

**MISSION « GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES
PUBLIQUES » ET COMPTES SPÉCIAUX « AVANCES À
DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT
DES SERVICES PUBLICS » ET « PRÊTS ET AVANCES À DES
PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »**

M. Bernard Angels, rapporteur spécial

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	2
I. OBSERVATIONS SUR LA GESTION 2007	4
A. DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION.....	4
1. <i>La mission « Gestion et contrôle des finances publiques »</i>	4
2. <i>Le compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics</i>	5
3. <i>Le compte de prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i>	5
B. LE DIFFICILE RESPECT DE LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS INFORMATIQUES POUR LE PROGRAMME 156	6
II. UNE ADMINISTRATION PILOTÉE « À LA PERFORMANCE »	7
A. PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »	7
1. <i>Promouvoir le civisme fiscal et renforcer la lutte contre la fraude</i>	7
2. <i>Améliorer les prestations rendues aux usagers du service public de l'impôt</i>	8
3. <i>Assumer la tenue de la comptabilité et le paiement de la dépense</i>	9
B. PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET INDUSTRIELLE »	9

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La démarche de performance apparaît aboutie au sein de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ». Elle correspond à une démarche de contractualisation ancienne « au résultat » des grandes directions à réseau du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Les éléments proposés au Parlement sont « interfacés » avec le travail opérationnel des agents. **Les résultats sont en ligne avec les objectifs.**

2. Les responsables de programme doivent **éviter de succomber à la tentation de supprimer les indicateurs de performance pour lesquels les résultats atteints sont médiocres**. Votre rapporteur spécial marque son désaccord avec la suppression programmée de l'indicateur « taux de recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires » qui, comme par un fait exprès, n'a pas été tenu en 2007.

3. Le responsable du programme rencontre des difficultés pour respecter la programmation de plusieurs projets d'investissement informatique. **Le projet COPERNIC, qui doit structurer plusieurs applications comptables et fiscales, souffre d'importants retards**. En 2007, la dépense programmée à ce titre (166,6 millions d'euros) n'a été exécutée qu'en partie (91,9 millions d'euros).

La mission « Gestion et contrôle des finances publiques » constitue la principale des trois missions qui relevaient en 2007 du pôle budgétaire, économique et financier de l'Etat, avec **134.051 équivalents temps plein travaillé et 8,82 milliards d'euros de crédits de paiement**.

En loi de finances pour 2007, les crédits de la mission étaient répartis entre deux programmes :

- le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » regroupant les crédits et effectifs correspondant au coeur de métier de Bercy, le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses, la comptabilité générale de l'Etat ainsi que le conseil aux collectivités territoriales ;

- le programme 218 « Conduite et pilotage des politique, financière et industrielle » regroupant les crédits de soutien de ce qui était alors le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Votre rapporteur spécial assume également le suivi de deux comptes d'avances.

Le compte **d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics** comprend 3 programmes :

- le programme 821 « Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune » ;

- le programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics » ;

- le programme 824 « Avances à des services de l'Etat ».

Le compte de **prêts et d'avances à des particuliers ou à des organismes privés** comprend 2 programmes :

- le programme 861 « Prêts et avances à des particuliers ou à des associations » ;

- le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social ».

I. OBSERVATIONS SUR LA GESTION 2007

A. DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION

1. La mission « Gestion et contrôle des finances publiques »

Selon la Cour des comptes, l'analyse de la consommation des dépenses nettes comparée entre les exercices 2006 et 2007 montre une bonne qualité d'ensemble de l'exécution budgétaire en 2007 avec une progression globale des dépenses nettes de 0,81 % pour une progression en loi de finances initiale de 0,44 %. Cette bonne réalisation tient, en partie, à la part, sur le programme 156, des dépenses de personnel, dont le pourcentage d'exécution est par définition très proche de 100 % : elles représentaient en 2007 81,5 % des crédits de paiement.

La mission a été marquée en 2007 par une réduction de ses effectifs (- 2.641 emplois, soit -1,9 %).

