

N° 99

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

## 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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 14

**GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES**

*(Compte spécial : prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*

*Compte spécial : avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics)*

*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 Beaufils, 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 Jégou, 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<sup>ème</sup> législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499**

**Sénat : 98 (2005-2006)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>CHAPITRE I : LA MISSION « GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES » .....</b>	<b>7</b>
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....</b>	<b>7</b>
A. LA PRINCIPALE MISSION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, EN CRÉDITS ET EN EFFECTIFS.....	7
B. DEUX PROGRAMMES D'INÉGALE IMPORTANCE.....	7
C. LES OBJECTIFS POURSUIVIS AU TITRE DE L'EXERCICE 2006.....	8
<b>II. PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL » .....</b>	<b>11</b>
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	11
B. UNE STRUCTURATION EN ACTIONS EXTRÊMEMENT LISIBLE.....	12
C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS .....	15
D. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME.....	18
<b>III. PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET INDUSTRIELLE » .....</b>	<b>23</b>
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	23
B. LA STRUCTURATION EN ACTIONS.....	24
C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS .....	25
D. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS.....	27
<b>CHAPITRE II : LES COMPTES SPÉCIAUX RATTACHÉS À LA MISSION .....</b>	<b>29</b>
<b>I. COMPTE SPÉCIAL « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » .....</b>	<b>29</b>
A. UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS QUI PREND LE RELAIS DES COMPTES D'AVANCES N° 903-59 ET DU COMPTE DE PRÊT N° 903-05 .....	29
B. LES ACTIONS ET LES OBJECTIFS.....	30

<b>II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS »</b> .....	33
A. UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS QUI PREND LE RELAIS DU COMPTE D'AVANCES N° 903-58.....	33
B. DEUX ACTIONS .....	34
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	37
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	39

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- **Au 10 octobre 2005, date limite fixée par la LOLF, votre rapporteur spécial avait reçu moins de 5 % des réponses à son questionnaire budgétaire**, ce qui a donné lieu à un courrier de « relance » de l'ensemble des rapporteurs spéciaux « du ressort de Bercy » à M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Votre rapporteur spécial a reçu très tardivement les réponses à son questionnaire budgétaire. S'il prend acte des excuses qui lui ont été adressées en raison de ce retard, il espère que les règles posées par la LOLF seront mieux respectées l'an prochain par un ministère, maître d'œuvre de la performance et de la réforme de l'Etat, qui doit donc être exemplaire dans l'application de celle-ci.

- En ce qui concerne la définition des objectifs et des performances, **le Minéfi, et notamment les administrations financières qui concourent à la présente mission, bénéficie d'une réelle avance liée aux contrats « objectifs-moyens » ou contrats « de performance » mis en place au cours des dernières années**. Il est temps que ces contrats puissent être conclus par d'autres ministères que le seul Minéfi.

- **Les procédures d'intéressement des personnels à la performance appellent une stratégie claire, et si possible partagée par les agents du ministère**. Aux primes pour sujétions particulières se sont ajoutés des primes individuelles « au mérite » pour les principaux cadres du ministère en 2004. Lors du comité technique paritaire ministériel du 28 juin 2004 a été décidée l'attribution d'une prime collective de performance de 400 euros pour un nombre limité d'agents, en 2005. Le comité technique paritaire ministériel du 7 juillet 2005 a donné lieu au lancement d'un nouveau mécanisme d'intéressement de tous les agents aux résultats de leur direction. Lorsqu'une direction atteindra ses objectifs, l'ensemble de ses agents bénéficiera d'un intéressement forfaitaire, d'un montant maximum de 150 euros. Ces évolutions donnent le sentiment à votre rapporteur spécial **qu'il est difficile d'intéresser les agents à la modernisation de Bercy**. En témoigne l'initiative de la direction générale des impôts de créer une médaille destinée à ses agents qui « *ont joué un rôle particulier dans la réussite de réformes* ». En matière de « rémunération au mérite », la lisibilité, la clarté et l'acceptation par les agents doivent être de mise pour réussir toute réforme.

- La retenue à la source, qui fait l'objet d'un avis favorable de l'actuel ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, sans qu'aucune mise en œuvre ne soit envisagée, est une des pistes à étudier dans le cadre de la réforme des administrations fiscales. Elle correspond à un véritable « projet de société ».



## CHAPITRE I : LA MISSION « GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES »

### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

#### *A. LA PRINCIPALE MISSION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, EN CRÉDITS ET EN EFFECTIFS*

La mission « gestion et contrôle des finances publiques » constitue la principale mission, en termes budgétaires, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie<sup>1</sup> (Minéfi) puisqu'elle représente 78,6 % du plafond d'emplois du ministère (173.959 emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT)). Elle constitue le « cœur de métier régalién » de Bercy, lié au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses de l'Etat.

Elle représente :

1. En termes d'emplois :

**136.754 emplois autorisés en équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, soit 5,8 % du plafond global des autorisations d'emplois.

2. En termes de crédits budgétaires et fonds de concours :

- **9,03 milliards d'euros d'autorisations d'engagement**, soit 3,28 % du total des autorisations d'engagement (AE) des missions ;

- **8,82 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)**, soit 3,3 % du total des CP des missions, correspondant, à hauteur de 79 %, à des dépenses de personnel du titre 2.

Ces crédits seront complétés en cours d'exécution par un montant limité de fonds de concours, détaillés dans la présentation par programme.

#### *B. DEUX PROGRAMMES D'INÉGALE IMPORTANCE*

La mission « gestion et contrôle des finances publiques » regroupe **deux programmes** d'inégale importance en termes de crédits :

- le programme « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » (programme 156), doté de 8,1 milliards d'euros, représente 92 % des crédits de paiement (CP) de la mission ;

- le programme « conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » (programme 218), doté de 715 millions d'euros, constitue le programme « soutien » de l'ensemble des missions rattachées au

---

<sup>1</sup> Outre la mission « engagements financiers de l'Etat », trois missions ministérielles sont rattachées au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : « développement et régulation économiques », « gestion et contrôle des finances publiques » et « stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il représente 8 % des crédits de paiement (CP) de la mission.

**Présentation des crédits par programme à périmètre courant**

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2006 (3)	Total 2006 (2) +(3)
	Ouverts en LFI 2005 (1)	Demandés pour 2006 (2)	Variation 2006/2005 (2) / (1)		
156 Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	7.831,2	8.100,2	3,43%	9,3	8.109,5
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>6.368,6</i>	<i>6.602,1</i>	<i>3,67%</i>		<i>6.602,1</i>
218 Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	691,3	715,4	3,49%	6,0	721,4
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>334,0</i>	<i>358,5</i>	<i>7,34%</i>		<i>358,5</i>
<b>Mission "Gestion et contrôle des finances publiques"</b>	<b>8.522,5</b>	<b>8.815,6</b>	<b>3,44%</b>	<b>15,3</b>	<b>8.830,9</b>
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>6.702,6</i>	<i>6.960,6</i>	<i>3,85%</i>		<i>6.960,6</i>

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « gestion et contrôle des finances publiques »

En euros courants, les crédits de fonctionnement des deux programmes de la mission « gestion et contrôle des finances publiques » sont **en baisse de 5,5 %**, soit en euros constants, une baisse de plus de 7 %. Les **efforts de productivité** réalisés sur les deux programmes sont poursuivis et même accélérés par rapport aux années antérieures. On note une réduction de 2.077 du nombre des ETPT sur le programme 156, soit une baisse des effectifs de 1,6 % par rapport à l'exercice précédent et une suppression de 342 ETPT sur le programme 218. Cette accentuation de l'effort de productivité va de pair avec un objectif, affiché par les responsables de la mission, d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers du service public de l'impôt et de celui responsable de l'exécution et de la comptabilisation de la dépense.

**C. LES OBJECTIFS POURSUIVIS AU TITRE DE L'EXERCICE 2006**

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie entend poursuivre quatre objectifs majeurs en 2006 au titre de sa mission « gestion et contrôle des finances publiques » :

- **faciliter l'impôt**, en progressant vers un interlocuteur unique, tant pour les particuliers que pour les entreprises (y compris les PME), et en améliorant de manière plus globale la qualité des services rendus, avec notamment l'ambition d'atteindre **10 millions de télédéclarations de l'impôt sur le revenu en 2006** ;

- **améliorer la qualité des comptes de l'Etat et des collectivités territoriales**, en réduisant par exemple le nombre de jours-anomalies constatés dans la comptabilité de l'Etat, et grâce au déploiement, en 2006, du programme Hélios, visant à accroître l'offre de service proposée aux collectivités locales en matière comptable ;

- **avoir une gestion plus efficiente des moyens**, en améliorant les conditions dans lesquelles les administrations relevant de la présente mission exercent leurs actions, ce qui est mesuré notamment par l'évolution du taux d'intervention en matière fiscale et la mesure de la productivité, avec, pour cette dernière, une croissance prévue de 2,5 % en 2006 après 2 % en 2005. Une optimisation des fonctions support est recherchée, passant notamment par la rationalisation des implantations immobilières du ministère ;

- **moderniser la gestion de ses ressources humaines** en développant une gestion plus qualitative et individualisée des agents, ce dont doit témoigner l'existence, par exemple, d'indicateurs relatifs à la part des agents qui bénéficient d'entretiens d'évaluation-notation ou qui suivent des formations (notamment pour les agents de catégorie C), et en progressant dans l'accélération des délais de traitement des dossiers de pension.

