



**ANALYSES DE L'EXECUTION DU BUDGET DE
L'ETAT PAR MISSIONS ET PROGRAMMES**

EXERCICE 2011

MISSION INTERMINISTERIELLE

**GESTION DES FINANCES
PUBLIQUES ET DES RESSOURCES
HUMAINES**

MAI 2012

Mission interministérielle

« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

Programme 148 – Fonction publique

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

Programme 218 – Conduite et pilotage des politiques
économique et financière

Programme 221 – Stratégies des finances publiques et
modernisation de l'Etat

Programme 302 – Facilitation et sécurisation des
échanges

Programme 309 – Entretien des bâtiments de l'Etat

Sommaire

Synthèse.....	7
Introduction	13
I - LA PROGRAMMATION ET L'EXECUTION	
BUDGETAIRES	18
A - APERÇU GENERAL DE L'EXECUTION DES CREDITS DE LA MISSION EN 2011	18
B - LA PROGRAMMATION DES CREDITS DE LA MISSION	20
C - LES DEPENSES DE L'EXERCICE 2011	23
II - LE PILOTAGE DES MOYENS ALLOUES A LA MISSION	
.....	24
A - LA GESTION BUDGETAIRE	24
B - LA GESTION DES EMPLOIS	28
C - LA GESTION BUDGETAIRE ET LA DEMARCHE DE PERFORMANCE.....	32
III - ANALYSE SPECIFIQUE DU PROGRAMME 309 -	
<i>Entretien des bâtiments</i>	36
A - UNE REGIONALISATION INABOUTIE ET ENCORE RETARDEE	36
B - DES PROBLEMES D'IMPUTATION DES DEPENSES IMMOBILIERES	37
C - LES DIFFICULTES DU PILOTAGE DU PROGRAMME 309 .	38
D - LES DIFFICULTES DE BUDGETISATION DU PROGRAMME 309.....	40
IV - ANALYSES SPECIFIQUES DE QUATRE ASPECTS DE	
L'EXERCICE 2011	42
A - L'EXERCICE 2011 AU REGARD DES DOCUMENTS PLURIANNUELS	42
B - LES DEPENSES FISCALES ET LEURS EVOLUTIONS EN 2011	42
C - LA GESTION DES DEPENSES D'INTERVENTION	44
D - LES OPERATEURS RATTACHES A LA MISSION	48
V - LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	49

Synthèse

(Md€) LFI AE : 11,72 CP : 11,75 ; Crédits ouverts AE : 12,15 CP : 11,89 ; Exécution AE : 11,67 CP : 11,68 ; Plafond d'emploi : 142 466 ETPT (+ 1 428 ETP opérateurs) ; exécution : 140 295 ETPT (+ 1 319 ETP opérateurs)
--

1 - Une mission composée de programmes très divers

La mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines (GA)* comporte six programmes de tailles très inégales, et de contenus divers au regard de la notion de programme budgétaire définie par la LOLF. Les programmes 156-*Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* et 302-*Facilitation et sécurisation des échanges* couvrent des activités essentiellement régaliennes, tout en étant en réalité des programmes correspondant chacun pour l'essentiel à l'activité d'une direction à réseau du ministère du Budget : DGFIP pour le 156, DGDDI pour le 302. Le programme 218-*Conduite et pilotage des politiques économique et financière* assure une fonction de soutien. Trois programmes (221-*Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat*, 309-*Entretien des bâtiments de l'Etat* et 148-*Fonction publique*) ont en commun une vocation interministérielle.

2 - Une exécution budgétaire encore tendue

L'obligation de recourir à un décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) en exécution 2010 (pour couvrir les dépenses de rémunération des agents de la DGFIP) avait sensibilisé les responsables de cette mission à la nécessité d'une plus grande vigilance collective. L'exercice 2011 s'est encore caractérisé par des tensions, du fait notamment de prévisions inadéquates, mais des efforts ont été faits pour limiter les dérives.

a) Une forte tension sur la masse salariale

La masse salariale absorbe 74 % des crédits de la mission et doit constituer par conséquent le principal point d'attention de la DGFIP, de la DGDDI et du SG, ainsi que du CBCM.

La principale caractéristique de 2011 a été le dérapage de la masse salariale des programmes 156 (DGFIP) et 302 (DGDDI), la sous-

budgétisation des effets des mesures catégorielles antérieures entraînant le dépassement des crédits initialement inscrits en titre 2. Cette situation a rendu nécessaires à la fois des mesures correctrices (régulation des recrutements), le recours à la réserve et l'octroi de crédits complémentaires en fin d'exercice.

L'année 2011 a été une année particulière en ce qu'il y a eu obligation pour les gestionnaires de tirer les conclusions des difficultés de gestion apparues en 2010, et de revoir leur façon de dépenser.

b) Des décalages par rapport au cadrage du budget triennal

Au premier chef pour le titre 2, et par conséquent pour l'ensemble de la mission, la référence 2011 du budget triennal 2009-2011 était dépassée du fait des évolutions enregistrées depuis son élaboration. Celle du budget triennal 2011-2013 était aussi inadaptée du fait qu'elle n'intégrait pas, comme la LFI pour 2011, les données de la gestion 2010. Il a donc fallu tenir compte de ce décalage en gestion. Un rebasage a été effectué en 2011 pour l'exercice 2012.

3 - Les difficultés persistantes de la stratégie d'entretien de l'immobilier de l'Etat

Le programme 309-*Entretien des bâtiments de l'Etat*, programme interministériel créé en 2009, regroupe en principe les crédits affectés à l'entretien « lourd » des bâtiments administratifs non spécifiques, incombant à l'Etat propriétaire. Son exécution, à l'échelon déconcentré, est confiée aux préfets de région.

Sa régionalisation est inaboutie. La DGFIP et la DGDDI en sont restées exclues en 2011, et ont même obtenu de le rester jusqu'à fin 2012. Les préfets de région ne gèrent donc que la moitié des crédits qu'ils devraient affecter.

La répartition des dépenses immobilières entre le programme 309, les programmes ministériels, sur lesquels les administrations doivent assurer l'entretien incombant à l'occupant, et, dans certains cas, le CAS *Gestion du patrimoine immobilier*, ne répond pas à des critères suffisamment précis et contrôlés. Il peut en résulter en pratique des arbitrages fondés sur des considérations d'opportunité ou de disponibilité des crédits.

Le programme 309-*Entretien des bâtiments de l'Etat* connaît un fort retard d'exécution qui perdure depuis la création du programme.

4 - Une démarche de performance perfectible

Les documents budgétaires des programmes de la mission, PAP et RAP, présentent toujours des lacunes : la justification des dépenses y est encore insuffisante, ainsi que l'analyse des coûts. Il reste difficile d'y apprécier l'efficacité des programmes. Globalement, peu de progrès ont été constatés par rapport à 2010.

Les indicateurs, en particulier les indicateurs dits « de mission » doivent évoluer pour porter, dans une logique de *résultats* et non d'*activités*, les enjeux stratégiques présentés par ailleurs dans les projets annuels de performance. La maturité acquise en matière de suivi d'indicateurs et de développement du contrôle de gestion doit être mise à profit pour faire progresser le dispositif de performance.

Parallèlement, toute la mission a été gérée sous Chorus en 2011 : la prise en main a été difficile en début d'année, puis une vision globale a été progressivement acquise qui a permis de mieux piloter la fin de gestion. Des perspectives d'améliorations sensibles existent pour la gestion 2012.

5 - Des recommandations antérieures partiellement appliquées

La Cour avait formulé en 2010 onze recommandations. Trois d'entre elles ont été suivies, cinq ont été partiellement mises en œuvre, trois n'ont pas été suivies. Ces dernières, qui portaient sur l'utilisation des coûts complets et des dépenses complètes dans les documents budgétaires, la valorisation du coût de gestion des programmes bénéficiant des moyens du programme 156, et la conception des indicateurs d'efficacité de la gestion, sont réitérées.

Le passage en 2012 à une pleine maîtrise de Chorus et la préparation du budget quadriennal 2013-2017, font de 2013 une importante échéance pour la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour.

Appréciation de la Cour sur la gestion de la mission en 2011

La gestion 2011 a été caractérisée à nouveau par une programmation insuffisante de la masse salariale, toutefois de moindre ampleur qu'en 2010. L'équilibre de la LFI a pu être respecté grâce à la mise en œuvre d'un principe d'« auto-assurance », ayant conduit, à travers un décret d'avance, à annuler des crédits de hors titre 2 pour compléter à due concurrence le titre 2.

Les défauts de programmation et la sous-consommation du programme 309 traduisent les difficultés structurelles de gestion de la politique immobilière de l'Etat.

Les difficultés rencontrées pour évaluer l'évolution de la masse salariale et l'ampleur des besoins de crédits d'entretien immobilier soulèvent un problème de soutenabilité.

Le recouvrement des critères d'imputation des dépenses immobilières entre le programme 309, le CAS *Gestion du patrimoine immobilier* et le programme 156 constitue un enjeu de régularité.

Les résultats 2011 des indicateurs majeurs de la mission sont conformes à leurs cibles et progressent par rapport à 2010. Pour autant il reste nécessaire de faire évoluer le dispositif de performance pour en faire un véritable outil de pilotage. Les potentialités de l'outil Chorus devraient y contribuer à partir de 2012 et avoir des effets sensibles en 2013.

RECOMMANDATIONS

Au titre de l'exercice 2011, la Cour formule les recommandations qui suivent :

Réexaminer le classement de certaines dépenses

Recommandation n°1 : Rendre l'intitulé du programme 148-Fonction publique plus conforme au contenu effectif des actions qu'il regroupe.

Recommandation n°2 : Réexaminer le rattachement de la dépense fiscale (DF 160302), actuellement rattachée au programme 156.

Recommandation n°3 : Réexaminer le classement des dépenses (hors aides aux buralistes) actuellement classées comme dépenses d'intervention (titre 6) sur cette mission.

Recommandation n°4 : Transférer aux services du Premier ministre les dépenses de sécurité dans le secteur des communications électroniques.

Revoir le dispositif budgétaire du programme 309-Entretien des bâtiments de l'Etat

Recommandation n°5 : Prévoir, pour le programme 309, un budget comportant des autorisations d'engagements et des crédits de paiements de montants différents (c'est-à-dire « en AE ≠ CP »).

Recommandation n°6 : Achever la régionalisation des crédits d'entretien des bâtiments de l'Etat, notamment en mettant fin aux exceptions dont bénéficient la DGFIP et la DGDDI.

Recommandation n°7 : Améliorer le pilotage budgétaire des programmes d'entretien immobilier, en s'appuyant en particulier sur le futur document de politique transversale (DPT).

Enrichir l'information contenue dans les documents budgétaires

Recommandation n°8 : Rendre compte des dépenses d'intervention du programme 309 dans le rapport annuel de performances (RAP).

Recommandation n°9 : Améliorer la prévision des prestations sociales du programme 148 et préciser, dans les documents budgétaires, les déterminants de la dépense.

Recommandation n°10 : Chiffrer en ETPT les moyens humains des opérateurs de la mission et les mentionner avec le budget dans les rapports annuels.

Recommandation n°11 : Valoriser le coût de gestion des programmes bénéficiant des moyens du programme 156 même en l'absence de déversement de comptabilité d'analyse des coûts. (Recommandation 2010-6).

Recommandation n°12 : Enrichir les informations qui accompagnent la présentation de la JPE, notamment, pour le titre 2, sur les relations entre l'évolution de la masse salariale et celle des effectifs. (Recommandation 2010-3)

Recommandation n°13 : Mieux utiliser dans les documents budgétaires les coûts complets et les dépenses complètes, issus de la comptabilité d'analyse des coûts, en particulier pour valoriser les indicateurs de coûts de gestion. (Recommandation 2010-5)

Recommandation n°14 : Revoir la conception des indicateurs d'efficience de la gestion de manière à ce qu'ils aient un effet incitatif sur les gestionnaires. (Recommandation 2010-7)

Introduction

La mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* a pour champ principal l'activité régaliennne fiscale et douanière ainsi que des fonctions d'état-major du ministère en charge du budget. Lui sont également rattachés des programmes à caractère interministériel, soit du fait de leur gestion par le ministère du budget (cas du programme 309 dont le responsable est le chef du service France Domaine dépendant hiérarchiquement du DGFIP), soit du fait du regroupement de fonctions concernant la fonction publique et la réforme de l'Etat auprès du ministre du Budget (programmes 148, 221). La cohérence globale de cette mission tient donc plus aux actuelles structures gouvernementales et administratives qu'à des considérations de pure substance.

