

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 10

ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE :

SERVICES FINANCIERS

Rapporteur spécial : M. Bernard ANGELS

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beauvils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS : DÉFINITION DES SERVICES FINANCIERS.....	4
CHAPITRE PREMIER : EN 2005, UNE MODÉRATION DES CRÉDITS DES SERVICES FINANCIERS AU SEIN D'UN BUDGET DU MINEFI GLOBALEMENT EN BAISSSE	8
I. LE PROJET DE BUDGET DU MINEFI POUR 2005	8
A. DES CREDITS EN BAISSSE DE 0,3 % A STRUCTURE COURANTE.....	8
1. <i>Le bleu « économie, finances et industrie »</i>	8
2. <i>Les évolutions de périmètre budgétaire</i>	9
3. <i>La présentation des crédits selon la nouvelle nomenclature LOLF</i>	10
B. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS : - 2.262 POSTES BUDGÉTAIRES EN 2005	12
1. <i>Les évolutions prévues pour 2005</i>	12
2. <i>Le tableau des effectifs de Bercy</i>	14
C. JUGEMENT PORTÉ SUR LA SINCÉRITÉ DU BUDGET DU MINEFI	16
1. <i>Un périmètre budgétaire stabilisé</i>	16
2. <i>Des limites néanmoins.....</i>	17
II. LE BUDGET DES SERVICES FINANCIERS POUR 2005.....	18
A. LA MODÉRATION DE LA DÉPENSE : + 0,98 % EN 2005	18
1. <i>La modération des dépenses de fonctionnement</i>	20
2. <i>Une hausse ciblée des dépenses d'intervention</i>	21
3. <i>L'investissement : priorité à l'informatique</i>	22
B. UNE RÉDUCTION DES CRÉDITS DE LA DGI ET DE LA DGCP	22
CHAPITRE DEUX : UNE ACCENTUATION DE L'EFFORT DE LIMITATION DE LA DÉPENSE	24
I. UNE PRESSION ACCRUE SUR LA DÉPENSE AU COURS DES DERNIERS EXERCICES	24
A. UNE TENDANCE DE LONG TERME À LA MODÉRATION DE LA DÉPENSE.....	24
1. <i>L'évolution des crédits du Minéfi</i>	24
2. <i>La maîtrise des effectifs.....</i>	25
B. UN MINISTÈRE SOURCE D'ÉCONOMIES NETTES DEPUIS DEUX ANS	25
1. <i>Le Minéfi a une quasi-exclusivité en termes de maîtrise des dépenses publiques</i>	25
2. <i>Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.....</i>	26
C. L'EXERCICE 2003 : UN ECART IMPORTANT ENTRE CRÉDITS VOTÉS ET DÉPENSES NETTES	27
1. <i>Une régulation budgétaire particulièrement nette en 2003</i>	27
2. <i>Les mises en réserve et annulations de crédits</i>	28
3. <i>L'absence en 2003 d'exemptions des directions sous contrats de performance</i>	29

II. LA MOBILISATION DE MULTIPLES LEVIERS DE RÉDUCTION DES COÛTS	29
A. LA CONTRACTUALISATION : UN ACCORD GAGNANT –GAGNANT ?	29
1. Les clauses budgétaires des contrats de performance	29
2. Un dispositif d'intéressement budgétaire à la performance.....	30
B. LA RECHERCHE DE GAINS DE PRODUCTIVITÉ.....	31
1. L'informatisation du Minéfi, vecteur de productivité	31
2. La réingénierie des processus administratifs.....	32
3. La mesure des gains de productivité	39
C. DE LA RATIONALISATION DES STRUCTURES À LA RÉDUCTION DES IMPLANTATIONS TERRITORIALES	40
1. La modernisation des structures du Minéfi.....	40
2. L'externalisation de certaines missions.....	41
3. La réduction du nombre d'implantations locales.....	43
CHAPITRE III : LA RECHERCHE D'UNE AMÉLIORATION DES PERFORMANCES AU MINÉFI	46
I. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE QUALITÉ DE SERVICE	46
A. UNE AMÉLIORATION CONSTANTE DES SERVICES OFFERTS AUX REDEVABLES.....	46
1. Les acquis dans les services offerts aux redevables.....	46
2. Les souplesses offertes pour la paiement de l'impôt.....	47
3. Le développement inexorable des téléprocédures	48
B. LA SIMPLIFICATION DE L'ACCÈS À L'ADMINISTRATION FISCALE.....	49
1. L'interlocuteur fiscal unique à la DGI	49
2. La DGCP, interlocuteur des collectivités locales	50
II. LA MESURE DE LA PERFORMANCE	51
A. LES ACQUIS DE CERTAINES DIRECTIONS AU TITRE DES CONTRATS DE PERFORMANCES	51
1. Les contrats de performance de la DGCP et la DGI : des indicateurs « prêts à l'emploi »	51
2. Une démarche proche, mais moins formalisée, dans d'autres directions.....	53
B. LA MISE EN PLACE AU TITRE DE LA LOLF DES INDICATEURS DE PERFORMANCE	55
1. Le choix d'un bon indicateur.....	55
2. La nécessité d'harmoniser les indicateurs.....	56
3. Des éléments à préciser en ce qui concerne « les indicateurs de satisfaction »	56
4. Les insuffisances	57
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	58
EXAMEN EN COMMISSION	59
ANNEXE : LES CREDITS DU MINÉFI SELON LA LOLF	63

AVANT-PROPOS : DÉFINITION DES SERVICES FINANCIERS

Le bleu « économie, finances et industrie » regroupe les crédits de l'ensemble des directions de Bercy tels qu'ils résultent de l'intégration des crédits de l'industrie et du commerce en juin 1997 et de chapitres issus du budget des charges communes

Au sein de ce budget, les services financiers constituent le principal des quatre fascicules budgétaires du bleu « économie, finances et industrie¹ ». Ils représentent **74 % des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005 au titre du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ou Minéfi**. Le budget des services financiers est à **96 % un budget de fonctionnement**, contrairement aux budgets de l'industrie ou du commerce et de l'artisanat qui associent intervention, investissement et fonctionnement. Il est **avant tout un budget de services déconcentrés**. Les services extérieurs de la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale des impôts occupent en effet 54,6 % des crédits.

Depuis plusieurs années, **l'identification des fascicules budgétaires du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est devenue néanmoins délicate**. Si certains agrégats permettent en effet d'identifier avec précision les actions menées par les secrétariats d'Etat « thématiques » du ministère, comme l'action menée en faveur du commerce extérieur retracée quasi *in extenso* dans l'agrégat 16 « *réseau international du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et relations économiques extérieures* », il n'en est pas de même pour les actions menées en faveur du commerce et de l'artisanat ou de l'industrie, dont les crédits d'intervention sont individualisés dans plusieurs agrégats mais dont tous les crédits de personnel sont fondus au sein de l'agrégat 31 « *administration générale et dotations communes* ».

A fortiori, les services financiers dont la présente note de présentation doit retracer le budget ne sont, ni regroupés en un seul agrégat, ni même réductibles à la simple addition des agrégats 11 (Cour des comptes et Chambres régionales des comptes), 12 (Trésor public, DGCP), 13 (Direction générale des impôts, DGI), 14 (Direction générale des douanes et des droits indirects, DGDDI), 17 (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, DGCCRF) et 31 (Administration générale et dotations communes).

¹ Les trois autres fascicules concernent les PME, le commerce et l'artisanat (rapport spécial de notre collègue Auguste Cazalet), le commerce extérieur (rapport spécial de notre collègue Marc Massion) et l'industrie (rapport spécial de notre collègue Eric Doligé).

La définition des services financiers n'est donc pas aisée. Ils ne sont **pas réductibles à un budget de moyens ministériel** : ils représentent le « cœur de métier » du **ministère de l'économie et des finances**, ils assurent les **missions régaliennes** : impôt, douane, budget, régulation de l'économie de marché...

S'ils effectuent des prestations au profit des entreprises et des ménages qui les obligent à une qualité de service exemplaire, leur mission majeure, le recouvrement de l'impôt et la gestion des finances publiques, fait des services financiers **une des rares structures ministérielles au service de l'ensemble des administrations publiques** : Etat, sécurité sociale et collectivités territoriales. Ceci suppose des agents des services financiers la prise en compte d'usagers bien particuliers que sont les usagers publics.

La dénomination « services financiers » et la lecture du bleu « économie, finances et industrie » ne permettent ainsi pas de prendre réellement conscience aujourd'hui de l'importance du fascicule budgétaire qui fait l'objet de le présent rapport.

La nouvelle structuration des lois de finances en missions induite par la LOLF devrait permettre une présentation plus cohérente et lisible des actions du Minéfi. Celui-ci recouvre pour l'essentiel trois missions ministérielles :

- développement et régulation économiques ;
- stratégie économique et pilotage des finances publiques ;
- gestion et contrôle des finances publiques.

Preuve s'il en était besoin de l'importance stratégique des services financiers, ceux-ci correspondent aux deux dernières missions, ainsi qu'à un des quatre programmes de la première, le programme « régulation et sécurisation des échanges et des biens ».

Votre rapporteur spécial présentera tout d'abord le budget pour 2005, caractérisé par une baisse des crédits alloués au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et une progression minime, inférieure à l'inflation, des crédits des services financiers.

Il montrera ensuite que ce budget s'inscrit dans un contexte déjà ancien de maîtrise des dépenses du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, accentuée par le présent gouvernement, qui a fait **de Bercy une des principales sources d'économies pour tenir la norme de dépense présentée au Parlement.**

Il mettra en perspective les efforts de modernisation des services financiers et les actions entreprises en faveur d'une amélioration de la qualité

de service qui constituent, depuis bientôt deux législatures une priorité constante, selon des modalités diverses, des titulaires du portefeuille de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il examinera enfin les avants projets annuels de performances des programmes présentés, en application de l'article 51 de la LOLF, dans le cadre de la préparation de la mise en oeuvre de la « nouvelle Constitution budgétaire ».

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

A cette date, 42,7 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

CHAPITRE PREMIER :

EN 2005, UNE MODÉRATION DES CRÉDITS DES SERVICES FINANCIERS AU SEIN D'UN BUDGET DU MINEFI GLOBALEMENT EN BAISSSE

Le projet de budget pour 2005 est marqué par deux tendances :

- une **diminution en valeur des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie** ;
- une **maîtrise des dépenses affectées aux services financiers**.

I. LE PROJET DE BUDGET DU MINEFI POUR 2005

A. DES CREDITS EN BAISSSE DE 0,3 % A STRUCTURE COURANTE

Le total des crédits prévus pour 2005 au titre du bleu « économie, finances et industrie » s'élève à 14.936,7 millions d'euros, soit **une diminution de 0,3 %** par rapport à la dotation initiale pour 2004. A périmètre constant 2004, la baisse de crédits est bien plus importante puisqu'elle atteint, selon les documents d'information joints au présent projet de loi de finances 1,1 %. Après le ministère de l'agriculture, celui de l'écologie et celui de la jeunesse et des sports, **le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est celui qui baissera le plus fortement en 2005**.

Alors que dans le projet de loi de finances initiale pour 2004, les crédits du Minéfi progressaient très légèrement en valeur et diminuaient en volume, l'inflexion à la baisse est très significative en 2005.

1. Le bleu « économie, finances et industrie »

Une analyse en détail du bleu du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'avère cette année très difficile en raison de la progression des dotations globalisées, dans la perspective de la mise en oeuvre de la LOLF.

Celles-ci, qui figurent sur des chapitres se terminant en « 9 » (39, 49, 59 et 69 selon les titres sur lesquels elles apparaissent) représentent dans le projet de loi de finances initiale pour 2005 **plus de 40 % des crédits**¹.

Budget du ministère de l'économie, finances et industrie

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	%
TITRE III	11.035,57	11.148,41	1,02%
Moyens de fonctionnement			
Personnel ²	8.614,23	4.087,88	-52,55%
Action sociale (chapitre 33-92)	121,95	123,19	1,02%
Fonctionnement et modernisation	1.834,88	762,64	-58,44%
<i>Dont moyens de fonctionnement</i> ³	1.798,66	723,67	-59,77%
<i>Dont crédits de modernisation (chapitre 37-92)</i>	36,22	38,97	7,61%
<i>Autres crédits</i> ⁴	288,17	6.001,63	1.982,66%
Subventions de fonctionnement (chapitre 36-10)	176,34	173,07	-1,86%
TITRE IV	2.471,33	1.527,06	-38,21%
Interventions publiques			
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	13.506,90	12.675,47	-6,16%
TITRE V			
Autorisations de programme	521,03	421,59	-19,09%
Crédits de paiement	400,14	383,81	-4,08%
TITRE VI			
SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT			
Autorisations de programme	846,25	1 554,42	83,68%
Crédits de paiement	1.074,88	1.877,47	74,67%
TOTAL GENERAL DES CREDITS DE PAIEMENT	14.981,92	14.936,74	-0,30%

Les évolutions au sein des différents titres, ainsi que celles affectant, plus globalement ces mêmes titres, ne sont pas significatives en raison du regroupement des crédits expérimenté dans le cadre de la préparation de la mise en oeuvre de la LOLF, et des transferts correspondants.

2. Les évolutions de périmètre budgétaire

Les évolutions du périmètre du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, relativement minimes désormais, correspondent à plusieurs évolutions comme :

- **les transferts d'emplois vers d'autres sections budgétaires.** Les transferts externes au Minéfi enregistrent d'une part le transfert de 25 emplois

¹ En 2004, 11 % des effectifs du Minéfi, soit environ 20.000 personnes, participaient déjà à des expérimentations de mise en oeuvre de la loi organique.

² Chapitres 31 à 33 et 37-05, 37-30, 37-31, 37-90 personnel.

³ Chapitres 34-97, 34-98, 37-05, 37-07, 37-30 et 37-31 fonctionnement, 37-50 et 37-70.

⁴ Chapitres 37-01, 37-06, 37-08, 37-10, 37-75, 37-90 fonctionnement, 37-61, 37-91, 37-93 et chapitres en 39 d'expérimentation.

vers le ministère de l'écologie et du développement durable (inspection des installations classées) et de 29 emplois vers les services généraux du Premier ministre (au titre de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE, 28 emplois) et du Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN), soit une **réduction de 54 emplois budgétaires**, et d'autre part le transfert en provenance du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, pour l'exercice des fonctions d'attaché agricole à la DREE, soit la **création de trois postes par transfert** ;

- le **transfert, comme pour les autres ministères, du service des prestations familiales aux caisses d'allocations familiales à compter du 1^{er} janvier 2005**, qui engendre une réduction de crédits de 71,82 millions d'euros ;

- le transfert sur les crédits des services généraux du Premier Ministre, à hauteur de 66 millions d'euros, des **crédits de l'aide à la presse d'information politique et générale (aide au numéro)** dans le cadre de la mise en oeuvre du protocole d'accord du 22 juillet 2004 sur les conditions de prise en charge, d'acheminement, de traitement et de distribution de la presse par La Poste ;

- **l'externalisation de l'activité de contrôle technique des véhicules poids lourds** qui conduit à la non reconduction de la dotation de 5,3 millions d'euros inscrite au budget 2004.

3. La présentation des crédits selon la nouvelle nomenclature LOLF

En raison de transferts entre les différentes missions du budget général et d'une nomenclature « LOLF » encore peu stabilisée, **la présentation, à titre indicatif, en application de l'article 66-1 de la LOLF, des crédits du budget général entre les différentes missions¹ doit être interprétée avec précaution.** La présentation annexée en loi de finances, de même que les avant-projets annuels de performances des programmes, dont il est vrai ce n'est pas à proprement parler la vocation, n'offrent pas d'explication sur les éventuelles modifications de périmètre opérées d'un exercice à l'autre.

