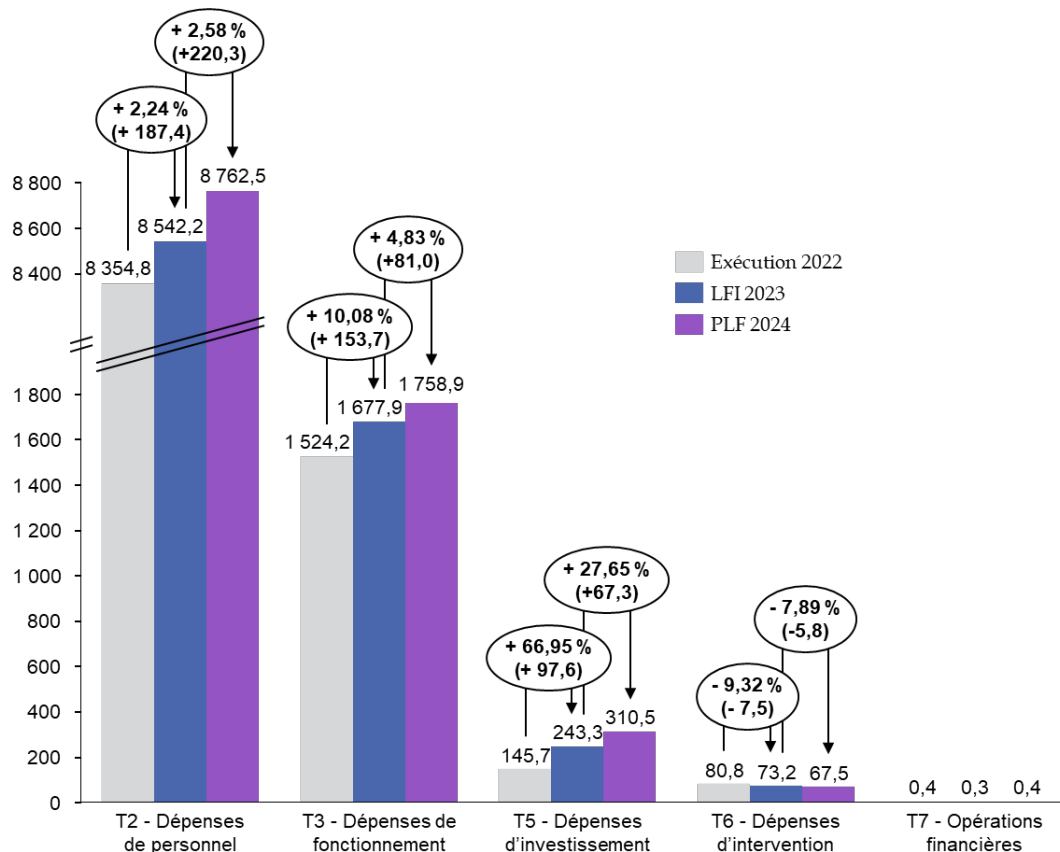
La stabilisation du schéma d'emploi sur le périmètre de la mission conduirait à une augmentation des dépenses de personnel, portées notamment par des mesures catégorielles à hauteur de 56,4 millions d'euros.

Les **dépenses de fonctionnement et d'investissement** sont quant à elles tirées par trois facteurs : la prise en compte de l'inflation, le lancement de grands projets informatiques et les projets immobiliers.



### Évolution des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » par titre de dépenses

(CP, en millions d'euros)



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

De plus, alors que le schéma d'emploi serait de nouveau négatif en 2024, il convient de relever qu'il est désormais plus proche d'une stabilisation, à rebours des nettes diminutions d'emplois observées ces dernières années. Il devrait se traduire par la suppression de 44 équivalents temps plein (ETP), contre 680 ETP prévus en 2023, 1 549 en 2022 et autour de 2 000 entre 2018 et 2020. La diminution des emplois en 2024 ne représenterait que 0,6 % du total des emplois supprimés ces cinq dernières années.

Le rapporteur spécial a plus particulièrement interrogé la DGFIP sur l'annonce du Gouvernement de créer 1 500 postes supplémentaires pour le contrôle fiscal d'ici 2027. Pour 2024, deux leviers ont été activés pour la première tranche : une moindre diminution des emplois à hauteur de 250 ETP ainsi que le redéploiement de 100 emplois.

## **B. LA POURSUITE DES CHANTIERS ET DES PRIORITÉS IDENTIFIÉS DEPUIS DE NOMBREUSES ANNÉES**

### **1. L'adaptation du réseau de la DGFIP progresse, même si les calendriers ont été allongés**

La réorganisation territoriale de la DGFIP s'organise autour de deux axes : la mise en place du « **nouveau réseau de proximité** » (NRP) et la « **relocalisation** » des services publics des métropoles vers les villes moyennes. Sur le premier axe, la signature des chartes avec les collectivités territoriales a peu progressé en 2023 tandis que, sur le second, l'ensemble des services concernés devraient être relocalisés en 2024 et les derniers transferts de personnel intervenir d'ici 2026.

Au final, la DGFIP devrait atteindre et même dépasser l'objectif qu'elle s'était fixée d'ici la fin de l'année 2023, à savoir **augmenter de 30 % le nombre de communes dans lesquelles elle dispose d'un accueil de proximité par rapport à 2019**. En tenant compte de la « relocalisation » des services publics vers les villes moyennes, la DGFIP serait présente, en 2023 dans plus de 3 000 communes. Le rapporteur spécial souligne toutefois ici **l'impératif de maintenir un accueil physique de qualité**, à destination de l'ensemble des contribuables : les difficultés constatées à l'été avec le **déploiement du logiciel « Gérer mes biens immobiliers »** et la nouvelle obligation déclarative qui en découlait ont conduit à un afflux de contribuables dans les centres des impôts, à un niveau qui n'avait pas été observé depuis six ans.

La DGFIP continue également de déployer son réseau des « conseillers aux décideurs locaux » (CDL). **La cible de 1 200 CDL fin 2023 n'a toutefois pas été atteinte, du fait d'une montée en charge plus lente que prévue : 447 conseillers aux décideurs locaux sont entrés en fonction en 2021, 883 au 30 juin 2023 et ils devraient être environ 1 013 d'ici à la fin de l'année.**

### **2. L'informatique, la confirmation d'un sursaut budgétaire au regard de la nécessité de résorber la dette technique**

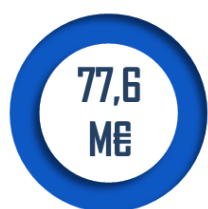
**Les enjeux informatiques de la DGFIP, de la Douane mais aussi du SG MEFSIN sont majeurs.** Les trois administrations assument des **missions essentielles au bon fonctionnement de l'État**, en assurant le recouvrement de ses ressources et la gestion d'une partie de ses dépenses. En 2024, les crédits alloués aux dépenses informatiques s'élèveraient ainsi à **590,2 millions d'euros, un montant inédit.**

Le budget informatique de la DGFIP s'élèverait à



en 2024, soit 80 % des dépenses informatiques de la mission

Le budget informatique de la douane s'élèverait à



en 2024, dont 31 % correspondraient à des dépenses d'investissement

Les dépenses informatiques du programme 218 représenteraient



en 2024, dont 43,7 millions d'euros pour le SG MEFSIN et 33,3 millions d'euros pour l'Agence pour l'informatique financière de l'État

Pour autant, le rapporteur spécial constate, comme chaque année, **la même difficulté de suivi des projets informatiques, avec des dépassements importants de calendrier et de coût**. Il appelle chaque année les administrations concernées à s'interroger sur l'opportunité de **mettre en place des mécanismes d'alerte en cas de dérapage avéré des coûts et des délais**, actualisés à la hausse à chaque projet de loi de finances. Dans son bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP pour la période 2020-2022, l'Inspection générale des finances note ainsi que la direction dispose de **marges de progrès en matière de pilotage de sa dette technique informatique et appelle à ce que la résorption de cette dette devienne véritablement une priorité dans le cadre du prochain contrat d'objectifs et de moyens (2023-2027)**.

### 3. Sur L'écologie et la transition énergétique, la nécessité de passer des plans aux actions

Le plan « Bercy Vert » comprend également **quatre chantiers thématiques : le numérique éco-responsable, le tri et le recyclage des déchets, la biodiversité et la sobriété hydrique**.

Si le contenu des plans « verts » présentés par chacune des administrations a pu sembler un peu artificiel, en **l'absence de données sur les processus d'évaluation** mis en place, force est de constater **de premiers effets visibles sur les administrations de la mission « Gestion des finances publiques »**. Des crédits seront spécifiquement alloués à l'amélioration de la qualité thermique des bâtiments (deux millions d'euros), le ministère a obtenu que 26 % de ses projets soient financés par l'enveloppe « Résilience II » pour les actions dites à « gains rapides » et le plan « Bercy vert » a été traduit à l'échelle de chaque administration.

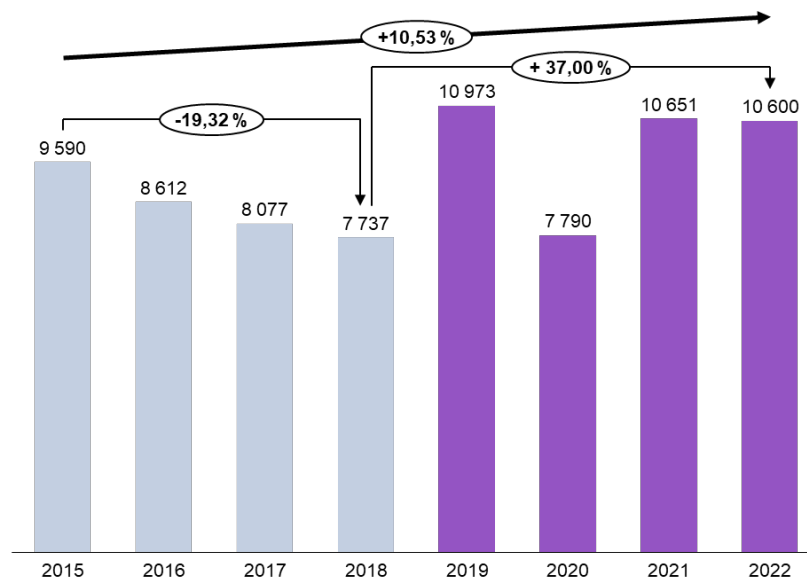
#### 4. Lutter contre la fraude et les flux illicites, une priorité pour les administrations de la mission

En 2022, les montants recouverts au titre du contrôle fiscal ont atteint 10,6 milliards d'euros, en stabilisation par rapport à 2021 (10,7 milliards d'euros). Le niveau de 2019 a donc quasiment été atteint, après une chute en 2020 due à la crise sanitaire.

Le contrôle fiscal a connu ces dernières années une transformation profonde de ces outils, avec un recours accru à l'intelligence artificielle ainsi qu'à l'exploitation des données de masse (*datamining*, *text-mining*). À la fin de l'année 2022, 52 % des opérations de contrôle fiscal ont été programmées par le biais du *datamining*, soit une nette progression par rapport à 2021 (44,1 %), 2020 (32,5 %) et 2019 (22 %).

#### Évolution des montants encaissés au titre du contrôle fiscal

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

La lutte contre la fraude, et plus généralement, la lutte contre les flux illicites font également partie des missions stratégiques de la Douane. Cette dernière a ainsi saisi 104,8 tonnes de stupéfiants en 2022, retiré 11,5 millions d'articles contrefaits et, au nom de la lutte contre la fraude financière, saisi ou identifié des avoirs pour un montant total de 175,5 millions d'euros.

Les **prérogatives de la Douane** ont été modernisées et significativement renforcées dans le cadre de l'examen du **projet de loi visant à donner à la douane les moyens de lutter contre les nouvelles menaces**<sup>1</sup>. Interrogée par le rapporteur spécial à ce sujet, la Douane a souligné que certaines prérogatives avaient désormais été bien assimilées (réforme du droit de visite, retenue d'argent liquide à l'intérieur du territoire, lutte contre la fraude à la détaxe TVA – un dispositif inséré à l'initiative du Sénat) mais que d'autres dispositions n'avaient pas encore été appliquées. Le rapporteur spécial regrette, à cet égard, que l'une d'entre elles concerne la **réserve opérationnelle : alors qu'elle devait apporter un renfort utile à la Douane dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, elle ne sera pas prête.**

## II. LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS » : UNE HAUSSE DE LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES, UNE BAISSÉ DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES

Les crédits demandés sur le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » s'élèvent cette année à 285,5 millions d'euros en AE et en CP, contre 80 millions d'euros en 2023. Ces crédits auront notamment vocation à financer le volet « Prévoyance » de la réforme de la protection sociale complémentaire (PSC) des agents publics de l'État. Le rapporteur spécial déplore que le recours à cette provision s'accompagne systématiquement d'un **manque d'information du Parlement sur les mesures qu'elle a vocation à financer**. En tout état de cause, il est souhaitable que ces crédits soient répartis au plus vite dans les différentes missions du budget de l'État.

Par ailleurs, le rapporteur spécial propose un **amendement visant à minorer les crédits du programme de 220 millions d'euros**, afin d'introduire un délai de carence de trois jours pour les agents relevant de la fonction publique d'État. Cette économie est imputée par convention sur le programme 551, l'objet de cet amendement n'étant évidemment pas de réduire les crédits consacrés aux mesures financées par la provision relative aux rémunérations publiques en 2024.

Le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » est **doté cette année de 225 millions d'euros en CP**, contre 1,054 milliard d'euros en 2023. Le rapporteur spécial se félicite de la baisse de ces crédits, après trois années marquées par des ouvertures excessives. Toutefois, **au regard de la faible exécution de crédits du programme lors des exercices budgétaires précédents, le rapporteur spécial propose un amendement**

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023](#) visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

visant à **minorer les crédits de cette dotation de 101 millions d'euros**, afin de les ramener au même niveau que le montant conventionnel de 124 millions d'euros fixé en amont de la crise sanitaire.

### III. LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES » : UNE AUGMENTATION NOTABLE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ALORS QUE LES DÉFAUTS STRUCTURELS DEMEURENT NON RÉSOLUS

#### A. UNE TRÈS FORTE HAUSSE EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2024

La mission « Transformation et fonction publiques » connaît en 2024 une évolution contrastée, avec, d'une part, une **diminution des crédits de paiement de 5,55 %**, à **1,096 milliard d'euros**, et, d'autre part, une **augmentation massive de 46,33 % des autorisations d'engagement, à 1,199 milliard d'euros**. Cette augmentation significative intervient alors que le présent projet de loi de finances prévoit le **transfert des crédits relatifs à la subvention pour charges de service public versée à l'Institut national du service public (INSP, anciennement École nationale d'administration)** vers le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », pour un montant de 40 millions d'euros en AE comme en CP, de même que celui des **crédits dédiés au financement du dispositif des conseillers numériques France Services** vers le programme 343 « Plan France très haut débit » de la mission « Économie », pour 42 millions d'euros en AE comme en CP.

Cette évolution s'explique principalement par le **quadruplement, à 655 millions d'euros, des autorisations d'engagement relatives au programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs »**, qui porte les crédits de **rénovation des cités administratives** ainsi que ceux de l'action « Résilience », visant la réduction de la dépendance aux énergies fossiles et l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs. Le programme bénéficie ainsi de **550 millions d'euros en AE et 300 millions d'euros en CP supplémentaires pour accélérer la rénovation énergétique du parc immobilier**. De même, les crédits du programme 352 « Innovation et transformation numériques » seraient **multipliés par 7, passant de 10,6 millions d'euros à 74,1 millions d'euros**, en AE comme en CP, afin notamment d'intégrer une **dotation de 50 millions d'euros dédiée à l'accompagnement numérique de la transition écologique**.

En revanche, le **programme 349 « Transformation publique »** verrait ses moyens nettement diminuer, avec une **baisse de 51,94 % en AE, à 145,46 millions d'euros, et de 35,25 % en CP, à 162,82 millions d'euros**. Si une partie de cette diminution découle du transfert des crédits dédiés au

financement du dispositif des conseillers numériques France Services, cette évolution résulte plus fondamentalement de la **réduction des crédits alloués au Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), de 49,06 % en AE, soit environ 120 millions d'euros, et de 26,24 % en CP, soit près de 50 millions d'euros.**

**B. SI DES PROGRÈS ONT ÉTÉ ACCOMPLIS DANS LA GESTION DE LA MISSION, ILS DEMEURENT ENCORE TRÈS INSUFFISANTS**

L'augmentation conséquente des autorisations d'engagement pour 2024 peut se justifier au regard du calendrier d'avancement des projets soutenus par la mission. Pour autant, cette évolution ne paraît cependant pas prendre suffisamment en compte les **difficultés structurelles** que connaît la mission depuis sa création, laquelle se caractérise notamment par un **niveau d'exécution très inférieur aux autres missions**. C'est d'ailleurs dans un objectif de sincérisation que le rapporteur spécial propose **l'adoption d'un amendement visant à minorer les crédits du programme 349 de 59 millions d'euros.**

Concernant le programme 348, alors qu'il a fallu **attendre fin 2022, soit près de cinq ans après sa création, pour que l'ensemble des travaux de rénovation des cités administratives puisse débiter**, les années 2024 et 2025 devraient enfin voir la livraison des chantiers correspondants. Si les crédits demandés apparaissent élevés au regard de l'exécution constatée ces précédentes années, le rapporteur spécial appelle à ce qu'enfin les travaux se concrétisent.

**Avancement du programme de rénovation des cités administratives**

État d'avancement	Au 31 décembre 2022	Au 30 août 2023
Marché global de performance ou marché de travaux notifié ou acquisition réalisée	874 millions d'euros pour 33 projets	922 millions d'euros pour 35 projets
Travaux en cours	24 projets	35 projets
Opérations de réception en cours	-	5 projets

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

Concernant le programme 349, dont l'essentiel des crédits correspond à la dotation du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), force est de constater que le « renforcement » de ce fonds demeure peu visible, en dépit des différentes évolutions qui lui ont été

**apportées. Ainsi, les défauts de conception du FTAP se traduisent par la sous-consommation récurrente des crédits qui lui sont alloués, avec une exécution estimée à seulement 58,2 % pour l'ensemble de l'année 2023 sur le programme 349. Cette sous-exécution chronique se lit également dans la faible part des projets financés par le FTAP et achevés, à savoir 32 % en 2022.**

*Au 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, le rapporteur spécial avait reçu 95 % des réponses pour la mission « Gestion des finances publiques », 100 % pour la mission « Crédits non répartis » et 75 % pour la mission « Transformation et fonction publiques ».*



## **PREMIÈRE PARTIE**

### **LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES »**

La mission « **Gestion des finances publiques** », placée sous l'autorité du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, porte l'essentiel des crédits du pôle économique et financier de l'État.

