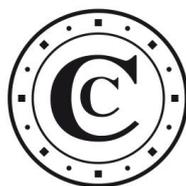


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Gestion des finances publiques »

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	15
I - UNE PROGRAMMATION INITIALE STABLE À PÉRIMÈTRE CONSTANT.....	15
II - DES MOUVEMENTS EN GESTION PLUS NOMBREUX ET PLUS IMPORTANTS	16
III - UNE CONSOMMATION EXCÉDANT LA PRÉVISION INITIALE EN RAISON DES MESURES SALARIALES DÉCIDÉES EN 2022	19
A - Des dépenses de la mission en hausse à périmètre constant	19
B - Des dépenses de personnel prépondérantes au sein de la mission	22
C - Des dépenses de fonctionnement au-delà de la LFI, notamment en informatique, une prévision perfectible des dépenses d'investissement	28
D - Des dépenses d'investissement en hausse par rapport à 2021 mais continûment en-deçà des prévisions en LFI.....	29
E - Un retour à la normale des dépenses d'intervention après la crise sanitaire	31
IV - UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE SOUTENABLE, MALGRÉ LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES CHARGES ET RESTES À PAYER	31
V - UNE INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT À MIEUX APPRÉHENDER	33
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	35
I - PROGRAMME N° 156 - GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL.....	35
A - La poursuite de la transformation du réseau territorial selon le calendrier prévu	36
B - La modernisation des systèmes d'information : une priorité stratégique qui nécessite un pilotage resserré	37
C - L'harmonisation des indicateurs du COM et des objectifs de performance budgétaire	39
II - PROGRAMME N° 302 - FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES	40
A - Un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens de la Douane à fiabiliser.....	40
B - L'impact de l'évolution des missions et du réseau de la Douane sur les emplois du programme 302	42
C - Un soutien aux débiteurs de tabac axé sur la perte de chiffres d'affaires davantage que sur la reconversion.....	43
III - PROGRAMME N° 218 – CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES.....	44
A - Des dépenses énergétiques imprévues	46
B - Des projets informatiques nombreux et en retards	46
CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES.....	49
I - DEUX DÉPENSES FISCALES DE MONTANTS LIMITÉS MAIS EN AUGMENTATION ...	49
II - LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES DE LA MISSION PAR LES DIFFÉRENTS FONDS ET PLANS.....	51
III - UNE DÉPENSE TOTALE EN LÉGÈRE AUGMENTATION DEPUIS DEUX ANS.....	51

ANNEXES	53
ANNEXE N° 1. LISTE DES PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COUR DES COMPTES EN LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNÉES PAR LA NEB	54
ANNEXE N° 2. SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU TITRE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2021.....	55

Synthèse

La mission *Gestion des finances publiques* (GFP) regroupe la plus grande partie des effectifs du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN), avec 114 119 emplois en 2022.

Elle se compose de trois 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 sous la responsabilité des deux grandes directions à réseau du MEFSIN (la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour le programme 156 et celle des douanes et droits indirects (DGDDI) pour le programme 302). Ces deux programmes représentent l'essentiel des crédits de paiement consommés (91,3 %) et des emplois (95,9 %) de la mission pour 2022. Le programme 218 –*Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, qui finance des politiques de coordination interministérielle ou de soutien sur le périmètre ministériel, représente moins de 10 % des dépenses. Compte tenu du poids prépondérant des dépenses de personnel (82,7 % des dépenses de la mission en 2022), la gestion de la masse salariale représente le principal enjeu de cette mission.

La mission a été marquée par plusieurs évolutions de périmètre en 2022, liées au transfert des crédits de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) du programme 218 de la mission *Gestion des finances publiques* à différents programmes de la mission *Transformation et fonction publiques*. Une fois ces dépenses retraitées, les crédits ouverts en LFI pour 2022 (9 995 M€ en CP) sont stables par rapport à ceux de la LFI pour 2021 (- 0,3 %).

Une consommation supérieure à la prévision, tant pour les dépenses de personnel que de fonctionnement

L'exercice 2022 est caractérisé par une hausse significative des mouvements en cours de gestion. Hors lois de finances rectificatives, ces derniers s'élèvent à 255,1 M€ en AE et 216,9 M€ en CP, en croissance de 44 % par rapport à l'exercice précédent. Ils sont composés à plus de 50 % de reports de crédits de l'année 2021 sur l'année 2022. Le financement de la revalorisation du point d'indice et des autres mesures interministérielles intervenues en cours de gestion, par des transferts importants en provenance du programme 551 - *Provision relative aux rémunérations publiques* (82,2 M€ sur la mission dont 82,0 M€ pour les programmes 156 et 302), participe également de cette progression.

Alors que la consommation des crédits de la mission se caractérisait, depuis 2016 par une certaine stabilité, voire une sous-exécution, la tendance s'est inversée en 2021 et en 2022. Pour la deuxième année consécutive, la consommation des crédits est supérieure à la prévision, portée par des dépenses de personnel et de fonctionnement plus élevées qu'anticipé, tandis que la budgétisation des dépenses d'investissement demeure perfectible. Au total, les crédits

disponibles en 2022, soit 10,24 Md€ en CP, ont été consommés à hauteur de 10,11 Md€, soit un taux d'exécution de 98,6 % pour la mission.

À périmètre constant, la dépense réalisée en 2022 est en hausse de 67,9 M€ (+ 0,7 %) par rapport à 2021, et sur-exécutée (+ 1,1 %) par rapport aux crédits ouverts en LFI.

D'une part, la sur-exécution des crédits s'explique par des dépenses de masse salariale au niveau de la mission supérieures à la LFI pour la première fois depuis 2016, du fait notamment de la mise en œuvre de mesures salariales générales (+ 95,1 M€) et catégorielles (+ 29,5 M€) adoptées postérieurement à la LFI¹. Les dépenses de personnel s'élèvent ainsi à 6,62 Md€ pour le programme 156, à 1,26 Md€ pour le programme 302 et à 481,2 M€ pour le programme 218.

L'écart à la LFI tient d'autre part aux dépenses de fonctionnement (1,52 Md€ en CP), en progression de 20 M€ par rapport à 2021 et fortement supérieures à la prévision, tant au niveau de la mission (+ 121,1 M€, soit + 8,6 %) que sur chacun des trois programmes. L'augmentation des dépenses énergétiques liée à l'inflation a particulièrement affecté le programme 218 au titre de ses crédits de fonctionnement (les dépenses immobilières réalisées sont supérieures de 72 % à la prévision).

La sur-exécution des dépenses de fonctionnement depuis plusieurs années est également liée au dépassement des coûts et délais des projets informatiques, qui constitue un enjeu pour les trois programmes. Au total, le budget informatique de la mission s'élève à 420,9 M€ ; les dépenses sont plus importantes qu'anticipé tant en AE (+ 45 %) qu'en CP (+ 27 %). Ce dépassement des crédits de fonctionnement exécutés sur les projets informatiques est en partie dû à la sous-exécution récurrente des dépenses informatiques sur les crédits d'investissement du titre 5, engendrant une dépense totale d'investissement très inférieure à la prévision pour les programmes 302 (- 56,3 %) et 218 (- 35,0 %). La budgétisation des dépenses informatiques en investissement et en fonctionnement mériterait donc d'être améliorée.

Une trajectoire des schémas d'emplois de la mission toujours orientée à la baisse

La diminution continue des effectifs de la mission depuis plusieurs années constitue une contribution importante à l'évolution de l'emploi public au sein de l'État, notamment en ce qu'elle compense les créations opérées dans d'autres ministères. Néanmoins, la diminution des emplois effectivement occupés, supérieure à la prévision, met en exergue les enjeux d'attractivité et de recrutement des trois programmes. En 2022, le nombre d'emplois supprimés sur la mission (- 1 549 ETP) est supérieur aux années précédentes, et excède la prévision : le programme 156 a réalisé son schéma d'emplois avec 9 ETP de moins que programmé ; le solde d'emplois du programme 302 s'établit à 14 ETP de moins que prévu, tandis que le programme 218 a exécuté son schéma d'emploi à hauteur de - 53 ETP, soit un écart de - 119 ETP au regard de la programmation (+ 66 ETP). Ces « sur-exécutions » de schémas d'emplois négatifs s'expliquent par un déficit d'attractivité ainsi que des délais de recrutement allongés.

Par ailleurs, ainsi que la Cour le souligne depuis plusieurs années, les évolutions des schémas d'emplois (créations et suppressions de postes) sont insuffisamment documentées, en particulier s'agissant de la mesure des gains de productivité induits. Cet enjeu est d'autant plus

¹ Certaines mesures générales et catégorielles exécutées étaient néanmoins prévues en LFI pour 2022 (pour respectivement 5,7 M€ et 5,4 M€).

important en raison des réformes en cours de mise en œuvre (suppression de la taxe d'habitation pour la DGFIP, des missions fiscales de la DGDDI) ainsi que des contrats d'objectifs et de moyens des deux directions, qui formalisent les redéploiements d'effectifs issus de ces réformes. La recommandation formulée par la Cour en 2021 est donc reformulée, pour engager les directions concernées à élaborer les outils permettant de mesurer les gains de productivité induits par les réformes et les schémas d'emplois.

Des contrats d'objectifs et de moyens dont les trajectoires pourraient être fiabilisés et les indicateurs mieux articulés avec les objectifs de performance budgétaire

En mars 2020, la DGFIP a signé avec le secrétariat général du MEFSIN et la direction du budget un contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2020-2022, dont le renouvellement pour la période 2023-2027 est en cours de négociation. La DGDDI a procédé à la même contractualisation en décembre 2021 pour la période 2022-2025. Cependant, les trajectoires budgétaires intégrées aux COM mériteraient d'être fiabilisées, s'agissant pour la DGDDI des crédits de personnel et des crédits alloués aux mises à disposition des droits de douane au profit de l'Union européenne et pour la DGFIP, des moyens consacrés aux projets informatiques. Par ailleurs, les indicateurs des COM devraient être harmonisés avec les indicateurs de performance budgétaire des programmes 156 et 302, afin d'accroître la lisibilité et le suivi pluriannuel des axes stratégiques de ces directions (réforme territoriale, modernisation informatique notamment).

Enfin, l'incidence des dépenses de la mission sur l'environnement doit être mieux mesurée et appréhendée. Alors qu'aucun des programmes n'est coté autrement que neutre au titre du « budget vert » de l'État, certaines dépenses en matière d'immobilier, d'achats, de déplacements ou d'efficacité énergétique mériteraient d'y figurer, qu'elles soient favorables ou défavorables à l'environnement. C'est pourquoi la Cour recommande de coter à terme les dépenses de la mission selon la méthodologie de droit commun du « budget vert ».

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation reformulée) Se doter des outils de mesure nécessaires pour évaluer les gains de productivité induits par la mise en œuvre des réformes et leur impact sur les schémas d'emplois (*SG MEFSIN, DGFIP, DGDDI*).
2. (Recommandation nouvelle) Améliorer la budgétisation des dépenses informatiques en fonctionnement et en investissement (*SG MEFSIN, DGFIP, DGDDI*).
3. (Recommandation nouvelle) Engager la cotation des dépenses de la mission selon la méthodologie de droit commun du « budget vert » (*SG MEFSIN, DGDDI, DGFIP, DB*).
4. (Recommandation nouvelle) Harmoniser les indicateurs de performance budgétaire du programme 156 et les indicateurs du futur contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP pour la période 2023-2027, dès le projet de loi de finances pour 2024 (*DGFIP, DB*).
5. (Recommandation nouvelle) Poursuivre l'harmonisation des indicateurs entre le PAP et le CPOM et en confier le suivi à la sous-direction finances et achats de la DGDDI (*DGDDI, DB*).

Introduction

La mission *Gestion des finances publiques* (GFP), dont les crédits de paiement (CP) s'établissaient à 9,99 Md€ en loi de finances initiale (LFI) pour 2022, regroupe la plus grande partie des effectifs du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN)², avec un plafond d'emplois de 116 365 ETPT³. Elle porte de nombreuses politiques publiques relevant du MEFSIN (recouvrement des recettes de l'État, 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, fonctions d'état-major, d'expertise, de prévention, de conseil et de contrôle) ainsi que des actions à dimension interministérielle (systèmes d'information financière et comptable de l'État).

Après une évolution de périmètre de la mission entre la LFI pour 2020 et celle pour 2021, des mesures complémentaires de transfert ont conforté la distinction entre les missions *Gestion des finances publiques* et *Transformation et fonction publiques* (TFP). Les crédits de la DITP, de la DGAFP et du CISIRH du programme 218 ont ainsi été transférés en 2022 à différents programmes de la mission *Transformation et fonction publiques*⁴. À l'exception des crédits du secrétariat général qui exerce ce rôle tant pour le MEFSIN que pour le ministère de la transformation et de la fonction publiques (MTFP), il n'existe plus de crédits du MTFP sur la mission *Gestion des finances publiques*.

La mission se compose de trois programmes. Deux programmes opérationnels de politique fiscale, comptable et douanière, gérés par les deux grandes directions à réseau du MEFSIN, regroupent l'essentiel des crédits de paiement (CP) ouverts en LFI pour 2022 (91 %) de la mission :

- le programme 156 – *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* dont le responsable est le directeur général des finances publiques ;
- le programme 302 – *Facilitation et sécurisation des échanges* dont la responsable est la directrice générale des douanes et droits indirects ;

² Intitulé ministère de l'économie, des finances et de la relance entre le 6 juillet 2020 et le 20 mai 2022, celui-ci a pris le nom de ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique depuis le décret du 20 mai 2022.

³ Hors transferts d'ETPT en gestion et mouvement d'ETPT en loi de finances rectificative.

⁴ Les emplois et la masse salariale de la DITP, de la DGAFP et du CISIRH sont transférés du programme 218 au programme 368 *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques*, créé par la LFI 2022 et rattaché à la mission *Transformation et fonction publiques*. La même mission accueille désormais les crédits hors titre 2 du CISIRH et les crédits hors titre 2 de la DITP. Ces crédits sont respectivement rattachés au programme 148 *Fonction publique* et au programme 349 *Transformation publique*.

Par ailleurs, le programme 218 – *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*⁵ dont la responsable est la secrétaire générale du MEFSIN, correspond aux politiques de pilotage ou de coordination à dimension interministérielle ou à des fonctions de soutien sur le périmètre ministériel (8,9 % des CP de la mission ouverts en LFI pour 2022). Il regroupe les crédits de plusieurs directions et services d'état-major du MEFSI, dont certains pilotent des chantiers interministériels (Chorus et Portail Chorus Pro pour l'AIFE).

Tableau n° 1 : crédits ouverts en LFI pour 2022 par programme à périmètre courant

<i>En M€</i>	AE	Évolution LFI 2022/LFI 2021	CP	Évolution LFI 2022/LFI 2021
<i>Programme 156</i>	7 580,11	- 0,9 %	7 545,16	- 0,6 %
<i>Programme 218</i>	857,89	- 9,0 %	884,96	- 5,8 %
<i>Programme 302</i>	1 578,17	+ 0,4 %	1 564,93	0,0 %
<i>Mission</i>	10 016,17	- 1,5 %	9 995,04	- 1,0 %

Source : Cour des comptes

⁵ Le programme 218 comprend les crédits des directions et services suivants : cabinets ministériels, secrétariat général, directions en charge de missions transversales comme la direction du budget, l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), direction des achats de l'État (DAE), inspection générale des finances (IGF), contrôle général économique et financier (CGEFi), direction des affaires juridiques (DAJ) à laquelle est désormais rattachée la mission d'appui au patrimoine immatériel de l'État (APIE), service commun des laboratoires (SCL), autorité de régulation des jeux (ANJ), haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS), agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), TRACFIN, mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF), médiateur des ministères économiques et financiers et agence française anti-corruption (AFA).

