



Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

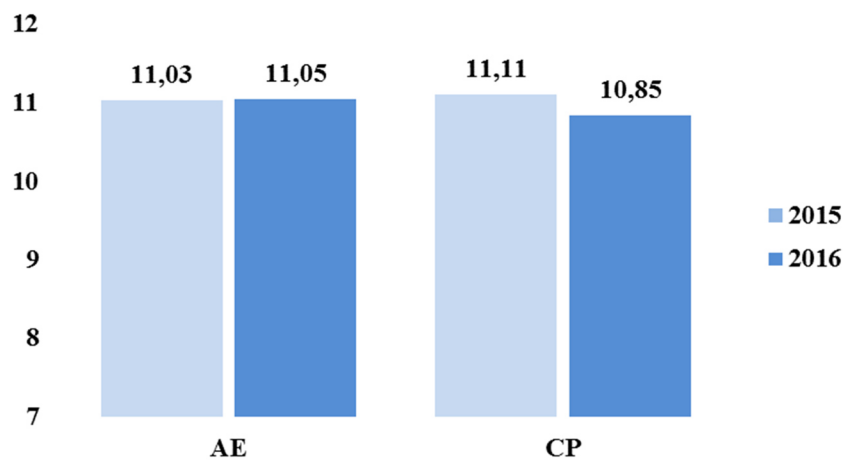
2016

Gestion des finances publiques et des ressources humaines

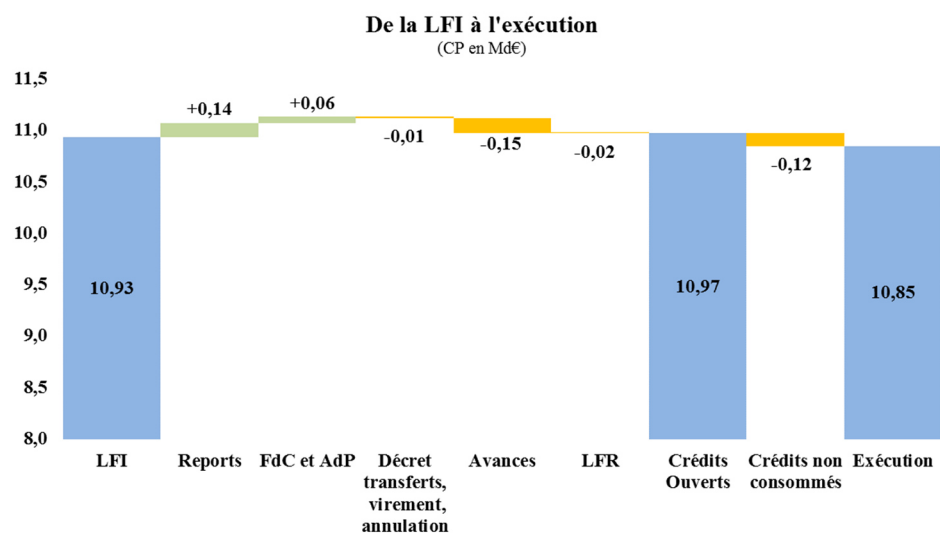
Programmes de la mission :

- 156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local
- 218 – Conduite et pilotage des politiques économiques et financières
- 302 – Facilitation et sécurisation des échanges
- 309 – Entretien des bâtiments de l'État
- 148 – Fonction publique

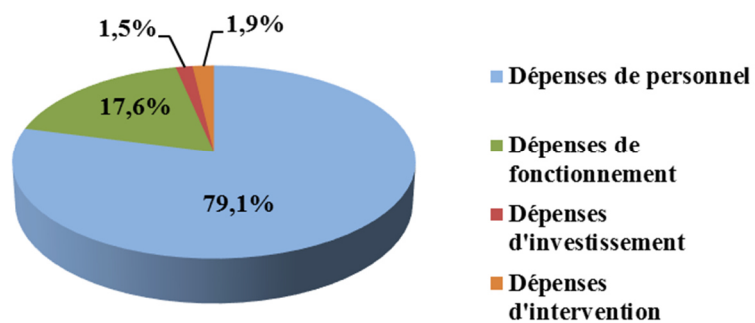
Dépenses (en Md€)

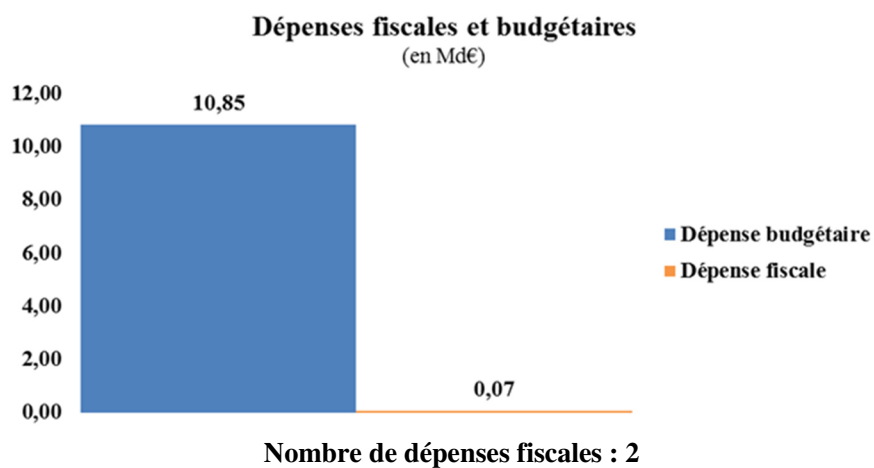


3,5% du budget général hors R&D



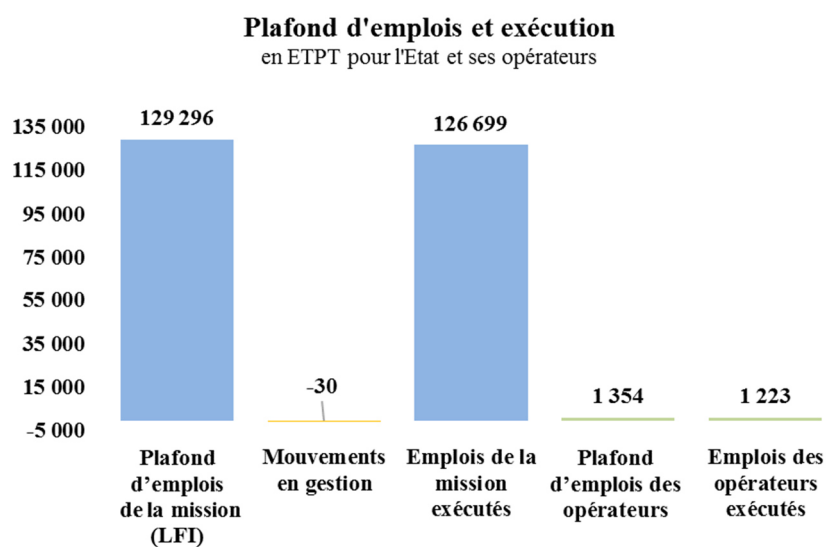
Les dépenses de la mission par nature
(en % des CP)





Opérateurs :

- Écoles nationale d'administration
 - Instituts régionaux d'administration
-



Synthèse

Les principales données de la mission

La mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines (GFPRH), dont les crédits de paiement s'établissaient à 10,93 Md€ en LFI pour 2016, regroupe l'essentiel des effectifs des ministères économiques et financiers. Elle se compose de cinq 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) et portent l'essentiel des crédits de la mission (87,5 % des CP). Le pilotage de la masse salariale représente le principal enjeu de la mission, compte tenu du poids prépondérant des dépenses de personnel (79 % des crédits de paiement de la mission).

Par rapport à 2015, l'architecture budgétaire a été peu modifiée. Les mesures de périmètre et de transfert annoncées en loi de finances se limitent au transfert d'une partie du financement du régime d'allocations viagères des débiteurs de tabacs (RAVGDT) d'environ 55 M€ au lieu de 29 M€ prévus en LFI. L'exercice 2016 est par ailleurs le dernier pour lequel le programme 309, créé en 2009, est inclus dans cette mission : ses opérations sont reprises en 2017 dans le compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Les principales observations

Les crédits ouverts à la mission en LFI pour 2016 (hors fonds de concours et attributions de produits) sont en réduction de 2,5 % par rapport à la LFI pour 2015. Hors les contributions au CAS Pensions, les crédits sont en diminution :

- de 5,8% en AE et de 7,6 % en CP pour les crédits HT2 (-189,8 M€)
- de 1,3 % en titre 2 (-78,5 M€)

La norme de dépenses attribuée à la mission GFPRH est fixée à 8,32 Md€.