\*  
\*   \*   \*

Après avoir présenté le volume budgétaire de la mission, et les objectifs globaux qui lui sont assignés, et qui seront déclinés dans des « contrats de performances », conclus pour trois ans entre les grandes directions à réseau du Minéfi (direction générale des impôts, direction générale de la comptabilité publique, direction générale des douanes et des droits indirects) et la direction du budget, votre rapporteur spécial examine ci-après, dans le présent rapport spécial, programme par programme, la pertinence des indicateurs cibles proposés pour l'exercice 2006 au Parlement. **La présentation de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », grâce à l'avance prise par le Minéfi en matière de « contrats objectifs – moyens » puis de « contrats de performances » permet un débat réel sur les objectifs, et les performances réalisées, en fonction des moyens substantiels mis en œuvre en ce qui concerne les investissements informatiques.**



## II. PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »

Les crédits du programme 156 « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » représentent 8,3 milliards d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 8,1 milliards d'euros de crédits de paiement, dont 6,6 milliards d'euros de dépenses de personnel (titre 2). Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 131.541, contre 133.826<sup>1</sup> pour l'exercice 2005.

Au titre des dépenses fiscales sont inscrits cinq dispositifs, dont les plus coûteux pour les finances publiques sont la réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés (35 millions d'euros estimés en 2006) et la **réduction d'impôt pour télédéclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique**, créée à l'initiative de votre commission des finances, par l'article 36 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, dont le montant a été porté à 20 euros par l'article 4 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 (50 millions d'euros en 2005, estimation de 105 millions d'euros pour 2006).

En outre, les crédits des fonds de concours rattachés au programme 156 font l'objet d'une prévision de 9,3 millions d'euros.

### A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Le programme 156 « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » a **pour principal objet le calcul de l'assiette, le recouvrement et le contrôle des recettes de l'Etat, des collectivités territoriales ou de celles versées à l'Union européenne, le paiement des dépenses publiques et la tenue des comptes publics**. Il est mis en œuvre, au sein du Minéfi, par les directions générales des impôts (DGI), de la comptabilité publique (DGCP), des douanes et droits indirects (DGDDI, pour ses missions fiscales), ainsi que par le service des pensions. Le responsable du programme 156 est le secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Jean Bassères. Ce choix montre à l'évidence la difficulté de choisir un directeur d'une direction à réseau, (directeur général des impôts ou directeur général de la comptabilité publique) comme chef de file du programme. Le choix d'un tiers aurait ajouté un nouveau poste dans la hiérarchie du ministère, ce qui n'apparaissait pas nécessaire. Le choix du secrétaire général comme responsable de programme ouvre la perspective d'une vision plus collégiale dans la gestion des deux directions à réseau de Bercy, et à une répartition plus fonctionnelle de chacune de leurs missions.

Les directions financées par ce programme mettent par ailleurs également en œuvre d'autres programmes, notamment ceux des missions

---

<sup>1</sup> Estimation du Minéfi.

« remboursements et dégrèvements », « pensions », « avances aux collectivités territoriales » et « prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Le programme ne comporte pas moins de 266 budgets opérationnels de programme (BOP), qui se décomposent en 4 BOP centraux et 262 BOP déconcentrés (130 BOP pour la DGI, 115 pour la DGCP et 17 pour la DGDDI). 337 unités opérationnelles (UO) mettront en œuvre ces 266 BOP. Le responsable de programme a ainsi fait le **choix d'une très large déconcentration de ses budgets opérationnels**, ce qui réduira d'autant, *a priori*, la portée de la fongibilité asymétrique pour les responsables locaux.

### ***B. UNE STRUCTURATION EN ACTIONS EXTRÊMEMENT LISIBLE***

Le programme est structuré en neuf missions. Les actions 1 à 4 sont relatives à la fiscalité. Elles privilégient une **approche fondée sur les catégories d'usagers** plutôt que la conception traditionnelle distinguant les opérations d'assiette, de recouvrement et de contrôle, basée sur une distinction parfois artificielle entre les ordonnateurs et les comptables. Elles s'appuient ainsi, lorsqu'il y a lieu, sur plusieurs services ou directions. Elles induisent, dans certains cas, des **transferts de compétences entre directions, comme celle du recouvrement de la taxe professionnelle et de la taxe foncière des entreprises de la DGCP vers la DGI (préparation du transfert en 2006, transfert effectif en 2008)**. Elles sont donc porteuses d'une **rationalisation des structures du Minéfi**. Chaque action intègre dans ces finalités la nécessité d'une gestion « au meilleur coût ».

Les actions 5 à 9 concernent la gestion financière et comptable.

#### Action n° 1 : fiscalité des grandes entreprises (55,5 millions d'euros)

Cette action vise à assurer l'assiette et le recouvrement, au meilleur coût, des principaux impôts d'Etat et impositions locales dus par les grandes entreprises en leur proposant un **interlocuteur fiscal unique**, la direction des grandes entreprises (330 agents). Celle-ci est l'interlocuteur unique des quelques 35.000 entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 400 millions d'euros. Elle a assuré en 2004 la collecte de 32 % de l'ensemble des recettes de TVA. Le contrôle fiscal des grandes entreprises relève de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI, 500 agents).

#### Action n° 2 : fiscalité des petites et moyennes entreprises (1.714 millions d'euros)

Cette action a pour finalité la réalisation de l'assiette et le recouvrement des impôts d'Etat et des impôts locaux dus par les PME, au meilleur coût, et la facilitation des démarches de celles-ci. La création de cette action est sous-tendue par la volonté de créer, comme pour la direction des grandes entreprises, mais de manière plus déconcentrée, un service fiscal unique pour les PME, par un rapprochement des centres et des recettes des

impôts. La réforme était achevée au 1<sup>er</sup> janvier 2005 dans 44 directions et 75 % des sites, **le rapport annuel de performances 2004 indiquant, sans en préciser les raisons, un important retard dans la réorganisation des services dans le département des Côtes d'Armor** (achèvement de la réforme inférieur à 33 % au 1<sup>er</sup> janvier 2005). En tout état de cause, l'interlocuteur fiscal unique pour les PME est compétent pour la tenue des fichiers, les travaux d'assiette des impôts professionnels, le recouvrement de la TVA et de l'impôt sur les sociétés. Parallèlement ont été pris des engagements de qualité de service dans le cadre du programme « pour vous faciliter l'impôt ». L'amélioration des services en ligne, grâce à la modernisation du système d'information des administrations fiscales (COPERNIC), constitue un axe de travail prioritaire, qui a été mené de manière progressive.

Action n° 3 : fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale (1.959,8 millions d'euros)

Cette action vise à réaliser l'assiette, le recouvrement et le contrôle des impôts dus par les particuliers, tout en favorisant leurs démarches, et en optimisant les coûts de gestion des impôts. A ce stade, cette action correspond à la fois à des services de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, qui, sans envisager un rapprochement permettant de créer le même interlocuteur fiscal unique que pour les entreprises, s'organisent afin de gérer les impôts des particuliers de « manière consolidée » (engagements communs de qualité de service dans le cadre du programme « pour vous faciliter l'impôt »). L'aboutissement du programme COPERNIC devrait permettre de créer, du moins en ligne, un interlocuteur fiscal unique, avec un identifiant fiscal unique.

Action n° 4 : fiscalité des marchandises et des moyens de transport (50,1 millions d'euros)

Cette action a pour finalité le recouvrement des droits et taxes perçus par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) pour le compte de l'Etat (12 % des recettes budgétaires de l'Etat), de l'Union européenne et des collectivités territoriales (environ 20 % du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers sont affectés aux départements). La DGDDI recouvre les accises (64,5 % des recettes encaissées par cette direction en 2004) et les droits de douane ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée des produits importés (30,5 % de ses recouvrements). Seule une part minoritaire des crédits de la DGDDI est retracée dans cette action, correspondant à ses missions fiscales, l'autre part relevant de la mission « développement et régulation économiques ».

Action n° 5 : gestion financière de l'Etat hors fiscalité (468,1 millions d'euros)

Cette action correspond au rôle du Trésor public dans le recouvrement des recettes non fiscales de l'Etat (exemple des amendes et condamnations pécuniaires), dans le paiement des dépenses de l'Etat et dans l'établissement de sa comptabilité. La LOLF est amenée à modifier très

profondément l'exercice de ces deux dernières missions, en introduisant une logique de concertation entre ordonnateurs et comptables (« contrôle partenarial »), et en réalisant des comptes susceptibles d'être certifiés par la Cour des comptes.