1 - Une mission au périmètre stabilisé

La mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* était composée en 2011 de six programmes de taille inégale, rattachés au ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat :

- 156-*Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, dont le responsable est le directeur général des finances publiques ;
- 221-*Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*, dont le responsable est le directeur général de la modernisation de l'Etat ;
- 218-*Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, dont le responsable est le secrétaire général des ministères économique et financier ;
- 302-*Facilitation et sécurisation des échanges*, dont le responsable est le directeur général des douanes et droits indirects ;
- 148-*Fonction publique*, dont le responsable est le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
- 309-*Entretien des bâtiments de l'Etat*, dont le responsable est le chef du service France Domaine de la direction générale des finances publiques.

Ont été supprimés en 2011 les deux programmes qui avaient servi à isoler des crédits gérés au moyen de certaines applications informatiques (311-*Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* ; 318-*Conduite et pilotage des politiques économique et financière, hors Chorus*). Ainsi le périmètre de la mission n'a pas été

modifié depuis 2009¹, année de création du programme 309, pour recevoir les dotations prélevées sur les loyers budgétaires des autres programmes et les répartir entre les ministères.

Les périmètres des programmes 156 et 302 ont été modifiés, conformément à une recommandation de la Cour, par le transfert de l'action 156.04 - *Fiscalité des marchandises et des moyens de transport*, portant la masse salariale des agents de recouvrement des douanes et droits indirects, vers le programme de la Douane (302), devenant l'action 302.07 et prenant le nom de *Perception des droits et taxes*.

Le rattachement du programme 148-*Fonction publique* a été plusieurs fois modifié au cours de l'exercice. De janvier à juin 2011, la DGAFP a été placée sous la tutelle du ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique. Elle a été ensuite placée sous l'autorité conjointe du Premier ministre et du ministre de la fonction publique. Ces changements n'ont créé aucune difficulté de gestion du programme selon le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, le secrétariat général du ministère et la DGAFP elle-même. Ils sont restés sans incidence sur la structuration budgétaire. Le programme n'a pas changé de centre de prestations financières (CPFi), en signant une convention de gestion avec le CPFi du secrétariat général des ministères économique et financier. Les moyens en personnel, entièrement inscrits sur le programme 221, ont continué à être gérés par ce même secrétariat général. La gestion du programme n'a donc pas été affectée.

2 - Un ensemble hétérogène de programmes

Aux termes de l'article 7 de la LOLF, une mission regroupe un « ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ». L'intitulé de la mission associe la gestion des ressources humaines et celle des finances publiques. Ce rapprochement donne l'impression qu'elle est le support d'une politique unifiée, correspondant, dans une période de tension budgétaire, à une orientation stratégique de maîtrise des dépenses.

En réalité, la gestion des ressources humaines de l'Etat reste une politique déclinée par ministère, et est répartie entre plusieurs missions et programmes. La présente mission n'a donc pas de caractère global.

Aux termes de la LOLF un programme regroupe des crédits « destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent

¹ A l'exception (*cf. infra*), du transfert de 5 ETPT (sur 140 200) vers la mission *Direction de l'action du gouvernement*.

d'actions relevant d'un même ministère ». Cette définition n'est pas formellement respectée par plusieurs programmes de la mission.

Cette dernière comporte en effet :

- deux programmes regroupant des ensembles d'actions cohérents et bien identifiables : la fonction fiscale et comptable d'une part (programme 156-*Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*) et la fonction douanière d'autre part (programme 302-*Facilitation et sécurisation des échanges*) ;
- deux programmes à vocation transversale, l'un de soutien ministériel (programme 218-*Conduite et pilotage des politiques économique et financière*), l'autre d'impulsion stratégique interministérielle (programme 221-*Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*) incluant notamment la direction du budget et la direction générale de la modernisation de l'Etat ;
- un programme de mutualisation interministérielle de l'entretien des bâtiments de l'Etat (programme 309-*Entretien des bâtiments de l'Etat*), concourant à la politique immobilière de l'Etat ;
- un programme à vocation interministérielle de formation et d'action sociale mais qui n'en porte qu'une partie très limitée (programme 148-*Fonction publique*).

Le poids prépondérant du programme 156 détermine les enjeux de la mission, notamment en matière de masse salariale (il représente 72 % des dépenses, 81 % du titre 2 et 83 % des effectifs de la mission).

Poids relatif des programmes de la mission en 2011

Exécution 2011	AE en M€		CP en M€		ETPT		Dépenses fiscales	Subventions opérateurs
156	8 420,8	72 %	8 451,6	72 %	117 122	83 %	44	-
302	1 597,4	14 %	1 599,6	14 %	17 154	12 %	-	-
218	935,4	8 %	913,2	8 %	5 048	4 %	-	-
221	329,4	3 %	327,4	3 %	971	1 %	-	-
148	193,2	2 %	207,9	2 %	-	-	-	75,9
309	191,9	2 %	176,5	2 %	-	-	-	-
Mission	11 668	100 %	11 676	100 %	140 295	100 %	44	75,9

Source : Secrétariat général des ministères économique et financier

Le programme 148, en dépit de sa dénomination *Fonction publique* conserve un contenu limité : son action 01-*Formation des fonctionnaires* ne concerne que la formation initiale, tandis que son action 02-*Action*

sociale interministérielle ne porte qu'une part minimale de l'action sociale en faveur des fonctionnaires qui demeure en majeure partie du ressort des divers ministères. Les propositions faites par le CIAP et par la Cour d'adapter le nom de ce programme à la réalité en l'intitulant : « coordination interministérielle de la gestion de la fonction publique », n'ont pas été reprises dans l'architecture 2012 malgré la simplicité d'un changement d'intitulé².

Le programme 309 diffère, par son organisation, des autres programmes et fait l'objet d'un développement particulier (cf. III infra).

3 - Une rationalisation de la structuration en actions

Les contours des programmes ont subi en 2011 des ajustements répondant en partie aux demandes de la Cour. L'action 04 *Fiscalité des marchandises et des moyens de transport* du programme 156 a ainsi été transférée vers le programme 302 et renommée *Perception des droits et taxes*. Préconisé par la Cour, ce transfert de la masse salariale du personnel de la DGDDI assurant le recouvrement de la fiscalité douanière, a simplifié et allégé la gestion des deux programmes.

Les actions 01 et 02 du programme 302 ont été fusionnées en une nouvelle action 01 intitulée *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière*, afin de regrouper dans une même action l'ensemble des activités de surveillance concourant à lutter contre la fraude. Cette option est cohérente avec les évolutions stratégiques de la DGDDI.

Ces modifications n'ont créé aucune difficulté dans la gestion.

1 - Une simplification progressive de l'architecture des BOP

Le nombre et la structure des BOP et UO sont très hétérogènes d'un programme de la mission à l'autre.

- Pour le programme 156, l'échelon de gestion de la DGFIP étant le département, ce sont des BOP départementaux (à une UO).
- Pour le programme 302, les BOP se situent au niveau interrégional.

² Le CIAP (audit de septembre 2010), la Cour (NEB de mai 2011) puis la commission des finances de l'Assemblée Nationale ont constaté que le contenu du programme 148 était beaucoup plus limité que son intitulé ne le laisse à penser. Le Rapporteur spécial a préconisé lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2010 que cet intitulé soit révisé. Il indique dans son rapport sur le PLF 2012 que le ministère du budget envisage une *modification dans le cadre de la prochaine loi de programmation triennale*.

- Pour le programme 309, l'organisation est restée inchangée en 2011, avec 52 BOP : 18 BOP centraux dont 15 BOP ministériels et 3 BOP spécifiques (France Domaine, CIPI, Plan de relance)³ et 34 BOP régionaux⁴ (un par région et collectivité d'outre-mer, avec des UO départementales). La seule innovation est la demande de suppression des UO des juridictions administratives et financières qui ne seront pas régionalisées.

Le nombre de BOP de la mission a continué à diminuer en 2011.

- La cartographie simplifiée du programme 148 s'articule autour d'un BOP central associé à 1 UO centrale et à 2 UO locales à échelon territorial, et de 26 BOP régionaux (préfectures de région) associés à 222 UO locales⁵. La simplification s'illustre par la transformation des BOP départementaux en UO rattachées à des BOP régionaux. Pour 2012, les BOP régionaux seront regroupés en un seul BOP central qui portera les UO locales.
- Les BOP du programme 156 qui portaient en 2010 l'action 04 ont été supprimés en 2011, lors du transfert de cette action vers le programme 302 (action 07).
- La réduction du nombre des BOP du programme 156, consécutive à la création des directions départementales des finances publiques (le BOP de la DDFiP se substitue aux deux BOP de la DSF et de la TG), s'est poursuivie en 2011 pour atteindre au 1^{er} janvier 2012, 1 BOP central et 106 BOP départementaux.

Ces resserrements de la cartographie des BOP sont positifs et n'altèrent pas la qualité et l'exhaustivité de l'information financière.

³ Le BOP "France Domaine" et le BOP "Enseignement supérieur recherche" n'ont pas eu de crédits mis à disposition en 2011.

⁴ Chaque BOP régional, dont le préfet de région est responsable, comprennent une UO par département qui regroupe les crédits des préfectures et des directions départementales ministérielles, ainsi que des UO spécifiques pour l'INSEE. Le préfet de région est ordonnateur secondaire de droit des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat.

⁵ Les crédits consommés dans les 222 UO locales sont destinés à la rénovation de restaurants inter-administratifs. Les travaux y afférents sont soit sous maîtrise d'ouvrage Etat et donc suivis par les directions départementales des territoires (DDT) ou la DRIEA (pour Paris et la petite couronne), soit sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et donc suivis par les préfectures. Le nombre d'UO locales est ainsi de deux par départements et d'un par région.

I - LA PROGRAMMATION ET L'EXECUTION BUDGETAIRES

A - APERÇU GENERAL DE L'EXECUTION DES CREDITS DE LA MISSION EN 2011

1 - Tableaux synthétiques de l'exécution des crédits de la mission en AE et en CP

Les dépenses de la mission restent contenues dans l'enveloppe de la LFI. Néanmoins tous les programmes, à l'exception du programme 309, ont fait l'objet d'ouvertures de crédits supplémentaires pour assurer leur gestion.

L'exécution 2011 des crédits de la mission est présentée par programme et mise en regard de la LFI et des crédits ouverts.

Autorisations d'engagement (AE) par programme

Programmes		LFI	Crédits ouverts	Dépenses
<i>AE 2011 en M€</i>				
156	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	8 464,00	8 560,76	8 420,83
221	Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	291,21	375,87	329,37
218	Conduite et pilotage des politiques économique et financière	925,46	1 056,41	935,41
302	Facilitation et sécurisation des échanges	1 605,66	1 625,56	1 597,38
309	Entretien des bâtiments de l'Etat	214,87	305,02	191,93
148	Fonction publique	221,10	229,32	193,16
Mission (AE)		11 722,29	12 152,94	11 668,07

Crédits de paiement (CP) par programme

Programmes		LFI	Crédits ouverts	Dépenses
<i>CP 2011 en M€</i>				
156	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	8 450,67	8 508,35	8 451,59
221	Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	344,67	389,23	327,44
218	Conduite et pilotage des politiques économique et financière	908,54	928,52	913,17
302	Facilitation et sécurisation des échanges	1 607,39	1 601,88	1 599,56
309	Entretien des bâtiments de l'Etat	215,16	237,65	176,55
148	Fonction publique	220,73	223,72	207,85
Mission (CP)		11 747,16	11 889,36	11 676,16

Source : RAP2011

Les programmes 156-*Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* et 218-*Conduite et pilotage des politiques économique et financière* ont consommé plus que prévu en LFI.