Les deux principales dépenses nouvelles pérennes autorisées par la LFI pour 2016 sont :

- la création de 500 emplois dans la branche surveillance de la DGDDI en 2016 dans le cadre du plan de lutte anti-terroriste (PLAT), soit une dépense nette supplémentaire en titre 2 du programme 302 de 18,5 M€ (500 emplois en LFI pour 2016, en plus des 35 autorisés en LFR pour 2015) ;
- la création d'une nouvelle action du programme 148, pour le financement de l'apprentissage dans la fonction publique, soit une mesure nouvelle évaluée en LFI à 30 M€ et consommés seulement à hauteur de 23 M€ en AE et CP (prise en charge de 50 % des frais de rémunération et de formation des apprentis qui devaient être recrutés dans les différents ministères et leurs opérateurs).

La gestion des crédits en cours d'exercice se caractérise par de fortes annulations de crédits en décrets d'avance, représentant 6,2 % des crédits HT2 ouverts en LFI. Au titre de la loi de finances rectificative de fin d'année, la mission a apporté une contribution supplémentaire de 1,5 M€ en titre 2. Le programme 218 a bénéficié d'une augmentation des autorisations d'engagement pour 80 M€ afin de permettre la signature d'un bail d'une durée de neuf ans pour le relogement des services de la direction générale de l'INSEE à Montrouge.

La mission a donc été contributrice pour 55,4 M€ en AE et 150,6 M€ en CP (décrets d'avance et LFR) à la réduction du déficit budgétaire prévu en loi de finances. Pour la première fois depuis sept ans, aucun programme de la mission n'a eu besoin d'abondement de crédits en titre 2 au cours de l'exercice : la Douane est parvenue à résoudre les difficultés systématiquement rencontrées au cours des exercices précédents pour respecter son enveloppe des crédits de personnel. La mission a bénéficié d'une amélioration, déjà constatée l'année précédente, des prévisions de départ en retraite et d'un meilleur ajustement par le nombre des reprises de postes et des accueils en détachement.

L'exécution en 2016 est inférieure de 263,4 M€ en CP par rapport à l'exercice précédent, dont 137,5 M€ en titre 2.

Les crédits de HT2 concentrent la quasi-totalité de l'écart entre la LFI et l'exécution en 2016. Corrigé des reports en 2016 et de ceux obtenus en 2017, cet écart est de 34,8 M€ en AE et de 47,3 M€ en CP (hors programme 309 non reporté en 2017). Les crédits disponibles en titre 2 ont été presque intégralement consommés.

Aucun crédit n'a été dispensé de gel ni n'a donné lieu à un dégel dès le début de la gestion (dégels dits « initiaux »).

L'exécution budgétaire de la mission est notamment caractérisée depuis 2015 par une augmentation des reports en AE. L'augmentation de ces reports tient principalement aux mesures de régulation mises en œuvre en cours et en fin d'exercice, en particulier au titre de la fixation de cibles de fin de gestion.

- **Une baisse significative des dépenses de personnel**

L'exécution des dépenses du titre 2 en 2016 se caractérise par une baisse de 1,5 % par rapport à 2015, supérieure à celle qui avait déjà été observée en 2015.

Cette baisse des dépenses du titre 2 est intervenue malgré la création des 500 emplois au titre de la lutte contre le terrorisme en LFI pour 2016, en plus des 35 créés l'année précédente. Par ailleurs, une décision ministérielle du 10 mai 2016 a diminué de 80 ETP les suppressions d'emplois prévues dans le schéma d'emplois du programme 156.

Du fait de ces mesures, alors que les dépenses de personnel des programmes 156 et 218 baissent plus fortement que les années précédentes, la diminution des emplois de la mission est significativement inférieure.

La diminution des dépenses de personnel de la DGFIP en 2016 est de 124 M€, contre 60 M€ en 2015. Cette évolution notable dans le cadre d'un schéma d'emploi moins contraignant que l'année précédente a été facilitée par un recours exceptionnel à la procédure de rétablissement de crédits : 23,1 M€ en 2016 au lieu de 4,1 M€ en 2015. Cette mesure ne sera pas reconductible à ce niveau au cours des prochains exercices.

Les dépenses du titre 2 du programme 218 ont diminué de 14,3 M€ en 2016 au lieu de 6,2 M€ en 2015 en raison de la disparition de deux cabinets ministériels au cours de l'année 2016 (123 ETP supprimés au lieu de 108 prévu en schéma d'emploi).

Le schéma d'emplois a été respecté à l'unité près pour le programme 302 (+285 ETP) et conformément à sa modification en cours d'exercice pour le programme 156 (-2 050 ETP au lieu de -2 130 en LFI).

Des dépenses de fonctionnement, d'intervention et d'investissement fortement contributrices à la maîtrise des dépenses

Pour le programme 218, les crédits programmés en début de gestion 2016 sur l'action sociale et l'exécution sont marqués par une réduction de la contribution versée en 2016, compensée par la mobilisation des réserves de trésorerie des associations qui assurent l'attribution d'une partie des

crédits d'action sociale : l'exécution 2016 s'est finalement établie à 128,7 M€, contre 153,1 M€ en 2015.

Les dépenses d'intervention de la mission GFPRH (204,7 M€ en AE et à 204,6 M€ en CP), portées à hauteur de 89,6 % par le programme 302, poursuivent leur diminution depuis plusieurs années. Depuis 2014 le versement à la Caisse des dépôts et consignations de la contribution au régime d'allocation viagère des débiteurs de tabacs due au titre du dernier trimestre de l'année est reporté sur l'exercice suivant : il en a encore été de même en 2016.

Le programme 309 a de nouveau connu en 2016, comme les années précédentes, une décrue de ses crédits inscrits en LFI (-11 % et - 25 % entre 2012 et 2016).

L'objectif initial du programme à sa création en 2009 était de veiller au maintien d'un montant minimum de dépenses d'entretien préventif limitant le recours à terme à des travaux curatifs urgents et coûteux. En réalité, les crédits du programme sont dispersés entre un très grand nombre d'opérations de faible montant consacrées, non aux travaux majeurs, mais aux entretiens de mise aux normes (seules 30 opérations en cours ont un coût total supérieur à 0,5 M€ pour un montant de CP consommés en 2016 de 15,4 M€).

À compter du 1^{er} janvier 2017, les actions de ce programme sont transférées au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS).

Les crédits du programme 148 ont été en 2016 consommés à hauteur de 96 % des CP disponibles (190,6 M€ contre 198,7 M€). 21,5 M€ ont par ailleurs été annulés, principalement au sein de l'action 2 « action sociale » en raison de la sous-exécution au niveau déconcentré des dépenses sociales et au report de programmes.

Ce programme concentre le financement des cinq instituts régionaux d'administration (IRA) et l'école nationale d'administration (ENA). La dépense exécutée à ce titre en 2016 s'élève à 72,6 M€, en quasi-stabilité par rapport à 2015. 69,9 M€ est porté par le programme 148, le restant - 2,6 M€ - correspondant à des rétablissements de crédits en provenance de plusieurs ministères (financement de places supplémentaires pour satisfaire leur besoin d'attachés d'administration). Cette stabilisation marque un tournant par rapport à la baisse tendancielle depuis plusieurs années des crédits alloués à ces opérateurs qui avaient diminué de 6,8 % entre 2012 et 2015.

À défaut d'un financement complémentaire suffisant sous forme de rétablissement de crédits, une partie des attachés restent recrutés

directement par les ministères ayant un fort besoins d'attachés. Ce recrutement direct empêche une harmonisation interministérielle du niveau de formation initiale des attachés et une présentation transparente de son coût global.

Appréciation d'ensemble

Régularité

La régularité de l'exécution budgétaire n'appelle pas de remarque.

Performance

Les indicateurs de qualité de service de la mission figurent exclusivement dans le programme 218. Compte tenu de leurs enjeux financiers, les programmes 156 et 302 pourraient adopter également des indicateurs de qualité de service.

Par ailleurs, comme indiqué en 2015, les indicateurs devraient être unifiés à chaque fois que cela est possible, notamment pour rendre compte de l'activité fiscale commune aux programmes 302 et 156.

Soutenabilité budgétaire

Les charges à payer automatiques et les restes à payer au 31 décembre 2016 sont en augmentation par rapport à l'exercice précédent. Au vu des explications données, cette évolution ne traduit cependant pas de risque de soutenabilité pour la mission.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Au titre de son contrôle sur l'exécution budgétaire 2015, la Cour avait renouvelé deux recommandations de 2014 et formulé trois recommandations nouvelles.

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 de 2014 et 2015 reconduite et reformulée).

L'administration fait valoir, comme les années précédentes, que la stratégie des réformes répond à des objectifs d'amélioration de service en faveur des administrés et d'efficacité professionnelle des agents. La détermination des crédits et des plafonds d'emplois répond, de son côté, à des objectifs politiques et de norme de dépense fixés par le Gouvernement. Le lien entre les deux est effectué, 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 recommandation est reconduite car si l'argumentation de l'administration décrit bien le processus qu'elle suit effectivement, il n'en reste pas moins que la recherche de l'efficacité devrait plutôt conduire à programmer la répartition des diminutions d'emplois en fonction des gains de productivité attendus dans les différents domaines d'action des directions dont les crédits figurent au sein de cette mission.