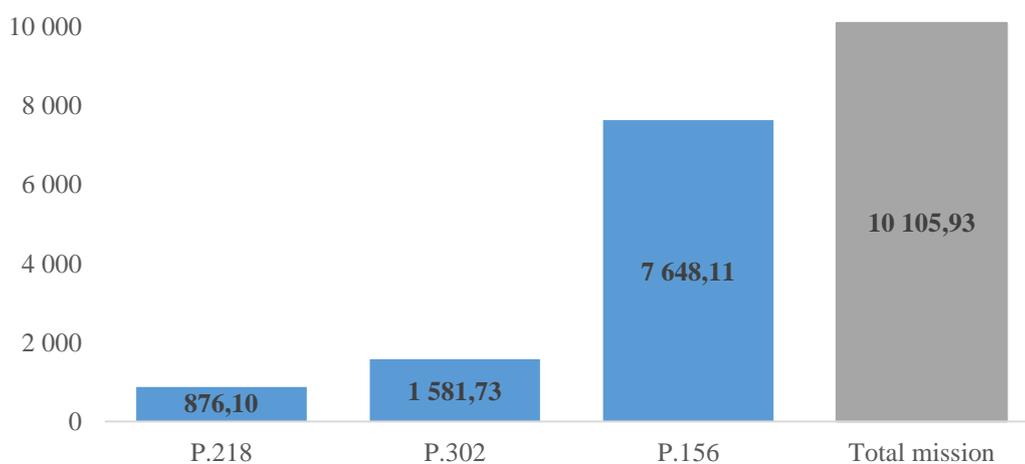
Mission gestion des finances publiques

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

Programme 218 - Conduite et pilotage des politiques économiques et financières

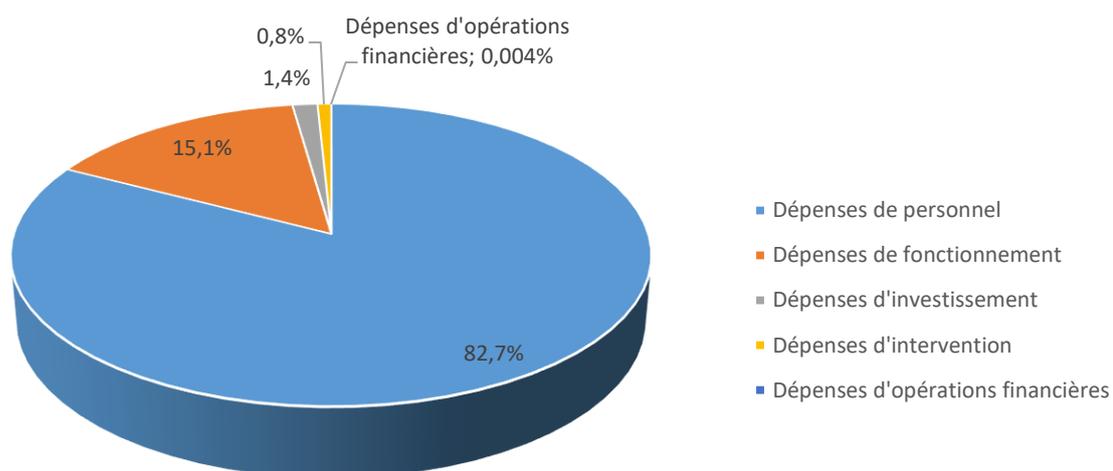
Programme 302 - Facilitation et sécurisation des échanges

Graphique n° 1 : les dépenses de la mission par programme - exécution 2022 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 2 : les dépenses de la mission par titre – exécution 2022 (% , CP)



Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

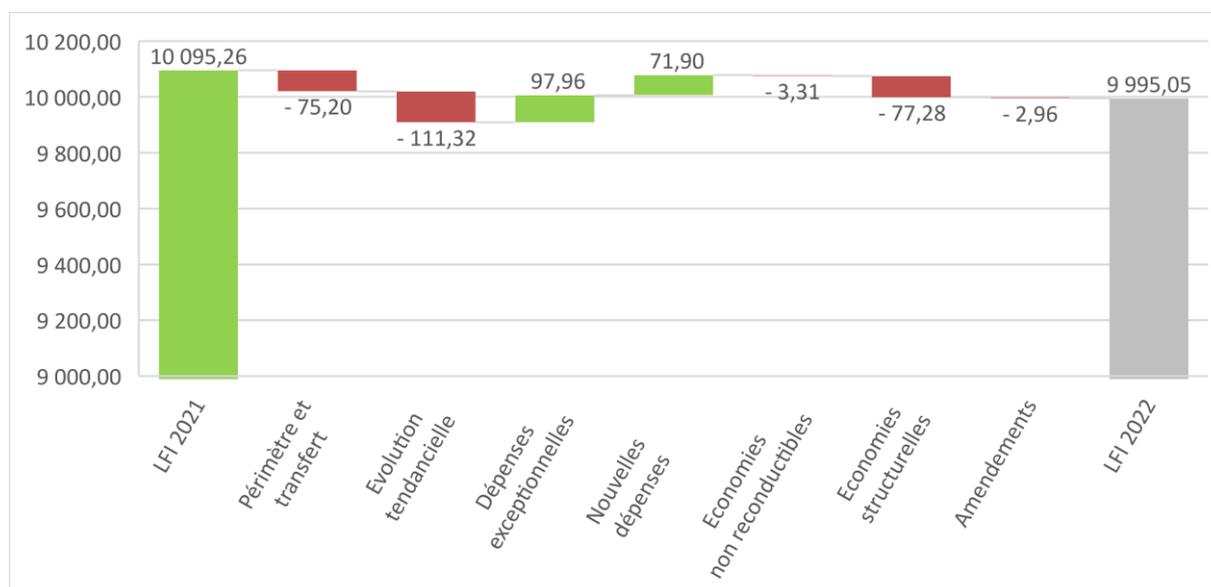
I - Une programmation initiale stable à périmètre constant

Les crédits de la mission ouverts en LFI ont connu une baisse entre 2014 et 2016 (- 1,8 % en moyenne), puis une stabilisation entre 2017 et 2020 avant une nouvelle baisse en 2021 à périmètre constant (- 1,4 %). Les crédits ouverts en LFI 2022 diminuent pour atteindre 9 995,04 M€ (- 1,0 %) à périmètre courant, mais sont en fait stables à périmètre constant.

En 2022, la mission a connu plusieurs évolutions de périmètre, liées au transfert des crédits de la DITP, de la DGAFP et du CISIRH du programme 218 de la mission *Gestion des finances publiques* à différents programmes de la mission *Transformation et fonction publiques*. Les emplois et la masse salariale de la DITP, de la DGAFP et du CISIRH (37 M€ dont 30,8 M€ hors CAS Pensions) ont été transférés du programme 218 au programme 368 *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques*, créé par la LFI pour 2022 et rattaché à la mission *Transformation et fonction publiques*. La même mission accueille désormais les crédits hors titre 2 du CISIRH (20,2 M€) et les crédits hors titre 2 de la DITP (15,9 M€), respectivement rattachés au programme 148 *Fonction publique* et au programme 349 *Transformation publique*.

À périmètre constant, les crédits ouverts en LFI pour 2022 (9,99 Md€ en CP) sont stables par rapport à la LFI pour 2021 (- 25 M€, soit - 0,3 %). L'évolution tendancielle négative (- 111,3 M€), imputable en quasi-totalité au programme 156 dont 77,3 M€ d'économies structurelles, est quasiment compensée par les mesures nouvelles programmées (+ 89,3 M€). Ces dernières comportent des dépenses exceptionnelles pour le programme 156 (98,0 M€), au titre de la progression des dépenses de titre 2, ainsi que de nouvelles dépenses à hauteur de 71,9 M€ réparties sur l'ensemble de la mission.

Graphique n° 3 : décomposition des hypothèses de programmation de la mission GFP (en M€)



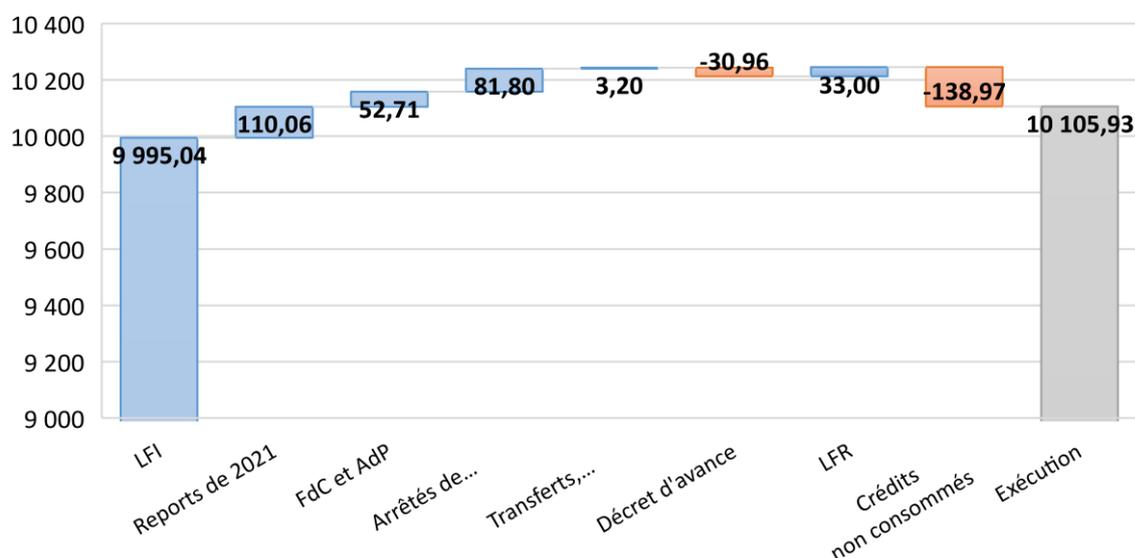
Source : Cour des comptes

À l'échelle de la mission, les crédits de paiement ouverts en dépenses de personnel (8,33 Md€) diminuent par rapport à ceux ouverts en 2021 (- 99,5 M€ soit - 1,2 %). Les autres dépenses hors titre 2 prévues en LFI pour 2022 augmentent de + 77,4 M€ (+ 4,8 %) par rapport à la LFI 2021 à périmètre constant, porté par la hausse des crédits de fonctionnement de 6,4 % (+ 84,8 M€). Contrairement à la LFI 2021 qui prévoyait une diminution des CP pour les trois programmes de la mission, seul le programme 156 voit ses crédits légèrement diminuer en LFI 2022 à périmètre constant (- 0,9 % par rapport à la LFI 2021). En dépit de la contraction à périmètre courant des crédits ouverts pour le programme 218 (- 6,1 %), les programmes 218 et 302 progressent entre les programmations 2021 et 2022 (respectivement + 2,1 % et + 0, %) à périmètre constant.

Selon les données fournies par les responsables de programme de la mission, la gestion de la crise sanitaire a eu de faibles effets résiduels de dépenses supplémentaires en 2022. Les deux dépenses supplémentaires supportées en 2022 par le programme 156 à hauteur de 12,9 M€ pour l'achat de matériel de télétravail et 8 M€ pour les marchés d'entretien devraient perdurer en 2023.

II - Des mouvements en gestion plus nombreux et plus importants

Les mouvements de crédits infra-annuels à l'échelle de la mission connaissent une hausse significative entre 2021 et 2022. Hors lois de finances rectificatives (LFR), ils s'élèvent à 255,1 M€ en AE et 216,3 M€ en CP, en croissance de 44 % par rapport à l'exercice précédent. Ils représentent 2,2 % des crédits votés en LFI, contre 1,5 % en 2021.

Graphique n° 4 : de la LFI 2022 à l'exécution (en CP, en M€)

Source : Cour des comptes

Les reports de crédits de l'année 2021 sur l'année 2022⁶ qui s'élèvent à 110,0 M€, expliquent 51 % des mouvements infra-annuels, soit 53,0 M€ au profit du programme 156, 50,2 M€ au profit du programme 218 et 6,9 M€ au profit du programme 302.

Les programmes sont concernés par des décrets de transfert et de virement, ainsi que par des arrêtés de répartition au titre de l'article 11 de la Lolf, pour un solde global de 85,1 M€ en CP à l'échelle de la mission. Des transferts en provenance du programme 551 – *Provision relative aux rémunérations publiques* pour un montant global de 81,2 M€ ont bénéficié aux programmes 156 (57,7 M€), 302 (24,3 M€)⁷ et 218 (0,2 M€) afin de contribuer au financement de la revalorisation du point d'indice et à la mise en place de la prime dédiée aux maîtres d'apprentissage. Le programme 156 a également bénéficié d'un transfert de 9,0 M€⁸ en provenance du programme 148 – *Fonction Publique* au titre des dépenses de personnel liées aux restructurations, financées par le FAIRH. Quant au programme 218, il a bénéficié notamment d'un virement de 4,1 M€ en AE en provenance du programme 302 pour le projet d'extension du *Datacenter* de Toulouse et d'un transfert de 1,2 M€ en CP en provenance de 19 programmes pour financer la campagne de communication « Marque Employeur pour la fonction publique ».

⁶ L'article 65 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a autorisé 46 programmes du budget général, dont les programmes 156, 218 et 302, à dépasser la limite de report de 2020 à 2021 de 3 % des crédits hors titre 2 ouverts en LFI à hauteur des crédits ouverts en LFI et en LFR.

⁷ Arrêtés du 25 octobre, du 6 décembre et du 14 décembre 2022 portant répartition de crédits du programme 551.

⁸ Hors compte d'affectation spéciale *Pensions*.

À l'inverse, des crédits ont été transférés depuis le programme 156 vers le programme 112 – *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* relevant de la mission *Cohésion des territoires* au titre de la contribution annuelle de la DGFIP au réseau France Services (4,63 M€ en CP)⁹.

Le montant global de crédits mis en réserve pour l'ensemble de la mission s'élève à 54,9 M€. Le taux de mise en réserve des crédits hors titre 2, appliqué à l'assiette ouverte en LFI minorée des crédits exemptés¹⁰ s'est élevé en 2022 à 4 % (contre 3 % en 2019 et 2018) pour les programmes 218 et 302, tandis que le taux appliqué aux crédits du titre 2 est maintenu à 0,5 % pour les trois programmes de la mission¹¹. En revanche, le programme 156 bénéficie, conformément au contrat d'objectifs et de moyens (COM) signé le 16 mars 2020 par la DGFIP avec le secrétariat général du MEFSIN et la direction du budget¹², d'un taux de mise en réserve pour les crédits hors titre 2 fixé à 3 %¹³. En fin de gestion, la réserve a été dégelée dans son intégralité pour les programmes 156¹⁴ et 302, et uniquement pour le titre 2 du programme 218 – programme ayant fait l'objet d'un dégel total pour les crédits de titre 2, ainsi que d'un dégel total en AE et partiel en CP pour les crédits hors titre 2.

Les annulations de crédits intervenues lors du décret d'avance du 7 avril 2022 ont toutes fait l'objet d'un rétablissement en LFR 1, tandis que celles intervenues en LFR 2 (5,8 M€ en CP) ont porté uniquement sur une partie de la réserve hors titre 2 du programme 218. Des crédits supplémentaires ont été ouverts sur le programme 302 en LFR 2 (8,7 M€ en AE, 1,6 M€ en CP) notamment pour le paiement au profit de l'Union européenne des mises à disposition tardives des droits de douane (10,3 M€). Il en est de même pour le programme 156 (47,4 M€ en AE et 6,3 M€ en CP) et le programme 218 (42,5 M€ en AE), afin de couvrir les besoins correspondant au règlement d'une indemnité à un fournisseur d'électricité (protocole transactionnel évalué à 15,4 M€), à l'impact de l'inflation énergétique sur l'engagement de nouveaux marchés d'électricité et aux conséquences de la défaillance d'un prestataire de gardiennage.

Aux ouvertures de crédits s'ajoutent des rattachements de recettes externes (52,2 M€) issus de fonds de concours et d'attributions de produits à la mission dont 32,2 M€ pour le programme 156¹⁵, 14,7 M€ pour le programme 302 et 5,3 M€ pour le programme 218.

Les crédits non consommés de la mission s'élèvent à 191,3 M€ en AE et 138,4 M € en CP, inférieurs à ceux constatés fin 2021 (197,4 M€ en AE et 162,5 M€ en CP) mais plus de

⁹ Les programmes 156 et 302 sont également concernés par des transferts de crédits vers le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* au titre de la mise en œuvre par la DINUM de prestations informatiques croisées entre entités administratives (1,64 M€ pour le programme 156).

¹⁰ Crédits des missions « Plan de relance » et « Investir pour la France de 2030 ».

¹¹ Ce taux est appliqué à l'ensemble des programmes dont les crédits sont mobilisables car ne portant pas sur des dépenses de prestations sociales selon un dispositif reconduit en 2023 avec un relèvement du taux de réserve de droit commun à 5 %.

¹² Le COM signé par la DGDDI ne prévoit aucun taux de mise en réserve dérogatoire.

¹³ Le COM prévoit également un allègement du cycle de conférences budgétaires et le transfert de crédits du titre 2 vers le hors titre 2 en fin de gestion au titre de la fongibilité asymétrique (50,0 M€ en 2022).

¹⁴ Le surcoût des dépenses de fluides généré par la défaillance d'un fournisseur d'électricité (dépense exceptionnelle évaluée à environ 26 M€ en AE et 10,5M € en CP) a justifié pour partie le déblocage intégral des crédits mis en réserve pour le programme 156.

¹⁵ Dont 11,6 M€ du fonds de concours distribuant une subvention du programme Europ'act au titre de l'activité de certification des fonds européens de la DGFIP.

trois fois supérieurs à ceux constatés fin 2017 à périmètre courant. Le niveau des crédits non consommés hors titre 2 concerne pour l'essentiel les programmes 156 et 218 (respectivement 30,9 M€ et 52,27 M€ de CP) en raison des difficultés liées à la réalisation de projets immobiliers ou informatiques, de passation de marchés ou de traitement de la dépense. Les crédits non consommés en titre 2 (77,4 M€ à l'échelle de la mission, dont 68,8 M€ pour le programme 156, 8,1 M€ pour le programme 218 et 0,4 M€ pour le programme 302).

Au total, les crédits disponibles en 2022, soit 10,24 Md€ en CP, ont été consommés à hauteur de 10,11 Md€, soit un taux d'exécution de 98,6 % pour la mission.

Les demandes de report de crédits pour 2023, soit 149,1 M€ en AE et 114,3 M€ en CP, ont augmenté par rapport à 2022 en AE (+ 2 %) comme en CP (+ 4 %). Ce niveau de report est porté en premier lieu par les programmes 218 (46,5 M€ en AE et 52,4 M€ en CP) et 156 (77,5 M€ en AE et 41,3 M€ en CP), tandis que les demandes de report du programme 302 pour 2023 s'élèvent à 25,0 M€ en AE et 20,6 M€ en CP. Ces demandes de reports résultent comme en 2021 de retards pris dans certains projets, notamment immobiliers et informatiques, d'engorgements dans la chaîne de paiement ou de facturation, et du nécessaire report d'opérations ponctuelles¹⁶.

Les reports obtenus par arrêtés¹⁷ s'établissent pour la mission à 147,7 M€ en AE et 113,5 M€ en CP pour 2023. Pour le programme 156, les reports représentent 77,5 M€ en AE et 41,3 M€ en CP, tandis qu'ils s'établissent à 25,3 M€ en AE et 20,8 M€ en CP pour le programme 302. S'agissant du programme 218, les reports obtenus en CP HT2 (39,2 M€ hors fonds de concours) atteignent 9,9 % des crédits hors titre 2 ouverts pour le programme en LFI, et 4,4 % des crédits ouverts en LFI (titre 2 et hors titre 2), conformément au plafond de 5 % autorisé en LFI pour 2023¹⁸.

III - Une consommation excédant la prévision initiale en raison des mesures salariales décidées en 2022

A - Des dépenses de la mission en hausse à périmètre constant

À périmètre courant, la dépense de la mission est stable. L'augmentation des dépenses du programme 156 (+ 95,4 M€), qui représente 76 % des dépenses de la mission, compense la diminution des dépenses des programmes 302 (- 54,6 M€) et 218 (- 40,2 M€), qui composent respectivement 16 % et 8 % de la dépense. Néanmoins, à périmètre constant, la dépense exécutée en 2022 est pour la deuxième année en légère hausse par rapport à l'exécution de l'année précédente (+ 67,9 M€ soit + 0,7 %). Cette augmentation s'accompagne d'une sur-

¹⁶ Règlement d'une indemnité à un fournisseur d'électricité (15 M€) et campagne de communication « État-employeur » (1,2 M€) pour le programme 218 ; marchés aéronautiques pour le programme 302.