En revanche, il y a sous-exécution des programmes 309-*Entretien des bâtiments de l'Etat* et 148-*Fonction publique* : celle-ci est récurrente pour le programme 309 et a été réduite cette année pour le programme 148.

La sous-exécution du programme 309 par rapport à la LFI s'est atténuée en 2011 : le taux d'exécution 2011 (89 % en AE et 81 % en CP) est supérieur à celui de 2010 (63,6 % en AE et 59,4 % en CP). L'exécution est restée faible par rapport aux crédits disponibles (62,9 % en AE et 73,3 % en CP compte tenu des reports et mouvements de gestion de 90 M€ d'AE et 23 M€ de CP supplémentaires par rapport à la LFI 2011).

La situation persistante de sous-exécution provient à la fois de la nature des dépenses d'entretien de l'immobilier, qui engendre des délais importants entre les premiers engagements et la fin des travaux, et d'une programmation sans rapport avec les besoins d'entretien des bâtiments de l'Etat ni avec les capacités d'exécution des gestionnaires (cf. III infra).

2 - Une stabilisation globale des dépenses malgré la hausse de la masse salariale

Les dépenses totales de la mission se sont infléchies (- 0,1 %) en 2011, interrompant le mouvement de hausse des dernières années.

La masse salariale, qui représente la majeure partie (74 %) des dépenses, est en hausse de 1,5 %. Les autres dépenses se sont contractées de 4,6 %.

Evolution des dépenses de 2007 à 2011 (en CP)

CP en Md€	2007	2008	2009	2010	2011	2007 à 2011	2010 à 2011
Total	10,69	11,11	11,37	11,69	11,68	+ 9,2 %	- 0,1 %
<i>Evolution annuelle</i>		4,0 %	2,3 %	2,8 %	- 0,1 %		
dont T2	8,01	8,18	8,34	8,51	8,64	+ 7,7 %	+ 1,5 %
<i>Evolution annuelle</i>		2,1 %	2,0 %	2,0 %	1,5 %		
dont HT2	2,67	2,93	3,03	3,18	3,04	+ 13,6 %	- 4,6 %
<i>Evolution annuelle</i>		9,5 %	3,5 %	5,0 %	- 4,6 %		

Source : Secrétariat général des ministères économique et financier

La seule masse salariale de la DGFIP représente 60 % des crédits de la mission. La politique de rémunération de la DGFIP contraint ainsi le budget de la mission.

B - LA PROGRAMMATION DES CREDITS DE LA MISSION

1 - Un périmètre stable

Le périmètre de la mission n'a globalement pas été modifié.

La seule modification intervenue en 2011 a été le transfert des moyens (5 ETPT) correspondant à la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), du programme 221 vers le programme 129, car cette direction a été placée à sa création⁶, sous l'autorité du Premier ministre. Cette modification n'a eu que des effets minimes sur le budget de la mission.

2 - Une programmation sous-estimée

La programmation initiale des crédits, tout spécialement pour cette mission, repose d'abord sur les hypothèses d'évolution du titre 2 : schéma d'emploi et valorisation correcte de celui-ci ; estimation du GVT positif. Or les hypothèses faites pour la préparation de la LFI ont été sous-estimées. L'exercice 2011 a été préparé mi-2010 avant d'avoir connaissance de la réalité de l'exécution 2010 et sans prendre la mesure des tensions pesant sur la référence 2010.

Plusieurs facteurs, pourtant prévisibles, n'ont pas été pleinement pris en compte, au premier chef en matière de rémunérations.

- La création en 2008 de la DGFIP par fusion des deux anciennes directions, la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) a été accompagnée de coûts (revalorisation de la prime de fusion, harmonisation indemnitaire, retours catégoriels, etc.), atteignant leur effet complet en 2011, année d'achèvement de la fusion, dont l'ampleur n'a pas été complètement anticipée ;
- Le « nouvel espace statutaire » (NES)⁷ des catégories B a été décidé tardivement en 2010 ; il a été mis en œuvre de façon anticipée, dès le 1^{er} septembre 2010, à la DGFIP, puis à la Douane, et enfin en 2011

⁶ Décret 2011-193 du 21 février 2011

⁷ Le NES est un dispositif interministériel de revalorisation des grilles indiciaires des agents de catégorie B de la fonction publique,

mais avec effet rétroactif, sur le reste de la mission. Il impliquait des conséquences sur 2011 (effets mécaniques des reclassements, impact sur les départs en retraite) qui n'ont pas non plus été toutes appréhendées ;

- Un plan de qualification ministériel (PQM), comprenant des majorations importantes dans les contingents de promotion interne, mais aussi de promotions intra catégorielles, a été mis en place parallèlement ;
- Les mesures dites « Jacob » destinées aux agents C (reclassement en 2006 sans conservation de l'ancienneté) ont entraîné des passages massifs au dernier échelon (7^e échelon de l'échelle 6) en 2010, avec effet en année pleine en 2011 (ce facteur explique un tiers des besoins en titre 2 supplémentaires sur le programme 302) ;
- Enfin la DGDDI a sous-estimé les rachats par les agents de jours sur leurs comptes épargne temps (CET) et la DGFIP a surestimé les économies pour jours de grève.

Deux autres éléments importants de la budgétisation doivent être mentionnés :

- Pour les grands projets, le programme 221 avait fait des hypothèses de fin du projet Chorus et de montée en charge de l'ONP ;
- La Douane avait prévu le renouvellement de sa flotte (aérienne, maritime et terrestre) pour le programme 302.

L'inadaptation des hypothèses retenues dans l'élaboration de la LFI 2011, en particulier les risques de non soutenabilité du titre 2, ont fait l'objet d'une prise de conscience générale (CBCM, SG, DGFIP et DGDDI) au début de l'exercice.

Le CBCM, après un avis déjà réservé en 2010, a émis, comme les autres « grands » ministères, des réserves sur la programmation 2011 du titre 2. Il a même émis un avis défavorable, sur le BOP central du programme 156 ce qui montre que les risques étaient, à cette phase, jugés plus grands pour l'exécution de ce programme.

3 - Des ajustements inéluctables en cours d'exercice, concentrés sur le programme 309

La situation a été traitée d'une part par des mouvements de crédits, d'autre part par des ajustements de calendrier dans la réalisation d'opérations.

Tous les programmes de la mission ont fait l'objet d'annulations de crédits en LFR, pour un total de - 99,76 M€ (- 0,85% de la LFI), dont 60 % (-60,93 M€) pour le seul programme 309.

Le solde des mouvements administratifs en gestion de la mission est de - 52,65 M€, dont 86 % (- 45,18 M€) concernent le programme 309.

Pour ce programme, l'annulation de crédits totale (LFR et mouvements administratifs) s'élève donc à - 106,11 M€, et représente 49 % des 215,16 M€ de la LFI⁸.

Les marges de la mission se sont révélées très limitées en raison de l'insuffisance du titre 2. Des ajustements ont été opérés sur le hors titre 2. Chorus a facilité l'identification des marges dans les BOP, a permis aux gestionnaires de plus rapidement « faire remonter les marges » et de pouvoir les utiliser pour limiter les besoins de crédits supplémentaires.

La DGFiP a reporté ses dépenses d'immobilier au maximum sur le programme 309, alors qu'en 2010 elle avait préféré utiliser le programme 156 pour sa facilité de mise en œuvre. La Cour a déjà souligné, notamment dans le cadre de la DGFiP⁹, les inconvénients de ces substitutions entre programmes.

La DGDDI a limité au maximum ses dépenses de fonctionnement et a retardé des travaux d'immobilier nécessaires à sa réorganisation. Le programme de renouvellement de deux vedettes garde-côtes n'a pas été lancé en 2011 afin d'apprécier au mieux la nature des matériels à acquérir.

L'acquisition d'aéronefs de surveillance douanière s'est effectuée par transfert vers la mission *Défense* qui dispose des marchés adaptés. Ces transferts en gestion (12,45 M€ en 2011) du programme 302 ne constituent donc pas des défauts de programmation¹⁰.

⁸ Annulation de 20 M€ en AE et de 100 M€ en CP en fin d'année (décret d'avance du 30 novembre 2011, LFR 2011 du 28 décembre 2011), alors que 6 M€ d'AE sur la réserve du responsable de programme avaient déjà été annulés (LFR 2011 du 19 septembre 2011).

⁹ Cf. *Le contrôle sur la politique immobilière de la DGFiP* (Observations définitives - octobre 2011)

¹⁰ A partir de l'exercice 2012, les tranches du plan de renouvellement seront conduites par mandat de gestion, rendu possible par Chorus.

C - LES DEPENSES DE L'EXERCICE 2011

1 - Des dépenses de titre 2 prédominantes

Les dépenses 2011 de la mission restent majoritairement (pour 74 %) des dépenses de personnel (titre 2). Les dépenses de fonctionnement (titre 3) ou d'investissement (titre 5) représentent 23 %, et les dépenses d'intervention (titre 6) 3 %. Cette répartition est stable depuis 2007 : elle était alors respectivement de 75 %, 21,7 % et 3,3 %.

Evolution des dépenses (exécution) par titre

en M€		Exécution 2011	Evolution 2010-2011		Evolution 2007-2011	
AE	titre 2	8 640,79	131,67	1,5 %	628,29	7,8 %
	titre 3	2 433,72	-50,22	-2,0 %	424,69	21,1 %
	titre 5	235,66	-14,09	-5,6 %	-191,56	-44,8 %
	titre 6	357,78	33,29	10,3 %	5,07	1,4 %
	titre 7	0,12	-0,31	-72,0 %	-0,26	-66,4 %
CP	titre 2	8 640,79	131,67	1,5 %	628,29	7,8 %
	titre 3	2 416,28	-74,78	-3,0 %	524,38	27,7 %
	titre 5	273,08	-85,52	-23,8 %	-159,66	-36,9 %
	titre 6	345,77	13,81	4,2 %	-2,72	-0,8 %
	titre 7	0,27	-0,17	-38,7 %	-0,35	-56,7 %

Source : Secrétariat général des ministères économique et financier

Les dépenses de titre 2 augmentent encore en 2011 de +1,5 %, malgré les réductions d'effectifs.

Le titre 6 augmente pour sa part de +4,2 %, avec 13,8 M€ dont 1 M€ pour le programme 302, 2,0 M€ pour le 156, 2,2 M€ pour le 218, 3,4 M€ pour le 148 et 5,2 M€ pour le programme 309. Le titre 6 retrouve, en 2011, le niveau qu'il avait en 2009. (cf. IV-C infra)

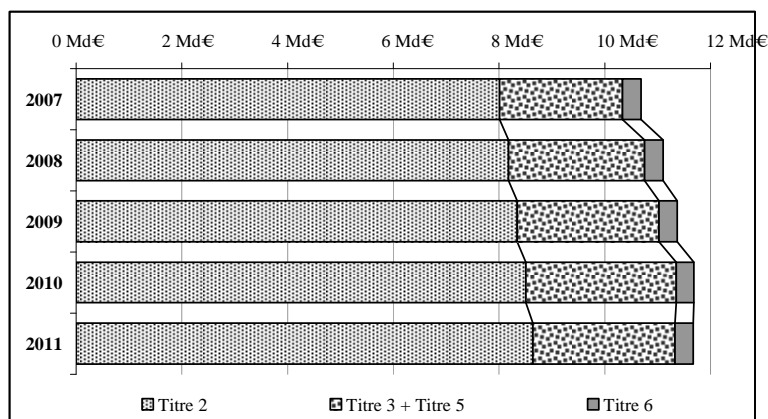
Pour le programme 302, l'analyse doit porter sur l'ensemble titre 3 et titre 5, car des opérations programmées en titre 5 peuvent être finalement exécutées en titre 3, sans qu'il faille souligner un défaut de programmation budgétaire. Cette question n'est pas nouvelle : elle a été évoquée dans les NEB antérieures.

2 - Une forte progression des dépenses et de la masse salariale depuis 2007

Les dépenses ont progressé de +9,3 % au cours des cinq dernières années. La masse salariale a progressé continuellement depuis 2007 (+7,7 %) ; l'ensemble constitué des titres 3 et 5, après avoir progressé jusqu'en 2010 (+23 % de 2007 à 2010), a diminué (-5,6 %) en 2011 ;

enfin le titre 6 reste globalement stable sur la période (-0,8 %). Le graphique ci-dessous l'illustre.