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

Cette recommandation n'est pas contestée par l'administration dans son principe mais n'a fait l'objet de travaux de convergence que pour les indicateurs de taux d'intervention et de civisme fiscal. Dès lors qu'ils convergent, ces indicateurs devraient être présentés dans les PAP/RAP, à la fois séparés dans leur programme respectif mais également consolidés au début des documents budgétaires. Cette consolidation n'est pas encore réalisée, pas davantage que la convergence des autres indicateurs pourtant proches (droits redressés, lutte contre la fraude fiscale internationale). La recommandation est donc reconduite.

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

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Elle est donc reconduite.

Recommandation n° 4 : Abaisser les plafonds d'autorisation d'emplois des programmes de la mission GFPRH pour les rendre

cohérents avec les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel (recommandation nouvelle en 2015).

Cette recommandation a été partiellement mise en œuvre. Elle est donc reformulée pour inviter la mission à poursuivre.

Recommandation n° 5 : Réexaminer le rattachement de la dépense fiscale DF160302 au programme 204 – Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins (recommandation renouvelée en 2015).

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre mais le principe d'un rattachement de cette dépense fiscale au programme 204 semble envisagé dans le projet de loi de finances pour 2018.

Ce projet de loi de finances n'ayant pas encore été adopté en conseil des ministres, la recommandation est reconduite.

Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour reconduit en les reformulant dans certains cas les cinq recommandations qu'elle a émises en 2015 :

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 et reformulée).

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

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

Recommandation n° 4 : Poursuivre la 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 (recommandation 2015 reconduite et reformulée).

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

Sommaire

Introduction.....	13
1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE	15
1.1 La programmation des crédits initiaux	15
1.2 La gestion des crédits	16
1.3 L'évolution de la dépense	20
1.4 La soutenabilité à court et moyen terme.....	22
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE.....	25
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	25
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État	28
2.3 Des dépenses d'intervention en diminution du fait d'un changement de périmètre	29
2.4 La poursuite de la décrue des dépenses d'entretien immobilier	30
2.5 Le financement des opérateurs : l'interruption d'une baisse tendancielle	32
2.6 Une des deux dépenses fiscales rattachées à la mission est sans rapport avec son objet.....	34
3 LA QUALITE DE LA GESTION.....	36
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF.....	36
3.2 La démarche de performance	36
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	39
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015...	39
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016	40

Introduction

La mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines (GFPRH)*, dont les crédits de paiement s'établissaient à 10,93 Md€ en LFI pour 2016, regroupe l'essentiel des effectifs des ministères économiques et financiers, avec un plafond d'emplois autorisé en LFI de 129 296 ETPT. Elle porte à la fois des politiques publiques relevant de ce ministère (recouvrement des recettes et paiement des dépenses de l'État, activités douanières, ainsi que des fonctions d'état-major, d'expertise, de conseil et de contrôle) et des politiques publiques à dimension interministérielle (le regroupement d'une partie de la politique immobilière de l'État, les systèmes d'information financière de l'État, la formation des fonctionnaires et l'action sociale interministérielle).

Elle se compose de cinq 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 du ministère et qui portent l'essentiel des crédits de la mission (87,5 % des CP) :
 - le **programme 156** « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » (DGFIP) ;
 - le **programme 302** « Facilitation et sécurisation des échanges » (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 (12,5 % des crédits de l'ensemble de la mission) :
 - le **programme 218** « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »¹ dont le responsable est le secrétaire général, regroupe

¹ Le programme 218 supporte 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, service 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

les crédits de plusieurs directions et services d'État-major des ministères économiques et financiers, dont certains pilotent des chantiers interministériels (Chorus pour l'AIFE, SI-Paye). Le programme 218 a absorbé en 2015 le *programme 221* « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État »,

- le **programme 309** « Entretien des bâtiments de l'État » retrace, sous la responsabilité du service France Domaine de la DGFIP devenu en 2016 la direction de l'immobilier de l'État, les crédits d'entretien lourd des bâtiments de l'État propriétaire ; à partir de 2017, les opérations qui entraient dans le périmètre de ce programme sont financées sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »,
- 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 à titre expérimental depuis 2016 à l'apprentissage dans la fonction publique de l'État (action nouvelle dotée de 30 M€ en titre 2).

Le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale est très variable selon les programmes.

Tableau n° 1 : Crédits ouverts en LFI pour 2016 par programme

<i>En M€</i>	AE	CP
Programme 156	8 098,1	8 012,7
Programme 218	1 028,8	993,3
Programme 302	1 588,5	1 546,4
Programme 309	134,0	143,7
Programme 148	231,5	234,4
Mission	11 080,8	10 930,5

Source : Cour des comptes

immatériel de l'État (APIE), TRACFIN, médiateur des ministères économiques et financiers.

1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE

1.1 La programmation des crédits initiaux

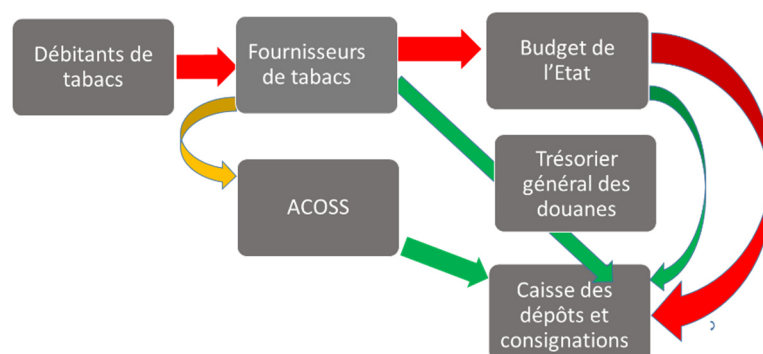
Les crédits ouverts à la mission en LFI pour 2016 (hors fonds de concours et attributions de produits) sont en réduction de 2,5 % par rapport à la LFI pour 2016. Hors les contributions au CAS Pensions, ils sont en diminution de 1,3 % en T2, et de 7,6 % pour les crédits HT2. Les crédits ouverts au titre de la contribution de la mission au CAS Pensions sont en réduction de 0,55 %.

Plusieurs mesures nouvelles ou de périmètre ont influé sur l'allocation des AE et CP en LFI pour 2016.

À partir de 2016, la contribution du programme 302 au régime d'allocations viagères des débiteurs de tabacs 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 par les fournisseurs de tabacs, qui en assurent la collecte auprès des débiteurs, au receveur régional des douanes d'Ile-de-France, devenu depuis le 1^{er} janvier 2017 le trésorier général des douanes. Ce dernier les reverse trimestriellement à la Caisse des dépôts et consignations. Il en résulte une mesure de réduction de périmètre à hauteur de 29 M€ prise en compte à due concurrence dans le PLF pour 2016 dans l'évaluation du respect de la norme de dépense de l'État.

Une autre mesure de périmètre a été introduite par amendement lors de l'adoption de la LFI pour 2016 : le financement du RAVGDT par le budget de l'État, a été en partie remplacé par un prélèvement de 0,25 % sur le produit du droit de consommation sur les tabacs, directement versé par l'ACOSS, ce qui représente une mesure de périmètre supplémentaire de 26 M€ non prévue par le PLF.

Schéma n° 1 : Les nouveaux circuits de financement du RAVGDT



Source : Cour des comptes

Note de lecture : En rouge, sont représentés les anciens circuits de financement du RAVGDT, les nouveaux en vert. En jaune, figure le flux « droit de consommation sur les tabacs » qui n'a pas changé.

De nouvelles dépenses pérennes ont été autorisées par la LFI pour 2016. Les principales sont :

- Sur le programme 302, la création de 535 emplois de surveillance en 2016 dans le cadre du plan de lutte anti-terroristes (PLAT), dont 35 emplois créés au titre des décisions prises en 2015 (LFR) et 500 emplois nouveaux à créer en 2016 sur un total de 1 000 en deux ans, au titre des décisions prises lors de l'adoption de la LFI pour 2016, soit une dépense nette supplémentaire en titre 2 de 18,5 M€ ;
- la création d'une nouvelle action du programme 148, pour le financement de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État, soit une mesure nouvelle évaluée en LFI à 30 M€.

En dépit de ces mesures, les crédits ouverts en LFI pour 2016 sont en réduction de 1,1 % en titre 2 (-93,3 M€) et de 7,6 % pour les crédits hors titre 2 (-189,8 M€).

1.2 La gestion des crédits

La gestion des crédits en cours d'exercice se caractérise par de fortes réductions en décrets d'avance, représentant 6,2 % des crédits HT2 ouverts en LFI. Le programme 148 a également fait l'objet d'une réduction de

crédits à hauteur de 7,08 M€ en titre 2, par réduction des crédits ouverts au titre du financement de l'apprentissage.