Dotée de **10,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **10,9 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP) dans le présent projet de loi de finances, **la mission se compose de trois programmes :**

- les **programmes 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du service public local »** et **302 « Facilitation et sécurisation des échanges »** sont les deux programmes opérationnels de la mission. Ils portent les crédits des **deux grandes directions de réseau** que sont la **direction générale des finances publiques (DGFIP)** et la **direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**. Ils représentent **plus de 90 % des crédits de la mission ;**

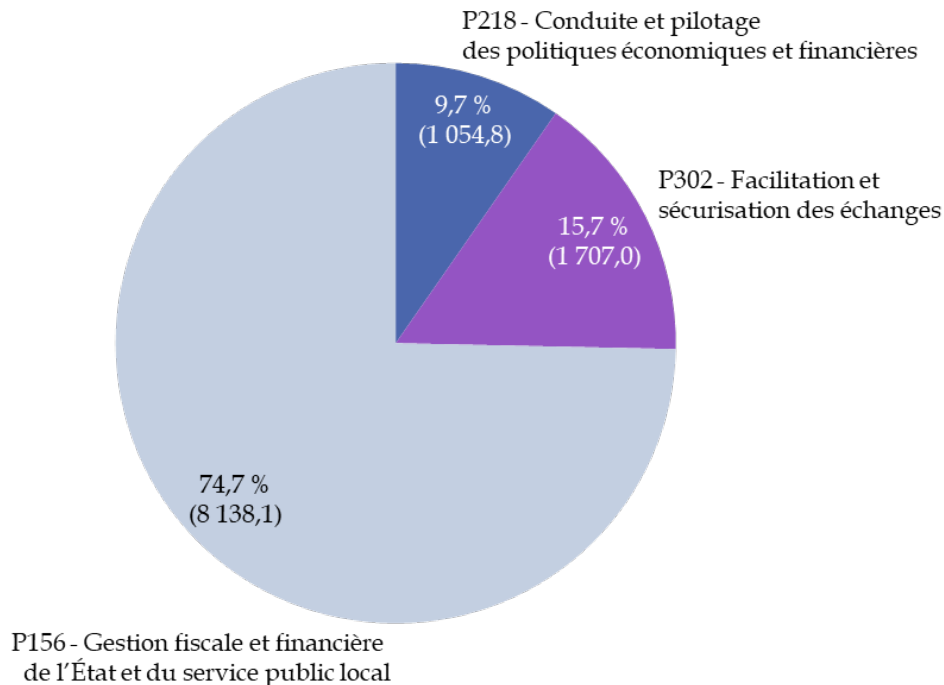
- le **programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières »** porte les crédits du **secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique**, ainsi que d'une pluralité de structures<sup>1</sup>. Le secrétariat général n'interfère pas avec ces entités et n'agit pas à leur égard comme un donneur d'ordres. Il joue un rôle de fonction support et budgétaire, son objectif étant de permettre aux administrations du ministère, dans un contexte de ressources contraintes, de disposer des moyens nécessaires à leur fonctionnement.

---

<sup>1</sup> Il s'agit notamment des crédits de la direction du budget (DB), de la direction des achats de l'État (DAE), de la direction des affaires juridiques (DAJ), des cabinets des ministres et secrétaires d'État, de l'inspection générale des finances (IGF), du contrôle général économique et financier (CGEFI), de l'autorité nationale des jeux (ANJ), de l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), de l'agence française anti-corruption (AFA), de la cellule française de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (TRACFIN), de la mission interministérielle de coordination anti-fraude (Micaaf), du service commun des laboratoires (SCL), des structures de médiation, de la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), de la commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCOP), de la mission France Recouvrement ainsi que du secrétariat général au Plan de relance (SGPR).

### Répartition des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » en 2023

(en pourcentage et en millions d'euros, en CP)



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

À noter que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, les crédits et les emplois de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) ont été transférés du programme 218 vers les programmes 368 « Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques » (titre 2, dépenses de personnel), 148 « Fonction publique » (crédits hors titre 2 du CISIRH) et 349 « Transformation publique » (crédits hors titre 2 de la DITP) de la mission « Transformation et fonction publiques ». Ces modifications de périmètre avaient été justifiées par la volonté de regrouper sur **une même mission les moyens d'action et les directions relevant du ministère éponyme.**

## I. 2024, DEUXIÈME ANNÉE DE HAUSSE CONSÉCUTIVE DES CRÉDITS DEMANDÉS SUR LA MISSION

Après une année 2023 marquée par une hausse inédite des crédits demandés sur la mission « Gestion des finances publiques », + 9,1 % en autorisations d’engagement (AE) et + 5,4 % en crédits de paiement (CP), qui faisait suite à plusieurs années de stabilisation voire de baisse des crédits, l’année 2024 s’inscrit dans cette dynamique. **Si les AE seraient en léger recul (- 1,1 %), les CP connaîtraient une nouvelle augmentation de 3,4 %.**

### Évolution des crédits de la mission « Gestion des finances publiques »

(en millions d’euros et en pourcentage)

		Exécution 2022	LFI 2023	PLF 2024	Évolution 2024/2023 (en absolu)	Évolution 2024/2023 (en %)
[156] Gestion fiscale et financière de l’État et du service public local	AE	7 727,60	8 232,42	8 080,62	- 151,80	- 1,84%
	CP	7 648,10	7 968,89	8 138,12	169,23	2,12%
[218] Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	AE	885	1085,93	991,37	- 94,56	- 8,71%
	CP	876,1	965,56	1 054,76	89,20	9,24%
[302] Facilitation et sécurisation des échanges	AE	1 597,00	1 610,78	1 739,39	128,61	7,98%
	CP	1 581,70	1 602,53	1 706,95	104,42	6,52%
Total	AE	10 209,6	10 929,13	10 811,38	- 117,75	- 1,08%
	CP	10 105,9	10 536,98	10 899,84	362,86	3,44%

Source : commission des finances, d’après les documents budgétaires

Le différentiel d’évolution entre les AE et les CP s’explique par la très forte hausse des AE ouvertes en 2023, en particulier sur le programme 218, pour engager des projets de grande ampleur, en l’occurrence le projet immobilier « Vincent Auriol » et le renouvellement des marchés d’électricité<sup>1</sup>. Ces autorisations d’engagement ayant été consommées, elles doivent maintenant être couvertes par des CP.

Il convient également de relever que **l’augmentation des crédits n’est pas uniformément répartie**. Si la DGFIP bénéficierait de la plus forte évolution en absolu (+ 169 millions d’euros en CP), cela s’explique par son

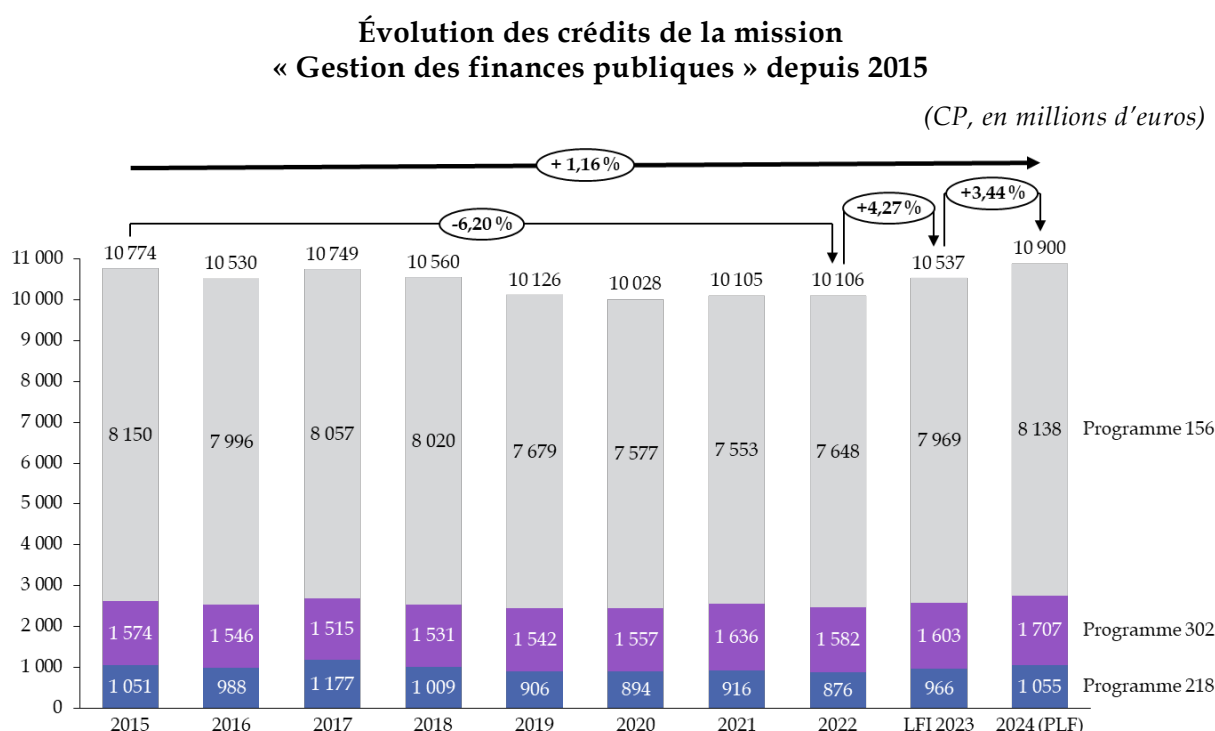
<sup>1</sup> Retraitées de ces deux projets, les AE augmenteraient de 6,4 % entre 2023 et 2024.

poinds dans le total des crédits de la mission. En termes de progression, ce sont la Douane et le secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (SG-MEFSIN) qui se démarquent.

### A. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS, À REBOURS DE LA TRAJECTOIRE DE STABILISATION ENVISAGÉE EN 2023

#### 1. Depuis deux ans, une trajectoire de crédits en rupture avec la tendance observée ces 10 dernières années

Avec la hausse prévue de 5,4 % des crédits de paiement en 2023, la mission « Gestion des finances publiques » retrouverait **un niveau de dépenses prévisionnel inédit depuis 2012** (10,8 milliards d'euros). L'évolution des crédits sur ces dix dernières années démontre que 2023 a constitué une année de « rupture », 2024 constituant à cet effet, pour reprendre les termes d'une personne entendue par le rapporteur spécial, « **un PLF de reconduction** », avec un niveau plus élevé de crédits que celui observé ces dernières années.



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

Le fait que la plus large partie de la hausse des crédits de la mission en 2024 soit due à l'informatique, à l'équipement (ex. scanners pour la Douane) et à l'immobilier tend à atténuer les critiques qui auraient pu être

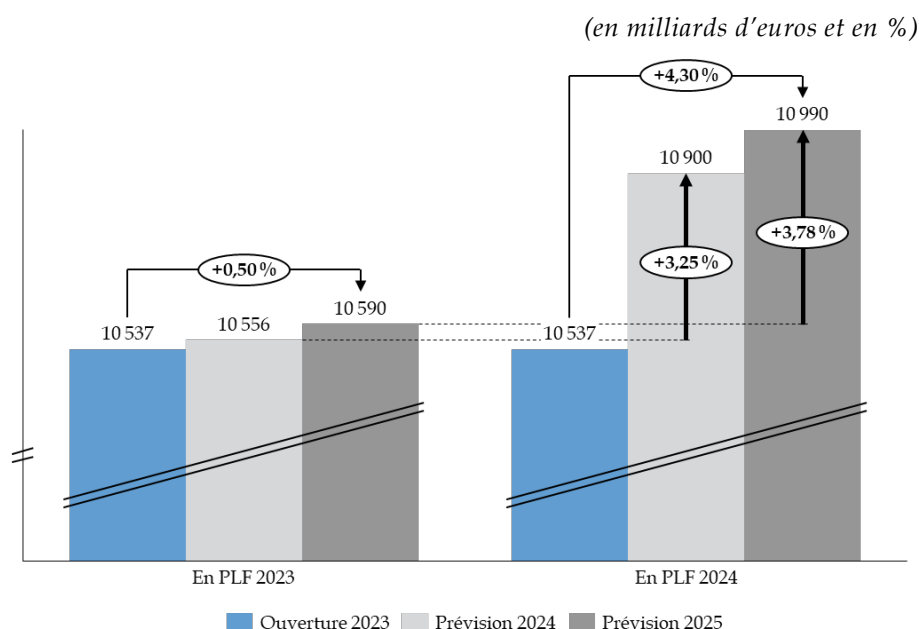
faites à l'encontre de celle-ci. Le rapporteur spécial estime néanmoins que la dynamique observée sur les dépenses de fonctionnement n'est pas sans soulever d'inquiétudes, d'autant que le Parlement ne pourra connaître de leur affectation qu'en 2025. Dans un contexte de dépense publique contraint, **chaque mission doit autant que possible contribuer à la rationalisation de la dépense et des emplois.**

Néanmoins, à plus long terme, il convient de relever que, depuis 2015, les crédits n'ont connu au total qu'une augmentation de 1,16 % en valeur. **En volume, c'est-à-dire en retraçant de l'inflation, les crédits ont baissé de 8,6 % entre 2015 et 2023.**

## 2. Une programmation budgétaire pour 2024 supérieure aux prévisions du triennal

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, qui prévoyait une augmentation inédite des crédits de la mission depuis plus de dix ans, le rapporteur spécial avait positivement relevé que, d'après les éléments communiqués sur le triennal 2023-2025, les crédits devraient retrouver dès 2024 une **trajectoire de stabilisation**. Or, l'actualisation effectuée dans le PLF 2024 illustre plutôt une **réévaluation à la hausse**, pour 2024 comme pour 2025.

### Évolution de la prévision des crédits en 2024 et en 2025



Note de lecture : lors de l'examen du PLF 2023, il avait été estimé que 10,6 milliards d'euros seraient demandés en 2025. Dans le PLF 2024, cette estimation a été revue en hausse de 3,8 %.

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

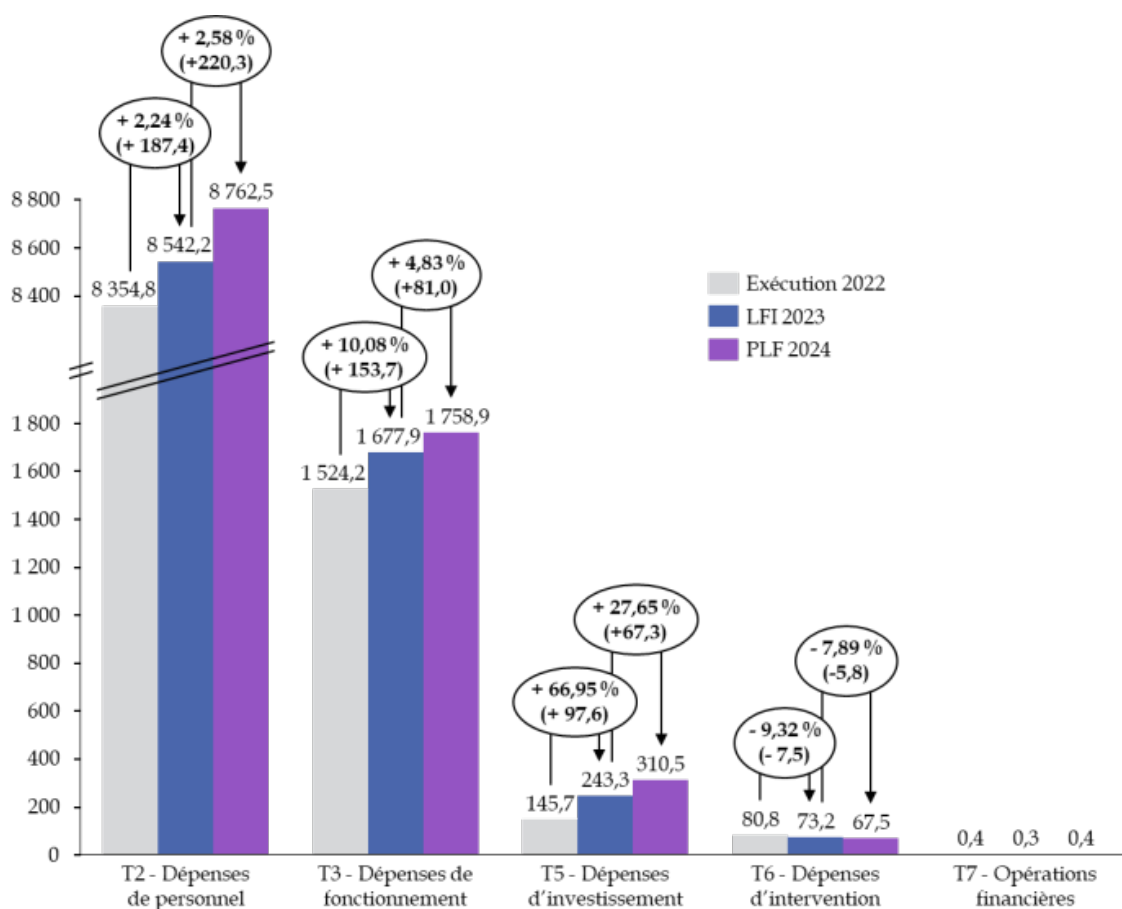
Ainsi, la trajectoire des crédits sur la mission « Gestion des finances publiques » ne serait déjà plus celle d'une stabilisation mais celle d'une **légère augmentation, avec une hausse indicative des crédits de 4,3 % entre 2023 et 2025.**

### B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS SUR LA QUASI-TOTALITÉ DES POSTES DE DÉPENSES

La hausse des crédits de la mission s'explique principalement par le dynamisme **des dépenses d'investissement et par l'évolution soutenue des dépenses de personnel.** En effet, même si elles augmentent moins rapidement que le total de la mission (+ 2,5 %), elles représentent plus de 80 % des crédits.

#### Évolution des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » par titre de dépenses

(CP, en millions d'euros)



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

## 1. Les dépenses de personnel, premier prisme pour apprécier la programmation budgétaire de la mission

L'évolution des dépenses de personnel de la mission « Gestion des finances publiques » se caractérise depuis plusieurs années par deux effets contradictoires : une **diminution du schéma d'emplois**, une singularité de ces administrations à l'échelle du budget général, et une **évolution soutenue des mesures catégorielles et générales**. Le premier n'étant pas suffisant pour compenser les effets du second depuis 2022, **la masse salariale progresse d'une année sur l'autre**.

Les **mesures catégorielles** pour l'année 2024 s'élèveraient à **56,4 millions d'euros**. Elles comprennent l'octroi de cinq points d'indice supplémentaires à l'ensemble des agents, en application du rendez-vous salarial (43,2 millions d'euros) ainsi que la revalorisation du régime indemnitaire des cadres supérieurs (2,1 millions d'euros).

**Le schéma d'emplois de la mission demeure négatif, même s'il est désormais plus proche d'une stabilisation** : il devrait se traduire par la suppression de 44 équivalents temps plein (ETP) en 2024, contre 680 prévus en 2023, 1 549 en 2022 et autour de 2 000 entre 2018 et 2020. La diminution des emplois en 2024 ne représenterait que 0,6 % du total des emplois supprimés sur ces cinq dernières années.

