

Cour des comptes



Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2018

Programme Gestion des finances publiques et des ressources humaines

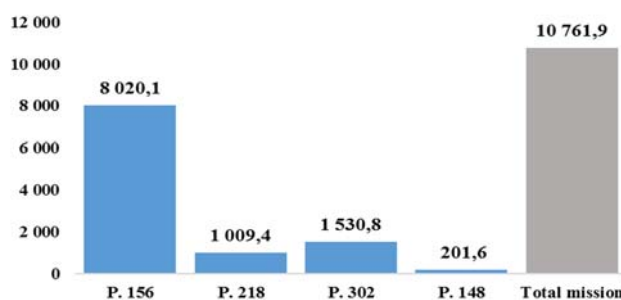
156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local

218 – Conduite et pilotage des politiques économiques et financières

302 – Facilitation et sécurisation des échanges

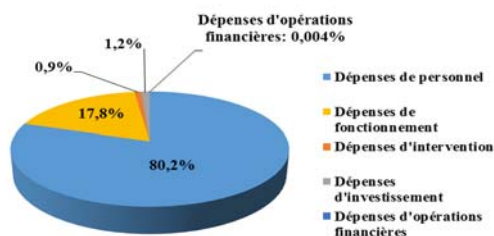
148 – Fonction publique

Graphique n° 1 : Mission GFPRH - exécution 2018 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 2 : Les dépenses de la mission par titre (% des CP)



Source : Cour des comptes

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 (88,6%) 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% des crédits de paiement).

Par rapport à la LFI 2017, l'architecture budgétaire a été peu modifiée : modification de l'action 3 du programme 148, devenue « Appui ressources humaines et apprentissage » et rattachement en cours d'année de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) au programme 218.

Les principales observations

Une programmation stable par rapport à 2017

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 2018 s'élèvent à 10,86 Md€ en CP, un montant stable par rapport à 2017, qui fait suite à une légère hausse en 2017 (+ 0,7% soit 75,9 M€) et plusieurs années de baisse auparavant, de 2,5 % en 2016, de 1,3 % en 2015 et de 1,5 % en 2014.

Pour 2018, les crédits de titre 2 sont en légère baisse de 0,8 % par rapport à 2017, soit 68,1 millions d'euros. Cette diminution de la masse salariale est essentiellement portée par la DGFIP (- 1,2 %, soit 82,4 millions d'euros), suivie par les administrations relevant du programme 218 (- 1,5 %, soit 6,8 millions d'euros). En revanche, la masse salariale de la DGDDI est en hausse de 2 %, soit 24,1 millions d'euros. C'est pourquoi, la lettre du Premier président du 16 octobre 2018 adressée au Président de la commission des finances de l'assemblée nationale désigne la NEB GFPRH

comme NEB prioritaire au titre de l'évolution des effectifs de la douane. Le plafond d'emplois la mission pour 2018 est fixé à 126 536 ETPT, contre 128 023 ETPT en loi de finances initiale pour 2017. Cette évolution correspond à un schéma d'emplois de - 1 450 ETPT en 2018, légèrement supérieur à celui prévu en 2017 (-1398 ETPT).

L'ensemble des gestionnaires rencontrés ont souligné que la réduction de la réserve de précaution (3 %, contre 8 % en 2017) avait permis une meilleure prévisibilité et sincérité de la programmation et la gestion des crédits.

Des dépenses légèrement inférieures à la prévision

La dépense exécutée en 2018 a été inférieure de 97 M€ à la prévision, soit un écart de 1 %. Cet écart s'explique par trois raisons :

- des dépenses d'investissement inférieures à la prévision sur le programme 302 en raison du report d'investissements informatiques et immobiliers et dans les moyens de surveillance aériens et sur le programme 218 en raison du report d'opérations immobilières initialement programmées en 2018 ;
- des dépenses d'intervention moins élevées que prévues en matière d'aides aux débiteurs de tabac ;
- des dépenses de personnel inférieures à la prévision en raison de la sur-exécution du schéma d'emploi (*cf. infra*).

Des suppressions d'emplois plus élevées que prévues en raison de difficultés de recrutement

Le schéma d'emplois réalisé, avec une diminution de 1 902 ETPT, est supérieure de 452 emplois à la LFI 2018.

Cet écart résulte d'un nombre de départs en retraite plus élevé que prévu à la DGFIP (+ 500). Confrontée à la même problématique l'an dernier, la DGFIP avait recruté près de 500 agents de catégorie C en fin d'année afin de saturer son schéma d'emplois, ce qui avait été critiqué par la Cour dans la NEB 2017. En 2018, la DGFIP souhaitait également compenser ces départs par de nouveaux recrutements mais elle n'a pas pu le faire car les candidatures aux concours ont été très inférieures aux attentes, aussi bien en volume qu'en qualité. Des difficultés de recrutement ont été également constatées sur le programme 218, en particulier à la direction du budget, à l'agence pour l'informatique financière de l'État, à l'agence française anti-corruption, à la direction des achats de l'État (acheteurs) et à Tracfin (data scientists).

Dans l'ensemble, avec 1 902 emplois supprimés en 2018, la mission GFPRH demeure l'une des principales contributrices à la réduction de l'emploi public au sein de l'État.

Suivi des recommandations au titre de la gestion 2017

Au titre de son contrôle sur l'exécution budgétaire 2017, la Cour avait formulé six recommandations. Trois d'entre elles ont été mises en œuvre, les trois autres sont reconduites.

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, le ministère indique que la répartition des suppressions d'emplois lors de la préparation du budget est effectivement fondée 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. Ces éléments étant toutefois soumis à des aléas forts en gestion, leur publication en PAP ou même en RAP n'est pas souhaitable. Cette recommandation n'est donc pas mise en œuvre et est reconduite après reformulation.

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

Seul l'indicateur de mission « coût de collecte des recettes douanières et fiscales » dit « coût d'intervention » est harmonisé. Pour les deux autres indicateurs proches, qui concernent la mesure du civisme fiscal et le contrôle des infractions significatives, les indicateurs divergent toujours en termes de libellé et de modalités de calcul ; les deux directions annoncent depuis fin 2017, un travail d'harmonisation de l'indicateur mesurant le civisme fiscal des entreprises. Selon elles, il devrait figurer dans le PAP 2020. La recommandation est reconduite.

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

Les contributions au RAVGDT au titre des 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 2017 ont été mises en paiement en 2018 de sorte que la dette au RAVGDT (7,5 M€) a été apurée au moment où le financement budgétaire de ce

régime par le programme 302 a été remplacé par une partie de la taxe sur le produit des droits de consommation sur les tabacs. Dès lors, la recommandation de la Cour n'a plus lieu d'être.

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).

En réponse à cette recommandation, le secrétariat général des ministères économiques et financiers met en avant le respect par le ministère de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 qui prévoit que le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus. Cette nouvelle disposition est effectivement respectée dans la LFI pour 2019 et s'est également traduite en loi de finances rectificative pour 2018 par un abaissement du plafond d'emplois de 1 472 ETPT pour le ramener à 125 064 ETPT, de sorte que l'écart entre le plafond révisé et la consommation effective a été limité, in fine, à 1,6 % en 2018. Néanmoins, cette règle ne permet pas de résorber l'écart structurel existant entre les plafonds d'emplois et les dépenses de personnel. La recommandation est donc reprise mais également modifiée pour intégrer ces éléments d'amélioration.

Recommandation n°5 : Rattacher la dépense fiscale DF160302 au programme 204 – Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins (recommandation 2014, 2015, 2016 et 2017 reconduite).

Dans la LFI pour 2019, la dépense fiscale est bien rattachée au programme 204. La recommandation a donc été mise en œuvre.

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

En 2018, les départs à la retraite ont à nouveau été très largement supérieurs à la prévision (+ 500). La DGFIP a souhaité les compenser en recrutant en fin d'année mais elle n'a pas pu le faire car les candidatures aux concours ont été très inférieures aux attentes, aussi bien en volume qu'en qualité. La recommandation n'est donc pas reconduite.

Recommandations

Recommandation n°1 (*Secrétariat général des ministères économiques et financiers*): Documenter les évolutions de schémas d'emplois annoncées 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, 2016 et 2017 reconduite et modifiée).

Recommandation n°2 (*Secrétariat général des ministères économiques et financiers*) Poursuivre la réduction des plafonds d'autorisation d'emplois de la mission GFPRH pour les mettre en cohérence avec les emplois effectivement exécutés et les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel. (recommandation 2015, 2016 et 2017 modifiée).

Recommandation n°3 (*direction générale des finances publiques et direction générale des douanes et droits indirects*): Faire converger la typologie des indicateurs de fiscalité des entreprises des programmes 156 et 302 (recommandation de 2015, 2016 et 2017 reconduite).

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Introduction..... | 9 |
| 1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE..... | 11 |
| 1.1 La programmation initiale..... | 11 |
| 1.2 La gestion des crédits et sa régularité..... | 12 |
| 1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes..... | 14 |
| 1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire | 24 |
| 2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME | 27 |
| 2.1 Programme n°148..... | 27 |
| 2.2 Programme n°156..... | 27 |
| 2.3 Programme n°218..... | 30 |
| 2.4 Programme n°302 : une évolution des effectifs non linéaire sur moyenne période | 31 |
| 3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE..... | 40 |
| 3.1 Les dépenses fiscales..... | 40 |
| 3.2 Les opérateurs et les taxes affectées..... | 41 |
| 3.3 Les fonds sans personnalité juridique | 41 |
| 3.4 Les programmes d'investissements d'avenir..... | 41 |
| 3.5 Une dépense totale en baisse sur cinq ans | 42 |
| 3.6 L'analyse de la performance | 42 |

Introduction

La mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » (GFPRH), dont les crédits de paiement s'établissent à 10,86 Md€ en LFI pour 2018, regroupe l'essentiel des effectifs des ministères économiques et financiers, avec un plafond d'autorisation d'emplois de 126 536 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 (88,6 % 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 (11,4 % des CP de la mission) :
 - le **programme 218** « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières »¹ dont le responsable est la secrétaire

¹ 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), la délégation interministérielle à la transformation publiques (DITP), le contrôle général économique et financier (CGEFI)

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.

Tableau n° 1 : Crédits ouverts en LFI pour 2018 par programme

| <i>En M€</i> | AE | Évolution PLF 2018/LFI 2017 | CP | Évolution PLF 2018/LFI 2017 |
|--------------------------|----------------|--------------------------------------|----------------|--------------------------------------|
| <i>Programme 156</i> | 8110,7 | -1,6% | 8053,2 | -0,41% |
| <i>Programme 218</i> | 984,3 | -1,9% | 1 002,9 | -0,42% |
| <i>Programme 302</i> | 1 559,5 | 1,2% | 1 564,4 | 2,53% |
| <i>Programme 148</i> | 238,6 | -0,6% | 238,6 | -0,44% |
| Mission | 10893,1 | -1,2% | 10859,1 | 0,02% |

Source : Cour des comptes

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-corruption (AFA) créée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 La programmation initiale

Les crédits ouverts sur la mission en LFI pour 2018 s'élèvent à 10,86 Md€ en CP et sont stables par rapport à la LFI 2017. La hausse de 2,4 % des crédits sur le programme 302 a été compensée par des baisses sur les trois autres programmes. Cette stabilité des crédits marque une inflexion par rapport à l'exercice précédent, caractérisé par une hausse des crédits de 0,7 % au niveau de la mission, mais se distingue également des baisses enregistrées les années précédentes, de 2,5 % en 2016 et de 1,3 % en 2015.

