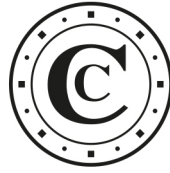


Cour des comptes



# Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2017

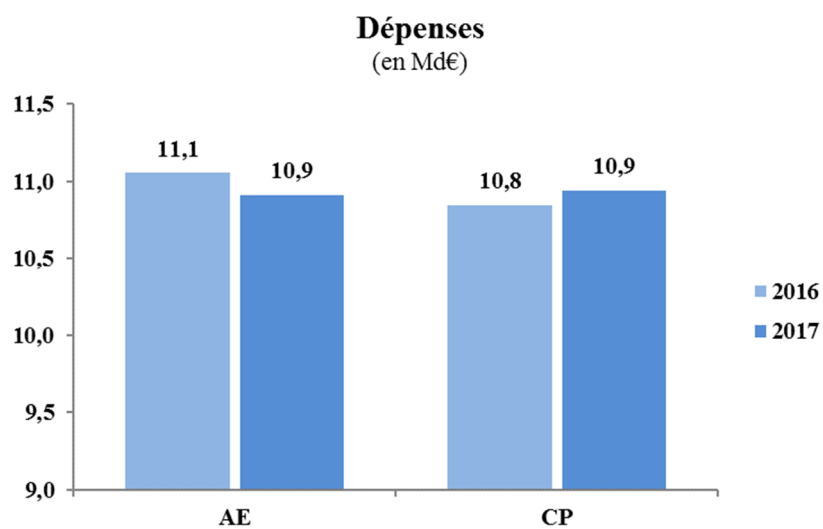
## Gestion des finances publiques et des ressources humaines

**Programme 156 – Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local**

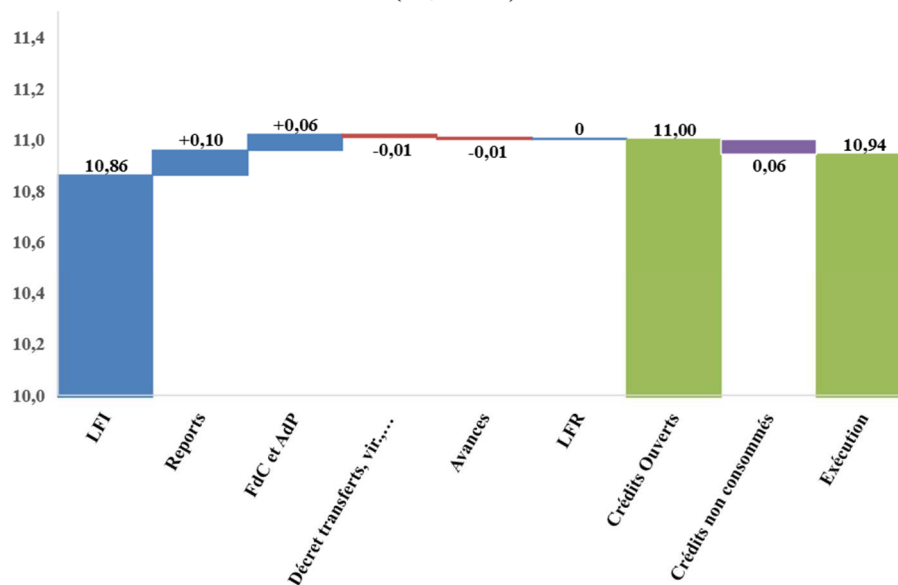
**Programme 218 – Conduite et pilotage des politiques économiques et financières**

**Programme 302 – Facilitation et sécurisation des échanges**

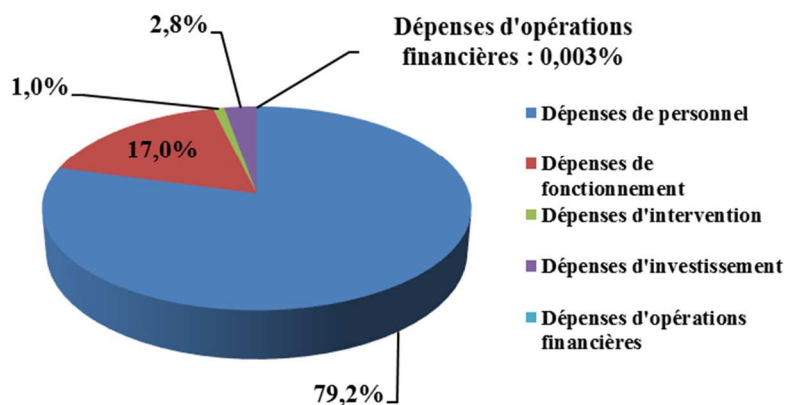
**Programme 148 – Fonction publique**



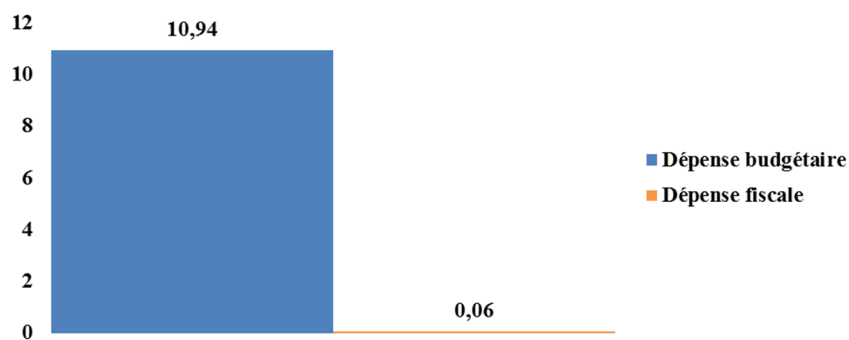
**De la LFI à l'exécution**  
(CP, en Md€)



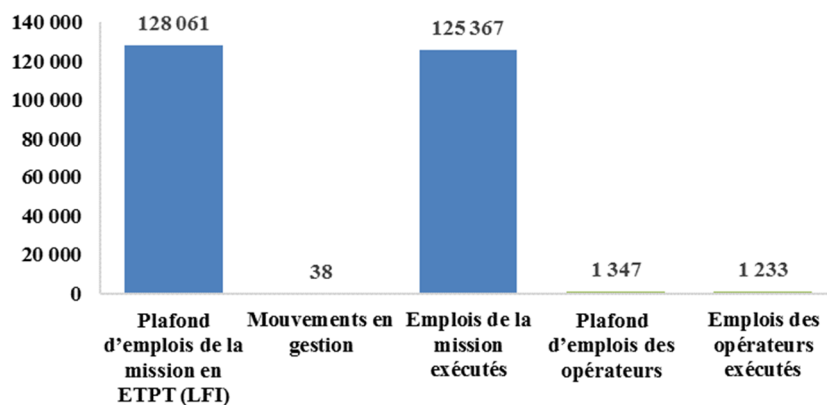
**Les dépenses de la mission par nature**  
(CP)



### Dépenses fiscales et budgétaires (en Md€)



### Plafond d'emplois et exécution en ETPT pour l'Etat et ses opérateurs



## Synthèse

### **Les principales données de la mission**

---

La mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines (GFPRH) regroupe l'essentiel des effectifs des ministères économiques et financiers. Elle se compose de quatre programmes, dont deux, le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges », sont pilotés par les deux grandes directions à réseaux du ministère (DGFIP et DGDDI). Ces deux programmes portent l'essentiel des crédits (88,5 %) et des emplois (95,6 %) de la mission. Le pilotage de la masse salariale représente le principal enjeu de la mission, compte tenu du poids prépondérant des dépenses de personnel (80,6 % des crédits de paiement de la mission).

Par rapport à la LFI 2016, l'architecture budgétaire a été modifiée par le transfert du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » vers le compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État (- 143,7 M€ en CP) et par la suppression de la participation annuelle de l'État au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, supportée jusqu'à présent par le programme 148 (-2,2 M€).

### **Les principales observations**

---

#### **Une hausse des crédits programmés pour prendre en compte de nouveaux besoins en personnel**

À périmètre constant, c'est-à-dire hors mesures de périmètre et hors fonds de concours et attributions de produits, les crédits de paiement de la mission dans la loi de finances pour 2017 s'élèvent à 10,86 Md€ en CP, en hausse de 0,7 % (75,9 M€) par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2016. Cette progression des dépenses est en rupture avec les baisses enregistrées les années précédentes, de l'ordre de 2,5 % en 2016, 1,3 % en 2015 et 1,5 % en 2014.

Les crédits de personnel sont en hausse de 1,5 % (+131,4 M€), dont 1,4 % pour les crédits hors CAS Pensions. Cette hausse des dépenses de personnel marque une rupture avec la baisse de 1,3 % inscrite en LFI 2016. Le schéma d'emplois voté pour la mission est en baisse de 1 398 ETP par

rapport à la LFI 2016, alors que sur les quatre exercices précédents, la réduction annuelle moyenne était de 2 250 emplois. Si elle demeure importante, au regard notamment du schéma d'emplois voté en LFI sur la sphère État (- 1 600 ETPT), la contribution de la mission à la réduction des emplois ralentit en 2017.

La hausse des dépenses de personnel ainsi que la moindre réduction du nombre d'emplois en 2017 tiennent à la mise en œuvre de priorités gouvernementales sur la mission.

- minoration de la baisse des effectifs de la direction générale des finances publiques (DGFIP) de 500 ETP afin de mettre en œuvre le prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu ;

- recrutement de 1 000 agents à la DGDDI sur 2016 et 2017, principalement dans la branche surveillance de la DGDDI, afin de mettre en œuvre le plan de lutte contre le terrorisme (PLAT) ;

- recrutement dans certaines structures dont les missions s'élargissent telles que la direction générale de l'administration et de la fonction publique, l'agence française anticorruption et TRACFIN.

Les crédits HT2 sont en baisse de 2,7 % en CP (- 201,4 M€) et de 2,1 % en AE (- 182,8 M€). Malgré cette baisse, compte tenu du poids prépondérant des dépenses de personnel dans les crédits de la mission GFPRH (80,3 % du total), les crédits de trois des quatre programmes de la mission augmentent en 2017 : de 0,9 % sur le programme 156, de 1,4 % sur le programme 218 et de 2,5 % pour le programme 148. Seul le programme 302 connaît en LFI une baisse de 1,3 % de ses crédits

### **Une gestion des crédits en cours d'exercice marquée par une acquisition immobilière et une hausse des crédits du titre 2**

En 2017, la mission a fait l'objet d'annulations de crédits pour un montant total de 209,89 M€ en AE et 173,9 M€ en CP. Les ouvertures de crédits ont été de 164,8 M€ en AE et CP. Au total, les crédits de la mission ont été réduits de 9,1 M€ en CP, contre 159,7 M€ en 2016.

Les annulations de crédits en 2017 ont été supérieures à celles réalisées lors de l'exercice 2016. Toutefois, la diminution réelle des crédits par rapport à la LFI est inférieure en raison d'une ouverture de crédits de 164,8 M€ en AE et CP sur le programme 218 par décret d'avance du 20 juillet 2017 afin de procéder à l'acquisition d'un immeuble destiné à reloger la direction générale de l'Insee.

L'exécution des dépenses du titre 2 en 2017 se caractérise par une hausse de 1,1 % (+ 92,3 M€) par rapport à celle de 2016. Ce résultat marque ainsi une inflexion par rapport aux exécutions des années précédentes qui étaient en diminution (- 0,8 % entre 2014 et 2015, puis 1,4 % entre 2015 et 2016).