Action n° 6 : gestion des pensions (66 millions d'euros)

Cette action constitue une action spécifique, liée au paiement d'une dépense spécifique de l'Etat : les pensions. Dans la perspective d'une transition démographique liée au départ en retraite d'un nombre croissant d'agents, cette action vise à traiter un volume croissant de dossiers, de manière rapide, sans omettre un nécessaire contrôle des droits à retraite.

Action n° 7 : gestion financière du secteur public local hors fiscalité (1.262,1 millions d'euros)

Les comptables du Trésor public, du réseau de la direction générale de la comptabilité publique, tiennent les comptes de 110.000 collectivités territoriales et établissements publics locaux. Ils accomplissent leurs missions dans 3.000 trésoreries, dont 540 spécialisées sur le secteur public local. La modernisation de leur métier est liée à la mise en oeuvre du système d'information Hélios, déployé progressivement depuis 2005.

Action n° 8 : gestion des fonds déposés (72,8 millions d'euros)

Le recentrage des activités du Trésor public, avec la cessation de la tenue de comptes de dépôts de fonds des particuliers fin 2001 et l'arrêt de la distribution des produits de la compagnie nationale de prévoyance (CNP), a rendu cette action un peu marginale : elle est consacrée à la gestion des fonds des organismes soumis à une obligation de dépôts de fonds au Trésor et à la clientèle de la Caisse des dépôts et consignations.

Action n° 9 : soutien (2.451 millions d'euros)

Cette action comporte tout d'abord les crédits correspondant à des dépenses transversales. Elle inclut ainsi le programme COPENIC, commun à la DGI et à la DGCP, et s'appliquant aux trois premières actions fiscales du présent programme. Elle regroupe en outre les dépenses indivises mises en oeuvre dans les réseaux de la DGI et de la DGCP sur les titres 3 et 5 liées aux locaux, au fonctionnement des services, aux frais de justice ou aux dépenses informatiques. Cette action est répartie en comptabilité analytique entre les différentes actions, et principalement les actions 2 et 3.

**Répartition du programme 156 par actions avant et après ventilation  
des crédits de soutien du programme et des crédits polyvalents provenant d'autres missions<sup>1</sup>**

**Crédits de paiement par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1. Fiscalité des grandes entreprises	55,5	0,7%	79,1	0,9%
2. Fiscalité des PME	1714,3	21,2%	2553,2	30,3%
3. Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	1959,8	24,2%	2889,2	34,3%
4. Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	50,1	0,6%	66,1	0,8%
5. Gestion financière de l'Etat hors fiscalité	468,1	5,8%	664,6	7,9%
6. Gestion des pensions	66,0	0,8%	90,0	1,1%
7. Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1262,1	15,6%	1791,2	21,3%
8. Gestion des fonds déposés	72,8	0,9%	108,2	1,3%
9. Soutien	2451,5	30,3%	181,1	2,2%

*Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « Gestion et contrôle des finances publiques »*

**C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS**

**Les crédits relevant du présent programme sont à 81,4 % des crédits de personnel.**

La variation des effectifs entre l'exercice 2005 et 2006 est de - 2.285 ETPT, correspondant à :

- des **suppressions d'emplois pour 1.950 ETPT (soit 34 % des 5.752 départs à la retraite des agents en ETPT prévus en 2006) ;**

- des créations d'emplois, à hauteur de 15 ETPT (action 6), pour le contrôle des informations communiquées aux fonctionnaires dans le cadre du programme CIR (compte individuel de retraite) ;

- une clarification des mises à disposition des fonctionnaires de l'Etat auprès des organismes tiers : - 142 ETPT sur le programme ;

<sup>1</sup> En logique analytique, les crédits du programme 218 de la présente mission, qui constitue le programme « soutien » du Minéfi, et du programme « gestion et contrôle des finances publiques, abondent les dépenses des différentes actions du présent programme. Il en est de même, pour la seule action 4, de dépenses polyvalentes de la DGDDI, réparties au prorata des effectifs ayant une action en matière de fiscalité (784 agents sur 15.358), correspondant aux dépenses de soutien du programme « régulation et sécurisation des échanges de biens et de services » de la mission « développement et régulation économique ».

- des transferts vers les juridictions financières (- 212 ETPT) et les services généraux du Premier ministre (- 11 ETPT) ;

- des transferts en provenance du ministère de l'intérieur au titre des délégations régionales au commerce et à l'artisanat (DRCA) : + 15 ETPT<sup>1</sup>.

**Cette diminution des effectifs correspond à une diminution des crédits du programme de 75,32 millions d'euros** (dont 12,14 millions d'euros correspondent à des transferts, donc à des effets de structure).

La structure des emplois du programme se caractérise par une **prédominance des agents de catégorie C<sup>2</sup>** (44,9 % des ETPT du programme), traduisant les limites de la politique de requalification des compétences menée par le Minéfi. 356 agents de catégorie C de la DGI ont néanmoins été convertis en catégorie B en 2004.

37,97 millions d'euros ont été prévus en 2006 pour le programme au titre, notamment, de la mise en œuvre d'un plan de requalification des emplois « *destiné à adapter la structure des emplois aux besoins du programme* ». Cette enveloppe intègre également la revalorisation de 1,8 % de l'allocation complémentaire de fonction et de l'indemnité de technicité. Elle prévoit enfin une **provision pour la mise en place d'un dispositif d'intéressement** destiné à faire bénéficier les agents d'une direction d'une prime forfaitaire lorsqu'un « *nombre suffisant d'objectifs représentatifs de l'activité et de la qualité de service sera atteint* ». Selon les informations de votre rapporteur spécial, 12 indicateurs de performances ont été élaborés pour chaque direction à réseau, dont les résultats seraient certifiés par l'inspection générale des finances<sup>3</sup>. Si moins de huit objectifs étaient atteints au cours de l'année, aucune prime d'intéressement ne serait versée. Pour huit objectifs atteints, 100 euros par agent, et par an, seraient versés. Entre huit et dix objectifs atteints, 120 euros par agent, et par an, seraient versés. Entre onze et douze objectifs atteints, la prime atteindrait un plafond par agent, et par an, de 150 euros.

---

<sup>1</sup> Ces effectifs ne devraient-ils pas figurer dans la mission « Développement et régulation économiques » ?

<sup>2</sup> La réforme de la grille des agents de catégorie C aura un coût de 1,53 million d'euros en 2006.

<sup>3</sup> Cette obligation de certification oblige certaines directions à réseau à quelques progrès. En décembre 2004, un rapport de l'inspection générale des finances, réalisé sur les indicateurs de performance de la direction générale de la comptabilité publique donnant lieu à intéressement du contrat pluriannuel de performance 2003-2005, considérait que « l'auditabilité des indicateurs faisant l'objet d'un intéressement demeure nettement perfectible ».

### Emplois répartis en ETPT

(en millions d'euros)

Catégorie d'emplois	Estimation pour 2005	Demandé pour 2006	Variation 2006/2005	Crédits demandés pour 2006 (y.c. charges sociales)
Catégorie A+	1.928	1.916	-12	215,0
Catégorie A	28.665	28.344	-321	2.130,0
Catégorie B	42.712	42.258	-454	2.010,6
Catégorie C	60.251	59.023	-1.498	2.167,2
Total	133.826	131.541	-2.285	6.522,8

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « gestion et contrôle des finances publiques »

Le programme 156 intègre, comme tous les autres programmes, les nouvelles cotisations à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) pour un montant de 155,74 millions d'euros, au fonds national d'aide au logement (FNAL), pour un montant estimé à 2,87 millions d'euros, l'allocation temporaire d'invalidité et, surtout, la contribution au compte d'affectation spéciale « pensions » pour 1.547,6 millions d'euros au titre du personnel civil. **Les « cotisations retraite » représentent 19,1 % des crédits de paiement du programme.**

Outre la part majeure prise par les dépenses de personnel, les crédits du programme 156 se caractérisent par un fort volume des crédits d'investissement (457,5 millions d'euros au titre des autorisations d'engagement et 394,7 millions d'euros au titre des crédits de paiement), représentant 5 % du total des crédits de paiement, lié essentiellement au poids des investissements informatiques. Ces investissements informatiques correspondent à deux grands projets transversaux, COPERNIC, retracé dans l'action 9, et Hélios.

COPERNIC, initié en 2001 pour une durée prévisionnelle de 9 ans, vise à faire évoluer les systèmes d'information existants de la DGI et de la DGCP en les décloisonnant, et en offrant la perspective pour l'utilisateur d'un accès à son compte fiscal en ligne. **Le coût total de l'investissement a été réévalué, dans le plan d'action opérationnel adopté en mai 2005, à 911,5 millions d'euros. C'est dire l'enjeu budgétaire que représente l'aboutissement de ce projet informatique.**

Pour 2006, 184,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 174,6 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus au titre du programme COPERNIC, dont 5,1 millions d'euro sur le titre 3, et la majeure partie restante sur le titre 5.

Hélios, dont le coût total est estimé à 139,23 millions d'euros sur la période 2001-2007, vise à créer un progiciel comptable destiné à la tenue des comptabilités des collectivités et établissements publics locaux. Pour 2006,

15,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 24,1 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus au titre du programme Hélios.