Il n'y a pas eu de modification majeure du périmètre de la mission. Seules deux évolutions sont à noter :

- l'élargissement de l'action 3 « appui RH et apprentissage » du programme 148 qui témoigne des activités nouvelles de la DGAFP dont le « fonds interministériel de l'amélioration des conditions de travail » programmé à 1 M€ en LFI ;
- le rattachement, en cours d'exercice, de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) au programme 218.

La stabilité globale des crédits sur la mission résulte d'une baisse de 0,6 % des crédits de personnel en LFI 2018, compensée par l'augmentation de 3 % des crédits HT2, tirés principalement par ceux de la DGFIP et de la Douane.

En programmation initiale, la LFI pour 2018 prévoyait des crédits en baisse pour tous les programmes, à l'exception de la Douane (programme 302, qui poursuit sa hausse de 2017). La LFI 2018 connaît un mouvement de hausse avec + 2,5 % en CP (+ 1,2 % en AE). Cette hausse qui touche le titre 2 (+ 24 M€, soit une hausse de 2 %), comme le HT2 (+ 4,3%), s'explique par l'évolution du schéma d'emplois qui poursuit sa progression (+ 200 ETP en 2018), après les hausses de 2016 (+ 285 ETP) et de 2017 (+ 250 ETP). Après une réduction de ses effectifs pendant une vingtaine d'années, la DGDDI voit donc depuis trois ans le nombre de ses agents augmenter du fait des moyens supplémentaires qui lui sont accordés dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme arrêté fin 2015 (création de 1 000 postes de douaniers supplémentaires sur les exercices 2016 et

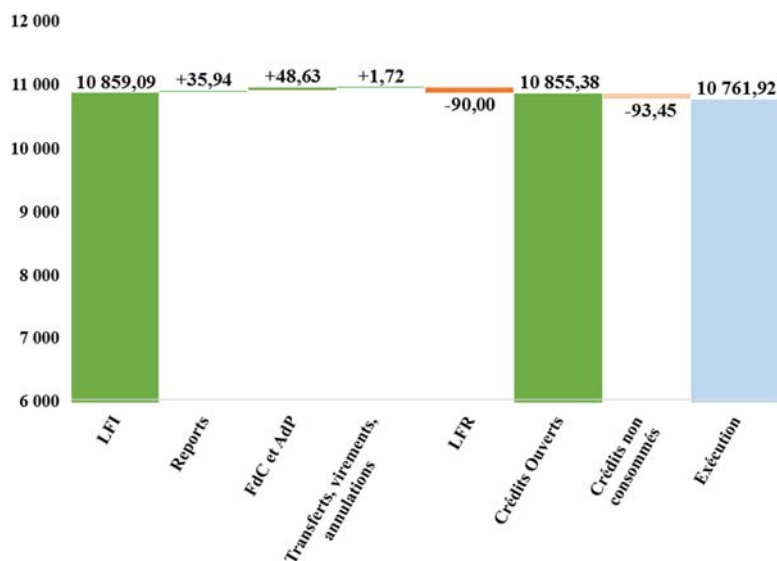
2017) et de la préparation de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (Brexit).

Cette mission ne comporte pas de risque notable de sous-budgétisation. En 2017, l'écart entre les crédits initiaux et les crédits consommés était faible et ne nécessitait donc pas de mesure de rebasage en programmation initiale en LFI pour 2018.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Les mouvements de crédits infra-annuels ont été de bien moindre ampleur en 2018 qu'au cours des exercices précédents.

Le taux de mise en réserve s'est élevé en 2018 à 3 %, contre 8 % en 2017. Cette baisse, qui n'est pas propre à la mission, est conforme aux orientations de la Cour qui recommandait dans le rapport sur le budget de l'État en 2017 que la réserve de précaution soit fixée à un niveau plus modéré. La diminution de la réserve de précaution renforce la portée de l'autorisation parlementaire votée en loi de finances et concourt à une meilleure responsabilisation des gestionnaires, notamment dans les grandes administrations à réseaux du ministère des finances. Ainsi, à la DGFIP, l'abaissement de la réserve a permis de doter les directeurs départementaux d'une enveloppe budgétaire en début d'année, sans qu'elle ne fasse l'objet de nombreuses modifications infra-annuelles comme c'était le cas par le passé, leur laissant ainsi une plus grande marge de manœuvre pour atteindre les objectifs fixés.

Graphique n° 3 : De la LFI à l'exécution (CP, en M€)

Source : Cour des comptes

Au-delà de la diminution de la réserve initiale, les mouvements de crédits infra-annuels ont été également moins nombreux et de moindre ampleur.

Les annulations de crédits, intervenues en loi de finances rectificative, ont porté quasi-exclusivement sur la réserve de précaution qui a ainsi été intégralement annulée. Au-delà de la réserve, 47 M€ en AE et 13 M€ en CP ont été annulés, sur l'ensemble des programmes.

S'agissant des transferts, la grande majorité des mouvements résulte des transferts en provenance du programme 148 à destination de 54 autres programmes, dont les autres programmes de la mission, dans le cadre du dispositif de financement de l'apprentissage. Ce dispositif, créé en 2016 sur le programme 148, prend néanmoins fin en 2019, exercice à partir duquel l'apprentissage doit être financé directement par les ministères employeurs.

Pour le programme 302, les crédits consommés en 2018 marquent une hausse par rapport à la consommation en 2017. Les AE ont progressé de 25,2 M€ (+1,6%) et les CP de 15,4 M€ (+1%). L'écart entre les crédits disponibles et la LFI (+5,6 Me en AE et +14,5 M€ en CP) s'expliquent par

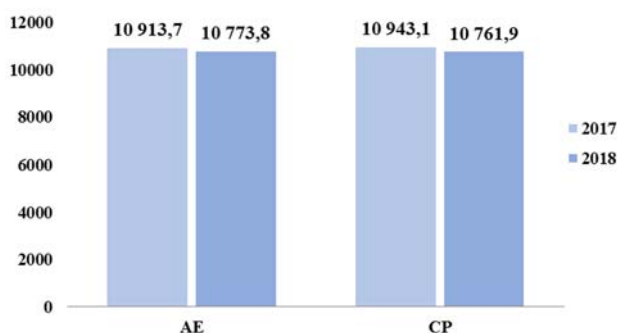
le niveau des ressources hors LFI (34,4 M€ en AE et 38,1 M€ en CP dont respectivement 23,1 M€ et 22,3 M€ au titre des reports de 2017 et 11,1 M€ et 15,6 M€ de ressources sur fonds de concours, attribution de produit et virement) minoré des annulations de crédits en LFR (28,7 M€ en AE et 23,5 M€ en CP).

En titre 2, sur le programme 302, la réserve résiduelle en fin de gestion s'établit à 7,1 M€ et résulte d'une augmentation de la réserve initiale (6,1 M€) par un surgel de 2,2 M€ préalable à une annulation en LFR de 1,2 M€. En HT2, en AE comme en CP, la réserve initiale (10 M€ en AE et 10,2 M€ en CP) a été annulée en LFR avec un montant complémentaire de 17,4 M€ en AE et 12 M€ en CP, gelé en fin de gestion avant annulation.

1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

La dépense exécutée en 2018 sur la mission a été inférieure de 181 M€ par rapport à l'année précédente, soit un écart de 1,7 %. Les dépenses de personnel représentent plus de 80 % des crédits de la mission.

Graphique n° 4 : Exécution 2017-2018 (en M€)



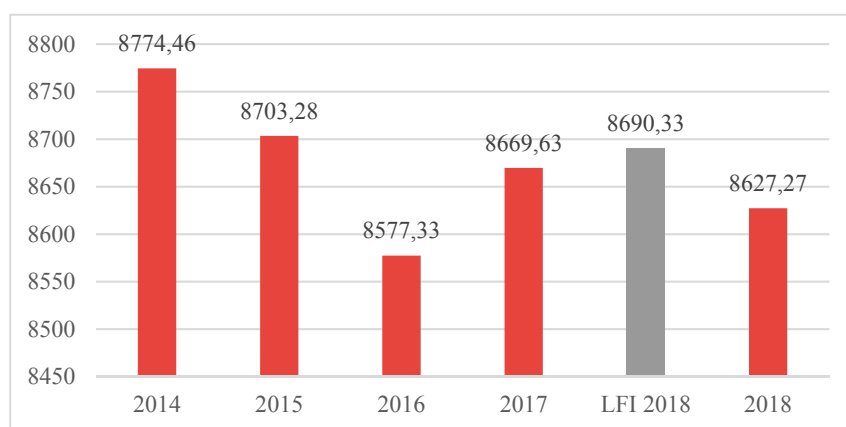
Source : Cour des comptes

1.3.1 Les dépenses de personnel et les emplois

1.3.1.1 La baisse des dépenses de personnel

L'exécution du titre 2 en 2018 se caractérise par une baisse de 0,5 % par rapport à 2017, année qui avait été marquée par une hausse des dépenses de personnel pour la première fois depuis 2012 sous l'effet de l'augmentation du point d'indice et de la mise en œuvre de PPCR. La baisse enregistrée en 2018 est néanmoins inférieure à celles constatées en 2015 et 2016 (- 1,4 % sur chaque exercice).

Graphique n° 5 : Évolution des dépenses de titre 2 sur la mission



Source : Cour des comptes

La baisse des dépenses de personnel au niveau de la mission est tirée par le programme 156, tandis que les programmes 218 et surtout le 302 enregistrent une augmentation.

Sur le programme 156, les dépenses de personnel sont inférieures de 1,06 % par rapport à 2017, principalement en raison du schéma d'emploi prévoyant une baisse de 1 600 ETP. Ce schéma d'emploi ayant été sur-exécuté (cf. *infra*), les dépenses exécutées sont également inférieures de 0,4 % à la programmation initiale.

Sur le programme 302, les crédits de titre 2 enregistrent une hausse de 1,7 % en 2018 par rapport à l'année précédente. Cette évolution est principalement due à l'augmentation du schéma d'emploi votée en LFI pour 2018 à hauteur de + 200 ETP.

Au niveau de la mission, la nette réduction du schéma d'emplois ne permet qu'une baisse modeste des dépenses de personnel (- 42 M€) par rapport à 2017. En 2018, les économies liées au schéma d'emplois ont ainsi été partiellement compensées par le versement des indemnités de compensation de la hausse de CSG et par le report de 2017 à 2018 de l'application de l'accord PPCR pour les fonctionnaires de catégorie A.