Deux mesures générales, applicables à l'ensemble de la fonction publique ont eu pour effet d'accroître les dépenses de personnel :

- la mise en œuvre de la seconde tranche du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations et à l'avenir de la fonction publique (protocole « PPCR »)<sup>1</sup>, pour un montant estimé à 46,8 M€, contre 7,9 M€ en 2016 ;
- la revalorisation du point d'indice de + 0,6 % au 1<sup>er</sup> février 2017 et l'effet de l'extension en année pleine de celle de 0,6 % au 1<sup>er</sup> juillet 2016, dont le coût est estimé à 42,5 M€.

D'autres mesures, spécifiques à la mission, ont contribué à la hausse des dépenses de personnel et notamment sur les programmes 156 et 302 qui concentrent respectivement 81 % et 14 % des crédits de titre 2 de la mission :

**Sur le programme 156**, les dépenses de personnel sont supérieures de 45,3 M€ (+ 0,6 %) par rapport à celles de 2016. Cette hausse tient à la mise en œuvre de l'accord PPCR (+ 32 M€), à la hausse du point d'indice (+ 34 M€) et, dans une moindre mesure, à la minoration de la réduction du schéma d'emplois de la DGFIP, à hauteur de 500 emplois, liée à la mise en œuvre du PAS. L'effet de cette mesure est resté modeste en 2017, estimé à 5 M€, les recrutements n'intervenant qu'à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2017.

**Sur le programme 302**, les dépenses de personnel sont supérieures de 45,3 M€ à l'année précédente, soit une augmentation de 3,8 %. Outre les mesures générales, cette hausse tient à la mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme (PLAT) qui s'est traduit par la création de 1 000 postes sur les exercices 2016 et 2017, principalement dans la branche surveillance.

Le schéma d'emplois a été respecté à l'unité près sur les programmes 156 et 302. Sur le programme 218, il a été sur-exécuté de 50 emplois, portant la réduction du nombre d'emplois, au niveau de la mission, à 1 448 en 2017.

---

<sup>1</sup> Initiée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour les personnels des catégories C et B, la tranche 2017 de « PPCR » inclut les personnels de la catégorie A.

La qualité des prévisions de départs en retraite, qui s'était améliorée au cours des derniers exercices, a connu une dégradation en 2017 sur le programme 156. Le nombre de départs en retraite a en effet été très nettement supérieur à la prévision pour la DGFIP (+ 358 ETP). Afin de respecter à l'unité près son schéma d'emplois, la DGFIP a, cette année encore, augmenté à due concurrence ses entrées en recrutant des agents de catégorie C en fin d'année.

### **Des dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'opérateurs supérieures à la prévision**

Les **dépenses d'investissement** ont été nettement supérieures aux montants prévus en LFI (+ 135 M€ en AE et + 170 M€ en CP) en raison de l'acquisition immobilière à Montrouge destinée à reloger la direction générale de l'Insee.

Les **dépenses de fonctionnement** ont été légèrement supérieures à la prévision (+ 32,2 M€, soit un écart de 1,7 %). L'écart porte essentiellement sur le programme 302 du fait de dépenses informatiques prévues en titre 5 et finalement exécutées en titre 3.

Les dépenses exécutées en 2017 sur le programme 148 pour le **financement des opérateurs** sont en hausse de 1,5 M€ par rapport à 2016, en contraste avec la baisse tendancielle des crédits alloués à ces opérateurs qui avaient diminué de 4,2 % entre 2012 et 2015, avant de connaître une stabilisation en 2016. Cette évolution s'explique par la création de 110 places supplémentaires d'élèves-attachés dans les IRA au 1<sup>er</sup> septembre 2017 (promotion 2017-2018).

### **Un périmètre de dépenses d'intervention et de dépenses fiscales et un cadre de performance à revoir**

Les **dépenses d'intervention** ont été de 106,9 M€ en CP sur la mission, soit un montant très nettement inférieur à l'année précédente (205,6 M€). Ces moindres dépenses tiennent en grande majorité à la diminution des aides aux buralistes versées par la DGDDI par exception à la compétence générale du programme 134 pour les aides aux entreprises. Le report de charges en 2014 (8 M€) du versement à la Caisse des dépôts du dernier trimestre annuel de la contribution de l'État au régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac (RAVGDT) n'a pas été régularisé en 2017 malgré une recommandation récurrente de la Cour sur ce point.

Les programmes 156 et 218 de la mission GFPRH bénéficient de financements provenant des **programmes d'investissement d'avenir** (PIA), via un fonds de concours pour un montant de 15,6 M€.



**Deux dépenses fiscales** qui représentent un enjeu budgétaire faible (59 M€ en 2017) sont rattachées à la mission. La première (DF n° 160302) vise à inciter les médecins au conventionnement avec la sécurité sociale et devrait relever du programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » de la mission Santé.

Depuis 2011, la maquette de **performance** de la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines » a été remaniée de nombreuses fois afin de renforcer les indicateurs, en particulier des programmes 156 et 302 les plus susceptibles d'intéresser le citoyen. Les NEB 2015 et 2016 avaient recommandé une convergence de la typologie des indicateurs de fiscalité des entreprises des programmes 156 et 302 qui n'est pas encore achevée.

---

## Les recommandations de la Cour

---

### Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

---

Au titre de son contrôle sur l'exécution budgétaire 2016, la Cour avait renouvelé en les reformulant dans certains cas les cinq recommandations qu'elle avait émises en 2015.

Deux d'entre elles, de nouveau **non mises en œuvre** en 2017 alors même que l'administration n'en conteste pas le bien-fondé, ont été reprises dans le référé adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics : il s'agit des recommandations 2 et 5 ci-dessous.

*Recommandation n° 1 : Documenter les réductions de schémas d'emplois annoncés dans les PAP sur la base d'une analyse des effets attendus des réformes structurelles mises en œuvre ou à réaliser (modification des structures et fusion de services, modification du périmètre des missions, dématérialisation, réforme territoriale) pour chaque programme (recommandation reconduite).*

En réponse à cette recommandation, l'administration faisait valoir les années antérieures que le lien entre des réformes d'amélioration de

service en faveur des administrés et d'efficacité professionnelle des agents et la détermination des crédits et des plafonds d'emplois s'effectuait, non *ex ante* lors des arbitrages budgétaires, mais *ex post* en gestion lorsque les responsables de programme et de BOP exploitent les gains de productivité des réformes pour atteindre les réductions de dépenses qui leur ont été fixées.

Cette année, le ministère indique que la répartition des suppressions d'emplois lors de la préparation du budget (donc *ex-ante*) est effectivement fondée sur les gains de productivité attendus c'est-à-dire sur une appréciation prévisionnelle des effectifs et des compétences issues de l'évolution des modalités d'exercice des missions et des réorganisations du réseau et des services. La recommandation est cependant reconduite car ces éléments ne sont pas publiés.

*Recommandation n° 2 : Faire converger la typologie des indicateurs de fiscalité des entreprises des programmes 156 et 302 (recommandation de 2015 reconduite).*

Dans le PAP 2018 de la mission GFPRH, les travaux d'harmonisation conduits par le ministère ont conduit à unifier la méthodologie de calcul et le périmètre d'un indicateur de mission commun sous le libellé « coût de collecte des recettes douanières et fiscales » dit « coût d'intervention ».

En revanche, pour les deux autres indicateurs proches qui concernent la fiscalité des entreprises (suivi du montant des redressements, mesure du civisme fiscal), les indicateurs divergent toujours en termes de libellé et de modalités de calcul ; ce qui est source de confusion et de défaut d'information et de comparabilité pour le citoyen. Conformément à la réponse du ministre de l'action et des comptes publics au référé du Premier président sur les recommandations des notes d'exécution budgétaire, les deux directions envisagent de travailler sur l'indicateur mesurant le civisme fiscal des entreprises. Les premiers échanges n'ont cependant pas encore porté de fruits.

La recommandation est donc reconduite.

*Recommandation n° 3 : Résorber en 2017 le report de charges d'un trimestre du RAVGDT (recommandations 2015 et 2016 renouvelées).*

Cette recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre en 2017. Aucun crédit n'est inscrit à ce titre dans la LFI pour 2018. Elle est donc reconduite.

*Recommandation n° 4 : Poursuivre la mise en cohérence des plafonds d'autorisations d'emplois des programmes de la mission GFPRH pour les rendre cohérents avec les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel (recommandation 2015 et 2016 reconduite).*

Cet écart structurel depuis 2011, de l'ordre de 2 %, peut être réduit. Cette recommandation est donc maintenue.

*Recommandation n° 5 : Rattacher la dépense fiscale DF160302 au programme 204 – Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins (recommandation 2014 et 2015 reconduite).*

Dans sa réponse du 27 octobre 2017 au référé du Premier président sur les recommandations des notes d'exécution budgétaire, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué qu'il n'avait pas mis en œuvre cette recommandation. Pour expliquer cette absence de mise en œuvre, les indications fournies par le ministère font apparaître que la DGFIP a demandé l'inscription de ce point à l'ordre du jour des conférences fiscales du PLF 2018 mais qu'il n'a pu être traité, faute de temps, avec le responsable du programme 204. La recommandation est donc reconduite.

#### Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

La Cour reconduit les cinq recommandations qu'elle a émises en 2016 :

*Recommandation n° 1 : Documenter les réductions de schémas d'emplois annoncés dans les PAP sur la base d'une analyse des effets attendus des réformes structurelles mises en œuvre ou à réaliser (modification des structures et fusion de services, modification du périmètre des missions, dématérialisation, réforme territoriale) pour chaque programme (recommandation 2015 et 2016 reconduite).*

*Recommandation n° 2 : Faire converger la typologie des indicateurs de fiscalité des entreprises des programmes 156 et 302 (recommandation de 2015 et 2016 reconduite).*

*Recommandation n° 3 : Résorber en 2018 le report de charges d'un trimestre du RAVGDT (recommandation 2015 et 2016 renouvelée).*

*Recommandation n° 4 : Achever la mise en cohérence des plafonds d'autorisations d'emplois des programmes de la mission GFPRH avec les*

*crédits ouverts au titre des dépenses de personnel (recommandation 2015 et 2016 reformulée).*

*Recommandation n° 5 : Rattacher la dépense fiscale DF160302 au programme 204 – Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins (recommandation 2014, 2015 et 2016 reconduite).*

Une nouvelle recommandation est ajoutée au titre de l'exercice 2017 :

*Recommandation n° 6 : DGFIP : Ne pas utiliser les écarts entre la prévision de départs en retraite et la réalisation pour procéder à des recrutements.*

## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>14</b>
<b>1. LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE.....</b>	<b>16</b>
1.1. La programmation des crédits initiaux .....	16
1.2. La gestion des crédits .....	18
1.3. L'évolution de la dépense .....	24
1.4. La soutenabilité à court et moyen terme.....	28
<b>2. LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE .....</b>	<b>29</b>
2.1. Les emplois et les dépenses de personnel.....	29
2.2 Les dépenses de fonctionnement.....	36
2.3 Les dépenses d'intervention .....	38
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières..	41
2.5 Le financement des opérateurs : l'interruption d'une baisse tendancielle .....	41
2.6 Les programmes d'investissement d'avenir .....	42
2.7 Les dépenses fiscales.....	43
<b>3 LA QUALITE DE LA GESTION.....</b>	<b>45</b>
3.1. La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	45
3.2. La démarche de performance .....	45
<b>LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR .....</b>	<b>48</b>
4.1. Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	48
4.2. Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017 .....	50

## Introduction

La mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » (GFPRH), dont les crédits de paiement s'établissaient à 10,86 Md€ en LFI pour 2017, regroupe l'essentiel des effectifs des ministères économiques et financiers, avec un plafond d'autorisation d'emplois de 128 061 ETPT. Elle porte à la fois des politiques publiques relevant de ce ministère (recouvrement des recettes de l'État et des collectivités territoriales et de leurs établissements, paiement des dépenses publiques et tenue des comptes de l'État, activités douanières et lutte contre la fraude et le terrorisme, ainsi que des fonctions d'état-major, d'expertise, de prévention, de conseil et de contrôle) et des politiques publiques à dimension interministérielle (systèmes d'information financière et comptable de l'État, formation des fonctionnaires, action sociale et apprentissage).