Selon la présentation indicative, la mission « gestion et contrôle des finances publiques » progresserait sensiblement dans le projet de loi de finances pour 2005 tandis que les deux autres missions « stratégie économique

¹ Cf annexe pour apprécier les différentes missions auxquelles participera exclusivement (mission ministérielle) ou en partie (mission interministérielle) Bercy. L'analyse ci-dessous ne prend en compte ni les missions interministérielles ni les deux missions issues des charges communes dont Bercy aura la responsabilité.

et pilotage des finances publiques » et « développement et régulation économique » verraient leurs crédits réduits de l'ordre de 2 %.

Au sein de la première mission, la progression s'explique en raison d'une priorité forte accordée au programme « juridictions financières » et, compte tenu des masses, à l'accroissement des dépenses du programme « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » qui concentre une grande part des dépenses de modernisation et d'informatique du Minéfi.

Au sein de la mission « stratégie économique et pilotage des finances publiques », la baisse des crédits s'explique par la réduction significative des dépenses d'un programme, celui consacré à la « stratégie économique et financière » qui concerne un grand nombre d'administrations d'état major de Bercy, et en particulier, au sein de ce programme, par la réduction du volume financier de l'action « politique des finances publiques et réforme budgétaire ». Les crédits informatiques alloués à la direction de la réforme budgétaire ont été selon toute vraisemblance réduits du fait de l'abandon d'Accord 2.

Enfin, au sein de la mission « développement et régulation économiques », c'est le programme lié au développement des entreprises, qui diminue fortement, sans doute en raison d'un changement de périmètre.

Présentation du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en trois missions, selon les avant-projets annuels de performances des programmes

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Evolution
Mission "gestion et contrôle des finances publiques"	8.937,14	9.051,41	1,28%
Programme "gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local"	8.071,91	8.199,39	1,58%
Programme "juridictions financières"	133,26	138,50	3,93%
Programme "soutien des politiques économique, financière et industrielle"	731,97	713,52	-2,52%
Mission "stratégie économique et pilotage des finances publiques"	769,01	754,75	-1,85%
Programme "stratégie économique et financière"	352,04	323,51	-8,10%
Programme "statistiques et études économiques"	416,97	431,24	3,42%
Mission "développement et régulation économiques"	3.577,80	3.493,78	-2,35%
Programme "développement des entreprises"	1.403,70	1.180,26	-15,92%
Programme "contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel"	251,26	246,30	-1,97%
Programme "régulation et sécurisation des échanges de biens et services"	1.395,04	1.411,87	1,21%
Programme "passifs financiers miniers"	527,81	655,36	24,17%
Total	13.283,95	13.299,94	0,12%

B. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS : - 2.262 POSTES BUDGÉTAIRES EN 2005

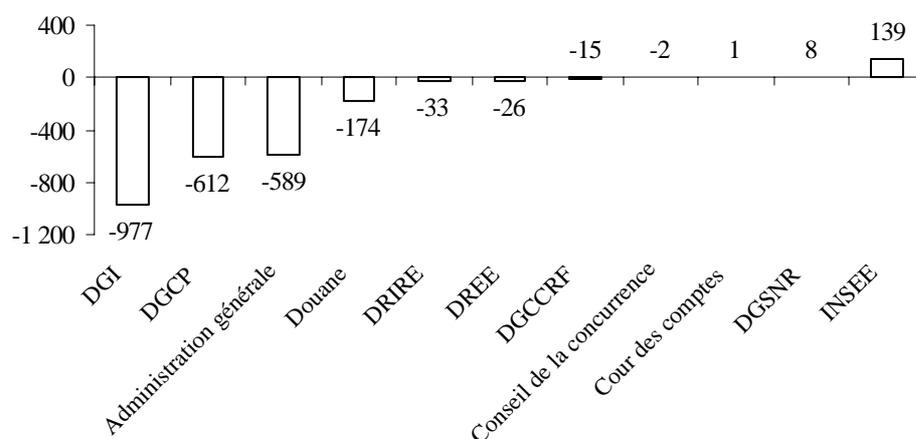
Le projet de loi de finances initiale pour 2005 prévoit au titre du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie la suppression de 2.262 postes budgétaires, soit 1,3 % des effectifs 2004. **Ce chiffre correspond globalement au non remplacement d'un peu plus d'un départ à la retraite sur deux.**

1. Les évolutions prévues pour 2005

Les évolutions apparaissent particulièrement contrastées en 2005.

En volume, ce sont évidemment les deux grandes directions à réseau, direction générale des impôts (DGI) et direction générale de la comptabilité publique (DGCP), ainsi que « l'administration générale » qui contribuent le plus à la réduction des effectifs du ministère. En ce qui concerne la DGI, la DGCP, et d'ailleurs également la DREE, cet effort était programmé dans le contrat de performance 2003-2005 signé avec le secrétaire général du ministère. Pour « l'administration générale », la réduction des effectifs correspondrait à un effort de rationalisation ainsi qu'à la suppression de 149 emplois, au titre du transfert, à compter du 1er janvier 2005, aux caisses d'allocations familiales (CAF) du service de l'ensemble des prestations familiales dues aux agents de l'Etat exerçant leurs fonctions en métropole.

Contribution à la réduction des effectifs des différentes directions en 2005



La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) est proportionnellement moins mise à contribution, en raison de ses emplois affectés à la surveillance qui contribuent à la politique du gouvernement en matière de sécurité.

L'effort demandé à la direction générale à la concurrence, à la consommation et à la répression des fraudes (DGCCRF) a également été réduit pour tenir compte de la spécificité de ses missions, notamment en matière de protection des consommateurs. Votre rapporteur spécial ne peut, encore une fois, toutefois que regretter que la DGCCRF ne bénéficie pas de moyens en personnel nécessaires à la réalisation des missions qui lui sont confiées.

Evolution des effectifs budgétaires du Minéfi en 2005

Directions	Effectif budgétaire 2004	Evolution des emplois	Effectif budgétaire 2005
Administration générale	8.888	-589	8.299
DGSNR ¹	97	8	105
Conseil de la concurrence	120	-2	118
DRIRE	2.215	-33	2.182
DGI	77.225	-977	76.248
DGCP	54.887	-612	54.275
Douane	19.859	-174	19.685
INSEE	6.523	139	6.662
DGCCRF	3.678	-15	3.663
Cour des comptes + CRC	1.850	1	1.851
DREE	1.160	-26	1.134
Sous-total	176.502	-2.280	174.222
Ecoles des mines	947	0	947
Autorité de régulation des télécommunications	159	6	165
Commission de régulation de l'électricité	108	12	120
Total	177.716	-2.262	175.454

Il convient en outre de relever quelques créations d'emplois liés à des missions prioritaires. Le projet de loi de finances initial pour 2005 prévoit ainsi 63 créations d'emplois brutes au titre des missions suivantes :

- les missions de radioprotection de la direction de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR) seraient renforcées avec la création de 22 emplois, pour la troisième année consécutive (10 dans les services centraux et 12 en régions, implantés dans les DRIRE) ;

¹ Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

- l'accélération de l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz conduirait à la mise en place de 12 emplois supplémentaires à la commission de régulation de l'énergie (CRE) ;

- l'autorité de régulation des télécommunications (ART) verrait ses effectifs augmenter de 6 emplois, compte tenu de la montée en puissance de ses compétences en matière de régulation postale ;

- les juridictions financières bénéficieraient de la création de 19 emplois, dont 18 experts pour la certification des comptes de l'Etat et 1 emploi de conseiller référendaire de 2^{ème} classe supplémentaire ;

- les missions d'action sociale confiées à l'Administration générale seront renforcées par la création de 4 emplois d'assistante sociale, afin d'améliorer le service social de proximité offert aux agents du MINEFI en difficulté.

2. Le tableau des effectifs de Bercy

Les effectifs budgétaires correspondent aux seuls emplois inscrits en loi de finances au budget du ministère. Cette ressource budgétaire est accrue par l'effet des transferts d'emplois « entrants » en provenance d'autres ministères : ainsi, par exemple, les DRIRE bénéficient de 1.019 emplois « entrants », en provenance principalement du ministère de l'environnement et du développement durable.

Il convient de rapprocher cette ressource d'emplois autorisés avec les effectifs réels payés. A Bercy, comme dans les autres ministères, le nombre d'agents payés est très largement supérieur aux emplois budgétaires.

En termes d'équivalents temps plein « EATP », les effectifs du ministère diffèrent également des emplois budgétaires : il n'y a en effet aucune raison qu'ils coïncident.

Dès lors, il convient de se féliciter que la LOLF tienne compte, pour la définition du plafond d'emplois, non plus des emplois budgétaires qui renvoient imparfaitement à la réalité des emplois des administrations mais aux équivalents temps plein.

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE
Effectifs par direction et service au 1^{er} Janvier 2004

Chapitre budgétaire	EFFECTIFS BUDGETAIRES LFI 2004							EFFECTIFS REELS PAYES EN AGENT (2)						EFFECTIFS REELS PAYES EN EATP (3)							
	Personnel titulaire					Autre personnel (4)	Total	Personnel titulaire					Autre personnel (4)	Total	Personnel titulaire					Autre personnel (4)	Total
	A	B	C	Militaires	Total			A	B	C	Militaires	Total			A	B	C	Militaires	Total		
Ad. centrale et services rattachés (1)	3 440	2 502	3 368	39	349	596	9 945	3 213	2 298	3 863	26	9 400	807	10 207	3 173,5	2 202,5	3 707,4	26,0	9 109,4	792,1	9 901,5
INSEE	1 529	2 018	2 701	0	6 248	275	6 523	2 048	2 052	2 841	0	6 941	265	7 206	2 001,2	1 953,4	2 650,6	0,0	6 605,2	258,8	6 864,0
DREE (5)	347	0	42	0	389	667	1 056	270	0	37	0	307	695	1 002	270,0	0,0	36,2	0,0	306,2	694,6	1 000,8
DGCCRF	1 566	1 401	665	0	3 632	46	3 678	1 524	1 414	690	0	3 628	64	3 692	1 484,7	1 349,8	638,5	0,0	3 473,0	44,7	3 517,7
DGCP	10 441	18 228	25 629	0	54 298	589	54 887	10 383	19 554	27 712	0	57 649	2 173	59 822	10 232,4	18 210,3	25 669,2	0,0	54 111,9	615,2	54 727,1
DGI	19 592	23 574	32 946	0	76 112	1 113	77 225	20 240	24 586	35 735	0	80 561	1 766	82 327	19 591,9	23 114,0	32 693,8	0,0	75 399,7	1 036,4	76 436,1
DGDDI	3 588	7 154	8 911	11	19 664	195	19 859	3 640	7 271	8 598	10	19 519	426	19 945	3 578,0	7 098,8	8 393,2	10,0	19 080,0	195,7	19 275,7
DRIRE	582	313	1 239	9	2 143	72	2 215	1 025	702	1 519	6	3 252	128	3 380	1 011,3	683,8	1 426,1	6,0	3 127,2	89,4	3 216,6

(1) Dont Contrôle économique et financier et Ecoles des Mines mais hors IGF et SFE

(2) Un agent travaillant à temps partiel est compté une unité. En revanche, les agents en congé de longue durée n'y sont pas intégrés.

(3) E.A.T.P.=équivalent agent à temps plein (temps de travail)

(4) Comprend : contractuels, ouvriers de l'Etat, auxiliaires sur emplois vacants de titulaires.

(5) Non compris les effectifs des services financiers à l'étranger (SFE)

Remarque : les agents contractuels dits "Berkani" (art. 34 de la loi du 12 avril 2000) sont intégrés dans ce tableau.

Ils représentent 1456 emplois budgétaires et 3902 agents payés en effectifs physiques (1332,7 en EATP).

C. JUGEMENT PORTÉ SUR LA SINCÉRITÉ DU BUDGET DU MINEFI

Votre rapporteur spécial formule chaque année un certain nombre de critiques relatives à la présentation des crédits du budget des services finances. Il en est encore ainsi pour l'année 2005 malgré les efforts de sincérité qui ont été accomplis depuis plusieurs années.

1. Un périmètre budgétaire stabilisé

Le périmètre du budget s'est accru sur la période 1998-2001 : il est aujourd'hui relativement exhaustif et plus transparent. La réintégration de dépenses extra-budgétaires et l'inscription de fonds de concours au budget ont représenté en loi de finances initiale pour 1999 1.693,9 millions d'euros, en loi de finances initiale pour 2000 210,6 millions d'euros et 270,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2001.

Par ailleurs, un transfert de crédits auparavant inscrits au budget des charges communes (différentes dépenses administratives, d'action internationale ou d'action économique) a eu lieu en loi de finances initiale pour 2000. Les crédits du Minéfi sont dès lors passés de 9.244,8 millions d'euros en 1999 à 14.142,7 millions d'euros en 2001. **Depuis la loi de finances initiale pour 2002, à quelques ajustements prêts, les contours du budget paraissent stabilisés.**

Les critiques de la Cour des comptes et des rapporteurs spéciaux des deux assemblées ont eu une efficacité qui mérite d'être soulignée

Deux points méritent cependant, comme chaque année, d'être évoqués :

- la rémunération des conservateurs des hypothèques, véritable « serpent de mer » de l'universalité budgétaire, doit à court terme être intégrée au budget ;

- les primes des agents des douanes, ainsi que les crédits alloués à l'œuvre des orphelins des douanes et aux sociétés de secours mutuels intéressant le personnel des douanes, inscrites au chapitre 15-03 du budget des charges communes, devront tôt ou tard être transférés sur les missions et programmes qui recevront l'héritage budgétaire du fascicule des services financiers.

2. Des limites néanmoins

Outre l'agrégat 32 « dépenses administratives », qui reste l'agrégat fourre-tout du ministère, l'agrégat 31 « administration générale et dotations communes » regroupe des crédits dont les destinations sont par trop hétérogènes. La transparence budgétaire de ces agrégats est donc toute relative.

Dès lors, la disparition des agrégats, et en particulier de celui-ci, en application de la LOLF apparaît bienvenue, d'autant que les programmes « support » élaborés par le Minéfi dans le cadre de la nouvelle nomenclature budgétaire semblent d'un volume financier raisonnable et regroupent peu ou prou les actions correspondant à la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration et à la direction de la communication du ministère.

Subsiste par ailleurs un compte extra-budgétaire, outre celui lié à la Polynésie française. La direction générale des douanes et droits indirects assure la gestion d'un compte de tiers, n° 466-123 « remises sur ventes au détail des tabacs manufacturés », principalement alimenté par les recettes d'une redevance sur les débiteurs de tabac.

La budgétisation de ce compte, conformément aux orientations tracées par l'article 110 de la loi de finances pour 1996, nécessite au préalable un important travail juridique de refonte des textes d'application ainsi que la levée des incertitudes sur le devenir du dispositif des parts de redevance. Malgré certains avancés constatées sur ces différents points, il a été décidé de différer la budgétisation du compte, dans l'attente d'une plus grande visibilité, notamment financière, sur le contrat d'avenir des buralistes dans le contexte actuel de prix élevés du tabac.

Compte de tiers 466-123

(en millions d'euros)

Nature des dépenses	2003	2004
Compléments de remises aux débiteurs de tabacs	70,2	91,2
Parts de redevance de débiteurs de tabac	31,7	30
Versements au régime d'allocation vieillesse des gérants de	67,8	67,8
Subventions au financement des dépenses de sécurité des	16,4	16,4
Aides prévues par le contrat d'avenir des buralistes	31	181,2
Transfert au budget de l'Etat	100,3	0
Total dépenses	317,4	386,6

Enfin, le nombre de fonds de concours rattaché au Minéfi reste relativement élevé. L'exercice 2001 avait vu la suppression d'un grand nombre de fonds de concours. Le montant des fonds de concours rattachés au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est ainsi passé de 215 millions d'euros en 2000 à 126 millions d'euros en 2001. Depuis, le montant et le nombre des fonds de concours reste stable malgré les avis répétés formulés par la Cour des comptes : 119 millions d'euros en 2002, 109,9 millions d'euros en 2003, 120,5 millions d'euros pour 2004 et 118,6 millions d'euros prévus pour 2005.

Votre rapporteur spécial est d'avis qu'un certain nombre de fonds inactifs ou d'un montant limité pourraient être fermés : la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003 remarquait ainsi que quatre fonds de concours du Minéfi n'avaient fait l'objet d'aucun rattachement depuis trois ans ou plus.