Crédits de paiement et effectifs : prévision et exécution en 2007

(en millions d'euros)

	Crédits en prévision (LFI)	Crédits en exécution	ETPT en prévision	ETPT en exécution
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local (156)	8.127,5	8.082,2	129.083	127.974
Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle (218)	772,5	734,8	5.193	4.968
Total	8.900,00	8.817,0	134.276	132.942

Source : rapport annuel de performances « Gestion et contrôle des finances publiques » pour 2007

Sur le programme 156, 125,6 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en cours d'exécution au titre des crédits de paiement et 207,5 millions d'euros au titre des autorisations d'engagement. Pour autant, les crédits en exécution restent inférieurs aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

Sur le programme 218, 11,2 millions d'euros ont été annulés en crédits de paiement et 16,4 millions d'euros ont été ouverts au titre des autorisations d'engagement. La réalisation 2007 est inférieure au plafond voté en loi de finances initiale.

Sur le programme 156 figuraient **3 dépenses fiscales** : réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés (prévision de dépense de 30 millions d'euros) ; réduction d'impôt pour télédéclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique, créée à l'initiative de votre commission des finances, par l'article 36 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, dont le montant a été porté à 20 euros par l'article 4 de la loi n° 2004-1484 du 30

décembre 2004 de finances pour 2005 (prévision de dépense de 110 millions d'euros) et déduction forfaitaire de 3 % pour la détermination du résultat de l'année d'adhésion à une association agréée (prévision de dépense de 5 millions d'euros).

Seul le chiffrage définitif pour la réduction d'impôt au titre de la télédéclaration d'impôt sur le revenu apparaît inférieur à la prévision : il s'établirait en 2007 à 100 millions d'euros.

2. Le compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics

La loi de finances initiale pour 2007 prévoyait des crédits à hauteur de 14.153,7 millions d'euros pour des recettes de 14.101 millions d'euros.

Le poste prépondérant de dépense concernait les avances à l'agence unique de paiement au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune¹, pour 14 milliards d'euros. La prévision de dépense avait été effectuée sur la base des avances octroyées précédemment.

En exécution, les crédits de paiement ne s'établissent qu'à **6.721,5 millions d'euros au titre du préfinancement de la politique agricole commune**. Les autres avances, inscrites sur les deux autres programmes, pour respectivement 40 millions d'euros et 103 millions d'euros, sont en ligne avec les prévisions. Au total, les crédits de paiement s'établissent à 6.864,5 millions d'euros pour 6.998,0 millions d'euros de recettes.

Selon les explications recueillies par votre rapporteur spécial, **les avances au titre du préfinancement des aides agricoles ont été inférieures de près de 50 % à la prévision au motif qu'il n'y a « pas eu de recours à une double avance ».**

3. Le compte de prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés

La prévision de dépense s'établissait en loi de finances initiale pour 2007 à 10,93 millions d'euros pour 13,12 millions d'euros de recettes.

En exécution, la dépense apparaît inférieure à la prévision : elle s'établit à 9,875 millions d'euros de dépenses et 10,88 millions d'euros de recettes.

L'écart entre prévision et exécution s'explique principalement par les mécanismes de prêts pour le développement économique et social. En recettes, le montant réalisé est moindre que prévu (9,7 millions d'euros contre

¹ Depuis 1988, les aides de la PAC doivent être pré-financées par les Etats membres avant remboursement par l'Union européenne. Ces avances ne sont remboursées par la Commission européenne que le troisième jour ouvré du deuxième mois qui suit le paiement.

12 millions d'euros) au titre du remboursement des prêts. Si les remboursements normaux de prêts ont été légèrement plus élevés que prévu (8,318 millions d'euros au lieu de 7,3 millions d'euros), il n'en est pas de même des recettes résultant des actions contentieuses (1,462 million d'euros contre 4,7 millions d'euros en prévision).

B. LE DIFFICILE RESPECT DE LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS INFORMATIQUES POUR LE PROGRAMME 156

Selon la Cour des comptes, les crédits non consommés sur le titre 5 (investissement) atteignent 147 millions d'euros en crédits de paiement, après intégration des reports de 2006 pour un montant de 179,3 millions d'euros, et des mouvements intervenus en loi de finances rectificative ou par voie réglementaire.

Le ministère rencontre des difficultés pour respecter la programmation de plusieurs projets d'investissement, particulièrement ses projets informatiques.

Le projet COPERNIC, qui doit structurer plusieurs applications comptables et fiscales, souffre d'importants retards, ce dont votre rapporteur spécial, attentif à la réalisation d'un service public cohérent de l'impôt, s'inquiète vivement. En 2007, la dépense programmée à ce titre (166,6 millions d'euros) n'aurait été exécuté qu'en partie (91,9 millions d'euros).