Elle se compose de quatre programmes qui peuvent être classés en deux grandes catégories :

- les programmes opérationnels de politique fiscale, comptable et douanière, pilotés par les deux grandes directions à réseaux des ministères économiques et financiers et qui regroupent l'essentiel des crédits de la mission (88,5 % des CP de la mission) :
  - le **programme 156** « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » porté par la DGFIP ;
  - le **programme 302** « Facilitation et sécurisation des échanges » porté par la DGDDI ;
- les programmes correspondant à des politiques de pilotage ou de coordination à dimension interministérielle ou à des fonctions de soutien sur le périmètre ministériel (11,5 % des CP de la mission) :

- le **programme 218** « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières »<sup>2</sup> dont le responsable est la secrétaire générale, regroupe les crédits de plusieurs directions et services d'état-major des ministères économiques et financiers, dont certains pilotent des chantiers interministériels (Chorus et Chorus Portail Pro pour l'AIFE ; le système d'information de gestion des ressources humaines RenoiRH pour le CISIRH) ;
- le **programme 148** « Fonction publique », placé sous la responsabilité de la DGAFP, porte les crédits alloués à la formation des fonctionnaires de l'État, à l'action sociale interministérielle et depuis 2016 à l'apprentissage dans la fonction publique de l'État.

Le montant des crédits ouverts en LFI pour 2017 est détaillé dans le tableau ci-après :

**Tableau n° 1 : Crédits ouverts en LFI pour 2017 par programme**

<i>En M€</i>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
Programme 156	8 245,7	8 086,3
Programme 218	1 003,4	1 007,8
Programme 302	1 540,2	1 526,3
Programme 148	240,1	240,1
<b>Mission</b>	<b>11 029,5</b>	<b>10 860,5</b>

*Source : Cour des comptes*

<sup>2</sup> Le programme 218 comprend les crédits des directions et services suivants : cabinets ministériels, secrétariat général, directions en charge de missions transversales (direction du budget, direction générale de l'administration et de la fonction publique, agence pour l'informatique financière de l'État, centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines, direction des achats de l'État), l'inspection générale des finances (IGF), le contrôle général économique et financier (CGEFI) et plusieurs autres directions et entités : direction des affaires juridiques (DAJ), service commun des laboratoires (SCL), autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS), agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), TRACFIN, médiateur des ministères économiques et financiers. Sont également inscrits sur ce programme, depuis 2017, les effectifs et les crédits de l'agence française anti-corruption1 (AFA) créée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

# 1. LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE

## 1.1. La programmation des crédits initiaux

Les crédits ouverts sur la mission en LFI pour 2017 sont en baisse de 0,6 % par rapport à la LFI pour 2016. Cette baisse tient à un changement de périmètre de la mission puisque les crédits de l'ex-programme 309<sup>3</sup> ont été basculés sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Une autre mesure de réduction de périmètre, de moindre ampleur, a été introduite par amendement<sup>4</sup> lors de la discussion parlementaire du PLF : la suppression de la participation annuelle de l'État au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, supportée jusqu'à présent par le programme 148, pour un montant de 2,2 M€.

À périmètre constant, c'est-à-dire hors mesures de périmètre et hors fonds de concours et attributions de produits, les crédits initiaux de la mission pour 2017 s'élèvent à 10,86 Md€ en CP, soit une hausse de 0,7 % (75,9 M€) par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2016. Cette progression des dépenses contraste avec les baisses enregistrées les années précédentes, de l'ordre de 2,5 % en 2016, de 1,3 % en 2015 et de 1,5 % en 2014.

L'augmentation des dépenses en prévision initiale est liée à la hausse des dépenses de personnel qui représentent 81 % des crédits de la mission : les crédits de titre 2 progressent de 1,5 %, dont 1,4 % au titre des crédits hors CAS Pensions et 1,8 % au titre du CAS Pensions.

Cette progression des dépenses de personnel marque une nette inflexion avec le rythme baissier enregistré antérieurement : en LFI pour 2016, les crédits de titre 2 étaient en baisse de 1,3 % par rapport à 2015.

La hausse des dépenses de personnel est constatée sur chacun des quatre programmes de la mission et notamment sur le 156 et le 302 qui concentrent respectivement 81 % et 14 % des crédits de personnel de la mission :

- sur le programme 156, les crédits de titre 2 hors CAS augmentent de 1,1 % (+ 50,5 M€) par rapport 2016. Cette hausse résulte principalement de la mise en œuvre de l'accord PPCR (+ 40 M€), de la hausse du point d'indice (+ 36 M€) et, dans une moindre

---

<sup>3</sup> Programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État ».

<sup>4</sup> Amendement II-136 du 18 novembre 2016 déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale et adopté dans la LFI.

<sup>5</sup> 73,7 M€ + transfert pour la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pour 2,2 M€



mesure, de la minoration de la réduction du schéma d'emplois de 500 ETP liée à la mise en œuvre du PAS (+ 3,5 M€). Le schéma d'emplois fixé en LFI pour 2017 est ainsi de - 1 630 ETP, contre - 2 130 ETP en LFI pour 2016 et -2 000 en LFI pour 2015 ;

- sur le programme 302, les crédits de titre 2 hors CAS progressent de 3,5 % (+ 28,3 M€) du fait des moyens supplémentaires accordés à la DGDDI dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme décidé fin 2015 (création de 1 000 postes de douaniers supplémentaires sur les exercices 2016 et 2017<sup>6</sup>).

En revanche, les crédits de HT2 en CP diminuent de 2,7 % par rapport à la LFI pour 2016.

---

<sup>6</sup> 500 postes en 2016 pour une création nette de 285 ETP et 500 postes en 2017 pour une création nette de 250 ETP.

## 1.2. La gestion des crédits

Tableau n° 1 : Des crédits initiaux aux crédits consommés

Mission GFPRH (en M€)	AE	CP	dont T2
<b>LFI</b>	11 029,51	10 860,54	8 758,88
<b>LFR</b>	-9,72		0,00
<b>Total des mouvements de crédits</b>	104,60	76,91	-46,65
<b>dont :</b>			
<i>reports</i>	157,78	98,16	0,00
<i>virements</i>	0,18	0,18	0,08
<i>transferts</i>	-17,95	-12,33	-25,71
<i>décrets d'avance</i>	-35,40	-9,09	-21,02
<i>répartition dépenses accidentelles</i>	0,00	0,00	0,00
<i>décrets d'annulation</i>	0,00	0,00	0,00
<b>FDC et ADP<sup>7</sup></b>	61,51	61,51	
<b>Total des crédits disponibles</b>	11 185,91	10 998,96	8 712,23
Crédits consommés en 2017	10 913,65	10 943,10	8 669,63
<i>Crédits consommés en 2016</i>	<i>11 054,52</i>	<i>10 88,32</i>	<i>8 577,33</i>
<i>Crédits consommés en 2015</i>	<i>11 033,08</i>	<i>11 111,78</i>	<i>8 703,28</i>

Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers

### 1.2.1. Les annulations et ouvertures de crédits

En 2017, la mission a fait l'objet d'annulations de crédits pour un montant total de 209,89 M€ en AE et 173,9 M€ en CP. Les ouvertures de crédits ont été de 164,8 M€ en AE et CP. Au total, les annulations nettes de crédit n'ont représenté que 9,1 M€ en CP, contre 159,7 M€ en 2016.

Les annulations de crédits en 2017 ont résulté des deux décrets d'avance intervenus en juillet et décembre<sup>8</sup>, pour un montant de 200,2 M€ en AE et 173,9 M€ en CP (dont 21 M€ de crédits de titre 2). La loi de finances rectificative du 28 décembre 2017 a, en outre, annulé 9,7 M€ de

<sup>7</sup> Le décret n° 2017-1696 du 15 décembre 2017 portant annulation de crédits a annulé 3 518 € de crédits du fonds de concours « Fiscalis » du programme 156 afin de rembourser un trop-perçu à l'Union européenne.

<sup>8</sup> Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 et décret n° 2017-1639 du 30 novembre 2017.

crédits en AE sur le programme 156. Les annulations représentent au total sur l'exercice 2017, relativement aux autorisations de la LFI, 1,9 % des AE et 1,6 % des CP.

Les annulations de l'année 2017 ont été principalement prélevées sur la réserve de précaution et rendues également possibles par différentes économies de constatation, notamment sur les crédits de titre 2 qui ont donné lieu à 21 M€ d'annulations.

Les annulations de crédits en 2017 ont été supérieures à celles réalisées lors de l'exercice 2016. Toutefois, la diminution réelle de crédits par rapport à la LFI pour 2017 est inférieure en raison d'une ouverture de crédits de 164,8 M€ sur le programme 218 par le décret d'avance du 20 juillet 2017 afin de procéder à l'acquisition d'un immeuble destiné à reloger la direction générale de l'Insee.

## **1.2.2. Fongibilité et auto-assurance**

### 1.2.2.1 La réserve de précaution

Le montant total des crédits mis en réserve s'élevait, hors surgels techniques, à 320,6 M€ en AE HT2 et 246,9 M€ en CHHT2, représentant respectivement 2,9 % et 2,3 % des crédits ouverts en LFI.

La totalité des reports généraux de 2016 sur 2017 a fait l'objet d'un surgel de crédits aux fins de préservation de l'objectif de dépenses de l'État prévu en LFI pour 2017. Contrairement à l'année 2016, un dégel initial de 40 M€ a été accordé à la DGFIP en vue de pourvoir au financement de dépenses d'informatique et de communication liées à la préparation du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

**Tableau n° 2 : Gestion des crédits mis en réserve**

Mission GFPRH	AE HT2	CP HT2	T2
Mise en réserve initiale	-177,14	-163,62	-43,79
Surgel des reports	-93,61	-60,72	0,00
Autres surgels	-49,86	-22,55	-19,90
Surgels techniques	0,00	0,00	0,00
<b>Total des crédits mis en réserve</b>	<b>-320,61</b>	<b>-246,88</b>	<b>-63,70</b>
Utilisation de la réserve			
Dégel initial	40,00	40,00	0,00
Dégels pour besoins de gestion	93,71	54,01	32,67
Dégels pour annulations	186,90	152,87	15,81
Réserve de fin de gestion	0,00	0,00	-17,22
<b>Total des utilisations de la réserve</b>	<b>320,61</b>	<b>246,88</b>	<b>46,48</b>

Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers

La proportion des crédits ayant donné lieu à un dégel pour besoins de gestion en cours d'exercice est de 29 % en AE HT2, de 22 % en CP HT2 et de 51 % pour les crédits de titre 2. La quasi-totalité des crédits annulés par les décrets d'avance et la LFR ont été pris sur les crédits mis en réserve. En 2017, les annulations de crédits mis en réserve ont donc été sensiblement plus importantes qu'en 2016.

**Tableau n° 3 : Taux d'annulation des crédits mis en réserve**

En %	AE HT2	CP HT2	T2
2016	21 %	29 %	0 %
2017	58 %	62 %	25 %

Source : Cour des comptes

À l'issue de la gestion 2017, la réserve de précaution affichait un solde nul en HT2 (AE et CP) et un disponible de 17,2 M€ en crédits de titre 2.