II. LE BUDGET DES SERVICES FINANCIERS POUR 2005

Les crédits des services financiers correspondent sur le plan budgétaire au budget de moyens du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. **Celui-ci devrait augmenter de 0,98 % en 2005**, soit une légère diminution en volume.

A. LA MODÉRATION DE LA DÉPENSE : + 0,98 % EN 2005

Les crédits des services financiers passeraient de 10.974,41 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004 à 11.081,83 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances.

Évolution du budget de moyens¹ du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	%
TITRE III	10.607,33	10.707,87	0,95%
MOYENS DE FONCTIONNEMENT			
Personnel	8.571,68	4.044,67	-52,81%
Action sociale	121,95	123,19	1,02%
Fonctionnement et modernisation	1.834,64	762,40	-58,44%
<i>Dont moyens de fonctionnement</i>	1.798,42	723,42	-59,77%
<i>Dont crédits de modernisation</i>	36,22	38,97	7,61%
(chapitre 37-92)			
Autres crédits	67,52	5770,70	8446,28%
Subventions de fonctionnement	11,54	6,91	-40,14%
TITRE IV	72,98	52,67	-27,82%
INTERVENTIONS PUBLIQUES	0,00	0,00	
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	10.680,31	10.760,54	0,75%
TITRE V			
INVESTISSEMENTS			
54-93, 57-90 et 59-01			
Autorisations de programme	115,02	113,85	-1,02%
Crédits de paiement	122,46	127,99	4,52%
57-92 Informatique –modernisation			
Autorisations de programme	237,38	165,02	-30,48%
Crédits de paiement	134,26	158,88	18,34%
TITRE VI			
SUBVENTIONS			
D'INVESTISSEMENT			
Autorisations de programme	20,60	21,45	4,15%
Crédits de paiement	37,39	34,42	-7,94%
Total général (crédits de paiement)	10.974,41	11.081,83	0,98%

A structure courante, l'évolution des différents titres et chapitres du budget des services financiers n'apparaît pas significative en raison de la globalisation d'une part majeure des crédits en vue d'expérimenter la mise en place de la LOLF. Le tableau ci-dessous, à structure constante, permet une comparaison avec la loi de finances initiale pour 2004.

¹ A partir de l'addition des crédits des agrégats 11 (juridictions financières), 12 direction générale de la comptabilité publique (DGCP), 13 direction générale des impôts (DGI), 14 direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), 15 (INSEE), 16 direction des relations économiques extérieures (DREE), 17 direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF), 18 directions régionales à l'industrie, à la recherche et à l'environnement (DRIRE), 31 (Administration générale) et 32 (Dépenses administratives).

**Évolution du budget de moyens du ministère de l'économie, des finances
et de l'industrie à structure constante**

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005 à périmètre constant	%
TITRE III	10.607,33	10.685,36	0,74%
MOYENS DE FONCTIONNEMENT			
Personnel (chapitres 31 à 33 et 37-05, 37-30, 37-31, 37-90 personnel)	8.571,68	8.682,75	1,30%
Action sociale (chapitre 33-92)	121,95	123,11	0,96%
Fonctionnement et modernisation	1.834,64	1.800,19	-1,88%
<i>Dont moyens de fonctionnement (chapitres 34-97, 34-98, 37-05 fonctionnement, 37-07, 37-30 et 37-31 fonctionnement, 37-50 et 37-70)</i>	1.798,42	1.761,21	-2,07%
<i>Dont crédits de modernisation (chapitre 37-92)</i>	36,22	38,97	7,61%
Autres crédits (chapitres 37-01, 37-05, 37-10, 37-75, 37-90 fonctionnement, 37-91, 37-93)	67,52	64,82	-4,00%
Subventions de fonctionnement (chapitre 36-10)	11,54	14,49	25,56%
TITRE IV	72,98	78,72	7,87%
INTERVENTIONS PUBLIQUES			
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	10.680,31	10.764,08	0,78%
TITRE V			
INVESTISSEMENTS <i>54-93, 57-90 et 59-01</i>			
Autorisations de programme	115,02	110,65	-3,80%
Crédits de paiement <i>57-92</i>	122,46	124,79	1,90%
Autorisations de programme	237,38	165,02	-30,48%
Crédits de paiement	134,26	158,88	18,34%
TITRE VI			
SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT			
Autorisations de programme	20,60	21,45	4,15%
Crédits de paiement	37,39	34,42	-7,94%
TOTAL GENERAL DES CREDITS DE PAIEMENT	10.974,41	11.082,17	0,98%

1. La modération des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement des services financiers, qui représentent 96 % du total, connaîtraient une évolution modérée en 2005, avec une hausse de 0,74 %.

Les crédits de personnel (hors chapitre 33-92) progresseraient de 1,3 %, notamment du fait de la **mise en place des crédits destinés à l'attribution d'une indemnité de résultats à caractère collectif, dénommée « prime collective de performance¹ » (+ 11,4 millions d'euros).**

S'agissant de ses crédits de fonctionnement courant, le Minéfi présente des crédits en baisse sensible. Ceux-ci sont en diminution de 36,6 millions d'euros, soit - 2,46 % (hors informatique et crédits de modernisation). Cette réduction correspond essentiellement aux résultats attendus de la rationalisation du processus achats, conduites par le service à compétence national² qui vient d'être créé. **L'économie liée à la fonction « achats » est estimée à 33,525 millions d'euros en 2005, soit 0,3 % du total des crédits**, répartie de la manière suivante : DGI (-12,15), DGCP (- 11,6), DGDDI (- 2,1), INSEE (- 1,35), DGCCRF (- 0,60), DRIRE (- 0,90), juridictions financières (- 0,075), Administration générale (- 4,75).

Les crédits des prestations d'action sociale (chapitre 33-92) augmenteraient de 0,96 %. Des crédits supplémentaires seraient alloués pour les aides et prêts de secours aux agents (+ 1,05 million d'euros) et la revalorisation des prestations interministérielles (+ 0,11 million d'euros). Les crédits affectés aux actions d'hygiène et sécurité seraient reconduits à leur niveau 2004, soit 19,03 millions d'euros.

Le montant des subventions de fonctionnement versées aux établissements sous tutelle (chapitre 36-10) progresserait de 2,95 millions d'euros en 2005. Cette augmentation résulte de l'inscription d'une subvention de 2,70 millions d'euros au profit du budget annexe des Monnaies et médailles et de l'augmentation de 0,25 million d'euros de la subvention d'équilibre allouée à la Masse des Douanes.

2. Une hausse ciblée des dépenses d'intervention

L'augmentation des dotations du titre IV (+ 5,74 millions d'euros) traduit notamment la hausse de la subvention à l'Agence française des investissements internationaux pour mener une campagne relative à l'image de la France (+ 10 millions d'euros), le transfert de crédits en provenance du Plan permettant d'inscrire une subvention de 1,01 million d'euros au profit du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) et la mise en place des crédits nécessaires à la subvention de l'Etat

¹ La « prime collective de performance » devrait être introduite au Minéfi en 2005. Elle récompenserait, de façon égalitaire - 400 euros par an et par agent - tous les membres d'une entité de travail « ayant obtenu d'excellents résultats ou s'étant investis dans une réorganisation en profondeur ». La prime bénéficierait à 15 % des effectifs du ministère, soit près de 30.000 personnes.

² Un service centralisé des achats, compétent pour l'ensemble du ministère, a été créé en 2004 pour définir une nouvelle politique achat axée sur une globalisation et une standardisation de tous les achats généraux n'ayant pas de spécificité particulière à une direction.

résultant de la création du groupement d'intérêt public « droit à l'information sur les retraites », prévu par l'article 10 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

3. L'investissement : priorité à l'informatique

Les investissements informatiques inscrits au chapitre 57-92 représenteraient en 2005 1,42 % des crédits budgétaires des services financiers. Au sein de ce chapitre 57-92, les grands programmes mobiliseraient une enveloppe de crédits de paiement en hausse de + 21,57 % pour le nouveau système d'information des administrations fiscales Copernic (137,5 millions d'euros) et de + 1,07 % pour l'ensemble du programme « gestion publique », porteur notamment du projet Hélios relatif au secteur public local (21,38 millions d'euros).

Les autorisations de programme seraient en revanche réduites, respectivement de 32,16 % pour Copernic et de 15,61 % s'agissant de la gestion publique. Par ailleurs, le programme « gestion publique » disposerait d'une dotation accrue sur le chapitre de modernisation 37-92, à hauteur de 18,23 millions d'euros (+ 2,01 %), les crédits de support affectés à Copernic sur ce chapitre étant augmentés de leur côté de 2,4 millions d'euros.

En ce qui concerne les autres investissements du Titre V, la dotation traditionnelle d'équipement des directions inscrite sur le chapitre 57-90 « Equipements administratifs et techniques », serait calibrée pour permettre la poursuite des rénovations et adaptations de bâtiments, ainsi que l'achèvement des chantiers de construction ou d'extensions engagés par les directions. Les crédits de paiement s'accroîtraient de 2,33 millions d'euros (+ 1,9 %), tandis que les autorisations de programme seraient fixées à 109,98 millions d'euros (soit - 3,8 %).

B. UNE RÉDUCTION DES CRÉDITS DE LA DGI ET DE LA DGCP

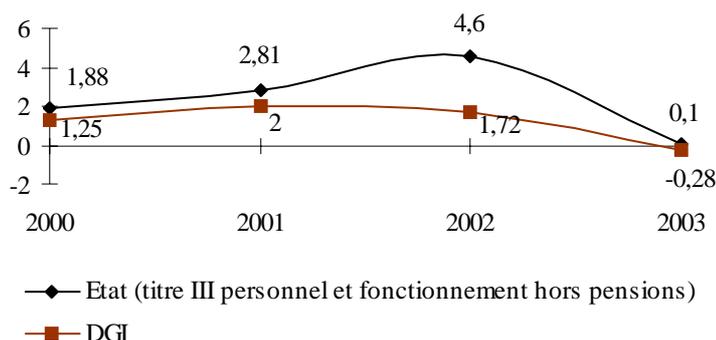
Hormis l'agrégat 11 « Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes » qui enregistre une progression de ses crédits de 3,57 % lié à un effort de rattrapage et au souci de préparer la mise en oeuvre de la LOLF et l'agrégat 32 « administration générale », l'ensemble des agrégats connaîtraient en 2005 une évolution maîtrisée de leurs dépenses.

Il en est tout particulièrement ainsi des dotations allouées à la direction générale des impôts et à la direction générale de la comptabilité publique qui connaîtraient pour la première fois en loi de finances initiale une diminution de leurs crédits en valeur. Ce resserrement du volume financier des deux grandes directions du Minéfi est du aux transformations en cours au sein

de ces deux directions pour aboutir à une meilleure formation et de plus grandes compétences du personnel. C'est cette mutation qui permet à ses directions de mettre en évidence une évolution de leurs crédits inférieure à celle des dépenses de personnel de l'Etat dans son ensemble.

Evolution comparée des dépenses de l'Etat et de la DGI

(en %)



Source : rapport annuel de performance 2003 de la DGI

Présentation des services financiers par agrégats

(en millions d'euros)

Agrégats	LFI 2004	PLF 2005	Taux d'évolution
11 Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes	113,53	117,59	3,57%
12 Trésor public	2.606,77	2.597,27	-0,36%
13 Direction générale des impôts	3.455,29	3.450,77	-0,13%
14 Direction générale des douanes et des droits indirects	907,49	913,24	0,63%
15 Institut national de la statistique et des études économiques	333,92	344,59	3,19%
16 Réseau international et relations économiques extérieures	263,84	255,97	-2,99%
17 Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	197,63	198,73	0,56%
18 Services de l'action régionale pour la sécurité et la compétitivité industrielles	143,98	144,77	0,55%
31 Administration générale et dotations communes	2.951,97	3.058,91	3,62%
Total	10.974,41	11.081,83	0,98%

CHAPITRE DEUX : UNE ACCENTUATION DE L'EFFORT DE LIMITATION DE LA DÉPENSE

I. UNE PRESSION ACCRUE SUR LA DÉPENSE AU COURS DES DERNIERS EXERCICES

A. UNE TENDANCE DE LONG TERME À LA MODÉRATION DE LA DÉPENSE

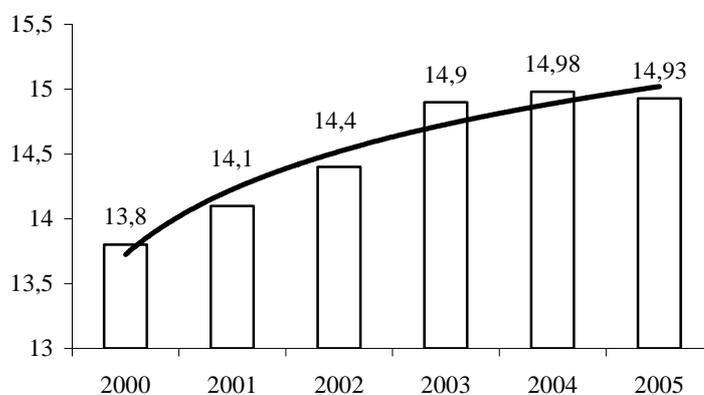
Depuis plusieurs années, la présentation du budget de l'économie, des finances et de l'industrie est l'occasion de mettre en avant des efforts de maîtrise des dépenses.

1. L'évolution des crédits du Minéfi

Les crédits inscrits en loi de finances initiale progressent de façon modérée depuis 2000, première année disponible pour effectuer des comparaisons.

Evolution des crédits du Minéfi inscrits en loi de finances initiale

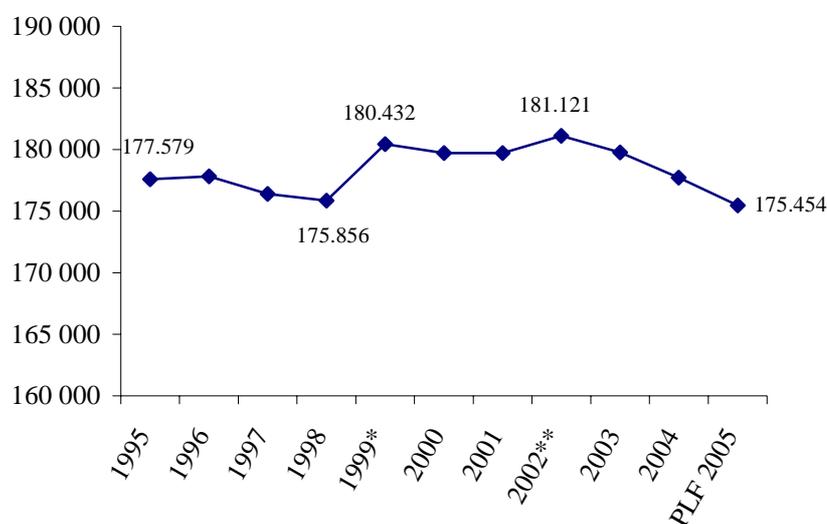
(en milliards d'euros)



2. La maîtrise des effectifs

Compte tenu de l'importance de la masse salariale au sein des crédits du ministère, la modération de la dépense n'a pu être obtenue que par une maîtrise des effectifs. Malgré la prise en compte en 1999 des effectifs de l'industrie, l'intégration des emplois dits Berkani au titre de la résorption de la précarité et la mise en place des 35 heures (à effectifs budgétaires constants), les effectifs du Minéfi ont peu varié depuis ces dernières années.

Evolution des effectifs depuis 1995



* prise en compte des effectifs de l'industrie et du commerce

** résorption des 1.452 emplois Berkani

B. UN MINISTÈRE SOURCE D'ÉCONOMIES NETTES DEPUIS DEUX ANS

Depuis deux ans, le Minéfi semble faire l'objet d'une volonté de stabilisation, voire même en 2005 de réduction de ses crédits.