De nombreux autres projets d'investissement auraient des taux d'exécution faibles ou nuls (projets informatiques SIRIUS, ARCADE, GPS...). Plusieurs études regroupées sous l'intitulé « actions innovantes » n'auraient pas réellement démarré en 2007 (étude sur les dossiers « amiante », préfiguration de l'opérateur national de paye, projet CODICE de diffusion de la culture économique).

COPERNIC est l'un des très grands projets du budget des comptes publics, des comptes publics et de la fonction publique : il représentait un cumul d'engagements juridiques qui atteignait en 2007 753,3 millions d'euros pour un total attendu de 911,5 millions d'euros. Il vise à mettre en place un « interlocuteur fiscal unique », professionnel ou particulier à horizon 2010.

En 2007, les crédits du titre 5 ont été amputés de 54,8 millions d'euros pour abonder à hauteur de 53,9 millions d'euros le titre 3 afin de payer certains prestataires. Les montants inscrits en titre 3 ne représentaient que 5 millions d'euros : **il y a donc eu sur ce titre une mauvaise évaluation de la dépense. Surtout, le solde des dépenses en crédits de paiement entre les dépenses votées** (166,6 millions d'euros de crédits ouverts : 129,5 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale et 37,1 millions d'euros de reports 2006) **et les dépenses exécutées** (74,7 millions d'euros) **représente 91,9 millions d'euros.**

Selon la direction générale des impôts, la sous-consommation des crédits de paiement serait la conséquence « *d'un recalage calendaire des différents projets et l'ajustement des dates de livraison des applications* ».

Crédits dédiés à COPERNIC en 2007

(en crédits de paiement et en millions d'euros)

	LFI	Crédits ouverts	Dépenses	Solde
Titre 3	5	58,9	58,9	0
Titre 5	129,5	166,6	74,7	91,9
Total	134,5	225,5	133,6	91,9

Source : direction générale des impôts/Cour des comptes

II. UNE ADMINISTRATION PILOTÉE « À LA PERFORMANCE »

Les indicateurs présentés dans le rapport annuel de performances sont issus des exercices des contrats pluriannuels de performance signés par la plupart des grandes directions à réseau de Bercy. Ces contrats ont créé des indicateurs **disponibles sur des séries temporelles longues**, ce qui facilite les comparaisons, et les rend **crédibles aux yeux du Parlement**. Les administrations sont mobilisées au quotidien autour de ces indicateurs : les atteindre, ou non, a une incidence sur la dévolution de moyens de fonctionnement supplémentaires.

A. PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »

Le programme 156 « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » présente huit objectifs, liés à trois grandes finalités d'intérêt général. La première vise à **promouvoir le civisme fiscal et à renforcer la lutte contre la fraude**. La deuxième vise à rendre les **services au meilleur coût et améliorer la qualité comptable**. La troisième consiste, enfin, à **améliorer la qualité des services rendus aux bénéficiaires et partenaires de l'action des services des pensions**.

1. Promouvoir le civisme fiscal et renforcer la lutte contre la fraude

Les indicateurs liés au respect de leurs obligations fiscales par les contribuables particuliers et professionnels sont atteints : 98,03 % des impôts sont acquittés spontanément à la direction générale des impôts pour une prévision établie dans une fourchette comprise 98 % et 98,5 %. La part des usagers s'acquittant de manière spontanée de leurs obligations en matière d'impôt sur le revenu représente selon le rapport annuel de performances 98,13 %, au-delà de la cible fixée à 97,9 %.

Enfin, le taux brut de recouvrement des impôts sur rôle atteint 98,35 %, soit le plus haut niveau jamais atteint. La progression de ce taux par rapport à 2006 représente un gain de recettes de 250 millions d'euros. **L'amélioration continue du taux brut de recouvrement** des impôts sur rôle aurait produit, selon le rapport annuel de performances, **un gain cumulé de recettes de 2 milliards d'euros**.

En matière de lutte contre la fraude, le taux brut de recouvrement conjoint de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année n-2 est au-delà de la prévision, établie à 42,5 %. La réalisation est de 44,52 %.