### Évolution du schéma d'emplois de la mission « Gestion des finances publiques »

(en équivalents temps plein)

	2019	2020	2021	2022	LFI 2023	PLF 2024	Écart 2024/2023	Total 2019-2024
[156] Gestion fiscale et financière de l'État et du service public local	- 2 203	- 1 860	- 1 778	- 1 515	- 850	- 200	650	8 406
[218] Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	- 99	- 22	- 25	- 53	181	108	- 73	- 90
[302] Facilitation et sécurisation des échanges	220	- 168	- 178	19	-11	48	59	70
<b>Total</b>	<b>- 2 082</b>	<b>- 2 050</b>	<b>- 1 981</b>	<b>- 1 549</b>	<b>- 680</b>	<b>- 44</b>	<b>636</b>	<b>8 386</b>

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

De nouveau, le **principal effort en ETP est porté par la direction générale des finances publiques**, avec un volume de suppressions nettes de postes plus de six fois inférieur à la moyenne observée ces cinq dernières années. Il y a vraisemblablement eu un **problème de « lissage »** au cours du temps : le ralentissement de la diminution des effectifs s'explique par le fait que la DGFIP s'est rendue compte avoir besoin de **redéployer certains emplois sur des métiers en déficit de personnel**.

**Le contrôle fiscal en offre une parfaite illustration** : le plan de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques, présenté par le Gouvernement au mois de mai 2023<sup>1</sup> prévoit **une augmentation des effectifs du contrôle fiscal de 15 % d'ici 2027**, à savoir 1 500 ETP ainsi que le doublement des officiers fiscaux judiciaires d'ici 2025 (+ 40 ETP)<sup>2</sup>. Pour 2024, et par rapport à la trajectoire initialement établie pour la période 2023-2027, deux leviers sont activés : **une moindre diminution des emplois à hauteur de 250 ETP** ainsi que **le redéploiement de 100 emplois** sur les missions dédiées à la lutte contre la fraude en directions spécialisées, en administration centrale et dans le réseau territorial. Le rapporteur spécial se félicite à cet égard que 75 d'entre eux seraient plus spécifiquement alloués au recouvrement des amendes : cela fait plusieurs années qu'il alerte sur cet aspect primordial pour **apprécier l'efficacité du contrôle fiscal**. Sans recouvrement effectif, l'effet dissuasif des contrôles est amoindri et le bénéfice pour l'État faible.

Les 48 ETP alloués à la Douane seraient quant à eux répartis dans deux secteurs prioritaires : le **renforcement des contrôles migratoires** et la **réinternalisation des fonctions numériques** au sein de la DGDDI. 52 emplois sont par ailleurs transférés de la Douane à la DGFIP, au titre du transfert des missions fiscales de la Douane.

---

<sup>1</sup> Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, [Feuille de route « Lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques »](#), mai 2023.

<sup>2</sup> Comme l'avait d'ailleurs recommandé la [mission d'information de la commission des finances sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales](#).



### Le transfert des missions fiscales de la Douane à la DGFIP

Le **transfert à la DGFIP** de la gestion, du recouvrement et du contrôle de la plupart des taxes et produits relevant aujourd'hui de la DGDDI fait partie des **objectifs prioritaires de modernisation du ministère**. L'article 184 de la loi de finances pour 2020<sup>1</sup> a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures permettant d'assurer le transfert de diverses taxes sur les véhicules, de diverses taxes sur les produits énergétiques, des droits d'accises et des amendes de nature autre que fiscale. Depuis, le champ du périmètre des taxes et impositions transférées de la DGDDI à la DGFIP a été étendu et les modalités de transfert précisées.

*Source : commission des finances*

Le **programme 218**, placé sous la responsabilité du SG MESFIN, connaîtrait quant à lui **un important renfort de moyens en 2024 (+ 108 ETP)**. Selon les informations transmises en audition, ces ETP seraient :

- soit affectés directement au secrétariat général, notamment dans le but de réinternaliser les compétences informatiques, de renforcer les moyens de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et de créer des emplois au titre du pilotage de la réforme de la haute fonction publique » ;

- soit affectés aux administrations et directions dont les crédits sont portés par le programme 218, comme Tracfin pour la lutte contre la fraude ou encore la direction juridique pour le traitement des contentieux (+ 15 ETP).

La mission « Gestion des finances publiques » continue toutefois de participer à la rationalisation des emplois publics. Elle présente le **taux d'effort** - calculé en ramenant le schéma d'emplois au plafond d'emplois - le plus « élevé ». Il est de - 0,05 %, **un taux négatif impliquant une réduction des effectifs**. *A contrario*, le taux d'effort de la justice s'établit à 2,1 %, celui des solidarités et de la santé à 1,4 % et celui de l'intérieur et de l'outre-mer à 0,9 %.

---

<sup>1</sup> [Article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020](#). Pour une description détaillée de ces transferts, se reporter au commentaire de l'article 61 du projet de loi de finances pour 2020, dans le [tome III du rapport général n° 140](#) (2019-2020) de M. Albéric de MONTGOLFIER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.

## 2. Des dépenses de fonctionnement et d'investissement toujours dynamiques

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui progresseraient respectivement de 4,8 % et 27,7 % en crédits de paiement en 2024, sont tirées à la hausse par trois facteurs :

- **la prise en compte de l'augmentation des prix**, en particulier sur les dépenses énergétiques, de carburant et informatiques. Pour la Douane, s'ajoutent les coûts liés au maintien en conditions opérationnelles des matériels aéromaritimes ainsi que, du côté investissement, l'acquisition de moyens techniques et de surveillance (flotte navale, flotte aérienne, scanners) ;

- **l'ouverture de crédits de paiement pour couvrir les dépenses liées aux opérations immobilières lancées avant 2024** ;

- les **grands projets d'investissement informatique**. À titre d'exemple, les moyens alloués à l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), qui sont portés par le programme 218, augmenteraient de près de 23 millions d'euros (CP). L'AIFE est notamment chargée du progiciel de la construction du portail public de facturation électronique ou de la transformation numérique de la commande publique.

Il convient toutefois de noter que, ces dernières années, était chaque année constaté lors de l'examen de la loi de règlement et d'approbation des comptes un **écart en exécution entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement**, au profit de ces dernières. Ces différentiels s'expliquent par la difficulté initiale des gestionnaires à pouvoir **qualifier leurs dépenses informatiques**, ce qui entraîne ensuite des mouvements de gestion en cours d'année. Le SG MEFSIN a indiqué au rapporteur spécial que des travaux avaient été menés pour **fiabiliser la prévision budgétaire** sur les dépenses informatiques, ce que la Douane et la DGFIP ont confirmé en audition. Ces efforts devront être appréciés lors de l'examen de l'exécution des crédits consommés en 2024.

Enfin, la hausse de ces dépenses recouvre des abondements ponctuels, notamment pour lutter contre la fraude. À cet égard, le rapporteur spécial relève avec satisfaction le choix de la Douane de procéder à **l'acquisition de huit scanners mobiles** pour l'année 2024, en partie financés par des fonds européens. Le développement des moyens de détection est primordial pour lutter contre les flux illicites tels que le trafic de stupéfiants<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sur ce sujet, se reporter au [rapport n° 45 \(2022-2023\)](#) de MM. Albéric de Montgolfier et Claude Nougein, « Donner à la Douane les moyens d'accomplir sa mission dans la lutte contre le trafic de stupéfiants », fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 octobre 2022.

**16 millions d'euros supplémentaires** sont ainsi alloués à la DGFIP pour **renforcer la sécurité des agents en charge de la lutte contre la fraude fiscale** (achat de véhicules de service, rénovation de sites d'accueil, achat de téléphones équipés de bouton d'alerte).

### **3. La baisse des dépenses de guichet, en lien avec le nouveau protocole d'aide aux buralistes**

Les dépenses de guichet sont principalement portées par la DGDDI, dans le cadre de la mise en œuvre du **nouveau protocole relatif à l'accompagnement du réseau des buralistes**, signé entre l'État et la confédération nationale des buralistes pour la période 2023-2027. Ce protocole, qui conduirait à l'ouverture de 69,1 millions d'euros de crédits en 2024, comprend cinq axes<sup>1</sup> :

- la mise en œuvre d'engagements réciproques entre l'État et le réseau des buralistes. L'État s'est engagé à renforcer la lutte contre les trafics de produits du tabac et à ouvrir une réflexion sur la réglementation applicable au monopole de la vente au détail des tabacs manufacturés, tandis que les buralistes se sont engagés à respecter les interdictions de vente aux mineurs ;

- la poursuite de **la transformation du réseau pour transformer les débits de tabac en commerces diversifiés**. Une **enveloppe annuelle de 20 millions d'euros** serait allouée au dispositif, avec un niveau de prise en charge plus élevé pour les débits de tabac dont le chiffre d'affaires précédant la demande est inférieure à 500 000 euros ;

- le **soutien aux buralistes les plus fragiles, grâce à des aides davantage ciblées**, sous trois formats : la création d'un dispositif de soutien forfaitaire, la création d'un « filet de sécurité » et le maintien des indemnités de fin d'activité ;

- la poursuite de **l'aide à la sécurisation des tabacs**, versée à tous les débits qui investissent dans la sécurisation de leur débit. Cette aide est plafonnée à 10 000 euros par période de cinq ans ;

- **l'augmentation du taux de rémunération des buralistes** pour la vente de produits du tabac.

Un avenant au protocole a été signé le 4 août 2023 afin d'intégrer une **aide à la reprise d'activité des buralistes touchés par les émeutes** intervenues entre le 25 juin et le 5 juillet 2023. **318 débitants ont été reconnus éligibles à cette aide d'un montant de 10 000 euros, soit un coût total de 3,18 millions d'euros.**

---

<sup>1</sup> Selon les réponses de la direction générale des douanes et des droits indirects au questionnaire du rapporteur.

Les aides liées au chiffre d'affaires ayant été recentrées sur les plus petits buralistes<sup>1</sup>, les dépenses liées à la mise en œuvre de ce protocole seraient en baisse sur la période 2023-2027, par rapport à la période 2018-2022. Les aides seraient toutefois plus élevées que ce qui avait été prévu dans le contrat pluriannuel d'objectifs et moyens de la douane 2022-2025, au regard de la nécessité de pouvoir soutenir au mieux les buralistes.

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : LA POURSUITE DE CHANTIERS ET DE PRIORITÉS IDENTIFIÉS DEPUIS DE NOMBREUSES ANNÉES

**Quatre chantiers prioritaires** ont été identifiés par le rapporteur spécial lors de ses auditions : la mise en place du nouveau réseau de proximité de la direction générale des finances publiques, la résorption de la dette technologique des administrations, la lutte contre les flux illicites et une prise en compte plus concrète et quotidienne des impératifs liés à la transition écologique. Certains chantiers sont identifiés de longue date et se poursuivent, en respectant plus ou moins leur calendrier initial.

### A. LA FINALISATION DU NOUVEAU RÉSEAU DE PROXIMITÉ DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

#### 1. Les trois volets de la réorganisation territoriale de la DGFIP

La transformation du réseau de la DGFIP fait partie des éléments jugés prioritaires dans le cadre du plan de transformation ministériel. Elle comprend la mise en place du « **nouveau réseau de proximité** » (NRP), l'installation des conseillers aux élus locaux et la **délocalisation de certains services des métropoles vers les villes moyennes**.

*a) Le nouveau réseau de proximité, une mise en place progressive et un nouveau report*

La rationalisation du réseau territorial de la DGFIP, par le biais de fusions ou de suppressions, est en œuvre depuis plusieurs années : le réseau déconcentré de l'administration fiscale a connu une **importante perte de ses emprises**. À titre d'exemple, le nombre de services d'impôts des particuliers (SIP) passerait de 501 en 2017 à 281 en prévision en 2024, soit une diminution de près de 44 %. La DGFIP a toutefois annoncé en audition au rapporteur que **le réseau ne devrait plus être amené à bouger d'ici 2027**,

---

<sup>1</sup> Buralistes dont le chiffre d'affaires tabac de l'année n-1 est compris entre 50 000 euros et 400 000 euros.

**que ce se soit en termes d'équipes, de structures ou de lieux d'implantation.**

La méthode retenue a toutefois fait l'objet d'une inflexion en 2019, après plusieurs années de critiques de la part des élus locaux, des agents de l'administration, de la Cour des comptes et des parlementaires, notamment de la commission des finances. Ils estimaient que les suppressions et les fusions étaient faites « à vue », sans vision de long terme, au gré des résistances rencontrées sur place et sans projection sur les besoins et les effectifs.

Un **processus de concertation** a donc été lancé au début du mois de juin 2019 afin de définir, dans chaque département et par le biais d'une contractualisation, la nouvelle carte des implantations territoriales de la DGFIP. Réunissant les élus locaux, les directeurs départementaux des finances publiques et les préfets, il a mené à la mise en place du « nouveau réseau de proximité » (NRP), qui doit répondre à un double-objectif : poursuivre la rationalisation du réseau de la DGFIP, dont les métiers évoluent fortement, et renforcer la proximité de ces services publics. **Le NRP ne se traduit pas pour autant par une interruption des fermetures de trésoreries ou de services d'impôt aux particuliers** : le but n'est pas de préserver le réseau des sites permanents en l'état, mais de **multiplier les points de contact à l'échelle d'un département**.

Dans le cas du NRP, **une charte est signée avec chaque département** : elle décrit les services présents, y compris les conseillers aux décideurs locaux, les modalités de présence, l'offre de service, la contribution de la DGFIP au fonctionnement des accueils de proximité. Elle entérine également **l'instauration d'un comité de suivi** présidé par le directeur départemental des finances publiques et chargé de suivre la bonne application de ces dispositions.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, la DGFIP avait admis au rapporteur spécial que **le déploiement du NRP avait été plus lent qu'anticipé** et qu'il était probable que sa finalisation n'intervienne pas avant la fin de l'année 2023. **Or, le nouveau réseau ne devrait pas non plus être achevé en 2023**. Au 30 juin 2023, 51 chartes avaient été signées avec des présidents de conseils départementaux, c'est-à-dire seulement quatre de plus qu'un an auparavant, 629 chartes avec des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (617 en 2022) et 75 avec des communes ou des associations locales de maires (72 en 2022)<sup>1</sup>. **La généralisation du NRP apparaît donc encore lointaine.**

---

<sup>1</sup> D'après les données transmises par la direction générale des finances publiques en réponse au questionnaire du rapporteur.

*b) Les conseillers aux décideurs locaux, une montée en charge plus lente qu'anticipée*

Le réseau des **conseillers aux décideurs locaux** (CDL), qui ont vocation à devenir les interlocuteurs privilégiés des ordonnateurs des collectivités territoriales, **devait se déployer progressivement pour atteindre 1 200 CDL à la fin de l'année 2022**. Cette cible n'a toutefois pas été atteinte, du fait d'une montée en charge plus lente que prévue : **447 conseillers aux décideurs locaux sont entrés en fonction en 2021, 883 au 30 juin 2023 et ils devraient être environ 1 013 d'ici à la fin de l'année**<sup>1</sup>. Chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) disposerait alors de son conseiller.

L'enquête menée par la DGFIP a démontré un **haut niveau de satisfaction des élus locaux sur les prestations effectuées en 2021 par les conseillers aux décideurs locaux**, avec un taux de satisfaction qui s'établirait à 88,3 %, pour 400 000 prestations réalisées en 2022. Parmi les sollicitations, 54 % ont concerné du conseil budgétaire et comptable (préparation et présentation budgétaire, qualité et fiabilisation des comptes), 8 % du conseil fiscal et 8 % du conseil en matière de recettes<sup>2</sup>.

Au-delà du niveau de satisfaction et de la progression du nombre de conseillers aux élus locaux, le rapporteur spécial souligne qu'**une attention particulière doit être portée à leur répartition sur le territoire, afin que les communes rurales**, souvent les moins à même de disposer d'une expertise technique en interne, puissent aisément recourir à ces conseillers.

La commission des finances a demandé à la Cour des comptes de réaliser, sur le fondement de l'article 58, 2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), une enquête sur les relations de la DGFIP avec les collectivités territoriales. La répartition des conseillers mais aussi des points de contact sur le territoire fait partie des points de vigilance soulignés par le rapporteur spécial.

*c) La délocalisation de certains services, une finalisation en vue pour 2026*

Auparavant dénommée « démétropolisation », la **relocalisation de certains services publics des métropoles vers les territoires périurbains et ruraux** a été inscrite comme un objectif prioritaire à l'issue du quatrième comité interministériel de la transformation publique, le 15 novembre 2019<sup>3</sup>. Si l'ensemble des administrations de l'État sont concernées, **la DGFIP devrait être le contributeur le plus important** à ce processus : 2 582 agents seront concernés, sur un objectif total de 6 000 emplois d'État transférés.

---

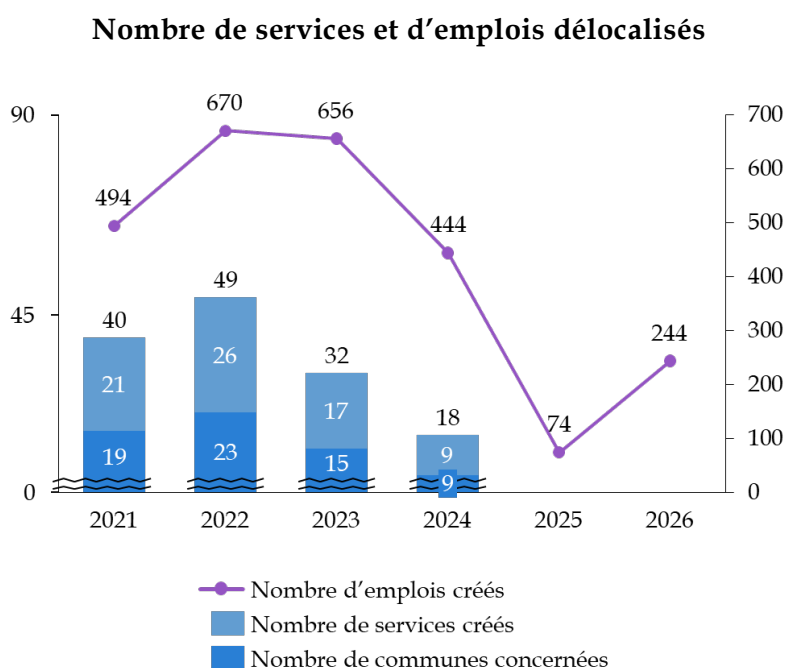
<sup>1</sup> D'après les données transmises en réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Il reprenait un engagement du président de la République au mois d'avril 2019, à l'issue des conclusions du grand débat national.

