

... le projet de loi de finances 2021

LES MISSIONS « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES », « CRÉDITS NON RÉPARTIS » ET « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES »

Rapport n° 138 Tome 3 Annexe 15a

1. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES » : DES CRÉDITS MOINS AFFECTÉS PAR LA CRISE SANITAIRE QUE PAR LES PROCESSUS DE TRANSFORMATION ENTAMÉS PAR LES ADMINISTRATIONS

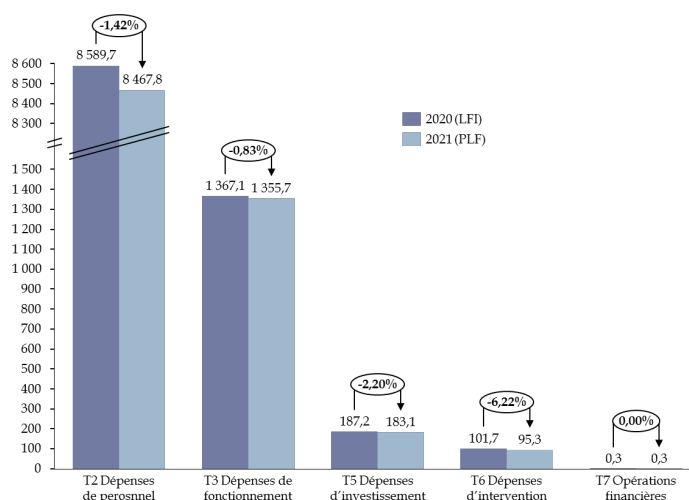
A. LES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION, MOBILISÉES DURANT LA CRISE, CONNAISSENT UNE BAISSÉ TENDANCIELLE DE LEURS CRÉDITS

1. À périmètre constant, une baisse continue des crédits de la mission, largement due à la baisse des dépenses de personnel

Le périmètre de la mission « Gestion des finances publiques et ressources humaines » est modifié dans le projet de loi de finances 2021, le programme 148 « Fonction publique » étant rattaché à la mission « Transformation et fonction publiques ». Renommée « Gestion des finances publiques », elle constitue la principale mission du pôle économique et financier de l'État. Elle se compose de deux programmes opérationnels, qui portent les crédits des deux grandes administrations de réseau du ministère que sont la direction générale des finances publiques (DGFIP – programme 156) et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI – programme 302). Ces deux programmes représentent plus de 91 % des crédits de la mission. Le troisième programme (218) soutient le secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR), ainsi que les crédits d'une pluralité de structures, telle que la direction du budget ou Tracfin.

Décomposition par titre de l'évolution des dépenses de la mission « Gestion des finances publiques » entre 2020 et 2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Entre les lois de finances initiale pour 2020 et 2021, **les crédits de la mission présentent une baisse de 1,11 % en autorisations d'engagement (AE) et de 1,28 % en crédits de paiement (CP)**, pour atteindre respectivement 10,2 et 10,1 milliards d'euros. La mission connaît une baisse tendancielle de ses crédits, particulièrement marquée depuis le début du quinquennat (- 6 % depuis 2017). **La baisse des crédits constatée en 2021 s'explique quasi-exclusivement par la baisse des dépenses de personnel**, qui représentent **plus de 82 % des dépenses de la mission**. La diminution de ces dépenses de 1,42 % en 2021 provient d'un schéma d'emplois négatif à - 2 033 équivalents temps plein (ETP). Les trois programmes y contribuent, mais la DGFIP plus particulièrement (- 1 800 ETP).

Les dépenses d'intervention, dont 91 % sont dédiés au soutien des buralistes, sont en baisse, tandis que **les dépenses d'investissement se stabilisent**. Si les dépenses de fonctionnement de la DGDDI baissent fortement, cette diminution est quelque peu artificielle puisque la direction bénéficie de **l'ouverture de 50 millions d'euros sur la mission « Plan de relance » pour renouveler et verdir son parc automobile**.

2. Une mobilisation des administrations de la mission face à la crise sanitaire

La DGFIP a dû répondre à une double-demande durant la crise sanitaire et notamment durant le premier confinement : **assurer la poursuite de ses missions essentielles** (gestion fiscale, gestion des traitements et pensions des agents publics) et **mettre en œuvre certains des dispositifs adoptés pour répondre à la crise**. Il s'agissait notamment du fonds de solidarité, avec la nécessité de répondre très rapidement aux demandes, ou d'un travail de veille sur les entreprises, les collectivités territoriales et les hôpitaux.