Evolution des dépenses (CP) par titres de 2007 à 2011



Source : Cour des comptes - données du Secrétariat général des ministères économique et financier.

II - LE PILOTAGE DES MOYENS ALLOUES A LA MISSION

A - LA GESTION BUDGETAIRE

1 - Un respect des règles de gestion

a) La régularité de la gestion budgétaire

Les règles de gestion ont été formellement respectées mais la programmation déficiente a rendu nécessaire l'abondement du titre 2 par un décret d'avances le 30 novembre 2011 : certes le montant en est moins important que l'année précédente (53,6 M€ en 2011 après 94,3 M€ en 2010) mais il concerne 22 % des abondements en titre 2 opérés par décret d'avance sur le budget de l'Etat.

Les abondements dont ont ainsi bénéficié la DGFIP et la DGDDI représentent respectivement 0,62 % et 0,96 % de leurs crédits de titre 2 en LFI.

La simultanéité, sur chacun des programmes 156 et 302, de l'annulation de crédits Hors titre 2 et de l'ouverture de crédits de Titre 2

pour un montant identique, traduisant un principe d'« auto-assurance » peut être considérée comme une fongibilité (cf. infra).

Trois des programmes de la mission sont autorisés¹¹ à déroger à la règle limitant les reports à 3 % du montant inscrit en LFI. L'exception s'explique pour le programme 221 porteur de grands projets (Chorus, ONP) et pour le programme 309, par la spécificité des opérations immobilières. La justification en est moins évidente, du moins aujourd'hui, pour le programme 156 dont les reports sont cependant restés inférieurs à 3 % (1,23 % en AE et 0,77 % en CP).

b) La mise en réserve de crédits

Aucune anomalie n'est à signaler sur la mise en réserve.

La réserve des principaux programmes a été mobilisée : la totalité de la réserve de titre 2 a été consommée sur les programmes 156 et 302 ; il n'y a pas été recouru pour le programme 218. La réserve hors titre 2 a été mobilisée pour les programmes 156, 302 et 218 à hauteur de 86 %, 98 % et 80 % respectivement.

c) Dépenses différées ou anticipées et opérations de fin de gestion

Chorus a permis de mieux mobiliser les moyens encore disponibles. La période de paiement, qui s'arrêtait jusqu'à présent en novembre, a été étendue, en 2011 jusqu'au 10 décembre.

d) Rupture dans le suivi des AE

Le passage à Chorus engendra dans les RAP 2011 une discontinuité des restitutions relatives aux AE qui constitue une contrepartie du changement de système.

2 - Un titre 2 en constante augmentation malgré la baisse des effectifs

La mission a pour particularité de voir son titre 2 continuer à progresser sensiblement et régulièrement malgré la réduction des ETPT, notamment du fait du programme 156 qui représente 81 % des dépenses de titre 2¹².

¹¹ Mentionnés à l'article 89 de la LFI 2011.

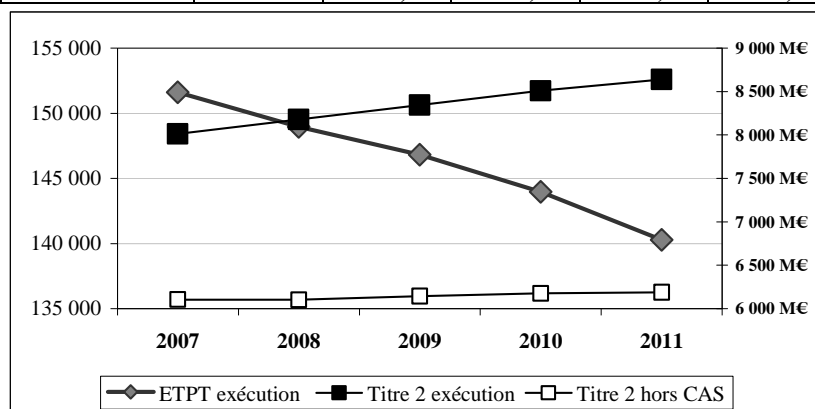
¹² La Cour a effectué deux contrôles sur ce sujet en 2011 :

- *La fusion de la DGI et de la DGCP : un premier bilan* (58-2 Sénat - octobre 2011),

Le coût moyen par ETPT continue de progresser, depuis 2007. En 2011, sa progression a été de 4,2 %, dont 2,8 % hors CAS *Pensions*.

Evolution comparée des ETPT et du Titre 2

	2007	2008	2009	2010	2011
ETPT	151 608	148 954	146 816	143 964	140 295
<i>évolution annuelle</i>		- 1,8 %	- 1,4 %	- 1,9 %	- 2,5 %
Titre 2	8 013 M€	8 180 M€	8 344 M€	8 509 M€	8 641 M€
<i>évolution annuelle</i>		2,1 %	2,0 %	2,0 %	1,5 %
Titre 2 hors CAS	6 105 M€	6 102 M€	6 143 M€	6 176 M€	6 188 M€
<i>évolution annuelle</i>		0,0 %	0,7 %	0,5 %	0,2 %
Titre 2 par ETPT	52 850 €	54 916 €	56 831 €	59 106 €	61 590 €
<i>évolution annuelle</i>		3,9 %	3,5 %	4,0 %	4,2 %
T2 / ETPT hors CAS	40 270 €	40 969 €	41 841 €	42 898 €	44 103 €
<i>évolution annuelle</i>		1,7 %	2,1 %	2,5 %	2,8 %



Source : Secrétariat général des ministères économique et financier

La progression du coût par ETPT découle de plusieurs facteurs : la progression du taux de reversement au CAS *Pensions*, l'évolution de la démographie des agents, la création dans la période récente de structures¹³ composées majoritairement de cadres, la progression des rémunérations individuelles à structure équivalente.

3 - Le délicat pilotage de la masse salariale en 2011

Dès le début de la gestion, le risque important était identifié pour la masse salariale de la DGFIP et pour celle de la Douane. Dès la connaissance de l'exécution 2010 à la fin du 1^{er} trimestre 2011, l'écart

- Le contrôle sur le dispositif indemnitaire de Bercy (Référé de février 2012).

¹³ Agence pour l'informatique de l'Etat (AIFE), Opérateur national de paye (ONP), Service des achats de l'Etat (SAE) et Direction générale de la modernisation de l'Etat.

entre cette exécution et les hypothèses 2011 a été analysé et a fait l'objet d'échanges avec les directions en avril et mai.

Un arbitrage du ministre, en juillet, a fait prévaloir le principe d'« auto-assurance » : les moyens nécessaires pour rester dans l'enveloppe budgétaire doivent être trouvés au sein de chaque programme. Ce principe est de nature à responsabiliser les responsables de programme.

Cette orientation a imposé un suivi plus fin en gestion, notamment du titre 2, y compris au niveau infra-annuel.

- A la DGFIP, les départs en retraite ont été supérieurs à la prévision¹⁴. Des mesures correctrices, notamment en matière de non remplacement de ces départs « supplémentaires » ont été prises pour réduire le titre 2 au maximum. Ainsi le besoin d'ouverture supplémentaire (+43,1 M€) a été moitié moindre qu'en 2010.
- Ensuite, il a été décidé d'exploiter les marges du hors titre 2 du programme, conduisant à gager des ouvertures de titre 2 par des annulations de HT2.

Il a été retenu de procéder à cette opération le plus tard possible afin de limiter au strict nécessaire les ouvertures de titre 2 : ce fut l'objet du décret d'avance du 30 novembre 2011¹⁵.

- A la DGDDI, où le risque était moindre (4 M€), le même principe a été appliqué. A l'été, le risque s'est élevé du fait d'une mauvaise appréhension du GVT positif (3,1 M€), de la sous estimation des rachats de jours de CET (0,6 M€) et des prestations sociales (0,5 M€), etc., augmentant de près de 5 M€ les besoins¹⁶.

De manière plus structurelle, il reste nécessaire de renforcer la capacité du SG à procéder à des contre-expertises : il dispose depuis début 2011 seulement d'un accès *ex post* à l'outil *INDIA Remu* ; le SIRH *Sirhius* ne sera déployé qu'en 2012.

Au total, les dépenses de titre 2 sont de 8,640 Md€, supérieures de 35 M€ à la LFI (de 8,605 Md€), soit + 0,4 %.

¹⁴ La DGFIP attribue ces départs « supplémentaires » au report à 2011, pour bénéficier des effets du nouvel espace statutaire (NES), de certains départs initialement attendus en 2010, ainsi qu'à l'effet de la limite fixée au 30 juin 2011 des modalités de départs de parents de 3 enfants ayant quinze ans de service.

¹⁵ Pour le programme 156, il a été procédé simultanément à l'annulation de 43,1 M€ de crédits HT2 et à l'ouverture de 43,1 M€ de crédits sur le T2, décret d'avance du 30 novembre 2011.

¹⁶ Pour le programme 302, il a été procédé simultanément à l'annulation de 10,5 M€ de crédits HT2 et à l'ouverture de 10,5 M€ de crédits sur le T2, décret d'avance du 30 novembre 2011.

L'amélioration du suivi du titre 2 en 2011 a enfin permis de mieux préparer le PLF 2012¹⁷.

4 - L'usage de la globalisation et de la fongibilité par les responsables de programmes

Jusqu'en 2010, il n'y avait que peu de marge pour procéder à de la fongibilité (asymétrique, c'est-à-dire en libérant des crédits de titre 2 pour d'autres dépenses). En 2011, toute marge a disparu pour cette fongibilité asymétrique¹⁸.

Cependant, la fongibilité entre titres (hors titre 2) se pratique, soit « naturellement » par exemple entre titre 5 et titre 3, pour effectuer les opérations prévues, mais dont les modalités d'achats modifient le classement¹⁹, soit pour exploiter au maximum les marges disponibles, comme par exemple entre titre 6 et titre 3 à la douane.

Enfin un principe d'« auto-assurance »²⁰ a été appliqué en 2011 afin d'assurer la couverture des besoins supplémentaires en titre 2 sans dépasser l'enveloppe de la mission, en mobilisant à cette fin des crédits d'autres titres. Cependant, si le recours à la « fongibilité asymétrique » par réduction de la consommation des crédits de titre 2 peut être décidé en gestion par le responsable de programme, la mise en œuvre du principe d'« auto-assurance » est subordonnée à une double décision du Parlement : approbation d'un décret d'avance ouvrant des crédits supplémentaires en titre 2 moyennant l'annulation de crédits sur d'autres titres.

B - LA GESTION DES EMPLOIS

La baisse annuelle des emplois (ETPT) est en moyenne de - 2,1 % depuis 2007. Elle s'accroît de 2010 à 2011 pour atteindre - 2,6 %.

¹⁷ Cependant, les règles de financement du jour de carence n'ont pas été anticipées dans la LFI 2012, (circulaire du 24 février 2012) : une ponction des crédits du programme 156 a été opérée sans explication

¹⁸ Toutefois, un mouvement de fongibilité asymétrique de 6,2 M€ a été opéré sur le programme 218 pour compenser (hors titre 2) les dépenses de rémunération d'agents détachés dans des organismes extérieurs.

¹⁹ De même le programme 309, exécute ses dépenses sur les titres 3, 5 et 6 alors que le PAP ne prévoit que du titre 3.

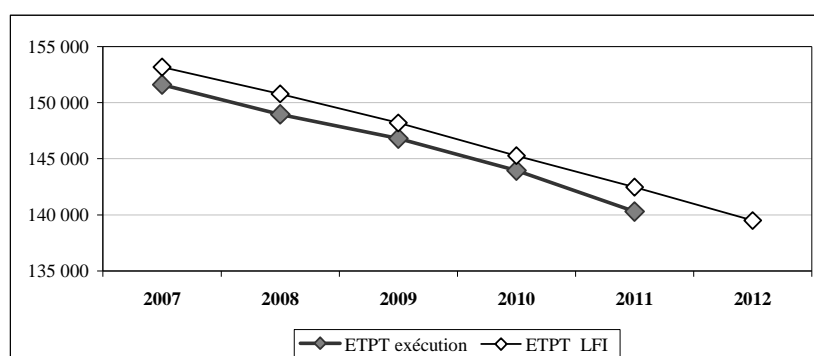
²⁰ Ce principe prévoit que le responsable de programme gage sur ses autres dépenses ses besoins supplémentaires en Titre 2.