Après un appel à candidatures lancé au mois d'octobre 2019, **50 premières villes ont été choisies au mois de septembre 2020, puis 16 autres au mois de décembre**, sur plus de 408 candidatures. Trois critères ont conduit à leur sélection : la capacité immobilière de la ville, l'existence de compétences métiers et la situation géographique (bassin d'emploi dynamique, proximité avec le service de la métropole dont l'activité est transférée)<sup>1</sup>.

**Le calendrier a donc finalement été publié et finalisé au début de l'année 2021** : les transferts sont effectués par étape et regroupements successifs, parfois sur deux à trois ans, et peuvent évoluer au cours du temps. Alors que, l'an dernier, la DGFIP annonçait le déménagement de 25 services et de 905 effectifs, en prévisionnel, **ce sont finalement 1 164 emplois qui ont été transférés dans les territoires, pour 47 services « délocalisés »**. Après quelques délais dans la mise en œuvre de la relocalisation des services publics, le déploiement s'avère finalement plus dynamique qu'anticipé - les efforts de la DGFIP en ce sens doivent être salués.



Aucun service ou commune ne sont prévus en 2025 et 2026 : les emplois créés ont vocation à soutenir la consolidation des services existants.

Source : commission des finances, d'après les données transmises au rapporteur en audition par la direction générale des finances publiques

<sup>1</sup> Selon les informations transmises dans le [dossier de presse du ministère de l'économie, des finances et de la relance sur la relocalisation des services des finances publiques dans les territoires](#), 30 septembre 2020.

Le plus gros des transferts a été effectué : si 656 emplois devraient être créés en 2023, ce chiffre ne serait plus que de 444 en 2024, 74 en 2025 et 244 en 2026, soit au total 2 582 personnes. La DGFIP aurait donc tenu ses engagements (2 500 personnes). S'agissant toutefois des services, il n'y en a plus que 17 qui seraient créés en 2023 et neuf en 2024 : tous les emplois ne sont pas transférés en même temps que leurs emplois – il existe un léger décalage temporel entre les deux.

Les principaux services concernés par la relocalisation sont des services d'impôt pour les entreprises et des centres d'appels, ainsi qu'une vingtaine de services d'appui à la publicité foncière, qui traiteront à distance une partie de l'activité des services de publicité foncière des grandes villes afin de les désengorger. **La création de centres d'accueil téléphonique est tout à fait bienvenue pour pallier les effets de la dématérialisation croissante des démarches** sur certains publics vulnérables ou dont la situation ne correspond pas aux situations les plus communes.

## 2. La nécessité de maintenir un accueil physique de qualité

Le Gouvernement cible une **augmentation des « points de contact mobiles » de 30 %**, avec un accès à un accueil de proximité à moins de 30 minutes dans l'ensemble des cantons. Selon les données transmises par le ministre de la transformation et de la fonction publiques, M. Stanislas Guérini, **92 % de la population française se situe désormais à moins de 20 minutes d'un accueil de proximité et 98 % à moins de 30 minutes.**

D'après le sous-indicateur de performance dédié à cet objectif et les données transmises au rapporteur par la DGFIP, cette dernière devrait atteindre et même dépasser l'objectif qu'elle s'était fixée d'ici la fin de l'année 2023, à savoir **augmenter de 30 % le nombre de communes dans lesquelles elle dispose d'un accueil de proximité par rapport à 2019, soit 2 570 communes. En tenant compte des relocalisations de services (cf. supra), la DGFIP serait même présente dans 3 000 communes**, que ce soit dans un point d'accueil spécifique à la DGFIP ou dans une structure tierce (Maisons France Services, permanence en mairie ou dans d'autres lieux). Le déploiement des points de contact s'accompagne en outre de la mise à disposition, en ligne, d'une **carte interactive**, avec plus de 15 000 points de contact déjà géo-localisés.

Il faut toutefois bien distinguer ce que recouvrent ces points de contact, entre le passage d'un bus itinérant ou la tenue d'une permanence une demi-journée par semaine.

Le rapporteur spécial a eu l'occasion ces dernières années de rappeler que **les objectifs d'accueil ne pouvaient pas être seulement quantitatifs, en affichant des points sur la carte** : la qualité du service doit être préservée, et conciliée à un maillage fin du territoire.



Certains de nos concitoyens sont en effet dans l'incapacité d'effectuer leurs démarches par internet et les services sont difficilement joignables par téléphone : dans ce contexte, il faut conserver un accueil physique des contribuables. Les **difficultés rencontrées par la mise à disposition de l'application « Gérer mes biens immobiliers »** (GMBI) a parfaitement illustré ce que le rapporteur spécial souligne depuis de nombreuses années.

### **Le service en ligne « Gérer mes biens immobiliers »**

GMBI est un service en ligne pour les usagers particuliers comme professionnels et offrant une vision d'ensemble des propriétés bâties sur lesquelles l'utilisateur détient un droit. Les contribuables ont eu l'obligation, au premier semestre 2023, de déclarer l'occupation de tous leurs locaux d'habitation, soit près de 33 millions de biens.

Face aux difficultés et interrogations suscitées par cette obligation déclarative, la date limite a été décalée à deux reprises, du 31 juillet au 1<sup>er</sup> août puis au 10 août. L'administration fiscale avait également annoncé qu'elle ferait preuve de « bienveillance » envers les retardataires de bonne foi, s'agissant d'une nouvelle obligation. Les sanctions ne devraient ainsi être mises en place qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024, après des rappels aux propriétaires concernés.

En audition, la DGFIP a reconnu que le retour d'expériences était « mitigé », lié aux incompréhensions de cette nouvelle obligation déclarative. De fait beaucoup de contribuables se sont inquiétés des conséquences de cette obligation et, **pour la première fois en six ans, le nombre de personnes se déplaçant dans un centre des impôts a augmenté**. La DGFIP a convenu d'un passage « difficile », tant pour les agents que pour les contribuables.

*Source : commission des finances, d'après les informations transmises en audition et en réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial*

## **B. L'INFORMATIQUE, UN SURSAUT BUDGÉTAIRE MAIS DES DIFFICULTÉS À RÉSORBER LA DETTE TECHNIQUE**

**Les enjeux informatiques de la DGFIP, de la Douane mais aussi du SG MEFSIN sont majeurs.** Les trois administrations assument des missions **essentielles au bon fonctionnement de l'État**, en assurant le recouvrement de ses ressources et la gestion d'une partie de ses dépenses. À cela s'ajoute pour la DGDDI la gestion d'un service de *cloud* au profit de plusieurs administrations, pour un coût moyen annuel d'environ 22 000 euros par baie<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Une baie est une armoire destinée à recevoir des boîtiers d'appareils électroniques. Ces données ont été transmises en réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

Depuis le projet de loi de finances pour 2020, le rapporteur spécial a relevé un **changement d'approche bienvenu sur les dépenses informatiques de la mission**, qui avaient eu trop tendance à être considérées comme une variable d'ajustement, dans un contexte budgétaire contraint à l'échelle de la mission. Pourtant, ces dépenses, d'investissement comme de fonctionnement, sont destinées à soutenir et à améliorer des systèmes d'information primordiaux dans la vie quotidienne des citoyens et des agents économiques. Il en va ainsi du prélèvement à la source, des projets destinés à améliorer l'efficacité du contrôle fiscal ou encore de l'adaptation au Brexit *via* la mise en place du système de frontière intelligente (cf. *supra*).

En 2024, les crédits alloués aux dépenses informatiques s'élèveraient ainsi au total à **590,2 millions d'euros, soit un montant inédit** :

- **467,9 millions d'euros en CP pour la DGFIP**, avec des priorités telles que la poursuite du projet de facturation électronique, la conception d'un nouveau portail de gestion locale pour les collectivités locales ou encore l'amélioration de l'efficacité du recouvrement. Ce budget serait en hausse de 68 millions d'euros par rapport à 2023 ;

- **77,6 millions d'euros en CP pour la Douane**, dont 31 millions d'euros au titre des dépenses d'investissement ;

- **43,7 millions d'euros en CP pour le programme 218**, auxquels doivent être ajoutés 33,3 millions d'euros spécifiquement dédiés à l'AIFE pour ses projets informatiques (maintenance des applications, équipements, sécurité des réseaux).

Pour autant, le rapporteur spécial constate, comme chaque année, **la même difficulté de suivi des projets informatiques, avec des dépassements importants de calendrier et de coût**. Il s'interroge toujours sur l'opportunité de **mettre en place des mécanismes d'alerte en cas de dérapage avéré des coûts et des délais**, actualisés à la hausse à chaque projet de loi de finances. Dans son bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP pour la période 2020-2022<sup>1</sup>, l'Inspection générale des finances note que la direction dispose de **marges de progrès en matière de pilotage de sa dette technique informatique** et appelle à ce que la résorption de cette dernière devienne véritablement une priorité dans le cadre du prochain contrat d'objectifs et de moyens (2023-2027).

Un exemple, qui n'en est malheureusement qu'un parmi d'autres, **le coût du projet de portail public pour la facturation électronique a plus que doublé** tandis que les délais de livraison n'ont augmenté « que » de 11 %, passant de 84 mois à 94 mois. Ce retard avait conduit au premier report de l'entrée en vigueur de la généralisation de la facturation électronique pour les transactions entre entreprises au 1<sup>er</sup> juillet 2024. Le calendrier actuel ne peut pour autant pas expliquer que l'article 10 *octies* du projet de loi de

---

<sup>1</sup> Inspection générale des finances, « Bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques pour la période 2020-2022 », septembre 2022.

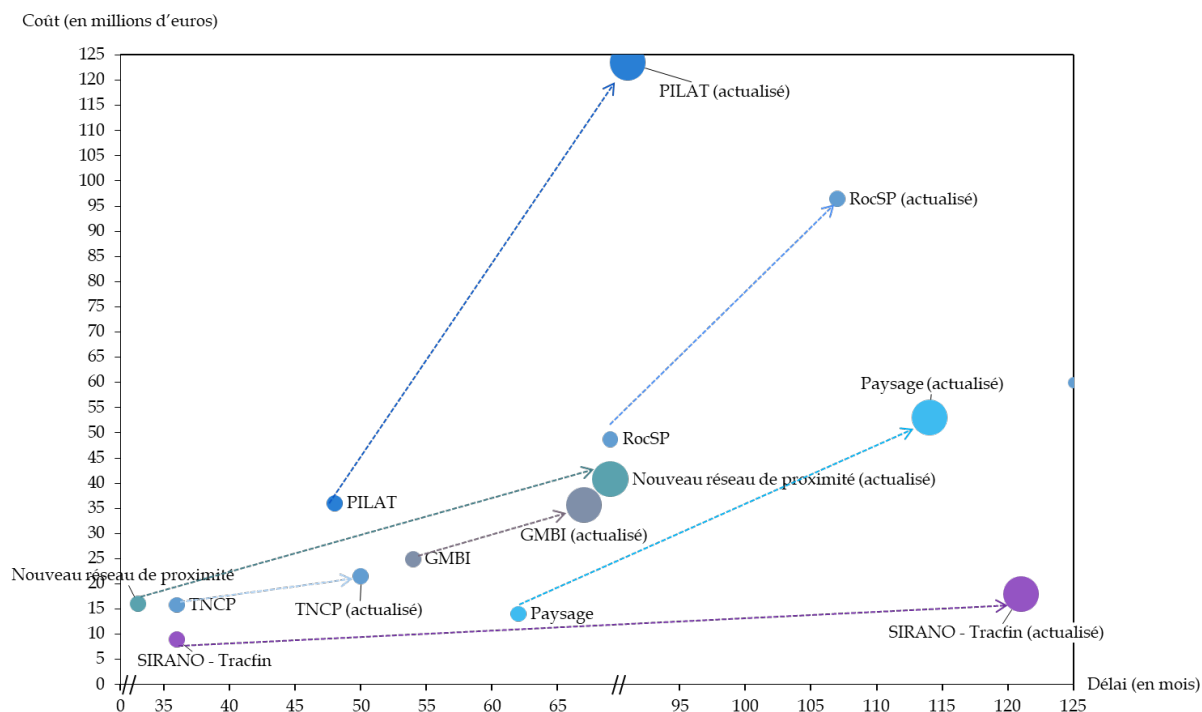
finances pour 2024 propose de nouveau de reporter l'entrée en vigueur de cette réforme au 1<sup>er</sup> septembre 2026. Or, non seulement elle est annoncée depuis 2020 et elle doit permettre d'accroître l'efficacité de la lutte contre la fraude à la TVA, mais en plus ce report renchérisse les **coûts de maintenance**.

Il est difficilement compréhensible que des révisions de prix interviennent pour des raisons de sincérisation, avec des critères qui auraient pu être pris en compte dès le lancement du projet. S'agissant du portail public pour la facturation électronique, la direction interministérielle du numérique a retenu dans son avis du 12 janvier 2023 un coût incluant le premier lot (investissement initial) ainsi que les deux premières années de fonctionnement. Ce coût a donc été reporté dans les documents budgétaires pour le PLF 2024 et l'estimation de base des années antérieures apparaît faussée.

Plus généralement, le rapporteur spécial observe que, d'année en année, **les coûts de tous les projets sont révisés à la hausse et que les dates de livraison sont décalées**. L'explication de ces décalages ne peut se résumer aux seules considérations techniques comptables.

## Évolution des coûts et des délais des principaux projets informatiques portés par les programmes 156 et 218

(en euros et en mois)



GMBI - Gérer mes biens immobiliers : service en ligne pour les usagers particuliers comme professionnels et offrant une vision d'ensemble des propriétés bâties sur lesquelles l'utilisateur détient un droit.

Nouveau réseau de proximité : modernisation de l'outil de gestion des implantations de la DGFIP sur le territoire.

PAYSAGE : consolidation de l'application de paye des agents de l'État.

PILAT : pilotage du contrôle fiscal, afin de transformer le système d'information relatif à la chaîne du contrôle fiscal et « décloisonner » les informations.

RocSP : recouvrement optimisé des créances de la sphère publique, dans le but d'unifier progressivement le recouvrement forcé des différents types de créances de la sphère publique

SIRANO: rénovation du système d'information décisionnel de Tracfin.

TNCP - commande publique : proposition d'une offre de services numériques permettant de dématérialiser de bout en bout la chaîne de la commande publique.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

En parallèle, et cette fois-ci dans une optique de contrôle *a posteriori*, les documents budgétaires pourraient **chiffrer**, ou à tout le moins quantifier, dans la mesure du possible, **les gains de productivité** liés à la mise en œuvre de ces projets. **Une partie de ces données est disponible** puisqu'un tel exercice a été fait sur le portail commun de recouvrement fiscal, social et douanier dans le cadre du bilan des réformes de productivité de l'action

publique<sup>1</sup> publié au mois d'octobre 2021. Ce bilan présente à la fois les économies directes attendues à court terme (diminution des dépenses d'affranchissement), les économies indirectes (interruption d'autres projets sectoriels en faveur du projet commun) et les économies escomptées à long terme (amélioration des taux de recouvrement).

### **C. SUR L'ÉCOLOGIE ET LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, LA NÉCESSITÉ DE PASSER DES PLANS AUX ACTIONS**

#### **1. La démarche « Bercy Vert », une première réponse apportée aux enjeux de transition écologique du ministère**

Le secrétariat général du ministère de l'économie et des finances poursuit enfin la démarche « Bercy Vert », débutée avant la guerre en Ukraine et la crise énergétique. Le portage par le secrétariat général fait ici sens, l'objectif étant de fédérer l'ensemble des administrations et des agents autour de 14 mesures, articulés autour des **quatre objectifs prioritaires ministériels** que sont :

- 1) encourager la sobriété, l'efficacité énergétique et la décarbonation des bâtiments ;
- 2) développer la mobilité durable ;
- 3) développer les achats responsables ;
- 4) former et sensibiliser les agents<sup>2</sup>.

Le plan « Bercy Vert » comprend également **quatre chantiers thématiques** : le numérique éco-responsable, le tri et le recyclage des déchets, la biodiversité et la sobriété hydrique (à l'étude). Le ministère devrait être le premier à pouvoir établir son bilan d'émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble du périmètre ministériel.

Le ministère a également **répondu à l'appel de la direction de l'immobilier de l'État sur l'enveloppe « Résilience I », dotée de 50 millions d'euros en 2022**, puis sur l'enveloppe « Résilience II », dotée de 150 millions d'euros. 23 % des projets du ministère ont été retenus (**126 dossiers**) pour un montant total de **13,5 millions d'euros** et gain énergétique annoncé de 15,8 GWh. Plus des deux tiers des fonds seront affectés aux travaux sur les installations de chauffage et de refroidissement.

Le rapporteur spécial partage cette approche centrée sur les actions dites « à gains rapides », c'est-à-dire des actions se caractérisant par un fort retour sur investissement, avec d'importantes économies générées à moyen

---

<sup>1</sup> Ministère de l'économie, des finances et de la relance, [Bilan des réformes de productivité de l'action publique](#), octobre 2021.

<sup>2</sup> Selon les données transmises par le secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

ou long terme<sup>1</sup>. Le directeur de l'immobilier de l'État a estimé que **le coût du mégawatheure économisé par la mise en place d'une action à gains rapides s'élevait de 1 000 euros à 1 500 euros**. Pour une rénovation globale, c'est de l'ordre de 7 000 euros le mégawatheure.

## **2. Une déclinaison à l'échelle de chaque administration, avec de premières opérations**

Si le contenu des plans « vert » présentés par chacune des administrations a parfois pu sembler un peu artificiel, en **l'absence de données sur les processus d'évaluation** mis en place, force est de constater **de premiers effets visibles sur les administrations de la mission « Gestion des finances publiques »**.

L'enveloppe allouée aux travaux immobiliers sur les sites d'administration centrale de Bercy augmenterait de sept millions d'euros en 2024, dont deux millions d'euros pour améliorer la qualité thermique des bâtiments et les densifier. Si ces montants sont encore faibles, ces travaux doivent s'inscrire dans le prochain **schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)** du ministère pour la période 2024-2028. En parallèle, pour répondre au manque de compétences en interne, le SG MEFSIN procéderait au recrutement d'une **équipe de projet spécialisée dans la rénovation énergétique**.

Par ailleurs, la démarche « Bercy Vert » s'est traduite par la **désignation de correspondants dans chacune des administrations du ministère**, chargés de relayer les priorités et les bonnes pratiques. Ont ainsi été créés les plans « Douane vert », « Insee vert » ou « DG Eco-responsable » ou encore la démarche « EcoFIP ».

À titre d'exemple, le plan « Douane verte » s'est doublé d'un plan de transition 2023-2025, articulé autour des quatre objectifs prioritaires précités. Il inclut des actions telles que le retrait des chaudières fioul, le développement des formations à l'éco-conduite ou encore la limitation de la durée d'archivage.