1.3.1.2 Un schéma d'emplois sur-exécuté

La LFI pour 2018 a fixé un schéma d'emplois de - 1 450 ETP, dont - 1600 pour la DGFIP, - 50 sur le programme 218 et + 200 sur le 302. Le schéma d'emplois réalisé en 2018, avec une diminution de 1 902 ETP, fait ressortir une sur-exécution de 452 emplois par rapport à la LFI.

Tableau n° 2 : Schéma d'emplois 2018 de la mission GFPRH (en ETP)

| Schéma d'emplois en ETP | Exécution 2016 | Exécution 2017 | LFI 2018 | Exécution 2018 |
|---|----------------|----------------|--------------|----------------|
| Sorties totales | 7 213 | 7 685 | 7 284 | 7 965 |
| <i>dont sorties pour retraite</i> | <i>4 456</i> | <i>4 687</i> | <i>4 529</i> | <i>5 070</i> |
| Entrées | 5 325 | 6 237 | 5 834 | 6 063 |
| Variation des ETP (entrées moins sorties totales) | -1 888 | -1 448 | -1 450 | -1 902 |

Source : SG MEF

Cet écart important résulte notamment de la sur-exécution par la DGFIP de son schéma d'emplois (+ 438) qui porte le nombre d'emplois supprimés en 2018 à 2 038. Ce résultat contraste très nettement avec les pratiques des années antérieures au cours desquelles la DGFIP parvenait à exécuter son schéma à l'emploi près, y compris lorsque le nombre de départs en retraite était largement supérieur à la prévision, comme l'avait relevé la NEB 2017. Dans ce cas, la DGFIP choisissait de recruter en fin d'année, principalement des agents de catégorie C, afin de saturer son schéma d'emplois. Cette pratique avait été critiquée par la Cour, considérant que l'atteinte, à l'emploi près, du plafond d'emplois ne devait pas être automatique mais répondre à l'expression de besoins nouveaux et justifiés.

En 2018, les départs à la retraite ont, à nouveau, été largement supérieurs à la prévision (+ 500). La DGFIP a souhaité les compenser en recrutant en fin d'année des agents de catégories B et C mais elle n'a pas

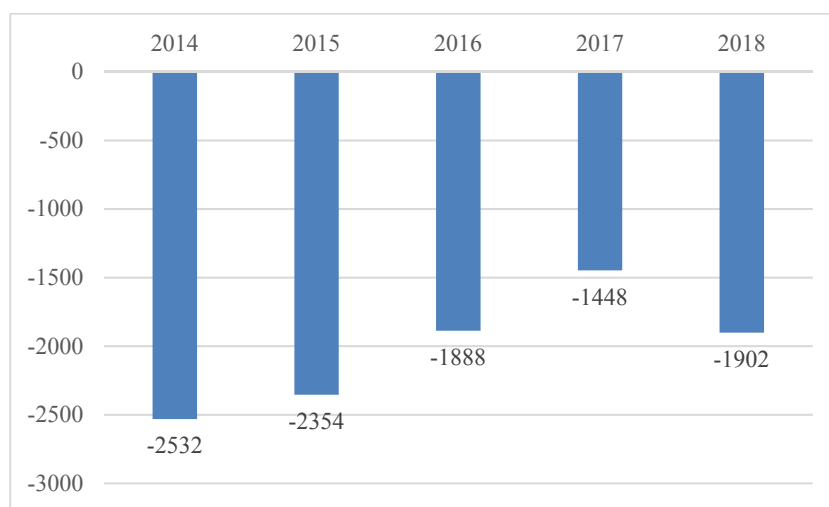
pu le faire car les candidatures aux concours ont été très inférieures aux attentes, aussi bien en volume qu'en qualité.

Sur le programme 218, comme les années précédentes, le schéma d'emploi a également été sur-exécuté (+ 15), témoignant là encore, selon les gestionnaires, des difficultés de recrutement des administrations centrales, au premier rang desquelles la direction du budget, la DAE, Tracfin et l'AIFE.

Sur le programme 302, le schéma d'emplois a été respecté, à un ETP près (201 créations nettes pour un SE fixé à 200).

Dans l'ensemble, le nombre d'emplois supprimés sur la mission a été sensiblement supérieur à l'année précédente et s'est établi à un niveau proche de 2016 (cf. graphique n°6).

Graphique n° 6 : Évolution du nombre d'emplois supprimés sur la mission GFPRH



Source : Cour des comptes

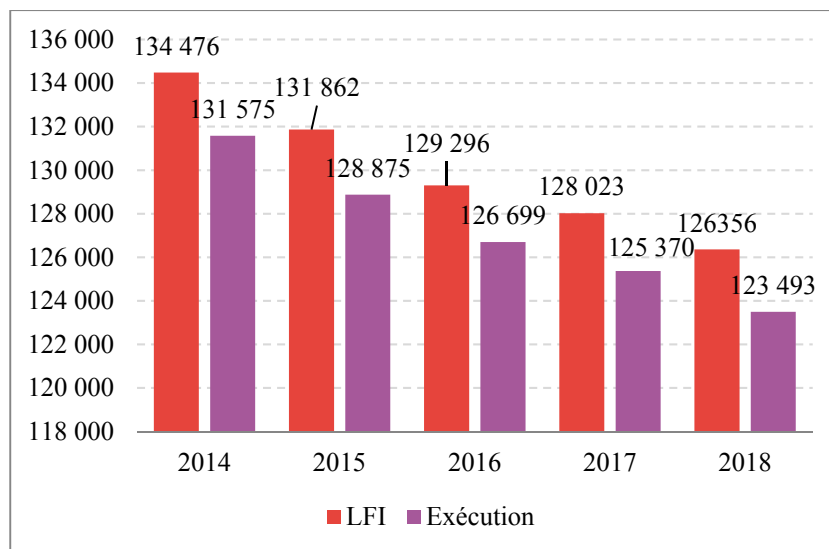
La mission est depuis plus d'une dizaine d'années, et de manière constante, l'une des principales contributrices à la diminution du nombre d'emplois publics. Néanmoins, les mesures permettant de supprimer des emplois ne sont pas présentées dans les documents budgétaires accompagnant la loi de finances initiale. Comme les années précédentes, la Cour recommande que les réductions d'effectifs annoncées dans les schémas d'emplois soient documentées dans les PAP, au moins de manière globale et dans la partie présentation stratégique des programmes. La

recommandation au titre de l'exercice et modifiée afin qu'elle s'applique également aux augmentations de schémas d'emplois et non seulement aux réductions. En effet, dans la période récente, les augmentations dont a bénéficié la Douane au titre du PLAT et du Brexit, n'étaient ni justifiées ni documentées dans les documents budgétaires. Il en va de même des moindres réductions d'emplois à la DGFIP au titre de la mise en œuvre du prélèvement à la source². S'agissant de la DGFIP, dans le cadre du programme Action Publique 2022, la signature d'un contrat de transformation entre cette direction, la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers est annoncée pour la fin du premier semestre 2019. Il est prévu que ce contrat pluriannuel contienne une cible de réduction des effectifs et qu'il précise les moyens pour y parvenir.

Recommandation n° 1 : (Secrétariat général des ministères économiques et financiers) : Documenter les évolutions de schémas d'emplois annoncées 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, 2016 et 2017 reconduite et modifiée).

Dans ses NEB portant sur les exercices 2015, 2016 et 2017, 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. Compte tenu de la sur-exécution du schéma d'emplois enregistrée sur le programme 156, cet écart s'est accru en 2018 pour s'élever à 2,5 %.

² La réduction du schéma d'emplois de la DGFIP a été minorée de 500 emplois en 2017 et en 2018 au titre du prélèvement à la source.

Graphique n° 7 : Mission GFPRH – Évolution du plafond d’emplois de la mission prévu en LFI et exécuté (en ETPT)

Source : Cour des comptes

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. En réponse à cette recommandation déjà formulée l’an dernier, le secrétariat général des ministères économiques et financiers met en avant le respect par le ministère de l’article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 qui prévoit que le plafond des autorisations d’emplois prévu en loi de finances initiale ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d’emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l’incidence des schémas d’emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus. Cette nouvelle disposition est effectivement respectée dans la LFI pour 2019 et s’est également traduite en loi de finances rectificative pour 2018 par un abaissement du plafond d’emplois de 1 472 ETPT pour le ramener à 125 064 ETPT, de sorte que l’écart entre le plafond révisé et la consommation effective a été limité, in fine, à 1,6 % en 2018. Néanmoins, cette règle ne permet pas de résorber l’écart structurel existant entre les plafonds d’emplois et les dépenses de personnel. La recommandation est

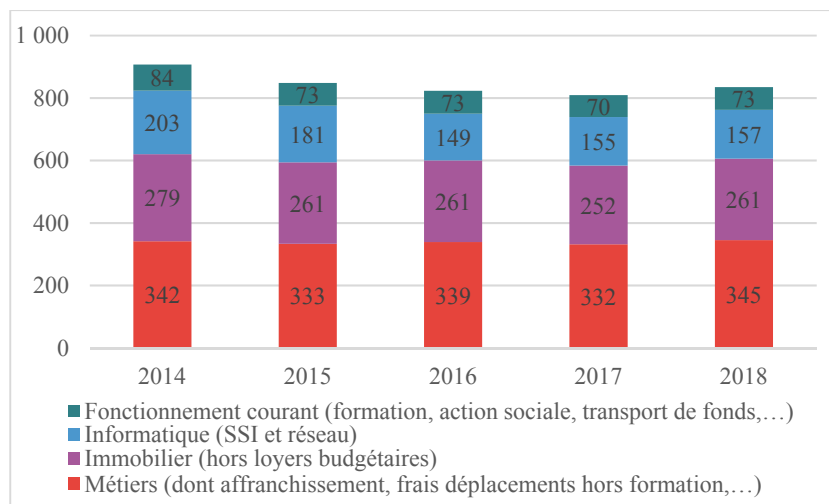
donc reconduite et reformulée afin de mettre les plafonds d'emplois en cohérence avec les crédits ouverts, mais aussi avec les emplois effectivement exécutés.

Recommandation n° 2 Poursuivre la réduction des plafonds d'autorisation d'emplois de la mission GFPRH pour les mettre en cohérence avec les emplois effectivement exécutés et les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel. (recommandation 2015, 2016 et 2017 reformulée)

1.3.2 Les dépenses de fonctionnement

Sur l'ensemble de la mission, les dépenses de fonctionnement ont été supérieures de 40 M€ à la programmation initiale, soit un écart de 2,8 %. Si les programmes 156 et 148 ont connu une exécution proche de la prévision, les dépenses de fonctionnement des programmes 302 et 218 ont été supérieures à la prévision avec des écarts respectifs de 7,6 % et 5,3 %.

Sur le programme 156, les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 1 065,4 M€, à un niveau proche de la prévision, traduisant un pilotage fin des crédits. Les dépenses sont en hausse de 2,8 % par rapport à 2017, la DGFIP ayant obtenu des dotations complémentaires en LFI pour la mise en œuvre du prélèvement à la source (25 M€) et l'accompagnement des évolutions du réseau (25 M€).