¹⁷ Arrêtés du 20 janvier 2023, du 6 février 2023 et du 10 mars 2023.

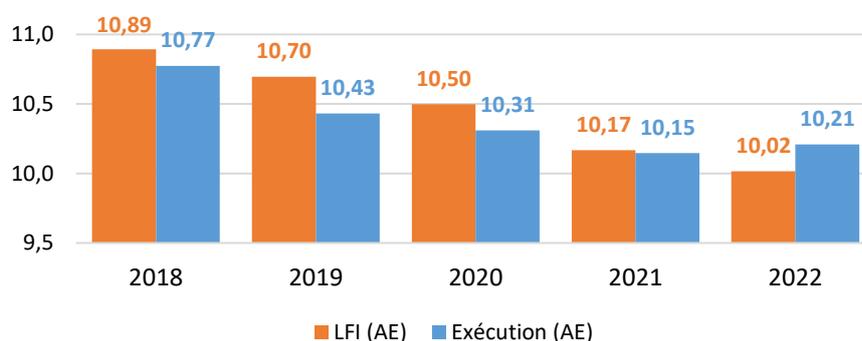
¹⁸ L'article 140 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 autorise 40 programmes du budget général, dont le programme 218, à dépasser le plafond de report de 3 % des crédits hors titre 2 ouverts en LFI 2022, dans la limite d'un montant total de reports de 5% des crédits ouverts.

exécution des crédits ouverts en LFI (+ 1,1 %), contrairement à la stabilité, voire la sous-exécution qui caractérise la consommation de la mission depuis 2016.

Comme les années précédentes et à périmètre courant, compte tenu du poids des dépenses de personnel dans la mission (83,0 % des CP consommés en 2022), l'écart entre AE consommés et dépenses effectives en CP est limité (103,7 M€).

Pour la première fois depuis 2017, les AE consommées sont supérieures à celles programmées de 193,5 M€, en raison des AE supplémentaires ouvertes en gestion (384,7 M€).

Graphique n° 5 : LFI et exécution 2018-2022 (AE, périmètre courant, en Md€)



Source : Cour des comptes

La dépense exécutée en 2022 (10,11 Md€ en CP) est supérieure à la prévision en LFI (+ 110,9 M€, soit + 1,1 %), ce qui s'explique principalement par la mise en œuvre de mesures salariales générales (95,1 M€) adoptées postérieurement à la budgétisation en LFI¹⁹. Contrairement aux années précédentes, la forte sur-exécution des dépenses de fonctionnement (+ 121,1 M€, soit + 8,6 %) n'a pas été compensée par une exécution des dépenses de personnel inférieure à la prévision. Celles-ci ont en effet été sur-exécutées en 2022 par rapport à la LFI (+ 25,9 M€, soit + 0,3 %).

Graphique n° 6 : LFI et exécution 2018-2022 (CP, périmètre courant, en Md€)



Source : Cour des comptes

¹⁹ La direction du budget souligne qu'une partie des mesures générales exécutées était prévue en LFI 2022 à hauteur de 5,7 M€.

À périmètre courant, les dépenses de personnel réalisées sont en diminution depuis 2018 (- 27,2 M€ soit - 3 %). Bien qu'en baisse sur la période 2018-2022 (- 39,1 M€ soit - 20 %), les dépenses de fonctionnement augmentent de 20,8 M€ (+ 1,4 %) entre 2021 et 2022. Il en est de même pour les dépenses d'investissement, en croissance de 9,9 M€ (+ 7,3 %) entre 2021 et 2022, tandis que les dépenses d'intervention baissent de 19,1 % (- 19,0 M€).

Néanmoins, à périmètre constant, les dépenses exécutées de la mission augmentent entre 2021 et 2022 pour toutes les dépenses (+ 0,3 % pour le titre 2, + 3,2 % pour le titre 3 et + 10,2 % pour le titre 5) à l'exception des dépenses d'intervention.

Au cœur de la transformation numérique de l'État et des services publics, la mission porte des projets et chantiers informatiques stratégiques visibles dans la programmation et l'exécution budgétaire (v. *infra*).

Les dépenses d'informatique de la mission : une priorité budgétaire

La mission bénéficie en 2022 d'un « budget » informatique de 503,7 M€ de CP consommés, contre 488 M€ en 2021 à périmètre courant. En 2019, la DGFIP et la DGDDI représentaient plus du quart des dépenses et effectifs informatiques de l'État, hors ministère des armées²⁰.

Avec 320,6 M€ en 2022 dont 70,7 M€ au titre des investissements, les dépenses d'informatique de la DGFIP poursuivent leur évolution à la hausse (+ 13 % entre 2021 et 2022, + 169 M€ depuis 2016) conformément à la stratégie de transformation numérique de la direction définie dans son contrat d'objectifs et de moyens du 16 mars 2020 et dans le protocole de la DGFIP du 19 avril 2021. En parallèle des efforts de résorption de la dette technique et d'équipement des agents en matériels nomades, la DGFIP mène onze des 54 projets du panorama des chantiers numériques de l'État opérés par la DINUM.

Les dépenses informatiques de la DGDDI (68,9 M€, en croissance de 25 % par rapport à 2021, dont 11,4 M€ au titre des investissements) sont consacrées au maintien en condition des systèmes centraux et des services déconcentrés, ainsi qu'aux projets liés à la valorisation de la donnée et à la rationalisation de la politique douanière par le numérique (projet 3D « Développement de la Donnée en Douane », France Sésame²¹). Le budget informatique du programme 218 (114,3 M€) a une forte dimension interministérielle et finance, entre autres, le futur SI des achats de l'État, le SI Chorus ou encore le projet SIRANO de rénovation du système d'information décisionnel de TRACFIN. Il porte également le projet de portail commun du recouvrement de la DGFIP, de la DGDDI et de l'URSSAF (PortailPro)

²⁰ Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI, Investir davantage, gérer autrement*, avril 2019.

²¹ FRANCE SESAME est un projet interministériel (ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, ministère de la Transition écologique) porté par la DGDDI, qui vise à créer une plateforme de services numériques permettant, pour l'ensemble des acteurs de l'écosystème portuaire (opérateurs économiques, administrations en charge des différents contrôles, etc.), de fluidifier le passage aux frontières et d'en améliorer la lisibilité.

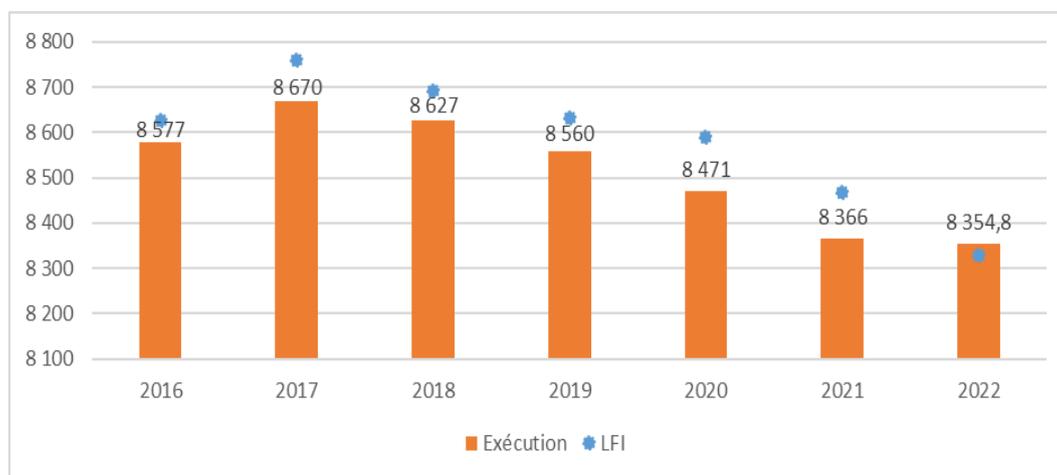
Dans ses appréciations de l'exécution de la mission, le CBCM mentionne les dépenses de fonctionnement informatiques au titre de leur dépassement significatif de la programmation initiale. Elles sont supérieures à la prévision en LFI 2022 en AE (+ 45 % au global, dont + 99% pour le programme 302) et en CP (+ 27 % au global, dont + 96% pour le 302). Ce dépassement sur le titre 3 est corrélé à la sous-exécution des dépenses informatiques sur le titre 5 (v. *infra*).

B - Des dépenses de personnel prépondérantes au sein de la mission

1 - Des dépenses de masse salariale au-delà de la LFI du fait des mesures générales

Pour la première fois depuis 2016, les dépenses de personnel exécutées (8,35 Md€, dont 2,6 Md€ au titre du CAS Pensions) sont supérieures à la prévision (+ 25,9 M€, soit + 0,3 %). À périmètre courant, l'évolution des dépenses de personnel exécutées au niveau de la mission se caractérise, entre 2021 et 2022, par une relative stabilité (- 0,1 %), après avoir été orientées à la baisse depuis 2015 (sauf en 2017, sous l'effet de l'augmentation du point d'indice et de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations »).

Graphique n° 7 : évolution des dépenses de personnel programmées et réalisées de la mission entre 2016 et 2022 (CP, périmètre courant, en M€)

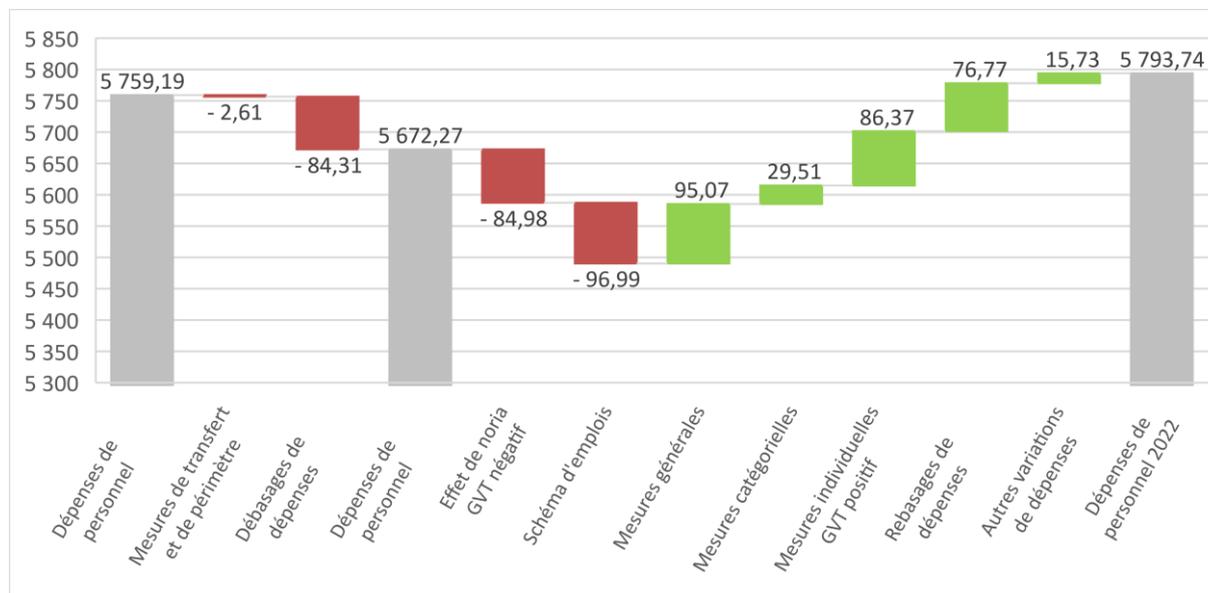


Source : Cour des comptes

Néanmoins à périmètre constant, les dépenses de personnel réalisées sont en hausse en 2022 (+ 0,3 % par rapport à 2021), en dépit de la diminution des crédits ouverts en LFI (- 1,64 %). Les crédits ouverts en LFI au niveau de la mission s'élevant à 5 777,6 M€ et l'exécution à 5 793,7 M€²² (hors CAS *Pensions*), le besoin en crédits des programmes par rapport à la LFI s'est élevé à 16,1 M€. Cet écart est dû en quasi-totalité à la mise en œuvre de mesures salariales générales (95,1 M€), à savoir la revalorisation du point fonction publique financé par arrêtés de répartition en provenance du programme 551 - *Provision relative aux rémunérations publiques*.

²² Y compris 20,3 M€ de rétablissements de crédits.

**Graphique n° 8 : Facteurs d'évolution de la masse salariale de 2021 à 2022
(hors CAS Pensions, en CP, en M€)**



Source : Cour des comptes

Pour le programme 156, les dépenses de personnel exécutées s'élèvent à 6 616,9 M€ et diminuent de 1,2 % à périmètre constant (- 80,2 M€). Elles sont néanmoins supérieures de 9,4 M€ par rapport à la programmation initiale. Cet écart, positif pour la première fois depuis 2016, s'explique par une dépense plus élevée au titre des mesures générales (+76,5 M€ hors CAS Pensions)²³ et des mesures catégorielles (+ 19,1 M€ hors CAS Pensions, due principalement à la refonte en cours de gestion des grilles de rémunération pour les catégories B et C). La DGFIP a tout de même réalisé davantage d'économies que prévu notamment sur son schéma d'emplois du fait de décalages de recrutements (14,4 M€), sur le solde du glissement vieillesse technicité - GVT²⁴ (13,5 M€), et au titre de moindres dépenses exceptionnelles (26,3 M€).

S'agissant du programme 302, les crédits consommés sur le titre 2 (1 256,7 M€) enregistrent en 2022 une hausse de + 0,5 % à périmètre constant par rapport à 2021. Les dépenses de personnel exécutées sont supérieures de 24,0 M€ à la prévision (dont 13,6 M€ hors CAS Pensions). Cette sur-exécution de 1,9 % est due, comme pour le programme 156, à l'augmentation du point d'indice au 1^{er} juillet 2022 et au relèvement de l'indice minimum de traitement (14,1 M€), ainsi qu'à des mesures catégorielles statutaires et indemnitaires dans le cadre de la signature d'un protocole social en mai 2022.

²³ Les revalorisations du point Fonction publique et de l'indice minimum ainsi que la hausse mécanique de la Garantie individuelle pouvoir d'achat - GIPA du fait de la progression de l'indice des prix sur la période de référence, n'avaient pas été programmées en LFI 2022

²⁴ Le glissement vieillesse technicité positif correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle de l'ensemble de la population considérée. Le glissement vieillesse technicité négatif exprime le tassement de la masse salariale dû au départ d'une population au salaire plus élevé que celle qui la remplace.

Enfin, pour le programme 218, les dépenses de personnel exécutées (481,2 M€) sont stables à périmètre constant par rapport à 2021 (+ 0,8 M€). L'écart d'exécution avec la LFI est négatif (- 7,5 M€ soit - 1,5 %), en raison d'un schéma d'emplois exécuté négatif (- 5,72 M€ hors CAS *Pensions*). Ces économies réalisées n'ont permis de compenser qu'une partie des dépenses supplémentaires liées aux mesures générales (4,33 M€) et catégorielles (2,13 M€) suite aux réformes salariales décrites *supra* et des dépenses atypiques supérieures à la prévision (indemnisations de jours CET, prestation sociale complémentaire, etc.).

2 - Une diminution des ETP supérieure au schéma d'emplois programmé en raison des difficultés de recrutement

La LFI pour 2022 a fixé une baisse du schéma d'emplois de - 1 392 ETP répartis entre les programmes 156 (- 1 506 ETP), 302 (+ 33 ETP) et 218 (+ 81 ETP²⁵). Le schéma d'emplois réalisé en 2022 présente une diminution de 1 549 ETP, soit de 157 ETP inférieure à la cible prévue en LFI. Par rapport à la prévision en LFI, les flux d'entrées (+5,2 %) et de sorties (+ 3,9 %) observés sont plus importants, tout comme les départs à la retraite (+ 2,6 %).

Tableau n° 2 : schéma d'emplois 2022 de la mission GFP (périmètre courant, en ETP)

En ETP	Exécution 2020	Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022
Sorties totales	7 705,0	8 265,9	8 023,0	8 428,1
dont sorties pour retraite	4 806,1	5 189,1	4 897,0	5 026,4
Entrées	5 655,0	6 284,7	6 631,0	6 879,0
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	-2 050,0	-1 981,2	-1 392,0	-1 549,1

Source : secrétariat général du MEFSIN

En 2022, le programme 156 a réalisé le schéma d'emplois à 9 ETP près de moins que prévu, le programme 218 a supprimé 119 ETP de plus que prévu, tandis que le solde du programme 302 s'établit à + 19 ETP, soit 14 ETP de moins que prévu.

Pour le programme 156, les sorties (6 685 ETP) ont été plus importantes que prévu, en raison de départs en retraite (+ 137 ETP) et de radiations-démissions-décès (+ 218 ETP, notamment liés à l'introduction du dispositif de rupture conventionnelle) plus élevés qu'anticipé. La DGFIP a ajusté le recrutement de titulaires et de contractuels supplémentaires. En particulier, le nombre de contractuels est en hausse significative (+ 1 179 ETP contre + 94 ETP en 2019). Après une légère sous-exécution du schéma d'emplois en 2021, la DGFIP supprime ainsi des emplois au-delà du schéma d'emplois prévu comme en 2020 (360 emplois supprimés en sus du schéma d'emplois fixé) et en 2019 (73 emplois supplémentaires supprimés).

²⁵ Incluant 15 ETP relevant du périmètre du programme 368, soit une cible de + 66 ETP sur le périmètre du programme 218 en 2022

Pour le programme 302, le schéma d'emplois 2022 hors transferts s'établit à + 19 ETP, soit la réalisation de 767 entrées et 748 sorties, dont 561 départs en retraites. La DGDDI termine donc l'exercice 2022 avec 14 ETP de moins que prévu en LFI, l'écart entre les entrées prévues et réalisées (- 83 ETP soit - 10 %) étant plus important que celui des sorties (- 69 soit - 8 %).

