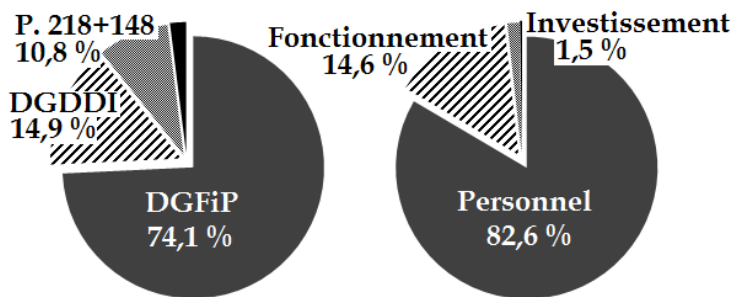


COMMISSION DES FINANCES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019
MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »
Une forte contribution à la réduction de la dépense publique

La mission porte les crédits du pôle économique et financier de l'État. L'administration fiscale (DGFIP) et la douane (DGDDI) représentent les trois quarts de l'ensemble, le reste étant constitué de structures et politiques transversales.



- Après retraitement des loyers budgétaires (346 millions d'euros), les crédits diminuent seulement de 0,7 % en 2019, pour s'établir à 10,7 milliards d'euros.
- Cette baisse est presque intégralement supportée par les crédits de personnel, avec la suppression de 1 947 ETP, faisant de la mission le principal contributeur à l'effort de réduction des effectifs de la fonction publique d'État, juste devant le ministère de l'éducation nationale (-1 800 ETP) et loin devant tous les autres.

Schéma d'emplois de la mission

	2017	2018	2019
DGFIP	-1 630	-1 600	-2 130
DGDDI	+250	+200	+250
Autres	-68	-50	-67
Total	-1 448	-1 450	-1 947

La DGFIP : une continuité en trompe-l'œil

La programmation 2019 (-0,9 %) s'inscrit dans la continuité des précédentes. Elle est tout entière bâtie sur un objectif de suppression de postes (2 130 ETP), à un rythme identique à celui des dernières années (hors 2017 et 2018 en vue du prélèvement à la source).

Les gains liés à la dématérialisation sont réels mais ne constituent pas le critère premier des réorganisations. Il en résulte une pression accrue sur le fonctionnement des services, aggravée par la mise en œuvre des réformes récentes : prélèvement à la source, IFI, PFU etc.

La priorité donnée à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ne se retrouve ni dans les moyens, ni dans les résultats du contrôle fiscal : 13,5 milliard d'euros de droits et pénalités ont été notifiés en 2017, en baisse de 1 milliard d'euros, dont deux tiers sont effectivement recouvrés. Et encore ces résultats sont-ils « gonflés » par quelques dossiers importants et la fin du STDR.

La réorganisation du réseau territorial reste un exercice de navigation à vue. Si 782 fusions ont eu lieu entre 2012 et 2018 et que le nombre de services ne comptant qu'un seul agent est passé de 46 à 6, ces réorganisations sont décidées de façon opportuniste, au gré des départs en retraite et des mutations, sans vision pluriannuelle, sans concertation avec les élus, et parfois en décalage avec les besoins. Ainsi, 61 % des EPCI dépendent toujours de deux trésoreries ou plus.

L'administration fiscale est pourtant à la veille d'un bouleversement sans précédent de son organisation, qui ne trouve aucune pour l'instant aucune traduction dans les crédits : le budget 2019 manque de sincérité politique, sinon de sincérité budgétaire.

Le plan « Action publique 2022 » a fixé le cap : généralisation de la dématérialisation, distinction entre *front office* (accueil physique) et *back office* (gestion des dossiers), *datamining*, et surtout mise en place d'une agence unique du recouvrement regroupant à termes les missions de la DGFIP, de la DGDDI et de l'URSSAF.