Graphique n° 8 : Évolution des dépenses de fonctionnement de la DGFIP, hors loyers budgétaires – en M€

Source : Cour des comptes

Sur le programme 148, les dépenses de fonctionnement ont été exécutées à hauteur de 190 M€, soit un niveau inférieur de 5 M€ à la prévision initiale. Cet écart concerne essentiellement l'action 2 relative à l'action sociale interministérielle et résulte de moindres dépenses en matière de prestations sociales.

Sur le programme 218, la consommation s'est élevée à 472 M€, soit un niveau supérieur de 5,3 % à la prévision initiale.

Sur le programme 302, les dépenses de fonctionnement étaient prévues à 185 M€ en LFI, soit un niveau supérieur de 8 % à la LFI pour 2017. Cette hausse est le corollaire de l'augmentation du nombre d'agents qu'il s'agit d'équiper. En exécution, les dépenses de fonctionnement progressent de 1 % (1,9 M€) entre 2017 et 2018. Elles sont supérieures à la dotation LFI de 14,3 M€ en raison d'imputation sur le titre 3 de certaines dépenses prévues initialement sur le titre 5 (6 M€ de dépenses d'infrastructure informatique et 2 M€ de dépenses afférentes au parc automobile et motos) et d'une budgétisation insuffisante des dépenses de formation et de déplacement.

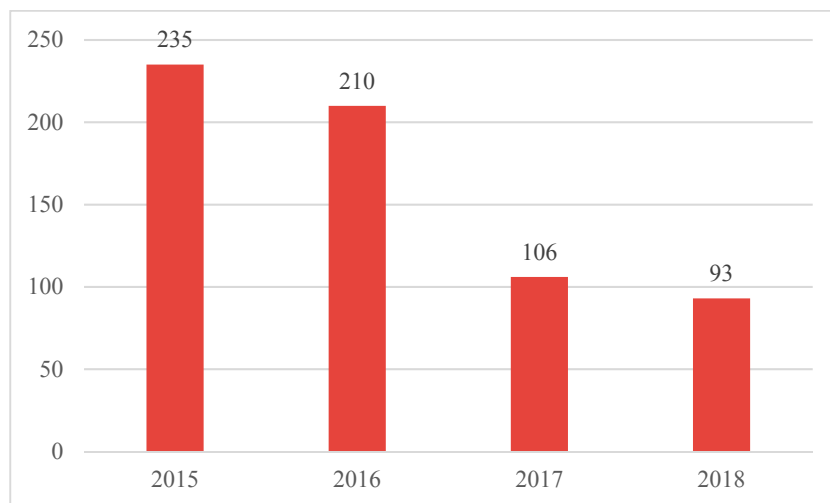
La maîtrise en exécution de la dépense de fonctionnement parallèlement au déploiement simultané des agents recrutés au titre du PLAT est obtenue par la rationalisation des surfaces immobilières, un plus grand recours aux marchés mutualisés interministériels pilotés par la DAE

- fluides, entretien immobilier (-1 M€), informatique - ou partagés avec l'Intérieur et la DGA (armement et maintenance de la flotte d'hélicoptères), et le contrôle des frais de déplacement. La DGDDI a largement rationalisé ses implantations immobilières ces dernières années, de sorte que les surfaces occupées sont passées de 232 400 m² (2011) à 194 200 m² (2018), soit une diminution de 17%. Le ratio d'occupation est passé de 13,9 m²/agent en 2011 à 12 m² aujourd'hui, soit la cible standard pour les services de l'État.

1.3.3 Les dépenses d'intervention

En 2018, les dépenses d'intervention ont été de 93 M€ en CP pour l'ensemble de la mission GFPRH, soit un niveau inférieur de 11 % à la programmation initiale. Elles sont en baisse par rapport à 2017 (106 M€), accentuant la tendance constatée les années précédentes.

Graphique n° 9 : Les dépenses d'intervention de la mission GFPRH (CP en M€)



Source : Cour des comptes

Ces dépenses sont portées à 90 % par le programme 302 et quasi-exclusivement par l'action 5 « Fiscalité douanière, énergétique et environnementale » qui couvre principalement les aides aux débiteurs de tabacs.

Depuis la NEB sur la gestion 2015, la Cour recommandait le rattrapage d'une opération de cavalerie budgétaire mise en place en 2014

(report de charges du versement à la Caisse des dépôts du dernier trimestre annuel de la contribution de l'État au RAVGDT) qui avait fait baisser artificiellement le montant des crédits d'intervention du programme 302 pour l'exercice 2014.

Les contributions au RAVGDT au titre des 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 2017 ont été mises en paiement en 2018 de sorte que la dette au RAVGDT (7,5 M€) est apurée au moment où le financement budgétaire de ce régime par le programme 302 est remplacé par une partie de la taxe sur le produit des droits de consommation sur les tabacs. Dès lors, la recommandation de la Cour n'a plus lieu d'être.

1.3.4 Des dépenses d'investissement inférieures à la prévision

L'exécution des dépenses d'investissement (122,4 M€ en AE et 125,6 M€ en CP) a été largement inférieure à la prévision initiale (187,4 M€ en AE et 188,5 M€ en CP).

Les principales raisons de cette sous-consommation se rapportent aux programmes suivants :

- programme 218 : les dépenses se sont élevées à 31,6 M€ contre 55,8 M€ en programmation initiale, en raison du report d'opérations immobilières ;
- programme 302 : les dépenses se sont élevées à 45,7 M€ contre 70,2 M€ en programmation initiale, en raison du report d'investissements informatiques ainsi que d'investissements non réalisés en immobilier et moyens de surveillance.

1.3.5 Le financement des opérateurs

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 de la formation continue interministérielle.

Les dépenses exécutées à ce titre en 2018 ont été de 74,7 M€, dont 31,1 M€ pour l'ENA et 43,6 M€ pour les IRA. Elles sont en hausse de 3,2 M€ par rapport à 2017. Cette hausse, qui prolonge celle de l'année dernière, contraste avec la baisse tendancielle des crédits entre 2012 et 2016. Elle est attribuable à la création de 110 places supplémentaires d'élèves-attachés dans les IRA depuis le 1^{er} septembre 2017.

Tableau n° 3 : Financement des écoles de formation des fonctionnaires (CP en exécution)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| ENA | | | | |
| <i>ETPT sous plafond</i> | 474 | 472 | 465 | 437 |
| <i>Subventions (M€)</i> | 31,4 | 31,1 | 31,2 | 31,1 |
| <i>Subventions / ETPT (en €)</i> | 66 229 | 65 890 | 67 052 | 71 101 |
| IRA | | | | |
| <i>ETPT sous plafond</i> | 740 | 751 | 768 | 817 |
| <i>Subventions (M€)</i> | 39 | 38,9 | 40,3 | 43,6 |
| <i>RDC</i> | 2,3 | 2,7 | 2,3 | 1,2 |
| <i>Total</i> | 41,2 | 41,5 | 42,6 | 44,9 |
| <i>Subventions / ETPT (en €)</i> | 52 609 | 51 715 | 52 482 | 53 422 |
| Total | | | | |
| <i>ETPT sous plafond</i> | 1 214 | 1 223 | 1 233 | 1 254 |
| <i>Subventions (M€)</i> | 70,3 | 70 | 71,5 | 74,7 |

Source : SG MEF

Une partie des attachés restent recrutés directement par les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur. Ce recrutement direct, qui apporte à ces ministères une entrée en fonction plus rapide que les IRA et une souplesse de gestion, empêche l'harmonisation interministérielle de la formation initiale des attachés et une présentation transparente de son coût global. Le ministère de l'intérieur s'est néanmoins engagé à mettre fin à l'organisation de recrutements directs à échéance de l'année 2020 pour rejoindre le dispositif de formation initiale interministériel et mutualisé des attachés d'administration d'État porté par le programme 148.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

Les charges à payer sont en légère augmentation (0,9 M€) par rapport à l'exercice précédent, tandis que les restes à payer sont en diminution (- 20 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 2017 et n'ayant pas donné lieu à un mandatement, s'élèvent à 67,6 M€ fin 2018, en légère augmentation de 0,9 M€ par rapport aux charges à payer fin 2017.

Tableau n° 4 : Charges à payer par programme (en M€)

| <i>Prog./ M€</i> | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------|-------------|-------------|-------------|
| 156 | 28,1 | 23,6 | 26,1 |
| 218 | 21,64 | 24,9 | 24,7 |
| 302 | 11,2 | 15,6 | 14,6 |
| 148 | 2,1 | 2,6 | 2,3 |
| Total | 63 | 66,7 | 67,6 |

Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers

1.4.2 Restes à payer

L'état des engagements non couverts par des paiements en fin d'exercice a diminué de 20,3 M€ entre 2018 et 2017.

Tableau n° 5 : Restes à payer en fin d'exercice (en M€)

| <i>Prog./M€</i> | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------|--------------------------|--------------|--------------|
| 156 | 390,7 | 382,7 | 461,5 |
| 218 | 393,5 | 397,0 | 301,5 |
| 302 | 146,9 | 142,5 | 139,1 |
| 148 | 51,4 | 26,2 | 27 |
| Total | 982,5³ | 948,4 | 928,1 |

Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers

³ 1069 M€ avant changement de périmètre en incluant les 87 M€ du programme 309

1.4.3 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 d'insoutenabilité n'est identifié pour les programmes de la mission.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Programme n°148

Sur le programme 148, la forte augmentation du coût complet d'un élève en IRA constitue le principal point d'attention. Estimé à 51 000€ en LFI pour 2018, le coût complet annuel d'un élève devrait s'élever en fin d'année à 60 000€. Cet écart est dû à l'ancienneté des candidats reçus au concours qui impacte leur niveau de rémunération, alors que celle-ci représente les deux tiers du coût complet.

La réforme de la scolarité, qui doit entrer en vigueur au 1^{er} septembre 2019, devrait néanmoins conduire à réduire le coût complet d'un élève en IRA. En effet, les élèves seront désormais affectés sur leur premier poste quatre mois plus tôt. Le coût complet supporté par les IRA devrait donc baisser mais ce mouvement sera compensé par la hausse des dépenses de personnel des employeurs.

2.2 Programme n°156

Au-delà des éléments exposés plus haut et notamment de la sur-exécution du schéma d'emplois en 2018, les éléments marquants de l'exécution 2018 sont, pour la DGFIP, la conduite de la réforme du prélèvement à la source et la poursuite du resserrement de son réseau territorial.