Par ailleurs, les programmes 156 et 302 ont pu bénéficier d'une fongibilité asymétrique, respectivement, de 20 M€ et de 2,5 M€ afin de couvrir des dépenses de HT2. Sur le programme 156, ces crédits ont servi à financer des opérations exceptionnelles dans le réseau en fin d'année, notamment en Guadeloupe et à Saint-Martin à la suite de l'ouragan Irma. Il s'agit d'une rupture avec les pratiques antérieures. Depuis 2011, le recours à la fongibilité asymétrique, sollicitée notamment à plusieurs reprises par la DGFIP, avait été systématiquement refusé. Sur le programme 302, ces crédits ont concerné des reliquats d'investissement en moyens aériens.

#### 1.2.2.2 Les virements

Un seul mouvement de virement de crédits, de faible montant, est intervenu en gestion en application du décret n° 2017-1276 du 9 août 2017. Il a notamment comporté un virement de crédits d'un montant de 572 181 € en AE et en CP, du programme 218 à destination du programme 302. Il a pour objet de financer, d'une part, le coût de location de baies informatiques par la DGDDI sur les centres informatiques douaniers d'Osny et de Toulouse, et, d'autre part, les audits diligentés par le Contrôle général économique et financier auprès des entreprises bénéficiaires de prêts et garanties de l'État.

Pour la deuxième année consécutive, aucun programme de la mission n'a eu besoin d'un abondement de crédits de titre 2 par virement au cours de l'exercice.

### 1.2.2.3 Les transferts

En matière de transferts, le solde de la mission s'élève à -25,7 M€ en crédits de titre 2. La majorité (- 29,1 M€) de ces mouvements résulte des transferts en provenance du programme 148 à destination de 54 programmes, dont les autres programmes de la mission (programmes 156, 218 et 302) dans le cadre du dispositif de financement de l'apprentissage.

Un transfert, d'un montant de 2,4 M€ de titre 2 a permis de financer la création de 28 emplois à la DGAFP au titre de ses nouvelles missions de « DRH de l'État »<sup>9</sup> Cette mesure a résulté d'un arbitrage rendu en janvier 2017 et ne pouvait donc être intégrée en loi de finances initiale. Un autre transfert, à hauteur de 2,9 M€ en AE et 0,8 M€ en CP hors titre 2 a bénéficié au ministère de la justice pour les dépenses de fonctionnement de l'Agence française anticorruption alors que ce besoin aurait pu être anticipé dans la répartition initiale des crédits

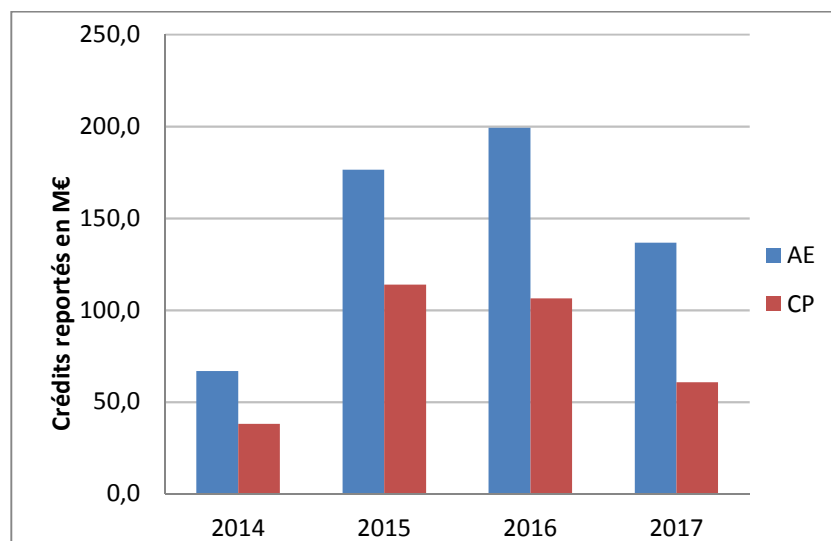
### 1.2.3 Les reports

En 2017, les reports se sont élevés à 136,6 M€ en AE et à 60,7 M€ en CP, en nette baisse par rapport à l'exercice précédent : hors programme 309, reports de 192,2 M€ en AE et de 106,3 M€ en CP en 2016. La baisse des reports résulte à la fois de la volonté de la direction du budget d'en diminuer le montant et des moindres besoins exprimés par les responsables de programme.

---

<sup>9</sup> Décret n° 2017-188 du 14 février 2017. Les crédits et emplois transférés proviennent de cinq missions : Administration générale et territoriale de l'État (crédits uniquement), Défense, Enseignement scolaire, Justice et Sécurité.

**Graphique n° 1 : Mission GFPRH – Reports de crédits hors fonds de concours**



Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers (montants sur le périmètre 2017 de la mission GFPRH)

Les reports de crédits ont concerné les programmes 156, 218 et 302 de la mission :

- programme 156 : reports de 58 M€ en AE, dont 26 M€ d'AE ANE, et de 31 M€ en CP.
- programme 218 : reports de 53 M€ en AE, dont 6 M€ d'AE ANE, et de 5 M€ en CP.
- programme 302 : reports de 22 M€ en AE, dont 7 M€ d'AE ANE, et de 25 M€ en CP, liés notamment au paiement en 2017, suite à report de charges de 2016, de dépenses au titre du plan de lutte contre le terrorisme et du programme « Passenger Name Record » (PNR).

La totalité des reports généraux de 2017 a été gelée après ouverture en AE et en CP.

### 1.3. L'évolution de la dépense

#### 1.3.1 Le respect du plafond de dépenses prévu en LPFP

En application de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, le plafond de dépenses attribué à la mission GFPRH, hors CAS Pensions, fonds de concours et attributions de produits pour l'année 2017, a été fixé à 8,14 Md€ hors effets de périmètre et transferts.

**Tableau n° 4 : Respect du plafond de dépenses (LPFP 2014-2019)**

En CP (Md€)	2017
Annuité 2017 de la LPFP au format 2014 (a)	8,14
Périmètre et transfert (b)	-0,19
Norme LPFP au format 2017 (I = a+b)	7,95
Exécution 2017 (c)	10,94
Fonds de concours et attributions de produits (d)	0,06
Contributions de la mission au CAS Pensions (e)	2,73
Exécution 2017 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	8,16
<b>Écart LPFP - exécution (III = I-II)</b>	<b>-0,21</b>

Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers

Après prise en compte des mesures de périmètre<sup>10</sup>, l'exécution des dépenses en 2017, hors fonds de concours et contributions au CAS Pensions, est supérieure de 0,21 M€ au plafond de dépenses. De fait, la budgétisation de 2017 a été construite sans référence à l'annuité correspondante de la LPFP. La lettre de cadrage du ministre de l'économie et des finances du 27 avril 2017 précisait en effet que le PLF devait être construit à partir de la LFI pour 2016. La LPFP 2014-2019 était pourtant toujours en vigueur et son article 13 fixait un plafond de dépenses qui ne

<sup>10</sup> Transfert des crédits du programme 309 vers le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et suppression de la contribution de l'État au financement de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.



pouvait être dépassé pour les exercices 2015, 2016 et 2017. Cette pratique critiquable contribue à l'affaiblissement de la portée des LPFP.

### **1.3.2 Les écarts entre les crédits initiaux et les crédits consommés**

Tous crédits confondus, les CP consommés ont été supérieurs de 82,6 M€ aux crédits initiaux prévus en LFI.

En titre 2, l'exécution a été inférieure de 89 M€ à la prévision et de 75 M€ HCAS. Cette sous-exécution est liée à des économies de constatation liées notamment à la mise en œuvre tardive de certaines mesures de l'accord PPCR ainsi qu'à un GVT plus fortement négatif qu'anticipé sur le programme 156. Comme pour l'année 2016, en régulant en cours d'année le volume des entrées à la diminution du nombre de départs à la retraite et des autres départs constatés par rapport à la prévision initiale<sup>11</sup>, la DGDDI n'a eu besoin d'aucun abondement de crédits de titre 2 en gestion. L'économie en crédits de titre 2 (HCAS) a permis un mouvement de fongibilité asymétrique de 20 M€ sur le programme 156 et de 2,5 M€ sur le programme 302.

Hors titre 2<sup>12</sup>, comme indiqué dans le tableau ci-dessous, compte tenu des reports de 2016 sur 2017, les AE consommées ont été inférieures de 70 M€ aux crédits initiaux. En CP, en revanche, ils ont été supérieurs de 82 M€. Cet écart tient à l'achat au comptant du nouvel immeuble de l'Insee à Montrouge d'un montant de 184,3 M€. Cette dépense non prévue a été partiellement compensée par un décret d'avance de 164,8 M€.

---

<sup>11</sup> La diminution de 22 départs, dont 19 départs à la retraite, a été compensée à due concurrence sur les entrées sans que ces opérations ne remettent en cause les objectifs de recrutements du PLAT.

<sup>12</sup> Et hors fonds de concours

Tableau n° 5 : Exécution HT2 en 2017

En M€	AE HT2	CP HT2
<b>1. LFI + reports en 2017 hors FDC</b>	2 407,25	2 162,38
<b>2a. Réalisé 2017</b>	2 244,02	2 273,47
<b>2b. Réalisé 2017 FdC</b>	30,57	37,54
<b>2. Réalisé 2017 hors FdC</b>	2 213,45	2 235,94
<b>3. Reports en 2018 hors FDC</b>	123,45	8,10
<b>4. Réalisé 2017 hors FDC + Reports en 2018 (4=2+3)</b>	2 336,90	2 244,04
<b>5. Écart (5=4-1)</b>	<b>-70,35</b>	<b>81,66</b>

Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers

## 1.4 La soutenabilité budgétaire

Les charges à payer sont en légère augmentation (3,7 M€) par rapport à l'exercice précédent, tandis que les restes à payer sont en diminution (- 34,1 M€).

### 1.4.1 Charges à payer

Les charges à payer, soit celles résultant des engagements ayant donné lieu au constat d'un service fait avant le 31 décembre 2016 et n'ayant pas donné lieu à un mandatement, s'élèvent à 66,7 M€ fin 2017, en légère augmentation de 3,7 M€ par rapport aux charges à payer fin 2016.

Le programme 156 enregistre une baisse de 16 % de ses charges à payer en fin d'exercice en raison de l'utilisation de la fongibilité asymétrique. Celles des programmes 218 et 302 sont en hausse respectivement de 15 % et 40 %. Sur le programme 302, l'augmentation des charges à payer résulte de la mise en place du nouveau service facturier qui a retardé les paiements. Pour le programme 148, les charges à payer sont faibles : 2,55 M€ dont 1,7 M€ pour des dépenses d'action sociale.

**Tableau n° 6 : Charges à payer**

Prog.	2016	2017
156	28	23,6
218	21,64	24,9
302	11,2	15,6
148	2,1	2,6
Total général	63	66,7

Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers (montants en M€)

#### 1.4.2 Restes à payer

L'état des engagements non couverts par des paiements en fin d'exercice a diminué de 34 M€ (-3,5%) entre 2016 et 2017.

**Tableau n° 7 : Restes à payer en fin d'exercice**

Prog.	2016	2017
156	390,7	382,7
218	393,5	397,0
302	146,9	142,5
148	51,4	26,2
<b>Total</b>	<b>982,5<sup>13</sup></b>	<b>948,4</b>

Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers (montants en M€)

Cette diminution, portant principalement sur le programme 148, s'explique par un changement de pratiques sur les dépenses d'action sociale pour la garde des enfants de moins de 6 ans, à la demande du CBCM. Ces dépenses sont désormais engagées en début d'année n et non plus en fin d'année n-1.

<sup>13</sup> 1069 M€ avant changement de périmètre en incluant les 87 M€ du programme 309

#### **1.4. La soutenabilité à court et moyen terme**

À ce stade, compte tenu des éléments généraux de cadrage disponibles (gel de la valeur du point sur la période 2018-2020) et à politiques publiques inchangées, aucun risque de soutenabilité n'est identifié pour les programmes de la mission.