1. Le Minéfi a une quasi-exclusivité en termes de maîtrise des dépenses publiques

En loi de finances initiale pour 2004, seuls 14 fascicules budgétaires faisaient l'objet d'une baisse de leurs crédits en volume, afin de financer l'augmentation de 13 fascicules budgétaires. Avec le ministère de l'équipement, celui de l'agriculture et celui du travail, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est apparu comme un des rares ministères « à dégager des économies ».

De même, en loi de finances initiale pour 2005, seuls quatre fascicules budgétaires – agriculture, écologie, économie, finances et industrie, services généraux du premier ministre – connaîtraient, à structure courante, une diminution de leurs crédits.

Sans examiner le bien fondé d'une telle politique, il est possible de constater que la recherche systématique d'économies et la limitation de la dépense constituent le cœur de la gestion budgétaire du Minéfi depuis deux années.

2. Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux

La loi de finances initiale pour 2004 avait prévu 2.055 suppressions d'emplois, correspondant à 43,6 % des départs à la retraite des agents du Minéfi.

Dans le présent projet de loi de finances, les 2.262 suppressions d'emplois budgétaires correspondent à 48,8 % des départs à la retraite prévus en 2005.

Le Minéfi constitue donc **un des rares ministères à se conformer à la lettre du cadrage du 20 mai 2004 du Premier Ministre** qui écrivait alors : *« le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, s'il ne peut constituer une règle générale, et doit être mis en perspective avec les singularités de chaque métier au sein des ministères, peut constituer une référence »*.

Il y a donc de la part du gouvernement une volonté d'exploiter **tout particulièrement au Minéfi** le contexte démographique actuel¹ marqué par une progression des départs à la retraite afin de réduire les effectifs du ministère. Si ce contexte en effet n'est pas propre au Minéfi, **l'application du principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux lui est quasi-exclusivement réservé.**

Départs à la retraite des agents à l'horizon 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Départs en retraite	3.415	3.765	4.865	6.080	6.685
Départs en CFA	585	275	30	0	0
Autres départs définitifs	595	595	580	570	555
TOTAL	4.595	4.635	5.475	6.650	7.240

¹ La réforme des retraites a par ailleurs eu en 2003 un impact amplificateur sur les départs à la retraite des agents. Sur la base d'une poursuite des comportements antérieurs des agents, le nombre de départs prévus au Minéfi était de 4.720 en 2003, or, dans les faits, 5.140 départs ont été enregistrés, soit 9 % de plus. De ce fait une augmentation de 28 % des départs en retraite a été constatée au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie entre 2002 et 2003, alors que les départs n'avaient augmenté que de 10 % en moyenne annuelle entre 1999 et 2002.

Départs à la retraite des agents à l'horizon 2008 (en équivalent temps plein)

	2004	2005	2006	2007	2008
Départs en retraite	3 180	3 500	4 500	5 625	6 185
Départs en CFA	490	235	25	0	0
Autres départs définitifs	580	580	565	555	545
TOTAL	4 250	4 315	5 090	6 180	6 730

C. L'EXERCICE 2003 : UN ECART IMPORTANT ENTRE CRÉDITS VOTÉS ET DÉPENSES NETTES

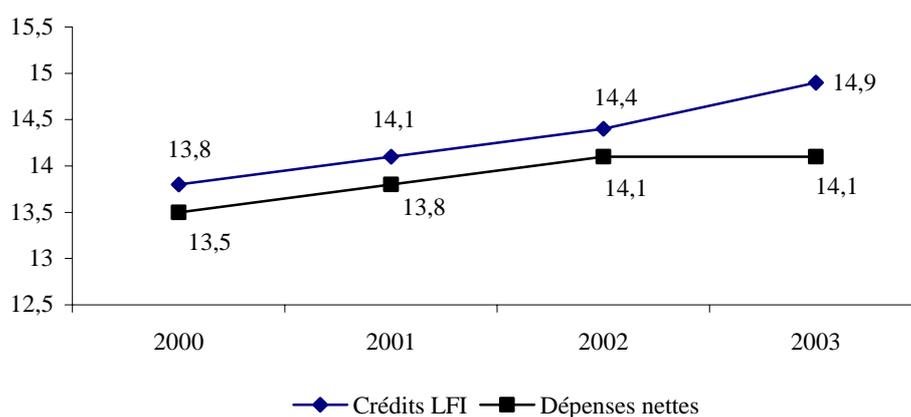
L'exercice 2003 a été marqué en ce qui concerne le Minéfi par la mise en réserve de crédits de loi de finances initiale et de reports, puis par l'annulation d'une partie de ceux-ci. Les mesures de régulation budgétaire ont particulièrement pesé sur les gestionnaires du ministère.

1. Une régulation budgétaire particulièrement nette en 2003

Le graphique suivant montre l'écart entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés.

L'exécution budgétaire au Minéfi 2000-2003

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes

En 2000, 2001 et 2002, l'écart entre crédits inscrits en loi de finances initiale et dépenses votées est resté constant. L'exercice 2003 diffère en revanche très sensiblement des exercices précédents : **une contrainte extrêmement forte s'est exercée en gestion** : l'écart entre crédits voté et dépenses nettes passe de 0,3 milliard d'euros les années précédents à 0,8 milliard d'euros.

2. Les mises en réserve et annulations de crédits

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, hors crédits de rémunération, les mises en réserve ou gels de crédits ont atteint en 2003 697 millions d'euros, ramenés en cours de gestion à 431 millions d'euros. Ce chiffre doit être comparé à la dotation initiale inscrite en loi de finances d'un montant de 2.216 millions d'euros.

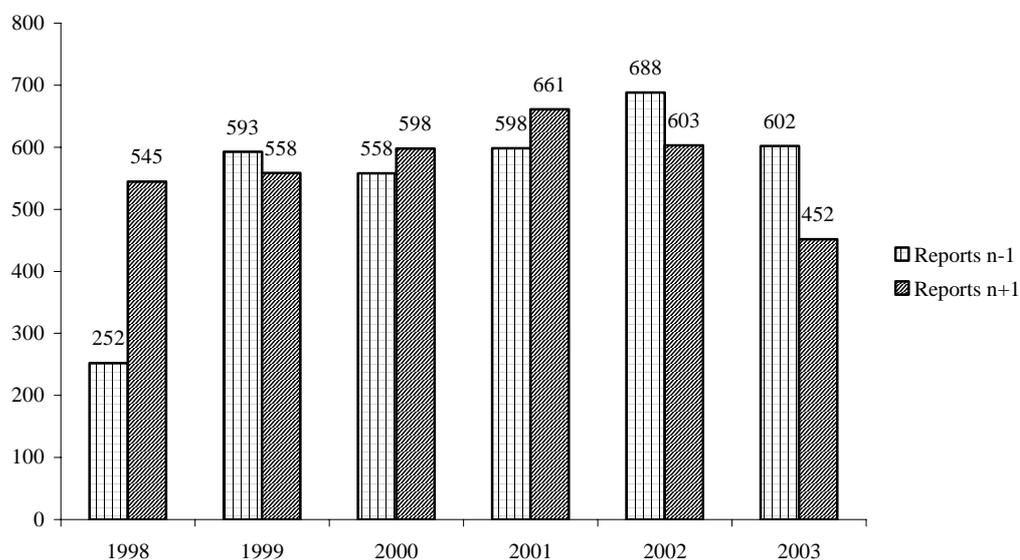
Les annulations ont porté sur un montant de crédits de paiement de 363 millions d'euros soit 16,5 % des crédits votés.

Pour l'ensemble du budget du MINEFI, les annulations ont concerné un montant de crédits de paiement de 967 millions d'euros, soit **6,5 % des crédits votés en loi de finances initiale**, ce qui est considérable.

De plus, les crédits de reports ont également été touchés : **les annulations de reports ont représenté plus de 60 % des crédits disponibles à la fin 2002.**

Evolution des reports¹ au Minéfi

(en millions d'euros)



¹ Il est à noter que les écarts constatés entre les reports de la gestion précédente et ceux sur la gestion suivante pour une année s'expliquent par des modifications de périmètre ou des reports croisés entre chapitres.

3. L'absence en 2003 d'exemptions des directions sous contrats de performance

La renégociation par la DGI et la DREE de leurs nouveaux contrats de performance pour la période 2003-2005 a constitué le prétexte pour soumettre ces directions au droit commun de la régulation budgétaire en 2003. Pour la DREE, la somme des annulations et du non report de crédits disponibles à la fin de l'exercice précédent a représenté 14,7 millions d'euros, soit 22,7 % de la dotation en loi de finances initiale pour 2003. Pour la DGI, le total des annulations et du non report a représenté 90,1 millions d'euros soit 14,3 % de la dotation en loi de finances initiale pour 2003.

La Cour des comptes souligne par ailleurs que les contrats de performance 2003-2005 signés par la DREE, la DGCP et la DGI ne comprennent pas de garantie sur le maintien des reports d'un exercice sur l'autre.

II. LA MOBILISATION DE MULTIPLES LEVIERS DE RÉDUCTION DES COÛTS

A. LA CONTRACTUALISATION : UN ACCORD GAGNANT –GAGNANT ?

1. Les clauses budgétaires des contrats de performance

La direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique sont les seules, avec la DREE, à avoir signé pour la période 2003-2005 des contrats de performance avec la direction du budget et le secrétaire général du Minéfi. Ces contrats comportent des clauses budgétaires.

L'évolution des effectifs de la direction générale des impôts est ainsi programmée sur la période : l'évolution des emplois budgétaires s'établira à 78.117 en 2003, 77.227 en 2004 et 76.252 en 2005. Les effectifs budgétaires de 2004 sont ainsi réduits de 890 emplois (770 emplois de catégorie C et 120 emplois de catégorie B). Les effectifs budgétaires de 2005 seront réduits de 975 emplois (825 emplois de catégorie C et 150 emplois de catégorie B).

Les crédits de personnel de la direction générale des impôts (à valeur du point constante) s'établissent dès lors dans le contrat de performances à 2.734,81 millions d'euros en 2003, à 2.745 millions d'euros en 2004 et à 2.738 millions d'euros en 2005.

Les engagements du contrat de performance de la DGI

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Dépenses ordinaires + crédits de paiement	680,7	693	700
Autorisations de programme	37,38	45	45

De la même manière, la direction générale de la comptabilité publique s'est engagée sur une réduction de ses emplois budgétaires qui devraient passer de 55.519 en 2003 à 54.883 en 2004 et 54.228 en 2005. En contrepartie, la direction générale bénéficie d'une garantie budgétaire, à valeur du point fonction publique constante, sur trois ans :

Les engagements du contrat de performance de la DGCP

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Dépenses ordinaires + crédits de paiement	2 623	2 632	2 632
Autorisations de programme	38	46	44

2. Un dispositif d'intéressement budgétaire à la performance

Les directions générales sont budgétairement intéressées au dépassement de leurs performances. L'intéressement porte sur des indicateurs ayant un impact budgétaire, le dépassement de chacun d'entre eux donnant lieu à attribution d'un ou deux points, dans une enveloppe maximum de douze points. Le plafond annuel de l'intéressement est fixé à 10 millions d'euros pour la direction générale des impôts et à 8 millions d'euros pour la direction générale de la comptabilité publique pour les exercices 2004 à 2006.

Au Trésor public, en prenant l'exemple d'un seul indicateur, celui du taux de recouvrement net des impôts sur rôle, le mécanisme de l'intéressement se comprend ainsi :

Le dépassement de l'indicateur de performance « *taux de recouvrement net des impôts sur rôle* » (IR, IS, TH, TF, TP)

(en % et en points)

Seuils	2003	2004	2005
0 point	<98,50 %	<98,55 %	<98,60 %
1 point	98,50 %	98,55 %	98,60 %
2 points	98,53 %	98,58 %	98,63 %

B. LA RECHERCHE DE GAINS DE PRODUCTIVITÉ

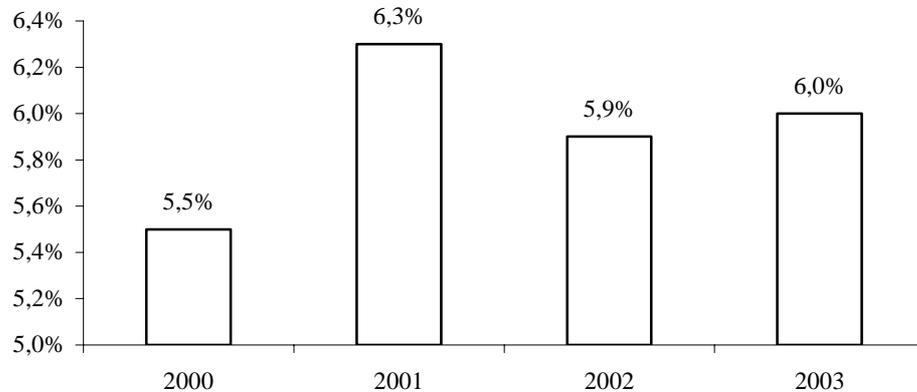
Effectuant des travaux de masse qui peuvent être largement automatisés, la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique enregistrent d'importants gains de productivité, supérieurs à 1 % chaque année.

L'accent a en effet été mis au Minéfi, par un investissement informatique hors de commun par rapport aux autres ministères et un processus de réingénierie des processus administratifs, sur la recherche de gains de productivité.

1. L'informatisation du Minéfi, vecteur de productivité

Alors que les dépenses d'informatisation de l'Etat représentent 0,9 % du budget général, les crédits que le Minéfi consacre à son informatique atteignent 6 % de sa dotation. Cet effort est constant et régulier depuis plusieurs années. Il constitue plus de 34 % des dépenses informatiques de l'Etat. Le Minéfi est ainsi le seul ministère à autant investir dans les technologies de l'information et de la communication. Le ministère de l'équipement, qui fournit également un effort substantiel, ne consacre « que » 3,5 % de ses crédits à l'informatique.

Les dépenses d'informatisation du Minéfi en pourcentage de son budget total



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction du budget)

Les dépenses d'informatisation de Bercy atteignaient ainsi 847 millions d'euros en 2003

Les dépenses d'informatisation du Minéfi

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003
Matériels et entretien du matériel	187	179	142	184
Logiciels et maintenance du logiciel	60	63	64	75
Réseaux	53	56	82	67
Prestations	45	52	81	89
Personnel	278	288	295	304

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction du budget)

Si ces dépenses ne visent pas toutes, directement, à l'amélioration de gains de productivité, elles constituent, dans une administration où la grande majorité des effectifs est consacrée à une production de services de masse lié au traitement d'informations et à la gestion de procédures, le moyen principal pour atteindre des gains de productivité.

2. La réingénierie des processus administratifs

Le Minéfi a mis en place, avec l'aide d'équipes pluridisciplinaires constituées à partir de l'inspection générale des finances, du Contrôle d'Etat,

du Conseil général des mines et du Conseil général des technologies de l'information, sous l'égide du Secrétaire général, un processus de réexamen de certaines de ces procédures administratives.

Selon le secrétariat général du ministère, l'objectif des travaux de réingénierie est triple : « *améliorer le service rendu aux usagers en simplifiant les procédures, rendre le travail des agents plus intéressant en le dépoussiérant de règlements et contrôles vieillots et dégager des gains de productivité au sein des services* ».

Les travaux de réingénierie menés sur les processus retenus en 2002 ont permis d'aboutir à des évolutions significatives sur la plupart des 8 chaînes concernées. A ce jour, les résultats sont les suivants :

Le remboursement des crédits de TVA aux entreprises

La nouvelle organisation administrative permettra de traiter, en 2005, 80 % des demandes de remboursement en moins d'un mois, contre une moyenne de 50 jours actuellement. Le traitement des opérations est confié, à niveau et capacité de contrôles maintenus, aux interlocuteurs fiscaux habituels de l'entreprise plutôt qu'aux directions départementales des impôts. Cette évolution se fonde notamment sur la mise en place de nouvelles applications informatiques à compter du 5 juillet 2004 et sur un plan de formation intégrant les effets de cette reconfiguration qui concerne plusieurs milliers d'agents.