Pour la DGDDI, la crise sanitaire et économique présente paradoxalement un avantage. Elle engendre une forte chute du volume des échanges et des trafics, **facilitant de fait son adaptation au rétablissement de la frontière entre la France et le Royaume-Uni le 1^{er} janvier prochain**. Ainsi, si la DGDDI devait encore recruter 100 ETP en 2020 dans le cadre du renforcement de ses effectifs pour faire face au Brexit, elle a préféré reporter d'un an ces recrutements. Elle ne veut pas se retrouver une nouvelle fois dans une situation où les effectifs recrutés seront affectés en surnuméraire, faute d'un niveau d'activité suffisant.

La crise sanitaire a également renforcé la visibilité du secrétariat général du MEFR. Celui-ci a dû coordonner les plans de continuité d'activité des administrations du ministère ainsi que la cellule de continuité économique, tout en continuant à jouer un rôle central d'impulsion au sein du ministère, dans le processus de transformation des administrations.

B. LA CRISE SANITAIRE N'A PAS AFFECTÉ LES PROCESSUS DE TRANSFORMATION DES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION, QUI DOIVENT DÉSORMAIS ÊTRE POURSUIVIS ET ACHEVÉS

Depuis le mois de juin 2020, les administrations de la DGFIP et de la DGDDI s'appuient, pour leur modernisation, sur le **plan de transformation ministériel (PTM)**, composé de sept axes de transformation, déclinés en 26 chantiers. Cinq de ces axes concernant en priorité la DGFIP et la DGDDI, les rapporteurs spéciaux ont souhaité en assurer un suivi budgétaire.

1. La réorganisation territoriale de la DGFIP et de la DGDDI

La réorganisation territoriale de la DGFIP s'organise sous l'égide du programme « nouveau réseau de proximité », qui comprend trois axes : (1) une attention portée à **l'augmentation du nombre de points de contact sur tout le territoire**, mais pas forcément sous la forme d'un site fixe ; (2) la **délocalisation de certains services des métropoles vers les villes moyennes** sur un calendrier échelonné de 2021 à 2024 ; (3) la mise en place d'un **réseau de conseillers aux décideurs locaux**. Les rapporteurs spéciaux insistent également sur **la nécessité de conserver un accueil téléphonique et physique de qualité, la dématérialisation des démarches n'étant pas adaptée à l'ensemble des publics**.

Du côté de la DGDDI, **la réorganisation des emprises tient compte du Brexit**, avec une bascule des emprises de l'est et du sud de la France vers le nord. Deux bureaux ont ainsi été créés à Calais et Dunkerque, tandis que quatre brigades de surveillance extérieure ont été installées à Calais, Lille et Dunkerque. Le transfert de certaines de ses compétences fiscales vers la DGFIP contribue également à la rationalisation du réseau.

2. Le transfert de la gestion du recouvrement de certaines taxes et impositions

La DGFIP va devoir absorber de nouvelles missions, ce qui ne signifie pas qu'elle le fera à modalités constantes. En effet, ce transfert n'a de sens que s'il permet des gains de productivité et des gains d'efficacité dans le recouvrement fiscal. Il doit donc impérativement s'accompagner de la mise en œuvre d'un **portail unique du recouvrement fiscal et social pour les entreprises**, promis à la fin de l'année 2021 mais qui a pris du retard. Les rapporteurs spéciaux soulignent que ces travaux sont essentiels, alors même que la DGFIP reconnaît elle-même fournir un service aux entreprises d'une qualité comparativement moindre que celle offerte aux contribuables particuliers.

Pour la DGDDI, **ces transferts impliquent de mener une véritable réflexion sur ce qui constitue ses missions stratégiques** et sur la réallocation de ses moyens au contrôle des marchandises et des passagers. La DGDDI se distingue en Europe par la pluralité de ses missions et de ses structures, le transfert des missions fiscales, qui devrait à terme concerner 700 ETP, doit également constituer **une opportunité pour une revue stratégique de ses missions**.

3. Les nouvelles techniques d'analyse de données pour améliorer les résultats du contrôle

La DGFIP comme la DGDDI mettent à profit **les techniques d'analyse de données de masse, le datamining et l'intelligence artificielle pour améliorer le ciblage de leurs contrôles**, ce qui se traduit effectivement par une hausse des contrôles ciblés par ces moyens. Il est cependant dommageable que ne soient pas encore présentés d'indicateurs exhaustifs sur l'efficacité de ces contrôles, sur leur rentabilité ou encore sur leur capacité à cibler des fraudes complexes. **Les rapporteurs spéciaux reconnaissent néanmoins la flexibilité de ces outils et leur utilité, y compris en situation de crise** : par exemple, s'il y a très peu de contrôles a priori dans le cas de l'octroi des aides au titre du fonds de solidarité, un traitement a été mis en place pour détecter les cas de fraude manifeste.