Tableau n° 2 : Des crédits initiaux aux crédits consommés

<i>Mission GFPRH (en M€)</i>	AE	CP	Dont T2 (AE=CP)
LFI	11 080,82	10 930,47	8 627,41
LFR	-1,50	-1,50	-1,50
Total des mouvements de crédits	212,94	-21,06	-32,46
dont :			
<i>reports</i>	288,71	139,62	0,00
<i>virements</i>	0,00	0,00	0,00
<i>transferts</i>	-21,92	-11,61	-25,45
<i>décrets d'avance et d'annulation</i>	-53,89	-149,10	-7,08
<i>répartition dépenses accidentelles</i>	0,06	0,06	0,06
<i>Annulations</i>	-0,02	-0,02	0,00
Fonds de concours et att. Produits	58,55	58,55	0,00
Total des crédits disponibles	11 350,80	10 966,45	8 593,38
Crédits consommés 2016	11 054,52	10 848,32	8 577,33
<i>Crédits consommés 2015</i>	11 033,08	11 111,79	8 703,28
<i>Crédits consommés 2014</i>	11 217,55	11 263,21	8 774,46

Source : Cour des comptes

La mission a donc été contributrice pour 150,5 M€ en CP (décrets d'avance et LFR) à la réduction du déficit budgétaire prévu en loi de finances, dont 8,6 M€ en crédits du titre 2.

Au surplus, pour la première fois depuis plusieurs années, aucun programme de la mission n'a eu besoin d'abondement de crédits en titre 2 au cours de l'exercice.

Cette situation s'explique en partie par le rebasage en LFI des crédits alloués au programme 302, à la faveur de la création de 535 emplois autorisée en 2016 au titre du plan de lutte contre le terrorisme. Ce rebasage a contribué à résoudre les difficultés rencontrées de manière récurrente sur ce programme au cours des exercices précédents pour le respect de son enveloppe des crédits de personnel.

1.2.1 Fongibilité et auto-assurance

1.2.1.1 La réserve de précaution

Le montant des crédits mis en réserve s'élève, hors surgels techniques, à 348,5 M€ en AE HT2, 297,2 M€ en CP HT2 et à 44,3 M€ en T2. Aucun crédit n'a été dispensé de gel ni a donné lieu à un dégel dès le début de la gestion (dégels dits « initiaux »).

Tableau n° 3 : Gestion des crédits mis en réserve

<i>Montants en M€</i>	AE HT2	CP HT2	T2
Mise en réserve initiale	-191,98	-179,95	-43,14
Surgel des reports	-156,6	-113,68	
Autres surgels	0,0	-6,7	-0,45
Surgels techniques	-0,45	-21,07	-1,42
Total des crédits mis en réserve	-349,03	-321,4	-45,01
Utilisation de la réserve			
Dégel initial	0,00	0,00	0,00
Dégels pour besoins de gestion	273,25	139,62	3183
Dégels pour annulations	75,78	92,85	0
Réserve de fin de gestion	0,0	-88,93	-13,18
Total des utilisations de la réserve	349,03	232,47	31,83

Source : CBCM des ministères économiques et financiers

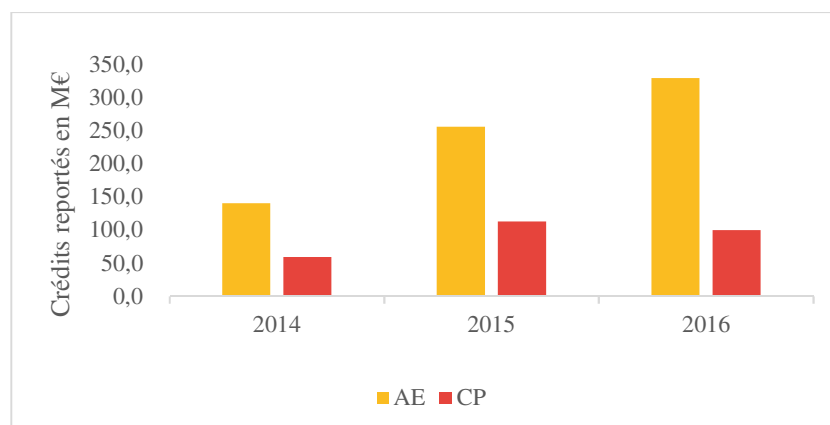
La proportion des crédits ayant donné lieu à un dégel pour besoins de gestion en cours d'exercice est de 78 % en AE HT2, 47 % pour les CP HT2 et 70 % pour les crédits du titre 2 mis en réserve. Les crédits annulés en cours d'exercice par les décrets d'avance et la loi de finances de fin d'année ont été pris sur les crédits mis en réserve.

1.2.1.2 Les virements

La mission GFPRH n'est concernée par aucun décret de virement en 2016.

1.2.2 Les reports

L'exécution budgétaire de la mission est notamment caractérisée depuis 2015 par une augmentation des reports en AE (hors fonds de concours et attributions de produits), touchant particulièrement les programmes 156, 218 et 302.

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

Source : Cour des comptes

L'augmentation de ces reports tient notamment aux mesures de régulation mises en œuvre en cours et en fin d'exercice, en particulier pour respecter les cibles de fin de gestion. Sont notamment concernés des reports de crédits généraux du programme 156, à hauteur de 26 M€ en AE et 48 M€ en CP. Le report du paiement par le programme 302 des contributions de deux trimestres de contribution au RAVGDT au lieu d'un seul jusqu'en 2014 n'a pas pour effet d'augmenter les reports de 2015 sur 2016, dans la mesure où pour ces deux exercices, le programme a versé quatre trimestres de contribution au régime, soit les deux derniers trimestres de l'année précédente et les deux premiers trimestres de l'année en cours.

D'autres circonstances plus ponctuelles peuvent également expliquer l'augmentation des reports : concernant le programme 302, 8,7 M€ en AE et 5,9 M€ en CP au titre du programme « Passenger Name Record », partiellement financé par fonds de concours de l'Union européenne ; concernant le programme 218, le report à 2017 de la conclusion de la négociation pour la reconduction de baux locatifs pluriannuels explique la forte augmentation des reports en AE.

1.2.3 Les annulations de crédits par décret d'avance, décret d'annulation et la loi de finances rectificative

134 M€ en AE et 149,2 M€ en CP ont été annulés par décrets d'avance, dont 7,08 M€ en titre 2, en raison de la sous-exécution de l'action

n° 3 du programme 148 relative au financement de l'apprentissage dans la fonction publique.

1,5 M€ supplémentaires de crédits du titre 2 (programme 218) ont été annulés par la loi de finances rectificative de fin d'année.

1.3 L'évolution de la dépense

1.3.1 Le respect de la norme de dépense

En application de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, la norme de dépenses attribuée à la mission GFPRH, hors CAS, fonds de concours et attributions de produits pour l'année 2016, est fixée à 8,32 Md€ hors effets de périmètre et transferts.

Tableau n° 4 : Respect de la norme de dépenses (LPFP 2014-2019)

En CP (Md€)	2016
<i>Norme LPFP (a)</i>	8,32
<i>Périmètre et transferts (b)</i>	-0,05
Norme LPFP au format 2016 (I=a+b)	8,27
<i>Exécution 2016 (c)</i>	10,85
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	0,06
<i>Contribution de la mission au CAS pensions (e)</i>	2,69
Exécution 2016 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	8,10
Écart LPFP –exécution (III=I-II)	0,17

Source : Cour des comptes d'après données des responsables des programmes

Le projet de loi de finances a pris en compte une mesure de périmètre de 29 M€ pour les dépenses de la mission, sur la base de la modification du circuit comptable et budgétaire de versement de la contribution des débiteurs de tabacs au RAVGDT. Même en ajoutant la diminution par amendement de la part de financement de l'État, qui a porté la mesure de périmètre à 55 M€, la norme de dépenses de la loi de programmation des finances publiques est respectée par la mission.

1.3.2 Les écarts entre les crédits initiaux et les crédits consommés

Compte tenu des crédits disponibles après les mouvements de crédits et la loi de finances rectificative de fin d'année, l'exécution en 2016 est à nouveau inférieure au montant des crédits consommés au cours de l'exercice précédent, y compris en titre 2, en dépit des emplois créés dans le cadre du programme de lutte antiterroriste (programme 302) et de la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires au 1^{er} juillet 2016, qui a représenté une dépense budgétaire totale de 15,4 M€ en hors CAS pensions et de 23,4 M€ en titre 2 pour la mission.

L'exécution 2016 se caractérise également par le fait que, pour la première fois depuis sept ans, le programme 302 a pu tenir l'exécution de ses crédits de personnel sans le recours à des crédits complémentaires en cours d'exercice. Cette situation résulte du rebasage des crédits ouverts à ce programme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, d'une amélioration, déjà constatée l'année précédente, des prévisions de départ en retraite et d'un meilleur ajustement par le nombre des reprises de postes et des accueils en détachement.