## ***D. LUTTER CONTRE LA FRAUDE ET LES FLUX ILLICITES, UNE PRIORITÉ POUR LES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION***

Si la lutte contre la fraude et contre les flux illicites font respectivement partie des missions prioritaires de l'administration fiscale et de la Douane, d'autres administrations y contribuent. Ainsi, sur le programme 218, ce sont 4,2 millions d'euros en AE et 3,6 millions d'euros en CP qui sont demandés **pour Tracfin** aux seules fins de la mise en place du

---

<sup>1</sup> Parmi les actions à gains rapides figurent par exemple le contrôle, le pilotage et la régulation des systèmes de chauffage ou encore la modernisation des systèmes d'éclairage ou de chauffage.

plan de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques, présenté par le Gouvernement au mois de mai 2023<sup>1</sup>. Ces crédits devront permettre de financer la poursuite de l'adaptation des outils numériques de détection des fraudes ainsi que le développement des capacités de renseignement, en renforçant les moyens d'enquête et d'investigation<sup>2</sup>.

### **1. La valorisation de la donnée, un impératif pour renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude**

*a) Les résultats du contrôle fiscal s'inscrivent dans le rebond observé depuis l'an dernier*

Après plusieurs années de baisse inquiétante des résultats du contrôle fiscal, **l'année 2019 a marqué un net rebond, les recettes du contrôle fiscal ayant atteint 11 milliards d'euros**, auxquels s'ajoutaient 385 millions d'euros du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) et 550 millions d'euros générés par les conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP), dont celle conclue par Google pour 500 millions d'euros.

Les résultats pour l'année 2020 ont, eux, mécaniquement été affectés par la crise sanitaire. Le rendement budgétaire du contrôle fiscal a alors atteint 7,8 milliards d'euros : ce chiffre était certes inférieur de plus de 40 % au résultat observé en 2019, mais était du même niveau que celui constaté en 2018.

En 2022, **les montants recouverts au titre du contrôle fiscal ont atteint 10,6 milliards d'euros**, en stabilisation par rapport à 2021 (10,7 milliards d'euros). Le niveau de 2019 a donc quasiment été atteint.

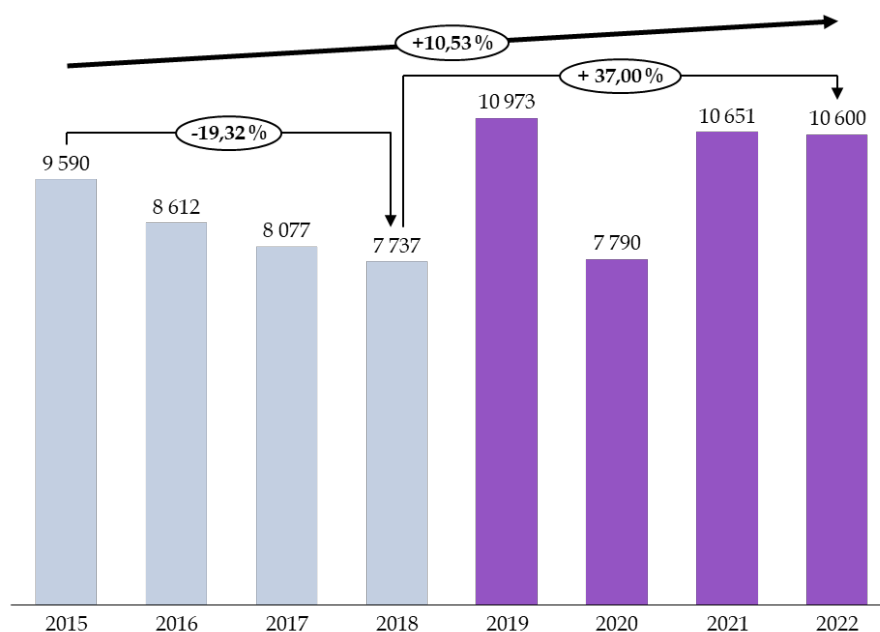
---

<sup>1</sup> Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, [Feuille de route « Lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques »](#), mai 2023.

<sup>2</sup> Selon les informations transmises au rapporteur par le secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

## Évolution des montants encaissés au titre du contrôle fiscal

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport de la mission d'information de la commission des finances sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi que le rapport d'activité de la direction générale des finances publiques pour l'année 2022

Le rapporteur spécial souligne avec un certain étonnement que, pour l'année 2022, le Gouvernement a décidé de présenter d'abord **les montants mis en recouvrement** (14,6 milliards d'euros) avant les montants recouverts. Il avait pourtant fait le choix, dès 2019, de ne plus présenter que les montants recouverts, plus représentatifs des progrès accomplis en matière de lutte contre la fraude.

*b) La valorisation de la donnée, un enjeu majeur pour la lutte contre la fraude*

(1) La mission requêtes et valorisation de la DGFIP

Le contrôle fiscal a connu ces dernières années une transformation profonde de ces outils, avec un recours accru à **l'intelligence artificielle** ainsi qu'à **l'exploitation des données de masse** (*datamining, text-mining*). Cet axe fait lui aussi partie des 26 chantiers inscrits dans le plan de transformation ministériel. Ces nouvelles techniques sont au cœur des objectifs affichés par le Gouvernement, qui entend **mettre à profit ces outils pour poursuivre le redressement des résultats du contrôle fiscal**. Ils doivent permettre de détecter des cas de fraude plus complexe et plus sophistiquée, tout en améliorant la programmation des contrôles<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Pour plus de détails, le lecteur est invité à se reporter au rapport de la [mission d'information de la commission des finances relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales](#).



À la fin de l'année 2022, **52 % des opérations de contrôle fiscal ont été programmées par le biais du *datamining***, soit une nette progression par rapport à 2021 (44,1 %), 2020 (32,5 %) et 2019 (22 %). Le Gouvernement a donc atteint la cible qu'il s'était fixée, de 50 %. **L'efficacité du ciblage progresse également** : le montant des droits et pénalités rappelés sur l'année 2022 sur les contrôles ciblés par intelligence artificielle s'est élevé à 2 milliards d'euros, soit 67 % de plus qu'en 2021 (1,2 milliard d'euros) et 2,5 fois plus que le montant moyen rappelé en 2019 et 2020 (autour de 790 millions d'euros).

**Ces résultats sont positifs** et illustrent ainsi la montée en puissance des nouvelles techniques d'analyse de la donnée, alors que les agents chargés du contrôle fiscal reçoivent des flux de données de plus en plus volumineux.

L'information du Parlement sur le recours et l'efficacité du *datamining* demeure toutefois imparfaite. À l'instar de ce qui est inscrit dans les recommandations de la mission d'information de la commission relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales<sup>1</sup>, le rapporteur spécial souhaiterait que soient prévus, dans les documents budgétaires, des sous-indicateurs portant sur le taux de dossiers sélectionnés par la programmation centralisée (*datamining*) et ayant conduit, d'une part, au recouvrement de droits et pénalités et, d'autre part, à des contentieux à « enjeux » ou particulièrement complexes. Il existe en effet une incertitude quant à la capacité des traitements déployés à pouvoir déceler des schémas de fraude complexe, le plus souvent appuyés sur des montages transfrontaliers.

(2) Le service d'analyse de risque et de ciblage (DGDDI)

La Douane a également développé son propre service à compétence nationale dédié au traitement des données, le **service d'analyse de risque et de ciblage (SARC)**.

### **Le service d'analyse de risque et de ciblage (SARC)**

Le SARC, service à compétence nationale, a été créé par un arrêté du 29 février 2016. Entré en fonction en 2016, il est chargé de la production de l'intégralité des analyses de risque et études à vocation opérationnelle portant sur l'avant dédouanement, le dédouanement et la fiscalité. Il dispose également d'une cellule *datascience* chargée de valoriser les données douanières dans la lutte contre la fraude. Le SARC a une vocation directement opérationnelle : l'intégration des profils de ciblage dans l'outil *Risk management system (RMS)* ; l'orientation des contrôles ex-post 1 et ex-post 2 grâce à l'attribution des dossiers aux services concernés par le type de risque préalablement identifié.

Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

<sup>1</sup> *Ibid.*

Ces outils seront plus que nécessaires pour la Douane, avec l'entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021 du paquet européen relatif à la TVA sur le commerce électronique. **La réglementation européenne a en effet mis fin à l'exonération de TVA sur les envois à valeur négligeable** (EVN - inférieurs à 22 euros en France) au profit d'un dispositif de guichet unique pour les biens de moins de 150 euros importés de pays ou de territoires tiers. L'exonération sur les EVN constituait en effet un ressort important de fraude à la TVA, la Cour des comptes parlant de « *fraudes sans doute massives pour les envois en provenance des pays extra-européens* »<sup>1</sup>, ce qu'Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier avaient déjà montré en 2013<sup>2</sup>.

Conséquence néanmoins, **la Douane doit faire face à un afflux massif de déclarations**, accru par la très forte progression du commerce électronique depuis le début de l'épidémie de covid-19 et **impossible à contrôler individuellement**. Selon le ministère de l'économie, des finances et de la relance, ce sont plus de 450 millions de déclarations électroniques en douane qui pourraient être faites, contre 15 millions aujourd'hui<sup>3</sup>.

Dans le cadre des travaux qu'elle mène sur son schéma directeur informatique, la Douane a identifié trois grandes priorités parmi l'ensemble des projets informatiques qu'elle mène : la **refonte du dédouanement**, la **valorisation de la donnée** et la **lutte contre la fraude**. L'ensemble du système d'information relatif à la lutte contre la fraude est en train d'être reconstruit afin d'améliorer la traçabilité des produits concernés et de pouvoir, par exemple, **constituer une base de données et d'images des « positifs »**, c'est-à-dire des colis dans lesquels ont été trouvées des marchandises illicites ou des colis par lesquels ont été expédiées des marchandises sans que les parties à la transaction ne se soient acquittées de la TVA. Ce projet est en partie financé par le Fonds pour la transformation ministérielle (FTM), porté par le SG MEFSIN.

## **2. La lutte contre les trafics de toute nature, mission stratégique de la Douane, renforcé dans le cadre de la loi « Douane » du 18 juillet 2023**

**Administration de la frontière et de la marchandise**, la Douane surveille et contrôle l'ensemble des flux de marchandises entrant et sortant du territoire. L'une de ses missions fondamentales, réaffirmée dans le cadre de sa revue stratégique, est de **lutter contre les trafics de marchandises prohibées et les flux financiers illicites**. Elle a ainsi saisi 104,8 tonnes de

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, [La fraude aux prélèvements obligatoires](#), décembre 2019.

<sup>2</sup> « Les douanes face au commerce en ligne : une fraude fiscale importante et ignorée », [rapport d'information n° 93](#) (2013-2014) de MM. Albéric de MONTGOLFIER et Philippe DALLIER, au nom de la commission des finances, déposé le 23 octobre 2013.

<sup>3</sup> Selon des données reprises dans Les Échos, « [TVA sur l'e-commerce : Bercy se prépare au big bang du 1<sup>er</sup> juillet](#) », 22 avril 2021.

stupéfiants en 2022, retiré 11,5 millions d'articles contrefaits et, au nom de la lutte contre la fraude financière, saisi ou identifié des avoirs pour un montant total de 175,5 millions d'euros.

Les **prérogatives de la Douane** ont été modernisées et significativement renforcées dans le cadre de l'examen du **projet de loi** visant à donner à la douane les moyens de lutter contre les nouvelles menaces<sup>1</sup>. Une réforme du « **droit de visite** » des douaniers, qui correspond à un droit de fouille des personnes, des marchandises et des moyens de transport, était en effet impérative après que le Conseil constitutionnel a estimé que l'article 60 du code des douanes n'était pas conforme à la Constitution<sup>2</sup>. En parallèle, les agents des douanes se sont également vus octroyer de **nouveaux pouvoirs**, tels que la possibilité de sonoriser et de capter des images dans le cadre des enquêtes douanières, d'accéder et de saisir des données numériques dans le cadre des visites domiciliaires, de moderniser le délit de blanchiment douanier, de favoriser les échanges d'information entre l'autorité judiciaire et la Douane ou encore, à l'initiative du Sénat, de pouvoir mieux lutter contre la fraude à la détaxe de TVA.

Deux dispositions avaient également été insérées dans le texte dans un double objectif de lutter contre la fraude et de renforcer les prérogatives de la Douane dans la perspective des **Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024** : la création d'une **réserve opérationnelle douanière** et la possibilité, pour les douaniers, de **procéder à une retenue d'argent liquide sur le territoire**, à la condition qu'il existe des indices que cet argent est lié à une activité criminelle (terrorisme, fabrication et trafic de stupéfiants, criminalité organisée, corruption, fraude fiscale grave).

Au regard de l'ampleur des modifications apportées par la loi « Douane », le rapporteur spécial a interrogé la directrice générale des douanes et des droits indirects sur la mise en œuvre des dispositions de la loi, qui supposent d'importants efforts d'adaptation de la part des agents.

Ainsi, une partie de la très forte hausse des crédits demandés au titre des dépenses d'investissement (+ 42 %) s'explique par l'**enveloppe spéciale octroyée à la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières** (DNRED), concernées par la quasi-totalité des dispositions de la loi « Douane ». Cette enveloppe de 22,7 millions d'euros en AE et de 15,4 millions d'euros en CP serait allouée aux travaux informatiques, à l'acquisition de matériels techniques, aux opérations immobilières et à l'acquisition de véhicules.

Quant à l'application du nouvel article 60, un **dispositif de formation** avait été finalisé dès le mois de juin 2023 et une première évaluation de la mise en application de la loi est prévue pour la

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023](#) visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, [décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022](#).

mi-janvier 2024. La lutte contre le blanchiment douanier à l'intérieur du territoire, désormais autorisée et partie intégrante des missions de la Douane, a été mise en place très rapidement après la promulgation de la loi et a déjà mené à de « belles affaires », pour citer la directrice des douanes.

**S'agissant de l'impact des Jeux olympiques et paralympiques**, la Douane devrait à la fois être affectée sur ses **missions traditionnelles** (dédouanement des matériels nécessaires, lutte contre la contrefaçon) ainsi que sur sa mission prioritaire, la **mission de garde-frontières**. La direction générale a d'ores et déjà commencé à travailler sur un plan de continuité.

#### **Les effectifs de la Douane et les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024**

La mobilisation des agents des douanes concernera la quasi-totalité des effectifs douaniers des unités de la Surveillance et une part de ceux des Opérations commerciales seront mobilisés pendant la période des Jeux. Les directions interrégionales seront réparties en trois niveaux permettant d'adapter à la fois le niveau de mobilisation des effectifs et à la fois la priorisation des allocations de renforts (environ 230 personnes). Les autres directions ont été appelées à construire leur programmation d'activité en fonction des priorités et en privilégiant les reports en interne ou les reports de congés.

Des agents mobiles de la réserve « Paris Spécial » seront mobilisés et le déroulé de la scolarité de la promotion 2024 des élèves agents de constatation des douanes a été modifié afin qu'ils bénéficient des formations fondamentales (tir, techniques d'intervention) avant d'être projetés sur les sites des compétitions.

*Source : audition de la directrice générale des douanes et des droits indirects par le rapporteur spécial*

Le rapporteur regrette à cet égard que, selon les informations transmises par la Douane, la **réserve opérationnelle** ne sera pas effective pour les Jeux, alors même que sa mise en place avait été en partie justifiée par cette échéance. En audition, la directrice a ainsi expliqué que les dispositions législatives nécessitaient **plusieurs textes d'application** destinés à préciser les conditions de recrutement, de formation, d'habilitation, de port d'arme si nécessaire et d'indemnisation. Ces textes devraient paraître au cours de l'année 2024.

## DEUXIÈME PARTIE LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS »

L'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit l'existence d'une mission, qui correspond à la mission « Crédits non répartis », composée de deux dotations. Aussi les programmes 551 et 552 de cette mission correspondent-ils respectivement à la dotation pour la « provision relative aux rémunérations publiques » et à la dotation pour « dépenses accidentelles et imprévisibles ». Les crédits de paiement de cette mission sont habituellement faibles, l'essentiel des dépenses de l'État devant être réparti par mission, en vertu du principe de spécialité budgétaire, établi par le même article 7. Conformément à l'article 11 de la LOLF, ces dotations sont réparties dans les missions du budget général en cours de gestion et en tant que de besoin par voie réglementaire, sur le rapport du ministre chargé des finances.

Si des crédits sont systématiquement inscrits pour le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », compte tenu de la nature particulière des dépenses qu'il est censé couvrir, le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » faisait en revanche plus rarement l'objet d'une ouverture de crédits, jusqu'en 2019. Toutefois, des crédits ont été budgétés sur cette provision lors des six dernières discussions budgétaires.

### Évolution des crédits de paiement par programme

*(en millions d'euros)*

Crédits de paiement ouverts en LFI/ demandés en PLF	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »	52,75	16	198,5	423,7	80	285,5
Programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »	124	124	124	124	1 154	225

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

## I. LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES

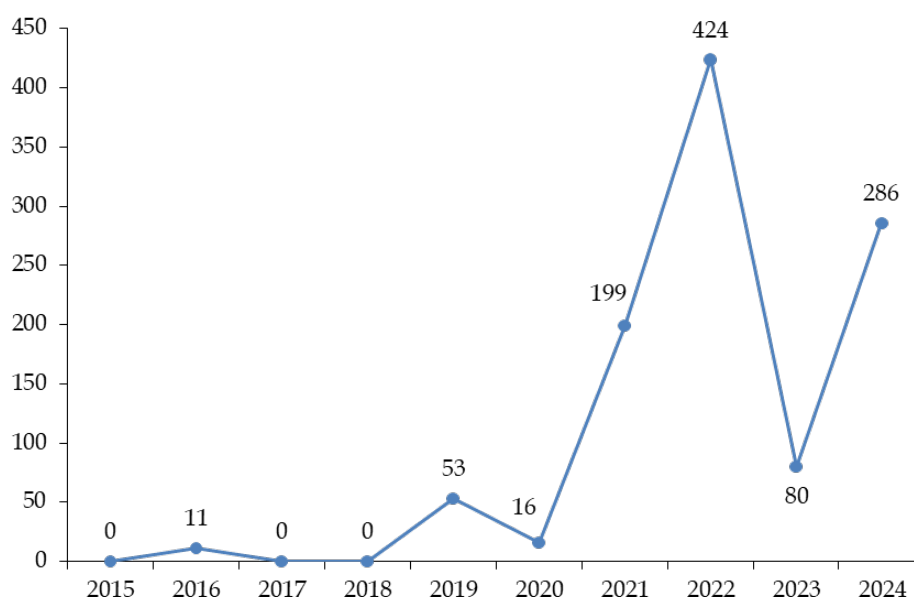
### A. LE RECOURS AU PROGRAMME 551 : UNE DÉROGATION AU PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ BUDGÉTAIRE QUI EST AUJOURD'HUI DEVENUE SYSTÉMATIQUE

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2024 prévoit une ouverture de crédits sur le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » à hauteur de **285,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)**, contre 80 millions d'euros ouverts en LFI pour 2022, **soit une hausse de plus de 256 %**.