En revanche, le taux de recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires n'atteint en 2007 que 35,25 % contre 40 % prévu dans le projet annuel de performances. Votre rapporteur spécial ne peut partager les explications données dans le rapport annuel de performances selon lesquelles « *les cibles prévues pour 2006 comme pour 2007 souffraient d'un excès d'ambition, en particulier liée à une appréciation imparfaite de la structure des amendes* ». **Il ne peut surtout pas accepter qu'au motif que l'indicateur n'a pas été atteint, l'indicateur ait été abandonné en loi de finances pour 2008** au profit du « taux de paiement des amendes ».

Cet indicateur ne remplace pas un indicateur de recouvrement des amendes auprès des « plus récalcitrants », qui est pourtant également un enjeu fort en matière de civisme fiscal et de crédibilité de l'Etat. Il souhaite donc que l'indicateur supprimé soit réintroduit dans le projet annuel de performances pour 2009. Votre commission des finances avait sollicité de la Cour des comptes une enquête en application de l'article 58-2° de la LOLF qui a fait l'objet d'un rapport d'information¹ dont votre rapporteur spécial souhaite une complète application de la part de l'administration.

2. Améliorer les prestations rendues aux usagers du service public de l'impôt

L'indicateur « niveau de développement des procédures dématérialisées, commun à la DGI et à la DGCP » souligne, d'une part, que la part des recettes de TVA, d'impôt sur les sociétés et de taxe sur les salaires acquittées par des usagers professionnels ayant adhéré à une téléprocédure pour leur règlement atteint en 2007 68,16 % pour un objectif cible dans le projet annuel de performances de 67 %.

En revanche, le nombre de télédéclarants à l'impôt sur le revenu atteint 6,7 millions en 2007, contre un objectif de 8,5 millions, à rapporter aux 34,8 millions de contribuables, mais surtout aux 16,3 millions de personnes

¹ Rapport d'information n° 381 (2006-2007). « Recouvrement des sanctions pénales et fiscales : la fin de l'impunité ? »

imposables à l'impôt sur le revenu. Certes, le nombre de télédéclarants progresse fortement, de 29,7 %, mais en-deçà des annonces faites par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Enfin, le taux de paiement dématérialisé des impôts des particuliers est en ligne avec les objectifs du projet annuel de performances, avec un taux de 47,51 % de paiements réalisés de manière dématérialisée, ce qui doit inciter les administrations fiscales à aller encore de l'avant dans la dématérialisation des procédures.

3. Assumer la tenue de la comptabilité et le paiement de la dépense

Lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006, votre rapporteur spécial s'était déjà inquiété de l'indice des jours-anomalies constatées dans la comptabilité de l'Etat qui atteignait 68 jours. Alors que la prévision pour 2007 était de 50 jours, le résultat atteint, 30 jours, donne satisfaction.

De la même manière, en raison de la mise en œuvre de la LOLF, le délai global de paiement des dépenses de l'Etat représentait en 2006 41,5 jours. L'objectif fixé par le projet annuel de performances, de revenir à un délai de 30 jours, a été tenu par les administrations : **le délai global des paiements des dépenses est ramené à 23,87 jours**. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, ce bon résultat est lié à une appropriation par les services ordonnateurs des nomenclatures introduites par la LOLF, à des efforts de sensibilisation des ordonnateurs à la réduction des délais de paiement et à **la mise en place de services facturiers auprès de sept nouveaux ministères**.

B. PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET INDUSTRIELLE »

Le programme 218 présente comme finalité première le développement de la qualité des prestations réalisées auprès des différents directions et services des ministères du pôle budgétaire, économique et financier, à coûts optimisés. Cette finalité est déclinée en cinq objectifs « améliorer l'information des publics et faciliter les relations de l'utilisateur avec l'administration » (objectif 1), « améliorer la qualité des prestations de conseil et d'audit » (objectif 2), « mettre en œuvre une gestion personnalisée des ressources humaines » (objectif 3), « développer l'accès des agents du Minéfi à une solution de restauration collective » (objectif 4) et « maîtriser le coût des fonctions support » (objectif 5).

L'indicateur « gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats » démontre le **succès de la politique de modernisation des achats : en trois ans, cette politique a produit des économies à hauteur de**

243,3 millions d'euros, pour un objectif estimé au départ à 150 millions d'euros.