Le dédouanement du fret express

L'objectif de réingénierie vise à assurer une faculté de contrôle et de taxation conforme aux spécificités de ce vecteur commercial caractérisé par une activité nocturne à 80 % concentrée sur le site aéroportuaire de Roissy. Il s'agit également de faire en sorte que la qualité et la flexibilité du service douanier concourent à la compétitivité des plates-formes aéroportuaires nationales. La douane a ainsi créé, après concertation avec les représentants du personnel une unité dédiée de dédouanement (UDD) permettant la mise en place d'un régime de travail de nuit, dimanche et jours fériés, adapté aux enjeux. Cette nouvelle organisation du travail a été effectivement mise en œuvre sur le site de Roissy, le 1^{er} juillet 2004. A cette réforme s'ajoute le déploiement d'un nouveau système informatique à l'horizon 2005/2006 – à même de dialoguer efficacement avec les systèmes des opérateurs et permettre ainsi le traitement des données des opérateurs préalablement à l'arrivée du moyen de transport.

La suppression de certains timbres fiscaux

Les travaux conduits sur cette question ont mis en exergue le caractère désuet et lourd du timbre fiscal, comme support au paiement de certains droits, qu'il s'agisse du timbre de dimension ou du timbre papier. Les évolutions envisagées s'articulent autour de :

- la suppression de certains droits de timbres ;
- la simplification des modes de calcul et de paiement pour les timbres de dimension ;
- la suppression, à terme, du timbre physique et la perception du droit de timbre par des moyens modernes de paiement.

Sont d'ores et déjà supprimés : les droits de timbres concernant les requêtes devant les juridictions administratives, les droits d'inscription au concours unique d'admission aux grandes écoles nationales d'ingénieurs et les droits d'inscription à l'examen du brevet de technicien supérieur agricole. Par ailleurs, le paiement de la validation annuelle du permis de chasser est supprimé, les formalités de délivrance et le paiement du droit vont être réalisés auprès des fédérations de chasse, selon un calendrier de mise en œuvre progressive (une quarantaine de départements en 2004).

Parallèlement, la suppression des droits de timbre pour les concours ou examens organisés par l'Etat (BTS), sera effective à l'horizon 2005. La suppression des droits d'accès aux traitements informatiques de données personnelles, ainsi qu'au brevet pour l'exercice de la profession d'enseignement de la conduite automobile et au diplôme d'état de professeur de danse sont en cours d'examen.

Pour les timbres correspondant à l'obtention d'un document administratif (passeports, titres de séjour...), le principe est de faire correspondre la démarche et le paiement du droit, en accord avec l'administration pour le compte de laquelle la perception est effectuée. La réforme devrait se concrétiser à l'horizon 2006, lors de la refonte de la présentation et de la production de passeports (données biométriques). Sont également liés à des actes législatifs et réglementaires dépendant du ministère de l'intérieur : la suppression du droit sur les titres de voyage des réfugiés et apatrides et le droit de timbre au bénéfice de l'office des migrations internationales.

Le recouvrement des amendes

La mise en place de radars automatiques et l'augmentation très significative des amendes liées au dépassement de vitesse « contrôle-sanction automatisé » (CSA) ont nécessité d'instaurer des formules de paiement plus modernes dans un contexte de forte augmentation du nombre d'amendes. Ainsi, depuis le 1er novembre 2003, et grâce au « réengineering » de cette chaîne de paiement, une procédure de paiement spontané des amendes par carte bancaire, via internet ou un serveur vocal interactif a été instauré. Les premiers résultats enregistrés à la fin du mois de janvier dernier permettent d'estimer le taux de paiement spontané à plus de 75 % (au lieu du taux

habituel de 50 %), avec un taux de 90 % des règlements effectués dans le délai de 15 jours.

En outre, le paiement à distance spontané par Internet et par appel téléphonique a été ouvert à d'autres types de condamnations pécuniaires (telles que les amendes forfaitaires majorées - AFM) dans le courant de l'année 2004.

Le centre d'encaissement de Lille (400.000 TIP par jour depuis décembre 2003) prend en charge depuis cet automne, la totalité des amendes émises par le système CSA : soit environ 1,5 million de titres à encaisser dès 2004.

La garantie et le poinçonnage des métaux précieux

La réingénierie de cette procédure, très ancienne, réalisée en concertation avec les professionnels du secteur a conduit à une réorganisation de la filière de poinçonnage qui débouche clairement sur un nouveau partage des responsabilités entre la profession d'une part et l'Etat d'autre part.

Les professionnels pourront ainsi assurer directement les opérations de poinçonnage, en les incluant dans le cycle de fabrication, dans un cadre fixé par l'Etat et sous son contrôle. Les dispositions relatives aux modalités de suppression de ce droit spécifique et à l'instauration d'une redevance ont été intégrées dans la loi de finances rectificative pour 2003.

Les bordereaux de vente en détaxe (détaxe pour les produits français achetés par des étrangers)

Une première série de mesures ont permis en 2004 d'améliorer l'information des voyageurs et de faciliter leurs démarches :

- un nouveau bordereau plus lisible rédigé en sept langues, accompagné d'une notice explicative dans les lieux les plus fréquentés par les touristes est disponible depuis juillet 2004 ;

- la mise en place de bornes d'auto-compostage, dans les zones sous douane et pour les bagages à main, permettant une liaison directe avec le commerçant émetteur du bordereau et, partant, un remboursement plus rapide, est opérationnel à l'aéroport d'Orly depuis le 1^{er} janvier 2004 à Roissy Charles de Gaulle 1 depuis juillet 2004 ;

- l'amélioration du dispositif de signalisation dynamique est également en cours sur deux sites aéroportuaires (film déroulant à Orly et bande annonce multilingue à Roissy).

Le recouvrement des produits locaux des collectivités locales

La procédure de réingénierie relative à cette chaîne de traitement s'est traduite par la définition d'un plan d'actions comportant trois modules clairement identifiés :

- l'industrialisation des paiements de masse par le développement du TIP (titre interbancaire de paiement) et du prélèvement auprès des collectivités locales les plus importantes ;

- le développement des régies de recettes pour les paiements de proximité et de faible valeur : participation de 6 régions expérimentatrices couvrant 32 sites ;

- l'amélioration de la performance de la chaîne de recouvrement contentieux, notamment par la modification du code général des collectivités territoriales tendant à mettre en œuvre, au profit des comptables du Trésor, « l'opposition à tiers détenteur » (OTD) fait l'objet de concertation avec la chancellerie.

De nouvelles équipes interdisciplinaires de réingénierie analysent actuellement neuf nouvelles procédures administratives.

Les processus d'analyse en laboratoires de la DGDDI et de la DGCCRF

Le Minéfi dispose de deux réseaux de laboratoires, l'un dépendant de la DGCCRF avec 360 agents, l'autre de la DGDDI avec 130 agents. Jusqu'à présent, tous les efforts réalisés en vue d'une plus grande intégration, voire d'une mutualisation des deux réseaux n'ont pas réellement porté leurs fruits. La réingénierie en cours doit permettre de rapprocher les deux réseaux en mutualisant la gestion des moyens et en développant des politiques communes.

La gestion par le domaine des successions sans héritier

Cette question a fait l'objet d'un contrôle de votre rapporteur spécial dont les résultats ont été publiés en annexe de son rapport spécial sur le budget 2004 des services financiers¹.

La législation distingue en effet le régime des successions non réclamées, qui n'autorise que la simple administration du patrimoine du défunt sur autorisation préalable du juge, des successions vacantes, pour lesquelles le service des Domaines (DGI) dispose de la possibilité, sans en référer au juge, de procéder à la liquidation totale de l'actif. L'objet de la réingénierie est d'aboutir à la modification de ce dispositif juridique, en vue d'une unification des procédures, afin d'assurer une plus grande maîtrise du bien par le

¹ Rapport n° 73 – tome III – annexe 10 (2003-2004).

Domaine, et d'alléger en conséquence les formalités et les moyens consacrés à cette mission.

Les taxes annexes à la taxe sur les salaires

Les trois taxes concernées sont la taxe d'apprentissage, la participation des employeurs à l'effort de construction et de formation professionnelle continue. Celles-ci doivent être acquittées à la recette des impôts pour leur montant, net des dépenses libératoires autorisées (contributions versées directement aux organismes collecteurs), qui font elles-mêmes l'objet d'un contrôle systématique par des commissions départementales. Face à la complexité du circuit, à la multiplicité des intervenants, une des pistes explorées consiste à étudier des nouvelles modalités de recouvrement et de contrôle pour ces différentes taxes ou contributions.

La taxe locale d'équipement

Depuis 1990, le recouvrement des taxes d'urbanismes perçues pour des constructions réalisées à l'issue de la délivrance d'un permis de construire est confié au réseau du Trésor public, pour le compte des collectivités locales. L'objectif est donc de simplifier la gestion de cette taxe devenue complexe, afin d'assurer une meilleure sécurité et plus grande efficacité fiscales.

Le jaugeage des navires

Tout navire pour lequel est demandée la francisation est soumis à la formalité du jaugeage. Les travaux menés par l'équipe projet en charge de ce chantier de réingénierie conduisent aux solutions suivantes :

- le maintien de l'activité de jaugeage dans les missions de la DGDDI et la rationalisation de l'organisation, du fonctionnement et des méthodes de travail des services de jauge ;

- l'amélioration des prestations de jauge ;

- la simplification et la rationalisation de certaines procédures, afin de diminuer la charge de travail globale.

La procédure d'autorisation des équipements commerciaux

La législation sur l'exploitation d'un commerce de plus de 300 m² est liée à une autorisation préalable au vu de critères multiples et non hiérarchisés. L'objectif de la réingénierie de cette procédure consiste à :

- examiner la pertinence et l'efficacité de l'actuelle procédure d'autorisation, tant pour les entreprises de commerce de détail que pour les services instructeurs ;

- transférer la compétence en matière de délivrance d'autorisations, pour les projets les plus importants, à des commissions régionales.

La procédure de versement de secours en cas de catastrophes

Au lendemain d'un sinistre, (catastrophe naturelle ou évènement exceptionnel), les familles ou les personnes seules sont en situation difficile pour faire face à leurs besoins essentiels les plus urgents. Les procédures de secours tant matérielles que financières mises en œuvre sont d'origines diverses (Etat, collectivités locales, organismes sociaux, particuliers).

La réingénierie de ces procédures devrait permettre de redéfinir la notion de dépenses de secours et d'en préciser les modalités d'attribution notamment par la réalisation d'un guide de procédure, voire par une meilleure intégration de l'intervention des différentes parties prenantes.

La taxe spéciale sur les places de cinéma (TSC)

La nécessité de mener une action de réingénierie dans ce domaine a été identifiée à l'issue des études en cours sur la simplification du droit de timbre. La TSC, assise sur le prix du billet d'entrée, est affectée au fonds de soutien à l'industrie cinématographique. Chaque exploitant adresse mensuellement une déclaration sous bordereau aux services fiscaux, indiquant le nombre de billets vendus et le montant de la taxe correspondante à percevoir. L'objectif de la réingénierie est de favoriser la transmission électronique des déclarations, l'équipement de toutes les salles en billetterie automatique et l'allègement des modalités de gestion et de contrôle de la taxe par les services fiscaux, en renforçant le rôle du Centre National de la Cinématographie.

La chaîne pensions

La réorganisation complète de la chaîne des pensions des fonctionnaires de l'Etat, est directement liée à l'application de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Ce chantier majeur a pour objectif :

- d'automatiser les flux d'information entre les différents services impliqués (service de gestion de personnel, service des pensions et les centre régionaux de paiement) ;

- de mettre en place un interlocuteur unique du pensionné (centre d'appels et site internet) ;

- de définir et mettre en œuvre une politique de relations et d'interface avec les 42 gestionnaires ministériels ;

- de mettre le service des pensions en situation de devenir l'organisateur du dispositif (évolution des métiers, interlocuteur ministériel de référence).

3. La mesure des gains de productivité

Les actions entreprises par le Minéfi peuvent déboucher sur des gains de productivité d'importance variable, dont la mesure est parfois difficile.

Exceptions au sein des administrations françaises, la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique mesurent leurs gains de productivité. Ceux-ci constituent d'ailleurs un des indicateurs de performances du programme « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « gestion et contrôle des finances publiques ».

La direction générale des impôts mesure l'évolution de sa productivité globale en comparant les mêmes charges de référence à l'ensemble de ses emplois budgétaires.

Gains de productivité de la DGI

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Evolution 1995/2003
Fiscalité des particuliers ¹	1.267	1.299	1.340	1.357	1.372	1.408	1.407	1.423	1.386 ²	9,4 %
Fiscalité des professionnels ³	87	89	91	92	93	96	96	98	103	18,4 %
Bloc foncier ⁴	133	135	137	141	146	145	154	159	162	22,4 %
Taux global de productivité de la DGI N-1/N		1,74 %	2,2 %	1,7 %	1,86 %	2,37 %	1,42 %	1,84 %	1,66 %	Moyenne : 1,85 %

Source : direction générale des impôts

¹ Note d'articles IR gérés par emploi.

² Impact de la réforme centre des impôts –recettes, s'agissant d'agents dont les attributions étaient jusque là partagées entre deux missions : professionnels et particuliers.

³ Nombre de dossiers professionnels gérés par emploi.

⁴ Moyenne sur trois ans des actes à exploiter par emploi.

La direction générale de la comptabilité publique, dans son rapport annuel de performances, réalise le même exercice, en adoptant une méthodologie différente, puisque la base de référence retenue est non pas l'emploi budgétaire, mais l'équivalent temps plein¹.

Deux indicateurs de productivité sont réalisés, selon les deux activités principales de la direction générale de la comptabilité publique, recouvrement d'une part, gestion budgétaire et comptable d'autre part.

Ratios de productivité à la direction générale de la comptabilité publique

	Ratio de productivité par emploi affecté	2001	2002	2003
Recouvrement des impôts sur rôle	Nombre d'articles d'impôts sur rôle par agent	10.335	10.304	10.557
Contrôle et paiement des dépenses du secteur public local	Nombre de dépenses mandatées par agent	12.813	12.799	nc

Ces deux ratios connaissent une évolution quelque peu erratique qui montrerait que la productivité de la direction générale de la comptabilité publique a baissé entre 2001 et 2002, pour se redresser ensuite, ce qui contredit le discours de cette direction selon laquelle la réduction des emplois engagée depuis plusieurs années est due à l'amélioration des gains de productivité.

Un effort méthodologique reste à faire pour que la productivité soit mesurée avec rigueur au sein du Minéfi.

C. DE LA RATIONALISATION DES STRUCTURES À LA RÉDUCTION DES IMPLANTATIONS TERRITORIALES

1. La modernisation des structures du Minéfi

La modernisation des structures du Minéfi est engagée depuis plusieurs années. Si elle vise avant tout à affirmer l'efficacité du ministère, elle peut parfois nécessiter un regroupement des missions et une mutualisation des compétences en vue d'une efficacité accrue des administrations.

¹ Dans la perspective de la LOLF, cette référence est sans doute la plus adaptée.

Ainsi, comme votre rapporteur spécial, mais aussi celui des crédits des PME, du commerce et de l'industrie, l'y invitaient, le Minéfi est en train de procéder à la fusion entre la DIGITIP (direction de l'industrie, des technologies de l'information et des postes) et la DARPMI (direction à l'action régionale et de la petite et moyenne industrie). Parallèlement, la répartition des rôles entre la nouvelle direction générale des entreprises et la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DECAS) est clarifiée, la DECAS (désormais DECAPL) assurant dorénavant la gestion administrative de la tutelle de l'ensemble des chambres consulaires, chambres des métiers et chambres de commerce et d'industrie.

Par ailleurs, le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a annoncé lors du comité technique paritaire ministériel du 15 juin 2004 la création de la direction générale du Trésor et de la politique économique. Selon les termes du communiqué paru à l'issue de cette réunion *« l'organisation centrale du Minéfi en matière économique date pour l'essentiel des années soixante alors même que le contexte économique n'est évidemment plus du tout comparable et que les modes d'intervention de l'Etat dans l'économie ont profondément évolué. Le Minéfi dispose d'une capacité d'expertise interne reconnue mais selon une organisation aujourd'hui trop éclatée »*.