En période « ordinaire », les rapporteurs spéciaux estiment que ces outils doivent être davantage mobilisés pour **lutter contre la fraude à la TVA**, qui demeure un enjeu considérable, **renforcé par cette période de crise sanitaire et de confinement, qui a vu le commerce électronique exploser**. C'est d'autant plus important qu'avec l'entrée en vigueur du « paquet TVA électronique » et la fin de la règle d'exonération pour les envois de valeur négligeable (EVN), la Douane va connaître une explosion des déclarations en fret (postal et livraison). Il lui est aujourd'hui impossible de tout contrôler sans recourir aux techniques d'analyse de données. **Le commerce électronique est également un vecteur de choix pour les contrefaçons**, une priorité pour la DGDDI même si ces résultats sont moins bons sur ce point depuis quelques années. Il lui faut pour cela **davantage de moyens matériels, comme des scanners**. Il serait judicieux qu'une partie de ses économies en dépense de personnel ne se traduisent pas par une diminution nette de ses crédits, mais par une réallocation à ses dépenses d'investissement et de fonctionnement.

4. Le pilotage des projets informatiques

Au regard des missions fondamentales assurées par la DGFIP et la DGDDI en matière de recouvrement des recettes fiscales, de contrôle, de lutte contre la fraude mais aussi de gestion de la paye et des pensions des agents publics, **il semble plus que judicieux qu'elles disposent de systèmes d'information solides**. Or, les deux directions doivent **continuer leurs efforts pour résorber leur dette technologique et, surtout, mettre en place de nouveaux indicateurs pour éviter le dérapage des coûts et des délais de leurs projets informatiques**. La commission des finances avait demandé un rapport à la Cour des comptes sur ce sujet, qui lui a été remis en juillet 2020 et qui montre plus généralement les insuffisances de l'État en la matière. Les rapporteurs spéciaux ne peuvent que **réitérer les appels à la sanctuarisation des budgets informatiques** et à la mise en œuvre d'une gouvernance qui soit enfin capable de mettre fin aux dérapages.

5. La gestion des ressources humaines

Alors que les deux administrations se transforment en profondeur, **ces processus ont pu causer certaines réticences au sein de leurs effectifs**. Des dispositifs ont été mis en place pour les accompagner, par exemple en matière indemnitaire ou pour les règles de mobilité. Les rapporteurs spéciaux souhaiteraient que davantage d'informations leur soient communiquées sur ce point. En effet, le coût de ces dispositifs doit faire partie intégrante des éléments pris en compte pour produire une analyse coût/avantage des processus de transformation.

Ils estiment par ailleurs que **ces grands bouleversements doivent constituer une opportunité pour poursuivre la réforme des modes de gestion de ressources humaines**, un enjeu fondamental pour la DGFIP et la DGDDI qui comptent à elles deux près de **115 000 personnes**. À titre d'exemple, il apparaît plus que temps de simplifier le régime indemnitaire des agents de la DGDDI, qualifié de « stratification indemnitaire épouvantable » par sa directrice elle-même.

2. LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS » : UNE OUVERTURE DE CRÉDITS SUR LES DEUX PROGRAMMES

Pour la quatrième année consécutive, le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » fait l'objet d'une demande de crédits, à hauteur de 198,5 millions d'euros, afin de couvrir différentes mesures de revalorisations indemnitaires et la prime de fidélisation en Seine-Saint-Denis. La ventilation de cette provision exceptionnellement élevée, entre ces trois mesures n'est cependant pas précisée dans les documents budgétaires, ce qui rend difficile toute analyse. Il est en outre **vivement souhaitable que ces crédits soient répartis dans les différentes missions au cours de l'examen du PLF 2021**.

La dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » demeure égale au montant ouvert depuis la LFI 2018, soit 124 millions d'euros en CP. En 2020, cette dotation a été abondée d'un **montant inédit d'1,62 milliard d'euros afin de couvrir les dépenses imprévisibles liées à la crise sanitaire**, et susceptibles d'être rapidement engagées.

3. LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES » : UNE INTERROGATION SUR LE PÉRIMÈTRE, UNE EFFICACITÉ À DÉMONTRER

A. UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE QUI INTERROGE SUR LA VOCATION DE LA MISSION

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, la mission « **Action et transformation publiques** » voit son périmètre modifié par l'intégration du programme 148 « **Fonction publique** » de la mission « **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** ». Renommée « **Transformation et fonction publiques** », la mission se compose donc désormais de cinq programmes, à vocation interministérielle (immobilier, ressources humaines, numérique), qui se veulent la traduction opérationnelle et budgétaire de la démarche de réforme de l'action publique engagée par le Gouvernement sous les termes « **Action publique 2022** ».

Le changement de périmètre et de tutelle de la mission, qui est maintenant placée sous la responsabilité du ministère homonyme, à l'exception du programme 348, a conduit les rapporteurs spéciaux à s'interroger sur sa vocation. Créée avec l'idée qu'elle ne soit que temporaire, pour porter des projets à effets de levier rapides, son nouveau périmètre ne signifie-t-il pas une pérennisation de la mission ? Sous quelle forme ? Ces interrogations n'ont pour l'instant pas trouvé de réponse auprès des administrations et du ministère concernés. Lors de son audition par les rapporteurs spéciaux, la ministre de la transformation et de la fonction publiques s'est plutôt présentée comme la ministre de la « **qualité des services publics** ». **Il est parfois difficile de voir comment s'articule cet objectif avec les principes de fonctionnement des différents fonds de la mission, ainsi que ces différents programmes entre eux.**

La mission portant désormais le programme 148 « **Fonction publique** », les rapporteurs spéciaux ont également **interrogé la ministre sur la mise en œuvre de la loi pour la transformation de la fonction publique et la réforme de la haute fonction publique**, au cœur du plan de transformation ministériel. C'est en voie d'achèvement, mais il n'en demeure pas moins que la **direction générale de l'administration et de la fonction publique est encore loin de pouvoir constituer la véritable direction des ressources humaines de l'État.**

B. DES SOUS-CONSOMMATIONS RÉGULIÈRES QUI APPELLENT À LA PRUDENCE DANS L'EXAMEN DES CRÉDITS

À périmètre constant, les crédits inscrits au titre de l'année 2021 suivent deux trajectoires contraires : une baisse de 67,4 % des AE (110,6 millions d'euros), du fait des règles d'engagement particulières de la mission, et une hausse significative des crédits de paiement (+ 14,3 %, à 496,83 millions d'euros), supposée traduire la montée en charge de la mission. Les rapporteurs spéciaux, échaudés par plusieurs années de sous-consommation des crédits, appellent toutefois à la plus grande prudence quant à leur appréciation. .

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

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2020	Exécution constatée au 31 août 2020	Taux de consommation au 31 août 2020
Programme 348	AE	80	49,6	62,0 %
	CP	168	10,7	6,4 %
Programme 349	AE	200	36	18,0 %
	CP	205,61	26	12,6 %
Programme 351	AE	50	nd	-
	CP	50	16,819*	33,6 %
Total	AE	330	85,6	25,9 %
	CP	423,61	122,3	28,9 %

* Le comité de sélection du fonds a retenu 15 projets pour l'année 2020. Ces projets bénéficient d'un cofinancement, dont le plafond s'élèverait pour l'année à 16,82 millions d'euros.

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Ainsi, de nouveau, dans le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, près de 12 % des AE et 75 % des CP ouverts en loi de finances initiale pour 2020 seraient annulés. Ces annulations considérables ne s'expliquent pas seulement par la crise sanitaire, elles proviennent également d'une surestimation de la capacité des administrations à engager rapidement les crédits et des retards accumulés sur la contractualisation des projets financés par les fonds de la mission. Résultat, les effets se font attendre, d'autant que le Parlement ne dispose pas de réels indicateurs permettant de suivre l'avancement des projets.

*

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits des missions « Gestion des finances publiques » et « Crédits non répartis ». Elle a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits « Transformation et fonction publiques » tels que modifiés par son amendement n° II-186. Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter les articles 54 *undecies* et 54 *duodecies* tels que modifiés par ses amendements n° II-18 et n° II-19. Enfin, elle a décidé par son amendement n° II-20 de proposer de supprimer l'article 54 *terdecies*.



Albéric de Montgolfier

Rapporteur spécial
(Les Républicains)
de l'Eure-et-Loir



Claude Nougein

Rapporteur spécial
(Les Républicains)
de Corrèze

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28