2.2.1 La conduite de la réforme du prélèvement à la source (PAS)

Priorité gouvernementale, la mise en œuvre du PAS constitue une tâche de grande ampleur qui a fortement sollicité les services de la DGFIP en 2018. Adoptée en loi de finances pour 2017, la réforme a fait l'objet d'un report d'une année et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Le déploiement de cette réforme a nécessité la conduite de lourdes adaptations des systèmes d'information fiscaux de la DGFIP. Outre ce chantier, l'adaptation des systèmes des collecteurs a également été nécessaire avec l'utilisation de la déclaration sociale nominative (DSN) comme vecteur du PAS et du dispositif PASRAU pour les collecteurs n'entrant pas dans le périmètre de la DSN. Ces travaux ont mobilisé la

DGFIP, notamment pour PASRAU dans la mesure où elle est organisme collecteur pour les agents publics. Les dépenses engagées en 2018 par la DGFIP, pour la mise en œuvre de la réforme se sont élevées en HT2 à 38,4 M€ en AE et 36,7 M€ en CP. Au total, le projet du PAS représente un coût d'investissement global estimé, en fin d'année 2018, à 178 M€, essentiellement concentrés sur 2017 et 2018. Ce montant est supérieur de 25 % à l'estimation initiale qui avait été faite avant report de la réforme au printemps 2017 et de 8 % par rapport à l'estimation qui en avait été faite à l'automne 2017 après report.

Tableau n° 6 : Évolution de l'estimation du coût total de mise en œuvre du PAS (entre mars 2017 et octobre 2018)

| <i>M€</i> | Estimation 1 Printemps 2017 | Estimation 2 Automne 2017 | Estimation 3 Automne 2018 | <i>Evolution estimation 1 / estimation 3</i> |
|--|--|--|--|--|
| <i>Investissement</i> | 140 | 165 | 178 | 21% |
| <i>Fonctionnement sur 2 années</i> | 31 | 30 | 34 | 9% |
| Total | 171 | 195 | 212 | 19% |

Source : données DGFIP, traitement Cour des comptes

La DGFIP, qui avait mis en place un dispositif de conduite de projet spécifique et un suivi de haut niveau⁴, est parvenue à conduire cette réforme dans les délais impartis et de façon satisfaisante. Le lancement du prélèvement à la source s'est déroulé tout au long du mois de janvier, sans dysfonctionnement majeur, en trois étapes. La première, début janvier, a concerné les pensions principales et complémentaires, les allocations chômage et les paies des salariés en « décalage de paie »⁵. La seconde, mi-janvier, avec le versement des avances de 60 % des crédits et réductions d'impôts et le prélèvement des premiers acomptes contemporains⁶. La troisième étape, fin janvier avec le prélèvement des salariés du secteur privé et public, ainsi que les retraités de l'État⁷. Il faudra néanmoins

⁴ Le dispositif prévoyait une réunion de pilotage mensuelle présidée par le ministre de l'action et des comptes publics.

⁵ 13,3 M de retraités du régime général (CNAV), 18 M de retraites complémentaires (AGIRC ARRCO), 3,2 M de pensionnés CCMSA, 2,2 M d'allocations chômage (Pôle Emploi) et 1,5 M de salariés en « décalage de paie ».

⁶ 8,8 M de foyers fiscaux ont reçu une avance directement sur leur compte bancaire pour un total de 5,5 Md€ (627 € par foyer en moyenne).

⁷ 25 M de salariés du secteur privé et public ; 2,3 M de retraités d l'État.

attendre que les opérations de déclaration et de régularisation soient effectuées en 2020 pour pouvoir dresser un bilan complet de la réforme.

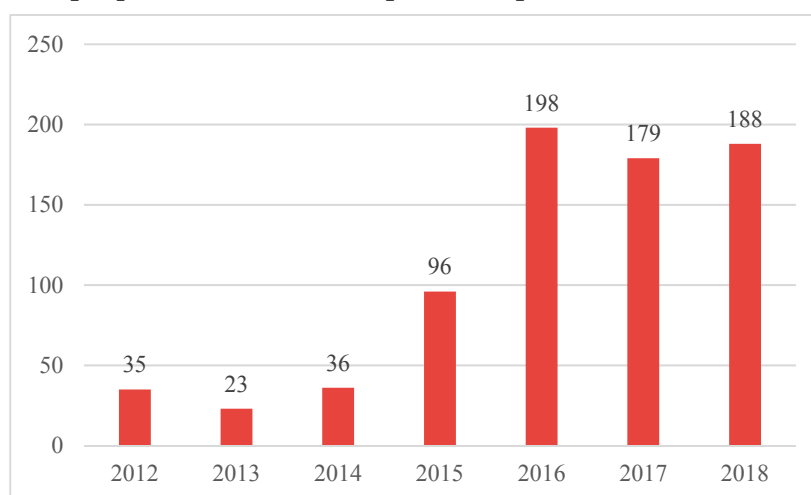
2.2.2 La poursuite du resserrement du réseau

Avec près de 4 000 implantations locales, la DGFIP dispose d'un des réseaux les plus vastes de la sphère publique. Pour faire face à la contraction continue des moyens, la DGFIP a engagé en 2016 une démarche de resserrement dénommée « adaptation des structures du réseau » (ASR).

La méthode retenue par la DGFIP est ascendante et pragmatique. La DGFIP ne diffuse pas d'orientations nationales quant à la nature des aménagements à opérer. Chaque année, les directeurs départementaux élaborent un schéma d'évolution du réseau pour l'année n+2. Ce schéma est soumis à la direction générale et au ministre lorsqu'il implique une fermeture de site. Après validation par la direction générale, les directeurs départementaux engagent les concertations locales auprès des élus.

Trois exercices ASR ont été menés, le premier pour une mise en œuvre en 2016, le second en 2017 et le troisième en 2018. Sur le dernier exercice, la démarche a permis la fusion de 188 services infra-départementaux, soit un niveau proche des deux années précédentes. Ce mouvement représente une diminution de 4 % du nombre total de trésoreries et de services des impôts.

Graphique n° 10 : Nombre de postes comptables fermés à la DGFIP



Source : Cour des comptes

Ce résultat a permis, en 2018, d'obtenir une réduction notable du nombre d'implantations locales de la DGFIP. Alors que le réseau avait été « gelé » entre la fusion et 2014, la démarche ASR a donc permis de relancer une dynamique de réforme.

Comme l'avait constaté la Cour dans son rapport sur la DGFIP, dix ans après sa création⁸, la démarche ASR apparaît toutefois atteindre limites la rendant inadaptée aux enjeux actuels de la DGFIP. L'absence de pluriannualité empêche toute prévisibilité pour les usagers et partenaires de la DGFIP. L'absence de schéma directeur assis sur des critères objectifs ne permet pas d'adapter la carte à l'évolution des charges. Les décisions sont ainsi prises de façon ponctuelle, au gré des circonstances, en particulier à l'occasion des départs en retraite d'agents affectés à des services devenus trop petits⁹. De plus, un nombre conséquent de fusions de services concerne des unités déjà localisées sur un même site, ne permettant pas d'obtenir d'économies d'échelle sur les coûts immobiliers. La méthode retenue, avec des allers-retours successifs vers le cabinet du ministre, conduisant souvent à ajourner des projets pourtant bien avancés, n'apparaît pas non plus optimale.

Le ministre de l'action et des comptes publics a néanmoins annoncé, à l'occasion de la discussion du PLF pour 2019, qu'un nouveau schéma d'implantations serait prochainement défini. Dénommé « géographie revisitée » ou « déconcentration de proximité »¹⁰, ce schéma vise à délocaliser une partie importante des effectifs d'Ile-de-France et des métropoles vers les territoires ruraux. Sa formalisation et sa déclinaison sont attendues dans le courant de l'année 2019.

2.3 Programme n°218

Les évolutions notables du programme 218 sur l'exercice écoulé concernent :

⁸ Cour des comptes, *La DGFIP dix ans après la fusion*, Rapport public thématique, juin 2018.

⁹ Ainsi, en Haute-Loire, les fermetures de trésoreries envisagées pour 2017 dépendaient davantage des perspectives de départs en retraite et de l'influence estimée des élus locaux concernés que de facteurs objectifs.

¹⁰ Déclarations de MM. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, sur le budget du ministère de l'action et des comptes publics, à l'Assemblée nationale le 14 novembre 2018.

- les économies réalisées sur la gestion immobilière avec, outre la suppression de 28 M€ de loyer budgétaire, une baisse de 15 M€ par renégociation ou non-renouvellement des baux ;
- la réduction progressive des emplois d'agents d'exécution au profit d'une hausse du nombre de cadres et la transformation de 34 emplois titulaires en agents contractuels ;
- la poursuite des efforts consentis en faveur des entités dont les missions montent en puissance : agence française anti-corruption, Tracfin et délégation interministérielle à la transformation publique (rattachée en 2018) ;
- le transfert des dépenses relatives au commissariat aux communications électroniques de défense au programme 134.

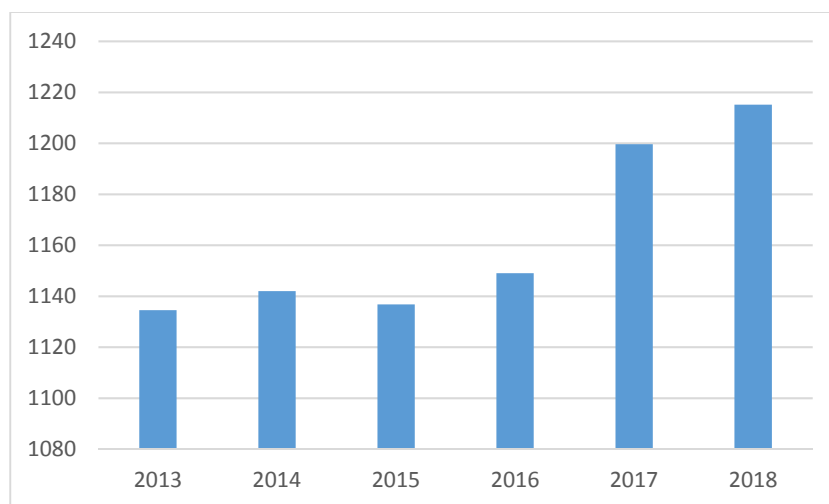
2.4 Programme n°302 : les effectifs de la DGDDI en hausse après plusieurs années de baisse

C'est au titre de cette partie sur l'évolution des effectifs de la douane, que la NEB GFPRH est désignée comme NEB prioritaire dans la lettre du Premier président du 16 octobre 2018 adressée au Président de la commission des finances de l'assemblée nationale.

2.4.1 Une masse salariale en augmentation, un schéma d'emploi respecté

Comme le montre le graphique ci-dessous, les dépenses de personnel, CAS compris, ont fortement progressé ces deux dernières années (+ 45,3 M€ en 2017 soit + 3,8 % et + 20,8 M€ en 2018 soit + 1,7 %). Cette hausse des dépenses de personnel s'inscrit dans le cadre du changement de tendance du schéma d'emplois depuis les attentats de novembre 2015.

**Graphique n° 11 : Programme 302, exécution des crédits du titre 2
(en M€)**



Source : secrétariat général des ministères économiques et financiers et DGDDI

Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, cette augmentation s'est réalisée parallèlement à une amélioration de la prévisibilité et du pilotage de la masse salariale, notamment du GVT, qui permet de prendre des mesures correctives en cours d'année. Au cours de ces dernières années, la DGDDI est, en effet parvenue, progressivement à rapprocher les crédits de masse salariale consommés de ceux votés en LFI, avec une sous-exécution 0,4 % de la masse salariale depuis trois ans.