#### ***D. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME***

Le programme 156 présente **huit objectifs**, liés à trois grandes finalités d'intérêt général.

La première vise à **promouvoir le civisme fiscal et à renforcer la lutte contre la fraude**. Elle se traduit par trois objectifs complémentaires:

- favoriser le **civisme fiscal** par l'accomplissement volontaire de leurs démarches et obligations fiscales par les usagers (objectif 1) ;
- **faciliter l'impôt** par la mise en oeuvre d'une série d'engagements de qualité de service précis et mesurables et le développement de procédures dématérialisées (objectif 2) ;
- renforcer la **lutte contre la fraude fiscale** et le recouvrement offensif des impôts et des amendes (objectif 3).

La deuxième vise à rendre les **services au meilleur coût et améliorer la qualité comptable**. Elle se traduit par deux objectifs.

- maîtriser les coûts de gestion des administrations financières (objectif 4) ;
- améliorer la qualité comptable (objectif 5).

La troisième consiste enfin à améliorer la qualité des **services rendus aux bénéficiaires et partenaires de l'action des services**. Elle se traduit par trois objectifs :

- réduire les délais de paiement des dépenses publiques (objectif 6) ;
- renforcer la qualité du service partenarial rendu au secteur public local (objectif 7) ;
- optimiser, par l'accélération des délais de traitement, la qualité du service rendu aux agents publics en matière de pensions (objectif 8).

Il faut souligner l'**avance réelle** dont ont bénéficié les administrations financières rattachées au programme 156 grâce aux « contrats objectifs – moyens » puis « contrats de performance » conclus depuis plusieurs années avec la direction du budget. Les indicateurs ont ainsi pu être améliorés au fil du temps. Ils sont **disponibles sur des séries temporelles longues**, ce qui facilite les comparaisons, et les rend **crédibles aux yeux du Parlement**.

Les objectifs et indicateurs proposés par le programme 156 ont vocation à être déclinés dans les contrats de performance 2006-2008 en cours de finalisation. Pour cette raison, les « valeurs cibles » liées aux objectifs ont le plus souvent vocation à être atteintes à l'horizon 2008. **Votre rapporteur spécial ne souhaite pas commenter chaque objectif et chaque indicateur, mais formuler quelques remarques :**

- objectif 1 :

Les indicateurs, liés au respect de leurs obligations fiscales par les contribuables particuliers et professionnels, montrent le bon niveau déjà atteint par les administrations fiscales dans « l'encouragement » au civisme fiscal.

Il reste à **poursuivre la réflexion sur la faisabilité et les avantages de la retenue à la source.**

- objectif 2 :

L'indicateur n° 2 « niveau de développement des procédures dématérialisées, commun à la DGI et à la DGCP » appelle deux séries de remarques.

Le sous-indicateur montrant la part des recettes de TVA acquittées par téléversement souligne, qu'à ce stade, **la procédure de téléTVA constitue un semi-échec**, liée à une insuffisante attractivité du produit aux yeux des entreprises. Avec 81.500 télédéclarants en 2004, les résultats restent très éloignés de la cible de 2005 (250.000). Manifestement, les actions de communication annoncées par M. Bruno Parent, directeur général des impôts, devant votre commission des finances le 13 juillet 2004, destinées à convaincre les entreprises de souscrire à téléTVA, 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, n'ont pas été, encore, à ce jour, payantes. **L'abaissement du seuil du chiffre d'affaires au-delà duquel la téléTVA est obligatoire (15 millions d'euros aujourd'hui), à 1,5 million d'euros en 2006 et à 760.000 euros en 2007, prévu par l'article 71 du projet de loi de finances pour 2006, ne sera pas de nature, à lui seul, à garantir le succès du produit téléTVA.** Il convient de se féliciter de la signature prochaine d'une convention de coopération entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et l'ordre des experts-comptables visant notamment à généraliser les télétransmissions, notamment les déclarations de TVA et d'URSSAF.

Le sous-indicateur relatif au nombre de particuliers ayant souscrit leurs déclarations de revenus par Internet manifeste des ambitions certaines, **10 millions de télédéclarations en 2006, 15 millions en 2008.** Ces objectifs sont indéniablement facilités par la réduction d'impôt de 20 euros applicable pour l'imposition des revenus 2004, 2005 et 2006. Néanmoins, il convient de **renforcer la fiabilité du système d'information qui a malheureusement connu des « ratés » lors de la campagne 2005.** Il faut surtout **améliorer les services offerts en ligne aux contribuables** : l'absence d'interface commune entre les pages consacrées à la déclaration, et à la consultation du compte fiscal, et les pages consacrées au paiement de l'impôt, ainsi qu'au changement d'adresse, rend la **consultation du site [impot.gouv.fr](http://impot.gouv.fr) peu conviviale.** L'obligation, pour la déclaration d'impôt sur le revenu, et pour chaque adhésion à la mensualisation, impôt par impôt, de disposer d'identifiants

différents, fort complexes, fait sentir la nécessité d'un identifiant fiscal unique. Enfin, certaines expériences, tentées par votre rapporteur spécial, montrent qu'il est parfois **illusoire d'attendre un accusé de réception électronique** à une simple démarche d'adhésion à la mensualisation ou de changement d'adresse effectuée en ligne.

- objectif 3 :

Les indicateurs n° 2 et n° 3, relatifs au taux de recouvrement des créances de contrôle fiscal et aux taux de recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires affichent **des valeurs cibles trop peu ambitieuses** aux yeux de votre rapporteur spécial. Elles ne sont pas satisfaisantes en l'état. Le taux de recouvrement des créances fiscales devrait passer de moins de 40 % en 2004 (compte tenu des révisions opérées en termes de méthodologie de l'indicateur) à 42 % en 2008.

Le taux de recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires (1.420 ETPT sont affectés à la direction générale la comptabilité publique) était de seulement 34 % en 2004. Il devrait passer à 42 % en 2008. Votre rapporteur spécial ne mésestime pas les difficultés inhérentes à ces recouvrements – une distinction du taux de recouvrement selon la nature du recouvrement contentieux, amendes majorées ou décision de justice, serait d'ailleurs la bienvenue, mais les montants financiers en jeu exigent **des efforts accrus de la part des administrations concernées**.

- objectif 6 :

L'indicateur n° 1 prévoit un délai global de paiement des dépenses de l'Etat (délai moyen) de 35 jours en 2006, avec une valeur cible de 28 jours en 2008. Ce délai serait conforme à la directive communautaire sur la lutte contre le retard de paiement des dépenses publiques. L'indicateur mériterait néanmoins d'être affiné en montrant les écarts existant entre les délais minimum et des délais maximum.

**Les principales observations et interrogations de votre rapporteur spécial  
sur le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »**

- **Les progrès réalisés en matière de télédéclaration et de paiement mensualisé ne changent pas la culture de l'impôt sur le revenu en France, ils n'atténuent pas le caractère « passionnel » de cet impôt, ils allègent peu le travail des agents. Ils ne permettent pas une articulation nécessaire entre CSG et IRPP.** Il faudra avancer sur l'étude, réalisée en 2002, liée à la mise en place d'une retenue à la source, juste fiscalement.

- **L'augmentation rapide du nombre de télédéclarants à l'impôt sur le revenu doit aller de pair avec une amélioration, toute aussi rapide, de la fiabilité et de la qualité de service d'impot.gouv.fr.**

- **Le produit « téléTVA » n'a manifestement pas encore convaincu :** une réflexion sur l'adhésion des entreprises à téléTVA, au-delà des seules obligations prévues dans le projet de loi de finances pour 2006 est indispensable.

- L'expérimentation de « déclaration préremplie menée en Ile-et-Vilaine » aurait connu un certain succès. La déclaration préremplie évite en effet aux petits contribuables (qui sont ceux qui sollicitent le plus les centres des impôts pour information) de se trouver confrontés au caractère parfois peu compréhensible du « langage fiscal » et à la difficulté de remplir un formulaire administratif encore trop peu lisible à leurs yeux, alors que beaucoup d'entre se trouvent, en fin de compte, non-imposables. **Une généralisation de l'expérimentation de la déclaration préremplie sera-t-elle mise en œuvre en 2006 ?**

- Les possibilités de paiement par carte bleue dans les régies municipales apparaissent encore trop insuffisantes à votre rapporteur spécial. Un plan d'action ambitieux mériterait d'être lancé en 2006. **La direction générale de la comptabilité publique a vocation à généraliser les moyens de paiement électroniques.**

- **Les taux de recouvrement des créances de contrôle fiscal, des amendes et condamnations pécuniaires sont aujourd'hui peu satisfaisants.** Des objectifs ambitieux doivent être fixés, en réfléchissant sur les « règles du jeu » tout autant que sur l'organisation du recouvrement.

- Il convient de se féliciter de la réforme de l'administration des domaines, qui serait transformé en Service France Domaine, rattaché à la direction générale de la comptabilité publique, et non plus à la direction générale des impôts, et qui devrait assurer désormais la fonction d'opérateur en matière immobilière dont l'Etat a besoin pour avoir une véritable gestion de son patrimoine.