1 - Un plafond d'emploi surestimé

Le plafond d'emploi de la mission est respecté, car il est structurellement élevé. Cet écart est récurrent : depuis 2007, l'exécution reste en deçà de la prévision LFI de 0,9 à 1,5 %.

Suivi du plafond d'emploi de la mission

en ETPT	2007	2008	2009	2010	2011	2012
exécution	151 608	148 954	146 814	143 964	140 295	-
LFI	153 168	150 780	148 194	145 286	142 466	139 495
écart à la LFI	- 1,02 %	- 1,21 %	- 0,93 %	- 0,91 %	- 1,52 %	-



Source: Secrétariat général des ministères économique et financier

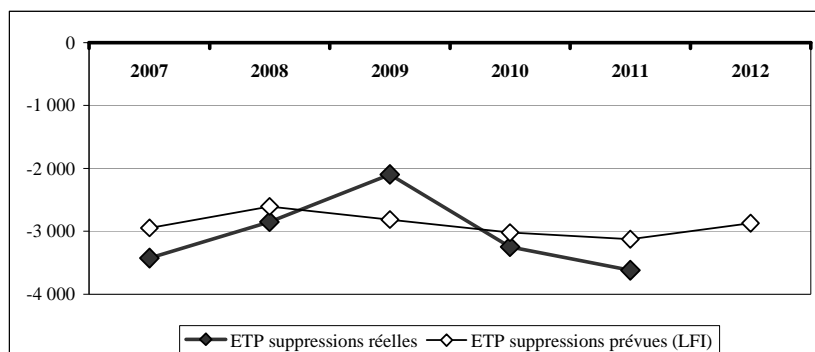
Pour cette mission, la fixation du plafond d'emploi n'exerce guère de contrainte. En revanche, la maîtrise de la masse salariale (Titre 2), particulièrement en 2011 après les difficultés de 2010, ainsi que le respect du schéma d'emploi, sont beaucoup plus contraignants.

2 - Un schéma d'emplois à présent respecté

En 2011, le schéma d'emploi est respecté : les suppressions d'emploi sont plus importantes (- 3 621 ETP) que prévu (- 3 127 ETP) et sont supérieures à la réalisation 2010 (- 3 249 ETP).

Respect du schéma d'emplois

en ETP	2007	2008	2009	2010	2011	2012
suppressions réelles	-3 425	-2 848	-2 098	-3 249	-3 621	-
suppressions prévues	-2 946	-2 607	-2 812	-3 020	-3 127	-2 870



Source: Secrétariat général des ministères économique et financier

De façon cumulée, sur les cinq années 2007 à 2011, les suppressions restent supérieures de 5 % à ce qui était prévu. La mission participe ainsi aux efforts de l'ensemble de l'administration, après y avoir fait exception en 2009.

3 - Un taux de non remplacement supérieur à un sur deux

Le taux de non remplacement (TNR) s'établit à 64 % pour l'année 2011. S'il est légèrement inférieur à la prévision (66 %), il est supérieur à la moyenne des cinq dernières années (62 %), et surtout à la cible moyenne de 50 % pour l'ensemble de l'Etat.

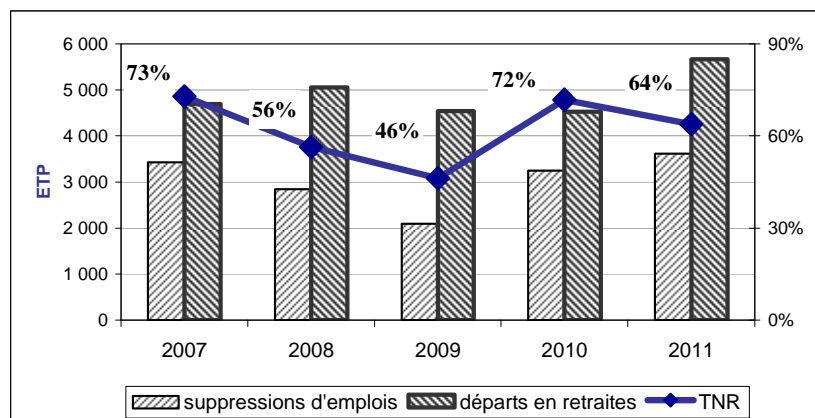
Taux de non remplacement (TNR)

	Réalisation 2010	Prévision 2011	Réalisation 2011
	RAP 2010	PAP 2011	
Départs en retraite	4 525	4 757	5 668
Suppressions d'emploi	- 3 249	- 3 127	- 3 621
TNR	71,80 %	65,73 %	63,88 %

Source : Secrétariat général des ministères économique et financier

En 2011, la mission a enregistré *ex post* plus de départs en retraite que prévu (5 668 contre 4 757). Ce serait, selon les gestionnaires des programmes 156 et 302, en partie l'effet d'agents ayant reporté de 2010 à 2011 leur départ. La représentation des départs sur le graphique ci-dessous ne le contredit pas.

Evolution du taux de non remplacement (TNR) de 2007 à 2011



Source: Secrétariat général des ministères économique et financier

4 - Un « taux de retour » aux agents élevé

Le taux de retour annuel aux agents reste supérieur à la cible de 50 % fixée dans le cadre de la RGPP. Il était de 63,8 % en 2010 et atteint 55,2 % en 2011.

La moyenne sur les deux dernières années est de 58,9 % pour la mission, de 59,5 % pour la DGFIP et de 58,4 % pour la DGDDI.

Toutefois, les retours aux agents, déjà importants, augmentent et sont répartis sur une population qui diminue en nombre, ainsi le montant moyen de retour catégoriel par agent (par ETPT) s'élève en 2011 à 659 €, soit 19 % de plus qu'en 2010 (554 €).

Retour annuel aux agents

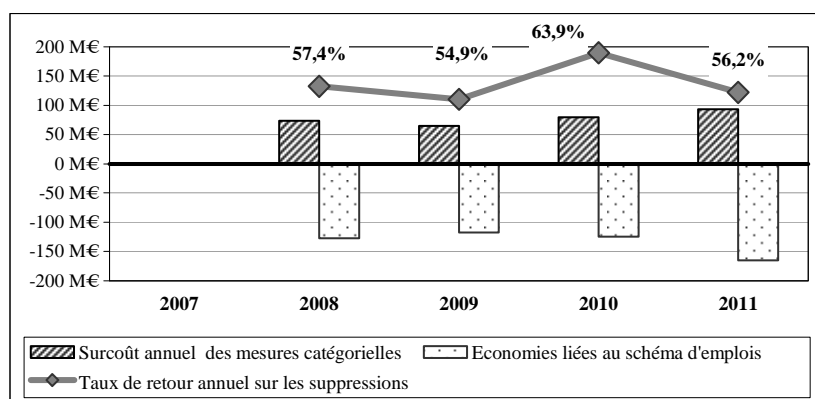
Exécution en M€	2008	2009	2010	2011
Surcoût annuel des mesures catégorielles	73,2	64,7	79,8	92,8
dont programme 156 (DGFIP)	59,4	52,9	68,7	79,2
dont programme 302 (DGDDI)	9,6	9,2	8,2	12,5
Economies liées au schéma d'emplois²¹	- 127,6	- 117,8	- 124,9	- 165,2
dont programme 156 (DGFIP)	-125,7	-105,1	-109,8	-138,2
dont programme 302 (DGDDI)	-10,2	-17,7	-14,7	-18,6

²¹ Si en 2008 et 2009 les économies à l'échelle de la mission sont inférieures au total des économies réalisées sur les programmes 156 et 302, c'est parce que les dépenses ont augmenté sur d'autres programmes.

<i>Exécution en M€</i>	2008	2009	2010	2011
Taux de retour annuel	57,4 %	54,9 %	63,9 %	56,2 %
dont programme 156 (DGFIP)	47,2 %	50,3 %	62,6 %	57,3 %
dont programme 302 (DGDDI)	94,1 %	52,3 %	55,9 %	67,2 %
Economies nettes	- 54,4	- 53,1	- 45,2	- 72,4
Retour annuel moyen par ETPT	491 €	440 €	554 €	661 €

Source : Secrétariat général des ministères économique et financier

Taux de retour annuel aux agents



Source : Secrétariat général des ministères économique et financier

Les économies nettes résultant du « un sur deux » ont néanmoins atteint 72,4 M€ en 2011 (45,2 M€ en 2010).

C - LA GESTION BUDGETAIRE ET LA DEMARCHE DE PERFORMANCE

1 - Les potentialités offertes par le passage à Chorus en 2011

La bascule sous Chorus au 1^{er} janvier 2011 de l'ensemble de la mission, ainsi que la reprise des programmes expérimentaux, s'est, selon les gestionnaires intéressés, bien passée.

Toute la gestion 2011 de la mission a ainsi été exécutée sous Chorus.

Le passage sous Chorus a provoqué d'inévitables perturbations car elle a imposé de maîtriser un nouvel outil et de créer une nouvelle organisation. Ces transformations ont été parfois concomitantes d'autres réorganisations en cours (comme la fusion pour le programme 156).

Selon les gestionnaires, ce bouleversement a toutefois été bien anticipé et accompagné.

La prise en main de la gestion sous Chorus a absorbé les gestionnaires tout au long de l'année, ce qui peut expliquer qu'ils aient porté moins d'attention à d'autres objectifs tels que l'amélioration de la *Justification au premiers euro* (JPE) et la plus grande utilisation de la *comptabilité d'analyse des coûts* (CAC), notamment pour valoriser les indicateurs de coûts de gestion. En revanche, ces autres actions bénéficieront pleinement en 2012 ou 2013 du potentiel de ce nouvel outil.

Les gestionnaires jugent le dispositif structurant, obligeant à « remettre à plat » et donnant une vision plus fine. Localement, le responsable de BOP peut enfin exercer pleinement son rôle, car il dispose plus aisément des éléments de prise de décision. Chorus est un outil puissant, un vecteur d'harmonisation, rendant les consolidations homogènes. Néanmoins, du fait même du potentiel du système, l'apprentissage des restitutions possibles est long.

Les gestionnaires estiment que Chorus leur a permis de mieux identifier les marges disponibles sur les BOP des programmes, afin de mobiliser au mieux ces marges pour gérer les tensions budgétaires de l'année 2011, et limiter ainsi les besoins d'ouverture de crédits supplémentaires. Le dispositif d'« auto-assurance » a ainsi pu être mis plus facilement en œuvre. Parmi les simplifications permises par l'outil, il est possible de dissocier le périmètre de la facturation et l'information détaillée sur les dépenses d'une structure locale. Ainsi, la DGFIP, avec ses 1 400 points de livraison GDF, engendrant 10 000 factures dans l'année, a pu négocier et mettre en œuvre un dispositif de facture unique, réduisant à 48 le nombre de factures et diminuant leurs coûts de gestion et de traitement. La DGFIP espère faire de même avec EDF, la téléphonie, les affranchissements avec La Poste par des facturations au niveau départemental au moins.

En complément, une expérimentation de contrôle interne budgétaire portant sur les processus de pilotage du programme 218 a été mise en place en 2011, puis étendue en 2012.

2 - L'amélioration en cours du pilotage de la performance par la programmation par activités

L'amélioration de la qualité du pilotage de la performance ne repose pas seulement sur un perfectionnement des indicateurs, mais requiert une véritable programmation par activités. L'exercice 2011 n'a pas vu d'évolution majeure à cet égard mais des travaux ont été engagés

dans cette voie et devraient produire des résultats significatifs à partir de 2013.

Les méthodes doivent cependant encore être perfectionnées. Le référentiel d'activités défini par la direction du budget dans sa circulaire²² d'octobre 2011, qui vise l'échéance 2014, utilise davantage une logique de nature de dépenses (immobilier, informatique, ...) qu'une logique de destination.