## 2. LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

### 2.1. Les emplois et les dépenses de personnel

#### 2.1.1. La progression des dépenses de personnel

L'exécution des dépenses du titre 2 en 2017 se caractérise par une hausse de 1,1 % (+ 92,3 M€) par rapport à celle de 2016. Ce résultat marque ainsi une inflexion par rapport aux exécutions des années précédentes qui étaient en diminution (- 0,8 % entre 2014 et 2015, puis - 1,4 % entre 2015 et 2016).

**Tableau n° 8 : Évolution détaillée des dépenses de titre 2**

Montants en M€	2014	2015	2016	LFI 2017	2017	Évolution 2017 / 2016
Rémunérations d'activité	5 361,57	5 314,51	5 213,30	5 294,54	5 255,75	0,8%
Cotisations sociales	3 381,15	3 357,30	3 335,94	3 400,28	3 385,92	1,5%
dont CAS Pensions	2 722,61	2 706,12	2 688,98	2 739,71	2 725,74	1,4%
Prestations sociales	31,75	31,47	28,09	31,27	27,96	-0,5%
<b>Total mission</b>	<b>8 774,46</b>	<b>8 703,28</b>	<b>8 577,33</b>	<b>8 726,09</b>	<b>8 669,63</b>	<b>1,1%</b>

*Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers*

L'augmentation des dépenses de personnel, concentrée sur les programmes 156 et 302, tient à la fois à des mesures générales et à des décisions spécifiques à la mission.

Deux mesures générales, applicables à l'ensemble de la fonction publique, ont eu pour effet d'accroître les dépenses de personnel en 2017 :

- la mise en œuvre de la seconde tranche du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations et à

l'avenir de la fonction publique (protocole « PPCR »)<sup>14</sup>. L'enveloppe consacrée est estimée à 46,8 M€, contre 7,9 M€ en 2016 ;

- la revalorisation du point d'indice de + 0,6 % au 1<sup>er</sup> février 2017 et l'effet de l'extension en année pleine de celle de 0,6 % au 1<sup>er</sup> juillet 2016, dont le coût est estimé à 42,5 M€.

D'autres mesures, spécifiques à la mission, ont contribué à la hausse des dépenses. L'évolution des dépenses de personnel sur chacun des programmes de la mission s'explique par les facteurs suivants :

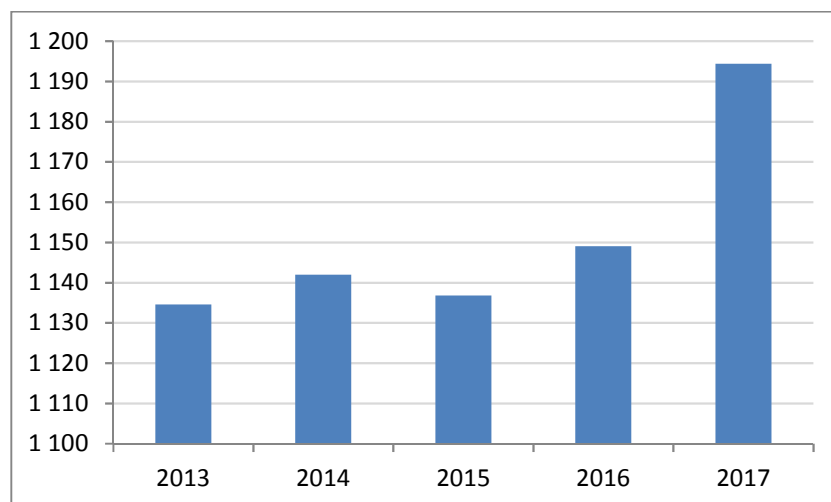
**Sur le programme 156**, les dépenses de personnel sont inférieures de 38,6 M€ par rapport à la prévision initiale, mais supérieures de 45,3 M€ (+0,6%) par rapport à l'exécution de l'année 2016. Cette hausse tient à la mise en œuvre de l'accord PPCR (+ 32 M€), à la hausse du point d'indice (+ 34 M€) et, dans une moindre mesure, à la minoration de la réduction du schéma d'emplois de la DGFIP, à hauteur de 500 emplois, liée à la mise en œuvre du PAS. L'effet de cette mesure est resté modeste, estimé à 5 M€, les recrutements n'intervenant qu'à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2017.

**Sur le programme 302**, comme le montre le tableau ci-dessous, les dépenses de personnel, CAS compris, sont en 2017 supérieures de 45,3 M€ à l'année précédente, soit une augmentation de 3,8 %. Cette hausse des dépenses de personnel s'inscrit dans le cadre du changement de tendance du schéma d'emplois depuis fin 2015 après les attentats de novembre 2015.

---

<sup>14</sup> Initiée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour les personnels des catégories C et B, la tranche 2017 de « PPCR » inclut les personnels de la catégorie A.

**Graphique n° 2 : Programme 302, exécution des crédits du titre 2  
(en M€)**



Source : secrétariat général des ministères économiques et financiers et DGDDI

Les dépenses de personnel du **programme 218** sont en augmentation de 1,6 M€ en 2017, contre une diminution de 14,3 M€ en 2016. Cette évolution s'explique principalement par l'évolution du point d'indice et par l'accord PPCR. La suppression de deux cabinets ministériels en cours d'exercice, des vacances de postes plus importantes qu'anticipées et la montée en puissance de recrutement dans certaines structures telles que la direction générale de l'administration et de la fonction publique, l'Agence française anticorruption et TRACFIN ont par ailleurs marqué cette exercice mais à un niveau moindre.

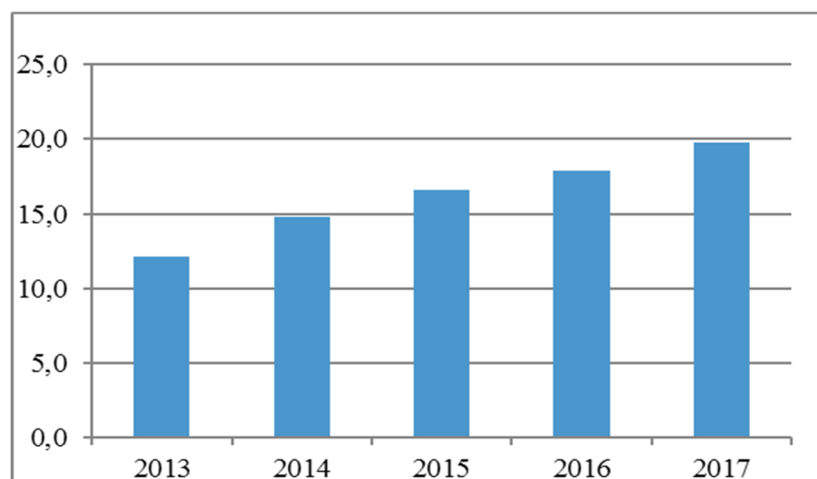
Depuis la LFI 2016, **le programme 148** dispose d'une enveloppe de titre 2 visant à financer chaque année, par transfert de crédits, 50 % des frais de rémunération des apprentis recrutés au sein des différents ministères et de leurs opérateurs. Cette enveloppe a été dotée en LFI 2017 de 32,8 M€ de crédits de titre 2. Sur cette enveloppe, 29,1 M€ ont été transférés sur 21 autres missions du budget de l'État par décret de transfert

le 30 juin 2017<sup>15</sup>. La plus grande partie du solde restant sur le programme (3,5 M€) a fait l'objet d'une annulation de crédits<sup>16</sup>.

Par ailleurs, d'autres éléments spécifiques ont conduit, selon une plus faible proportion, à l'augmentation des dépenses de titre 2 de la mission. On peut citer à ce titre l'indemnisation des jours de repos épargnés par les personnels sur leur compte d'épargne temps qui continue à connaître une forte croissance, avec une hausse de 1,9 M€ par rapport à 2016 pour atteindre 19,7 M€.

Le graphique ci-après détaille cette dynamique sur les cinq dernières années.

**Graphique n° 3 : Indemnisation des jours de CET épargnés (en M€)**



Source : *Ministères économiques et financiers*

L'augmentation des dépenses de personnel contraste avec la poursuite de la diminution du plafond d'emplois de la mission qui passe de 129 296 ETPT en LFI 2016 à 128 061 ETPT en LFI 2017. La consommation de 2017 a été de 125 367 ETPT, en baisse de 1 332 ETPT par rapport à celle de 2016. Retraitée des transferts en gestion intervenus en cours d'exercice (38 ETPT), l'écart avec la LFI pour 2017 s'élève à 2 694 ETPT, traduisant une importante vacance sous plafond structurelle.

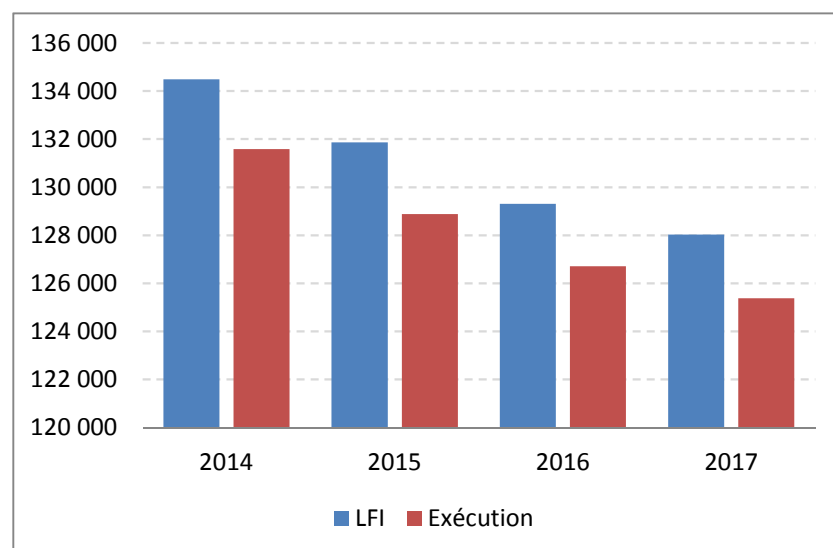
<sup>15</sup> Décret n° 2017-1129 du 30 juin 2017

<sup>16</sup> Décret d'annulation du 20 juillet 2017



Dans ses NEB portant sur les exercices 2015 et 2016, la Cour recommandait une mise en cohérence des plafonds d'autorisation d'emplois des programmes de la mission GFPRH avec les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel. On relève en effet depuis 2014, un écart structurel entre le nombre d'emplois autorisés et l'exécution de l'ordre de 2 % en moyenne.

**Graphique n° 4 : Mission GFPRH – Évolution du plafond d'emplois de la mission prévu en LFI et exécuté (en ETPT)**



Source : Ministère économiques et financiers

Le maintien de ce décalage tient notamment à un souci d'affichage à l'égard des organisations syndicales dans la mesure où sa résorption conduirait à abaisser le plafond d'emplois. Cet écart entraîne pourtant des effets négatifs, notamment celui de faire apparaître des taux de vacances excessifs dans les directions à réseaux. La Cour considère donc que la réduction de cet écart doit rester un objectif et maintient à ce titre sa recommandation. L'article 11 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 dispose qu'à compter de la loi de finances pour 2019 cet écart ne pourra être supérieur à 1 %, permettant ainsi de rapprocher les plafonds d'emplois de l'exécution, tout en laissant une marge résiduelle pour absorber les aléas de gestion.

### 2.1.2 Un schéma d'emplois sur-exécuté après sa modification en cours d'exercice

La LFI pour 2017 a fixé un schéma d'emplois de - 1 398 ETP pour la mission, dont - 1 630 ETP pour la DGFIP, - 18 ETP pour le programme 218 et + 250 ETP pour le programme 302. Le schéma d'emplois du programme 218 a été réduit à -3 ETP par décision du 12 janvier 2017 du ministre de l'économie et des finances pour tenir compte des besoins de recrutement de TRACFIN en 2017 (+ 15 ETP).