- Un objectif paraît ignoré du point de vue de votre rapporteur spécial, celui lié à la « **présence territoriale** » **des administrations financières, lié à un impératif d'aménagement du territoire** pourtant reconnu par le gouvernement. 650 trésoreries emploient moins de 3 agents et reçoivent de 5 à 10 visites par semaine (il y en avait 1.216 en 2002) : quel avenir le gouvernement envisage-t-il de leur réserver ?



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

Les crédits du programme 218 « conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » représentent 720,3 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 715,4 millions d'euros de crédits de paiement, dont 356,9 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement), soit moins de 50 % du total. Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 5.213, contre 5.555<sup>1</sup> pour l'exercice 2005.

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 218 font l'objet d'une prévision de 6,0 millions d'euros.

#### *A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME*

Le programme 218 intègre l'ensemble des **fonctions d'état-major et de soutien** du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il regroupe notamment, à ce titre, la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA), la direction des Affaires juridiques et le service de la communication (SIRCOM) du Minéfi. Le responsable du programme 218 est le directeur du personnel, de la modernisation et de l'administration, M. Jean-François Soumet.

Le programme est structuré en six BOP, selon une logique fonctionnelle, liée à la structuration en actions : état-major, action sociale, communication, prestations juridiques, gestion des ressources, actions innovantes.

---

<sup>1</sup> Estimation du Minéfi.

## ***B. LA STRUCTURATION EN ACTIONS***

Le programme est structuré en cinq actions, selon une logique fonctionnelle :

Action n° 1 : Etat-major, médiation et politiques transversales (316,1 millions d'euros)

Elle regroupe les activités d'état-major assurées par les cabinets ministériels, le secrétaire général du Minéfi ainsi que celles de l'agence centrale des achats, du médiateur et du haut fonctionnaire de défense. Pour ce qui concerne la DPMA, figurent au sein de cette action les activités relatives à la coordination ministérielle de la politique de ressources humaines, de la politique informatique etc...

Action n° 2 : expertise, audit, évaluation et contrôle (55,6 millions d'euros)

Cette action concerne les activités des corps de contrôle et d'inspection du Minéfi : inspection générale des finances, contrôle général économique et financier, conseil général des mines et conseil général des technologies de l'information.

Action n° 3 : promotion de l'action du ministère (23,7 millions d'euros)

Elle regroupe les missions du service de la communication (SIRCOM), en termes de communication interne et externe.

Action n° 4 : contribution au respect du droit et à la sécurité (21,4 millions d'euros)

Cette action concerne la direction des affaires juridiques, selon une triple finalité, faciliter l'achat public par la réglementation de la commande publique, offrir une sécurité juridique à l'activité de l'administration et défendre les intérêts de l'Etat devant les juridictions.

Action n° 5 : prestations d'appui et de support (298,8 millions d'euros)

Elle regroupe les crédits des fonctions supports assurées par la DPMA, en sa qualité de prestataire de services dans les domaines informatique, logistique, immobilier ou de ressources humaines et de formation, ainsi que d'exécution financière et de contrôle de gestion.

**Répartition du programme 218 par actions avant et après ventilation  
des prestations d'appui du programme et des crédits polyvalents affectés à d'autres  
missions<sup>1</sup>**

**Crédits de paiement par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1. Etat-major, médiation et politiques transversales	316,1	44,2%	95,1	<b>44,2%</b>
2. Expertise, audit, évaluation et contrôle	55,6	7,8%	68,2	<b>31,7%</b>
3. Promotion de l'action du ministère	23,7	3,3%	0,1	<b>0,0%</b>
4. Contribution au respect du droit et de la sécurité juridique	21,2	3,0%	27,1	<b>12,6%</b>
5. Prestations d'appui et de support	298,8	41,8%	24,7	<b>11,5%</b>
Ensemble	715,4	100,0%	215,2	<b>100,0%</b>

*Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « gestion et contrôle des finances publiques »*

**C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS**

Les crédits de personnel du titre 2 représentent 334,4 millions d'euros au titre de 2006, pour 5.213 ETPT. La variation nette d'emplois entre 2005 et 2006 est de 342 ETPT liée à :

- des suppressions d'emplois du programme pour – 123 ETPT (pour 507 départs à la retraite prévus en 2006) ;

- la suppression de 3 ETPT correspondant à la prise en charge par l'agence française des investissements internationaux (AFII) d'agents précédemment mis à disposition ;

- une clarification des mises à disposition des fonctionnaires de l'Etat auprès des organismes tiers : - 21 ETPT sur le programme ;

- des transferts vers les juridictions financières (- 170 ETPT) et les services généraux du Premier ministre (- 30 ETPT) ;

- un transfert en provenance des juridictions financières (+ 5 ETPT) lié au transfert des compétences au Minéfi de la commission de certification des comptes des organismes payeurs du Feoga-garantie en application du décret n° 2005-423 du 2 mai 2005.

---

<sup>1</sup> En logique analytique, les crédits du programme 218 sont ventilés, à hauteur de - 500,2 millions d'euros, vers les autres programmes (notamment le programme 156) des missions ministérielles ou interministérielles auxquelles participe le Minéfi. La ventilation de l'action 3 est quasi complète.

La variation des emplois se traduit par une diminution des crédits du programme 218 de 16,8 millions d'euros, majoritairement liée (pour 11,1 millions d'euros) à des transferts d'emplois et donc à des effets de structure.

#### Emplois répartis en ETPT

(en millions d'euros)

Catégorie d'emplois	Estimation pour 2005	Demandé pour 2006	Variation 2006/2005	Crédits demandés pour 2006 (y.c. charges sociales)
Catégorie A+	694	681	-13	78,6
Catégorie A	1.017	984	-33	75,2
Catégorie B	1.402	1.384	-18	78,7
Catégorie C	2.442	2.164	-278	101,9
Total	5.555	5.213	-342	334,4

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « gestion et contrôle des finances publiques »

Parmi les autres crédits, et notamment ceux liés au fonctionnement courant des services centraux du Minéfi (dépense annuelle de 66,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 61,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit un ratio de 4.816 euros en crédits de paiement, sur la base de 12.837 agents en poste en administration centrale), il convient de relever les **mesures d'économie réalisées sur les dépenses de petit équipement**. Ainsi, l'amélioration de la politique des achats (regroupement des achats bureautiques sous la direction de l'agence centrale des achats (ACA) et mise en oeuvre des enchères électroniques) ont permis en 2004 de réaliser des économies de l'ordre de 20 % par rapport aux dernières mises en concurrence (acquisition de portables, unités centrales et écrans), représentant ainsi 0,098 million d'euros d'économie. La convention passée avec l'UGAP pour l'acquisition de consommables informatiques a également permis des économies de l'ordre de 0,078 million d'euros. Enfin, la politique de déploiement de logiciels libres permettra une économie de 0,150 million d'euros.

Il convient de signaler l'**importance des dépenses d'investissement immobilier** liées à l'arrivée du bâtiment de Bercy dans la période « 15-20 ans » qui nécessite la modernisation des équipements pour que ceux-ci continuent à fonctionner de manière satisfaisante. La dépense prévue pour ce seul bâtiment atteint 4,42 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2006 et 11 millions d'euros en crédits de paiement. En outre, le site de Malakoff, occupé par l'INSEE, nécessite une mise aux normes de ses installations de protection contre le feu. La tranche 2006 de ce programme de réhabilitation représente une dépense en autorisations d'engagement de 1 million d'euros et de 2 millions d'euros en crédits de paiement.

Enfin, une « enveloppe » de crédits pour le financement « d'actions innovantes » (actions de réingénierie, études, assistance à maîtrise d'ouvrage) est prévue, à hauteur de 10,53 millions d'euros en 2006, au sein de l'action n° 1.

#### ***D. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS***

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

Tous sont mesurés par des indicateurs de performance de qualité, à travers notamment des enquêtes de satisfactions auprès des « usagers » des prestations de services réalisées par le programme « support ».

**Quatre indicateurs appellent des remarques particulières de la part de votre rapporteur spécial.**

- objectif 1 :

L'indicateur n° 2, relatif au taux de connaissance déclaré par les agents des évolutions du Minéfi, dont la valeur cible est de 55 % pour 2008, apparaît assez faible, si l'on compare ce chiffre avec l'ampleur des bouleversements qu'a connu ou que va connaître Bercy au cours des prochaines années. Un indicateur complémentaire, relatif au taux « d'adhésion » des agents aux évolutions du Minéfi apparaît par ailleurs nécessaire : **la performance d'une communication tient à sa capacité à convaincre.**

- objectif 4 :

L'indicateur n° 2 relatif à la part des agents de catégorie C ayant suivi au moins une formation dans l'année, dont la valeur cible est de 71 % en 2008, et la prévision pour 2006 de 69 %, montre la priorité à donner à la requalification des agents.

- objectif 6

L'indicateur n° 1 « gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats » souligne le potentiel d'économies lié à une optimisation des achats : 100 millions d'euros en 2006, 150 millions d'euros en 2007. L'enjeu financier est significatif.