Néanmoins, les crédits du titre 2 sont presque intégralement consommés, de sorte que les écarts entre les crédits initiaux et les crédits consommés sont concentrés sur les autres dépenses. Compte tenu notamment de la multiplicité des programmes et de la diversité de leurs missions, comme de l'organisation des services en charge de leur exécution budgétaire, l'explication des écarts entre les autorisations de la LFI et l'exécution ne peut être précisément détaillée : elle résulte pour une part de réformes de structures et pour une autre de circonstances plus ponctuelles, résultant des arbitrages réalisés sur l'allocation des crédits et des moyens en personnel.

S'agissant des crédits de HT2, l'écart entre la LFI et l'exécution, corrigé des reports en 2016 et 2017 est de 34,8 M€ en AE et de 47,3 M€ en CP².

² Évaluation hors programme 309, non reconduit en 2017, dont les reports sur le CAS immobilier ne sont pas connus.

Tableau n° 5 : Exécution HT2 en 2016 hors programme 309

En M€	AE HT2	CP HT2
1. LFI + reports en 2016	2 543,95	2 288,16
2. Réalisé 2016	2 351,38	2 142,73
3. Reports en 2017	157,78	98,16
4. Réalisé 2016 + Reports en 2017 (4=2+3)	2 509,16	2 240,89
5. Écart LFI exécution (5=4-1)	34,79	47,28

Source : Cour des comptes

La diminution de la contribution du programme 302 au RAVGDT représente une mesure de périmètre reconductible d'environ 55 M€ au lieu de 29 M€ prévus en LFI, susceptible toutefois de diminuer dans l'avenir du fait de la diminution tendancielle du nombre des débits de tabac : la part restant à la charge de l'État demeure proportionnelle à la contribution versée par les débitants.

La consommation des crédits HT2 du programme 218 est en diminution de 49,3 M€ entre 2015 et 2016 en CP, que le RPROG attribue à des éléments structurels pour 18,8 M€, dont 3,0 M€ pour la prestation sociale complémentaire, 2,6 M€ pour la logistique et les travaux et 13,2 M€ pour le redimensionnement de l'ancien projet ONP.

Le mission GFPRH a également bénéficié de plusieurs mesures non reconductibles, pour une valeur de 70 M€, notamment :

- le recours à la procédure de rétablissement de crédits en titre 2 pour des montants élevés en 2016 par le programme 156 : 23 M€ au lieu de 4 M€ en 2015 et les années précédentes (personnels mis à disposition),
- 20,6 M€ de crédits sociaux économisés sur le programme 218 grâce à la prise en charge par les réserves de l'ALPAF (association pour le logement du personnel des administrations financières) d'une partie de ses dépenses qui devaient être financées par crédits budgétaires ; le RPROG attribue la réduction de ses dépenses de HT2 à 10 M€ supplémentaires au titre d'éléments conjoncturels.

1.4 La soutenabilité à court et moyen terme

Les charges à payer automatiques et les restes à payer au 31 décembre 2016 sont en augmentation par rapport à l'exercice précédent. Au vu des explications données, cette évolution ne traduit cependant pas de risque de soutenabilité pour la mission.

1.4.1 Charges à payer

Les charges à payer automatiques, 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, sont en hausse de près de 3 M€ en 2016 et sont concentrées sur trois programmes, ce qui traduit un pilotage plus contraignant de la fin de gestion et une plus grande rigueur dans la prise en charge sur 2016 des dépenses correspondant à un service fait avant la clôture de l'exercice.

Le programme 148 enregistre proportionnellement la plus forte augmentation des charges à payer, qui s'élèvent à 2,4 M€ au 31 décembre 2016, soit 1 M€ de plus (+67 %) que fin 2015. A l'inverse, le programme 156 enregistre une baisse de 16 % de ses charges à payer en fin d'exercice.

Tableau n° 6 : Charges à payer automatiques

Prog.	2015	2016
156	33,5	28,1
218	21,6	21,8
302	10,2	14,3
309	7,9	10,9
148	1,5	2,5
TOTAL	74,7	77,6

Source : Responsables des programmes (montants en M€)

1.4.2 Restes à payer

L'état des engagements non couverts par des paiements en fin d'exercice a augmenté de 227 M€ (+27 %) entre 2015 et 2016.

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

Prog.	2015	2016
156	342,3	390,7
218	278,4	393,5
302	81,2	146,9
309	92,0	87,1
148	50,6	51,4
TOTAL	844,5	1 069,6

Source : Responsables des programmes (montants en M€)

Ces augmentations sont expliquées par diverses circonstances propres aux engagements intervenus en 2016 : mobilisation d'AE élevées pour des programmes importants, renouvellement de baux pluriannuels, conclusions de marchés assortis de durées contractuelles plus élevées que précédemment, engagements au titre de la lutte contre le terrorisme ou le projet « Passenger Name Record ».

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

2.1.1 Une baisse significative des dépenses de personnel

L'exécution des dépenses du titre 2 en 2016 se caractérise par une baisse de 1,5 % par rapport à 2015, supérieure à celle qui avait déjà été observée en 2015. Cette baisse est de 1,9 % pour les rémunérations d'activité et de 0,6 % pour la contribution de la mission au CAS Pensions, soit une réduction comparable pour ce poste de dépenses à celle observée l'année précédente.

Tableau n° 8 : Détail des dépenses du titre 2

<i>Montants en M€</i>	2 012	2 013	2 014	2 015	<i>LFI 2016³</i>	2 016
Rémunérations d'activité	5 443,40	5 413,20	5 361,30	5 314,40	5 228,10	5 314,50
Cotisations sociales	3 205,50	3 294,90	3 381,20	3 357,30	3 337,50	3 335,93
<i>dont CAS Pensions</i>	2 530,80	2 625,60	2 722,50	2 706,10	2 691,40	2 689
Prestations sociales	31,80	31,30	31,70	31,50	31,60	28,1
Total mission	8 680,70	8 739,40	8 774,20	8 703,20	8 597,20	8 703,27

Source : Cour des comptes

Cette baisse des dépenses du titre 2 est intervenue dans un contexte particulier en 2016 : d'une part, le programme 302 a été autorisé en loi de finances à créer 500 emplois en 2016, en plus des 35 déjà autorisés pour 2016 par la loi de finances pour 2015 ; d'autre part, une décision ministérielle du 10 mai 2016 a autorisé le programme 156 à réduire les réductions d'emplois prévues dans son schéma d'emplois de 80 ETP au titre de l'accueil des agents des chambres régionales des comptes, du renforcement des effectifs du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) et de la création de la direction de l'immobilier de l'État (DIE).

³ Crédits ouverts au programme 148 au titre du financement de l'apprentissage non inclus (dépenses de transfert)

Dans ce contexte, seul le programme 302 a vu ses dépenses de personnel augmenter de 1,1 % en 2016.

Tableau n° 9 : Programme 302, détail des dépenses du titre 2

<i>Montants en M€</i>	2 012	2 013	2 014	2 015	<i>LFI 2016</i>	2 016
Rémunérations d'activité	716,0	717,0	714,3	710,6	724,8	716,36
Cotisations sociales	398,0	414,0	424,2	422,6	427,2	429,63
<i>dont CAS Pensions</i>	<i>320,0</i>	<i>336,0</i>	<i>346,9</i>	<i>345,8</i>	<i>353,9</i>	<i>351,56</i>
Prestations sociales	4,0	4,0	3,4	3,7	3,9	3,05
Total P 302	1 118,00	1 135,00	1 141,90	1 136,90	1 155,90	1 149,04

Source : DGDDI

En contrepartie, les dépenses de personnel des programmes 156 et 218 baissent plus fortement que les années précédentes.

La diminution des dépenses de personnel de la DGFIP en 2016 est de 124 M€ au lieu de 60 M€ en 2015 (96,5 M€ au titre des rémunérations d'activité au lieu de 36,9 M€ en 2015). Cette évolution notable dans le cadre d'un schéma d'emplois moins contraignant que l'année précédente a été facilité par un recours exceptionnel à la procédure de rétablissement de crédits : 23,1 M€ en 2016 au lieu de 4,1 M€ en 2015.

Les dépenses du titre 2 du programme 218 ont diminué de 14,2 M€ en 2016 au lieu de 6,2 M€ en 2015 (10,5 M€ au titre des rémunérations d'activité au lieu de 6,3 M€ en 2015). Cette réduction de dépenses est notamment liée à la disparition de deux cabinets ministériels au cours de l'année 2016.

La baisse des crédits de titre 2 consommés prend également en compte l'augmentation des dépenses liées à la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires à compter du 1^{er} juillet 2016, dont le coût pour la mission sur l'année 2016 est de 15,4 M€ en hors CAS pensions et de 23,4 M€ en titre 2.

2.1.2 Un schéma d'emplois respecté après sa modification en cours d'exercice

L'exécution du schéma d'emplois en 2016 fait ressortir un écart par rapport à la LFI pour 2016 de 65 emplois qui s'explique par la décision prise en cours d'exercice d'une moindre réduction des emplois à la DGFIP de 80 ETP pour les raisons mentionnées ci-dessus. En tenant compte de

cette modification, le schéma d'emploi a été respecté à l'unité près pour le programme 156 (-2 050 ETP au lieu de -2 130 en LFI) et le programme 302 (+285 ETP). Les diminutions d'emplois du programme 218 sont supérieures à la prévision en LFI (-123 ETP au lieu de -108), principalement du fait de la suppression de deux cabinets ministériels en 2016.