L'exécution du schéma d'emplois 2022 par les services du programme 218 (- 53 ETP) présente un écart significatif de - 119 ETP avec le schéma d'emplois programmé (hors transferts). Cet écart est principalement dû aux enjeux d'attractivité rencontrés en 2022, notamment sur les métiers en tension (informatique, achat en particulier), ainsi qu'à la difficile adéquation entre profils recherchés et candidats sur des métiers spécifiques : un effet ciseau a été constaté avec des entrées moins nombreuses et des sorties plus importantes.

L'attractivité, un enjeu commun aux trois programmes de la mission

La DGFIP, la DGDDI et le Secrétariat général du MEFSIN sont confrontés à des difficultés de recrutement et de fidélisation dont découle une « sur-exécution » de plus en plus fréquente de schémas d'emplois déjà négatifs. Plusieurs mesures sont déployées pour y répondre.

À l'échelle interministérielle, une campagne de communication intitulée « Marque employeur pour la fonction publique », dont la mise en œuvre est reportée à 2023, est portée par le SG MEFSIN et abondée en 2022 par plusieurs programmes de missions diverses, dont les programmes 156 et 302, à hauteur de 1,3 M€ au total.

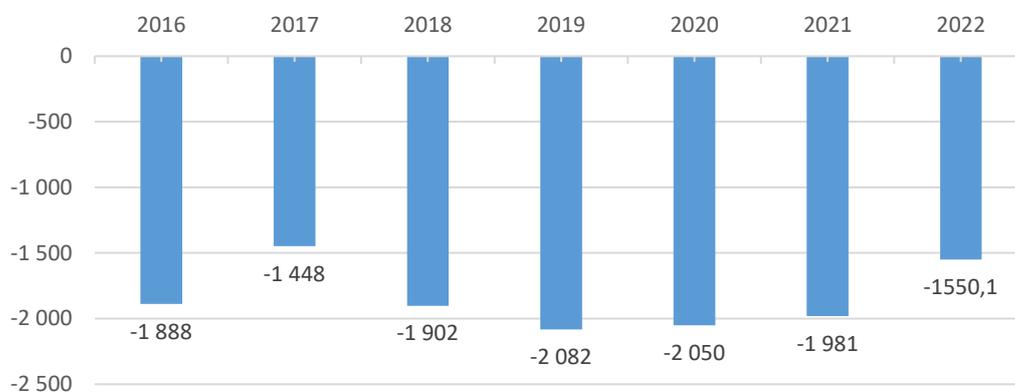
Par ailleurs, la DGFIP et la DGDDI diversifient leur politique de recrutement et l'orientent, par des actions de communication, vers de jeunes diplômés de plus en plus qualifiés. La DGFIP met en œuvre, depuis 2021, un plan d'action auprès d'étudiants et de jeunes diplômés à travers une communication numérique accrue, le développement d'une marque employeur, la désignation de référents « attractivité » dans les directions territoriales. Ces mesures sont particulièrement accentuées dans le domaine informatique. Il en est de même pour la DGDDI, dont le renforcement de la marque employeur est en cours.

La DGDDI comme la DGFIP recourent de manière croissante aux emplois contractuels. Le CBCM a constaté que chacune de ces deux directions respectait l'instruction ministérielle relative au recrutement et à l'emploi d'agents contractuels dans les ministères économiques et financiers et s'inscrivait dans le cadre normé du ministère.

Les programmes de la mission agissent également sur la gestion des examens et concours. L'application *Cybèle* gérée par le programme 218 a permis de moderniser le suivi des 23 concours, examens professionnels et informatiques organisés en administration centrale, tandis que la DGFIP a introduit le format numérique pour une partie des contenus de la scolarité des stagiaires, augmentant les capacités d'accueil de l'École nationale des finances publiques et permettant d'adapter le nombre de places aux concours pour les emplois à la progression des départs attendus (recours aux listes complémentaires).

Au total, le nombre d'emplois supprimés sur la mission (- 1 549 ETP) est inférieur aux années précédentes à périmètre courant. La diminution des effectifs de la mission depuis plusieurs années représente une contribution importante à l'évolution de l'emploi public au sein de l'État.

Graphique n° 9 : effectifs supprimés sur la mission entre 2016 et 2022 à périmètre courant (en ETP)



Source : Cour des comptes

En 2022, la diminution des emplois est en quasi-totalité portée par le programme 156, avec une augmentation de 24 % d'emplois supprimés entre 2021 (1 770 ETPT) et 2022 (2 196 ETPT). Cette baisse du plafond d'emplois est supérieure à la prévision en LFI ; cela s'explique par l'exécution réelle des schémas d'emplois 2021 et 2022, ainsi que par des effets de saisonnalité créant des vacances frictionnelles (entrées plus tardives et sorties plus précoces qu'anticipé). Pour le programme 218, dont le nombre de suppressions d'emplois est passé de 26 entre 2020 et 2021 à 530 entre 2021 et 2022, l'écart à l'exécution de l'année précédente est essentiellement dû aux mesures de périmètre (423 ETPT transférés au programme 368, voir *supra*), à l'impact de l'article 11 de la LPFP (- 120 ETPT) et à la suppression des apprentis du décompte du plafond d'emplois (- 90 ETPT). S'agissant du programme 302, sur 263 ETPT supprimés entre 2021 et 2022, un solde de 183 le sont au titre des transferts de missions fiscales (vers la DGFIP et la direction des affaires maritimes) et de contrôle des opérateurs de ventes volontaires

Depuis plusieurs années, la Cour souligne que les mesures prises pour assurer l'évolution à la hausse ou à la baisse des ETP ne sont pas présentées de manière satisfaisante dans les documents budgétaires accompagnant le projet de loi de finances. Dans la période récente, les augmentations d'ETP dont a bénéficié la DGDDI au titre du plan de lutte anti-terroriste (PLAT) et du *Brexit* n'étaient pas suffisamment documentées. Il en était de même pour la DGFIP concernant les réductions d'emplois significatives réalisées depuis plusieurs années dans le cadre de la stratégie de transformation de la direction.

Le secrétariat général du MEFR précise que les PLF pour 2022 et 2023 intègrent, pour chacun des trois programmes, la déclinaison du schéma d'emplois fixé suivant la localisation des effectifs au sein des grandes catégories de services (administration centrale, services à l'étranger, services départementaux, autres²⁶). Le programme 302 a en outre présenté, au sein des PLF pour 2022 puis pour 2023, les hypothèses de construction de son plafond d'emplois.

²⁶ La rubrique « Autres » comprend les services à compétence nationale, les directions spécialisées, les écoles de formation (permanents et stagiaires) ainsi que les agents mis à disposition.

Si les créations d'emplois sont détaillées²⁷, la Cour constate que les hypothèses de suppressions d'emplois sont expliquées par des « gains de productivité, notamment liés à la dématérialisation et à l'optimisation des processus métier », qui mériteraient d'être précisés. S'agissant du programme 218, le SG MEFSIN indique partager l'objectif d'une meilleure documentation du schéma d'emplois dont la mise en œuvre est prévue, « là où cela est possible », pour le PAP annexé au PLF pour 2024.

Si ces avancées ont permis d'améliorer l'information sur les évolutions des schémas d'emplois, des nouvelles réformes en cours d'application (suppression de la taxe d'habitation pour la DGFIP, des missions fiscales de la Douane) pourraient présenter les gains de productivité attendus. Les différents contrats d'objectifs et de moyens de la DGFIP et de la DGDDI sécurisent les redéploiements des effectifs issus des gains de productivité. La Cour recommande ainsi d'améliorer la mesure précise des gains de productivité induits par les suppressions d'emplois, par service, qui nécessite des bases de données, des compétences et des outils adaptés à un tel objectif²⁸. Ainsi, la Cour reformule sa recommandation de 2021 pour solliciter de la part des directions concernées de meilleurs outils de suivi de ces gains de productivité et réallocation.

En 2022, le plafond d'emplois exécuté s'établit à 114 119 ETPT (117 108 en 2021 et 119 113 ETPT) contre 116 365 ETPT prévus en LFI.

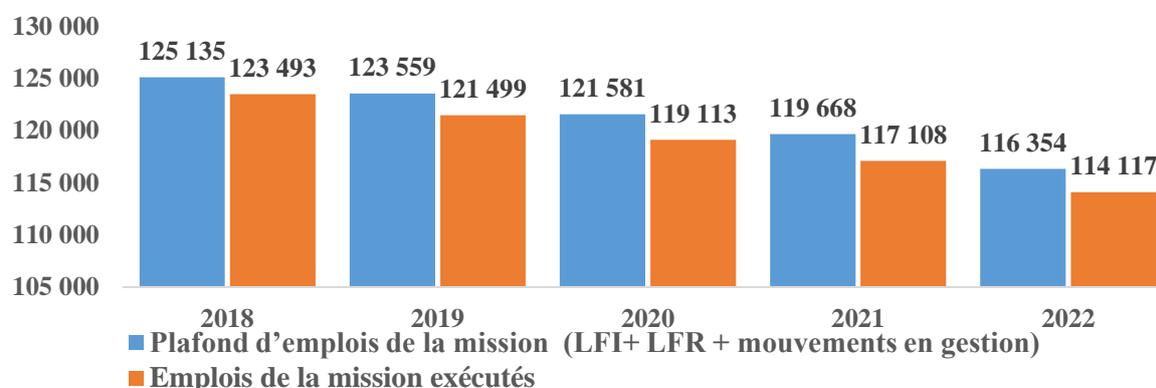
L'application de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, qui limite l'écart à 1 % entre le plafond d'emplois autorisé en LFI et la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus, a conduit à un abaissement du plafond d'emplois de la mission en LFI²⁹.

²⁷ « Poursuite du renforcement des contrôles sur le e-commerce, montée en puissance des brigades situées aux points d'entrée sur le territoire pour y renforcer la lutte contre les trafics, intégration des contrôles sur les marchandises à la frontière ou à l'intérieur du territoire ».

²⁸ Afin d'atteindre un niveau plus granulaire de justification et d'affichage, y compris en interne, des résultats liés au schéma d'emploi, la DGFIP entend renforcer ses outils de contrôle de gestion et de datavisualisation à partir de 2023.

²⁹ 1 657 ETPT ont été supprimés sur la mission entre le PLF et la LFI pour 2022 (au titre de l'article 11 et de la suppression des apprentis du décompte du plafond d'emploi) : 1 330 ETPT sur le programme 156, 117 sur le programme 302 et 210 ETPT sur le programme 218.

Graphique n° 10 : plafond d'emplois et exécution 2018-2022 (mission GFP, périmètre courant, ETPT)



Source : Cour des comptes

Constatant qu'un écart structurel de 2 % en moyenne existait entre le plafond d'emplois autorisé et l'exécution, la Cour dans ses analyses budgétaires des exercices 2015 à 2018 recommandait une mise en cohérence des plafonds d'emplois exécutés des programmes de la mission avec les crédits ouverts sur le titre 2. Cet écart faisait apparaître des taux de vacance excessifs dans les directions à réseau. Depuis l'exercice 2018, la mission a connu un écart entre le plafond d'emplois et l'exécution limité à 1,8 % en moyenne et qui a atteint 1,9 % en 2022. Cette amélioration doit être relevée, et la mise en cohérence des plafonds d'emplois avec les crédits ouverts se poursuivre.

C - Des dépenses de fonctionnement au-delà de la LFI, notamment en informatique, une prévision perfectible des dépenses d'investissement

Les dépenses de fonctionnement exécutées s'élèvent à 1,52 Md€ soit 15,1 % des crédits consommés sur la mission. Elles s'établissaient en 2021 à 1,50 Md€ et sont donc en hausse de 20,8 M€ (+ 1,38 % à périmètre courant). Elles sont supérieures à la programmation initiale (+ 121,1 M€, soit + 8,6 %) sur les trois programmes.

Sur le programme 156, les dépenses de fonctionnement s'élevaient à 876,6 M€ en LFI pour 2022, en hausse de 43,1 M€ par rapport à la LFI pour 2021 afin d'accompagner les réformes engagées³⁰. Les dépenses exécutées ont été supérieures à la prévision de 55,4 M€ pour atteindre 932,0 M€, en nette augmentation par rapport à la gestion précédente. Cette hausse est liée aux dépenses informatiques (+ 44,9 M€) et immobilières (+ 20,2 M€, notamment en raison du nouveau réseau de proximité et la relocalisation des services). Les raisons de cette sur-exécution incluent notamment l'évolution de l'estimation des coûts de projets informatiques, la hausse des prix liée à l'inflation et la progression des dépenses de renouvellement des baux.

³⁰ Nouveau réseau de proximité, plan de transformation numérique et de résorption de la « dette technique », développement du paiement de proximité, mise en place d'un fonds dédié à l'amélioration des conditions de vie au travail doté de 10M€, conformément à l'accord relatif à la reconnaissance de l'engagement des agents et des transformations (28 octobre 2021)

Sur le programme 302, les dépenses de fonctionnement s'élevaient à 182,8 M€ en LFI pour 2022, en hausse de 20,16 M€ par rapport à la LFI pour 2021 (soit + 12,4 %). En exécution, les dépenses de fonctionnement sont supérieures à la prévision de 35,6 M€, à 218,4 M€ soit + 19,5 %. Cet écart est lié à plusieurs facteurs : l'inflation sur les fluides (+ 10,7 M€), des dépenses de fonctionnement informatiques plus importantes en raison du passage d'une partie des dépenses initialement budgétées en investissement en dépenses de fonctionnement (+ 28,1 M€ soit + 96 %, v. *infra*) ainsi qu'une hausse de 6 M€ des mises à disposition tardive des droits de douane à l'Union européenne (v. *infra*). Sur le programme 218, les dépenses programmées en LFI pour 2022 (344,0 M€) sont inférieures de 9,1 M€ à celle prévues en LFI pour 2021 (- 2,6 %) à périmètre courant, mais sont en augmentation de 21,6 M€ à périmètre constant. Les dépenses exécutées se sont élevées à 374,1 M€, en hausse de 18,2 M€ à périmètre constant. Le programme 218 sur-exécute ses crédits de fonctionnement de 30,1 M€, soit 9 % des dépenses programmées. L'écart constaté, en particulier dans le champ « métiers » (+ 26,6 M€), a pour facteurs les coûts de maintenance du SI Chorus et l'exécution sur le titre 3 de crédits initialement budgétés sur le titre 5 (v. *infra*), ainsi qu'une augmentation des dépenses énergétiques.

D - Des dépenses d'investissement en hausse par rapport à 2021 mais continûment en-deçà des prévisions en LFI

À l'inverse, les dépenses d'investissement exécutées s'élèvent à 145,4 M€, soit 1,4 % des crédits consommés de la mission, en hausse de 51,6 M€ pour les AE de 13,5 M€ pour les CP à périmètre constant, soit + 10 %, par rapport à 2021. Comme les années précédentes, les dépenses d'investissement exécutées en 2022 sont largement inférieures à la prévision initiale tant en AE (- 41,7 M€ en 2022 contre - 65 M€ en 2021) qu'en CP (- 31,9 M€ en 2022 contre - 47,0 M€ en 2021).

Les dépenses d'investissement du programme 156 connaissent une baisse significative entre la LFI pour 2022 et la LFI pour 2021 à périmètre constant (- 30 % en AE et - 12 % en CP). Les dépenses exécutées pour un montant de 116,8 M€ en AE et 98,6 M€ en CP portent principalement sur l'immobilier (25,1 M€)³¹ et l'informatique (70,7 M€)³². L'exécution est largement supérieure à la prévision initiale (+ 73,50 M€ en AE et + 38,06 M€ en CP) grâce notamment aux ressources supplémentaires obtenues en fin de gestion. Par ailleurs, des dépenses exceptionnelles, non budgétées initialement dans la trajectoire informatique 2022, ont atteint un montant supérieur à 20 M€³³.

Malgré la diminution des crédits ouverts, l'exécution des dépenses d'investissement du programme 218 reste pour la cinquième année consécutive très inférieure à la programmation (- 70,3 M€ en AE et - 35,0 M€ en CP) pour des raisons identiques à celles indiquées l'année précédente : la difficulté à décliner correctement certaines dépenses entre titre 3 et titre 5, notamment de maintenance du SI Chorus, la sous-exécution des crédits du fonds de transformation ministériel budgétés sur le titre 5 mais consommés sur le titre 3 et un nouveau report de l'opération de rénovation de l'immeuble situé boulevard Vincent Auriol à Paris. La

³¹ Réforme NRP, relocalisation de certains services, opérations immobilières d'envergure de rénovation, de désamiantage et de réhabilitation.

³² Mise en œuvre des chantiers informatiques définis dans le COM : stabilisation de la « dette technique matérielle », modernisation des applications anciennes, financement de projets de transformation numérique.

³³ Acquisition d'une licence perpétuelle SAS, acquisition de nouveaux serveurs.

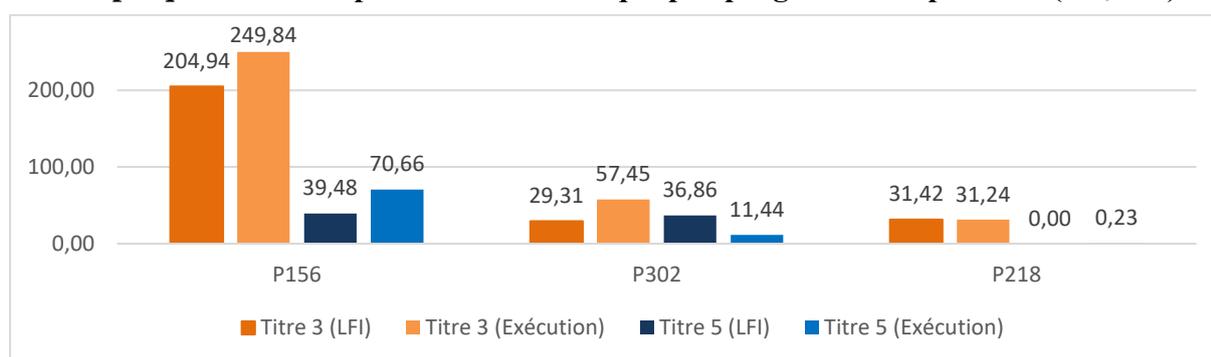
réurrence de ces difficultés devrait permettre d'en tenir compte dans la prévision du programme 218 plutôt que de maintenir une programmation dont moins de la moitié (28 % en AE, 36 % en CP) sera finalement exécutée. Le secrétariat général du MEFSIN rappelle à cet égard que certaines dépenses informatiques, en particulier de maintenance, ne peuvent être déclinées précisément en budgétisation, mais souligne qu'une vigilance particulière sera apportée à ce point au cours de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2024.