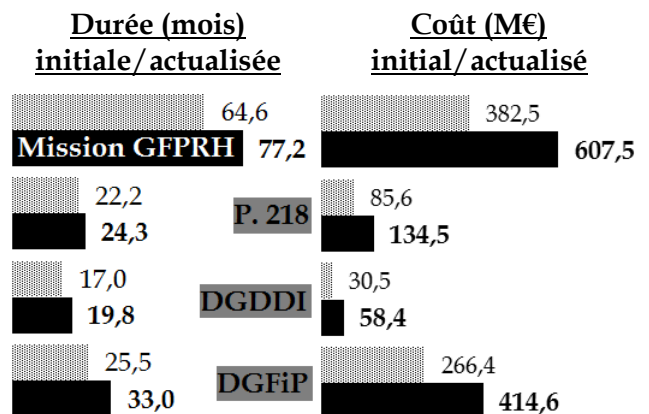
Dans ce contexte, le pilotage « au rabot » et la réorganisation « à vue » du réseau ne seront plus tenables. La DGFIP devra se doter d'une stratégie pluriannuelle claire, élaborée en concertation avec les territoires et comptant davantage sur la mutualisation.

La DGDDI : entre priorités immédiates et évolutions de long terme

- La DGDDI fait exception au sein de la mission : ses crédits augmentent (+2,6 % en 2019), et ses effectifs aussi (+250 ETP). Cette trajectoire reflète les priorités de l'année 2019.
- Première priorité : préparer le Brexit**, qui concernera toutes les missions de la douane. 350 ETP sont créés à ce titre et s'ajoutent aux créations des années précédentes (le solde net de +250 ETP en 2019 résultant de la suppression de 100 ETP au titre de la modernisation).
- Deuxième priorité : soutenir les buralistes et lutter contre la contrebande de tabac.** Le nouveau protocole d'aide prévoit notamment un « fonds de transformation » pour diversifier l'activité des buralistes. La douane assurera la traçabilité des produits, et les brigades renforceront leurs contrôles.
- Troisième priorité : achever le renouvellement des moyens aéromaritimes.** Les sept avions *Beechcraft* seront opérationnels fin 2019, et 80 % du parc naval sera renouvelé en 2020. Pour les hélicoptères, la douane a fait le choix de la location plutôt que de l'achat pour trois d'entre eux, afin de ne pas supporter les coûts d'investissement et de maintenance.
- À plus long terme, la DGDDI est engagée dans un chantier de transformation de son organisation et de ses missions, avec les progrès de la dématérialisation et du *datamining* et la modernisation des systèmes d'information, pour intégrer les dispositions du nouveau code des douanes de l'UE et du « droit à l'erreur ».
- Le réseau territorial évolue pour tenir compte des nouvelles réalités : 44 fusions ont eu lieu depuis 2015, davantage parmi les bureaux que parmi les brigades de contrôle. Il reste toutefois 35 services comptant moins de cinq agents.

La grande bataille des systèmes d'information

- Les 13 grands projets informatiques de la mission accusent un retard de 18 % par rapport à la prévision initiale, et surtout un surcoût de 95 %, contre 31 % pour l'ensemble des grands projets de l'État.
- La situation est plus préoccupante à la DGFIP qu'à la DGDDI. Le précédent de l'Opérateur national de paye (ONP) et ses 346 millions d'euros dépensés en vain appelle à la vigilance. Les projets PAYSAGE (paye) et SIRHIUS (RH), soit 18 années et 106 millions d'euros à eux seuls, lui sont directement liés.



- L'ampleur de la tâche à venir est immense, notamment dans la perspective de l'agence du recouvrement. Or le budget informatique de la DGFIP a été divisé par 10 en 10 ans, et 80 % des investissements vont à la maintenance d'applications obsolètes. Le pilotage doit être renforcé pour éviter deux grandes erreurs :

➤ **Vouloir faire « la révolution numérique à droit constant »** : la simplification des impôts et des procédures est un préalable à la réussite de tout projet. Le PLF 2019 est encourageant.

➤ **Défendre la « forteresse numérique assiégée »** : les grandes directions doivent investir dès le début dans des systèmes interopérables, modulables et évolutifs, plutôt que défendre « leurs » applications.



Thierry CARCENAC
Rapporteur spécial
Sénateur du Tarn
(Groupe socialiste et républicain)



Claude NOUGEIN
Rapporteur spécial
Sénateur de la Corrèze
(Groupe Les Républicains)



Ce document et le rapport (annexe n° 15a - tome III du Rapport général) sont disponibles sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/118-147-315-1/118-147-315-1.html>