Vont être regroupées dans une même entité administrative – la direction générale du Trésor et de la politique économique – les trois directions exclusivement tournées vers l'action économique à savoir :

- la direction du Trésor ;
- la direction de la Prévision et de l'analyse économique ;
- la direction des Relations économiques extérieures.

Après l'échec de la mission 2003, le rapprochement de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique s'est poursuivi, en renforçant les synergies, grâce par exemple au programme COPERNIC, en créant des pôles de compétences plus cohérents (cas de la direction des grandes entreprises notamment), ce qui conduit à réaliser progressivement la réforme du service public de l'impôt.

2. L'externalisation de certaines missions

La Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003, note que les actions entreprises par l'actuel gouvernement présentent de fortes similitudes avec ceux de la « réforme-modernisation » de M. Laurent Fabius et de la « mission 2003 » de M. Christian Sautter. Elle souligne cependant que *« sur certains points touchant au périmètre de l'action*

de l'Etat, « Bercy en mouvement¹ » tranche cependant avec les orientations prises par les gouvernements précédents. Il en est ainsi de l'externalisation de certaines fonctions non régaliennes vers le secteur privé (privatisation du contrôle technique des poids lourds) et de son volet social (octroi d'une prime aux personnels souhaitant quitter l'administration) ».

La réforme consiste en l'occurrence à transférer au secteur privé l'exécution des contrôles techniques de véhicules poids lourds et des véhicules dédiés au transport en commun de personnes. Ces contrôles étaient effectués par les DRIRE pour le compte du ministère chargé des transports dans 163 centres répartis sur l'ensemble du territoire. Ces activités étaient assurées par environ 1.000 agents des DRIRE, soit près de 700 équivalents temps plein : 500 agents techniques (experts), 100 agents administratifs, 80 techniciens supérieurs et ingénieurs assurant l'encadrement.

Le recentrage de l'action de l'Etat vers un contrôle de second niveau conduit à redéployer vers de nouvelles activités la majorité des agents actuellement affectés à cette tâche. Un plan d'accompagnement a été mise en place, comportant plusieurs mesures dont :

- l'accès de tous les experts techniques à un Journal officiel du 11 juin 2004, le décret créant le nouveau corps de catégorie B des techniciens du Minéfi permet une intégration des experts dans ce corps ;

- un plan de qualification comportant des mesures de promotion interne ;

- un accompagnement indemnitaire en cas de mobilité géographique;

- une indemnité de projet personnel (IPP), accessible à partir de 5 ans d'ancienneté dans le service public, versée aux experts techniques qui feraient le choix de quitter l'administration pour commencer une nouvelle vie professionnelle ;

- la possibilité de prendre une disponibilité temporaire pour travailler dans une entreprise privée en conservant pendant trois ans le droit de bénéficier du plan d'accompagnement (hors indemnité de projet personnel - IPP).

Dès février 2004, et dans chaque DRIRE, a été constituée une cellule d'écoute et d'orientation, qui s'attache, à travers des entretiens personnalisés, à permettre à chaque agent de trouver un emploi conforme à ses compétences. La première vague d'entretiens s'est déroulée en mars et avril 2004. Les

¹ La stratégie ministérielle de réforme du Minéfi a été encore une fois rebaptisée, cette fois « Bercy ensemble » par Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

bourses de postes régionales ont été mises en place à partir de juillet 2004, à l'occasion de nouvelles réunions régionales.

En ce qui concerne le volet juridique et patrimonial, l'Etat a désigné les futurs repreneurs de ses centres de contrôle en septembre 2004. L'ensemble des 133 centres appartenant à l'Etat ont été attribués à des opérateurs privés, au terme d'une procédure de cession après appel à la concurrence au niveau européen. Ces opérateurs prendront le relais de l'Etat pour effectuer les contrôles des véhicules lourds, de manière progressive et dans le courant du premier semestre 2005.

Les acquéreurs ont l'obligation d'obtenir un agrément délivré par l'Etat avant d'exercer leur activité.

Le produit de la vente, soit près de 54 millions d'euros, contribuera aux objectifs généraux de cession des biens immobiliers de l'Etat en 2004 et 2005¹.

3. La réduction du nombre d'implantations locales

Comme il l'a rappelé à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, votre rapporteur spécial, s'il est attaché à la rationalisation des structures engagée dans certains cas depuis plusieurs années, l'est autant à la **permanence** et à la **continuité du service public**. Il n'est pas certain que le nombre de fermetures de bureaux qui pourrait être décidées dans certains départements au cours de deux prochaines années permette, notamment aux collectivités locales, de bénéficier des services qu'elles peuvent attendre des directions déconcentrées du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il paraît à tout le moins nécessaire de mettre en place, dans les départements les plus touchés, des formules permettant une présence effective des agents de Bercy, à certains jours de la semaine, là où le public peut en avoir besoin.

La réorganisation des implantations locales fait néanmoins partie des priorités de l'actuel gouvernement : **près de 1.200 opérations ont été programmées sur la période 2003-2005.**

¹ A ce titre, certains immeubles « de prestige » du Minféi sont en cours de cession. Ces cessions, annoncées par le Ministre d'Etat, concernent un immeuble situé dans le 7^{ème} arrondissement, rue du Bac et rue de l'Université, qui abrite la majeure partie de la direction générale des douanes et droits indirects ainsi que l'agence comptable centrale du Trésor, un immeuble situé rue de la Tour des dames dans le 9^{ème} arrondissement, qui abrite les autres services parisiens de la direction générale des douanes, un immeuble situé rue de Richelieu dans le 1^{er} arrondissement, des bureaux situés avenue George V, où se trouve une partie du contrôle d'Etat, un immeuble de la rue Scribe dans le 9^{ème} arrondissement, où réside la direction nationale des interventions domaniales, service dépendant de la DGI. Pour les trois derniers immeubles, une solution de relogement des services a d'ores et déjà été trouvée.

13 recettes des finances ont été fermées en 2003. Il s'agit de : Saint-Quentin, Montbéliard, Saint-Malo, Dax, Cholet, Cherbourg, Lorient, Senlis, Béthune, Thiers, Bayonne, Fontainebleau, Abbeville.

En 2004, ont été fermées les 11 recettes suivantes : Lisieux, Brive-la-Gaillarde, Guingamp, Morlaix, Saint-Gaudens, Montargis, Compiègne, Cambrai, Chalon-sur-Saône, Dieppe et les Sables d'Olonne.

Enfin, 7 recettes devraient être fermées en 2005, soit au total 31 recettes pour la période 2003-2005.

De même, la direction générale des douanes et des droits indirects procède depuis trois ans à des ajustements du réseau des contributions indirectes. Le mouvement de rationalisation engagé depuis le début de l'année 2003 devrait conduire à la suppression, d'ici à la fin de l'année 2004, de 181 recettes locales, de 56 services d'assiette des contributions indirectes et de 8 services de la viticulture.

En ce qui concerne par ailleurs la DGCCRF, le choix a été fait de procéder à un regroupement au niveau des directions départementales de l'ensemble des agents d'un département. Les structures infra-départementales de la DGCCRF concernées sont au nombre de 24 : à ce jour, ont été fermés 9 antennes et 2 secteurs (les antennes de Dieppe, Lomme, Cavaillon, Hazebrouck, Apach/Yutz, Forbach, Saint Pol de Léon, Paimpol, Marmande et les secteurs d'Arles et de Saint-Quentin) ; les 13 secteurs¹ restants le seront d'ici à 2005.

Enfin, en ce qui concerne enfin la restructuration du réseau rural de la DGCP, 164 postes ont été fermés en 2004 et le mouvement devrait être poursuivi en 2005. Selon le secrétariat général du Minéfi, *« des formes nouvelles de présence se substitueront à des postes dont l'existence ne se justifie plus. Elles intègrent les possibilités technologiques nouvelles. Pratiquement, trois modèles sont mis en place :*

« - permanences dans les locaux de la mairie, par exemple les jours de marché, tenues par des agents dotés d'ordinateurs connectés avec les applications nécessaires à l'accueil du public ;

« - antennes spécialisées dans la gestion des collectivités locales ;

« - dans quelques cas, regroupement de certaines activités de plusieurs trésoreries, par exemple le recouvrement ».

Tous ces mouvements suscitent néanmoins l'inquiétude et l'incompréhension croissante des élus locaux.

¹ Conformément à l'engagement pris par le ministre d'Etat de réexaminer certaines situations particulières, les cas de Brest, Bayonne et Boulogne font l'objet d'une analyse complémentaire pour mieux prendre en compte l'éloignement géographique par rapport à la direction départementale.

CHAPITRE III : LA RECHERCHE D'UNE AMÉLIORATION DES PERFORMANCES AU MINÉFI

I. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE QUALITÉ DE SERVICE

Les évolutions de dénomination dans la politique de réforme du ministère, intitulée aujourd'hui « Bercy ensemble »¹ n'ont jamais remis en cause un défi majeur, celui d'une amélioration de la qualité des prestations offertes par le Minéfi aux usagers, particuliers et entreprises. Elle passe par une simplification de l'accès à l'administration fiscale et par une amélioration constante des services offerts aux redevables.

A. UNE AMÉLIORATION CONSTANTE DES SERVICES OFFERTS AUX REDEVABLES

1. Les acquis dans les services offerts aux redevables

Neuf engagements ont été pris par le Minéfi pour offrir une meilleure qualité de service aux redevables :

- pas d'appel téléphonique sans réponse immédiate ou rappel à notre initiative ;
- pas de courrier sans réponse, et cela dans un délai strict de 30 jours ;

¹ *Le changement de titre pour la réforme est ainsi justifié : « Le changement ne doit pas être craint mais recherché. Il ne doit pas être imposé mais motivé et discuté. Il ne doit pas être brutal mais accompagné. Il ne doit pas être à sens unique mais assorti de contreparties améliorant la situation des agents afin qu'ils bénéficient, en retour de leurs efforts, d'une partie des gains réalisés. Le changement et les efforts d'adaptation qu'il entraîne doivent être récompensés. Les agents du Minéfi, qui s'impliquent pour mener à bien les changements en cours, vont dès lors bénéficier, d'une part, d'un plan de promotion interne qui valorise leurs qualifications et leur expérience, d'autre part, d'une prime collective de performance qui sera attribuée aux équipes qui auront fortement contribué aux réformes en cours ».*

- à chaque contact, prise en charge de la demande par un interlocuteur identifié ;

- accueil personnalisé au guichet, ou sur rendez-vous, tous les jours de la semaine, en zone urbaine ;

- consultation par le contribuable de tous les éléments de sa situation fiscale (données d'assiette et de paiement) par Internet ;

- possibilité, pour chaque contribuable, de trouver dans tous les services de la DGI et de la DGCP ou de recevoir par courrier, sur simple demande, même téléphonique, les documents fiscaux utiles ;

- réception, acheminement et traitement de tout dossier présenté par le contribuable, même s'il ne s'est pas adressé spontanément au bon service, sans double démarche de sa part ;

- création d'un conciliateur fiscal dans chaque département pour régler les litiges ;

- création d'un comité national et des comités locaux d'usagers pour vérifier le respect des engagements.

Ces engagements demandent évidemment être vérifiés. **Votre rapporteur spécial souhaite ainsi que le suivi de ces engagements puisse être effectué et les résultats de ce suivi communiqués aux rapporteurs spéciaux compétents dans les commissions des finances des deux assemblées.**

2. Les souplesses offertes pour la paiement de l'impôt

Le prélèvement automatique de l'impôt des particuliers (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, taxe foncière) est désormais favorisé en le rendant plus pratique, avec quatre mesures : la création d'un centre expérimental à Lyon spécialisé dans le traitement immédiat des modifications de la situation du contribuable, la fixation au 15 (et non plus le 8 comme aujourd'hui) du mois de la date de prélèvement pour tenir compte des dates de versement des salaires et des pensions, le remboursement sous huitaine des trop perçus éventuels, et l'assouplissement des règles de modulation sur demande du contribuable.

De plus, les services fiscaux devraient donner de droit, et dans des proportions plus importantes qu'actuellement, des délais de paiement aux contribuables qui subissent des baisses brutales et importantes de revenus.

3. Le développement inexorable des téléprocédures

Le Minéfi a investi très tôt dans le développement de son site internet. Au cours des dernières années, il s'est également engagé dans les téléprocédures.

Le portail fiscal www.impots.gouv.fr propose ainsi la consultation en ligne du compte fiscal, la déclaration de revenus en ligne et le télépaiement des impôts, l'adhésion au prélèvement automatique des impôts, l'accès à l'ensemble de la documentation fiscale actualisée.

A l'horizon 2005, grâce à Copernic, le compte fiscal en ligne intégrera les paiements effectués par les contribuables qui pourront y accéder par Internet et via des centres de contacts téléphoniques.

Les entreprises ont par ailleurs un site dédié, www.entreprises.minefi.gouv.fr. Le Minéfi met à leur disposition de nombreux télé services (télé paiement des impôts dus par les entreprises, télé déclaration et paiement de la TVA, déclaration d'échange de biens en ligne, procédure douanière de transit dématérialisée, accès en ligne aux marchés publics du Minéfi...) ainsi qu'un libre accès à ses bases de données juridiques (concurrence, fiscalité, industrie) et statistiques (base ALISSE et répertoire SIRENE de l'INSEE, statistiques industrielles du SESSI).

Ces services rencontrent un succès croissant, en raison de la simplification des formalités qu'ils suscitent. Ainsi, en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, le service en ligne enregistre un nombre de télé déclarations en forte progression.

Les statistiques relatives à télé IR

	Nombre de télé déclarations	Nombre de certificats électroniques délivrés
2002	119.677	159.046
2003	611.363	628.116
2004	1.275.622	1.232.709

Votre commission des finances est à l'origine d'un dispositif d'intéressement aux télé procédures, de 10 euros, par télé déclaration, que le gouvernement propose dans le présent projet de loi de finances de porter à 20 euros, destiné à restituer au contribuable une partie des gains de productivité qu'il permet de réaliser en utilisant une procédure en ligne. Il y a sans doute là un levier puissant pour développer encore télé IR.

B. LA SIMPLIFICATION DE L'ACCÈS À L'ADMINISTRATION FISCALE

1. L'interlocuteur fiscal unique à la DGI

La mise en place d'un guichet unique, tant pour les entreprises que pour les particuliers fait l'objet d'efforts tout particuliers de la part de la direction générale des impôts.

L'interlocuteur fiscal unique des entreprises

Trois mesures devraient permettre à l'administration fiscale de s'organiser par type d'usagers et non plus par procédure :

- extension de 50 % du seuil de compétence de la Direction des grandes entreprises (DGE) en 2005 ;
- transfert de la DGCP vers la DGI en 2004 du recouvrement de l'impôt sur les sociétés (IS) et de la taxe sur les salaires (TS) ;
- généralisation du rapprochement centres des impôts/recettes d'ici fin 2005.

Ainsi, les grandes entreprises s'adresseront à la direction des grandes entreprises pour tous leurs impôts; les PME auront un seul interlocuteur pour l'assiette et le recouvrement de l'impôt sur les sociétés, de la taxe sur les salaires et de la TVA, grâce aux effets cumulés du transfert de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires à la DGI et du rapprochement entre centres des impôts et recettes des impôts.

L'extension du seuil de compétence de la DGE s'accompagne d'un nouveau renforcement de ses effectifs. En effet, cet effectif est passé de 215 à 245 emplois au 1^{er} septembre 2003 et il est passé à 289 au 1^{er} septembre 2004. Ce renforcement est réalisé par un redéploiement d'emplois depuis d'autres services, rendu possible pour partie par le transfert de charge correspondant et également par les gains d'efficacité réalisés grâce au développement de l'informatique et à l'adaptation continue de l'organisation des services et des processus de travail.