Le montant des crédits d'investissement du programme 302 inscrits en LFI augmente de 16,6 M€ entre 2021 et 2022 (+ 36,3 %), afin de financer des dépenses dans les domaines immobilier (8,6 M€), informatique (11,44 M€)³⁴ et de la surveillance. En dépit de cette hausse, la sous-exécution des dépenses se creuse : elle atteint - 45,0 M€ en AE (- 63,5 % par rapport à la prévision) et - 35,0 M€ en CP (- 56,3 %). Les facteurs de cette sous-exécution sont similaires aux exercices précédents : mauvaise répartition prévisionnelle des crédits informatiques entre titre 3 et titre 5, reports de plusieurs investissements dans les moyens de surveillance.

Les responsables de programme de la mission expliquent construire la programmation budgétaire en préservant les crédits d'investissement et en privilégiant une approche globale des projets, quitte à utiliser, si nécessaire, la fongibilité en faveur des crédits du titre 3. Si les services du responsable de la fonction financière ministérielle ont indiqué en 2020 travailler à l'amélioration de la programmation des crédits d'investissement, aucun effet n'est visible sur la gestion 2021 et 2022.

La déclinaison des grands projets de transformation numérique portés par la DGFIP, la DGDDI et le Secrétariat général en dépenses de fonctionnement et d'investissement est fréquemment inexacte en programmation. La budgétisation en titre 5 de crédits *in fine* exécutés en titre 3 est récurrente, bien qu'elle ne concerne pas le programme 156 en 2022, et constitue la cause majeure de la sous-consommation apparente des dépenses d'investissement et de la surconsommation des dépenses de fonctionnement de la mission, même si les projets informatiques sont bien menés. Des efforts de budgétisation doivent être réalisés.

Graphique n° 11 : dépenses d'informatique par programme et par titre (CP, M€)



Source : Cour des comptes

Note : pour le programme 28, seule la répartition entre crédits titre 3 et titre 5 est disponible pour la brigue informatique de l'administration centrale et n'est pas disponible pour les projets SI interministériels.

³⁴ Refonte du système d'information dédié à la lutte contre la fraude, « frontière intelligente » du SI Brexit, mise en œuvre du paquet TVA e-commerce, projet France Sesame, projet 3D.

E - Un retour à la normale des dépenses d'intervention après la crise sanitaire

Les dépenses d'intervention exécutées en 2022 s'élèvent à 80,8 M€, soit près de 1 % des crédits consommés de la mission. Elles sont constituées presque exclusivement (à 91 %) de dépenses contraintes (dites « de guichet », dont le versement présente un caractère automatique dès lors que les conditions pour en bénéficier sont remplies) et non discrétionnaires.

Le programme 302 regroupe plus de 99 % des dépenses d'intervention prévues en LFI et 98 % des dépenses d'intervention réalisées de la mission GFP. Ces dépenses s'articulent autour de trois segments : les secours financiers³⁵, les participations récurrentes de la Douane Française à l'organisation mondiale des douanes et le versement qu'elle effectue à l'établissement public administratif de la masse des douanes, et les aides aux débiteurs de tabacs, de loin le poste de dépenses le plus significatif (*v. infra*).

L'exercice 2021 avait été marqué par la hausse mécanique, en raison de la crise sanitaire, de la remise transitoire créée par décret en 2018 pour soutenir l'activité des débiteurs de tabac les plus fragiles enregistrant habituellement des pertes de chiffre d'affaires du fait, par exemple, de leur proximité avec une frontière³⁶.

En 2022, les dépenses exécutées sont inférieures de 18,6 M€ à leur niveau de 2021 à périmètre constant. Aucune dépense exceptionnelle ou inhabituelle n'a été effectuée au cours de la gestion 2022 sur l'ensemble de la mission.

IV - Une trajectoire budgétaire soutenable, malgré la poursuite de la hausse des charges et restes à payer

Les charges à payer et les restes à payer avaient progressé significativement en 2020 (respectivement + 16,9 M€ et + 84,9 M€), en raison de la crise sanitaire, avant une quasi-stabilisation en 2021 (respectivement - 2,9 M€ et + 42,5 M€). En 2022, les charges à payer augmentent (+ 1 M€) ainsi que les restes à payer (+ 87,8 M€).

Les charges à payer, qui résultent des engagements ayant donné lieu à la constatation du service fait avant le 31 décembre 2022 mais pas à mandatement, s'élèvent à 74,7 M€ fin 2022 (+ 1 M€ par rapport à celles constatées fin 2021). Leur hausse est portée par le programme 156 comme en 2021 (opérations informatiques, difficultés de facturation rencontrées par certains fournisseurs), tandis que les charges à payer diminuent légèrement sur les programmes 302 et 218. À l'avenir, le secrétariat général souhaite être plus ambitieux pour réduire les charges à payer, vu leur poids au sein des crédits ouverts sur le programme 218 (20,2 M€ soit 5 % des crédits hors titre 2 ouverts en LFI pour 2022).

³⁵ Dispositif d'aide financière porté par le programme 302. Les bénéficiaires de cette aide sont d'anciens fonctionnaires de l'État (douaniers ou non) qui se sont distingués au service de la France ou leurs ayants droits. Ce dispositif est désormais fermé.

³⁶ Décret n° 2018-561 du 29 juin 2018 portant création d'une remise transitoire en faveur des débiteurs de tabac.

Tableau n° 3 : charges à payer par programme (en M€)

<i>Programme</i>	2018	2019	2020	2021	2022
156	26,1	24,5	36,5	39,6	43,8
218	24,7	22	22,6	22,1	20,2
302	14,6	13,5	17,5	12	10,7
Total de la mission	65,3	60	76,6	73,7	74,7

Source : secrétariat général du MEFSIN. La mission a été retraitée du programme 148, transféré en LFI pour 2021.

Les restes à payer, qui résultent des engagements non couverts par des paiements en fin d'exercice, ont augmenté de 87,8 M€ entre 2021 et 2022, pour atteindre 1 216,1 M€. Leur hausse relève à 93 % de la progression des restes à payer sur le programme 156 en matière informatique (222,9 M€ en 2022, + 26,3 M€) et immobilière (70 M€, + 42,6 M€) en raison des travaux issus du nouveau réseau de proximité. À l'inverse, la diminution des restes à payer se poursuit en 2021 sur le programme 218 en raison des améliorations apportées sur la chaîne de la dépense, même si ces gains sont limités à la suite d'engagements tardifs consécutifs aux ouvertures de crédits de fin de gestion (dégel de la réserve de précaution, loi de finances rectificatives du 2 décembre 2022) ayant permis d'engager de nouveaux contrats d'énergie.

Tableau n° 4 : restes à payer en fin d'exercice (en M€)

<i>Programme</i>	2018	2019	2020	2021	2022
156	461,5	534,3	613	672,3	752,2
218	301,5	301,7	295,9	283,2	276,3
302	139,1	166,8	174,9	169,9	185,3
Total de la mission	901,1	1 002,8	1 085,8	1 128,3	1 216,1

Source : secrétariat général du MEFSIN. La mission a été retraitée du programme 148, transféré en LFI pour 2021.

Ces évolutions des charges à payer et des restes à payer correspondent à des dépenses repoussées sur l'exercice 2023 (v. *supra*), dont une partie seulement pourra être financée par le report des crédits correspondants. En dépit de la forte proportion des dépenses informatiques et immobilières dont le rythme d'engagement est souvent pluriannuel, la croissance régulière des restes à payer pour les programmes 156 et 302 et leur part importante pour le programme 218, doit conduire les responsables de programme à une vigilance accrue, puisqu'elle conduit à rigidifier la dépense pour les prochains exercices budgétaires.

Compte tenu des éléments généraux de cadrage disponibles et de l'objectif imparti à chacun des deux contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens de la DGFIP et de la DGDDI, aucun risque de non soutenabilité n'est identifié pour les programmes de la mission.

V - Une incidence des dépenses sur l'environnement à mieux appréhender

L'article 179 de la LFI pour 2020 prévoit que le Gouvernement remet annuellement au Parlement un rapport sur « *l'impact environnemental du budget de l'État* ». Ce rapport inclut le « budget vert » qui classe et chiffre les crédits et dépenses de l'État selon leur impact environnemental (favorable, neutre ou défavorable) pour l'exercice à venir³⁷.

Depuis le PLF pour 2021, la totalité des dépenses de la mission *Gestion des finances publiques* est cotée comme neutre, à l'instar de 15 autres missions. Selon le secrétariat général du MEFSIN et la direction du budget, les programmes de la mission regroupent majoritairement des crédits qui ne peuvent être cotés autrement que neutre, telles des dépenses de numérique, d'immobilier et de fonctionnement. Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État propose néanmoins une cotation, par ministère, de certaines dépenses de fonctionnement (achats de véhicules, énergie, carburant, transport collectif). En 2021, cela représentait toutefois seulement 101,8 M€ des dépenses de fonctionnement de la totalité du MEFSIN³⁸. Un effort supplémentaire de cotation des dépenses à impact environnemental devrait ainsi être envisagé.

Le « budget vert » fait l'objet d'une relative méconnaissance de la part des responsables de programmes de la mission, probablement liée au fait que la cotation n'est pas prise en charge par ces derniers – qui mènent pourtant un nombre croissant d'actions en matière d'environnement. Ainsi, le développement durable est « *l'axe majeur de transformation du ministère* » pour le programme 218³⁹. La DGFIP mène également des chantiers d'amélioration de la performance énergétique prévus dans son schéma directeur immobilier, ainsi que des projets informatiques visant à optimiser l'efficacité énergétique des sites. La DGDDI inclut de même les enjeux de performance énergétique dans ses projets de transformation. À l'inverse, certaines dépenses liées aux déplacements, aux achats, à l'immobilier seraient probablement classées comme défavorables si elles étaient cotées.

Par ailleurs, aucun des trois programmes de la mission ne comporte d'indicateur de performance prenant en compte les effets des dépenses du programme sur l'environnement. Les plus significatifs de ces indicateurs pourraient être intégrés aux PAP à partir du projet de loi de finances pour 2024⁴⁰ ainsi que dans le contrat d'objectifs et des moyens de la DGFIP. Des travaux en ce sens sont engagés par les responsables des programmes 218 et 156.

³⁷ Le budget vert est élaboré par le commissariat général au développement durable (CGDD) par la direction du budget (DB), la direction de la législation fiscale (DLF) et la direction générale du Trésor.

³⁸ Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, octobre 2022, partie D.

³⁹ Avec un effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre, une démarche de sobriété énergétique pour un montant de plus de 1,5 M € en 2022, un appel à projets ministériel intitulé « Tous acteurs de Bercy vert » et une transformation de la fonction Achats prenant en considération les enjeux environnementaux.

⁴⁰ Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, octobre 2022, partie G.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. (Recommandation reformulée) : se doter des outils de mesure nécessaires pour évaluer les gains de productivité induits par la mise en œuvre des réformes et leur impact sur les schémas d'emplois (SG MEFSIN, DGFIP, DGDDI) ;*
 - 2. (Recommandation nouvelle) : améliorer la budgétisation des dépenses informatiques en fonctionnement et en investissement (SG MEFSIN, DGFIP, DGDDI) ;*
 - 3. (Recommandation nouvelle) : engager la cotation des dépenses de la mission selon la méthodologie de droit commun du « budget vert » (SG MEFSIN, DGDDI, DGFIP, DB).*
-

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Programme n° 156 - Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local

Le programme 156, dont le responsable est le directeur général des finances publiques, porte les crédits de la DGFIP. Cette administration en réseau regroupe plus de 93 000 agents et dispose de 2 118 postes comptables. Ses dépenses composent plus des trois quarts des crédits exécutés par la mission en 2022.

Les dépenses du programme 156 s'élèvent à 7,65 Md€ en CP en 2022 (7,73 Md€ en AE). Elles se décomposent en 6,62 Md€ de crédits de titre 2 et 1,03 Md€ de crédits hors titre 2, dont 932 M€ de dépenses de fonctionnement. En outre, l'évolution baissière du plafond d'emplois autorisé de la DGFIP se poursuit en 2022 (- 2 319 ETPT) selon la même dynamique que depuis 2016, pour atteindre en six ans une réduction globale de 12 255 ETPT. En 2022, tous les titres de dépenses sont sur-exécutés par rapport à la prévision initiale (7,55 Md€), en raison notamment des mesures générales et catégorielles de rémunération adoptées en gestion et des grands chantiers de transformation territoriale (v 2.1.1. *infra*) et informatique (v 2.1.2. *infra*) menés par la direction.

Depuis mars 2020, la trajectoire budgétaire et les modalités de transformation stratégique de la DGFIP sont formalisés dans un contrat d'objectifs et de moyens (COM) signé avec le secrétariat général du MEFSIN et la direction du budget. Si ce dispositif innovant mérite d'être reconduit vu son bilan globalement positif⁴¹, il soulève la question de l'harmonisation entre les indicateurs de performance du COM en cours de négociation pour la période 2023-2027 et les objectifs de performance budgétaire (v. 2.1.3. *infra*).

⁴¹ Inspection générale des finances, *Bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques pour la période 2020-2022*, Septembre 2022.

A - La poursuite de la transformation du réseau territorial selon le calendrier prévu

Le 6 juin 2019 a été annoncée par le ministre chargé des comptes publics la mise en œuvre du projet de transformation territoriale de la DGFIP intitulé « nouveau réseau de proximité » (NRP), avec le triple objectif de mieux répondre au besoin de proximité, de rééquilibrer le maillage territorial et d'améliorer les prestations en matière de gestion financière et comptable des collectivités territoriales et de conseil aux élus. Cette démarche pluriannuelle et concertée, mise en œuvre au niveau des directions territoriales, vise à faire progresser de 30 % par rapport à 2019 les points de contacts physiques⁴² sur le territoire d'ici décembre 2023.

Le déploiement du NRP respecte les objectifs initiaux et le calendrier prévu. À la fin de l'exercice 2022, 80 % des opérations du programme NRP avaient été réalisées et l'achèvement de la réforme demeurait comme prévu fixée à fin 2023 (pour 97,5 % des chantiers programmés). La DGFIP disposait ainsi à la fin de l'année 2022 de 2 118 postes comptables, contre 3 499 fin 2019. Des opérations de réorganisation s'opéreront jusqu'à l'année 2025, à la fin de laquelle la direction devrait disposer de 1 770 postes comptables. Par ailleurs, au 31 décembre 2022, 2 975 communes disposaient d'un accueil de la DGFIP, soit une augmentation de 50 % par rapport à début 2019. L'objectif d'une progression de 30 % est donc dépassé⁴³, essentiellement grâce à l'engagement renforcé de la DGFIP au sein du réseau « France services », avec une présence dans 2 536 espaces France Services labellisés fin 2022.

Parallèlement au NRP, la DGFIP poursuit une démarche de relocalisation d'emplois publics de Paris, d'Île-de-France et des grandes métropoles régionales vers des communes de moins de 100 000 habitants, caractérisées par un déficit d'attractivité. Cette politique de « relocalisation » vise à créer, entre 2021 et 2026, 73 nouveaux services, dans 66 communes de 56 départements (soit plus de 2 500 agents concernés). Elle s'inscrit dans le cadre des orientations fixées par le Comité interministériel de la transformation publique du 15 novembre 2019, prévoyant la relocalisation de 6 000 emplois de fonctionnaires d'État dans un objectif d'aménagement du territoire.

En 2022, 26 nouveaux services relocalisés ont été installés, pour un montant de 7,2 M€ d'AE et 3 M€ de CP, dans 25 communes, avec une relocalisation de 670 emplois (soit 46 % de l'objectif total prévu pour 2026). Si la DGFIP est en ligne avec les jalons et cibles fixés dans le COM, les difficultés de recrutement d'agents expérimentés dans certaines villes perçues comme moins attractives constituent un risque de perte de compétences techniques (v. *supra*). À ce titre, l'attractivité et la formation méritent une attention particulière dans la mise en œuvre de la réforme.

Les dépenses consacrées à la transformation territoriale de la DGFIP pour la période 2019-2023 sont formalisées dans le COM, et portent principalement sur l'immobilier et la masse salariale. Les crédits immobiliers engagés s'élèvent à 12,5 M€ en AE et 9,2 M€ en CP,

⁴² Au sein d'une structure de la DGFIP ou d'une structure mutualisée, par exemple France Services.

⁴³ Ces chiffres prennent en compte la onzième vague de labellisation de 159 France Services intervenue le 1^{er} décembre 2022.

pour un total de 28,9 M€ en AE et 18,5 M€ en CP depuis 2020⁴⁴. Par ailleurs, près de 120 M€ sur trois ans sont consacrés à l'accompagnement des agents et à la formation : 45,2 M€ en 2022 (dont 29,0 M€ de prime de restructuration et 10,5 M€ de complément indemnitaire d'accompagnement), 30,8 M€ en 2021 et 8,6 M€ en 2020. Pour l'année 2022, le programme 156 a bénéficié de 9 M€ de financement du FAIRH.

La réforme territoriale de la DGFIP induit des économies inégalement estimées. Si les gains de productivité imputables aux réorganisations sont mal connus, ils mériteraient d'être mesurés par des outils adaptés (*v. supra*). Le NRP permet néanmoins une diminution significative du parc immobilier. En 2022, l'abandon de 352 bâtiments⁴⁵ a induit en année pleine une économie de 12,4 M€ (7,5 M€ de loyers privés et 4,9 M€ de gestion).