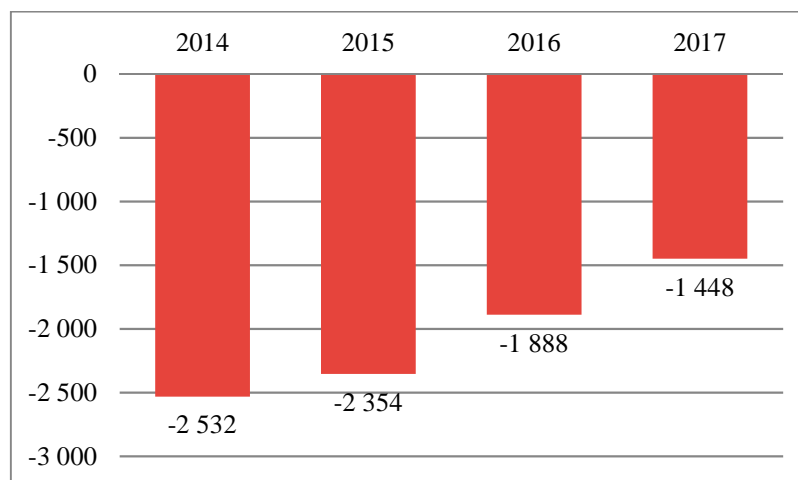
**Tableau n° 9 : Schéma d'emplois 2017 de la mission GFPRH (en ETP)**

	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017
Sorties	7 638	7 126	7 213	6 997	7 684
<i>Dont retraites</i>	4 652	4 444	4 456	4 358	4 687
Entrées	5 106	4 772	5 325	5 599	6 236
Variation des ETP	-2 532	-2 354	-1 888	-1 398	-1 448

Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers

Le schéma d'emplois réalisé en 2017 fait ressortir une sur-exécution de 50 emplois par rapport à la LFI (- 1 448) et de 65 emplois par rapport à la LFI atténuée. Il a été respecté à l'unité près pour le programme 156 (- 1 630 ETP) et le programme 302 (+ 250 ETP). En revanche, comme les années précédentes, les suppressions d'emplois du programme 218 sont supérieures à l'objectif assigné (- 68 ETP contre - 3 ETP). Cette situation résulte essentiellement de la réduction du nombre de ministres et de secrétaires d'État relevant du programme, de la limitation du nombre de membres de cabinets ministériels fixé par le décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 et de la montée en puissance, moins rapide que prévu, de l'agence française anticorruption.

Comme indiqué dans le tableau ci-dessus et le graphique ci-dessous, le nombre d'emplois supprimés en 2017 a été significativement inférieur à 2016 et aux années précédentes.

**Graphique n° 5 : Évolution du nombre d'emplois supprimés sur la mission GFPRH**

Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers

En 2017, la baisse du nombre d'emplois supprimés sur la mission par rapport aux années précédentes tient essentiellement à la mise en œuvre des priorités gouvernementales suivantes :

- le PAS : la DGFIP a obtenu une minoration de 500 emplois sur la réduction de son schéma d'emplois. Les recrutements ont été lancés à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2017, alors que l'annonce du report d'une année de la réforme était déjà connue depuis l'annonce du premier ministre le 6 juin. La Cour constate également que la DGFIP a fait le choix de recruter des titulaires pour assurer une charge, l'assistance aux contribuables dans le cadre de la mise en œuvre du PAS, qui selon elle ne devrait être que temporaire et étalée sur les deux premières années post-réforme.
- le PLAT : la poursuite de la mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme (PLAT) prévoyait pour la branche surveillance de la DGDDI la création de 1 000 postes de douaniers sur les exercices 2016 et 2017 (500 emplois en 2017). Ces recrutements ont conduit à porter le schéma d'emplois de la DGDDI à + 285 ETP en 2016 et à + 250 ETP en 2017. Ce résultat a été atteint par le recrutement de 954 agents correspondants, outre ces 250 emplois, à 704 départs (dont 499 à la retraite). Les recrutements totaux liés au PLAT sont de 1070 emplois. Si le déploiement de ce plan est trop récent pour

que ses résultats soient évalués, l'ampleur de l'effort consacré pourra justifier de planifier un bilan de son efficacité.

Le nombre de départs à la retraite sur l'ensemble de la mission a été supérieur à celui estimé en LFI (4 687 sorties contre 4 358 sorties prévues). Il traduit des évolutions différentes suivant les programmes. En effet, si pour les programmes 218 et 302, le nombre de départs à la retraite s'est révélé être inférieur aux prévisions (respectivement de 10 ETP et de 19 ETP), il a été en revanche très nettement supérieur pour la DGFIP (+ 358 ETP). Afin de respecter « à l'unité près » son schéma d'emplois, la DGFIP a augmenté à due concurrence ses entrées en recrutant des agents de catégorie C en fin d'année, agents dont les procédures de recrutement sont allégées et qui sont immédiatement mobilisables du fait d'une période de formation écourtée par rapport aux agents de catégories A et B.

Les plafonds d'emplois votés en loi de finances sont fixés à un niveau permettant aux administrations de répondre à leurs besoins. Lorsqu'en cours d'année les départs sont supérieurs aux prévisions, la saturation du plafond d'emplois n'est en rien automatique et ne peut être justifiée que par l'expression de besoins nouveaux et ciblés. En l'occurrence, la marge de manœuvre dont disposait la DGFIP aurait pu être utilisée de façon à soutenir la modernisation des systèmes d'information via la fongibilité asymétrique ou la diversification des compétences. Dans ce contexte, le choix de procéder à des recrutements de catégorie C afin de saturer le plafond d'emplois apparaît incohérent avec les besoins de long terme de la DGFIP qui, dans un document de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences<sup>17</sup>, indique que les emplois de catégorie C sont précisément amenés à se raréfier du fait de l'essor du numérique et d'un besoin accru en expertise.

Comme les années précédentes, la Cour recommande que les réductions d'effectifs annoncées dans les schémas d'emploi soient documentées dans les PAP, au moins de manière globale et dans la partie présentation stratégique des programmes.

## 2.2 Les dépenses de fonctionnement

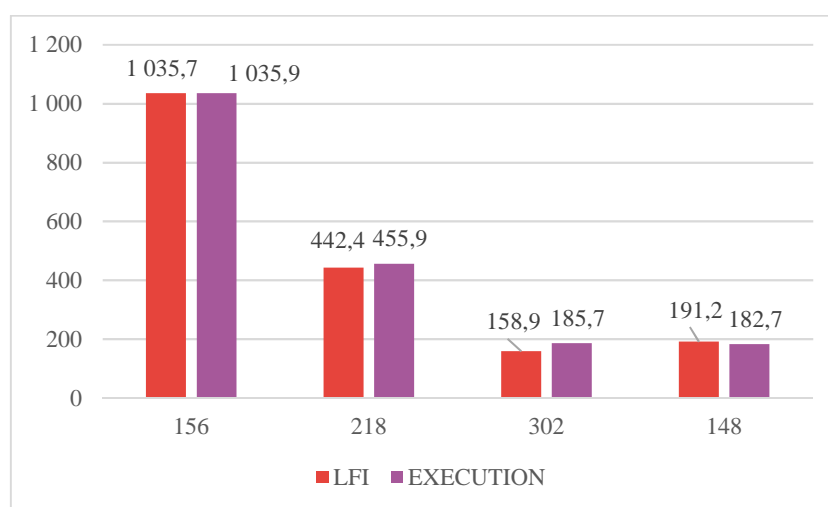
Sur l'ensemble de la mission, les dépenses de fonctionnement ont été légèrement supérieures à la prévision initiale, de l'ordre de 32,2 M€, soit un écart de 1,7 %. Si les crédits de fonctionnement du programme 156 ont été exécutés à un niveau très proche de la programmation, des écarts

---

<sup>17</sup> Étude de GPEEC pour les cadres A, B et C, note interne émanant du service SPIB.

ont été constatés sur les programmes 218 (+ 13,5 M€), 302 (+ 26,8 M€) et 148 (- 8,5 M€) par rapport à la LFI.

**Graphique n° 6 : Dépenses de fonctionnement de la mission GFPRH**



Source : Cour des comptes

Sur le programme 156, les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 1 035,9 M€, à un niveau très proche de la prévision initiale (1 035,7 M€), traduisant un pilotage fin des crédits. Ces crédits ont permis de financer 468 M€ de dépenses immobilières, 333 M€ de dépenses « métiers »<sup>18</sup>, 144 M€ de dépenses informatiques et 72 M€ de frais courants.

Sur le programme 148, les dépenses de fonctionnement ont été exécutées à hauteur de 182,7 M€, soit un niveau inférieur de 8,5 M€ à la prévision initiale. Cet écart concerne essentiellement l'action 2 relative à l'« action sociale interministérielle » et tient d'une part à la sous-consommation de crédits délégués aux plateformes interministérielles de ressources humaines rattachées aux SGAR des préfetures de région et, d'autre part, à la décision de ne verser que trois trimestres au lieu de quatre au titre de l'aide à l'installation des personnels de l'État (2,1 M€) : le

<sup>18</sup> Essentiellement des dépenses d'affranchissement et de frais bancaires.

premier versement, qui était initialement effectué en fin d'année n-1 est dorénavant effectué en début d'année n. Pour renforcer le pilotage des bureaux « métiers » sur la programmation, l'exécution et le « reporting » de ces dépenses qui sont gérés au niveau déconcentré, une action de contrôle interne budgétaire sera mise en place par la DGAFP en 2018.

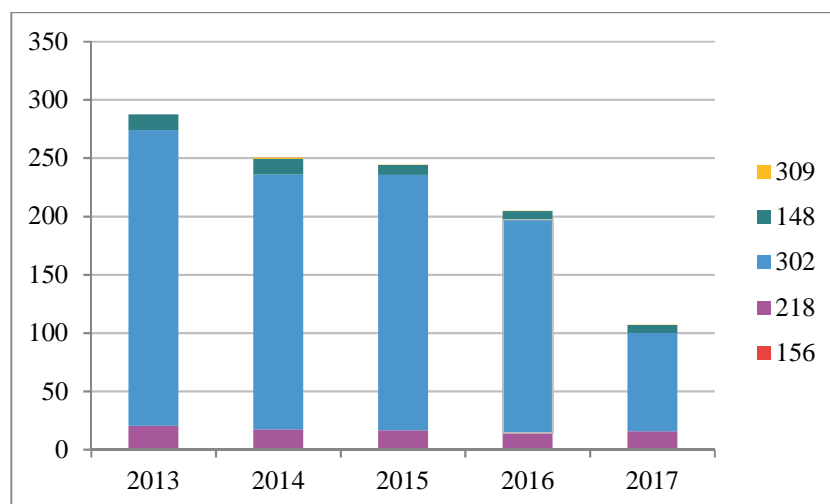
Sur le programme 218, la consommation 2017 est supérieure de 2 % à celle de 2016, en raison principalement des crédits d'action sociale à destination des associations (logement, restauration, colonie de vacances). L'exercice 2017 marque ainsi une interruption de la mobilisation des réserves de trésorerie de ces associations effectuée les deux années antérieures.

Sur le programme 302, les écarts par rapport à la LFI s'expliquent par des dépenses informatiques initialement prévues sur le titre 5 qui ont, en exécution, été réalisées en titre 3.