Tableau n° 10 : Mission GFPRH, schéma d'emplois 2016

En ETP	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016
Sorties	7 200	7 638	7 126	6 939	7 213
<i>Dont retraites</i>	<i>4 418</i>	<i>4 652</i>	<i>4 444</i>	<i>4 358</i>	<i>4 456</i>
Entrées	4 977	5 106	4 772	4 986	5 325
Variation des ETP	-2 223	-2 532	-2 354	-1 953	-1 888

Source : Responsables des programmes 156, 218 et 302

Par rapport aux exercices précédents, la diminution des emplois de la mission est significativement inférieure, principalement du fait des décisions prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme au début de l'année 2016.

2.1.3 Une action nouvelle en faveur du développement de l'apprentissage dans la fonction publique

Le programme 148 a été doté en LFI d'une enveloppe de 30 M€ afin de financer par transfert de crédits 50 % des frais de rémunération (valorisés à 10 000 €/an) et de formation (5000 €/an) des 6 000 apprentis qui devaient être recrutés dans les différents ministères et opérateurs en 2016. Les transferts de crédits à cette fin se sont élevés seulement à 23 M€ en AE et CP. Ce transfert couvrait 100 % de la contribution du programme 148 pour la formation et seulement 4 mois de la rémunération (soit 6 M€ en titre 2).

Les frais de rémunération correspondant aux huit derniers mois de l'année 2016 n'ont pas fait l'objet d'un décret de transfert, et ont été pris en charge sur leurs crédits par les ministères en arbitrage de fin de gestion. Les 7 M€ restants sur le programme 148 pour l'apprentissage ont donc été annulés. Le coût estimé de l'apprentissage pour l'ensemble de l'année 2016 s'établit, tous ministères et opérateurs confondus à 87,5 M€, soit 43,7 M€

qui devrait rester à la charge du programme 148 mais qui n'ont été couverts qu'à hauteur de 23 M€.

2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Les crédits du programme 148 ont été consommés par rapport aux crédits disponibles 2016 à hauteur de 96 % en CP (190,6 M€ contre 198,7 M€). Si on ajoute les 21,5 M€ annulés, le surcalibrage des crédits dans le programme 148 se situe à hauteur de 30 M€.

Le surcalibrage des crédits dans le programme 148 se situe habituellement dans l'action 2 « action sociale ». Sur cette action, les crédits du programme 148 sont donc exécutés par rapport à la LFI à hauteur de 91 % en CP (113,1 M€ contre 123,9 M€) et à hauteur de 91,5 % en AE.

Les explications de ces écarts sont, comme les années précédentes, la sous-exécution des dépenses du CESU garde d'enfants et des chèques-vacances et au report des programmes immobiliers et de rénovation de restaurants administratifs et crèches. Ces dépenses sont en effet gérées au niveau déconcentré et le pilotage central est limité. La baisse de la consommation des CP HT2 correspond au montant de la subvention CNSA (caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) non versée.

Une action de contrôle interne budgétaire est inscrite pour améliorer cette régulation. Les mesures correctrices concernant la régularisation du mode d'engagement des dépenses CESU du programme 148 doivent permettre, à partir de 2018, d'atteindre l'objectif d'engager sur l'exercice budgétaire adéquat par gestion anticipée pour les dispositifs AIP, CESU et chèques-vacances. Les AE en année n ne seront plus engagées qu'à hauteur de 60 % des CP de l'année n+1 au lieu de 100%.

L'action n° 1 du programme 148 (formation des fonctionnaires et opérateurs) porte les crédits dédiés aux subventions pour charges de service public (SCSP) allouées aux IRA. Les crédits ont été fixés sur la base de 620 élèves-attachés, pour un besoin de recrutement exprimé par les différents ministères, aux alentours de 850 postes. À défaut d'un financement complémentaire suffisant sous forme de rétablissement de crédits, une partie des attachés restent donc recrutés directement par les ministères de l'éducation nationale (200 ETP en 2016) et de l'intérieur (40 ETP). Ce recrutement direct qui permet une entrée en fonction immédiate après le concours d'entrée empêche une harmonisation interministérielle du niveau de formation initiale des attachés et une présentation transparente de son coût global.

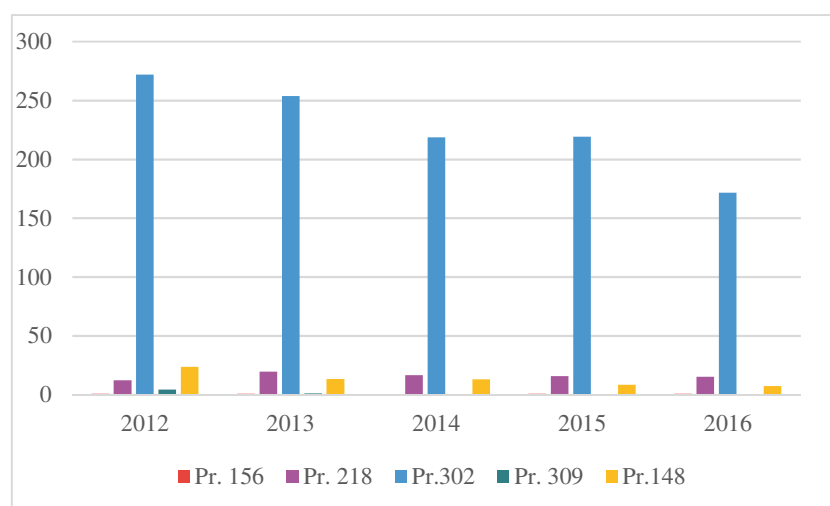
Un abondement de crédits de 1,7 M€ figure dans la LFI pour 2017 afin de rapprocher le montant des crédits alloués du plafond d'élèves et donc de la réalité du besoin de recrutement d'attachés d'administration des employeurs par le biais du dispositif interministériel et mutualisé de recrutement et de formation des IRA.

Pour le programme 218, les crédits programmés en début de gestion 2016 sur l'action sociale et l'exécution sont marqués par une réduction de la contribution, compensée par la mobilisation des réserves de trésorerie des associations qui assurent l'attribution d'une partie des crédits d'action sociale : l'exécution 2016 s'est finalement établie à 128,7 M€, contre 153,1 M€ en 2015.

2.3 Des dépenses d'intervention en diminution du fait d'un changement de périmètre

Les dépenses d'intervention de la mission GFPRH (204,7 M€ en AE et à 204,6 M€ en CP), portées à hauteur de 89,6 % en CP par le programme 302, poursuivent leur diminution depuis plusieurs années.

Tableau n° 11 : La baisse continue des dépenses d'intervention de la mission GFPRH (CP en M€)



Source : Ministère des finances

Les dépenses d'intervention du programme 302 concernent principalement les secours financiers aux ayants-droits des fonctionnaires décédés dont les moyens d'existence sont insuffisants et les aides aux débiteurs de tabacs. Depuis le 1er janvier 2016, le dispositif de financement du RAVGDT a été modifié dans les conditions indiquées *supra*, ce qui a entraîné une diminution de la part versée sur le programme 302 d'environ 55 M€ par an.

Par ailleurs, la question du report du versement à la Caisse des dépôts et consignations du dernier trimestre annuel de la contribution de l'État au régime d'allocation viagère des débiteurs de tabac n'a pas été résolue en 2016. Ce report mis en place en 2014 dans le cadre de la fixation des cibles de fin de gestion avait fait baisser artificiellement le montant des crédits d'intervention du programme 302 pour cet exercice. Ce report de charges n'a pas été rattrapé en 2016, contrairement à la recommandation faite par la Cour.

Toutefois, la sensible réduction des contributions trimestrielles du programme 302 au RAVGDT à compter du 1^{er} janvier 2016, du fait de l'affectation à ce régime d'une partie de la taxe sur la consommation de tabac, venant se substituer partiellement au financement budgétaire, a pour effet de diminuer l'enjeu de ce report de charges. Cette nouvelle situation devrait faciliter le paiement en 2017 de cinq trimestres, afin de retrouver la situation antérieure à 2014.

La recommandation n°3 est donc maintenue.

Tableau n° 12 : Versements du programme 302 au RAVGDT en 2016

En M€	Montant contribution	Date de versement
3ème trimestre 2015	22,91	10/02/2016
4ème trimestre 2015	21,67	05/04/2016
1er trimestre 2016	12,14	07/12/2016
2ème trimestre 2016	8,12	07/12/2016

Source : DGDDI

2.4 La poursuite de la décrue des dépenses d'entretien immobilier

Le programme 309 a de nouveau connu en 2016, comme les années précédentes, une diminution de ses crédits inscrits en LFI : -5 % en AE et CP entre 2015 et 2014, -11 % et -10 % entre 2015 et 2016.