Enfin, le seuil de chiffres d'affaires (ou actif brut) vient d'être abaissé de 600 à 400 millions d'euros de manière à atteindre au 1^{er} janvier 2005 l'objectif de 35.000 entreprises relevant de la DGE (contre 24.000 actuellement).

En février 2004, 150 000 entreprises ont acquitté auprès de la DGI le premier provisionnel de la taxe sur les salaires 2004. Le transfert de l'impôt sur les sociétés concernera à terme plus d'un million d'entreprises et s'opérera

à compter du 1^{er} novembre 2004. Des gains de productivité sont attendus de ce transfert, grâce à la suppression de liaisons devenues inutiles et à la mise en œuvre de simplifications permettant d'intégrer au mieux ces impôts dans les processus actuels de travail des centres des impôts/recettes. Pour les agents, l'accès aux informations et la cohérence des dossiers seront améliorés par le regroupement au sein d'une même administration de l'assiette et du recouvrement des deux impôts. Un important dispositif de formation qui concerne 16.000 agents a été mis en place.

Pour les particuliers : les expérimentations de rapprochements centres des impôts – centres des impôts fonciers

L'existence de deux structures distinctes gérant les impôts des particuliers présente des inconvénients pour les usagers. L'objectif est donc d'essayer d'améliorer le service aux particuliers en rapprochant les 850 centres des impôts (CDI) avec les 350 centres des impôts fonciers (CDIF) et en leur proposant un point unique de contact en matière de fiscalité pour une zone géographique donnée. Une expérimentation de ce rapprochement avait été annoncée lors du comité technique paritaire ministériel du 7 octobre 2002. Les 16 sites retenus ont maintenant tous commencé l'expérimentation. Il s'agit de : Palaiseau, Ermont, Dreux, Altkirch, Vouziers, Hazebrouck, Châteaubriant, Alençon, Fougères, Autun, Sens, Gap, Embrun, Briançon, Villefranche-de-Rouergue, Langon. Les résultats des différentes formules expérimentées seront analysés avant de prendre, début 2005, la décision sur les étapes suivantes.

2. La DGCP, interlocuteur des collectivités locales

En vue de renforcer l'efficacité de l'offre de conseil aux collectivités locales, le réseau du Trésor Public est devenu en 2004 l'interlocuteur financier et fiscal unique des élus locaux, en reprenant à son compte la mission d'information et de conseil en matière de fiscalité directe locale assumée actuellement par les centres départementaux d'assiette (CDA) de la direction générale des impôts. Cette mesure, réalisée sans transfert d'emplois, avait été annoncée lors du comité technique paritaire ministériel du 7 octobre 2002 et est mise en œuvre conformément au calendrier annoncé.

Le basculement d'un réseau vers l'autre se fait par tranche « successive », au fur et à mesure que sont réalisées les connections informatiques et les formations des personnels.

Deux premières opérations portant au total sur 38 départements ont été menées à bien en 2003. Les tranches 3, 4 et 5, comprenant chacune 20 départements, sont en cours d'exécution de sorte que l'opération de transfert soit achevée fin 2004.

Le développement d'une compétence exclusive « collectivités territoriales » de la DGCP doit néanmoins être mis en parallèle avec l'évolution en cours du réseau rural que certains élus locaux considèrent comme l'amorce d'un désengagement de l'Etat dans le conseil au secteur public local.

II. LA MESURE DE LA PERFORMANCE

A priori, le Minéfi doit avoir une longueur d'avance en ce qui concerne la mise en place de la LOLF. La pratique des indicateurs de performance lui est ainsi familière.

A. LES ACQUIS DE CERTAINES DIRECTIONS AU TITRE DES CONTRATS DE PERFORMANCES

1. Les contrats de performance de la DGCP et la DGI : des indicateurs « prêts à l'emploi »

La DGI et la DREE disposaient avant 2003 de contrats objectifs-moyens. Ils ont renouvelé cette démarche et l'ont prolongée en s'engageant dans des contrats de performance qui constituent une préfiguration particulièrement pertinente de la LOLF.

Ces contrats de performance ont été conclus entre le secrétaire général, le directeur du budget et les directeurs concernés en avril 2003 pour la DGI et la DGCP et en novembre 2003 pour la DREE et le réseau unifié du Minéfi à l'étranger. Ils fixent les principaux objectifs assignés à ces directions pour les années 2003 à 2005 et, en contrepartie, leur donnent la visibilité sur les moyens dont elles disposeront pour les atteindre.

A la DGI, le contrat de performance permet de mesurer les progrès réalisés selon deux axes :

- la promotion du civisme fiscal à travers le service rendu et les contrôles réalisés, le taux de respect dans les délais de la totalité des échéances déclaratives en matière de TVA ou d'imposition directe, ou encore le taux de paiement des impôts professionnels et le nombre de télédéclarations ;

- le partage des progrès réalisés avec les agents qu'il s'agisse de la sécurisation de l'identification des contribuables particuliers et professionnels, de la réaction aux défaillances déclaratives et de paiements (taux de retardataires, taux net de recouvrement), de la promotion d'une chaîne de qualité du contrôle fiscal (part des opérations à caractère répressif, taux de contrôle des dossiers).

La DGCP a elle mis en place à côté du pilotage traditionnel sectoriel assuré par ses bureaux « métiers » - recouvrement, comptabilité, dépenses de l'Etat, collectivités et établissements publics locaux - un dispositif de pilotage synthétique de son réseau. 15 indicateurs d'activités et de résultats ont vocation à concourir plus précisément à la mesure de la performance faisant l'objet d'une déclinaison au niveau local. Les indicateurs retenus visent donc à la mesure de l'efficacité socio-économique et de la qualité du service sur notamment les thèmes suivants :

- l'amélioration du taux de recouvrement ;
- l'amélioration de la qualité de service « pour vous faciliter l'impôt » ;
- le développement des prestations de conseil ;
- la garantie des délais de paiement des dépenses publiques par les comptables ;
- la meilleure réponse aux besoins spécifiques des collectivités locales ;
- la dématérialisation des échanges d'information.

Ces contrats de performance, en ce qui concerne du moins les deux directions, DGI et DGCP, dont votre rapporteur spécial rend compte dans le présent rapport, donnent lieu à des rapports annuels de performance qui permettent aux agents et aux usagers de vérifier si les objectifs ont été atteints.

Votre commission des finances a dès lors entendu M. Bruno Parent, directeur général des impôts, sur son rapport annuel de performances 2003, le 12 juillet 2004. Cette audition a ainsi permis de dégager les éléments de satisfaction de la gestion 2003, mais aussi des axes de progrès.

M. Bruno Parent a ainsi montré les difficultés à accroître, dans les proportions exigées par le contrat de performances, le nombre de déclarations à la téléTVA. Il a expliqué que les entreprises justifiaient notamment leurs réticences par le coût des certificats électroniques de sécurisation des transmissions, de l'ordre d'une centaine d'euros.

Dès lors, il a indiqué devant votre commission des finances les moyens d'atteindre ses objectifs pour les années suivantes en matière de Télé TVA, en soulignant que des efforts spécifiques de communication avaient été engagés pour convaincre les entreprises d'y souscrire, avec deux arguments majeurs, l'un portant sur les économies possibles en termes de jours de valeur, et donc de trésorerie, pour les redevables procédant par virement, l'autre sur le

caractère utile et prometteur du certificat électronique, au-delà de sa seule application à la téléTVA.

Le dispositif vertueux de la LOLF peut ainsi être considéré comme en place, du moins dans ses grandes lignes, dans les directions ayant souscrit des contrats de performance, et surtout à la direction générale des impôts qui bénéficie d'une véritable antériorité dans l'élaboration d'objectifs et d'indicateurs.

2. Une démarche proche, mais moins formalisée, dans d'autres directions

Si les autres directions des services financiers ne sont pas allées, et votre rapporteur spécial le regrette, jusqu'à s'engager dans un contrat de performance, elles ont pour certaines mis en place des indicateurs d'activité et de gestion qui doivent leur permettre de passer à la LOLF dans de bonnes conditions.

A la douane, les indicateurs de performance retenus reflètent les grandes catégories de missions de la douane (fiscale, économique, protection). Pour chaque catégorie, les indicateurs visent à mesurer principalement les résultats, l'efficacité, l'activité ou encore la présence sur les missions. Ces indicateurs sont mis à la disposition des responsables de zone géographique suivant des périodicités trimestrielle ou annuelle. En outre la douane s'emploie à définir des groupes homogènes de services présentant des caractéristiques semblables au sein desquels les comparaisons prendront tout leur sens.

Les 24 indicateurs de la douane ont pour objectifs :

- de renforcer l'efficacité des contrôles des marchandises déclarées ;
- de renforcer et dynamiser l'efficacité du dispositif de lutte contre les différents trafics ;
- de promouvoir les procédures susceptibles de réduire le temps d'immobilisation des marchandises ;
- d'adapter les priorités d'action de la surveillance à l'évolution de la fraude ;
- de développer les possibilités de recours aux téléprocédures et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- de maîtriser le coût de gestion des recettes perçues par la douane ;
- d'accroître l'efficacité de la gestion des ressources humaines.

Pour la DGCCRF, les indicateurs font l'objet d'une publicité permanente sur l'intranet de la direction et d'une diffusion trimestrielle auprès de chaque responsable d'unité. Une application informatique est disponible pour permettre à chaque responsable d'assurer un suivi automatique en temps réel des résultats de son unité. Les 14 indicateurs définis permettent de mesurer l'efficacité socio-économique et la qualité du service, les objectifs fixés étant :

- d'assurer une couverture suffisante des différents secteurs d'activité;
- de surveiller le taux d'anomalies lors des contrôles et maintenir un bon impact de ces contrôles sur le comportement des acteurs ;
- d'optimiser le recensement des indices de pratiques anticoncurrentielles ;
- de mieux mesurer l'impact de la direction en matière de contentieux ;
- de garantir aux usagers une réponse rapide à leurs demandes.

Les indicateurs proposés de l'INSEE visent à la mesure de l'efficacité de la gestion, de la qualité du service et de l'efficacité socio-économique. Ils sont suivis à la même fréquence au plan local et au plan national et sont transmis par messagerie aux directeurs.

Ces indicateurs sont relatifs :

- à la collecte des prix ;
- à l'avancement et au suivi du recensement de la population ;
- au pilotage national de l'activité SIRENE ;
- à la collecte des données d'état civil ;
- aux actions de partenariats ;
- à la consultation par Internet des outils INSEE ;
- à l'enquête annuelle sur les effectifs des collectivités locales et des établissements publics locaux ;
- à la collecte des données d'enquêtes auprès des ménages.

B. LA MISE EN PLACE AU TITRE DE LA LOLF DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Les avant-projets annuels de performances proposés en annexe au présent projet de loi de finances pour les missions « gestion et contrôle des finances publiques », « stratégie économique et pilotage des finances publiques », « développement et régulation économiques » réemploient donc, en grande partie, et de manière justifiée, les indicateurs déjà disponibles dans un autre cadre.

Ils permettent aux directions des services financiers de confronter leurs indicateurs à l'esprit de la LOLF, de les comparer avec ceux des autres ministères et de les soumettre à l'examen critique du Parlement.

Pour beaucoup, ces indicateurs sont satisfaisants. Ils présentent l'avantage d'avoir déjà été « testés », utilisés par les gestionnaires, et pour certains améliorés sur le plan technique au fil des mois.

Compte tenu néanmoins des avantages comparatifs du Minéfi, la première version des projets annuels de performances reste quelque peu décevante. Le guide méthodologique pour l'application de la LOLF a visiblement été négligé.

1. Le choix d'un bon indicateur

Aux termes du guide méthodologique pour l'application de la LOLF, un bon indicateur doit être « ***pertinent pour apprécier les résultats obtenus, utile, solide, vérifiable*** ». Il doit être évidemment cohérent avec l'objectif, que celui vise l'efficacité socio-économique, la qualité de service ou l'efficience de la gestion.

Le guide conseille de **ne pas retenir les indicateurs « en valeur absolue »**¹ comme, par exemple, le nombre de déclarations de revenus par internet. Cet indicateur figure pourtant dans le projet annuel de performance du programme « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « gestion et contrôle des finances publiques »...

Pour garantir l'utilité des indicateurs, ceux-ci doivent pouvoir être **disponibles à intervalles réguliers, immédiatement compréhensibles et exploitables par les administrations concernées.**

¹ *Hors champ des services financiers, mais au sein de la mission « stratégie économique et pilotage des finances publiques » figurent aussi des indicateurs comme « nombre de directives dont la date limite de transposition a été dépassée en cours d'année » ou nombre de directives restant à transposer et dont la date de transposition est dépassée » sur lesquels le SGCI n'a, par ailleurs, pas une complète maîtrise.*

Enfin, l'indicateur doit évidemment être indépendant des aléas extérieurs. De ce point de vue, le taux d'intervention sur les recettes, qui figure dans le projet annuel de performance du programme « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « gestion et contrôle des finances publiques », dépend évidemment de la structure d'imposition, de la complexité de l'impôt, de l'évolution « spontanée » des recettes également, toutes choses qui ne dépendent pas directement des administrations fiscales. Si le taux d'intervention constitue une information utile au Parlement, il ne peut être utilisé comme indicateur pour rendre compte de la gestion des administrations fiscales, sauf précision méthodologique approfondie.

2. La nécessité d'harmoniser les indicateurs

Le projet annuel de performance du programme « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « gestion et contrôle des finances publiques » laisse cohabiter au sein d'un même objectif des indicateurs liés à la direction générale des impôts et d'autres concernant la DGCP.

Il n'est dès lors pas possible, pour l'indicateur « réalisation de gains de productivité » de laisser cohabiter deux tableaux de bord bâtis selon des méthodologies différents et pour lesquels la comparaison est dès lors impossible. Etait-ce là l'objectif ?

A contrario, la définition d'un indice synthétique commun à la DGI et à la DGCP relatif au niveau de mise en œuvre des engagements « pour vous faciliter l'impôt » constitue un axe de travail très pertinent.

3. Des éléments à préciser en ce qui concerne « les indicateurs de satisfaction »

Au sein du programme « stratégie économique et financière » de la mission « stratégie économique et pilotage des finances publiques » figure un indicateur « taux de satisfaction des membres des commission des finances, de l'économie générale et du plan des deux assemblées parlementaires ». De même, le programme « soutien des politiques économique, financière et industrielle » au sein de la mission « gestion et contrôle des finances publiques » fait figurer un indicateur relatif au taux de satisfaction des commanditaires des missions d'inspection ou un autre intitulé « mesure de la satisfaction des structures clientes notamment sur les délais de traitement des consultations juridiques ».

Dans le principe, ces indicateurs sont très pertinents. Il reste néanmoins à définir avec davantage de précision ce que doit recouvrir le taux de satisfaction pour pouvoir émettre un jugement avisé sur l'activité des services concernés.

4. Les insuffisances

Sur beaucoup d'indicateurs, votre rapporteur spécial émet des craintes liées aux délais qui seront nécessaires pour présenter les premières données chiffrées. Ainsi, les premières données seront pour beaucoup jointes au projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2007. Elles seront sans doute encore partielles à ce stade

Dans certains cas, les indicateurs ont visiblement été conçus avec rapidité, sans imagination. Il en est ainsi de l'indicateur « respect des étapes de la mise en œuvre de la LOLF » qui n'est peut être pas un élément suffisamment ambitieux pour juger des performances de la direction de la réforme budgétaire. **De même, certains indicateurs sont par trop quantitatifs, sans prise en compte de la qualité de la gestion.** Il en est ainsi de l'indicateur « nombre de télé procédures ».

Votre rapporteur spécial préfère ainsi des indicateurs synthétiques comme « au téléphone, une réponse précise à chacun des appels », certes plus ambitieux dans sa construction, mais qui permet de mieux rendre compte des efforts de performances des agents. Les gestionnaires du Minéfi n'ont-ils pas, dans leurs documents internes, voulu rebaptiser Bercy en « ministère de la performance » ?