### 2.3 Les dépenses d'intervention

En 2017, les dépenses d'intervention ont été de 106,9 M€ en CP sur la mission GFPRH, soit un montant inférieur de 27 % à la prévision initiale. Elles sont en très nette baisse par rapport à 2016 (205,6 M€ en exécution en CP), accentuant une tendance constatée les années précédentes.

**Tableau n° 10 : Les dépenses d'intervention de la mission GFPRH (CP en M€)**



Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers

Ces dépenses sont portées à 80 % par le programme 302 et quasi-exclusivement par l'action 5 « Fiscalité douanière, énergétique et environnementale »<sup>19</sup> qui couvre principalement les aides aux débiteurs de tabacs<sup>20</sup>. Sur ce programme, les dépenses d'intervention baissent de 99,7 M€ en CP entre 2016 et 2017, en raison des facteurs suivants :

- une économie faciale de 23 M€ au titre de la contribution du programme 302 au régime additionnel de retraite des buralistes - le Régime d'Allocations Viagères des Gérants de Débits de Tabac (RAVGDT) – à la suite de la réforme de 2016<sup>21</sup> ;
- la diminution, à hauteur de 46 M€, des aides versées aux 26 000 buralistes, après la signature entre cette profession et l'État, le 15 novembre 2016, du quatrième contrat d'avenir pour la période 2017-2021<sup>22</sup> ;
- des économies de constatation, à hauteur de 28 M€, sur les différentes aides versées aux buralistes en 2017, notamment en raison de la montée en puissance très progressive de certaines aides (primes de modernisation et primes de fin d'activité par exemple) ou d'économies nettes (complément de remise).

Depuis la NEB sur la gestion 2015, la Cour recommande le rattrapage d'une opération de cavalerie budgétaire mise en place en 2014 pour faire glisser une dépense du programme 302 rattachable aux crédits

---

<sup>19</sup> L'action 6 « Soutien des services opérationnels » comprend au titre des crédits d'intervention des subventions versées à l'Organisation mondiale des douanes et à l'établissement public administratif « Masse des douanes », pour un total de 1,1 M€ en AE et CP.

<sup>20</sup> Hors secours financiers, les aides aux débiteurs de tabac ont représenté 74 M€ en 2017, 172 M€ en 2016, 207,2 M€ en 2015, 204,8 M€ en 2014 et 238,2 M€ en 2013.

<sup>21</sup> Article 42 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018. À partir de 2016, la contribution du programme 302 au RAVGDT ne prend plus en compte que la part du financement de ce régime supportée par l'État sous la forme de crédits budgétaires : les contributions des débiteurs qui transitaient auparavant par le budget de l'État sont désormais versées trimestriellement à la Caisse des dépôts et consignations sans transiter par le budget de l'État. Le montant moyen versé au titre du RAVGDT avant la réforme était d'environ 22 M€ par trimestre. Le montant qui aurait dû être recouvré en 2016 était donc de 88 M€ (4 trimestres). Il n'a été versé que 65 M€ en 2016 (le montant moyen d'un trimestre 2016 ayant été revu à la baisse à environ 8 M€).

<sup>22</sup> Ces aides incluent la remise compensatoire, la prime de diversification des activités, les aides à la modernisation, les indemnités de fin d'activité (IFA), la subvention visant à la sécurité des débiteurs de tabacs ou encore le complément de remise. Les crédits ont diminué de 46 M€ entre la LFI pour 2017 et la LFI pour 2016 (dont 39,1 M€ par amendement lors de l'examen du PLF au Parlement).

de cet exercice sur les années suivantes. Ce report de charges du versement à la Caisse des dépôts du dernier trimestre annuel de la contribution de l'État au RAVGDT mis en place dans le cadre de la fixation des cibles de fin de gestion de l'année 2014 avait fait baisser artificiellement le montant des crédits d'intervention du programme 302 pour cet exercice. Le rattrapage de ce report de charges recommandé par la Cour en 2015 et en 2016 n'a toujours pas été réalisé.

La sensible réduction des contributions trimestrielles du programme 302 au RAVGDT à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, du fait de l'affectation à ce régime d'une partie de la taxe sur le produit des droits de consommation sur les tabacs, venant se substituer partiellement au financement budgétaire, offrait pourtant une facilité pour le paiement en 2017 de cinq trimestres, afin de retrouver la situation antérieure à 2014.

Envisagé pour fin 2017, sur la base d'économies de constatation, l'apurement de la dette au RAVGDT (8 M€) n'a pu être réalisé, les crédits correspondants ayant été annulés au titre de la participation du programme à la solidarité interministérielle dans le cadre du décret d'avance de décembre.

**Tableau n° 11 : Versements du programme 302 au RAVGDT en 2017**

En M€	Montant contribution	Date de versement
3e trimestre 2016	8,2	10/03/2017
4e trimestre 2016	7,1	10/03/2017
1er trimestre 2017	7,0	26/06/2017
2e trimestre 2017	8,3	07/08/2017
Total	30,5	

Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers

Aucun crédit pour la régularisation du trimestre non versé à la caisse des dépôts et consignations n'a été prévu dans la LFI pour 2018. La recommandation n° 3 formulée par la Cour au titre de la gestion 2016 est donc maintenue.

Plus globalement, ces aides aux buralistes (indemnité de fin d'activités, prime de service public de proximité, aide à la sécurisation, aide à la modernisation) n'ont qu'un rapport lointain avec les missions fiscales et de lutte contre la fraude de la douane, et auraient vocation à être rattachées à la mission « Économie » qui regroupe l'ensemble des



interventions en faveur des entreprises versées par les ministères économiques et financiers.

## **2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières**

Les dépenses d'investissement (286,8 M€ en AE et 306 M€ en CP) ont été nettement supérieures à la prévision initiale (151,6 M€ en AE et 136,6 M€ en CP).

Cet écart tient à l'acquisition d'un nouvel immeuble à Montrouge, destiné à reloger la direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Le décret d'avance du 20 juillet 2017 a ouvert 164,8 M€ en AE et CP sur le programme 218 «Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » afin de permettre l'opération. L'occupation était envisagée initialement en location et la LFI pour 2017 ne prévoyait donc pas de crédits en vue de son acquisition. L'achat a finalement été jugé financièrement plus avantageux pour l'État compte tenu du caractère pérenne de l'implantation de ces services dans ce bâtiment. L'acte de vente a été signé le 27 septembre 2017.

## **2.5 Le financement des opérateurs : l'interruption d'une baisse tendancielle**

Au sein de la mission GFPRH, le financement des opérateurs est concentré sur le programme 148, par lequel sont financés les cinq instituts régionaux d'administration (IRA) et l'École nationale d'administration (ENA) au titre de la formation initiale et continue interministérielle<sup>23</sup>.

Les dépenses exécutées à ce titre en 2017 ont été de 71,5 M€, dont 31,2 M€ pour l'ENA et 40,3 M€ pour les IRA. Elles ont en hausse de 1,5 M€ par rapport à 2016. Cette hausse contraste avec la baisse tendancielle des crédits alloués à ces opérateurs qui avaient diminué de 4,2 % entre 2012 et 2015, avant de connaître une stabilisation en 2016.

---

<sup>23</sup> Ces opérateurs mobilisent une part significative, mais qui demeure toutefois constante depuis plusieurs années, des crédits du programme (37 % des CP consommés en 2017 en HT2).

Cette évolution s'explique par la création de 110 places supplémentaires d'élèves-attachés dans les IRA depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017 (promotion 2017-2018).

**Tableau n° 12 : Programme 148 – financement des écoles de formation des fonctionnaires (CP en exécution)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>ENA</b>								
<i>ETPT sous plafond</i>	539	529	507	504	489	474	472	465
<i>Subvention (en M€)</i>	35,1	35,6	34,1	29,5	31,7	31,4	31,1	31,2
<i>Subvention / ETP (en €)</i>	65 121	67 297	67 134	58 534	64 817	66 229	65 890	67 012
<b>IRA</b>								
<i>ETPT sous plafond</i>	796	793	777	765	744	740	751	788
<i>Subvention (en M€)</i>	40,4	40,3	39,4	38,2	40,2	39	38,9	40,3
<i>Rétablissements de crédits (RDC)</i>		2,1	1,4	1,4	2,3	2,7	23	2,3
<i>Subvention / ETP (en €)</i>	50 754	50 820	50 705	49 940	54 035	52 643	51 736	51 144
<b>Total</b>								
<i>ETP sous plafond</i>	1 335	1 322	1 284	1 269	1 233	1 214	1 223	1 253

Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers

Une partie des attachés restent recrutés directement par les ministères de l'éducation nationale (200 ETP en 2016) et de l'intérieur (40 ETP en 2016). Ce recrutement direct, qui apporte à ces ministères une entrée en fonction plus rapide que les IRA et une souplesse de gestion, empêche une harmonisation interministérielle du niveau de formation initiale des attachés et une présentation transparente de son coût global.

## 2.6 Les programmes d'investissement d'avenir

Les programmes 156 et 218 de la mission GFPRH disposent de financements issus des programmes d'investissement d'avenir (PIA), via fonds de concours.

La DGFIP bénéficie de 8,3 M€ pour la mise en œuvre de plusieurs projets informatiques, dont PayFip<sup>24</sup>, API impôt particulier<sup>25</sup> et Cloud hébergement<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Service de paiement en ligne par prélèvement.

<sup>25</sup> Simplification des démarches administratives des usagers en limitant les demandes de pièces justificatives

<sup>26</sup> Projet de modernisation de la production informatique des ministères économiques et financiers avec pour objectifs d'améliorer la productivité globale des services informatiques et de garantir un fonctionnement résilient, sécurisé des infrastructures, notamment au travers de plans de reprise d'activité

Le programme 218 bénéficie de 7,3 M€ pour la mise en œuvre des projets suivants :

- la mise en place d'infrastructures partagées dans le domaine informatique ;
- le financement de la campagne de communication du plan « France très haut Débit ».

Ces projets ne relèvent pas des objectifs initiaux assignés au PIA dont les crédits sont ici substitués à des dépenses informatiques ordinaires.

## 2.7 Les dépenses fiscales

Deux dépenses fiscales sont rattachées à la mission, la première (DF n° 160302) vise à inciter les médecins au conventionnement avec la sécurité sociale, tandis que la seconde (DF n° 110211) vise à orienter certains contribuables à adhérer à un centre de gestion ou une association agréée. Elles représentent un enjeu budgétaire faible. Leur coût, qui était en progression régulière du fait de la réduction d'impôts liée à la seconde dépense fiscale, a connu une légère inflexion cette année, passant de 68 M€ en 2016 à 59 M€ en 2017.

Comme la Cour l'avait recommandé dans le rapport remis en juillet 2014 à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le bilan des organismes de gestion agréés, la dépense fiscale DF n° 110211 devait être abrogée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 (loi de finances pour 2015, article 70). Elle a été rétablie par la loi de finances pour 2016, la réduction de la cotisation d'impôt sur le revenu, accordée aux bénéficiaires étant ramenée aux deux tiers – au lieu de la totalité – des dépenses exposées pour la tenue de la comptabilité.

L'objectif de la dépense fiscale DF n° 160302 relève plutôt du programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » de la mission Santé. Cette mission comprend en effet déjà une déduction forfaitaire au titre du groupe III déclarée par les médecins conventionnés (DF n° 160301), dont l'objectif et les bénéficiaires sont identiques avec ceux de la DF n° 160302.

Dans le cadre des conférences fiscales 2017, pour le PLF pour 2018, le MEF et la DGFIP ont proposé la mesure de rattachement de la dépense fiscale n°160302 au programme 204. En raison d'un calendrier resserré des conférences fiscales compte tenu des élections présidentielles, la conférence fiscale avec le responsable du programme 204 n'a pu avoir lieu

si bien que la proposition de la DGFIP n'a pas pu être discutée et n'a donc pas été retenue en PLF pour 2018.