La Douane a prévu d'adopter le même référentiel d'activités pour suivre ses dépenses de titre 2 et ses dépenses hors titre 2, lui donnant, à terme, la possibilité de maîtriser le coût total de chacune de ses activités et de procéder aux arbitrages nécessaires. Dans l'immédiat, les priorités de ses gestionnaires ont été de maîtriser les nouveaux circuits de gestion, et de mettre en paiement les dépenses pour ne pas pénaliser les fournisseurs, avant d'affiner les axes d'analyses offerts par Chorus.

La programmation par activités implantée dans Chorus permettra de mieux suivre les coûts des activités et de pouvoir prendre, le cas échéant, les décisions correctives en cours de gestion. Les effets ne se concrétiseront cependant qu'en 2013. La Douane prévoit ainsi, en 2012, de simplifier le mode de suivi des dépenses et de renforcer le lien avec le dispositif d'allocation des ressources.

3 - Des indicateurs « de mission » à modifier

Quatre des indicateurs des programmes de la mission sont mis en avant depuis l'exercice 2010 comme indicateurs dits « de mission ». Ils sont maintenus dans le dispositif 2012. Les résultats 2011 communiqués sont conformes aux cibles prévues et progressent par rapport à 2010.

Ils proviennent des programmes opérationnels 156, 221, 302 et 148. Le programme 218, programme support, n'y est pas représenté.

Deux d'entre eux (156 et 221) restent des indicateurs d'activité qu'il serait pertinent de faire évoluer, d'autant plus qu'ils portent sur des projets à présents terminés.

- Le programme 156 utilise toujours, encore en 2012, un indicateur (*Déploiement du guichet fiscal unifié*) relatif à la mise en œuvre d'une fusion désormais terminée. Il convient désormais de déployer un indicateur portant sur sa mission de développement du « civisme fiscal » : réduction du coût de la gestion fiscale, réduction de l'écart

²² Circulaire du ministre du budget relative à la programmation budgétaire par activité, MGFE-11-3124 du 21 octobre 2011.

fiscal ou « *tax gap* »²³, amélioration de la qualité du service rendu aux contribuables²⁴ et aux collectivités locales²⁵ ;

- Le programme 221 comporte un indicateur d'avancement de la RGPP (*Taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale*) qui pourrait être complété par une évaluation des économies réalisées (publiées par ailleurs), réel résultat pour le contribuable de la modernisation de l'Etat.

L'indicateur de la douane (*Délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée*) est un indicateur de résultats : c'est un indicateur, en première approche, simple de compréhension, et dont l'évolution d'une année sur l'autre s'appréhende aisément, « le passage en douane des marchandises est plus rapide ». Il a néanmoins les défauts inévitables d'un indicateur synthétique.

Enfin, pour le programme 148, les valeurs pour 2011, mêmes provisoires, des quatre sous-indicateurs qui composent l'indicateur (*Part des agents des filières administrative, sociale et technique concernée par le dispositif de rémunération à la performance*), n'ont pas pu être communiquées à la Cour début mars par les gestionnaires du programme. Cela démontre le peu d'attention qui leur est prêté. Par ailleurs, une moyenne pondérée de ces quatre chiffres serait plus rapide à appréhender : elle n'exclurait pas une analyse détaillée sur les différentes catégories.

4 - Une stabilité des indicateurs des programmes

L'argument de la stabilité de la maquette et de la nécessité de séries pluriannuelles est trop souvent mis en avant pour ne pas adapter les indicateurs. Ainsi un seul indicateur nouveau a été introduit en 2011 pour le programme 156 (activité de France Domaine) et ceux des autres ont été conservés sans être sensiblement modifiés. Une préoccupation de stabilité n'est pas incompatible avec une adaptation continue des indicateurs.

5 - Les liens entre performance et budgétisation

L'exercice de budgétisation n'est pas réalisé en fonction d'objectifs ou à partir de besoins, mais consiste à utiliser au mieux une

²³ Cf. « *La gestion et le contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)* » (58-2 Assemblée nationale - février 2012), p 64 et 76.

²⁴ Cf. « *Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises* » (RPT - février 2012)

²⁵ Cf. *Rapport d'information N°60 du Sénat* du 25 octobre 2011 sur la fusion DGI-DGCP.

enveloppe fixée (a priori en diminution). Le lien avec la performance doit être établi sous cette contrainte initiale.

Des progrès sont attendus du déploiement et de la maîtrise de Chorus, notamment pour développer les indicateurs d'efficacité.

L'exploitation de Chorus devrait permettre, notamment pour le programme 156, d'affiner les analyses et de nourrir le contenu du RAP 2011, puis du PAP 2013. Pour la douane, un des avantages de Chorus est qu'il permet, voire impose, un travail commun entre les services budgétaires, les gestionnaires de ressources humaines et le contrôle de gestion, ce qui permettra d'améliorer les analyses.

Outre l'utilisation de toutes les potentialités de cet instrument, des gains d'efficacité peuvent être trouvés grâce à l'analyse globale, en amont, de l'organisation et du coût de certains dispositifs²⁶.

III - ANALYSE SPECIFIQUE DU PROGRAMME 309 - *Entretien des bâtiments*

A - UNE REGIONALISATION INABOUTIE ET ENCORE RETARDEE

Le principe est, qu'en dehors des bâtiments des administrations centrales, les crédits d'entretien des bâtiments des administrations déconcentrées sont gérés de manière mutualisée par les préfets de région.

Des dérogations ont été consenties au profit des ministères de la défense et de la justice, ainsi que de la DGFIP et de la DGDDI. Elles sont restées en vigueur en 2011.

Cette exemption, qui pour la DGFIP et la DGDDI devait expirer fin 2011, a même été prolongée d'un an²⁷ dans leur cas. Les ministères de la défense, de la justice et les juridictions administratives et financières en bénéficieront encore en 2013.

²⁶ A titre d'exemple, la législation crée régulièrement des timbres fiscaux, qui sont vendus par les SIE de la DGFIP, les préfectures et les débitants de tabacs. Ces derniers sont rémunérés par une remise sur la vente qui représente 20 M€ en dépenses pour l'Etat sur le programme 156. La DGFIP s'interroge sur la prise en compte de l'économie globale du système.

²⁷ Cf. réunion interministérielle du 17 novembre 2011 et note France Domaine du 25 novembre 2011.

Pour obtenir cette prolongation de sa dérogation, la DGFIP a excipé des délais d'achèvement de la fusion DGI-DGCP et des opérations immobilières qui lui sont rattachées.

La DGDDI a invoqué une difficulté de coordination entre ses inter-régions et les préfets de régions. Elle a indiqué craindre que son inclusion dans les BOP régionaux dès 2012, en fin de période budgétaire triennale, ne soit pénalisant pour ses crédits d'entretien.

Les arguments avancés par les deux directions ne justifient pas le report accordé.²⁸

Ces exemptions réduisent de moitié le volume des enveloppes gérées par les préfets de région : si le périmètre du programme 309 avait concorde avec celui des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), le volume (en CP) des BOP régionaux aurait été, en 2011, de 103,7 M€, au lieu de 52,7 M€.

B - DES PROBLEMES D'IMPUTATION DES DEPENSES IMMOBILIERES

Les dépenses d'entretien des bâtiments de l'Etat, sont en théorie réparties entre trois programmes :

- le programme 309, pour l'entretien lourd dit « entretien du propriétaire », des bâtiments non spécifiques de bureaux soumis à loyer budgétaire ;
- les programmes ministériels²⁹ sur lesquels doivent être imputées les dépenses incombant à l'occupant, dit « entretien du locataire », ainsi que les dépenses d'entretien lourd des bâtiments spécifiques ou non soumis à loyer budgétaire ;
- dans certains cas, le programme 723-*Contribution aux dépenses immobilières* du CAS *Gestion du patrimoine immobilier* (qui est en dehors de la norme de dépenses définie par la loi de programmation des finances publiques).

Cependant, dans la pratique, il n'est pas rare que les gestionnaires recourent au support budgétaire qui leur est le plus commode, pratique encouragée par le caractère non fractionnable de certaines opérations,

²⁸ Ce report est notamment contraire aux recommandations faites par la Cour dans la *Note d'exécution budgétaire* relative à l'exercice 2010 (mai 2011).

²⁹ Ces programmes « support » sont par exemple les programmes 105 pour les Affaires étrangères, 218 pour les ministères économique et financier, 156 pour le réseau de la DGFIP, 333 pour les services du Premier ministre ou 212 pour la Défense.

mais aussi par les incertitudes affectant les critères de répartition, avec l'existence de cas de recouvrement entre les différents programmes.

Si ces pratiques découlent souvent de considérations d'opportunité et de disponibilité des crédits, elles peuvent aussi s'expliquer par les incertitudes affectant les critères de répartition et leur interprétation, ainsi que par le caractère non fractionnable de certaines opérations.

En outre, les lacunes du pilotage et du contrôle favorisent ces dérives.

C - LES DIFFICULTES DU PILOTAGE DU PROGRAMME 309

1 - Un dispositif complexe de pilotage

Le programme 309 repose sur un dispositif complexe qui ralentit sa mise en œuvre et rend peu lisible son exécution.

La place du programme 309 dans la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* se justifie actuellement parce que cette mission comprend les fonctions interministérielles assurées par des administrations relevant du ministre du budget.

Le responsable du programme 309 est le chef du service France Domaine, qui relève du directeur général des finances publiques, lui-même responsable du programme 156 : cela conduit à une imbrication des fonctions hiérarchiques et des fonctions de responsable de programme. La DGFIP, responsable de l'application des normes de la politique immobilière de l'Etat, ne les applique pas toujours au patrimoine qu'elle occupe.

Au niveau central, en liaison avec les ministères concernés, les ministères du budget et de l'écologie pilotent ensemble la programmation et la conduite globale des opérations d'entretien, au sein d'une cellule de suivi à laquelle participe aussi le ministère de l'intérieur au titre de sa responsabilité dans l'administration territoriale.

Au niveau régional, les représentants de ces ministères sont responsables de la conduite des travaux, financés par un BOP *administration territoriale* placé sous l'autorité du préfet de région. Une convention de délégation de gestion précise la mise à disposition des crédits du programme 309.

Si la direction du budget joue son rôle traditionnel en matière de budgétisation et de contrôle de l'exécution, son suivi des dépenses d'entretien immobilier reste limité du fait du poids institutionnel de la

DGFIP. De plus, le financement de dépenses immobilières sur le CAS plutôt que sur les programmes du budget général constitue un enjeu pour la norme de dépenses.

2 - Un suivi encore insuffisant

Le responsable du programme 309 ne dispose pas des informations et des leviers qui lui permettraient de piloter son programme.

Il lui manque également une vue générale de l'ensemble des dépenses immobilières des ministères pour y resituer l'exécution du programme. L'information de France Domaine reste, à ce jour, très partielle puisque, en dehors du programme 309 et du CAS, les dépenses immobilières des ministères sur leurs programmes ne sont communiquées que lorsqu'elles sont présentées dans les comités de politique immobilière (CPI) de chaque ministère.

Cependant plusieurs améliorations sont en cours et devraient produire leurs effets à partir de 2012.

- Une nouvelle charte de gestion a été élaborée en 2011 (diffusée le 1^{er} décembre 2011). Elle vise à renforcer le dialogue de gestion avec les responsables des BOP, notamment régionaux. Elle élargit et précise l'éligibilité des opérations sur le programme 309. Elle s'efforce de responsabiliser les acteurs : les responsables de BOP disposent librement d'une provision de 10 % de l'enveloppe, pour laquelle l'éligibilité des dépenses sera contrôlée a posteriori, et pourront ainsi redéployer les crédits pour les opérations programmées et validées. La cartographie locale des BOP et UO est précisée afin que l'ordonnateur compétent soit bien celui du lieu de l'implantation physique du bâtiment. L'apport de cette nouvelle charte de gestion au pilotage du programme devra toutefois être évalué ;
- Un indicateur de synthèse comptabilisant la part, dans l'ensemble des dépenses, des opérations d'entretien préventif, de contrôles réglementaires ou d'audits et expertises (c'est-à-dire relevant des actions 02, 03 et 04) est créé en 2012³⁰. Il est décliné dans les BOP avec une cible de 20 % ;
- Le déploiement de Chorus, avec l'identification des dépenses selon la nomenclature du plan comptable de l'Etat, représente un réel progrès apportant une information budgétaire plus fine et améliorant ainsi la capacité de pilotage : désormais l'exécution locale peut être identifiée

³⁰ C'est un indicateur de synthèse des trois indicateurs du programme portant respectivement sur les opérations préventives (309 1.1), les contrôles réglementaires (309 2.1) et audits énergétiques (309 2.2)

précisément par UO ; les montants d'autorisations d'engagement affectées mais non engagées (AENE) peuvent être suivis précisément ;

- Le document de politique transversale (DPT) sur la politique immobilière de l'Etat, prévu par l'article 160 de la LFI pour 2012, et qui répond à des recommandations de la Cour et du CIAP, devrait apporter un progrès dans la connaissance des dépenses immobilières de l'Etat.