B - La modernisation des systèmes d'information : une priorité stratégique qui nécessite un pilotage resserré

La DGFIP est engagée dans une stratégie de modernisation et de transformation numérique, conformément aux objectifs stratégiques présentés dans le COM pour 2020-2022⁴⁶. Cet axe constitue l'une des préoccupations majeures des agents de la direction, ainsi que le révèle la démarche de concertation interne « Grand remue-méninges » menée en 2022.

Les dépenses informatiques réalisées par le DGFIP en 2022 s'élèvent à 320 M€ – dont 70,7 M€ au titre des investissements, en hausse de 169 M€ par rapport à 2016. La transformation numérique de la DGFIP est articulée autour de deux segments.

D'une part, la part des crédits consacrée au maintien et la remise à niveau des systèmes d'information est estimée à 211,6 M€ en CP en 2022 (229,5 M€ en AE). Le socle de fonctionnement du SI et le support technique de la DGFIP ont en effet bénéficié de crédits de fonctionnement significatifs en 2022, dans le contexte de la restructuration réseau : 8,0 M€ au titre des seules dépenses de téléphonie, et 12,0 M€ au titre de l'équipement en matériel nomade. Par ailleurs, l'objectif de maintien d'un système d'information à l'état de l'art se traduit par la stabilisation de la « dette technologique » technique et fonctionnelle⁴⁷ : près de 50 M€ ont été dépensés à cet effet en 2022, répartis entre le maintien en conditions techniques pour 18 M€ et la modernisation (dette applicative, réécriture en nouveau langage) pour 32 M€, auxquels s'ajoutent 20 M€ de dépenses exceptionnelles⁴⁸. La rénovation des infrastructures d'hébergement des serveurs participe également de cet objectif.

D'autre part, la DGFIP mène onze des 54 « grands projets numériques de l'État », suivis semestriellement par la direction interministérielle du numérique (DINUM). Les crédits du programme 156 affectés à la réalisation de « grands projets » innovants sont ainsi estimés à

⁴⁴ Ces indemnités couvrent aussi bien les restructurations résultant du déploiement du nouveau réseau de proximité, que des relocalisations, ou l'accompagnement des agents dont l'emploi est supprimé.

⁴⁵ 337 biens locatifs (représentant 87 000 m²) et 15 biens domaniaux (représentant 7 000 m²)

⁴⁶ Objectif I-B : Accélérer la transformation numérique au service des agents, des usagers et des partenaires.

⁴⁷ Les projets majeurs en ce domaine sont les suivants : PAYSAGE, PILAT, CFVR, GMBI, NRP, RocSP, Foncier innovant et FICOBA 3.

⁴⁸ Notamment pour l'acquisition d'une licence perpétuelle SAS permettant l'exploitation de la version actuelle et des versions antérieures sans limite de durée.

71 M€ en CP (88,4 M€ en AE) au titre de la gestion 2022. La DGFIP a notamment renforcé le budget alloué à la valorisation des données, avec près de 9 M€ consacrés au projet APIM-Datalake⁴⁹ et 4,7 M€ au projet Foncier Innovant⁵⁰. Les dépenses informatiques sont également orientées vers des projets de modernisation de la relation aux usagers (4,2 M€ alloués au projet GMBI - Gérer mes biens immobiliers) et l'amélioration des échanges entre administrations. À ce titre, les crédits consacrés au portail commun aux URSSAF, à la DGDDI et à la DGFIP (PortailPro) ont également augmenté en 2022 pour s'établir à 3,7 M€.

Si trois des onze chantiers portés par la DGFIP ont abouti en 2022 (Datalake, Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes, PortailPro), des écarts importants sont constatés sur les coûts et les délais de la plupart des projets. Selon le point d'étape du COM de la DGFIP établi en mars 2022, 18 % des projets liés à l'axe de modernisation informatique sont retardés ou en retrait de la cible. Les données à fin 2022 font état d'une augmentation globale de 40 % du budget des projets en cours (pour atteindre 652,4 M€) et d'un délai supplémentaire total de 181 mois par rapport aux valeurs de référence de la DINUM⁵¹, comme détaillé dans le tableau ci-dessous. Certains projets (ROC SP et Pilat) font l'objet d'actions de sécurisation.

Tableau n° 5 : évolution des coûts et délais des principaux projets informatiques de la DGFIP⁵²

Nom du projet	Coût complet (M€)			Durée totale (mois)			Calendrier	
	Dernière référence validée par la DINUM	Actualisation	Variation (%)	Dernière référence validée par la DINUM	Actualisation	Variation (%)	Début	Fin estimée
Recouvrement optimisé créances du secteur public	56,8	96,4	70%	69	107	55%	février-19	décembre-27
Pilat	36,0	123,5	243%	48	91	90%	juin-18	décembre-25
Facturation électronique	132,9	132,9	0%	84	94	12%	mars-21	décembre-28
Ficoba 3	17,4	24,7	42%	36	48	33%	novembre-20	novembre-24
GMBI - Gérer mes biens immobiliers	12,7	35,8	182%	54	67	24%	septembre-18	avril-24
Nouveau réseau de proximité - NRP	32,2	40,0	24%	51	69	35%	janvier-18	septembre-23
Paysage	39,3	56,1	43%	74	111	50%	octobre-14	décembre-23
PCR - Portail commun du recouvrement	61,7	53,2	-14%	36	36	0%	octobre-19	décembre-22
Foncier innovant	29,9	33,0	10%	36	36	0%	novembre-20	novembre-23
Datalake/APIM	21,5	24,1	12%	36	47	31%	janvier-18	décembre-21
Ciblage de la fraude et valorisation requêtes	27,6	34,5	25%	115	114	-1%	juillet-13	décembre-22
TOTAL	468,0	654,2		639	820			

Source : DGFIP, traitement Cour des comptes

Déjà identifiés par la Cour en 2019⁵³, ces dépassements par rapport aux objectifs en matière informatique ont été soulignés à nouveau dans un rapport de l'IGF sur le COM de la

⁴⁹ Constitution du *datalab* hébergeant les données de la DGFIP et permettant leur valorisation, ainsi que l'API-management, plateforme ouverte aux partenaires facilitant le partage des données et services de la DGFIP.

⁵⁰ Ce projet a recours aux technologies d'intelligence artificielle et de valorisation des données à partir des prises de vue aériennes de l'IGN, afin de garantir une meilleure fiabilité des bases de la fiscalité directe locale.

⁵¹ La DGFIP souligne que, si ces écarts peuvent traduire des modifications des plans de projet, la valeur de référence ne comprend pas dans certains cas les coûts de mise en fonctionnement, notamment la phase d'accompagnement du changement. La méthodologie adoptée fait l'objet d'échanges entre la DGFIP et la DINUM.

⁵² Le coût complet est égal au coût d'investissement suivi de deux années de fonctionnement, considérant les dépenses de toute nature.

⁵³ Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI, Investir davantage, gérer autrement*, avril 2019.

DGFIP⁵⁴. Un meilleur pilotage des projets informatiques serait souhaitable ; il pourrait se traduire par le remplacement des jalons qualitatifs et des dates qui constituent actuellement la plupart des indicateurs de l'axe informatique, par des indicateurs ciblés, précis et chiffrés dans le COM en cours de négociation pour la période 2023-2027.

En conséquence, l'exécution des crédits informatiques est supérieure à la prévision en LFI pour 2022, tant sur les dépenses de fonctionnement (+ 22 %) que d'investissement (+ 79 %). Une partie de cette sur-exécution s'explique néanmoins par l'utilisation des 50 M€ de crédits obtenus au titre de la fongibilité asymétrique pour abonder les crédits dédiés à l'informatique, selon un schéma prévu par le COM. Ce dispositif, voué à être reconduit et intégré dans un éventuel nouveau COM, s'ajoutera au socle des crédits informatiques programmés pour 2023 (450 M€ en AE et CP).

C - L'harmonisation des indicateurs du COM et des objectifs de performance budgétaire

Le 16 mars 2020, la DGFIP a signé avec la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers un contrat d'objectifs et de moyens (COM) déclinant ses grandes orientations stratégiques pour la période 2020-2022. Le COM comprend six axes⁵⁵ déclinés en 7 objectifs, 47 chantiers (dont 12 sans indicateurs) et 59 indicateurs. Un rapport de l'IGF publié en septembre 2022⁵⁶ tire un bilan positif des résultats de cette méthode de contractualisation : la DGFIP a réalisé 80 % des chantiers du contrat et 72 % de ses indicateurs sont atteints ou en bonne voie de l'être – bien que l'ambition de certaines cibles demeure limitée. La conclusion d'un nouveau contrat pour une période de cinq ans est ainsi recommandée, et le renouvellement du COM pourrait être finalisé au premier semestre 2023.

La signature probable d'un nouveau COM, *a fortiori* pour une période plus longue, soulève la question de son articulation avec les objectifs de performance analysés annuellement au titre des projets et rapports annuels de performance (PAP et RAP). Le PAP annexé au PLF 2022 pour le programme 156 comporte 31 sous-indicateurs, tandis que le COM de la DGFIP pour la période 2020-2022 dénombre 59 indicateurs. Sur les 31 sous-indicateurs de performance budgétaire, seuls onze d'entre eux sont communs avec les indicateurs, cibles et jalons suivis au titre du COM (principalement liés aux réformes territoriales, aux délais de réponse à l'utilisateur ou à la satisfaction et au civisme fiscal). En outre, seul un sous-indicateur⁵⁷ du PAP renvoie, indirectement, aux grands projets informatiques portés par la DGFIP, alors même qu'ils constituent un axe stratégique de transformation formalisé dans le COM.

La Cour recommande de ne pas reproduire un tel déficit d'articulation. En particulier, la période de négociation du prochain COM devrait coïncider avec une refonte des indicateurs de performance budgétaire. L'harmonisation entre les indicateurs engendrerait une meilleure

⁵⁴ Inspection générale des finances, *Bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques pour la période 2020-2022*, Septembre 2022.

⁵⁵ Qualité et proximité des services, Transformation numérique, Qualité de vie au travail et motivation, Moderniser, simplifier la gestion fiscale, Relation de confiance et lutte contre la fraude, Fonction comptable et conseil aux décideurs.

⁵⁶ Inspection générale des finances, *Bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques pour la période 2020-2022*, septembre 2022.

⁵⁷ Part des contrôles ciblés par Intelligence Artificielle (IA) et *data mining*.

lisibilité, une articulation plus fine des analyses budgétaires et stratégiques, ainsi qu'un suivi pluriannuel renforcé des axes structurants de l'action de la DGFIP (tels que la transformation numérique, *v. supra*). L'introduction d'une clause de revoyure à mi-parcours, prévue pour le prochain COM, permettra également de réviser l'adéquation entre les indicateurs et de les affiner selon les outils de mesure éventuellement développés (*v. supra*).

II - Programme n° 302 - Facilitation et sécurisation des échanges

Sous la responsabilité de la DGDDI, le programme 302 porte 15,8 % des AE et 15,7 % des CP ouverts en LFI pour 2022 sur la mission. Il consomme majoritairement des crédits de titre 2 (1 256,7 M€ de CP, soit 79,5 % du programme). Avec 32,3 M€ d'AE et 28,5 M€ de CP non consommés en 2022, le programme affiche un taux de consommation de 98,0 % des AE et 98,2 % des CP.

Si l'évolution des crédits ouverts diminuait au titre des crédits de personnel à périmètre constant (- 17,3 M€), le programme 302 est caractérisé en 2022 par une consommation des CP supérieure à ceux ouverts en LFI pour 2022, notamment des dépenses de titre 2 (+ 24 M€) légèrement compensée par une consommation des crédits hors titre 2 inférieure à celle prévue en LFI pour 2022 (- 7,2 M€). Cette consommation est notamment portée par les mesures générales de dépenses de personnel, dont le seul coût du point d'indice est de 18,1 M€. En prenant en compte les crédits ouverts par l'ouverture de trois arrêtés de répartition (24,3 M€), les crédits disponibles en titre 2 ont été exécutés à hauteur de 99,7 %.

Après deux exercices en 2020 et 2021 où le schéma d'emploi était négatif, il devient à nouveau positif (+ 33,0 ETP) en LFI pour 2022. Les nouveaux recrutements ayant en revanche eu lieu en fin d'année, le plafond d'emploi exécuté (- 184 ETPT après transferts de gestion) reste encore négatif comme en 2021. Cette évolution est en partie liée à l'application de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

Hors titre 2, les crédits augmentent de 9,7 % après deux années de diminution et sont légèrement sous-exécutés à 96,3 % en AE et 95,7 % en CP. Par rapport à la prévision, les dépenses informatiques ont été sur-exécutées (+ 10,9 M€ en AE et + 4,6 M€ en CP) tandis que les acquisitions de moyens de surveillance et d'immobiliers sont quant à elles sous-exécutées (- 4,3 M€ en CP).

L'exécution en fin de gestion a été importante, avec 144,2 M€ de crédits en AE et 149 M€ de crédits en CP au mois de décembre, porté notamment par une ouverture des AE hors T2 et en raison de la mise à disposition des droits de douane tardif (10,2 M€, au lieu de 4,3 M€ prévisionnels).

A - Un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens de la Douane à fiabiliser

Conformément à la recommandation de la Cour dans son rapport public thématique du 24 septembre 2020 relatif à la DGDDI, une réflexion sur les missions de la douane a été menée en 2021 qui a abouti à la signature le 1^{er} décembre 2021, par la DGDDI, le secrétariat général du MEFSIN et la direction du budget, d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens

(CPOM) pour la période 2022-2025. Ce document stratégique a pour objet de renforcer la Douane pour répondre aux nouveaux enjeux rencontrés, qu'il s'agisse de protection ou d'attractivité du territoire. Il prévoit une stabilité des effectifs, avec un schéma d'emploi nul sur la période, hors transferts d'emploi. Par ailleurs, le CPOM prévoit un abondement de crédits, à hauteur de 148 M€, pour le financement de plusieurs mesures nouvelles dont la résorption de la dette informatique, le déploiement de moyens aéromaritimes dans les Antilles françaises et l'acquisition de nouveaux scanners portuaires.

Le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens de la DGDDI est assorti d'indicateurs de performance et de suivi. Parmi les 25 indicateurs de performance, dix d'entre eux sont également des indicateurs au sein du projet annuel de performance (PAP) du programme 302⁵⁸. À ce titre, certains indicateurs de performance paraissent pouvoir être également pertinents au titre du PAP. Ainsi, la mission de surveillance des frontières, pourtant axe n° 3 du CPOM, est dotée d'indicateurs qui ne seront pas dans le PAP. En outre, le suivi de ces indicateurs n'est pas réalisé au sein de la sous-direction des finances et achats mais au sein de la sous-direction du réseau. Sans un pilotage de la performance par les acteurs chargés des finances et des achats, le suivi de ces indicateurs n'aurait pas de conséquences de mise en tension.

Les trajectoires prévues dans le CPOM mériteraient d'être fiabilisées. Concernant les dépenses de personnels, les mesures générales décidées en 2022 ne permettent plus à la DGDDI de respecter la trajectoire initialement prévue dès 2022.

Concernant les dépenses hors titre 2, le CPOM prévoit une trajectoire de renforcement des moyens accordés à la DGDDI, hors aide aux débiteurs de tabac, en inscrivant une trajectoire stable des mises à disposition tardives des droits de douane au profit de l'Union européenne. Ces crédits, sortis du champ du prélèvement sur recettes pour l'Union européenne depuis 2022, font l'objet d'une budgétisation stable sur toute la période couverte par le contrat estimée par la direction du budget à 4 M€, à partir d'une moyenne annuelle passée⁵⁹. Celle-ci est pourtant caduque en 2021 (74,1 M€, en raison d'une amende) et 2022 (10,3 M€). Aucune administration n'est désormais chargée de réaliser une prévision du montant annuel de la mise à disposition des droits de douane. Alors que la Douane réalise des statistiques douanières mensuelles et observe une tendance depuis trois ans d'importations en hausse, il convient qu'elle se dote d'outils de prévisions afin de fiabiliser la trajectoire de mise à disposition tardive des droits de douane au profit de l'Union européenne et d'éviter l'ouverture systématique de crédits en fin de gestion.

En outre, ce contrat reste assez différent de celui signé par la DGFIP. Si chacun présente les axes stratégiques retenus (17 pour la DGFIP, 19 pour la DGDDI) et leurs indicateurs, seule la DGFIP s'inscrit dans une trajectoire de réduction d'emplois et de son plafond d'emplois⁶⁰. Enfin, la trajectoire des moyens d'action des douaniers (crédits hors titre 2, hors aides aux

⁵⁸ La maquette de performance du programme 302 a été revue en 2022 avec trois sous-indicateurs créés (quantités de tabacs saisies, nombre de constatations réalisées sur les flux de fret express et postal, cas d'usage menés dans le projet valorisation des données) et cinq sous-indicateurs supprimés, dont quatre relevait de l'objectif « améliorer l'efficacité de la collecte et des contrôles en matières douanières et fiscales.

⁵⁹ Les mises à disposition tardives des droits de douane au profit de l'UE et les intérêts de retards afférents ont été versés jusqu'en 2020 inclus au moyen du prélèvement sur recettes au profit de l'UE (PSRUE). Elles ont fait l'objet d'une mesure de périmètre en LFI pour 2021, conduisant à leur rebudgétisation sur le programme 302.

⁶⁰ La Douane a pris des engagements de bonne gestion financière (étude sur le réseau comptable, etc.).