L'indicateur n° 3 relatif aux dépenses de fonctionnement du plateau technique par agent (ensemble des dépenses de structures liées à l'immobilier, y compris les loyers et charges, le nettoyage et la surveillance des locaux, la maintenance et les travaux d'aménagement) souligne **l'augmentation sur le court terme de la dépense par agent en raison de l'accroissement du parc locatif, des travaux induits par le vieillissement du parc immobilier et des délais nécessaires à l'adaptation du parc à l'évolution des effectifs**. Aussi appelle-t-il des mesures correctives importantes, liées à un redéploiement du parc immobilier du Minéfi et un meilleur entretien de celui-ci.

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET INDUSTRIELLE »**

- Le **taux de connaissance déclaré par les agents des évolutions du Minéfi apparaît faible**. Il ne permet pas en outre de mesurer l'adhésion des agents aux évolutions de leur ministère.

- Le **potentiel d'économies lié à une optimisation des achats est très important**. L'exemple de Bercy paraît de nature à inspirer les autres ministères.

- **Les dépenses de plateau technique connaissent une tendance à la hausse inquiétante**, qui appelle des correctifs, par la mise en place d'une gestion du parc immobilier des administrations centrales du Minéfi encore plus performante.

## **CHAPITRE II : LES COMPTES SPÉCIAUX RATTACHÉS À LA MISSION**

### **I. COMPTE SPÉCIAL « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »**

La présente mission n'appelle pas de remarque particulière de la part de votre rapporteur spécial s'agissant d'un compte de concours financiers essentiellement technique.

#### ***A. UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS QUI PREND LE RELAIS DES COMPTES D'AVANCES N° 903-59 ET DU COMPTE DE PRÊT N° 903-05***

En application de l'article 24 de la LOLF, l'article 31 du projet de loi de finances pour 2006 prononce la clôture du compte d'avances du Trésor n° 903-59, intitulé « avances à des particuliers et associations » et du compte de prêts n° 903-05, intitulé « prêts du Fonds de développement économique et social », et crée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 un compte de concours financier intitulé « prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », dont l'ordonnateur principal est le ministre chargé du budget. La présente mission, correspondant à ce compte de concours financiers, est une mission monoprogramme (programme 861). Le responsable du programme est le directeur général du Trésor et de la politique économique, M. Xavier Musca.

Le programme est doté pour 2006, en recettes, de 19,15 millions d'euros et en crédits de 10,95 millions d'euros, soit un solde excédentaire prévu de 8,2 millions d'euros. Il est composé de cinq actions (cinq subdivisions en ce qui concerne les recettes) :

- avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport (action 1) ;

- avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat (action 2) ;

- avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général (action 3) ;

- avances aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement (action 4) ;

- prêts pour le développement économique et social (action 5).

En recettes, le compte de concours financiers évoluerait comme suit :

**Recettes du compte**

*(en millions d'euros)*

<b>Subdivision</b>	<b>LFI 2005</b>	<b>PLF 2006</b>
Avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport	1,5	0,25
Avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat	1,2	0,45
Avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général		
Avances aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement	1,8	0,45
Prêts pour le développement économique et social	18,0	18,0
<b>Total</b>	<b>22,5</b>	<b>19,15</b>

*Source : annexe du projet de loi de finances pour 2006 « comptes spéciaux »*

En crédits, le programme 861 évoluerait comme suit, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement :

**Crédits du programme 861**

*(en millions d'euros)*

<b>Action (sur titre 7 « dépenses d'opérations financières)</b>	<b>LFI 2005</b>	<b>PLF 2006</b>
1. Avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport	1,2	0,15
2. Avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat	1,4	0,3
3. Avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général		
4. Avances aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement	1,8	0,5
5. Prêts pour le développement économique et social	5,0	10,0
<b>Total</b>	<b>22,5</b>	<b>19,15</b>

**B. LES ACTIONS ET LES OBJECTIFS**

Action n° 1 : avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport

L'article 79 de la loi n° 47-1465 du 8 août 1947, relative à certaines dispositions d'ordre financier, a institué un dispositif d'avances attribuées pour faciliter l'achat, par les fonctionnaires de l'Etat et les personnels militaires, de véhicules nécessaires à l'exécution de leur service. Les conditions d'applications ont été redéfinies par le décret n° 96-890 du 7 octobre 1996.

Ce dispositif permet la prise en compte des sujétions spéciales auxquelles sont astreints certains agents, appelés à de fréquents déplacements professionnels dans l'exercice de leurs fonctions, au moyen de l'octroi d'avances du Trésor, pour l'acquisition de moyens de transport.

Les avances prévues dans ce cadre peuvent être consenties aux fonctionnaires occupant un emploi dont les fonctions nécessitent annuellement le parcours de plus de 4.000 kilomètres. Le montant maximal des avances est fixé à 6.707,76 euros. Elles portent intérêt et sont remboursables par mensualités dans un délai maximum de quatre ans. Le taux, déterminé par décision du ministre de l'économie et des finances, est actuellement fixé à 5,5 %. Ce taux explique sans doute que le nombre de demandes d'avances est été fortement réduit au cours des derniers mois.

#### Action n° 2 : avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat

L'article 84 de la loi de finances pour 1960 a instauré un régime d'avances attribuées aux agents de l'Etat pour l'amélioration de leur habitat. Ces avances sont accordées aux agents relevant du régime de prestations familiales des agents de l'Etat. Elles sont consenties pour exécuter des travaux d'aménagement ou de réparations comportant une amélioration des conditions de logement. Elles portent intérêt à un taux de 1 %, sont remboursables par mensualités, sur une durée maximale de trois ans. Le montant accordé ne peut dépasser 1.067,14 euros. Ces avances sont en diminution depuis 2004.

#### Action n° 3 : avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général

Ces avances ont été instituées en faveur des associations participant à des tâches d'intérêt général, par l'article 54 de la loi de finances pour 1978. Aucun crédit n'est inscrit en 2006 au titre de cette action, comme depuis plusieurs années.

#### Action n° 4 : avances aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement

Afin de faciliter et d'accélérer la prise de fonction des agents de l'Etat servant à l'étranger, l'article 65 de la loi de finances pour 1979 a instauré en leur faveur un dispositif d'avances facilitant les démarches relatives à leur location d'un logement dans les environs de leur poste d'affectation. Ces avances portent intérêt à un taux de 1 % et sont remboursables par mensualités, calculées selon la durée de l'avance. Le montant de l'avance est égal à un pourcentage de la somme exigée par le propriétaire : 60 % pour une demande d'avance de 6 à 11 mois, 70 % pour une avance durant 12 à 23 mois, et 80 % pour une avance de 24 à 36 mois.

Un indicateur de performance « rapidité du traitement des dossiers de demande d'avance des agents de l'Etat en fonction à l'étranger pour la prise en location d'un logement » est associé à cette action visant à réduire le nombre

de jours entre la demande et la validation par l'ordonnateur. L'objectif est de passer 20 jours en 2005 à 10 jours en 2006, puis 8 en 2007.

Action n° 5 : avances aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement

Le dispositif d'aide au développement économique et social en faveur d'entreprises rencontrant des difficultés de financement s'appuie sur le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et les comités départementaux d'examen des difficultés de financement des entreprises (CODEFI). L'octroi d'un financement public, par le biais d'un prêt pour le développement économique et social, permet parfois de trouver une solution globale de financement assurant la pérennité de l'entreprise. Le prêt n'est alors utilisé que pour finaliser un protocole d'accord avec les partenaires privés de l'entreprise.

Selon le premier indicateur de performance<sup>1</sup> associé à cette action, l'effet de levier sur les capitaux privés d'un prêt pour le développement économique et social est de **un pour dix**. Le taux de remboursement, au bout de trois ans, est de 60 % en 2005. Ce taux constitue, selon le bleu, un indicateur de la survie des entreprises en n+3 des entreprises aidées par un prêt pour le développement économique et social.

---

<sup>1</sup> *Qui est moins un indicateur de performance qu'une information.*

## II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS »

La présente mission n'appelle pas de remarque particulière de la part de votre rapporteur spécial s'agissant d'un compte de concours financiers essentiellement technique.

### *A. UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS QUI PREND LE RELAIS DU COMPTE D'AVANCES N° 903-58*

En application de l'article 24 de la LOLF, l'article 31 du projet de loi de finances pour 2006 prononce la clôture du compte d'avances n° 903-58 « avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » et crée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 un compte de concours financier portant le même titre, dont l'ordonnateur principal est le ministre chargé du budget. **Ce compte est doté de crédits limitatifs fixés à 13,6 milliards d'euros pour 2006.**

L'article 52 de la loi de finances pour 1980<sup>1</sup> détermine le régime des avances de l'Etat. Il énumère les organismes susceptibles de recevoir de telles avances : budgets annexes, établissements publics nationaux et services autonomes de l'Etat, services concédés ou nationalisés, ou sociétés d'économie mixte, organismes à caractère social.