En 2018, le décalage dans le temps de dépenses non réalisées en 2017 a pesé sur la gestion (mesures d'accompagnement des restructurations, revue et mise en œuvre du protocole parcours professionnels, carrières, rémunérations (PPCR) pour les cadres A).

Tableau n° 7 : Dépenses de personnel de la Douane en prévision et en exécution (hors CAS Pensions)

| En M€ | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| LFI | 789,2 | 785,4 | 788,1 | 791,4 | 788,9 | 800,9 | 829,2 | 846,5 |
| Exécution | 797,7 | 798,4 | 798,4 | 795,0 | 791,0 | 797,5 | 826,2 | 840,7 |
| Écart (M€) | 8,6 | 13,0 | 10,3 | 3,6 | 2,1 | -3,4 | -3,0 | -5,8 |

| En M€ | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------|------|------|------|------|------|-------|-------|--------|
| Écart (%) | 1,1% | 1,7% | 1,3% | 0,5% | 0,3% | -0,4% | -0,4% | -0,7 % |

Source : Cour des comptes

Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, la DGDDI améliore chaque année depuis 2012 le respect du son schéma d'emploi.

Tableau n° 8 : Schéma d'emplois de la DGDDI (ETP)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|
| LFI | -371 | -61 | -314 | -215 | 285 | 250 | 200 |
| Réalisé | -288 | -109 | -344 | -233 | 285 | 250 | 201 |
| Écart | -83 | 48 | 30 | 18 | 0 | 0 | 1 |

Source : DGDDI

Lecture : un écart négatif indique la non réalisation de l'objectif

Trois types de raisons expliquent cette amélioration :

- les créations de poste affectés à la lutte anti-terroriste et au Brexit qui ont desserré la contrainte (voir infra) ;
- les départs à la retraite ont été mieux anticipés sous l'effet de la stabilisation de l'environnement réglementaire¹¹ comme le montre le tableau ci-dessous ;
- la dématérialisation de certaines procédures et la réorganisation du réseau territorial qui ont permis de réaliser des économies d'emplois ;
- un meilleur pilotage infra-annuel, comme indiqué ci-dessus.

Tableau n° 9 : Évolution du nombre de départs en retraite et de primo-recrutements (ETP) entre 2011 et 2018

| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------|-----------|------|-------|-------|------|------|------|------|------|
| Flux de départs en retraite | LFI | 600 | 600 | 660 | 553 | 515 | 496 | 518 | 494 |
| | Réalisé | 676 | 512 | 492 | 518 | 490 | 488 | 499 | 539 |
| | Écart ETP | 76 | -88 | -168 | -35 | -25 | -8 | -19 | 45 |
| | Écart (%) | 12 | -14,7 | -25,5 | -6,3 | -4,9 | -1,6 | -3,7 | 9 |

¹¹ Fin en 2017 de la montée en régime de l'augmentation de l'âge légal de départ à 62 ans prévu par la réforme des retraites de 2010).

| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------------|-----------|------|------|-------|-------|-------|------|------|------|
| <i>Flux de primo recrutements</i> | LFI | 333 | 327 | 720 | 373 | 393 | 874 | 861 | 749 |
| | Réalisé | 384 | 326 | 446 | 267 | 325 | 867 | 820 | 784 |
| | Écart | 51 | -1 | -274 | -106 | -68 | -7 | -41 | 35 |
| | Écart (%) | 15,3 | -0,3 | -38,1 | -28,4 | -17,3 | -0,8 | -4,8 | 5 |

Source : DGDDI

En effet, la DGDDI qui compte environ 840 implantations cherche regrouper les bureaux qui ne disposent pas de la taille critique pour accomplir leurs missions de manière optimisée. Depuis 5 ans, le réseau de la douane s'est réduit avec 54 fermetures de sites. Une vingtaine supplémentaire est en cours de fermeture. Le resserrement du réseau comptable, mesure prévue par le projet stratégique douane (PSD), s'étale par ailleurs entre 2017 et fin 2019.

Enfin, la douane a favorisé le développement de la dématérialisation (+ 34 % du budget informatique de la Douane entre 2012 et 2017).

La DGDDI, à l'inverse de la DGFIP, ne s'est pas à ce stade engagée dans la mise au point d'un contrat de performance avec la direction du budget pour des raisons tenant notamment au contexte du Brexit.

2.4.2 La reprise des créations d'emploi commandées par le contexte international

Les effectifs de la Douane ont diminué entre 2008 et 2015 (- 11,7 %), puis ils ont augmenté entre 2015 et 2017 (+ 2,6 %) sous l'effet du plan de lutte contre le terrorisme (PLAT) et de la sécurisation des frontières puis désormais de la prise en compte des conséquences du Brexit. Pour faire face à ces missions nouvelles, des plans de recrutement décrits dans le tableau ci-dessous ont été annoncés par l'exécutif.

Tableau n° 10 : Créations d'emploi annoncées depuis 2009

| Missions nouvelles | Nombre de créations d'emplois annoncées |
|--------------------------|---|
| Taxe poids lourds (2009) | 83 |
| PLAT 1 (18/3/2015) | 70 (35 en 2015 et 35 en 2016) |
| PLAT 2 (16/11/2015) | 1000 (500 en 2016 et 500 en 2017) |

| | |
|---------------------|---|
| Brexit (23/6/ 2016) | 700 (250 en 2018, 350 emplois en 2019 et 100 en 2020) |
| Total | 1853 |

Source : Cour des comptes

Ces annonces d'affectations d'emplois supplémentaires dédiés à ces missions prioritaires ont été assurées par des redéploiements et par des créations nettes d'emplois.

□ La gestion de la taxe poids lourds : La baisse des effectifs du programme 302 s'est poursuivie entre 2008 et 2015 en dépit de la création de 83 emplois prévus pour gérer la taxe poids lourds et qui sont devenus pérennes après l'abandon de cette taxe. Le service national douanier chargé de la fiscalité routière (SNDFR) créé à Metz à cette occasion a été reconverti en vue de traiter les autres taxes sur la fiscalité routière antérieurement confiées à la douane (taxe spéciale sur certains véhicules routiers – TSVR) et taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) payée par les transporteurs

□ Le plan de lutte contre le terrorisme (PLAT) : Le PLAT 1 pour lutter contre le financement du terrorisme et collecter des renseignements, présenté le 18 mars 2015, a autorisé la DGDDI à recruter 35 ETP chaque année en 2015 et 2016. En fait 45 emplois ont en fait été redéployés dès 2016 et 25 en 2017. Ces emplois, qui correspondaient à une moindre suppression que celle initialement prévue, ont été répartis comme suit entre les différentes missions :

Tableau n° 11 : Les affectations des agents recrutés au titre du PLAT 1

| <i>Affectations</i> | ETP |
|--|------------|
| <i>Centres opérationnels douaniers terrestres (CODT) et contrôle du fret express et postal</i> | 35 |
| <i>Unité d'information Passagers – Passenger Name Record (UIP PNR)</i> | 20 |
| <i>DNRED</i> | 15 |
| <i>Total</i> | 70 |

Source : DGDDI – Mise en forme Cour des comptes

Avec le PLAT 2 destiné à renforcer la sécurisation des frontières, annoncé le 16 novembre 2015 par le Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, 1 000 postes de douaniers, prioritairement orientés vers la branche surveillance, devaient être créés sur les exercices 2016 et 2017. 500 emplois nets (55 % de catégorie C, 35 % de catégorie B et 10 % de catégorie A) ont été créés sur deux exercices budgétaires : 250 ETP en LFI 2016 et 250 en LFI 2017, permettant à la douane de retrouver à la fin de l'année 2017 un niveau d'emploi proche de celui de l'année 2011 à 10 ETP près (17 078 ETP).

Ces emplois sont encore en cours de déploiement compte tenu des délais de formation. À la date du 31 décembre 2018, les effectifs déjà déployés au titre du PLAT 2 se répartissaient comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 12 : Effectifs affectés au titre du PLAT 2 au 31/12/2018

| <i>Affectations</i> | ETP |
|--|------------|
| Directions territoriales en charge du contrôle des franchissements des frontières terrestres | 300 |
| direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) | 50 |
| Brigades chargées des contrôles de sûreté ferroviaire | 40 |
| Contrôle des flux postaux et de fret express des marchandises | 30 |
| Contrôle de sites aéroportuaires | 20 |
| Services d'orientation et de ciblage des contrôles | 7 |
| Total | 447 |

Source : DGDDI – Mise en forme Cour des comptes

Le Brexit : Faisant suite au référendum britannique sur le Brexit du 23 juin 2016 et au rétablissement probable des formalités et contrôles aux frontières avec le Royaume-Uni, la DGDDI a obtenu la création de 700 ETP faire face aux nouvelles obligations de contrôle à la frontière avec le Royaume-Uni qui pèseront sur l'ensemble des missions douanières (protection du territoire, dédouanement, fiscalité). : 250 emplois supplémentaires ont été inscrits en LFI 2018, 350 emplois sont prévus en 2019 et 100 supplémentaires en 2020.

Le besoin de 700 ETP supplémentaires a été évalué à partir de la prévision de l'augmentation des flux de personnes et de marchandises à contrôler sur les différents points d'entrée et de sortie du territoire national (ports de la manche, tunnel sous la Manche...). En ce qui concerne les opérations de surveillance, ces évaluations reposent sur une évaluation du nombre de poids lourds, conteneurs et personnes traversant la Manche, d'un taux de contrôle moyen de 4% et d'un temps moyen d'un contrôle (15 mns par deux agents soit 30 mns). Sur la base d'un temps de travail annuel d'un douanier de 1 563 heures annuelles pour un emploi de surveillance, ce calcul aboutit à 370 emplois auxquels sont ajoutés 18 emplois au titre de la gestion des bordereaux de vente en détaxe. Le besoin pour les opérations de surveillance a donc été estimé à 388 ETP.

En ce qui concerne les opérations de dédouanement, le besoin a été calculé en tenant compte de la progression attendue de la part des pays tiers dans la valeur totale des importations et des exportations du fait du « basculement » du Royaume-Uni dans les pays tiers. Sur la base des chiffres de 2014¹², la part des importations des pays tiers passerait de 42,5 % à 46,4 % après le Brexit et celle des exportations de 40,9 % à 48,1 %. Ces augmentations appliquées aux effectifs en charge des opérations commerciales avec les pays tiers conduit à un besoin de 270 d'emplois supplémentaires auxquels s'ajoutent 7 emplois pour le dispositif ICS (*Import Control System*), 21 ETP pour la gestion du transit et 5 emplois pour les mouvements des accises qui devront donner lieu au dépôt de déclarations en douane. Au total, l'impact du Brexit est estimé à 303 emplois en ce qui concerne les opérations commerciales.

À ces besoins « métier », s'ajoutent des besoins d'effectifs supplémentaires pour les fonctions support sur la base d'un ratio « gérants/ gérés » de 3%, ce qui conduit à une demande globale arrondie à 700 ETP.