L'objectif initial du programme en 2009, tel que présenté dans les PAP/RAP, était de compléter les moyens engagés par les ministères pour les inciter à réaliser d'une part l'entretien lourd de l'immobilier public et d'autre part les travaux obligatoires (mise en sécurité, maintenance préventive, remise en état et en conformité, accessibilité). Il s'agissait de veiller au maintien d'un montant minimum de dépenses d'entretien préventif limitant le recours à terme à des travaux curatifs urgents et coûteux. Les crédits du programme 309 avaient ainsi été calibrés à un niveau permettant de restituer aux programmes payeurs 20 % du montant des loyers budgétaires acquittés. Du fait des baisses de crédits initiaux et en exécution, le ratio constaté en 2016 a été en fait de 13 %. Le programme n'a dès lors joué son rôle que sur le volet d'encouragement aux travaux de mise en conformité et pas sur son volet d'effet de levier en faveur de l'entretien lourd.

Régionalisés sous l'autorité des préfets de région (RBOP) qui établissent une programmation pluriannuelle d'entretien, les crédits ont été saupoudrés sur l'ensemble des services déconcentrés de l'État (49 BOP, 245 UO) chacun recevant quelques dizaines de milliers d'euros leur permettant des petits travaux de mise aux normes. En 2016, seules 30 opérations en cours ont un coût total supérieur à 0,5 M€ (pour un montant de CP consommés en 2016 de 15,4 M€). La priorité donnée aux dépenses relatives aux contrôles réglementaires, aux diagnostics-audits-expertises et à la maintenance préventive est par principe de nature à multiplier des opérations de faibles montants portant principalement sur la mise à niveau des immeubles au regard de la réglementation de sécurité sans permettre de réaliser les entretiens lourds maintenant leur valeur patrimoniale.

Ce saupoudrage explique que le programme a en fait été utilisé comme variable d'ajustement budgétaire : la décruce progressive de ses crédits s'est accompagnée d'un saupoudrage dans leur utilisation.

C'est pourquoi, une refonte des instruments budgétaires de la politique immobilière de l'État est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Les interventions du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS) sont étendues aux opérations d'entretien immobilier à la charge du propriétaire, précédemment financées sur le programme 309.

Deux nouveaux programmes du CAS intègrent chacun les dépenses d'entretien lourd et les opérations structurantes relevant de leurs périmètres respectifs sur le parc immobilier propriété de l'État ou qui figure à l'actif de son bilan :

- le programme 723 « Opérations immobilières nationales et des administrations centrales » enregistre les opérations immobilières réalisées principalement au profit des administrations centrales des ministères, ;

- le programme 724 « Opérations immobilières déconcentrées » enregistre les opérations immobilières réalisées pilotées par les préfets de région au profit des services déconcentrés de l'État.

Les opérations du programme 309 encore en cours au 31 décembre 2016 sont transférées sur ces programmes à partir du 1er janvier 2017.

Les nomenclatures d'activités et d'actions du CAS immobilier sont modifiées pour intégrer les activités et actions liées à l'entretien immobilier

Après le référé de la Cour sur le bilan de la politique immobilière de l'État⁴ qui soulignait la nécessité d'améliorer la connaissance du parc afin de suivre les éventuelles insuffisances d'entretien, la DIE a lancé une démarche de documentation dématérialisée des données immobilières articulée (en vue de leur consolidation) avec les travaux annuels d'inventaire et les outils et bases de données (Chorus, outils de documentation et de gestion technique), préexistants dans les administrations.

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

Le financement budgétaire des opérateurs est concentré sur le programme 148, par lequel sont notamment financés les cinq instituts régionaux d'administration (IRA) et l'école nationale d'administration (ENA) au titre de la formation initiale et continue interministérielle⁵. La dépense exécutée à ce titre en 2016 s'élève à 72,6 M€, en quasi-stabilité par rapport à 2015. 69,9 M€ est porté par le programme 148, le restant - 2,6 M€ - correspondant à des rétablissements de crédits en provenance de plusieurs ministères (financement de places supplémentaires pour satisfaire leur besoin d'attachés d'administration). Cette stabilisation marque un tournant par rapport à la baisse tendancielle des crédits alloués à ces opérateurs qui avaient diminué de 6,8 % entre 2012 et 2015 (avec -15 % des effectifs à l'ENA depuis 2008 par exemple). La baisse est interrompue

⁴ Référé n° 71427 du 30 décembre 2014.

<https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Bilan-de-la-politique-immobiliere-de-l-Etat>.

⁵ Ces opérateurs mobilisent une part significative des crédits du programme (38 % des CP consommés en 2016).

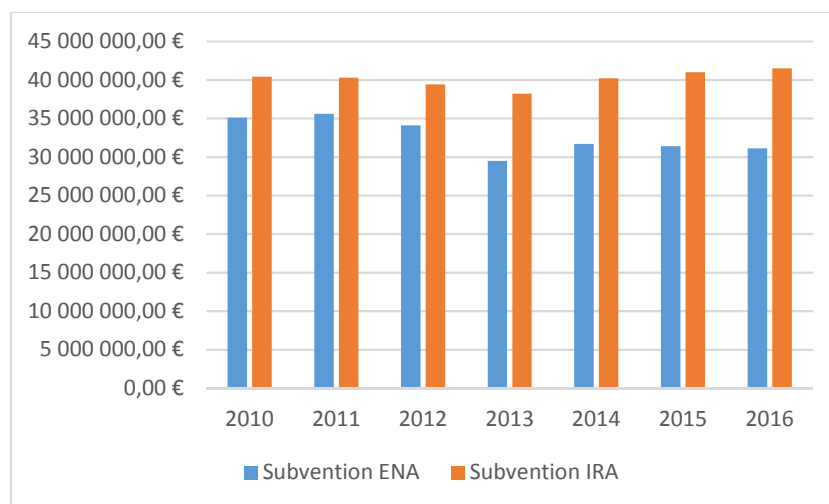
en 2016 en raison de l'augmentation de 10 postes d'élèves supplémentaires par an à l'ENA.

Programme 148 – financement des écoles de formation des fonctionnaires (CP en exécution)

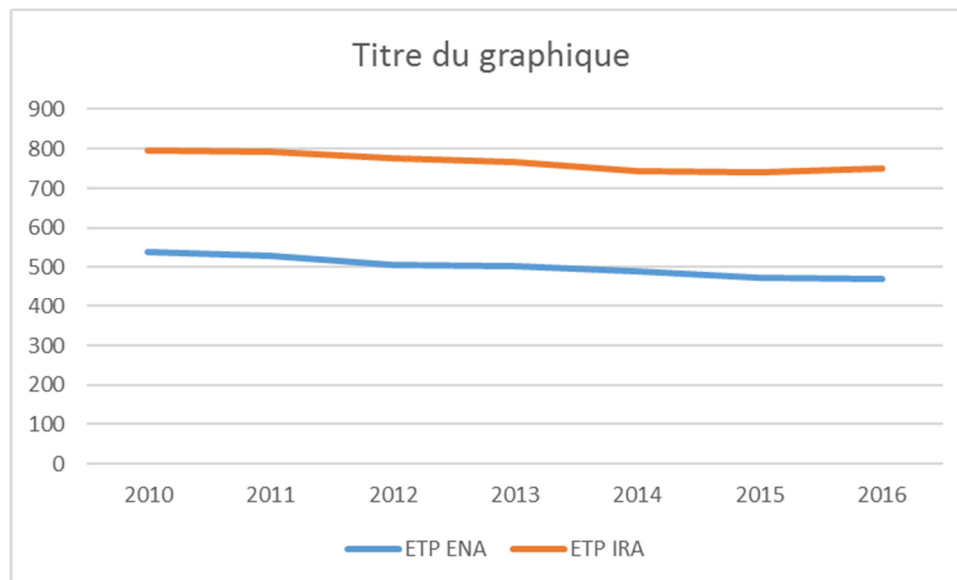
	RAP 2010	RAP 2011	RAP 2012	RAP 2013	RAP 2014	RAP 2015	RAP 2016
ENA							
<i>ETPT sous plafond</i>	539	529	507	504	489	474	472
<i>Subvention (en M€)</i>	35,1	35,6	34,1	29,5	31,7	31,4	31,1
<i>Subvention / ETP (en €)</i>	65 121	67 297	67 114	58 187	67 019	66209	64546
IRA							
<i>ETPT sous plafond</i>	796	793	777	765	744	740	751
<i>Subvention (en M€)</i>	40,4	40,3	39,4	38,2	40,2	41	41,5
<i>Subvention / ETP (en €)</i>	50 754	50 820	50 704	49 939	53 529	55373	56386
Total							
<i>ETP sous plafond</i>	1 335	1 322	1 285	1 272	1 224	1214	1223
<i>Subvention (en M€)</i>	75,5	75,9	73,5	67,7	71,9	72,4	72,6
<i>Subvention / ETP (en €)</i>	56 554	57 413	57 190	53 226	58 742	59604	60127

Source : DGAFP

Graphique n° 2 : Évolution des crédits des IRA et de l'ENA



Source : Cour des comptes

Graphique n° 3 : Évolution des emplois aux IRA et à l'ENA

Source : Cour des comptes

2.6 Une des deux dépenses fiscales rattachées à la mission est sans rapport avec son objet

Les deux dépenses fiscales rattachées à la mission représentent un enjeu budgétaire faible mais leur coût est en augmentation régulière, du fait de la réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréé. 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, cette disposition devait être abrogée à compter du 1^{er} 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 DF160302 est d'« inciter les médecins au conventionnement avec la sécurité sociale qui déclare les recettes des contribuables ». Elle relève plutôt du programme 204 – Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins de la mission Santé, qui comprend déjà une déduction forfaitaire au titre du groupe III déclarée par les médecins conventionnés (DF 160301), dont l'objectif est également

d' « inciter au conventionnement avec la sécurité sociale qui déclare les recettes des contribuables » et qui s'adresse aux mêmes bénéficiaires.