Le recours à cette provision, destinée à financer des mesures de titre 2 dont la répartition au sein des différents programmes du budget de l'État ne peut être connu avec précision au moment de la programmation budgétaire, **était exceptionnel jusqu'en 2019**. En effet, le programme 551 n'a fait l'objet que d'une seule ouverture de crédits entre 2015 et 2018, pour un montant de 11 millions d'euros. **Le recours à cette provision semble aujourd'hui bien plus systématique.**

#### Évolution des crédits inscrits sur le programme 551 entre 2015 et 2024

(en millions d'euros et en AE=CP)



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

**Le rapporteur spécial a plusieurs fois déploré cette systématisation du recours à la provision du programme 551**, d'autant plus que celle-ci est souvent mobilisée pour financer des mesures annoncées dans le cadre des rendez-vous salariaux de la fonction publique du mois de juin, **soit plusieurs**

**mois avant la présentation du projet de loi de finances (PLF). Même si les crédits de la provision relative aux rémunérations publiques représentent un montant infime par rapport aux dépenses totales de l'État, cette dotation n'en constitue pas moins une dérogation au principe de spécialisation des crédits, et il n'est jamais satisfaisant que l'affectation de crédits de titre 2 demeure ainsi inconnue jusqu'à la fin des débats parlementaires.**

Il convient par ailleurs de noter que cette systématisation du recours au programme 551 est **doublée depuis 2021 d'une augmentation massive des crédits ouverts**. Ainsi, entre la LFI pour 2021 et le PLF pour 2024, **près de 247 millions d'euros ont été demandés en moyenne sur ce programme, contre 13,3 millions d'euros entre 2015 et 2020.**

En tout état de cause, **le rapporteur spécial ne peut qu'inviter le Gouvernement à entreprendre au plus vite la répartition de ces crédits, afin de garantir une meilleure information du Parlement.** Cette absence de répartition peut en effet se prolonger bien au-delà de la discussion parlementaire. À titre d'exemple, les crédits prévus pour l'année 2023 sur cette dotation n'ont **pour l'instant fait l'objet que d'une répartition partielle et tardive**. L'arrêté du 20 octobre 2023<sup>1</sup> a en effet réparti, près de 10 mois après le vote de la LFI pour 2023, environ 7,2 millions d'euros du programme 551 contre 80 millions d'euros initialement ouverts.

Le rapporteur spécial propose par ailleurs un amendement visant à minorer les crédits du programme 551 de 220 millions d'euros en AE et en CP, afin d'introduire un délai de carence de trois jours pour les agents relevant de la fonction publique d'État. Cette économie est imputée par convention sur le programme 551, mais l'objet de cet amendement n'est évidemment pas de réduire les crédits consacrés aux mesures financées par la provision relative aux rémunérations publiques en 2024.

## ***B. DES CRÉDITS DESTINÉS CETTE ANNÉE AU FINANCEMENT DE DIVERSES MESURES SUR LESQUELLES LE PARLEMENT NE DISPOSE QUE D'UNE INFORMATION LACUNAIRE***

### **1. Des crédits principalement destinés au financement des évolutions de la couverture « Prévoyance » des agents publics de l'État**

Les mesures financées en 2024 par la provision relative aux rémunérations publiques sont pour l'essentiel issues de **négociations entre le ministère de la transformation et de la fonction publiques et les organisations syndicales.**

---

<sup>1</sup> [Arrêté du 20 octobre 2023](#) portant répartition de crédits.

Les crédits du programme 551 seront principalement consacrés au financement des **évolutions statutaires de la couverture « Prévoyance » des agents publics de l'État**, dans le cadre de la réforme de la protection sociale complémentaire (PSC) des agents publics. Ces évolutions se traduiront notamment par :

- une harmonisation et une meilleure prise en charge financière des agents titulaires et non-titulaires en congés de maladie et de longue maladie ;
- la création d'une rente éducation pour les enfants des agents décédés.

La réforme de la PSC nécessitera également la mobilisation de la provision relative aux rémunérations publiques pour le renforcement des **plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH)**, qui seront notamment impliquées dans le déploiement du volet « Prévoyance » précité. À cet égard, les crédits du programme 551 permettront de renforcer les moyens humains des PFRH de 45 ETP.

#### **Les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines**

Les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) sont placées au sein des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), sous l'autorité des préfets de région.

Placées sous l'autorité fonctionnelle de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), les PFRH appuient les services de l'État pour la réalisation de missions structurées autour des thèmes suivants :

- attractivité de la fonction publique, emploi public local, la mobilité ;
- formation interministérielle ;
- action sociale, environnement professionnel, accompagnement des transformations et des organisations du travail.

*Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial*

La provision relative aux rémunérations publiques devrait également avoir vocation à financer **diverses mesures catégorielles interministérielles** liées :

- à la **réforme de la haute fonction publique** ;
- et à **l'attractivité de certains métiers en tension**, notamment dans le domaine du numérique.

Cette dotation devrait aussi financer le recrutement **d'experts de haut niveau au profit du ministère de l'intérieur et des outre-mer**. Plus particulièrement, le recrutement de 77 ETP a été acté le 9 mai 2023 dans le cadre du 7<sup>e</sup> comité interministériel de la transformation publique (CITP), afin



de renforcer les services déconcentrés de l'État. Ces experts auront pour mission « *d'assister les préfets dans la conduite des projets territoriaux complexes et de les accompagner dans la mise en œuvre des feuilles de route interministérielles<sup>1</sup>* ».

## **2. Les informations contenues dans les documents budgétaires demeurent lacunaires**

Une nouvelle fois, le rapporteur spécial constate et regrette le **caractère particulièrement lacunaire des informations transmises par le Gouvernement au Parlement** sur les mesures financées par le programme 551.

En effet, ni les documents budgétaires, ni les réponses au questionnaire budgétaire **ne détaillent la ventilation des crédits programmés entre les différentes mesures présentées dans le projet annuel de performances (PAP)**.

Par ailleurs, les **mesures évoquées dans le PAP ne sont pas exhaustives**, ce que le rapporteur spécial regrette, puisque cela implique que les **crédits du programme pourraient servir au financement de mesures qui n'auront fait l'objet d'aucune information préalable du Parlement**. Dans le cadre de l'examen de la loi de règlement pour l'année 2021, le **rapporteur spécial avait déjà déploré que des crédits du programme 551 aient été exécutés pour financer plusieurs mesures qui n'avaient pas de tout été présentées dans la programmation initiale pour 2021<sup>2</sup>**.

## **II. UNE BAISSÉ DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES APRÈS PLUSIEURS ANNÉES MARQUÉES PAR UNE BUDGÉTISATION EXCESSIVE**

**Le projet de loi de finances pour 2024** prévoit cette année un total de 525 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 225 millions d'euros en crédits de paiement (CP) sur le programme 552<sup>3</sup>, **soit un montant sensiblement inférieur (- 63,9 % en AE et - 80,5 % en CP) aux crédits inscrits en LFI pour 2023**.

---

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire du rapporteur spécial.

<sup>2</sup> [Rapport n° 792 \(2021-2022\)](#) de MM. Albéric de MONTGOLFIER et Claude NOUGEIN, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 juillet 2022.

<sup>3</sup> L'écart de 300 millions d'euros entre les AE et les CP est fixé à titre conventionnel depuis 2012. Il s'explique par la nécessité de couvrir les éventuelles prises à bail privées.

## **A. UNE BUDGÉTISATION EXCESSIVE DEPUIS LA CRISE SANITAIRE**

Le montant conventionnel de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) **était fixé, depuis 2018, par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, à 424 millions d'euros en AE et 124 millions d'euros en CP.**

Les dépenses imprévues liées à la crise sanitaire ont en effet justifié, pour l'année 2020, **un abondement exceptionnel de 1,62 milliard d'euros en AE et en CP sur le programme 552** par la loi de finances rectificative du 25 avril 2020. Cet abondement n'avait pas été contesté par la commission des finances **dans la mesure où les conséquences budgétaires immédiates de cette crise sur les différents programmes du budget général étaient avérées.**

Depuis cet épisode, le Gouvernement a pris l'habitude de constituer des réserves de budgétisation massives sur le programme 552, en s'appuyant sur des justifications lacunaires. La commission des finances s'est systématiquement opposée à ces ouvertures excessives de crédits, et cette position a été confirmée par les exécutions des différents exercices budgétaires.

En 2021, le programme 552, initialement doté de 124 millions d'euros en CP, a ainsi fait l'objet d'un abondement d'1,5 milliard d'euros par la loi du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021, qui avait également vocation à financer des dépenses imprévues résultant de la persistance de la crise sanitaire. La commission des finances s'y était opposée, réduisant de 1 milliard d'euros cette enveloppe, finalement rétablis par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Cette ouverture exceptionnelle de crédits avait en effet suscité le scepticisme du rapporteur général de la commission des finances, car elle avait été adoptée, contrairement à 2020, dans un contexte où les restrictions touchant les activités économiques étaient en grande partie levées. **L'exécution de la dotation sur l'année 2021 avait finalement donné raison au rapporteur général, puisque qu'aucun crédit de cette enveloppe n'a finalement été consommé.**

En 2022, la DDAI était également dotée de 124 millions d'euros en CP en LFI, conformément à la budgétisation conventionnelle. Le premier projet de loi de finances rectificative pour 2022 avait toutefois sollicité l'ouverture de 2 milliards d'euros supplémentaires sur cette dotation, avec pour seule justification que ces crédits permettraient au Gouvernement de faire face à d'éventuelles dépenses imprévues, compte tenu des incertitudes pesant sur la gestion 2022. Un amendement de la commission des finances avait proposé de réduire de 1,5 milliard d'euros le montant de cette enveloppe. Finalement, 500 millions d'euros avaient été rétablis dans le texte issu de la commission mixte paritaire, portant l'enveloppe totale supplémentaire sur ce programme à 1 milliard d'euros en AE et en CP. La

**faible exécution des crédits de la dotation sur l'année 2022, à hauteur de 18 millions d'euros (soit 2 % des crédits finalement ouverts), a une nouvelle fois confirmé la pertinence de la position adoptée par la commission des finances du Sénat.**

En ce qui concerne l'année 2023, le montant des crédits inscrits sur ce programme par le Gouvernement était, dès la budgétisation initiale, **particulièrement excessif**, puisque 2,074 milliard d'euros en AE et 1,774 milliard d'euros en CP avaient été demandés, **avec pour seule justification, « la forte incertitude liée au contexte international et macroéconomique<sup>1</sup> »**. La commission des finances avait donc proposé, à l'initiative de ses rapporteurs spéciaux, de **minorer le montant des crédits budgétés sur ce programme d'1 milliard d'euros en AE et en CP, portant ainsi les crédits de la DDAI à 1,074 milliard d'euros en AE et 774 millions d'euros en CP**. Le Gouvernement a finalement rétabli en nouvelle lecture, dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, **300 millions d'euros**, portant ainsi le montant des crédits inscrits en LFI à 1,374 milliard d'euros en AE et 1,074 milliard d'euros en CP. **Cette année encore, la faible exécution des crédits du programme, qui s'élève à seulement 20 millions d'euros (soit 2 % des crédits ouverts en LFI) au 10 octobre 2023, semble donner raison à la commission des finances.**

#### ***B. MALGRÉ UNE BAISSÉ DE LA DOTATION DU PROGRAMME, CELLE-CI DEMEURE LARGEMENT SUPÉRIEURE À L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LES DERNIERS EXERCICES BUDGÉTAIRES***

##### **1. Les crédits inscrits en PLF sur la DDAI sont en baisse, mais demeurent élevés par rapport à la budgétisation conventionnelle et les montants exécutés depuis plusieurs années**

Le rapporteur spécial se félicite de la baisse des crédits demandés sur le programme 552, après trois exercices marqués par l'ouverture de montants particulièrement excessifs.

Ce niveau de provision est toutefois **sensiblement supérieur aux montants conventionnels fixés entre 2018 et 2022 en LFI, qui s'élevaient à 424 millions d'euros en AE et 124 millions en CP**. Au regard des montants exécutés les années précédentes, il semble justifié, dans une logique de sincérité budgétaire, de ramener le montant de cette dotation au même niveau que ces montants conventionnels. **En effet, le montant des crédits du programme 552 finalement consommés depuis 2015 n'a, à l'exception de l'année 2020 marquée par la crise sanitaire, jamais dépassé 84 millions**

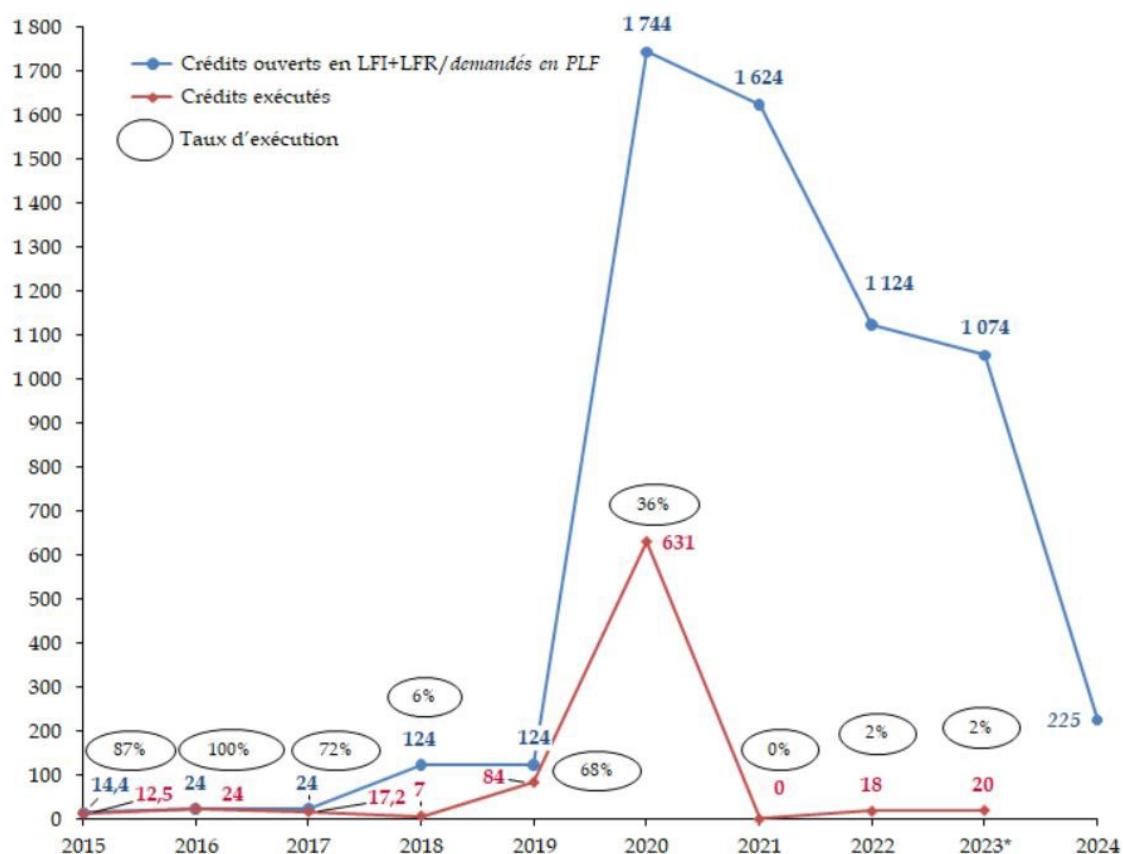
---

<sup>1</sup> *Projet annuel de performances pour l'année 2023 de la mission « Crédits non répartis ».*

d'euros. Par ailleurs, depuis l'année 2021, le taux d'exécution des crédits de ce programme oscille entre 0 et 2 %.

### Évolution de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles entre 2015 et 2024

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



\* au 10 octobre 2023

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

Le rapporteur spécial propose donc un amendement visant à **minorer les crédits du programme 551 de 101 millions d'euros en AE et en CP**. Le niveau de cette dotation demeurerait toutefois largement suffisant pour couvrir les aléas éventuels pouvant affecter la gestion budgétaire, au regard des montants de crédits consommés ces dernières années.

Il convient par ailleurs de rappeler que, si toutes les marges de manœuvre précitées étaient malgré tout épuisées, comme ce fut le cas lors de l'année 2020 marquée par la crise sanitaire, **le Gouvernement aurait toujours la possibilité de prendre un décret d'avance ou de présenter un projet de loi de finances rectificative**.

**2. Comme chaque année, le rapporteur spécial observera une vigilance particulière en ce qui concerne l'information du Parlement, et le respect du principe du dernier recours**

**En tout état de cause, le rapporteur spécial sera particulièrement vigilant quant au respect des règles encadrant l'utilisation de cette dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.** Celle-ci a en effet vocation à couvrir d'éventuelles dépenses liées à des événements aléatoires qui ne peuvent être financées par les mesures de régulation de droit commun, après application prioritaire du principe d'auto-assurance - par exemple, utilisation de la réserve de précaution, transfert entre programmes etc. **Dès lors, le recours à la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ne doit se faire qu'en dernier ressort.**

**Le rapporteur spécial sera également vigilant sur l'information du Parlement sur la potentielle répartition des crédits.** À cet égard, la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a introduit<sup>1</sup>, à l'initiative de la commission<sup>2</sup>, une **obligation d'information des commissions des finances du Parlement en cas d'utilisation de cette dotation au-delà d'un montant de 100 millions d'euros, au moins 3 jours avant la publication du décret de répartition.**

---

<sup>1</sup> [Loi organique n° 2021-1836](#) du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

<sup>2</sup> [Rapport n°831 \(2020-2021\)](#) sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et sur la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques de MM. Jean-François Husson et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 septembre 2021.



## TROISIÈME PARTIE LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES »

La mission « Transformation et fonction publiques » porte les crédits destinés à accompagner la transformation de l'action de l'État et de ses opérateurs.

**Après plusieurs mesures adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 2022** (création d'un nouveau programme 368 « Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques », rattachement du fonds d'accompagnement interministériel RH - FAIRH - au programme 148 « Fonction publique ») et de la loi de finances pour 2023 (création d'une nouvelle action « Résilience » sur le programme 348 renommé « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs », rapatriement de crédits du plan de relance sur le programme 349 « Transformation publique ») **ayant étendu le périmètre de la mission, celui-ci se stabilise en 2024.**

**Une première exception à cette stabilisation en périmètre concerne le transfert des crédits relatifs à la subvention pour charges de service public versée à l'Institut national du service public (INSP, anciennement École nationale d'administration).** Auparavant rattachée au programme 148 « Fonction publique », la dotation de l'INSP est transférée en 2024 vers le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », représentant un montant de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).