D - LES DIFFICULTES DE BUDGETISATION DU PROGRAMME 309

1 - Une budgétisation sans rapport avec les besoins ni les capacités d'exécution

Les dotations du programme 309 inscrites dans les budgets 2010 et 2011 ont été calculées en appliquant un taux de 16 % en 2010 et 20 % en 2011 aux loyers budgétaires payés par les occupants d'immeubles domaniaux constitués majoritairement de bureaux (ce ratio étant considéré comme celui devant être adopté par un propriétaire attentif à l'état de son patrimoine) et ont donné lieu à des prélèvements sur les dotations des ministères concernés.

Les crédits du programme 309 ne sont donc pas définis par référence aux besoins réels d'entretien des bâtiments de l'Etat (a fortiori de leur remise en état et de leur mise en conformité, notamment énergétique), qui ne font pas l'objet d'une évaluation d'ensemble.

Pour la première fois en 2012, les crédits du programme 309 seront déconnectés de l'évolution des loyers budgétaires. Le problème de l'appréciation des besoins et de l'adéquation des crédits à ces besoins n'en restera pas moins ouvert.

2 - La persistance d'un fort retard d'exécution

Par rapport à la LFI, la situation de sous-exécution constatée en 2010 (avec un taux d'exécution de 63,6 % en AE, et 59,4 % en CP) s'est atténuée en 2011 (89 % en AE et 81 % en CP). L'exécution est restée encore plus faible par rapport aux crédits disponibles : 62,9 % des AE et 73,3 % des CP.

Ce faible taux de consommation a conduit à une annulation de crédits à hauteur de 20 M€ en AE et de 100 M€ en CP (décret d'avance

du 30 novembre 2011 et LFR 2011 du 28 décembre 2011), alors que 6 M€ d'AE avaient déjà été annulés (LFR 2011 du 19 septembre 2011).

S'y ajoutent des disparités dans l'exécution des crédits au niveau régional, notamment en Ile-de-France.

3 - Une nécessaire déconnection des AE et des CP

Le programme, alimenté historiquement avec un même niveau d'autorisation d'engagements et de crédits de paiement, c'est-à-dire « en AE = CP », depuis sa création en 2009, présente depuis 2010 un volume de l'ordre de 160 M€ de reports des CP, et des restes à payer oscillant entre 80 et 140 M€ depuis 2009, soit 43 % à 54 % des AE engagées.

Le volume d'AE affectées non engagées (AENE) a augmenté de 10,2 % entre fin 2010 et fin 2011 (109,1 M€). Il représente environ 30 % des AE affectées dans l'exercice 2011.

Le total des consommations du programme depuis sa création en 2009 est de 570 M€ en AE et 465 M€ en CP.

La nature des travaux d'entretien immobilier engendre, pour chaque opération, des engagements d'AE échelonnés (phases d'étude, puis tranches de travaux³¹). La consommation de CP est mécaniquement répartie sur plusieurs exercices budgétaires : en effet le délai moyen d'engagement après affectation est de 9 mois et le délai moyen de mandatement est de 12 mois.

Le programme doit faire l'objet d'une budgétisation plus précise, comprenant des niveaux d'AE et de CP adaptés aux besoins. Le document de politique transversale (DPT) sur la politique immobilière de l'Etat est indispensable pour connaître l'ensemble des besoins et des dépenses d'entretien de l'immobilier de l'Etat, préalable à toute amélioration de la budgétisation du programme 309.

³¹ Le programme 309 comptait, en 2011, 1 852 tranches fonctionnelles, dont 1 811 sur l'ensemble des programmes (144, 146, 178, 212, 167 et 169) du ministère de la défense.

IV - ANALYSES SPECIFIQUES DE QUATRE ASPECTS DE L'EXERCICE 2011

A - L'EXERCICE 2011 AU REGARD DES DOCUMENTS PLURIANNUELS

Le cadrage budgétaire pluriannuel pour 2009-2011, n'a pas constitué une référence pertinente car la programmation des besoins de couverture de la masse salariale, effectuée en 2008, s'est révélée insuffisante par rapport aux besoins réels pour 2010. L'ampleur de ces besoins n'a d'ailleurs été appréhendée que début 2011, alors que le cadrage 2011-2013 était déjà arrêté.

L'exécution 2011 est finalement restée dans le cadre des prévisions du triennal 2011-2013, mais les ouvertures de crédit en gestion ont été supérieures à la LFI de 0,15 Md€ en CP et 0,44 Md€ en AE.

Cadrages triennaux et exécution 2011

2011 en Md€	triennal 2009-2011	triennal 2011-2013	LFI 2011	<i>crédits ouverts yc FDC</i>	crédits ouverts hors FDC	<i>exécution yc FDC</i>	exécution hors FDC*
AE	11,39	11,68	11,72	<i>12,15</i>	12,12	<i>11,67</i>	11,64
CP	11,51	11,7	11,75	<i>11,88</i>	11,85	<i>11,68</i>	11,65

* : *exécution moins FDC ouverts*

Source : *Secrétariat général des ministères économique et financier – RAP 2010.*

Un rebasage du titre 2 a été effectué pour la LFI 2012, afin de permettre une gestion sans à-coups. Le budget 2012 fixe l'enveloppe totale de la mission à 11,56 M€ en AE et 11,60 M€ en CP, pour contenir la dépense et rester dans l'enveloppe initiale 2011-2013.

B - LES DEPENSES FISCALES ET LEURS EVOLUTIONS EN 2011

Les dépenses fiscales de la mission ne concernent qu'un seul programme, le programme **156**. Ce sont des mesures incitatives qui sont évaluées à 44 M€ pour 2011³², soit 0,4 % du budget de la mission (et 0,5 % du budget du programme de rattachement).

³² Source : PAP 2012.

- La *réduction d'impôt sur le revenu des particuliers pour télédéclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique* (DF 110230) constituait une mesure d'accompagnement du changement technologique, et un moyen de réduire le coût de collecte de l'impôt. Son existence a été limitée dans le temps à huit années (2003 à 2010). Son coût a représenté 14 M€ en 2010. Elle a été supprimée pour l'exercice 2011.
- La dépense fiscale *réduction d'impôt sur le revenu pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés* (DF 110211) a été créée en 1982 et modifiée en 2001. Elle s'appuie sur l'article 199 quater B du code général des impôts. Elle a pour objectif d'orienter les entreprises vers un organisme de gestion agréé (OGA)³³ ; 62 000 entreprises en bénéficiaient en 2010.

Elle a été évaluée, en 2011, comme efficace et efficiente (avec un score de 3) par le *Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*.³⁴ Son coût est estimé à 34 M€ pour 2011, en augmentation de 4 M€ par rapport à 2010.

- La dépense fiscale, *déduction forfaitaire de 3 % déclaré par les médecins conventionnés* (DF 160302) a été créée en 1972. Elle relève d'une décision ministérielle³⁵ et n'a donc pas de base légale. Sa précarité est soulignée dans l'analyse du comité d'évaluation. Son coût est estimé à 10 M€.

Elle s'adresse aux médecins afin de les « inciter au conventionnement avec la sécurité sociale qui déclare les recettes des contribuables »³⁶. Mise en place avant la généralisation de la dématérialisation des échanges, elle permettait de vérifier les recettes des médecins (notamment leurs bénéfices non commerciaux). Faute de données quantitatives, son effet incitatif n'a pu être évalué lors des

³³ Les organismes de gestion agréés sont des structures associatives de proximité dont la vocation première est d'apporter une assistance à la gestion et une sécurité fiscale à leurs membres adhérents. Les associations de gestion agréées (AGA) s'adressent uniquement aux professions libérales qui déclarent des bénéfices dans la catégorie des bénéfices non commerciaux (BNC). Les centres de gestion agréés (CGA) ne concernent que les entreprises qui déclarent des bénéfices dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC).

Ces organismes sont placés sous la tutelle de la DGFIP.

³⁴ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales – Juin 2011 – Inspection générale des finances. Notamment, annexes J 50.

³⁵ Cette mesure est présentée dans le fascicule *Voies et Moyens II* joint au PLF 2012 qui donne la dernière estimation du chiffrage pour 2011 des dépenses fiscales.

³⁶ Source : PAP 2012. La présentation du PAP 2011, comme celle du RAP 2010, indique comme objectif « orienter certains contribuables vers les centres de gestion agréés ».

récents travaux de l'IGF. Avec l'organisation par l'administration fiscale de la collecte des données sur les revenus pour la déclaration préremplie, la transmission et la fiabilisation des informations sur les recettes des médecins pourraient recourir à d'autres voies.

Sur le fond, l'incitation au conventionnement des médecins ne relève pas du programme 156, mais plutôt du programme 204-*Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* de la mission *Santé*. Celui-ci comprend déjà une *Déduction forfaitaire au titre du groupe III déclarée par les médecins conventionnés* (DF 160301), de 2 %, affichant exactement le même objectif d'« inciter au conventionnement avec la sécurité sociale qui déclare les recettes des contribuables »³⁷ et s'adressant aux mêmes bénéficiaires. Les deux mesures s'additionnent et sont toutes deux estimées à 10 M€. Elles devraient être rattachées au même programme.

C - LA GESTION DES DEPENSES D'INTERVENTION

Les dépenses d'intervention de la mission s'élèvent à 345,77 M€ en 2011, soit 3 % du budget total. Elles relèvent principalement du programme 302 au titre des dispositifs d'aide aux ruralistes (297,97 M€). La part restante, 47,80 M€, soit 0,4 % du budget de la mission soulève des questions de classement des dépenses concernées.

Dépenses d'intervention

<i>en M€</i>	programmes	PLF 2011	Dépenses 2011
dispositif de secours financier		15,50	15,92
aides prévues par le contrat d'avenir des ruralistes	prog. 302 (DGDDI)	135,00	116,61
autres aides au profit des débiteurs de tabac		161,50	165,44
autres dépenses d'intervention	tous prog.	18,88	47,80

Source : DGDDI et Secrétariat général des ministères économique et financier.

1 - Dispositifs d'aides aux ruralistes

Ces dispositifs comportent deux éléments : les aides aux débiteurs de tabac et un dispositif de secours.

La Cour avait examiné ces dispositifs et en avait rendu compte dans la NEB relative à l'exercice 2009 : la qualité de leur gestion ne s'est pas dégradée.

³⁷ Source : PAP 2012 de la mission *Santé*.

Les aides aux débiteurs de tabac (282,05 M€), par leur finalité, seraient plus logiquement rattachées au programme 134–*Développement des entreprises et de l'emploi*. Cependant c'est bien la DGDDI qui est compétente pour ce secteur dans le cadre de ses autres missions. Il est donc efficient de lui en confier la gestion.

Ces aides, compensatoires pour certaines, sont encadrées par un système de contrat d'avenir³⁸ ; elles font l'objet d'un exposé clair dans le PAP et il en est rendu compte dans les RAP. La dépense augmente avec la baisse de la consommation de tabac (objet d'une politique sanitaire) et avec l'augmentation de la fraude, en particulier en territoires frontaliers. Le volume des aides consacrées à la sécurisation des débits de tabac reste difficile à apprécier.

Ces dépenses sont suivies de près par la Douane. Les aléas d'évaluation de ces dépenses sont contenus : une diminution de la consommation de ces crédits peut offrir une opportunité de fongibilité pour pallier les restrictions de titre 3 du programme 302.