**Tableau n° 13 : Coût budgétaire estimé 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	13	13
DF110211 <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 les centres de gestion agréés	46	52	55	37
TOTAL		59	62	65	50

Source : PLF 2017, fascicules *Voies et Moyens II*

Comme elle l'a déjà signalé au titre des exercices précédents, 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.

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

La régularité de l'exécution budgétaire en 2016 n'appelle pas de remarque particulière.

3.2 La démarche de performance

L'analyse de la démarche de performance de la Cour pour l'exercice 2016 est consacrée aux indicateurs de qualité de service. Les remarques formulées dans la NEB 2015 sur les autres indicateurs de la mission restent valables et conduisent à maintenir la recommandation n° 2 formulée à cet égard.

Ces indicateurs se classent en quatre catégories selon la typologie élaborée par la direction du budget : délais, taux de qualité, accessibilité d'un service et satisfaction des usagers, mesurée par des enquêtes d'opinion.

Cette dernière catégorie d'indicateurs est essentielle car elle est la seule qui permet d'apporter une appréciation extérieure sur la qualité de service. La notion d'indépendance de l'évaluation ou de l'appréciation constitue un critère essentiel de fiabilité. C'est pourquoi, à défaut d'indicateurs de qualité de service fondés sur une enquête d'opinion, il est possible d'adopter un indicateur international réalisé dans plusieurs pays selon une méthodologie répondant à certains critères de qualité, de fiabilité et d'indépendance. Pour la mission GFPRH, les usagers pouvant exprimer une opinion sur la qualité du service seraient :

- les contribuables, particuliers ou entreprises, (programmes 156 et 302) ;
- les agents bénéficiaires d'une part des prestations sociales du programme 148 et du programme 218 et d'autre part des travaux immobiliers d'amélioration des conditions de vie au travail du programme 309.
- les parlementaires et administrateurs utilisateurs des documents budgétaires et les agents utilisateurs 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) pour le programme 218.

L'action sociale de l'État à l'égard de ses agents pour la mission GFPRH s'exerce grâce aux crédits du programme 148 qui comporte un objectif 3 intitulé « optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale » et du programme 218 dont l'objectif 2 s'intitule « améliorer les conditions d'emploi des personnels ».

Aucun des indicateurs reliés à ces objectifs (coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations sociales et taux de pénétration des prestations CESU Garde d'enfant, part des agents bénéficiant de prestations d'action sociale adaptées dans les secteurs de la restauration, de l'aide au logement et des séjours vacances pour enfants et adolescents) ne mesure le taux de satisfaction des agents usagers de l'action sociale de l'État. Aucun indicateur ne mesure non plus le taux de satisfaction des agents au regard de leur cadre de travail tel qu'il résulte notamment des dépenses d'entretien immobilier du programme 309. Sur ce dernier point toutefois, l'indicateur transversal interministériel « surface utile nette / poste de travail (m² / poste) », et son objectif à 12m² permet de mesurer de manière satisfaisante et harmonisée les conditions de vie au travail des agents de l'État sans recourir à une enquête d'opinion.

En termes d'indicateurs de qualité de service, le programme 218 est très riche. Pour l'objectif « améliorer l'information du Parlement et la qualité des services rendus aux administrations », il existe trois indicateurs répondant aux standards de qualité. Le premier, relatif au taux de satisfaction du Parlement, mesure la qualité des objectifs, des indicateurs et de la justification au premier euro des programmes du budget de l'État. Le deuxième concerne le taux de satisfaction des commanditaires/clients des directions partenaires du contrôle général économique et financier (sous-indicateur 1) et celui des structures faisant appel à la direction des affaires juridiques (sous-indicateur 2). Enfin, le troisième indicateur est consacré à la mesure du taux de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE).

Les indicateurs de qualité de service portant sur les actions d'administrations chargées de collecter l'impôt sont plus complexes à établir compte tenu du risque d'une mauvaise opinion exprimée par les contribuables davantage en lien avec le montant du prélèvement qu'avec le fonctionnement du service.

C'est pour cette raison que les programmes 156 et 302 sont dépourvus d'indicateurs de qualité de service fondés sur une enquête d'opinion. Les indicateurs de civisme fiscal (taux de déclaration et de recouvrement spontanés qui est l'indicateur de la mission) et de nombre de télédéclarations de la DGFIP peuvent en partie remplir indirectement ce

rôle. Pour l'objectif 2 lié à la mission de comptable public de cette administration, un indicateur de qualité de service pourrait être ajouté pour la sphère État, comme pour la sphère collectivités locales. L'objectif 3 appelé justement « développer la qualité de service » ne comporte pas d'enquête d'opinion ni dans son volet qualité des comptes publics (ce qui est compréhensible) ni dans son volet « rapidité et qualité de la transmission des informations aux usagers (ce qui aurait pu être envisagé).

La Douane n'a pas développé non plus d'indicateur de qualité de service fondé sur une enquête d'opinion alors que certaines branches de son activité auraient pu s'y prêter. Parmi ses indicateurs, celui uniformisé au niveau européen, de la part du commerce extérieur bénéficiant de la certification douanière européenne d'opérateur économique agréé et l'indicateur mesurant la satisfaction des opérateurs économiques vis-à-vis des outils de numérisation des procédures douanières non encore repris dans les PAP/RAP pourraient constituer des bases utiles pour la création d'un tel indicateur de qualité de service.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

Au titre de son contrôle sur l'exécution budgétaire 2015, la Cour avait renouvelé deux recommandations de 2014 et formulé trois recommandations nouvelles.

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 de 2014 et 2015 reconduite et reformulée).

L'administration fait valoir, comme les années précédentes, que la stratégie des réformes répond à des objectifs d'amélioration de service en faveur des administrés et d'efficacité professionnelle des agents. La détermination des crédits et des plafonds d'emplois répond, de son côté, à des objectifs politiques et de norme de dépense fixés par le Gouvernement. Le lien entre les deux est effectué, 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 recommandation est reconduite car si l'argumentation de l'administration décrit bien le processus qu'elle suit effectivement, il n'en reste pas moins que la recherche de l'efficacité devrait plutôt conduire à programmer la répartition des diminutions d'emplois en fonction des gains de productivité attendus dans les différents domaines d'action des directions dont les crédits figurent au sein de cette mission.

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

Cette recommandation n'est pas contestée par l'administration dans son principe mais n'a fait l'objet de travaux de convergence que pour les indicateurs de taux d'intervention et de civisme fiscal. Dès lors qu'ils convergent, ces indicateurs devraient être présentés dans les PAP/RAP, à

la fois séparés dans leur programme respectif mais également consolidés au début des documents budgétaires. Cette consolidation n'est pas encore réalisée, pas davantage que la convergence des autres indicateurs pourtant proches (droits redressés, lutte contre la fraude fiscale internationale) La recommandation est donc reconduite.

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

Cette recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre. Elle est donc reconduite.

Recommandation n° 4 : Abaisser les plafonds d'autorisation d'emplois des programmes de la mission GFPRH pour les rendre cohérents avec les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel (recommandation nouvelle en 2015).

Cette recommandation a partiellement été mise en œuvre. Elle est donc reformulée pour inviter la mission à poursuivre.

Recommandation n° 5 : Réexaminer le rattachement de la dépense fiscale DF160302 au programme 204 – Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins (recommandation renouvelée en 2015).

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre mais le principe d'un rattachement de cette dépense fiscale au programme 204 semble envisagé dans le projet de loi de finances pour 2018.

Ce projet de loi de finances n'ayant pas encore été adopté en conseil des ministres, la recommandation est reconduite.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour reconduit en les reformulant dans certains cas les cinq recommandations qu'elle a émises en 2015 :

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 et reformulée).

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

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

Recommandation n° 4 : Poursuivre la 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 (recommandation 2015 reconduite et reformulée).

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