**Une seconde exception consiste dans le transfert des crédits dédiés au financement du dispositif des conseillers numériques France Services** du programme 349 « Transformation publique » vers le programme 343 « Plan France très haut débit » de la mission « Économie », pour 42 millions d'euros en AE comme en CP. Un programme budgétaire du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle est en effet privilégié car le ministre délégué chargé du numérique assure désormais le déploiement et le suivi du dispositif des conseillers numériques.

Alors que la mission, créée en 2018, s'inscrit désormais dans le long terme, les responsables de programme n'ont **pas encore remédié à toutes les difficultés de gestion rencontrées au cours des dernières années** et mises en exergue tout au long des travaux budgétaires : **des sous-exécutions chroniques, des indicateurs de performance encore lacunaires, des crédits peu lisibles sur certaines thématiques.**

Si des progrès ont été accomplis, il faut donc les poursuivre et accélérer le rythme. Cet effort est d'autant plus nécessaire que le ministère de la transformation et de la fonction publiques, dont la mission « Transformation et fonction publiques » porte les crédits de quatre programmes, est supposé porter des **projets aussi ambitieux que ceux de la modernisation des administrations, de la numérisation des démarches administratives, de la réforme de la fonction publique ou encore de l'accessibilité des services publics.**

## I. UNE TRÈS FORTE HAUSSE EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2024

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, la mission « Transformation et fonction publiques » se compose de cinq programmes, dont deux programmes font respectivement l'objet d'une mesure de périmètre dans le cadre du présent projet de loi de finances :

- le **programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs »** (« Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » avant 2023) a été créé dans le cadre du grand plan d'investissement 2018-2022. Initialement destiné à financer la rénovation des sites occupés par plusieurs services de l'État et de ses opérateurs (les « cités administratives »), il a été doté depuis 2023 de financements complémentaires pour mener à bien les opérations du plan de sobriété énergétique, au titre de l'action « Résilience ». Ce programme d'investissement vise à moderniser les bâtiments publics en réhabilitant le parc existant, notamment pour diminuer les consommations d'énergies et en investissant sur des travaux ciblés sur la performance énergétique et sur l'évolution des modes de travail. L'État compte 56 cités administratives dans son réseau déconcentré dont 36 bénéficiaires<sup>1</sup> du programme. Ce programme est placé sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), rattachée au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN) ;

- le **programme 148 « Fonction publique »** porte les crédits alloués à l'action sociale interministérielle, à l'action d'appui et d'innovation des ressources humaines ainsi qu'à la formation initiale des fonctionnaires. Il retrace ainsi les **subventions pour charges de service public versées aux instituts régionaux d'administration (IRA)**. Le présent projet de loi de finances prévoit cependant le **transfert de la subvention pour charges de service public versée à l'Institut national du service public (INSP, anciennement École nationale d'administration)**, dont la tutelle est

---

<sup>1</sup> 39 à l'origine : le projet de Melun a été arrêté sur décision du préfet, et dans le cadre d'une réflexion plus générale sur la gestion du patrimoine immobilier de l'État à Melun ; celui de Brest a été arrêté sur décision de la direction de l'immobilier de l'État, de même que celui de Tours, abandonné en 2023 du fait de retards trop importants.



désormais rattachée à la Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) relevant du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », pour un montant de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Placé sous la responsabilité de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ce programme intègre également, depuis 2022, les crédits hors dépenses de personnel du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) ainsi que le **Fonds d'accompagnement interministériel RH** (FAIRH). Le FAIRH vise à cofinancer une partie des coûts de transition induits par la mise en œuvre de réformes structurelles dans le domaine des ressources humaines ;

- le **programme 349 « Transformation publique »** (anciennement « Fonds pour la transformation de l'action publique »<sup>1</sup> - FTAP - avant 2023) soutient les réformes porteuses d'économies à moyen terme en finançant le coût supplémentaire que peut représenter une réforme dans sa phase initiale<sup>2</sup>. Placé sous la responsabilité de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), ce programme porte également, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, les crédits hors titre 2 de la DITP. Le présent projet de loi de finances prévoit le transfert des crédits dédiés au financement du dispositif des conseillers numériques France services du programme 349 « Transformation publique » vers le programme 343 « Plan France très haut débit » de la mission « Économie », pour 42 millions d'euros en AE comme en CP ;

- le **programme 352 « Innovation et transformation numériques »**, vise à financer l'émergence et le développement de **produits et services numériques innovants pour moderniser l'État et les services publics**. Il est placé sous la responsabilité de la direction interministérielle du numérique (DINUM) et participe au cofinancement des recrutements du programme « **entrepreneurs d'intérêt général** » ;

- le **programme 368 « Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publique »** est dédié aux projets à dimension interministérielle. Placé sous la responsabilité du secrétariat général du MEFSIN, il porte les effectifs et les dépenses de personnel de la DGAFP, du CISIRH et de la DITP.

---

<sup>1</sup> Ce programme traduit l'une des préconisations de Jean Pisani Ferry dans le rapport qui a préfiguré le Grand plan d'investissement, l'initiative 20 recommandant en effet de créer un fonds pour la transformation de l'action publique.

<sup>2</sup> Sur le principe qu'un euro investi doit conduire à au moins un euro d'économie pérenne au bout de trois ans.

**Évolution des crédits de la mission  
« Transformation et fonction publiques »**

*(en millions d'euros et en %)*

		Exécution 2022	LFI 2023	PLF 2024	Évolution 2024/2023
<b>[348] Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs</b>	AE	229,20	165,91	654,84	+ 294,70 %
	CP	279,37	552,72	527,87	- 4,50 %
<b>[349] Transformation publique</b>	AE	122,54	302,65	145,46	- 51,94 %
	CP	142,38	251,45	162,82	- 35,25 %
<b>[352] Innovation et transformation numériques</b>	AE	7,59	10,60	74,10	+ 599,06 %
	CP	6,95	10,60	74,10	+ 599,06 %
<b>[148] Fonction publique</b>	AE	284,27	295,52	275,78	- 6,68 %
	CP	256,40	300,97	282,56	- 6,12 %
<b>[368] Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques</b>	AE	37,44	44,40	48,37	+ 8,94 %
	CP	37,44	44,40	48,37	+ 8,94 %
<b>Total</b>	AE	<b>681,03</b>	<b>819,08</b>	<b>1 198,55</b>	<b>+ 46,33 %</b>
	CP	<b>722,55</b>	<b>1 160,14</b>	<b>1 095,72</b>	<b>- 5,55 %</b>

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

**A. SI LES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION CONNAISSENT UNE  
STABILISATION PROVISOIRE, LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT  
AUGMENTENT DE PRÈS DE 50 %**

**1. Une stabilisation de la trajectoire budgétaire en 2024 qui est  
cependant contrebalancée par une augmentation notable des  
autorisations d'engagement**

*a) Une augmentation significative des autorisations d'engagement  
demandées pour 2024*

Les crédits demandés en 2024 au titre de la mission « Transformation et fonction publiques » présentent une **évolution contrastée** :

- d'une part, **les crédits de paiement diminuent de 5,55 %**, soit environ 65 millions d'euros, après une hausse très élevée de près de 45 %

en 2023, demeurant à un niveau inédit depuis la création de la mission en 2018 ;

- d'autre part, les autorisations d'engagement augmentent de **46,33 %**, faisant suite à la hausse spectaculaire de près de 80 % décidée en 2023, atteignant ainsi le montant record de **1,198 milliard d'euros**.

Cette augmentation significative intervient alors même que le présent projet de loi de finances prévoit le **transfert des crédits relatifs à la subvention pour charges de service public versée à l'INSP vers le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »**, pour un montant de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, de même que celui des **crédits dédiés au financement du dispositif des conseillers numériques France services vers le programme 343 « Plan France très haut débit » de la mission « Économie »**, pour 42 millions d'euros en AE comme en CP.

Cependant, si la programmation a toujours été ambitieuse ces dernières années, l'exécution s'est rarement montrée à la hauteur des objectifs affichés, avec d'importants retards constatés sur le décaissement des crédits.

Ainsi, dans le cadre du **projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023 (PLFFG 2023)**, **24 millions d'euros seraient annulés en AE et 15 millions d'euros en CP**, dont 15,3 millions d'euros en AE sur le programme 349 et 8,2 millions d'euros en AE et 14,6 millions d'euros en CP sur le programme 148. En revanche, et à la différence des années précédentes, **29 millions d'euros supplémentaires seraient exceptionnellement ouverts en AE sur le programme 348 en 2023** (suivant le PLFFG 2023), afin de financer une opération d'acquisition immobilière.

Le rapporteur spécial rappellera donc ici l'appréciation portée les années précédentes sur les crédits demandés sur la mission, et plus particulièrement sur les programmes 348 et 349 : **l'enveloppe globale allouée aux projets sélectionnés** - de rénovation immobilière pour le programme 348, de transformation de l'action publique pour le programme 349 - **est trop élevée** au regard des besoins exprimés au final par les porteurs de projets et de leur avancement.

Au 30 octobre 2023, les montants de crédits de paiement consommés s'élevaient ainsi :

- pour le programme 348, à 291 millions d'euros, contre 553 millions d'euros prévus en LFI 2023 et 569 millions d'euros ouverts au total pour 2023. Par extrapolation, **le montant consommé pour l'ensemble de l'année 2023 représenterait environ 349 millions d'euros, soit seulement 63,1 % de la prévision en LFI ;**

- pour le programme 349, 122 millions d'euros, contre 251 millions d'euros prévus en LFI 2023, soit **par extrapolation environ 146 millions d'euros consommés pour l'ensemble de l'année 2023, représentant 58,2 % de la prévision en LFI**. La dotation du FTAP constitue l'essentiel des crédits du programme 349, pour environ 75 % (190 millions prévus en LFI 2023).

Ainsi, les montants des crédits de paiement consommés annuellement sur les deux programmes 348 et 349 représenteraient **moins des deux tiers des montants prévus en loi de finances initiale**.

**Taux de consommation des crédits de la mission  
« Transformation et fonction publiques »**

*(en millions d'euros et en pourcentage)*

		LFI 2023	Exécution constatée au 30 octobre 2023	Taux de consommation au 30 octobre 2023
Programme 348	AE	165,91	183,90	110,8 %
	CP	552,72	291,20	52,7 %
Programme 349	AE	302,65	85,96	28,4 %
	CP	251,45	122,17	48,6 %
Programme 352	AE	10,60	5,94	56,0 %
	CP	10,60	4,92	46,4 %
Programme 148	AE	295,52	246,31	83,3 %
	CP	300,97	207,55	69,0 %
Programme 368	AE	44,40	35,47	79,9 %
	CP	44,40	35,47	79,9 %
<b>Total</b>	AE	<b>819,08</b>	<b>557,58</b>	<b>68,1 %</b>
	CP	<b>1 160,14</b>	<b>661,31</b>	<b>57,0 %</b>

*Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et Chorus*

**Au cours des dernières années, les différents rapporteurs spéciaux ont exprimé leurs réserves quant à la capacité des directions responsables de programmes à mobiliser les crédits à un rythme aussi soutenu que celui qui était envisagé lors de la création de la mission en 2018, interrogeant ainsi la sincérité de la budgétisation des programmes.**

Pour expliquer ces sous-consommations aussi récurrentes que significatives, les directions responsables mettent en avant l'existence **d'écarts entre les besoins réels des porteurs de projets sur une année *n* et les besoins anticipés par les directions**. Six ans après la création de la mission, et alors même que celle-ci est supposée faire l'objet d'un suivi approfondi des projets qu'elle finance, **la réduction des écarts constatés entre programmation et exécution budgétaires constitue une priorité urgente**.

Or peu d'informations sont données sur la gestion concrète des crédits de la mission et sur le calendrier de leur déploiement, et encore moins de précisions sont fournies sur les raisons des délais de latence entre la sélection des projets, la contractualisation avec les porteurs, le déblocage des crédits et le lancement des projets.

*b) Des dépenses d'investissement majoritaires*

En raison de la nature même des projets soutenus par les programmes les plus importants de la mission, **les dépenses d'investissement constituent la majorité des crédits de la mission et connaissent l'évolution la plus dynamique.** Ainsi, pour 2024, **les dépenses d'investissement représentent environ 60 % du total des crédits de la mission en autorisations d'engagement et 53 % en crédits de paiement.** Le montant de ces dépenses en autorisations d'engagement serait **quasiment triplé**, passant de 256 millions d'euros en LFI 2023 à 715 millions d'euros en PLF 2024.

Suivent les dépenses de fonctionnement (environ 30 % des crédits de la mission), portées notamment par le programme 148 « Fonction publique » (pour plus de la moitié), avec les crédits dédiés à l'action sociale interministérielle.

**Évolution des crédits de la mission « Transformation et fonction publiques » par titre**

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2023	PLF 2024	Évolution 2024/2023	Part dans le total des crédits
[Titre 2] Dépenses de personnel	AE	52,29	53,16	+ 1,66 %	4,44 %
	CP	52,29	53,16	+ 1,66 %	4,85 %
[Titre 3] Dépenses de fonctionnement	AE	384,88	357,02	- 7,24 %	29,79 %
	CP	369,12	367,77	- 0,36 %	33,56 %
[Titre 5] Dépenses d'investissement	AE	256,00	715,15	+ 179,36 %	59,67 %
	CP	621,61	583,86	- 6,07 %	53,29 %
[Titre 6] Dépenses d'intervention	AE	125,91	86,22	- 31,52 %	7,19 %
	CP	117,12	90,94	- 22,35 %	8,30 %
Total	AE	<b>819,08</b>	<b>1198,55</b>	<b>+ 46,33 %</b>	<b>100,00 %</b>
	CP	<b>1160,14</b>	<b>1095,72</b>	<b>- 5,55 %</b>	<b>100,00 %</b>

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

## 2. Sur la période 2024-2026, une trajectoire nettement baissière

D'après les éléments transmis dans les documents budgétaires sur les éléments de programmation disponibles pour le triennal 2024-2026, les crédits demandés sur la mission diminueraient nettement à compter de 2024.

### Évolution des crédits de la mission « Transformation et fonction publiques » sur le triennal 2024-2026

(en millions d'euros et en %)

		PLF 2024	Prévision indicative 2025	Prévision indicative 2026	Évolution 2026/2024
[348] Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs	AE	654,84	450,00	150,19	- 77,06 %
	CP	527,87	364,05	327,84	- 37,89 %
[349] Transformation publique	AE	145,46	93,05	68,41	- 52,97 %
	CP	162,82	129,38	116,79	- 28,27 %
[352] Innovation et transformation numériques	AE	74,10	24,10	24,10	- 67,48 %
	CP	74,10	24,10	24,10	- 67,48 %
[148] Fonction publique	AE	275,78	255,43	251,24	- 8,90 %
	CP	282,56	261,67	245,38	- 13,16 %
[368] Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques	AE	48,37	50,36	50,71	+ 4,84 %
	CP	48,37	50,36	50,71	+ 4,84 %
Total	AE	1 198,55	872,95	544,66	- 54,56 %
	CP	1 095,72	829,55	764,81	- 30,20 %

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

La baisse serait d'autant plus forte qu'il serait tenu compte de l'inflation (même si le reflux de celle-ci, observé au cours de l'année 2023, devrait se poursuivre). Si les effets de la hausse de l'indice des prix à la consommation sont plus ou moins forts selon les administrations concernées et les projets financés, ils sont très visibles sur le coût des matières premières et de la construction.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette trajectoire à moyen terme. Tout d'abord, si certains programmes sont « stables » et peu soumis aux aléas de gestion, à l'image du programme 148 « Fonction publique », d'autres dépendent beaucoup plus fortement d'**éléments ponctuels**. Ainsi, les dépenses du programme 348 fluctuent au **rythme des décaissements de crédits à l'occasion de l'engagement de nouvelles tranches de travaux** pour la rénovation des cités administratives. Or **la phase la plus importante des travaux immobiliers est désormais prévue pour 2024 et 2025, avec la livraison de 27 cités administratives**, contre 9 sites en 2023<sup>1</sup>.

Surtout, **cette trajectoire ne tient pas compte des reports de crédits, en AE comme en CP, qui interviennent chaque année en raison des importants retards** constatés sur la quasi-totalité des programmes fonctionnant sur appels à projets, notamment les programmes 348 et 349 (voir *supra* l'analyse sur les taux de consommation des crédits).

Enfin, **certains dispositifs auraient vocation à s'éteindre** : les cités administratives devraient toutes être livrées d'ici la fin de l'année 2025, tandis que le Fonds pour la transformation publique n'a été prolongé que pour une durée de trois ans et sur une enveloppe moindre.

## **B. UNE HAUSSE DES CRÉDITS PRINCIPALEMENT LIÉE AU PROGRAMME DE RÉNOVATION IMMOBILIÈRE**

### **1. Le programme 348 connaît une multiplication par quatre de ses crédits en autorisations d'engagement pour financer l'accélération de la rénovation énergétique du parc immobilier**

Depuis 2023, le programme 348 poursuit deux priorités : à la finalité initiale correspondant à la rénovation des cités administratives s'est ajoutée celle de la résilience, visant la réduction de la dépendance aux énergies fossiles et l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs.

En 2024, le programme 348 voit un **quadruplement de ses autorisations d'engagement, à 655 millions d'euros**, contre 165 millions d'euros en LFI 2023 (pour une quasi-stabilité en crédits de paiement, avec une légère diminution de 4,5 %).

En effet, outre les crédits permettant la poursuite du programme de rénovation des cités administratives et l'achèvement de l'appel à projets « Résilience II », le programme bénéficie de **550 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 300 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires pour accélérer la rénovation énergétique du parc immobilier**.

---

<sup>1</sup> À noter que le projet de loi de finances pour 2023 prévoyait déjà la mise en œuvre de cette phase en 2023.

Ces montants seront essentiellement consacrés au cofinancement :

- d'une part, de **travaux « à gains énergétiques rapides »** ;

- d'autre part, d'**opérations lourdes de rénovation énergétique, permettant une forte réduction de la consommation énergétique** ; ces dernières incluront également des travaux de **densification des espaces occupés**, afin de faciliter l'atteinte de la cible de 16 m<sup>2</sup> de surface utile brute par résident définie dans la circulaire de la Première ministre du 8 février 2023<sup>1</sup>.

Cet effort d'investissement permettra ainsi de diminuer tant les émissions de gaz à effet de serre du parc immobilier de l'État que sa contribution à l'artificialisation des sols, tout en réduisant les dépenses de fonctionnement correspondantes.

Au regard des précédentes expériences en matière d'opérations d'entretien, de rénovation et de financement d'actions à gains rapides, le rapporteur spécial considère que **la forte augmentation des crédits inscrits sur l'action « Résilience » pour 2024, à 283 millions d'euros en autorisations d'engagement et 192,4 millions d'euros en crédits de paiement, est probablement trop optimiste**. En effet, que ce soit les opérations de rénovation des cités administratives ou les actions d'entretien lourd ou à gains rapides financées par le biais du plan de relance, aucune n'a vraiment pu tenir le calendrier initial.