L'article 24 de la LOLF encadre les conditions dans lesquelles sont consenties ces avances : *« les avances sont accordées pour une durée déterminée ; elles sont assorties d'un taux qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat ».*

La présente mission, correspondant à ce compte de concours financiers, est une mission monoprogramme (programme 821). Le responsable du programme est le directeur général du Trésor et de la politique économique, M. Xavier Musca.

---

<sup>1</sup> Loi n° 80-30 du 18 janvier 1980.

## **B. DEUX ACTIONS**

La première action, à laquelle 13,5 milliards d'euros de crédits de paiement sont associés, concerne les avances consenties à l'Agence centrale des organismes d'interventions dans le secteur agricole (ACOFA). Il paraît en effet souhaitable de **distinguer les avances à l'ACOFA** de celles consenties aux autres services ou organismes publics. Elles présentent en effet une spécificité forte. D'une part, depuis 1988, les aides de la politique agricole commune (PAC) versées par les Etats membres ne sont remboursées par la Commission européenne (FEOGA-Garantie) que deux mois après leur paiement effectif. **Les Etats membres doivent donc assurer le préfinancement de la PAC**, réalisé en France par le biais des avances du Trésor accordées à l'ACOFA. D'autre part, **les flux financiers en provenance du budget communautaire, à destination des Etats membres, ne sont pas comptabilisés dans leurs dépenses publiques** et n'impactent donc pas leurs comptes publics.

A cette action ne sont pas associés, pour des raisons compréhensibles, d'objectifs et d'indicateurs de performances.

La seconde action correspond aux avances du Trésor à d'autres services de l'Etat ou organismes gérant des services publics. Elle est dotée de 100 millions d'euros de crédits de paiement. A cette action est associé un objectif, composé de deux indicateurs de performances, qui paraît particulièrement pertinent à votre rapporteur spécial.

L'objectif retenu est celui d'un **respect des règles d'emploi des avances au Trésor**. Il peut paraître à première vue paradoxal que l'Etat s'engage à respecter les règles qu'il s'est lui-même fixées. Néanmoins, l'expérience montre que les avances consenties n'ont pas toujours fait l'objet d'un remboursement certain, dans des délais précisément définis et sans coût pour l'Etat, sans pour autant que le Parlement n'en soit précisément informé. Or faute de respect de ces règles de bonne gestion formalisées par la LOLF, les avances relèvent davantage de la subvention ou du prêt visant à couvrir un besoin de financement durable.

Le premier indicateur permet de vérifier tout d'abord la neutralité financière de l'opération, pour l'Etat, assurée par la facturation d'intérêts sur la base, minimale, du coût des emprunts à court terme de l'Etat (bons à taux fixe et intérêt prépayé (BTF) à échéance de 27 semaines. Il renvoie au nombre de décrets en Conseil d'Etat pris pour déroger à cette règle de neutralité fixée par l'article 24 de la LOLF. Le résultat attendu pour cet indicateur, en 2006, est le maintien à zéro du nombre de décrets ainsi pris en Conseil d'Etat.

Le second indicateur porte sur le **respect des conditions de durée de l'avance**. Chaque avance est prévue pour une durée déterminée en application de l'article 24 de la LOLF. L'indicateur porte sur le **nombre d'avances ayant donné lieu à renouvellement ainsi que sur le nombre d'avances ayant été**

**transformées en prêt du Trésor.** L'objectif est, dans les deux cas, de zéro renouvellement et zéro transformation en prêt en 2006.

Deux avances, au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) pour 47 millions d'euros, et à l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer (ODEADOM), pour 9 millions d'euros, ont fait l'objet d'un renouvellement en 2005. Une avance, au CNASEA, pour 10 millions d'euros, a été transformée en prêt en 2005.



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, à l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a modifié les crédits de la mission « gestion et contrôle des finances publiques » selon un solde net de - 9.853.828 euros.

Elle a procédé à une majoration des crédits à titre non reconductible de 2.000 euros sur le programme « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », action 01 « fiscalité des grandes entreprises », titre 6, action 64 « Transferts aux autres collectivités ».

Elle a minoré les crédits de la mission de 9.855.828 euros pour « gager les dépenses au titre du plan d'urgence pour les banlieues », selon la répartition suivante :

- 7.959.679 euros sur le programme « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » ;

- 1.896.149 euros sur le programme « conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle ».

**Modifications des crédits adoptés par l'Assemblée nationale sur la présente mission**

*(en euros)*

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
<b>Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local</b> Dont Titre 2		7.957.679		7.957.679
<b>Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle</b> Dont Titre 2		1.896.149		1.896.149
<b>TOTAL</b>		<b>9.853.828</b>		<b>9.853.828</b>
<b>SOLDE</b>		<b>-9.853.828</b>		<b>-9.853.828</b>



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 27 octobre 2005, sous la **présidence de M. Jacques Baudot**, puis de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, sur la mission « **Gestion et contrôle des finances publiques** », le compte spécial « **Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés** » et le compte spécial « **Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics** »

Au cours de la commission a tout d'abord examiné le rapport spécial de **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, sur la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », le compte spécial « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » et le compte spécial « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

**M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a souligné au préalable que la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » était la principale mission, en termes budgétaires, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie puisqu'elle représentait 78,6 % du plafond d'emplois du ministère, et constituait le « cœur de métier régalién » de Bercy, lié au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses de l'Etat. Il a indiqué qu'elle représentait 136.754 emplois et 8,82 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 3,3 % de l'ensemble des missions, correspondant, pour 79 %, à des dépenses de personnel du titre 2.

Il a précisé que la mission regroupait deux programmes, d'inégale importance en termes de crédits. Il a expliqué que le programme « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », doté de 8,1 milliards d'euros, représentant 92 % des crédits de paiement de la mission, avait pour principal objet le calcul de l'assiette, le recouvrement et le contrôle des recettes de l'Etat, des collectivités territoriales ou de celles versées à l'Union européenne, le paiement des dépenses publiques et la tenue des comptes publics, et que son responsable était le secrétaire général du ministère de l'économie et des finances (Minéfi). Il a indiqué que le second programme « conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle », doté de 715 millions d'euros, constituait le programme « soutien » de l'ensemble des missions rattachées au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et que son responsable était le directeur du personnel, de la modernisation et de l'administration.

Il a ensuite fait valoir que les efforts de productivité réalisés sur les deux programmes s'étaient poursuivis, et même accélérés, par rapport aux années antérieures. Il a noté une réduction de 2.077 emplois sur le premier programme, soit une baisse des effectifs de 1,6 % par rapport à l'exercice précédent et une suppression de 342 emplois sur le second programme. Il a

remarqué que l'accentuation de l'effort de productivité allait de pair avec un objectif, affiché par les responsables de la mission, d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers.

Il a énuméré les quatre priorités fixées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au titre de sa mission « Gestion et contrôle des finances publiques » en 2006.

Il a indiqué que la première priorité était de faciliter l'impôt, en progressant vers un interlocuteur unique, tant pour les particuliers que pour les entreprises (y compris les PME), et en améliorant de manière plus globale la qualité des services rendus, avec notamment l'ambition d'atteindre 10 millions de télédéclarations de l'impôt sur le revenu en 2006, grâce notamment au crédit d'impôt de 20 euros, dont le coût pour les finances publiques devrait atteindre 105 millions d'euros en 2006.

Il a fait valoir que la deuxième priorité était d'améliorer la qualité des comptes de l'Etat et des collectivités territoriales, en réduisant par exemple le nombre de jours-anomalies constatés dans la comptabilité de l'Etat, et grâce au déploiement, en 2006, du programme Hélios, visant à accroître l'offre de service proposée aux collectivités territoriales en matière comptable.

Il a souligné que la troisième priorité était consacrée à une gestion plus efficiente des moyens, en améliorant les conditions dans lesquelles les administrations relevant de la mission exerçaient leurs actions. Cela est notamment mesuré par l'évolution du taux d'intervention en matière fiscale et la mesure de la productivité, avec, pour cette dernière, une croissance prévue de 2,5 % en 2006, après 2 % en 2005.

Il a montré que la quatrième priorité était de moderniser la gestion des ressources humaines en développant une gestion plus qualitative et individualisée des agents. Ce dont devait témoigner l'existence, par exemple, d'indicateurs relatifs à la part des agents qui bénéficient d'entretiens d'évaluation-notation ou qui suivaient des formations, notamment pour les agents de catégorie C, et en progressant dans l'accélération des délais de traitement des dossiers de pension.

Il a par ailleurs formulé sur l'ensemble de la mission trois remarques d'ordre général.

Il a regretté avoir reçu au 10 octobre, délai limite fixé par la LOLF, moins de 5 % des réponses à son questionnaire budgétaire, notant que ce taux ne s'était pas amélioré depuis lors malgré un courrier adressé à M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, jugeant que le Minéfi, maître d'œuvre de la LOLF, devrait pourtant être « exemplaire » dans l'application de celle-ci.