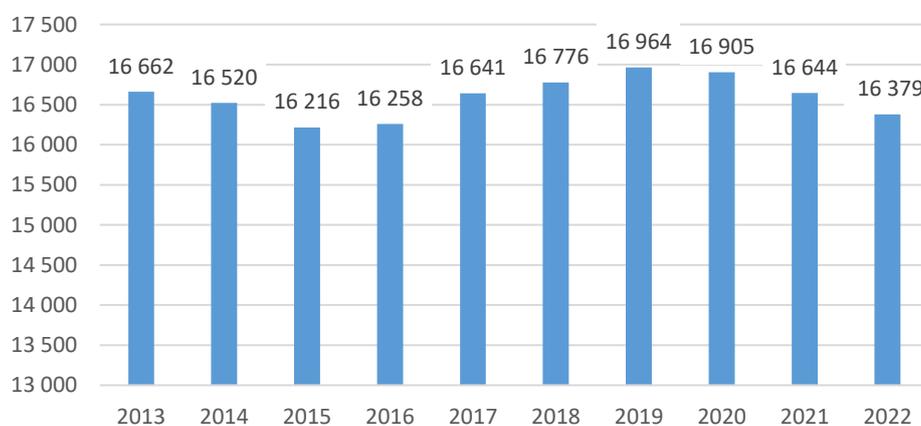
buralistes et mises à disposition tardives des droits de douanes) du CPOM de la DGDDI ne précise pas celle spécifique aux systèmes d'information, contrairement à celui de la DGFIP.

B - L'impact de l'évolution des missions et du réseau de la Douane sur les emplois du programme 302

Alors que la DGDDI a vu ses moyens en emplois renforcés de 2016 à 2019 avec la mise en œuvre du plan de lutte antiterroriste (PLAT) jusqu'en 2018⁶¹ puis la préparation du *Brexit* intervenu au 1^{er} janvier 2021, elle engage désormais la rationalisation de son organisation avec le resserrement de son réseau comptable et le transfert de la majeure partie de ses missions fiscales à la DGFIP et à la direction des affaires maritimes (DAM).

Ainsi, pour la seconde année consécutive, le plafond d'emplois autorisé sur le programme 302 diminue en 2022 (il s'établit à 16 572 ETPT contre 16 965 ETPT en 2021 et 17 351 ETPT en 2020, soit - 780 ETPT depuis 2020). Cela s'explique notamment par la baisse (- 117 ETPT) effectuée en application de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et à la suppression des apprentis du décompte du plafond d'emplois (cf. *supra* point 1.3.2.2). Celui-ci a été exécuté à hauteur de 16 381 ETPT, soit un écart au plafond d'emploi autorisé de - 184 ETPT hors transferts de gestion, qui s'explique notamment par des entrées plus tardives et des sorties plus précoces au cours de l'année 2022.

Graphique n° 12 : évolution de l'exécution du plafond d'emplois du programme 302 (en ETPT)



Source : Cour des comptes

Détaillé au sein du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, le schéma d'emplois était à nouveau positif après deux années de diminution en 2020 et 2021. Prévu à + 33 ETP en LFI pour 2022, il a été sous-exécuté à + 19 ETP, en raison de difficultés de recrutements (767 entrées au lieu des 850 prévues) notamment dans les postes en tension, comme le numérique. La DGDDI considère que ces difficultés de recrutements sont de nature à faire évoluer la

⁶¹ PLAT consacré à la lutte contre le financement et à la collecte de renseignement (PLAT 1) et à la sécurisation des frontières (PLAT 2).

trajectoire du schéma d'emplois contractualisés en décembre 2021 : si le CPOM prévoyait pour 2023 une réduction du schéma d'emplois de - 11 ETP confirmée en LFI pour 2023, la DGDDI souhaite que la sous-exécution du schéma d'emplois (15 ETP) soit reportée ultérieurement, bien que celle-ci ne soit pas de droit selon le CPOM.

La réflexion sur l'évolution de l'organisation de la DGDDI continue d'être menée dans la perspective de l'achèvement du transfert de la majeure partie de ses missions fiscales vers la DGFIP et la DAM, un chantier qui ne s'achèvera qu'en 2026⁶². En 2022, 144 ETPT budgétaires ont été transférés depuis le programme 302 vers le programme 156, ainsi que 54 ETPT transférés vers la direction des affaires maritimes pour un total de 9,2 M€, hors CAS *Pensions*⁶³. À terme, les transferts budgétaires porteront sur un total de 443 ETP selon la DGDDI, répartis jusqu'en 2026, compte tenu du report d'un an de la date d'entrée en vigueur du transfert de la TICPE. Les missions relatives aux amendes non judiciaires et à la gestion des garanties des contributions indirectes demeureront de la compétence de la DGDDI.

Hors transferts, la DGDDI réalise des économies d'emplois grâce aux gains de productivité enregistrés. Le CPOM lui permet, après application du schéma d'emplois, de réallouer les économies réalisées sur les missions prioritaires de la Douane. En 2022, la DGDDI estime que 148 ETP économisées sur des missions ayant vu des gains de productivité ont été préservés et réalloués grâce au CPOM, sans pouvoir fournir les principaux services contributeurs et bénéficiaires.

C - Un soutien aux débiteurs de tabac axé sur la perte de chiffres d'affaires davantage que sur la reconversion

Depuis 2017, la décision de porter le prix moyen du paquet de cigarettes à 10 euros d'ici à 2020 s'est accompagnée d'un protocole d'accord sur la période 2018-2021 de soutien à la transformation des débiteurs de tabac⁶⁴. Prolongé jusqu'au 31 décembre 2022, celui-ci poursuivait trois objectifs : donner aux buralistes les moyens de réaliser la transformation durable de l'exercice de leur métier, soutenir les buralistes dont l'activité économique serait significativement pénalisée par l'augmentation des prix du tabac, accompagner les buralistes dans les nouvelles missions conférées par l'État (encaissement de créances DGFIP, etc.).

À ce titre, le plan s'est traduit entre 2018 et 2022 par la création d'une action 8 – *Soutien aux débiteurs de tabac* au sein du programme 302. En 2022, ces aides ont été consommées à hauteur de 73 M€, représentant 91 % des crédits d'intervention de la mission, dont la majorité

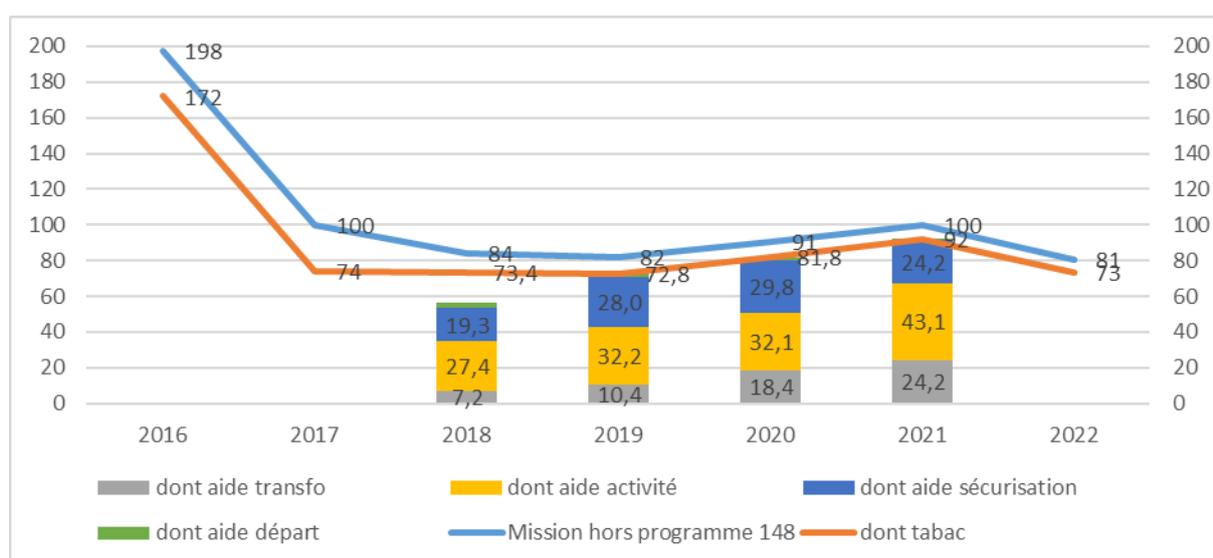
⁶² Prévu par l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (modifié par l'article 161 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 qui a ajouté la TICPE aux impôts transférés à la DGFIP), ce transfert concerne 11 impositions transférées à la DGFIP entre 2019 et 2026. Parmi celles-ci figurent la TGAP (en 2019 et 2020), la TVA sur les produits pétroliers (en 2021), les accises sur les tabacs et alcools (en 2024) ainsi que la TICPE (en 2025). Ce transfert représente 82 des 85,1 Md€ perçus par la DGDDI (données 2019). En loi de finances pour 2023, une révision du périmètre a validé le transfert des amendes judiciaires au 1^{er} avril 2023, le report du transfert de la TICPE à 2025 et des restes à recouvrer au 1^{er} janvier 2026.

⁶³ Un transfert sortant de 8 ETPT vers l'ANDV a également eu lieu en 2022, ainsi qu'un transfert entrant de 18 ETPT en provenance de la DGCCRF (programme 134), au titre de la mission de contrôle des opérateurs de vente volontaires. Au total, 12 M€ de crédits de titre 2 (dont CAS *Pensions*) ont été transférés hors du P302.

⁶⁴ En 2022, le prix moyen est de 10,15 €. En 2023, la trajectoire haussière reprend pour atteindre 10,65 €.

sont des aides destinées à la compensation de perte d'activité (43,1 M€ soit 47 % en 2021) et à la sécurisation des débits de tabac (24,2 M€ soit 26 % en 2021). Les aides à la transformation (24,2 M€) représentent seulement 26 % des crédits consommés en 2021.

Graphique n° 13 : crédits d'intervention de la mission et des aides aux débiteurs de tabac



Source : Cour des comptes

Note : le programme 148 a été transféré de la mission GFP à la mission Transformation et fonction publiques à partir de 2021.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 prévoyant une indexation annuelle de la fiscalité sur le tabac sur le niveau d'inflation de l'année N-1, un nouveau protocole d'accord 2023-2028 prévoit une aide de 290 M€ sur cinq ans, dont 64,9 M€ prévu en LFI 2023. Le fonds de transformation des buralistes doit perdurer à hauteur de 20 M€ par an.

III - Programme n° 218 – Conduite et pilotage des politiques économiques et financières

Sous la responsabilité de la secrétaire générale du MEFSIN, le programme 218 porte, en 2022, 9,1 % des AE et 8,9 % des CP ouverts en LFI pour 2022 sur la mission. Après des mesures de transfert importantes à hauteur de 72,7 M€ (98 % du montant des mesures de transfert de la mission en 2022), les crédits ont diminué de 54 M€ en CP en LFI pour 2022 par rapport à la LFI en 2021, et de 84,8 M€ en AE. À périmètre constant, les crédits disponibles en CP ont augmenté (+ 19,6 M€) portée par la hausse des crédits de fonctionnement (+ 19,1 M€, notamment en matière immobilière + 6,5 M€) en partie compensée par la baisse importante des crédits d'investissement (- 9,7 M€ soit - 15,2 %)⁶⁵.

⁶⁵ Après plusieurs années caractérisées par leur augmentation mais aussi par leur forte sous-exécution (- 69 % en 2020, - 63% en 2021 malgré une réduction de 20% des crédits ouverts en LFI 2021.

Contrairement aux autres programmes, le programme 218 consomme une part importante de crédits hors titre 2 en AE (403,8 M€) et en CP (394,9 M€), même si la majorité des crédits consommés relève du titre 2 (481,2 M€ dont 344,0 M€ hors CAS *Pensions*). À périmètre constant, l'exécution du programme 218 est supérieure de 8,6 M€ par rapport à l'exécution 2021 hors CAS *Pensions*, portée notamment par la hausse des mesures salariales générales et catégorielles. Dans le même temps, l'exécution 2022 du programme 218 au titre du schéma d'emplois s'établit à - 6,2 M€ hors CAS *Pensions*.

En effet, si la LFI pour 2022 prévoyait une augmentation du schéma d'emplois de + 66 ETP (+ 81 ETP précisé dans le PAP dont + 15 ETP pour le schéma du programme 368 créé sur la mission *Transformation et fonction publiques*), celui-ci a été exécuté à hauteur de - 53 ETP, soit un écart de - 119 ETP au regard de la programmation. Avec le décalage des dates de recrutement, intervenues tardivement, c'est en partie la trajectoire de montée en puissance de certains services qui est concernée par les difficultés de recrutement au sein du secrétariat général et des autres services du programme (TRACFIN, Autorité nationale des jeux). Cela s'est également traduit par un taux de sélectivité relativement plus faible qu'au niveau du recrutement global au niveau de l'État⁶⁶.

Tableau n° 6 : schéma d'emploi exécuté du secrétariat général du MEFSIN et du programme 218

Services	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Schéma d'emplois du 218	- 123	- 68	- 64,6	- 98,8	- 21,8	- 25,2	- 53,1
Schéma d'emplois du SG	- 64,7	- 5,1	- 35,3	- 53,2	- 60,1	- 43,4	- 27,2
Part SG/218	52,6 %	7,5 %	54,6 %	53,8 %	276,3 %	172,2 %	51,2 %

Source : SG MEFSIN. Note : Le schéma d'emplois 2022 du programme 218 ne comprend pas le périmètre MTFP suite à la création du programme 368 en LFI 2022.

Hors titre 2, l'exécution en AE (403,8 M€) et en CP (394,9 M€) est fortement inférieure aux ressources rendues disponibles par les différentes ouvertures de crédits. Hors LFR 2 pour 2022, seuls 87 % des crédits disponibles (453,0 M€) ont été consommés. La sous-exécution des crédits provient pour les AE du report en 2023 de différentes opérations (versement d'une indemnité à un fournisseur d'électricité, campagne de communication État employeur) ainsi que le retard pris dans certains marchés informatiques. En CP, les reports sur 2023 des restes à payer et charges à payer portent notamment sur les travaux immobiliers et les projets informatiques, justifiant les fortes demandes de reports auprès de la direction du budget.

Enfin, si le SG MEFSIN n'a pas adopté de contrat d'objectifs et de moyens, un nouveau plan stratégique « Ambition SG » a été adopté en 2021⁶⁷. Quelques leviers d'économies ont été mobilisés par le secrétariat général du MEFSIN. Ainsi, les dépenses de prestations de conseil

⁶⁶ Au sein du programme 218, 2 164 candidatures ont été enregistrées pour 330 lauréats, soit un taux de sélectivité de 15,2 %. Par comparaison, toute catégorie confondue, la fonction publique d'État a vu en 2020 pour ses concours externes 37 600 lauréats pour 437 100 inscrits (8,6 %).

⁶⁷ Celui-ci est composé de quatre axes stratégiques : « renforcer la performance globale du ministère et du secrétariat général », « placer ses bénéficiaires au centre de l'action du secrétariat général », « accroître la lisibilité et l'agilité du secrétariat général » et « développer une identité partagée et faciliter la vie des agents ».

sur le champ du programme 218 ont diminué de 80 % en autorisations d'engagements, passant de 10,8 M€ en 2021 à 2,1 M€ en 2022⁶⁸.

A - Des dépenses énergétiques imprévues

Au sein de ce programme, 45,6 % des crédits consommés en AE (soit 403,8 M€) et 45,1 % des crédits consommés en CP (soit 394,9 M€) sont exécutés hors titre 2. Dans le détail des crédits hors titre 2, les dépenses de fonctionnement représentent 374,1 M€ des crédits consommés ainsi que 19,6 M€ de dépenses d'investissement.

Les dépenses d'immobilier, au sein desquelles sont retracées les dépenses énergétiques, ont fortement crû en 2022 tant en AE qu'en CP. Ainsi, alors que les dépenses d'immobilier étaient prévues pour 58,9 M€ d'AE et 97,9 M€ en CP, elles ont été engagées à hauteur de 94,5 M€ (+ 60 %) et consommées à hauteur de 97,3 M€ (- 0,6 %). La forte hausse des engagements est liée notamment aux dépenses énergétiques, portées par l'augmentation de la dépense en fourniture d'électricité ainsi que des difficultés spécifiques avec des précédents fournisseurs.

Si le programme ne représente que 22 % des AE hors titre 2 ouverts sur la mission en LFI pour 2022, les ouvertures décidées en LFR 2 pour 2022 (42,5 M€ soit 43 % du total de la mission) ont été importantes, afin de couvrir des besoins spécifiques liés aux marchés d'électricité de Bercy. La hausse des prix d'électricité a conduit à un besoin supplémentaire en AE de 27,4 M€, tandis qu'une indemnité transactionnelle à hauteur de 15,4 M€ a également été incluse dans l'ouverture en LFR 2 mais dont la consommation des crédits a été reportée en 2023⁶⁹. Responsable de la démarche de sobriété énergétique pour le MEFSIN, le secrétariat général a également dépensé pour 1,5 M€ des mesures visant notamment à réduire les émissions de gaz à effet de serre du ministère. Le plan achat de l'État⁷⁰, dont la DAE est responsable, doit également prendre en compte pour les périmètres qu'il couvre les enjeux de sobriété énergétique au sein de la commande publique.

B - Des projets informatiques nombreux et en retards

Les dépenses informatiques du programme 218 relèvent à la fois des briques informatique et métier (maintenance, notamment du logiciel Chorus). Ainsi, au titre des dépenses d'informatique du ministère et des projets SI interministériels, retracés par métier, la dépense pour 2022 s'élève à 114,3 M€ (contre 120 M€ en 2021, par l'addition des briques 218-596 et 218-3016). À cet égard, la direction des achats de l'État (DAE) et l'Agence pour l'informatique

⁶⁸ Le périmètre suivi est celui de l'objectif de réduction des dépenses de 15 % pris en application de la circulaire du Premier ministre n° 6329/SG du 19 janvier 2022, relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles.

⁶⁹ Le règlement d'un litige relatif à l'accord-cadre de la DAE pour le compte de certains ministères et établissements publics doit faire l'objet d'une indemnité transactionnelle à un opérateur d'électricité. Le comité consultatif national de règlement amiable des litiges a rendu un avis en décembre 2022, tandis que le comité ministériel des transactions du MEFSIN doit se prononcer en février 2023 sur le projet de transaction.

⁷⁰ En 2022, le plan achat de l'État aurait permis d'économiser pour tous les ministères environ 56 M€. Le Gouvernement a par ailleurs pris la décision d'internaliser la poursuite du plan.

financière de l'État (AIFE), services rattachés au programme 218, mettent en œuvre des politiques publiques à forts enjeux en faveur de la transformation numérique de l'État.