## **2. Le programme 349 : le transfert du dispositif des conseillers numériques France Services et la réduction des crédits alloués au Fonds pour la transformation de l'action publique**

Le programme 349 connaît une **forte diminution de ses crédits pour 2024, avec une baisse de 51,94 % en AE, soit environ 160 millions d'euros, et de 35,25 % en CP, soit près de 90 millions d'euros**.

En premier lieu, cette évolution s'explique par une **mesure de périmètre**, à savoir le **transfert des crédits dédiés au financement du dispositif des conseillers numériques France services** vers le programme 343 « Plan France très haut débit » de la mission « Économie ».

Un programme budgétaire du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle est en effet privilégié car le ministre délégué chargé du numérique assure désormais le déploiement et le suivi du dispositif des conseillers numériques.

---

<sup>1</sup> Circulaire n° 6392-SG du 8 février 2023 de la Première ministre relative à la nouvelle doctrine d'occupation des immeubles tertiaires de l'État.



Ces conseillers assurent des permanences, organisent des ateliers et proposent des formations afin de remédier à la fracture numérique (protection des données personnelles, démarche administrative en ligne, consulter un médecin).

Le transfert des crédits afférents se traduit ainsi par une **diminution des crédits du programme 349 de 41,8 millions d'euros en AE comme en CP**. Celui-ci n'aura ainsi accueilli les crédits consacrés aux conseillers numériques France Services qu'en 2023 puisqu'ils étaient précédemment portés par la mission « Plan de relance ».

En second lieu, et plus fondamentalement, **la diminution des crédits du programme 349 résulte de la réduction de la dotation du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP)**.

Conçu pour financer les investissements nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles à fort potentiel d'amélioration du service rendu et de réduction durable des dépenses publiques, le FTAP doit ainsi permettre un retour sur investissement élevé en termes d'économies pérennes, sur la base du principe suivant : un euro investi a vocation à conduire à un euro d'économies sur le budget de l'État.

Alors que l'enveloppe prévisionnelle initiale de 700 millions d'euros a été complétée en 2022 par une enveloppe de 80 millions d'euros, puis en 2023 avec une nouvelle enveloppe de 330 millions d'euros, le présent projet de loi de finances prévoit une **réduction marquée de la dotation du FTAP, de 49,06 % en autorisations d'engagement, soit environ 120 millions d'euros, et de 26,24 % en crédits de paiement, soit près de 50 millions d'euros**.

### **3. Les moyens du programme 352 connaîtraient une augmentation exceptionnelle, mais à la portée limitée du fait de la faible part de ce programme dans les crédits de la mission**

Le programme 352 « Innovation et transformation numériques » vise à soutenir les projets portés par des agents publics témoins d'irritants dans la relation que les usagers peuvent avoir avec leur administration ou témoins de méthodes de travail internes de faible efficacité ou dégradant la qualité du travail des agents publics.

À ce titre, le programme finance l'animation de dispositifs d'innovation et fournit aux équipes un accompagnement pour réussir leurs projets (mentorat, ressources partagées, bonnes pratiques, retours d'expérience, temps collectifs...). Il contribue par ailleurs au recrutement d'experts numériques de la société civile, les entrepreneurs d'intérêt général (EIG), pour diffuser la culture d'innovation numérique au sein de l'État.

Pour 2024, les crédits du programme 352 seraient multipliés par 7, passant de 10,6 millions d'euros à 74,1 millions d'euros, en AE comme en CP.

En particulier, cette augmentation spectaculaire s'explique, pour une part prépondérante, par l'intégration d'une **dotations de 50 millions d'euros dédiée à l'accompagnement numérique de la transition écologique**. Ces crédits s'inscrivent dans le **volet numérique du programme national d'accompagnement à la transition écologique « France nation verte »** piloté par le Secrétariat général à la planification écologique. Une exécution via ouverture de guichets transversaux et thématiques est envisagée, autour des **grands enjeux de la planification écologique : se déplacer, se loger, se nourrir, préserver, consommer, produire**.

De même, les crédits du programme bénéficieraient d'une nouvelle **dotations dédiée à l'accessibilité numérique à hauteur de 12 millions d'euros**, issue des travaux de la commission nationale du handicap (dotations ouverte pour 5 ans, soit un total de 60 millions d'euros sur la période). Ces crédits devraient ainsi couvrir :

- le **renforcement de l'accompagnement des ministères pour accélérer la mise en accessibilité des services** par l'intermédiaire des prestations de services, pour 3 millions d'euros ;

- **l'amélioration et la pérennisation des outils numériques interministériels** développés et pilotés par la DINUM, pour 2 millions d'euros ;

- **la création d'un guichet de co-financement** piloté par la DINUM pour déployer **l'accessibilité numérique dans les administrations et les opérateurs**, pour 7 millions d'euros.

## **II. SI DES PROGRÈS ONT ÉTÉ ACCOMPLIS DANS LA GESTION DE LA MISSION, ILS DEMEURENT ENCORE TRÈS INSUFFISANTS**

Si l'augmentation conséquente des autorisations d'engagement pour 2024 peut se justifier au regard du calendrier d'avancement des projets, en parallèle d'une stabilisation des crédits de paiement, cette évolution ne paraît cependant pas prendre suffisamment en compte les **difficultés structurelles** que connaît la mission depuis sa création.

Ainsi, la mission se caractérise toujours par un **niveau d'exécution très inférieur aux autres missions**, par un **manque de lisibilité budgétaire** et par des **lacunes dans son dispositif de performance**. Ce sont autant d'éléments qui doivent être revus, alors que les objectifs de la mission, que ce soit au titre de la transition énergétique ou de la numérisation des administrations et des démarches administratives, sont ambitieux et méritent un suivi plus approfondi.

**A. LE PROGRAMME 348 DEVRAIT ENFIN VOIR SES ACTIONS DE RÉNOVATION ABOUTIR, ALORS QUE LE RETARD PRIS S'EST ACCOMPAGNÉ D'UNE AUGMENTATION DES COÛTS SOUS L'EFFET DE L'INFLATION**

Alors qu'il a fallu attendre fin 2022, soit près de cinq ans après la création du programme 348, pour que l'ensemble des travaux de rénovation des cités administratives puisse débiter, les années 2024 et 2025 devraient enfin voir la livraison des chantiers correspondants.

**Avancement du programme de rénovation des cités administratives**

État d'avancement	Au 31 décembre 2022	Au 30 août 2023
Marché global de performance ou marché de travaux notifié ou acquisition réalisée	874 millions d'euros pour 33 projets	922 millions d'euros pour 35 projets
Travaux en cours	24 projets	35 projets
Opérations de réception en cours	-	5 projets

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

**Si tous les chantiers ont démarré à l'exception du projet de rénovation de la cité de Bourges dont le périmètre des travaux a évolué, soit 35 cités sur un total de 36 (contre 39 chantiers prévus initialement), seules 5 cités ont déjà été réceptionnées, à savoir : Mulhouse, Charleville-Mézières, Albi, Besançon et Aurillac. 3 autres cités devraient l'être d'ici la fin de l'année 2023 : Clermont-Ferrand, Amiens et Limoges.**

Interrogé en audition, le directeur de l'immobilier de l'État a indiqué que la livraison de la nouvelle cité administrative de Lille devrait intervenir en janvier 2024.

Enfin, des livraisons partielles sont intervenues pour Bordeaux, Rouen (troisième tranche en cours), Colmar, Strasbourg, Metz, ainsi que pour la vente en l'état futur d'achèvement d'un des bâtiments de la cité administrative de Toulon.

Si le rapporteur spécial se félicite de la livraison prochaine des 27 cités administratives restantes en 2024 et 2025, il tient à souligner le retard pris sur un programme de rénovation dont la livraison était initialement fixée à 2022 et dont le coût a considérablement augmenté, notamment sous l'effet de l'inflation.

Dans ce contexte, **les crédits des trois projets de rénovation annulés** en 2022 et 2023, à savoir ceux de Melun, de Brest et de Tours, **ne seront donc pas réemployés** au bénéfice de la rénovation d'autres cités administratives, mais utilisés pour couvrir la hausse des coûts des matières premières.

**Il est dommage que cette contrainte sur les coûts, aggravée par le retard de mise en œuvre des travaux, empêche la réallocation des crédits vers une autre cité administrative.** Pour mémoire, 52 dossiers avaient été déposés par les préfets lors de l'appel à candidature, pour 39 sélectionnés.

Les délais ont néanmoins eu un effet positif, en permettant à la DIE et aux acteurs impliqués de **tenir compte des évolutions des modes de travail, avec un recours accru au télétravail.** Le développement du travail hybride a en effet un impact notable sur la gestion des surfaces des bâtiments, sur le nombre de postes à prévoir en présentiel ou encore sur l'organisation des locaux.

En revanche, et en dépit de critiques réitérées chaque année par les différents rapporteurs spéciaux, le dispositif de performance du programme 348 apparaît toujours aussi incomplet. **Les indicateurs de performance du programme se contentent de retranscrire le niveau des économies d'énergie et de surface attendues, ainsi que le coût du kilowatt (kWh/EP) économisé.** Les trois cibles sont définies à partir des données transmises dans les dossiers présentés par les préfets de département et les résultats ne seront donc constatés qu'une fois les travaux achevés : ils n'engagent que les gestionnaires du programme.

Il n'y a donc pas de mesure en cours de projets ou de processus de suivi des travaux, pour une information parlementaire très limitée. Aussi, **les indicateurs ne répondent donc que très partiellement aux exigences organiques<sup>1</sup>,** aux termes desquelles les indicateurs de performance doivent permettre, en sus des résultats attendus, de mesurer les coûts associés à chacune des actions ainsi que les **résultats obtenus.** À cet égard, le rapporteur spécial reprend ici la première recommandation des travaux de contrôle sur cette mission<sup>2</sup>, et appelle une nouvelle fois à réviser les indicateurs de performance du programme 348.

Le comité d'évaluation du plan France Relance, dans son rapport intermédiaire sur l'exécution du plan de relance<sup>3</sup> et, plus particulièrement, des crédits alloués à la rénovation des bâtiments publics (4,3 milliards

---

<sup>1</sup> Article 51 de la [loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances](#).

<sup>2</sup> [Rapport n° 743, tome II, annexe 15, volume 1 \(2020-2021\) de MM. Albéric de MONTGOLFIER et Claude NOUGEIN, déposé le 7 juillet 2021 : Gestion des finances publiques et des ressources humaines - Crédits non répartis - Action et transformation publiques, dans le cadre de l'examen par la commission des finances de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020. Se reporter également à la \[communication en commission\]\(#\) des rapporteurs spéciaux, en date du 7 juillet 2021.](#)

<sup>3</sup> Comité d'évaluation du plan France Relance, [Premier rapport](#), octobre 2021.

d'euros)<sup>1</sup>, a également proposé **plusieurs pistes pour mieux évaluer les effets de cette action a posteriori, au-delà de la prévision du montant des économies d'énergie escomptées** (235 000 kWh).

Renouvelant les recommandations présentées dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, le rapporteur spécial estime que la direction de l'immobilier de l'État, responsable du programme 348, pourrait s'inspirer de ces pistes. Il s'agit notamment de :

- comparer la trajectoire de consommation d'énergie après les travaux de rénovation à celle qui aurait été réalisée sans l'intervention des travaux (trajectoire contrefactuelle) ;

- inclure dans les évaluations des travaux de rénovation des cités administratives les conséquences socio-économiques sur le bien-être des agents comme des usagers ;

- mesurer l'empreinte environnementale des projets, en estimant les coûts d'abattement<sup>2</sup> pour la rénovation thermique des cités administratives, en les comparant d'une part à ceux obtenus sur l'action 01 du programme 302 de la mission « Plan de relance » pour l'ensemble des bâtiments publics, et d'autre part, à ceux observés dans le cadre du soutien à la rénovation des bâtiments privés.

Par ailleurs, **il serait opportun d'assortir l'action « Résilience », dotée de 300 millions d'euros supplémentaires en 2024 (après 150 millions d'euros en 2023), d'indicateurs de performance distincts**, permettant de suivre les projets financés. Pourraient par exemple être indiqués l'état d'avancement des projets, le coût moyen et médian des actions à gains rapides financées, le coût moyen du mégawattheure économisé, etc.

---

<sup>1</sup> Action 01 « Rénovation énergétique » du programme 302 « Écologie » de la mission « Plan de relance ».

<sup>2</sup> Le coût d'abattement désigne, pour les différentes solutions de décarbonation, le rapport entre le coût du projet et le volume des émissions évitées grâce à ce projet.

En effet, si l'effet de levier de la mise en œuvre d'actions dites « à gains rapides »<sup>1</sup> est très élevé<sup>2</sup>, **seules les rénovations globales peuvent permettre à l'État d'atteindre les objectifs fixés par le décret tertiaire**<sup>3</sup>.

Enfin, le rapporteur spécial relève que, dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, 55 millions d'euros ont été ajoutés en autorisations d'engagement sur l'action 14 « Résilience » pour soutenir spécifiquement la **rénovation immobilière des casernes de gendarmerie sur le territoire national**. Compte tenu de l'importance du parc immobilier représenté par les implantations de la gendarmerie nationale et de la nécessité d'accélérer l'amélioration des conditions de vie des gendarmes et de leurs familles, **le rapporteur spécial accueille cette modification de manière favorable, mais appelle, comme pour l'ensemble des programmes immobiliers portés par la mission, à ce que l'exécution de ces crédits fasse l'objet d'un suivi accru.**

#### **B. LA RATIONALISATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 349 POURRAIT ENCORE ÊTRE POURSUIVIE**

**En dépit des différentes évolutions apportées au Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) au cours des dernières années (moindre sélectivité des projets, relâchement du critère d'un euro investi pour un euro économisé, ouverture aux administrations déconcentrées, changement de gouvernance destiné à conduire à une approche davantage centrée sur le retour sur investissement), le « renforcement » de celui-ci demeure peu visible.**

Ainsi, les défauts de conception du FTAP se traduisent par la **sous-consommation récurrente des crédits du programme 349**. Comme rappelé *supra*, à fin octobre 2023, les crédits consommés du programme 349 représentaient seulement **122 millions d'euros**, contre 251 millions d'euros prévus en LFI 2023.

Par extrapolation, **le montant des crédits consommés pour l'ensemble de l'année 2023 s'élèverait à environ 146 millions d'euros, soit seulement 58,2 % de la prévision en LFI**. Pour mémoire, la dotation du

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'actions se caractérisant par un fort retour sur investissement, avec d'importantes économies générées à moyen ou long terme. Parmi ces actions figurent par exemple le contrôle, le pilotage et la régulation des systèmes de chauffage ou encore la modernisation des systèmes d'éclairage ou de chauffage.

<sup>2</sup> Interrogé en audition en 2022, le directeur de l'immobilier de l'État estimait que le coût du mégawatheure économisé par la mise en place d'une action à gains rapides s'élevait de 1 000 euros à 1 500 euros, alors que l'État achetait un mégawatheure pour environ 250 euros. Pour une rénovation globale, le coût serait de l'ordre de 7 000 euros le mégawatheure.

<sup>3</sup> [Décret n° 2019-771](#) du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire.

FTAP constitue l'essentiel des crédits du programme 349, pour environ 75 % (190 millions prévus en LFI 2023).

Cette sous-exécution chronique se lit également dans les résultats de la mise en œuvre des projets financés par le FTAP, avec une **part de projets achevés de seulement 32 % en 2022**, les cibles pour 2023 et 2024, respectivement fixées à 60 % et 75 %, n'étant à l'évidence aucunement réalistes.

Alors que **l'enveloppe allouée au FTAP s'élèverait à 330 millions d'euros sur la période 2023-2025, avec un bilan en 2025**, il convient de tirer dès à présent les premiers enseignements de la mise en œuvre du fonds, et plus particulièrement de sa sous-exécution. À cet égard, le bilan envisagé en 2025 apparaît très tardif, alors que **le FTAP apporte des co-financements aux administrations depuis 2018. Une première évaluation aurait pu être envisagée avant de rouvrir 330 millions d'euros**, d'autant plus que l'enveloppe initiale augmentée en loi de finances pour 2022, de 780 millions d'euros, n'a pas entièrement été consommée.

Il n'en demeure pas moins que les crédits du FTAP ont pu soutenir des **projets absolument primordiaux pour les administrations**, par exemple les projets portés par la DGFIP pour le contrôle fiscal ou la dématérialisation des déclarations, ainsi que le déploiement de la procédure pénale numérisée par le ministère de la justice. Au 9 août 2023, **21 nouveaux projets** ont ainsi été sélectionnés par le FTAP pour un montant attribué de **78,8 millions d'euros**.

Toutefois, et conformément à une recommandation constante des différents rapporteurs spéciaux, afin d'assurer un meilleur suivi de ces projets, **il conviendrait d'indiquer plus clairement, dans les documents budgétaires de chacune des missions, les projets financés grâce à un abondement du FTAP, avec la prévision des économies attendues<sup>1</sup>**.

Concernant plus largement l'accessibilité des services publics et leur transformation, le rapporteur spécial rappelle à nouveau **la nécessité de ne pas laisser de côté ceux qui n'ont pas accès aux démarches administratives dématérialisées ou qui ont besoin d'un accompagnement spécifique**.

---

<sup>1</sup> Recommandation n° 2 du rapport précité.





## **LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION**

Les crédits de la mission « Transformation et fonction publiques » ont été modifiés par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

Cette modification, issue d'un amendement déposé par Madame Nadia Hai et plusieurs de ses collègues, portant sur l'action 14 « Résilience » du programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs », vise à allouer une enveloppe spécifique de 55 millions d'euros en autorisations d'engagement pour la rénovation immobilière des casernes de gendarmerie sur le territoire national. Comme indiqué dans l'exposé sommaire de l'amendement retenu par le Gouvernement, les besoins en crédits de paiement seront pris en compte au cours de la gestion 2024.

\*

Les crédits des missions « Gestion des finances publiques » et « Crédits non répartis » n'ont pas été modifiés par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique**

- Mme Anne BLONDY-TOURET, secrétaire générale ;
- Mme Françoise TURPIN, adjointe au chef de service des achats et des finances ;
- M. Christian FALCONNET, chef du bureau Interventions, fonctionnement et investissement des programmes 134, 218 et 366 (SAFI 2E).

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

- Mme Isabelle BRAUN-LEMAIRE, directrice générale ;
- Mme Géraldine CECCONI, sous-directrice des finances et des achats.

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

- M. Antoine MAGNANT, directeur général adjoint ;
- Mme Cécile FONTAINE, cheffe du service Stratégie, pilotage et budget.

### **Direction de l'immobilier de l'État**

- M. Alain RESPLANDY-BERNARD, directeur.