Le dispositif de secours (15,92 M€), qui s'apparente à une aide sociale, est en extinction. Son coût de gestion est limité. Il serait inefficace de transférer cette fonction à une autre administration.

2 - Participations aux GIP, organismes internationaux ou associations professionnelles

La catégorie budgétaire 64, *Transferts aux autres collectivités*, regroupe des transferts aux établissements publics, aux associations et fondations, aux groupements d'intérêt public (GIP), à la sécurité sociale, aux hôpitaux, organismes sociaux, à l'Union européenne, aux organisations internationales, etc.³⁹ L'intitulé utilisé pour cette catégorie dans les PAP et RAP n'est pas d'une lecture immédiate, surtout qu'il vient après celui de la catégorie 63, *Transfert aux collectivités territoriales*.

Le contenu des dépenses d'intervention de la mission, comme le montre le PAP 2011 est très hétérogène :

- adhésions aux organismes internationaux, comme l'organisation mondiale des douanes (OMD), le centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT), ou l'OCDE ;

³⁸ Après un premier contrat pour 2004-2007, le deuxième contrat d'avenir a été signé le 21 décembre 2006 pour la période 2008-2011. Le *troisième contrat d'avenir en faveur des débiteurs de tabacs 2012-2016*, précisant les engagements de l'Etat et ceux des buralistes, a été signé le 22 septembre 2011,

³⁹ Cf. *Guide d'utilisation de la nomenclature d'exécution loi de finances pour 2011*.

- adhésions à des associations professionnelles, comme l'adhésion à la Société française de l'évaluation (SFE) ;
- subventions de nature diverse : contribution au centre d'accueil de la presse étrangère (CAPE), soutien de fédérations syndicales (218 et 148) ou de l'agence nationale pour l'indemnisation des français d'outre-mer (ANIFOM), subventions versées par la DGME à des associations au titre de partenariats pour des études ou sondages ou encore subventions versées par la DGAFP aux 26 IPAG/CPAG (instituts et centres de préparation à l'administration générale) pour la préparation aux concours.

Le classement de chacune de ces dépenses doit être réexaminé.

3 - Dépenses de « communications électroniques » du HFDS

Le titre 6 du programme 218-*Conduite et pilotage des politiques économique et financière* comprend les dépenses du haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) du ministère du budget, dans le secteur des communications électroniques, soit 20,6 M€ en 2011 (pour 11,8 M€ en LFI 2011)⁴⁰. Ces dépenses couvrent, dans le cadre d'une convention signée avec l'Etat, la « juste rémunération »⁴¹ des opérateurs de communications électroniques (SFR, France Télécom, Bouygues et Free) à la fois des dépenses d'investissement et des frais annuels de maintenance, engagés en matière de sécurité des correspondances des autorités habilitées et d'interception autorisée de correspondances.

⁴⁰ Un nouveau plan de financement des interceptions légales de sécurité pour 2011-2013 ainsi que son financement par transferts interministériels a été fixé en début d'exercice (RIM du 10 janvier 2011) face à l'augmentation forte des besoins.

⁴¹ Art D 98-7, IV a et b du code des postes et télécommunications électroniques : « IV. L'Etat garantit à l'opérateur une juste rémunération des dispositions prises par ce dernier au titre du III du présent article. La juste rémunération de l'opérateur correspond à la couverture :

a) des coûts exposés pour les études, l'ingénierie, la conception et le déploiement des systèmes demandés pour les interceptions de communications électroniques ;

b) des coûts liés à la maintenance et, le cas échéant, à la location des moyens permettant le fonctionnement des systèmes demandés pour les interceptions de communications électroniques ;

c) des coûts liés au traitement des demandes d'interception.

Les choix opérés par l'opérateur au titre du a et du b font l'objet d'une validation par le ministre chargé des communications électroniques.

La rémunération de l'opérateur au titre du a et du b est assurée dans le cadre d'une convention signée avec l'Etat.

La rémunération de l'opérateur au titre du c est fixée par arrêté du ministre chargé des communications électroniques et du ministre chargé du budget. »

D'autres programmes contribuent à la prise en charge de ces dépenses, par transfert en gestion : l'industrie (programme 134), ainsi que la douane, la justice, la défense et les services du Premier ministre. Ces dépenses ne relèvent donc pas du seul programme 218.

Le classement actuel en titre 6, sur la catégorie 62 *Transfert aux entreprises*, mérite réflexion.

Par ailleurs, ces dépenses sont rattachées au programme 218 pour des raisons historiques, mais elles ont peu à voir avec le support des ministères économique et financier, objet du programme, ou avec la gestion des finances publiques et des ressources humaines, objet de la mission. Compte tenu des responsabilités et procédures en matière de sécurité dans le secteur des communications électroniques, un transfert aux services du Premier ministre doit être examiné.

4 - Dépenses d'intervention du programme 309

Les dépenses d'intervention du programme 309 s'élèvent à 9,55 M€ en 2011, alors que la LFI n'en indiquait pas. Aucun commentaire n'a été apporté dans le RAP pour expliquer ces dépenses non prévues.

Ces opérations concernent, soit des opérations menées sur des immeubles domaniaux occupés par des opérateurs (dans ce cas un transfert de crédit au profit de l'opérateur est effectué), soit des opérations menées par des collectivités sur des immeubles mis à disposition de l'Etat et occupés conjointement avec la collectivité propriétaire.

L'augmentation de ces dépenses de 2010 à 2011 (+118 %) s'explique par le nombre plus important de ce type de montages hébergés sur les BOP du programme 309.

5 - Dépenses d'aide sociale aux fonctionnaires

Les prestations interministérielles d'action sociale qui relèvent du programme 148 (action 02) sont de nature collective (restauration) ou individuelle (aide à l'installation des personnels, chèques vacances, CESU garde d'enfant, prêt mobilité, réservations de logements sociaux, réservations de place en crèches).

Les prestations individuelles sont confiées à des prestataires extérieurs dans le cadre des procédures de marchés publics. Elles sont, de ce fait, imputées en titre 3. En outre, la DGAFP estime que l'action sociale interministérielle qui relève de sa gestion doit être distinguée d'une part des prestations à réglementation commune dont le régime

juridique est défini par la DGAFP avec la direction du budget mais qui est financée par les ministères, d'autre part des prestations ministérielles qui sont sous la seule responsabilité des ministères. Elle justifie ainsi le classement en titre 3.

Pour autant, cette aide sociale constitue, comme le précise la présentation de cette action dans le PAP 2011, une composante du pouvoir d'achat et de la rémunération globale des agents publics. Son classement mérite d'être réexaminé.

Enfin certaines dépenses semblent sous-budgétées, comme les réservations de place en crèches avec une incohérence entre la diminution du budget et les explications sur la montée en puissance du dispositif, ou mal budgétées comme le CESU avec une faible fiabilité des estimations du nombre de bénéficiaires.

Les volumes de ces prestations dépendent de comportements individuels, pas toujours prévisibles⁴².

La prévision des prestations sociales du programme 148 doit être encore affinée. Les déterminants de cette dépense doivent être davantage précisés dans la partie « JPE » des documents budgétaires.

D - LES OPERATEURS RATTACHES A LA MISSION

Les seuls opérateurs rattachés à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* relèvent du programme 148-*Fonction publique* et sont des établissements de formation : l'École nationale d'administration (ENA) et les cinq Instituts régionaux d'administration.

L'ENA et les cinq IRA sont des établissements publics à caractère administratif (EPA) : l'ENA est placée sous la tutelle du Premier ministre, exercée par la DGAFP, tandis que les IRA sont placés sous la tutelle de la DGAFP. Ils remplissent les critères requis, d'activité de service public, de contrôle direct par l'Etat et de financement majoritaire par l'Etat (82 % pour l'ENA et 96 % pour les IRA), pour être qualifiés d'opérateurs de l'Etat.

Leurs emplois sont, depuis 2009, tous sous plafond « opérateur », et s'élèvent à 1319 ETP en 2011, soit 0,9 % de la mission ; ils ont été réduits de 26 par rapport à 2010, soit une baisse de - 1,9 %.

⁴² Par exemple en 2009, les fonctionnaires ont moins demandé de chèques-vacances.

La DGAFP, qui en assure la tutelle, ne dispose pas de chiffrage en ETPT pour ces opérateurs.

Les subventions aux opérateurs ont progressé sur la période 2007-2010 de 14,6 % pour l'ENA et de 18,4 % pour les IRA. La hausse d'ensemble a été limitée à 0,5 % en 2011.

Ces subventions pour charge de service public représentent 0,65 % du budget de la mission. En revanche, elles représentent 36 % du budget du programme 148–*Fonction publique*.

Evolution des subventions aux opérateurs

Subventions aux opérateurs en M€	2007	2008	2009	2010	2011	2007 à 2011
ENA - Ecole nationale d'administration	31,05	31,60	36,65	35,07	35,59	14,6 %
IRA - Instituts régionaux d'administration	34,02	39,08	42,49	40,43	40,28	18,4 %
Total opérateurs	65,08	70,68	79,14	75,49	75,87	16,6 %
<i>Evolution annuelle</i>	-	8,6 %	12,0 %	-4,6 %	0,5 %	-

Source: RAP 2007 à 2010 et DGAFP

Contrairement à ceux figurant dans les RAP de 2007 à 2010, les éléments d'exécution 2011 fournis par la DGAFP sont cohérents : le montant des subventions est bien la somme des montants indiqués pour chaque opérateur.

V - LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Au titre de l'exercice 2011, la Cour formule les recommandations qui suivent :

Réexaminer le classement de certaines dépenses

Recommandation n°1 : Rendre l'intitulé du programme 148-Fonction publique plus conforme au contenu effectif des actions qu'il regroupe.

Recommandation n°2 : Réexaminer le rattachement de la dépense fiscale (DF 160302), actuellement rattachée au programme 156.

Recommandation n°3 : Réexaminer le classement des dépenses (hors aides aux buralistes) actuellement classées comme dépenses d'intervention (titre 6) sur cette mission.

Recommandation n°4 : Transférer aux services du Premier ministre les dépenses de sécurité dans le secteur des communications électroniques.

Revoir le dispositif budgétaire du programme 309–Entretien des bâtiments de l’Etat

Recommandation n°5 : Prévoir, pour le programme 309, un budget comportant des autorisations d’engagements et des crédits de paiements de montants différents (c'est-à-dire « en AE ≠ CP »).

Recommandation n°6 : Achever la régionalisation des crédits d’entretien des bâtiments de l’Etat, notamment en mettant fin aux exceptions dont bénéficient la DGFIP et la DGDDI.

Recommandation n°7 : Améliorer le pilotage budgétaire des programmes d’entretien immobilier, en s’appuyant en particulier sur le futur document de politique transversale (DPT).

Enrichir l’information contenue dans les documents budgétaires

Recommandation n°8 : Rendre compte des dépenses d’intervention du programme 309 dans le rapport annuel de performances (RAP).

Recommandation n°9 : Améliorer la prévision des prestations sociales du programme 148 et préciser, dans les documents budgétaires, les déterminants de la dépense.

Recommandation n°10 : Chiffrer en ETPT les moyens humains des opérateurs de la mission et les mentionner avec le budget dans les rapports annuels.

Recommandation n°11 : Valoriser le coût de gestion des programmes bénéficiant des moyens du programme 156 même en l’absence de déversement de comptabilité d’analyse des coûts. (Recommandation 2010-6).

Recommandation n°12 : Enrichir les informations qui accompagnent la présentation de la JPE, notamment, pour le titre 2, sur les relations entre l’évolution de la masse salariale et celle des effectifs. (Recommandation 2010-3)

Recommandation n°13 : Mieux utiliser dans les documents budgétaires les coûts complets et les dépenses complètes, issus de la comptabilité d’analyse des coûts, en particulier pour valoriser les indicateurs de coûts de gestion. (Recommandation 2010-5)

Recommandation n°14: Revoir la conception des indicateurs d'efficience de la gestion de manière à ce qu'ils aient un effet incitatif sur les gestionnaires. (Recommandation 2010-7)