Ce volume de recrutement est proche de celui envisagé aux Pays-Bas (de 750 à 930 agents). 500 agents sur les 700 doivent être affectés dès

¹² Évaluation établie par la DGDDI en août 2017

la fin du mois de mars 2019, plus spécifiquement dans les Hauts de France et dans les grandes plateformes portuaires et aéroportuaires.

□ Rétablissement des contrôles aux frontières Schengen et la gestion de la TICFE : l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) le 1/1/2016 et du nouvel article 8-2 du Code frontières Schengen le 7 avril 2018 rétablissant des contrôles aux frontières a impacté la douane. Ces missions nouvelles lui ont été confiées sans effectifs complémentaires. Les besoins en ressources humaines pour les assumer n'ont pas été évalués par la DGDDI.

2.4.3 Des effets significatifs sur la structure de l'emploi

Ces recrutements, ciblés sur les catégories C, ont permis d'endiguer la baisse du poids de cette catégorie dans les effectifs de la douane. Sur la période, la part des cadres, passée de 22,6 % en 2011 à 25,6 % en 2018, s'est sensiblement accrue.

Tableau n° 13 : Pourcentage des effectifs de la DGDDI par catégorie

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| A | 22,6% | 24,1% | 32,6% | 25,3% | 25,7% | 2,7% | 25,5% | 25,6 % |
| B | 41,9% | 42,4% | 43,2% | 43,5% | 43,7% | 43,4% | 43,7% | 43,80 % |
| C | 35,5% | 33,5% | 32,2% | 31,2% | 30,6% | 30,8% | 30,9% | 30,40 % |
| <i>Total (en ETP)</i> | 17 154 | 16 806 | 16 775 | 16 520 | 16 216 | 16 258 | 16 641 | 16 776 |

Source : DGDDI

Ils ont également renforcé la part des effectifs dédiés à la surveillance des flux de personnes et de marchandises et à la sécurité de l'espace national.

Tableau n° 14 : Répartition des effectifs de la DGDDI par activité

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Surveillance, sécurité | 50,3% | 50,2% | 50,4% | 50,5% | 50,7% | 50,9% | 51,3% | 52,7 % |
| Échanges internationaux | 20,0% | 19,2% | 18,9% | 18,7% | 18,6% | 17,9% | 18,1% | 17,1 % |
| Fiscalité | 11,5% | 11,9% | 12,2% | 12,1% | 11,9% | 11,7% | 11,2% | 10,9 % |
| Soutien services opérationnels | 18,2% | 18,7% | 18,4% | 18,7% | 18,8% | 19,4% | 19,4% | 19,3 % |

Source : DGDDI

En conclusion, si le contexte international conduit la douane à renforcer de manière significative les personnels affectés à ces missions, à hauteur de 517 agents au titre de la lutte contre le terrorisme et de 500 agents dans le cadre de la préparation du Brexit, à la date de la présente note, ce renforcement n'a pas conduit à un nombre de créations nettes d'emplois strictement équivalent. La Douane connaît en effet parallèlement à ces évolutions d'autres réformes qui réduisent les besoins en personnel, telles que la dématérialisation de ses procédures et le resserrement de son réseau de bureaux (54 fermetures depuis 5 ans) et de recettes.

La signature à terme avec la direction du Budget d'un contrat de transformation affichant une cible de réduction d'emplois à l'horizon 2022 devrait participer à la transparence de cette balance entre besoins nouveaux et restructurations.

3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L’EVALUATION BUDGETAIRE D’ENSEMBLE

3.1 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 promouvoir à l’adhésion à un centre de gestion ou une association agréée pour certains contribuables particuliers. Elles représentent un enjeu budgétaire faible. Leur coût, qui était en recul en 2017, du fait de la diminution de seconde dépenses fiscale, a connu une nouvelle augmentation cette année, passant de 59 M€ en 2017 à 76 M€ en 2018.

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^{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 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.

Comme elle l’a déjà signalé au titre des exercices précédents et dans un référé de juillet 2017¹³, 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. Cette recommandation a été satisfaite car dans la LFI pour 2019, la dépense fiscale est désormais rattachée au programme 204.

¹³ 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

Tableau n° 15 : Coût budgétaire des dépenses fiscales rattachées à la mission

| Dépense fiscale | Objectif | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|--|------|------|------|------|
| 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 | 14 | 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 | 52 | 54 | 45 | 76 |
| TOTAL | | 65 | 68 | 59 | 90 |

Source : Annexe au PLF 2019, Évaluation des voies et moyens

3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

Aucune taxe affectée n'est rattachée à la mission.

Les opérateurs de la mission, l'ENA et les IRA, sont analysés au paragraphe 1.3.5.

3.3 Les fonds sans personnalité juridique

Il n'existe pas de fonds sans personnalité juridique sur la mission.

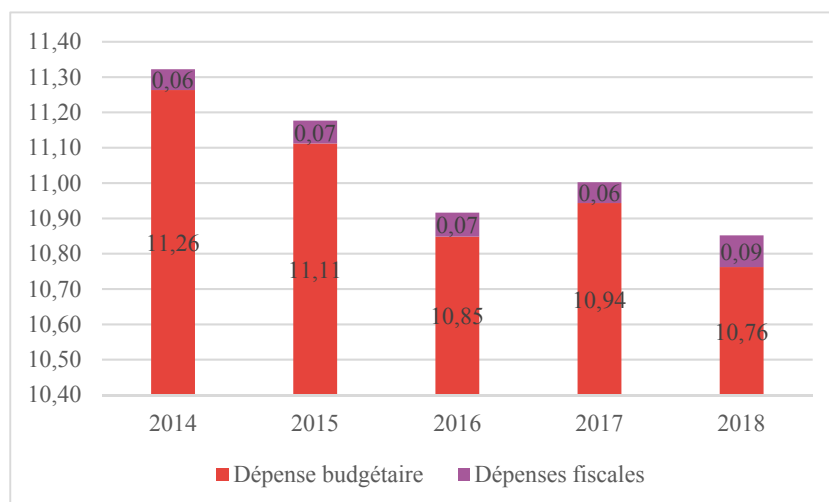
3.4 Les programmes d'investissements d'avenir

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€.

3.5 Une dépense totale en baisse sur cinq ans

La dépense totale est composée à hauteur de 99 % de crédits budgétaires. En l'absence de taxes affectées et de fonds sans personnalité juridique, seules deux dépenses fiscales complètent les crédits budgétaires et elles sont d'un faible montant. La dépense totale représente donc 10,85 Md€ en 2018, soit un montant inférieur de 4,3 % à celui enregistré en 2014. À l'exception de 2017, les dépenses baissent chaque année.

Graphique n° 12 : Dépense budgétaire, extrabudgétaire et fiscale 2011-2019 (Mds €)



Source : Cour des comptes

3.6 L'analyse de la performance

3.6.1 L'harmonisation des indicateurs de fiscalité des entreprises des programmes 156 et 302

Les NEB 2015, 2016 et 2017 avaient recommandé une convergence de la typologie des trois types d'indicateurs concernant la fiscalité des entreprises des programmes 156 et 302. Dans le PAP 2018 de la mission, les travaux d'harmonisation menés par le ministère ont conduit à unifier la méthode de calcul et à modifier le périmètre d'un de ces indicateurs. L'indicateur de mission « coût de collecte des recettes douanières et fiscales » (ou « coût d'intervention ») mesure désormais les gains de

productivité (frais engagés pour recouvrer 100 euros de recettes) des deux programmes 156 et 302.

En revanche, comme indiqué dans le tableau ci-dessous, deux types d'indicateurs - civisme fiscal et contrôle des fraudes graves - ne sont pas harmonisés. 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.

Tableau n° 16 : Indicateurs divergents de fiscalité des entreprises entre les programmes 156 et 302

| Types d'indicateurs | Intitulés des indicateurs | Méthodes de calculs |
|---|--|--|
| Indicateurs de civisme fiscal | P. 156 : « taux de recouvrement spontané des impôts des professionnels (hors contrôle fiscal)» | Ratio d'usagers professionnels s'acquittant de leurs obligations déclaratives dans les délais |
| | P. 302 : « indice de civisme fiscal » | Ratio entre le montant des créances payées à la date d'échéance et le montant total des créances dues |
| Indicateurs de contrôle des fraudes fiscales graves | P. 156 : «Pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus caractérisées» | Ratio entre le total des opérations de contrôle fiscal et celles ayant détecté des cas de fraude les plus graves |
| | P. 302 : « Nombre de contentieux fiscaux à enjeu» | Ratio entre les contrôles positifs de dédouanement et ceux ayant donné lieu à un contentieux supérieur à 3 500 € |

Source : Cour des comptes à partir des projets annuels de performance

L'harmonisation des indicateurs de fiscalité des entreprises des programmes 156 et 302 figure parmi la liste des 50 recommandations sur lesquelles le référé du Premier président de la Cour des comptes sur les

notes d'exécution budgétaire de juillet 2017¹⁴, a attiré l'attention du ministre de l'action des comptes publics.

Conformément à la réponse du ministre du 27 octobre 2017 de l'action et des comptes publics au référé, les deux directions ont indiqué à la Cour en février 2018 puis en février 2019 qu'elles envisageaient de travailler sur l'indicateur mesurant le civisme fiscal des entreprises à partir de la situation actuelle décrite dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 17 : Données à harmoniser en matière de civisme fiscal

| | Programme 156 | Programme 302 |
|---------------------|--|--|
| <i>Numérateur</i> | Montant des paiements acquittés spontanément et des recouvrements au titre de ces prises en charge | Montant des créances payées à la date d'échéance |
| <i>Dénominateur</i> | Total des charges brutes de l'année hors contrôle fiscal (paiements intervenus spontanément + créances correspondant aux déclarations non accompagnées du paiement,) | Montant total des créances dues |

Source : Cour des comptes à partir des projets annuels de performance

Ce travail conjoint, annoncé en octobre 2017, n'a pas encore abouti. L'indicateur commun sur le civisme fiscal est annoncé pour le PAP 2020 sous la forme d'un nouvel indicateur sur lequel les deux directions se sont mises d'accord et qui s'intitulera "*taux brut de recouvrement dans l'année des créances non contentieuses des professionnels (hors opérations de contrôle)*". Dans l'attente, la recommandation est maintenue.

Les indicateurs d'efficacité du recouvrement qui ont été longtemps divergentes ne sont désormais plus concernés par l'harmonisation puisque la DGDDI a supprimé l'indicateur qu'elle avait dans ce domaine. Le « taux net de recouvrement DGFIP en droits en pénalités sur créances de contrôle fiscal (CFE et CSP) prises en charge en N-1 » du programme 156 ne dispose plus de son équivalent sur le programme 302 « montant des droits et taxes redressés » qui figurait dans les PAP antérieurs.

¹⁴ 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

Recommandation n°3 : (Direction générale des finances publiques et direction générale des douanes et droits indirects): Faire converger la typologie des indicateurs de fiscalité des entreprises des programmes 156 et 302 (recommandation de 2015, 2016 et 2017 reconduite).