Plusieurs projets informatiques structurants sont portés par le programme 218, notamment la migration Chorus vers S/4HANA, TNCP, Portailpro, la rénovation du Datacentre DNSCE de Toulouse et Sirano. Ces quatre derniers projets font partie des « grands projets numériques de l'État » suivis par la DINUM.

S'agissant de la maîtrise d'ouvrage du SI Chorus, la mission Chorus 2025 et le comité d'orientation stratégique du système d'information financière de l'État (COS SIFE) se sont prononcés favorablement en 2021 sur le lancement du projet de migration de Chorus vers la nouvelle solution S/4HANA déployée par le prestataire SAP. Les travaux de préconception ont ainsi démarré et la concertation sur la migration technique et applicative a été engagée par l'AIFE avec les ministères. En parallèle, l'AIFE a achevé en 2021 les travaux de montée de version permettant de réaliser la mise à jour des éléments et composants dont la maintenance arrivait à expiration. En 2022, les coûts supportés par l'AIFE pour le projet de migration de Chorus vers S/4HANA en 2022 sont de 12,73 M€ en AE et de 2,9 M€ en CP.

Pour les quatre grands projets numériques de l'État portés par le programme 218 :

- le projet **Transformation Numérique de la Commande Publique** (TNCP), porté par la DAJ, l'AIFE et la DAE, a pour objectif de simplifier la gestion des acheteurs et des entreprises, notamment celle des TPE/PME, en proposant une offre de services numériques permettant une dématérialisation totale de la chaîne de la commande publique et en exploitant les données des marchés. Le coût total du projet est estimé à 20,6 M€, financé par le programme 218 et par le FTAP à hauteur de 9,2 M€. À ce stade, les chantiers font l'objet d'un allongement de délai sur 2023, en raison de difficultés dans la mise en place du socle technique ;
- le projet **Portailpro.gouv.fr** a été développé en 2020 et 2021 avant d'aboutir en février 2022. Piloté par la mission France Recouvrement, avec la DGFIP et la DGDDI, il vise à offrir aux entreprises un accès consolidé aux services des URSSAF, de la DGFIP et de la Douane. Financé à hauteur de 53,2 M€, dont 1 M€ du Fonds de transformation ministériel (FTM) et 28,9 M€ du Fonds de transformation de l'action publique (FTAP), des financements additionnels ont été attribués pour 2022 (4,7 M€) afin de développer de nouvelles fonctionnalités. Il demeure pourtant 3 M€ de reliquat sur le montant alloué par le FTAP ;
- le **regroupement des 45 centres informatiques du ministère** en quatre centres ministériels d'ici à 2025 se poursuit⁷¹, à travers la dernière opération de rénovation et d'extension du datacentre de la DGDDI à Toulouse (projet DNSCE). D'un montant de 18,3 M€, ce projet est cofinancé par les programmes 218 (4,1 M€) et 302 (4,1 M€) ainsi que par le FTAP à hauteur de 10 M€. Sa livraison est programmée pour 2026 ;
- porté par TRACFIN, le projet **Sirano** devait rénover le SI décisionnel du service afin d'exploiter davantage les volumes de données dont il dispose. Après une estimation de 8,95 M€ sur trois ans, celui-ci a finalement enregistré un surcoût pour atteindre un coût final de 15,4 M€ sur plus de neuf ans (109 mois), en raison de difficultés techniques et de

⁷¹ Depuis 2013, les 45 centres ministériels ont été regroupés en 18 sites.

résultats de prototypages non concluants. Le projet Sirano sera achevé en 2024 après avoir été lancé en 2014, réorienté en 2019 et finalement priorisé à partir de 2021.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

4. *(Recommandation nouvelle) : harmoniser les indicateurs de performance budgétaire du programme 156 et les indicateurs du futur contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP pour la période 2023-2027, dès le projet de loi de finances pour 2024 (DGFIP, DB) ;*
 5. *(Recommandation nouvelle) : poursuivre l'harmonisation des indicateurs entre le PAP et le CPOM et en confier le suivi à la sous-direction finances et achats de la DGDDI (DGDDI, DB).*
-

Chapitre III

Les moyens consacrés par l'état à la politique de gestion des finances publiques

La mission *Gestion des finances publiques* ne comporte aucune taxe affectée, aucun fonds sans personnalité juridique et aucun opérateur ni programme d'investissements d'avenir n'est rattaché à la mission. Seules deux dépenses fiscales sont rattachées à la mission.

I - Deux dépenses fiscales de montants limités mais en augmentation

La première dépense fiscale (DF n° 110211 « Réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés »), rattachée au programme 156 depuis la mise en place de la Lolf, vise à promouvoir l'adhésion à un centre de gestion ou une association agréée pour certains contribuables⁷². Son coût en 2022 est estimé à 123 M€, contre 45 M€ en 2017. L'augmentation du coût de ce crédit d'impôt s'explique par la progression significative du nombre d'entreprises pouvant en bénéficier, consécutive au doublement des seuils des régimes d'imposition des micro-entreprises intervenu en LFI pour 2018⁷³. Cette hausse se poursuit en 2022 (+ 11 M€ par rapport à 2021), en raison d'une augmentation des montants pour frais de comptabilité et d'adhésion à un organisme agréé.

La seconde dépense fiscale (DF n° 710109 « Exclusion de la base d'imposition des marges commerciales sur la distribution de tabac en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion »), rattachée au programme 302 en 2019⁷⁴, vise à exclure de la base d'imposition de la TVA les marges commerciales postérieures à la fabrication ou à l'importation des tabacs manufacturés dans les départements d'outre-mer⁷⁵. Son coût en 2022 est estimé à 95 M€ pour 14 bénéficiaires, contre 75 M€ en 2019 pour 11 bénéficiaires. D'une part, les négociants

⁷² Article 199 *quater* B du code général des impôts.

⁷³ La DGFIP note une augmentation du nombre de foyers fiscaux bénéficiaires : 231 382 entreprises en 2021, 205 955 en 2020, 186 142 en 2019.

⁷⁴ La DF n° 730225 *Exclusion de la TVA des marges commerciales postérieures à la fabrication ou à l'importation des tabacs manufacturés*, a été modifiée en DF n° 710109 *Exclusion de la base d'imposition des marges commerciales sur la distribution de tabac en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion* en 2020.

⁷⁵ Article 298 *sexdecies* du code général des impôts.

grossistes, dépositaires, détaillants ou débitants qui opèrent la distribution des tabacs dans ces trois collectivités ne sont pas assujettis à la TVA depuis la création de cette dépense fiscale en 1976 ; d'autre part, les fabricants exercent leurs droits à déduction par imputation sur la taxe due à l'issue des opérations de fabrication des tabacs et, le cas échéant, la fraction non imputable de ces droits peut faire l'objet d'un remboursement⁷⁶. L'augmentation provient d'une croissance des montants exonérés déclarés entre les premiers semestres 2021 et 2022.

En conséquence, le coût global de ces dépenses fiscales a connu une augmentation significative ces quatre dernières années, passant de 166 M€ en 2019 à 218 M€ en 2022. Malgré cela, aucune des deux dépenses fiscales n'a fait l'objet d'une évaluation en 2022 ou d'une fiabilisation du mode de calcul de leur coût.

Tableau n° 7 : coût budgétaire des dépenses fiscales rattachées à la mission 2019-2021 (M€)

Dépense fiscale	Objectif	2017	2018	2019	2020	2021 (p.)	2021 (r.)	2022 (p.)	2022 (a.)	2023 (p.)
DF 160302 Déduction forfaitaire de 3 % déclarée par les médecins conventionnés	Inciter les médecins au conventionnement avec la sécurité sociale qui déclare les recettes des contribuables	14	14	-	-	-	-	-	-	-
DF 110211 Réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés	Orienter certains contribuables vers les centres de gestion ou une association agréés (art. 199 <i>quater</i> B du CGI)	45	80	91	102	101	112 (+ 11%)	110	123 (+ 12%)	123
DF 710109 Exclusion de la base d'imposition des marges commerciales sur la distribution de tabac en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion	Exclure de la base d'imposition de la TVA les marges commerciales postérieures à la fabrication ou à l'importation des tabacs manufacturés dans les départements d'outre-mer (art. 298 <i>sexdecies</i> du CGI)	-	-	75	80	75	90 (+ 20%)	85	95 (+ 12%)	95
TOTAL		59	94	166	182	176	202	195	218	218

Source : annexes au PLF pour 2021, 2022 et 2023, Évaluation des voies et moyens (tome 2), traitement Cour des comptes
P. : prévision. R. : réalisation. A. : actualisation de la prévision.

⁷⁶ Selon la jurisprudence de la cour administrative d'appel de Bordeaux, si les opérations portant sur les tabacs manufacturés sont, à chacun des stades du circuit de commercialisation, soumises à la TVA à laquelle sont soumises les ventes de tabacs manufacturés réalisées dans les conditions du droit commun, demeurent exclues de l'assiette de la TVA à laquelle sont soumises les ventes de tabacs manufacturés réalisées dans ces trois départements, les marges commerciales prises postérieurement à la fabrication ou à l'importation de ces tabacs.

II - Le financement des programmes de la mission par les différents fonds et plans

Certains projets informatiques et immobiliers structurants portés par la mission ont bénéficié en 2022 d'un financement de 93,8 M€ en CP, en complément des crédits ouverts ou transférés sur le programme (notamment FAIRH et fonds de transformation ministériel).

Les crédits exécutés sur le programme 349 - *Fonds pour la transformation de l'action publique* (FTAP), qui relève de la mission *Transformation et fonction publique*, au profit des directions de la mission *Gestion des finances des publiques* s'élèvent à 52,6 M€ (contre 57,9 M€ en 2021), dont 22,8 M€ pour les projets relevant de la DGFIP, 21,2 M€ pour les projets relevant du programme 218 et 8,6 M€ pour ceux de la DGDDI.

Les crédits exécutés sur le plan de relance ont représenté 41,0 M€ (42,9 M€ en 2021 et 63,2 M€ en 2020, dont les crédits obtenus au titre du grand plan d'investissement). La part du fonds d'innovation et de transformation numérique a augmenté, avec 5,9 M€ exécutés (0,2 M€ en 2021). Les projets retenus au titre d'un programme d'investissement d'avenir (PIA) ont été financés par fonds de concours à hauteur de 0,2 M€ (1 M€ en 2021 et 3,7 M€ en 2020).

En complément des financements issus d'autres programmes budgétaires, les projets portés par la DGFIP et la DGDDI bénéficient également de financements issus du fonds de transformation ministériel (FTM) dont les crédits sont budgétés et exécutés sur le programme 218, soit 11,6 M€ exécutés en CP en 2022 (21,1 M€ en 2021 et 21,8 M€ en 2020). À ce titre, les projets portés par la DGFIP ont bénéficié d'un financement de 2,5 M€, ceux de la DGDDI de 1,6 M€ et ceux portés sur le programme 218 de 11,9 M€, le solde (1,4 M€) concernant d'autres programmes du ministère.

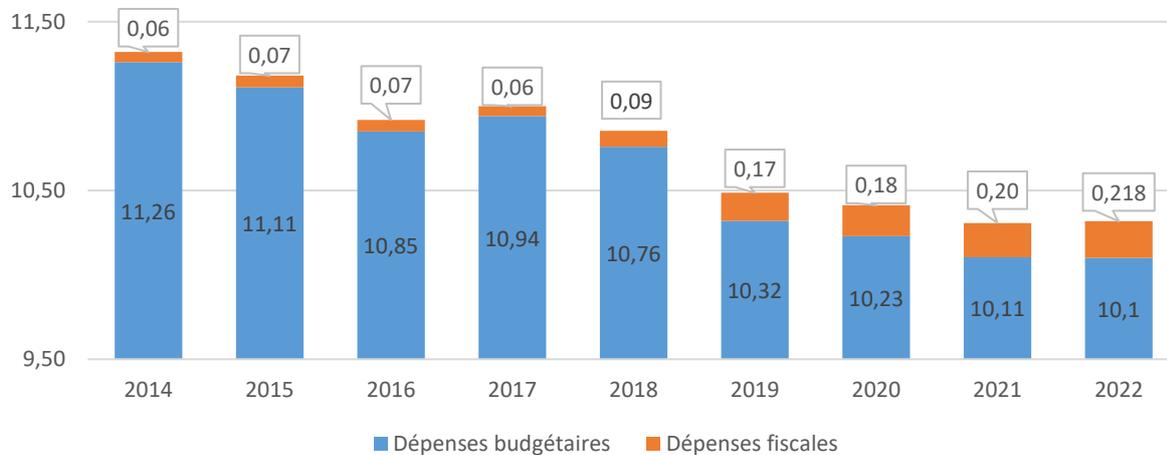
Enfin, la DGFIP et la DGDDI bénéficient de crédits issus du fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH), dont les crédits sont budgétés sur le programme 351 puis abondent les programmes 156 et 302 par décrets de virement ou de transfert. En 2022, la DGFIP a exécuté 9 M€ de crédits du FAIRH et la DGDDI 0,5 M€. Pour la DGFIP, ces crédits du FAIRH ont cofinancé à hauteur de 26 % les dépenses de restructurations de la direction générale (34,7 M€, dont 29 M€ de primes de restructuration).

III - Une dépense totale en légère augmentation depuis deux ans

La dépense totale est composée à hauteur de 96 % de dépenses budgétaires : seules deux dépenses fiscales complètent les crédits budgétaires pour un montant de 218 M€. La dépense totale représente donc 10,3 Md€ en 2022, un montant similaire à celui de 2021 à périmètre courant (10,3 Md€) mais supérieur à périmètre constant (10,2 Md€) après retraitement des transferts vers la mission *Transformation et fonction publiques*⁷⁷. Si les dépenses avaient baissé entre 2018 et 2020, elles ont augmenté à périmètre constant en 2021 et 2022.

⁷⁷ En 2021, la dépense totale avait déjà été supérieure à celle de 2020 à périmètre constant après retraitement des transferts.

Graphique n° 14 : dépense budgétaire et fiscale - 2014-2022
(périmètre courant, en Md€)



Source : Cour des comptes

Annexes

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

- Cour des comptes, *La conduite des grands projets numériques de l'État*. 14 octobre 2020, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *La direction générale des douanes et des droits indirects*. 24 septembre 2020, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI*, 28 mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *La DGFIP, dix ans après la fusion*. 20 juin 2018, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP*. 1^{er} février 2017, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2021*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, « Transformation et fonction publiques », avril 2022, disponible sur www.ccomptes.fr

Annexe n° 2. suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	<p>Préciser le lien entre les transformations des missions en cours et les schémas d'emplois présentés dans les documents budgétaires (PAP et RAP) (recommandation reformulée)</p>	<p>La justification au premier euro (JPE) des projets annuels de performance (PAP) contient une répartition du plafond d'emplois alloué aux programmes tant par catégories d'emplois que par service. Ces tableaux ont pour objet de ventiler le plafond d'emplois (en ETPT) du programme entre l'administration centrale du ministère, les services déconcentrés, les opérateurs, les services à l'étranger et le cas échéant d'autres services (services à compétence nationale, etc.).</p> <p>Dans la JPE du PAP 2022, une attention particulière a été portée sur la répartition géographique des effectifs entre l'administration centrale et les autres services. En effet, le schéma d'emplois (SE) attribué par programme est désormais réparti suivant la localisation des effectifs. Cette nouvelle présentation permet ainsi de souligner l'effort de « démétropolisation » engagée par les programmes et notamment la DGFIP pour transférer des emplois de région parisienne et de grandes métropoles vers des villes petites et moyennes. Il est précisé que cette répartition est prévisionnelle et pourra évoluer en fonction des décisions qui seront prises sur les emplois en fin d'année, à l'issue du comité technique de réseau de la DGFIP et sera actualisée dans le rapport annuel de performance (RAP).</p> <p>Le programme 302 Facilitation et sécurisation des échanges a présenté à compter du PAP 2022 les hypothèses de construction de son schéma d'emplois.</p> <p>Le responsable du programme 218 Conduite et pilotage des politiques économiques et financières partage l'objectif de meilleure documentation du schéma d'emplois. Le responsable de programme s'attachera à fournir ces informations, là où cela est possible, dès l'élaboration du prochain PAP annexé au projet de loi de finances.</p> <p>Il convient de préciser que l'objectif devra être concilié avec le calendrier de déclinaison des schémas d'emplois par chacun des programmes. En effet, certaines décisions (et notamment les dialogues de gestion au sein des directions) interviennent parfois après la rédaction du PAP rendant, de fait, difficile une documentation précise au stade de ces derniers.</p>	<p>Si en 2019, le MEFSIN refusait de mettre en œuvre cette recommandation, le secrétariat général indique depuis 2020 partager l'objectif de mieux documenter le schéma d'emplois, avec des informations au sein des PAP de nature à éclairer le vote de la loi de finances, sous réserve de la compatibilité de cet objectif avec le calendrier de déclinaison des schémas d'emplois (certaines décisions intervenant après rédaction des PAP).</p> <p>En 2022, le secrétariat général du MEFSIN souligne que les PLF pour 2022 et 2023 intègrent, pour chacun des trois programmes de la mission, la déclinaison du schéma d'emploi suivant la localisation des effectifs. Le programme 302 présente désormais les hypothèses de construction de son schéma d'emploi dans le PLF, tandis que le responsable du programme 218 s'engage à mieux documenter les schémas d'emploi « là où cela est possible » dès l'élaboration du PAP 2023.</p> <p>Ces avancées ont permis d'améliorer l'information du Parlement sur les évolutions des schémas d'emplois. Néanmoins, de nouvelles réformes (suppression de la taxe d'habitation pour la DGFIP, des missions fiscales de la Douane) pourraient présenter les gains de productivité attendus, d'autant que les contrats d'objectifs et de moyens de la DGFIP et de la DGDDI sécurisent les redéploiements d'effectifs issus de ces gains.</p> <p>Ainsi, en en prenant acte des avancées présentées dans les PAP pour l'année 2023, la Cour ne réitère pas sa recommandation mais la reformule pour solliciter de la part des directions concernées de meilleurs outils de suivi de ces gains de productivité et réallocations.</p>	En cours de mise en œuvre