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

Le chapitre 39-01, article 20, « *programme « régulation et sécurisation des échanges de biens et services – direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes »* » a vu sa dotation majorée à titre non reconductible de 1.000 euros.

Le chapitre 39-06 « *programme juridictions financières* » a vu sa dotation majorée à titre non reconductible de 300.000 euros répartis entre 150.000 euros sur l'article 30 « *expertise économique et financière à la disposition des pouvoirs publics* » et 150.000 euros sur l'article 40 « *soutien aux activités de contrôle et gestion des juridictions financières* ».

II. ARTICLE 73 SEPTIES : RECRUTEMENT COMPLÉMENTAIRE DE CONSEILLERS DE CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du gouvernement tendant à prolonger jusqu'au 31 décembre 2010 la période pendant laquelle il peut être procédé au recrutement complémentaire de conseillers de chambre régionale des comptes.

L'article 31 de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes avait en effet autorisé un tel recrutement complémentaire jusqu'au 31 décembre 2004. Il est donc proposé de proroger de six années cette possibilité afin de répondre à un besoin de magistrats supplémentaires.

Il pourra être procédé à ce recrutement, sur proposition du Premier président de la Cour des comptes, dans les conditions prévues par la loi du 31 décembre 2001 précitée. Le nombre de postes pourvus à ce titre ne pourra excéder de plus de 50 % le nombre de postes offerts chaque année au titre du recrutement statutaire.

Le concours est ouvert aux fonctionnaires et autres agents publics civils ou militaires de catégorie A ou assimilé, justifiant de sept ans de services publics effectifs, dont trois ans effectifs dans la catégorie A, au 31 décembre de l'année du concours. Il est aussi ouvert aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux titulaires de l'un des diplômes exigés pour se présenter au concours externe d'entrée à l'Ecole nationale d'administration.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 28 octobre 2004, sous la présidence de M. Denis Badré, vice président, la commission des finances a procédé à l'**examen des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : Services financiers**, sur le **rapport de M. Bernard Angels, rapporteur spécial.**

A titre liminaire, **M. Bernard Angels, rapporteur spécial,** a remarqué que moins de 50 % des réponses à son questionnaire budgétaire lui étaient parvenues avant la date butoir fixée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il a ensuite rappelé que les services financiers constituaient le principal des quatre fascicules budgétaires du bleu « économie, finances et industrie » et représentaient 74 % des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005 au titre de ce ministère. Il a souligné les deux principales caractéristiques du budget des services financiers, budget de fonctionnement à 96 % d'une part, contrairement aux budgets de l'industrie ou du commerce et de l'artisanat qui associaient intervention, investissement et fonctionnement, budget de services déconcentrés d'autre part, les services extérieurs de la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale des impôts occupant, en effet, 54,6 % des crédits.

En ce qui concerne le budget 2005, M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a montré que la légère progression des crédits des services financiers s'inscrivait au sein d'un budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en diminution. Il a observé que les crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie diminuaient, en effet, de 1,1 % à périmètre constant. Il a souligné que 2.262 postes budgétaires étaient supprimés en 2005, soit 1,3 % des effectifs du ministère. Il a remarqué que ce chiffre correspondait globalement au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, Bercy étant ainsi un des seuls ministères à se voir appliquer un taux de non-remplacement des départs à la retraite aussi élevé.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a ensuite montré que les crédits des services financiers progresseraient de 0,98 % en 2005 et que les dépenses de fonctionnement des services financiers, qui représentaient 96 % du total, connaîtraient une évolution modérée en 2005, avec une hausse de 0,74 %. Il a noté, pour s'en féliciter, la priorité budgétaire donnée comme les années précédentes aux dépenses informatiques. Il a expliqué que les grands programmes informatiques mobiliseraient une enveloppe de crédits de paiement en hausse de + 21,57 % pour le nouveau système d'information des administrations fiscales Copernic et de + 1,07 % pour l'ensemble du programme « gestion publique », porteur notamment du projet Hélios relatif

au secteur public local. Il a indiqué que, parmi les directions des services financiers, les deux grandes directions, la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique connaîtraient pour la première fois en loi de finances initiale une diminution de leurs crédits en valeur.

Il a jugé que le budget des services financiers pour 2005 traduisait une accentuation de l'effort de limitation de la dépense. Il a rappelé que les précédentes législatures avaient montré une grande maîtrise dans l'évolution des crédits de Bercy, les effectifs ayant été stabilisés depuis plusieurs années, mais fait observer que, depuis deux ans cependant, Bercy, avec le ministère de l'agriculture, de l'écologie et de l'équipement avait une « quasi-exclusivité » dans la maîtrise de la dépense prônée par l'actuel gouvernement. Il a regretté que les réductions d'effectifs se concentrent également sur ce ministère, soulignant que la recherche d'économies était systématique et que la gestion 2003 avait été, dans ce contexte, particulièrement douloureuse. Il a fait valoir que les annulations de crédits avaient porté sur un montant de crédits de paiement de 363 millions d'euros soit 16,5 % des crédits votés hors personnel, les directions sous contrats de performances n'ayant pas été exemptées de l'effort de régulation.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a expliqué comment le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie cherchait à mobiliser d'importants gains de productivité, en pratiquant une « réingénierie » des processus administratifs, et en investissant massivement dans l'informatique. Il a indiqué que les crédits informatiques représentaient 6 % du budget total à Bercy, contre 0,9 % pour l'Etat dans son ensemble. Au-delà de l'effort de rationalisation des structures, il a souligné qu'un accent très particulier, contesté dans plusieurs parties du territoire, était mis sur la diminution du nombre d'implantations territoriales des services financiers. Il a souhaité à ce sujet que la commission des finances du Sénat auditionne le secrétaire général du ministère pour obtenir des éclaircissements sur l'évolution du réseau rural. Il a rappelé que, selon le Cour des comptes, près de 1.200 opérations de réorganisation des services déconcentrés étaient en cours sur la période 2003-2005.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a considéré que l'effort de limitation de la dépense ne pouvait aller sans une recherche d'amélioration des performances du ministère. Il a jugé cette amélioration de service manifeste, grâce notamment à la signature par la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale des impôts de contrats de performance, dont ces directions rendaient compte chaque année dans un rapport annuel de performance. Il a rappelé que la commission des finances avait d'ailleurs entendu le directeur général des impôts à ce sujet en juillet 2004. Il a montré qu'au-delà de l'amélioration de la qualité de service se posait la question de la mesure de la performance et fait remarquer qu'en ce domaine, avant même l'intervention de la LOLF, Bercy disposait d'une antériorité certaine grâce aux procédures de contractualisation dans lesquelles étaient entrées depuis des

mois, voire des années, la Direction des relations économiques extérieures (DREE), la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique.

En ce qui concerne les indicateurs inclus dans les avant-projets de performances annexés au présent projet de loi de finances, **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a souligné qu'ils permettaient aux directions des services financiers de confronter leurs indicateurs à l'esprit de la LOLF, de les comparer avec ceux des autres ministères et de les soumettre à l'examen critique du Parlement. Il a jugé ces indicateurs, pour beaucoup, satisfaisants puisqu'ils présentaient l'avantage d'avoir déjà été « testés », utilisés par les gestionnaires, et pour certains améliorés sur le plan technique au fil des mois. Compte tenu des avantages comparatifs du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il s'est avoué néanmoins quelque peu déçu par la première version des projets annuels de performances, le guide méthodologique pour l'application de la LOLF ayant visiblement été négligé. Alors que les indicateurs « en valeur absolue » étaient déconseillés par ce guide, il a regretté que la mission « gestion et contrôle des finances publiques » en emploie. Il a, par ailleurs, observé que certains indicateurs, comme celui relatif au taux d'intervention sur les recettes, dépendaient évidemment de la structure d'imposition, de la complexité de l'impôt, de l'évolution « spontanée » des recettes également, toutes choses n'étant pas directement du ressort des administrations fiscales. Il a également souhaité que direction générale de la comptabilité publique et direction générale des impôts, lorsque ces directions concourraient aux mêmes objectifs, harmonisent leurs indicateurs.

En conclusion, en ce qui concerne la LOLF, **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, s'est déclaré convaincu que la structuration du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en différentes missions rendrait ses actions plus compréhensibles et son budget plus lisible qu'aujourd'hui. En ce qui concerne les « fameux » indicateurs de performance, il a appelé à une réflexion complémentaire pour permettre au Parlement de disposer de tableaux de bord fiables au sujet d'un ministère dont il s'est plu à relever qu'il s'était rebaptisé ministère de la performance.

Un large débat s'est alors engagé.

En réponse à **M. Alain Lambert**, **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, s'est déclaré satisfait par la structuration en trois grandes missions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il a indiqué que le taux de réponse cette année à son questionnaire budgétaire était inférieur à celui de l'an passé. Il a développé son analyse sur la nécessité d'harmoniser les indicateurs de performances de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique en montrant que, dans le programme « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » figuraient, au sein du même objectif « réalisation de gains de productivité »

deux indicateurs, l'un de la direction générale des impôts, l'autre de la direction générale de la comptabilité publique, construits selon des méthodologies différentes.

S'agissant du faible taux de réponse aux questionnaires budgétaires désormais prévus par l'article 49 de la LOLF, **M. Denis Badré, président**, a rappelé qu'il appartenait à chaque rapporteur spécial de « relancer » les ministères et, qu'en tout état de cause le président de la commission était disponible pour appuyer, si besoin était, de telles démarches.

En réponse à **M. Jean-Jacques Jégou**, qui s'était par ailleurs félicité de la qualité de sa présentation, **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il était acquis à l'idée d'une modernisation des emplois du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, grâce notamment à l'informatisation, et que celle-ci pouvait conduire à une réduction du nombre d'emplois les moins qualifiés. Il a souhaité, cependant, qu'une vision d'ensemble soit adoptée sur la question des effectifs.

Avec **Michel Moreigne, M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a souhaité, au sujet du réseau rural de la direction générale de la comptabilité publique, sans être partisan du statu quo, que soit pratiquée la concertation et que les principes de continuité et d'égalité devant les services publics soient préservés.

Enfin, en réponse à **M. Gérard Longuet**, il a convenu que le paiement des impôts au guichet était devenu marginal en raison du développement du prélèvement automatique et de la mensualisation

A l'issue de cette présentation, la commission des finances a **réservé sa décision sur les crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie jusqu'à l'examen des crédits du commerce extérieur.**

Réunie le **jeudi 28 octobre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis**, président, elle a décidé, à l'issue de l'examen des crédits du commerce extérieur, de **proposer au Sénat l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.**

Réunie à nouveau le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, et a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 73 septies (nouveau) rattaché.**

ANNEXE : LES CREDITS DU MINÉFI SELON LA LOLF

A compter de 2006, les crédits du Minéfi seront présentés en 8 missions, dont 5 propres au Minéfi et 3 autres à caractère interministériel.

Au sein de chaque mission, les crédits seront regroupés en programmes, construits en regroupant les directions qui concourent à une même politique et à l'intérieur desquels les crédits seront très largement fongibles. Au Minéfi, il existe 21 programmes (17 de crédits limitatifs et 4 de crédits évaluatifs).

I. LES CINQ MISSIONS MINISTÉRIELLES :

La mission « stratégie économique et pilotage des finances publiques » regroupe 2 programmes :

- le programme « stratégie économique et financière » (prévisions et analyses préparant la décision, élaboration de la législation fiscale, politique des finances publiques et réforme budgétaire, politique financière et négociation économique et financière, construction économique de l'Europe et gouvernance économique) ;

- le programme de « statistiques et études économiques » (infrastructure statistique, information sur les entreprises et synthèses économiques, information démographique et sociale, formation).

La mission « gestion et contrôle des finances publiques » comprend 3 programmes :

- la « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » (assiette et recouvrement des recettes fiscales, gestion financière de l'État et des collectivités locales, pensions publiques...) ;

- les « juridictions financières » (Cour des comptes et chambres régionales des comptes) ;

- le « soutien des politiques économique, financière et industrielle » (fonctions transversales relatives à la gestion du ministère, notamment respect du droit et communication, expertises, audits, évaluations et contrôles...).

La mission « engagements financiers de l'État » se compose de 5 programmes issus des charges communes :

- 2 de crédits évaluatifs correspondant notamment aux charges de la dette et trésorerie de l'Etat et aux appels en garantie de l'Etat ;

- 3 de crédits limitatifs (épargne, majorations de rentes, versements à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)).

La mission « remboursements et dégrèvements » fait l'objet de deux programmes de crédits évaluatifs, distinguant les opérations sur impôts nationaux et sur impôts locaux.

La mission « développement et régulation économiques » regroupe quatre programmes :

- le programme de « Développement des entreprises » (politique énergétique, création d'un environnement favorable au développement des PME, du commerce de l'artisanat, des entreprises industrielles...)

- le programme de « contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel » exercés par les DRIRE et la DGSNR ;

- le programme de « régulation et de sécurisation des échanges de biens et de services » (protection du consommateur, maîtrise et régulation des flux de marchandises, protection de l'espace national et européen...). Les autorités administratives indépendantes qui sont dans le périmètre budgétaire du Minéfi et qui participent aux finalités de ce programme (Conseil de la concurrence, Autorité de régulation des télécommunications et Commission de régulation de l'énergie) y figurent également ;

- le programme « passifs financiers miniers » retrace les conséquences financières de la responsabilité de l'Etat pour les dommages et la prévention des risques consécutifs à l'exploitation minière.

II. LE MINÉFI PARTICIPERA ÉGALEMENT À 3 MISSIONS INTERMINISTÉRIELLES :

- « l'aide publique au développement », avec le programme « aide économique et financière au développement » ;

- la « recherche et enseignement supérieur » avec les crédits de « recherche industrielle » et de « recherche dans le domaine de l'énergie » ;

- les « régimes sociaux et de retraite » avec 2 programmes :

- « régime social des mineurs » (versements au fonds de retraite des mineurs) ;

- « régimes de retraite de la SEITA, de l'Imprimerie nationale et divers ».

III. LES RESPONSABLES DE PROGRAMME AU MINÉFI

Au Minéfi, le Secrétaire général animera et coordonnera l'action de l'ensemble des directeurs de programme et des directeurs fonctionnels au sein d'un comité stratégique qu'il présidera.

Liste des responsables de programme

Programmes du budget général	Responsable désigné
- Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local - Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	Secrétaire général
Juridictions financières	Premier Président de la Cour des comptes
Soutien des politiques économique, financière et industrielle	Directeur du personnel, de la modernisation et de l'Administration
Charges de la dette et trésorerie de l'Etat (<i>crédits évaluatifs</i>)	Directeur du Trésor
Appels en garantie de l'Etat (<i>crédits évaluatifs</i>)	
Epargne	
Aide économique et financière au développement	
Dégrèvements et remboursements d'impôts d'Etat (<i>crédits évaluatifs</i>)	Directeur Général des Impôts
Dégrèvements et remboursements d'impôts locaux (<i>crédits évaluatifs</i>)	
Développement des entreprises	Vice-Président du Conseil général des mines
Passifs financiers miniers	Directeur général de l'énergie et des matières premières
Recherche dans le domaine de l'énergie	
Recherche industrielle	
Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	Directeur Général des Entreprises
Stratégie économique et financière	Directeur de la Prévision et de l'Analyse Economique
Statistiques et études économiques	Directeur général de l'INSEE
Régime social des mines	Chef de service de la direction du budget
Majorations de rente	
Versements à la CNAF	
Régimes de retraite de la SEITA, de l'imprimerie nationale et divers	
<i>Budget annexe des monnaies et médailles</i>	<i>Directeur des monnaies et médailles</i>

Réunie le **jeudi 28 octobre 2004**, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à l'**examen des crédits** des services financiers, sur le **rapport de M. Bernard Angels, rapporteur spécial**.

Réunie le **jeudi 28 octobre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis**, président, elle a décidé, à l'issue de l'examen des crédits du commerce extérieur, de **proposer au Sénat l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**.

Réunie à nouveau le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, et a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 73 septies (nouveau) rattaché**.