3.6.2 L'utilité des indicateurs de la mission

3.6.2.1 Utilisation stratégique

Pour le programme 148 : l'indicateur des dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA sera utilisé dans le cadre de la réforme du recrutement et de la formation initiale des attachés d'administration lancée à l'automne 2017 et qui prendra effet à partir du 1er septembre 2019.

Pour le programme 156, les résultats constatés au 31 décembre 2017 ont été exploités pour distinguer les actions 2018 prioritaires et celles pour lesquelles il convenait de laisser le temps aux réformes organisationnelles de produire leurs effets. Par exemple, compte tenu de la mise en place en 2017 des pôles d'évaluation domaniale, la cible de l'indicateur concerné (taux de respect du délai d'un mois, hors délais négociés, pour la réponse aux demandes d'évaluation réglementaires adressées aux services du Domaine) n'a pas été modifiée.

Pour le programme 218, les indicateurs sont utilisés à des fins exclusivement stratégiques comme baromètre des fonctions supports. L'indicateur 1.1 mesurant la qualité des objectifs, des indicateurs et de la JPE des programmes du budget de l'État est venu alimenter les réflexions conduites dans le cadre du chantier transversal Action Publique 2022 sur la gestion budgétaire et comptable qui vise à responsabiliser les gestionnaires et à améliorer l'information budgétaire. Les premières mesures concrètes pouvant être citées sont la suppression de la CAC qui s'avérait peu pertinente pour les parlementaires, et le lancement d'une réflexion sur les maquettes des PAP et des RAP pour les rendre plus simples et plus pertinentes. Les résultats de l'indicateur 3.5 calculant le ratio d'efficacité de la gestion immobilière ont servi de base, parmi d'autres éléments, à l'élaboration du SPSI 2019-2023 des bâtiments d'administration centrale de Bercy dont l'un des axes prioritaires vise à optimiser les surfaces occupées par les services. L'indicateur 3.4 qui détermine le ratio d'efficacité bureautique est venu enrichir les réflexions relatives à l'élaboration du plan de transformation numérique du ministère

dont l'un des objectifs prioritaires consiste en la mise en place de l'environnement de travail numérique de l'agent (ETNA). Enfin, les données issues de l'indicateur 2.1 établissant la part des agents ayant bénéficié de prestations d'action sociale dans les secteurs de la restauration, de l'aide au logement et des séjours vacances pour enfants et adolescents est venu enrichir les réflexions actuellement conduites sur l'amélioration et la modernisation de l'offre de service pour mieux la cibler sur les attentes des bénéficiaires.

Pour le programme 302, certains indicateurs sont utilisés de manière structurelle pour accompagner les réformes et mesurer l'efficacité de nouveaux outils ou modalités de gestion. Ainsi, l'indicateur relatif au « taux de contrôle positif en matière de dédouanement » est pour s'assurer des effets de la stratégie de la DGDDI en matière d'organisation et de programmation des contrôles (création des cellules de renseignement et de pilotage des contrôles, montée en puissance du service national d'analyse de risque et de ciblage...). Le suivi de l'indicateur « part des contrôles des unités maritimes effectués sur ciblage » permet de suivre l'appropriation progressive des nouveaux outils de ciblage par les directions régionales garde-côtes. Le taux de satisfaction des usagers et le taux de dématérialisation du dédouanement (restitués une fois par an), le « coût de la collecte des recettes douanières » et « l'indice de civisme fiscal » servent de points d'appui pour impulser les chantiers de dématérialisation des formalités déclaratives et des modalités de paiement des droits et taxes.

3.6.2.2 Utilisation opérationnelle

Les indicateurs opérationnels sont suivis au moins mensuellement par les bureaux métiers de l'administration centrale et les services déconcentrés grâce à des applications qui les rendent accessibles en ligne et les mettent à jour automatiquement. Chaque structure peut ainsi suivre et piloter ses résultats et se comparer avec d'autres. Des tableaux de bord périodiques font ressortir des points nécessitant d'alerter les services sur une nécessaire mobilisation sur un thème donné (sous la forme d'instructions, d'interventions lors de séminaires...). Ces indicateurs sont également examinés dans le cadre du dialogue de gestion entre administration centrale et services déconcentrés.

Pour le programme 148 : Les deux indicateurs de performance relatifs à l'action sociale interministérielle qui portent sur les coûts facturés par les prestataires est utilisé dans le choix de ces derniers. Cet élément de coût a été particulièrement analysé lors de la passation des marchés chèques-vacances et de l'aide à l'installation des personnels en 2018. Leur suivi est, en outre, un élément clé dans la programmation des réservations

de places de crèche. La baisse du coût moyen annuel de réservation permet en effet, à coût constant, d'envisager la réservation de nouvelles places.

Pour le programme 156 : Les indicateurs de performance sont accessibles dans un infocentre spécifique (Opéra). En outre, ils font l'objet d'un tableau de bord trimestriel à destination du Directeur général, permettant de commenter les évolutions les plus significatives ainsi que de détailler, le cas échéant, les leviers mis en œuvre et les plans d'actions déclinés par métier tels que la promotion de la dématérialisation auprès des ordonnateurs du secteur public local.

Pour le programme 302, au niveau de l'administration centrale, certains indicateurs sont utilisés en continu à des fins de pilotage stratégique et de suivi d'activité, de façon quasi-quotidienne (lutte contre la fraude notamment). Au niveau déconcentré, les chefs de circonscription et cadres locaux utilisent ces données pour orienter l'action et les méthodes des services placés sous leur autorité (animation de réunions, tableaux de bord périodiques, instructions locales ciblées, élaboration de plans d'action).

Tel est le cas des indicateurs « intensifier la lutte contre la fraude et renforcer la protection du consommateur » : ainsi, les indicateurs « nombre de contentieux à enjeu en matière de lutte contre la fraude », « nombre d'organisations criminelles démantelées par la douane judiciaire », « nombre de contentieux à enjeu en matière de contrefaçon » et « nombre de contentieux en matière de protection du consommateur », qui ont débouché en 2018 sur des instructions de contrôles en matière de tabac. L'indicateur « nombre de contentieux fiscaux à enjeu », a conduit l'administration centrale à solliciter une étude approfondie auprès des directeurs interrégionaux en milieu d'année 2018. Les résultats de l'indicateur « part des opérations du commerce extérieur bénéficiant de la certification douanière européenne d'opérateur économique agréé », ont conduit à la diffusion d'instructions pour favoriser la mobilisation des services pour la délivrance des autorisations et de leur révision dans le cadre du code des douanes de l'Union.

**Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour
des comptes en lien avec les politiques publiques
concernées par la NEB**

- ***La DGFIP dix ans après la fusion***, rapport public thématique, juin 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-06/20180620-rapport-DGFip-10-ans-apres-fusion.pdf>
- ***Les missions fiscales de la Douane***, rapport public annuel, février 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/11-missions-fiscales-Douane-Tome-2.pdf>
- ***Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer***, rapport public annuel, février 2018. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/02-remises-transactions-matiere-fiscale-Tome-1.pdf>
- ***Les rémunérations de l'encadrement supérieur du ministère de l'économie et des finances***, référé, décembre 2017 <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171220-refere-S2017-2824-remunerations-Bercy.pdf>
- ***Les régularisations d'avoirs à l'étranger***, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2017, <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/40412>
- ***La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP***, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, janvier 2017 <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170201-rapport-gestion-fiscalite-directe-locale-dgfip.pdf>
- ***Le renouvellement des moyens aériens et navals de la Douane: des échecs répétés et coûteux, une mutualisation à imposer***, rapport public annuel, février 2017, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/13-renouvellement-moyens-aeriens-et-navals-douane-Tome-1.pdf>
- ***La lutte contre la fraude fiscale : des progrès à confirmer***, rapport public annuel, février 2016. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/09-lutte-contre-fraude-fiscale-RPA2016-Tome-2.pdf>

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

| N° 2017 | Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017 | Réponse de l'administration | Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre* |
|---------|--|--|---|
| 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). | Le ministère indique que la répartition des suppressions d'emplois lors de la préparation du budget est effectivement fondée 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. Ces éléments étant toutefois soumis à des aléas forts en gestion, leur publication en PAP ou même en RAP n'est pas souhaitable. | Refus |
| 2** | Faire converger la typologie des indicateurs de fiscalité des entreprises des programmes 156 et 302 (recommandation de 2015 reconduite). | Seul l'indicateur de mission « coût de collecte des recettes douanières et fiscales » dit « coût d'intervention » est harmonisé. Pour les deux autres indicateurs proches, qui concernent la mesure du civisme fiscal et le contrôle des infractions significatives, les indicateurs divergent toujours en termes de libellé et de modalités de calcul ; les deux directions annoncent depuis fin 2017, un travail d'harmonisation de l'indicateur mesurant le civisme fiscal des entreprises. Selon elles, il devrait figurer dans le PAP 2020. | Mise en œuvre incomplète |

| | | | |
|---|---|--|---------------------------------|
| 3 | Résorber en 2017 le report de charges d'un trimestre du RAVGDT (recommandations 2015 et 2016 renouvelées). | Les contributions au RAVGDT au titre des 3e et 4e trimestres 2017 ont été mises en paiement en 2018 de sorte que la dette au RAVGDT (8 M€) a été apurée au moment où le financement budgétaire de ce régime par le programme 302 a été remplacé par une partie de la taxe sur le produit des droits de consommation sur les tabacs. Dès lors, la recommandation de la Cour n'a plus lieu d'être | Totalement mis en œuvre |
| 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). | En réponse à cette recommandation, le secrétariat général des ministères économiques et financiers met en avant le respect par le ministère de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 qui prévoit que le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus. Cette nouvelle disposition est effectivement respectée dans la LFI pour 2019 et s'est également traduite en loi de finances rectificative pour 2018 par un abaissement du plafond d'emplois de 1 472 ETPT pour le ramener à 125 064 ETPT, de sorte que l'écart entre le plafond révisé et la consommation effective a été limité, in fine, à 1,6 % en 2018. Néanmoins, cette règle ne permet pas de résorber l'écart structurel existant entre les plafonds d'emplois et les dépenses de personnel. La | Mise en œuvre incomplète |

| | | | |
|------------|---|---|---------------------------------|
| | | recommandation est donc reprise mais également modifiée pour intégrer ces éléments d'amélioration. | |
| 5** | Rattacher la dépense fiscale DF160302 au programme 204 – Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins (recommandation 2014, 2015, 2016 et 2017 reconduite). | Dans le PLF 2019, la dépense fiscale en question est rattachée au programme 204. | Totalement mise en œuvre |
| 6 | Ne pas utiliser les écarts entre la prévision de départs en retraite et la réalisation pour procéder à des recrutements. | En 2018, les départs à la retraite ont à nouveau été très largement supérieurs à la prévision (+ 500). La DGFIP a souhaité les compenser en recrutant en fin d'année mais elle n'a pas pu le faire car les candidatures aux concours ont été très inférieures aux attentes, aussi bien en volume qu'en qualité. | Totalement mise en œuvre |

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