Comme elle l'a déjà signalé au titre des exercices précédents et dans un référé de juillet 2017<sup>27</sup>, la Cour considère que cette dépense fiscale doit être rattachée au programme 204, afin de regrouper dans un même programme les mesures fiscales incitatives en faveur des médecins conventionnés.

**Tableau n° 13 : Coût budgétaire des dépenses fiscales rattachées à la mission**

Dépense fiscale	Objectif	2014	2015	2016	2017
DF 160302 <i>Déduction forfaitaire de 3 % déclarée par les médecins conventionnés</i>	Inciter les médecins au conventionnement avec la sécurité sociale qui déclare les recettes des contribuables	13	13	14	14
DF 110211 <i>Réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés</i>	Orienter certains contribuables vers un centre de gestion ou une association agréés	46	52	54	45
<b>TOTAL</b>		59	65	68	59

Source : Annexe au PLF 2018, *Évaluation des voies et moyens*

<sup>27</sup> Cour des comptes, *Recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances*, référé, 19 juillet 2017

### 3 LA QUALITE DE LA GESTION

#### 3.1. La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

La régularité de l'exécution budgétaire en 2017 n'appelle pas de remarque particulière à l'exception du point concernant le report de charges du versement à la Caisse des dépôts et consignations d'un trimestre de participation du programme 302 au RAVGDT.

#### 3.2. La démarche de performance

Depuis 2011, la maquette de performance de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » a été remaniée de nombreuses fois afin de renforcer l'analyse des indicateurs et la justification des cibles et de supprimer les indicateurs non remplis ou jugés les moins fiables ou les moins pertinents.

Entre la LFI 2011 et la LFI 2018, le nombre d'objectifs a ainsi été ramené de 32 à 13 et le nombre d'indicateurs de 53 à 30. Les quatre indicateurs de niveau mission, ont été ramenés à 2 mettant en valeur les objectifs de renforcement du civisme fiscal et de soutien du développement des entreprises à l'international.

L'équilibre, déterminé en 2011, entre les trois différentes natures d'indicateurs : qualité, efficacité, efficience a été maintenu :

**Tableau n° 14 : Proportion d'indicateurs par type**

	Indicateurs de qualité	Indicateurs d'efficacité	Indicateurs d'efficience
LFI 2011	41,51%	16,98%	41,51%
LFI 2018	41,38%	17,24%	41,38%

Seuls les indicateurs des programmes 156 et 302 sont susceptibles d'intéresser le citoyen, en l'occurrence les contribuables, particuliers ou entreprises.

Les indicateurs des programmes 148 et 218 sont davantage destinés à une information interne à l'État dans la mesure où ils s'adressent aux agents bénéficiaires des prestations sociales et aux parlementaires et

administrations utilisateurs des documents budgétaires et des services du contrôle général économique et financier (CGEFI), de la direction des affaires juridiques (DAJ) et de l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE).

Comme la Cour l'a indiqué précédemment<sup>28</sup>, le suivi de la performance des programmes ne peut être corrélé de façon objective au processus d'allocation budgétaire. Les indicateurs servent à mesurer l'atteinte des objectifs d'une politique publique mais ne peuvent pas déterminer les besoins budgétaires du programme : « des résultats d'indicateurs, bons ou mauvais, ne donnent pas d'information sur les conséquences qu'il faut en tirer budgétairement : il peut être justifié aussi bien d'augmenter la dépense que de la baisser ». Il est en revanche utile, dans le dialogue de gestion entre le ministre et ses RPROG puis entre les RPROG et leurs RBOP, de réaliser des conférences de dialogue de gestion qui traitent simultanément les deux sujets budget et performance. Tel est presque le cas à la DGFIP et à la DGDDI où les directeurs régionaux et interrégionaux débattent de ces deux sujets avec leurs directeurs généraux à un mois d'intervalle lors des conférences de performance en avril et des conférences de budgétisation en mai. Les indicateurs qui y sont débattus sont différents de ceux des PAP-RAP afin de répondre à des besoins opérationnels spécifiques.

Les NEB 2015 et 2016 avaient recommandé une convergence de la typologie des indicateurs de fiscalité des entreprises des programmes 156 et 302. Dans le PAP 2018 de la mission GFPRH, les travaux d'harmonisation menés par le ministère ont conduit à unifier la méthode de calcul et le périmètre d'un indicateur de mission commun sous le libellé « coût de collecte des recettes douanières et fiscales ». Cet indicateur de mesure des gains de productivité (frais engagés pour recouvrer 100 euros de recettes) dit du « coût d'intervention » est décliné au sein de chacun des programmes 156 et 302.

En revanche, bien que les indicateurs des programmes 156 et 302 concernant la fiscalité des entreprises traitent des mêmes thèmes du civisme fiscal et de l'efficacité du recouvrement, ils divergent toujours en termes de libellé et de modalités de calcul ; ce qui est source de confusion et de défaut d'information et de comparabilité pour le citoyen. Ainsi :

- le suivi du montant des redressements est traduit par un « taux net de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle

---

<sup>28</sup> Cour des comptes - Résultats et gestion budgétaire de l'État exercice 2012 – mai 2013 (p.210-211) et le budget de l'État en 2013 Résultats et gestion – mai 2014 (p.193)

fiscal externe au titre de l'année N-2 » sur le programme 156 et un « montant des droits et taxes redressés » sur le programme 302 ;

- la mesure du civisme fiscal des entreprises n'est pas harmonisée. Le « taux d'usagers professionnels respectant leurs obligations déclaratives », du programme 156 ne suit pas la même méthode que le « taux de recouvrement spontané des impôts des professionnels » du programme 302 (ratio entre le montant des créances payées à la date d'échéance et le montant total des créances dues pour la DGDDI, ratio d'usagers professionnels s'acquittant de leurs obligations déclaratives dans les délais pour la DGFIP).

Dans sa réponse du 27 octobre 2017 au référé du Premier président sur les recommandations des notes d'exécution budgétaire, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué qu'il n'était pas opposé à une plus grande convergence mais ce chantier n'a été pour l'instant qu'ébauché.

La recommandation, qui figure parmi la liste des 50 recommandations sur lesquelles le référé de juillet 2017<sup>29</sup>, a attiré l'attention du ministre de l'action des comptes publics, est donc maintenue.

---

<sup>29</sup> Cour des comptes, *Recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances*, référé, 19 juillet 2017

## LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

### 4.1. Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

Au titre de son contrôle sur l'exécution budgétaire 2016, la Cour avait renouvelé en les reformulant dans certains cas les cinq recommandations qu'elle avait émises en 2015.

Deux d'entre elles, de nouveau **non mises en œuvre** en 2017 alors même que l'administration n'en conteste pas le bien-fondé, ont été reprises dans le référé adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics : il s'agit des recommandations 2 et 5 ci-dessous.

*Recommandation n° 1 : Documenter les réductions de schémas d'emplois annoncés dans les PAP sur la base d'une analyse des effets attendus des réformes structurelles mises en œuvre ou à réaliser (modification des structures et fusion de services, modification du périmètre des missions, dématérialisation, réforme territoriale) pour chaque programme (recommandation reconduite).*

En réponse à cette recommandation, l'administration faisait valoir les années antérieures que le lien entre des réformes d'amélioration de service en faveur des administrés et d'efficacité professionnelle des agents et la détermination des crédits et des plafonds d'emplois s'effectuait, non *ex ante* lors des arbitrages budgétaires, mais *ex post* en gestion lorsque les responsables de programme et de BOP exploitent les gains de productivité des réformes pour atteindre les réductions de dépenses qui leur ont été fixées.

Cette année, le ministère fait valoir que la répartition des suppressions d'emplois lors de la préparation du budget (donc *ex-ante*) est effectivement fondée sur les gains de productivité attendus c'est-à-dire sur une appréciation prévisionnelle des effectifs et des compétences issues de l'évolution des modalités d'exercice des missions et des réorganisations du réseau et des services.

La recommandation est cependant reconduite car ces éléments de documentation de la productivité ne sont pas publiés.



*Recommandation n° 2 : Faire converger la typologie des indicateurs de fiscalité des entreprises des programmes 156 et 302 (recommandation de 2015 reconduite).*

Dans le PAP 2018 de la mission GFPRH, les travaux d'harmonisation menés par le ministère ont conduit à unifier la méthode de calcul et le périmètre d'un indicateur de mission commun sous le libellé « coût de collecte des recettes douanières et fiscales » dit « coût d'intervention ».

En revanche, pour les deux autres indicateurs proches qui concernent la fiscalité des entreprises (suivi du montant des redressements, mesure du civisme fiscal), les indicateurs divergent toujours en termes de libellé et de modalités de calcul ; ce qui est source de confusion et de défaut d'information et de comparabilité pour le citoyen.

Conformément à la réponse du ministre de l'action et des comptes publics au référé du Premier président sur les recommandations des notes d'exécution budgétaire, les deux directions envisagent de travailler sur l'indicateur mesurant le civisme fiscal des entreprises. Les premiers échanges n'ont pas encore porté de fruits.

La recommandation est donc reconduite.

*Recommandation n° 3 : Résorber en 2017 le report de charges d'un trimestre du RAVGDT (recommandations 2015 et 2016 renouvelée).*

Cette recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre en 2017. Aucun crédit n'est inscrit à ce titre dans la LFI 2018. Elle est donc reconduite.

*Recommandation n° 4 : Poursuivre la mise en cohérence les plafonds d'autorisations d'emplois des programmes de la mission GFPRH pour les rendre cohérents avec les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel (recommandation 2015 et 2016 reconduite).*

Cet écart structurel depuis 2011, de l'ordre de 2 %, peut être réduit. Cette recommandation est donc maintenue.

*Recommandation n° 5 : Rattacher la dépense fiscale DF160302 au programme 204 – Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins (recommandation 2014 et 2015 reconduite).*

Dans sa réponse du 27 octobre 2017 au référé du Premier président sur les recommandations des notes d'exécution budgétaire, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué qu'il n'avait pas mis en œuvre cette recommandation. Pour expliquer cette absence de mise en œuvre, les indications fournies par le ministère font apparaître que la DGFIP a demandé l'inscription de ce point à l'ordre du jour des conférences fiscales du PLF 2018 mais qu'il n'a pu être traité, faute de temps, avec le responsable du programme 204. La recommandation est donc reconduite.

## **4.2. Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017**

La Cour reconduit les cinq recommandations qu'elle a émises en 2016 :

*Recommandation n° 1 : Documenter les réductions de schémas d'emplois annoncés dans les PAP sur la base d'une analyse des effets attendus des réformes structurelles mises en œuvre ou à réaliser (modification des structures et fusion de services, modification du périmètre des missions, dématérialisation, réforme territoriale) pour chaque programme (recommandation 2015 et 2016 reconduite).*

*Recommandation n° 2 : Faire converger la typologie des indicateurs de fiscalité des entreprises des programmes 156 et 302 (recommandation de 2015 et 2016 reconduite).*

*Recommandation n° 3 : Résorber en 2018 le report de charges d'un trimestre du RAVGDT (recommandation 2015 et 2016 renouvelée).*

*Recommandation n° 4 : Achever la mise en cohérence des plafonds d'autorisations d'emplois des programmes de la mission GFPRH avec les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel (recommandation 2015 et 2016 reformulée).*

*Recommandation n° 5 : Rattacher la dépense fiscale DF160302 au programme 204 – Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins (recommandation 2014, 2015 et 2016 reconduite).*

Une nouvelle recommandation est ajoutée au titre de l'exercice 2017 :

*Recommandation n° 6 : DGFIP : Ne pas utiliser les écarts entre la prévision de départs en retraite et la réalisation pour procéder à des recrutements.*