Il a fait remarquer, en ce qui concernait la définition des objectifs et des performances, que le ministère de l'économie et des finances, et notamment les administrations financières qui concouraient à la mission, bénéficiaient d'une réelle avance liée aux contrats « objectifs-moyens » ou

contrats « de performance » mis en place au cours des dernières années. Il a fait observer que les indicateurs avaient ainsi pu être améliorés au fil du temps et qu'ils étaient disponibles sur des séries temporelles longues, ce qui facilitait les comparaisons, et les rendait crédibles aux yeux du Parlement. Il a considéré qu'il était temps que ces contrats puissent être conclus par d'autres ministères que le seul Minéfi.

Il a enfin constaté que le Minéfi n'était toujours pas parvenu, malgré des annonces successives, à définir de manière satisfaisante des procédures d'intéressement des personnels, donnant ainsi le sentiment que les responsables du ministère ne savaient pas véritablement comment associer leurs agents à la modernisation de Bercy.

Il a ensuite détaillé ses remarques sur le premier programme lié à la collecte de l'impôt, l'exécution et la comptabilisation de la dépense, qui concernait les administrations fiscales et financières de Bercy.

Il a souligné que les indicateurs liés au respect de leurs obligations fiscales par les contribuables particuliers et professionnels montraient le bon niveau déjà atteint par les administrations fiscales dans « l'encouragement » au civisme fiscal. Il a considéré qu'il restait à poursuivre la réflexion sur la faisabilité et les avantages de la retenue à la source.

Il a observé que l'indicateur relatif à la part des recettes de TVA acquittées par téléversement révélait, qu'à ce stade, la procédure de téléTVA constituait un semi-échec, liée à une insuffisante attractivité du produit aux yeux des entreprises. Il a expliqué qu'avec 81.500 télédéclarants en 2004, les résultats restaient très éloignés de la cible de 2005 (250.000). Il a constaté que, manifestement, les actions de communication annoncées par M. Bruno Parent, directeur général des impôts, devant la commission le 13 juillet 2004, destinées à convaincre les entreprises de souscrire à téléTVA, 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) n'avaient pas été encore, à ce jour, couronnées de succès. Il a fait valoir que l'abaissement du seuil du chiffre d'affaires au-delà duquel la téléTVA était obligatoire (15 millions d'euros aujourd'hui), à 1,5 million d'euros en 2006 et à 760.000 euros en 2007, prévu par l'article 71 du projet de loi de finances pour 2006, ne serait pas de nature à garantir, à lui seul, le succès du produit téléTVA.

Il a souligné que l'indicateur relatif au nombre de particuliers ayant souscrit leurs déclarations de revenus par Internet manifestait des ambitions certaines, 10 millions de télédéclarations en 2006, 15 millions en 2008, rappelant que ces objectifs étaient indéniablement facilités par la réduction d'impôt de 20 euros applicable pour l'imposition des revenus 2004, 2005 et 2006. Il a considéré néanmoins que l'augmentation rapide du nombre de télédéclarants à l'impôt sur le revenu devait aller de pair avec une amélioration, toute aussi rapide, de la fiabilité et de la qualité de service du

site internet [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr). Il a ainsi appelé à renforcer la fiabilité du système d'information qui avait malheureusement connu des « ratés » lors de la campagne 2005. Il a jugé qu'il fallait surtout améliorer les services offerts en ligne aux contribuables, l'absence d'interface commune entre les pages consacrées à la déclaration, et à la consultation du compte fiscal, et les pages consacrées au paiement de l'impôt, ainsi qu'au changement d'adresse, rendant la consultation du site [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr) trop peu conviviale. Il a déclaré que l'obligation, pour la déclaration d'impôt sur le revenu, et pour chaque adhésion à la mensualisation, impôt par impôt, de disposer d'identifiants différents, fort complexes, faisait sentir la nécessité d'un identifiant fiscal unique. Enfin, il a indiqué, faisant état de son expérience personnelle, qu'il était parfois illusoire d'attendre un accusé de réception électronique à une simple démarche d'adhésion à la mensualisation ou de changement d'adresse effectuée en ligne.

**M. Bernard Angels, rapporteur spécial** a remarqué, en outre, que les indicateurs relatifs au taux de recouvrement des créances de contrôle fiscal et aux taux de recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires affichaient des valeurs cibles trop peu ambitieuses à ses yeux, et qu'elles n'étaient pas satisfaisantes en l'état. Il a ainsi indiqué que le taux de recouvrement des créances fiscales devrait passer de moins de 40 % en 2004 à seulement 42 % en 2008 et que le taux de recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires, qui occupait pourtant 1.420 personnes à temps plein à la direction générale de la comptabilité publique, était de seulement 34 % en 2004, ce taux devant passer à 42 % en 2008. Il a reconnu qu'il ne fallait pas mésestimer les difficultés inhérentes à ces recouvrements. Il a jugé, par ailleurs, qu'une distinction du taux de recouvrement selon la nature du recouvrement contentieux, amendes majorées ou décision de justice, serait la bienvenue, mais a considéré que les montants financiers en jeu exigeaient des efforts accrus de la part des administrations concernées. Il s'est interrogé sur l'opportunité de réaliser un travail de contrôle budgétaire sur ce sujet en 2006, soit de son propre chef en application de l'article 57, soit en « passant commande » au titre de l'article 58-2 de la LOLF à la Cour des comptes.

Il a précisé enfin qu'un objectif lui paraissait ignoré par les responsables du programme, celui lié à la « présence territoriale » des administrations financières, répondait à un impératif d'aménagement du territoire pourtant reconnu par le gouvernement. Il a recommandé la création d'un tel indicateur.

En ce qui concernait le second programme de la mission, qui regroupait les crédits de « soutien » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il a noté que le potentiel d'économies lié à une optimisation des achats était très important, 100 millions d'euros en 2006, 150 millions en 2007, l'exemple de Bercy paraissant de nature à inspirer les autres ministères.

Il s'est inquiété, par ailleurs, du faible taux de connaissance déclaré par les agents des évolutions du Minéfi, la valeur cible étant de 55 % seulement en 2008. Il a fait remarquer en outre que l'indicateur ne permettait

pas de mesurer l'adhésion des agents aux évolutions de leur ministère. Il a souligné que la performance d'une communication tenait pourtant à sa capacité à convaincre.

Il a enfin jugé que les dépenses de plateau technique (ensemble des dépenses de structures liées à l'immobilier, y compris les loyers et charges, le nettoyage et la surveillance des locaux, la maintenance et les travaux d'aménagement) connaissaient une tendance à la hausse inquiétante, qui appelait des correctifs, par la mise en place d'une gestion du parc immobilier des administrations centrales du Minéfi encore plus performante. Il a signalé l'importance des dépenses d'investissement immobilier liées à l'arrivée du bâtiment de Bercy dans la période « 15-20 ans », qui nécessitait une modernisation des équipements pour que ceux-ci continuent à fonctionner de manière satisfaisante. Il a précisé que la dépense prévue pour ce seul bâtiment atteignait 4,42 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2006 et 11 millions d'euros en crédits de paiement.

En conclusion, après avoir indiqué que les crédits des deux missions « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » n'appelaient pas de remarques particulières, il a souligné que, faute de réponses complètes à son questionnaire budgétaire, il devait réserver sa position sur le vote des crédits des trois missions concernées.

Un débat s'est alors engagé.

**M. Jean Arthuis, président**, a remercié le rapporteur spécial pour la qualité de son intervention.

**M. François Trucy** s'est inquiété de l'incapacité du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à répondre dans les délais aux questionnaires budgétaires adressés par les rapporteurs spéciaux. Il s'est interrogé sur le point de savoir si les crédits de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » correspondaient bien à l'ensemble des administrations financières, notant que les masses budgétaires en jeu paraissaient plus faibles qu'il ne l'avait imaginé.

**M. Jean-Claude Frécon**, comme **M. Yann Gaillard**, après l'intervention de **M. Roger Karoutchi**, ont regretté la lenteur avec laquelle les administrations fiscales tenaient compte des demandes de rectification des redevables ou des changements de situation fiscale.

**M. Yann Gaillard** a considéré, en outre, qu'il était très difficile à un ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de s'intéresser à l'organisation de son ministère, en raison des risques de troubles sociaux. Il a signalé l'importance de la réforme du service de la redevance mené par M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est inquiété des activités éditoriales du syndicat national unifié des impôts (SNUI) et des prises de position de ce

syndicat sur la politique fiscale des gouvernements. Il a invité le rapporteur spécial à examiner les modalités de recouvrement de l'impôt de la Belgique, ce pays ayant développé des possibilités de transaction permettant de meilleures rentrées fiscales.

**M. Jean-Jacques Jégou** a regretté, comme **M. Philippe Dallier**, la résistance de certaines trésoreries face à des demandes d'amélioration émanant des collectivités territoriales, liées par exemple au paiement par carte bleue dans les régies municipales.

En réponse, **M. Bernard Angels** a précisé que la mission dont il était le rapporteur spécial regroupait l'ensemble des crédits dédiés au recouvrement de l'impôt et au paiement de la dépense. Il a jugé que les progrès dans la réforme du Minéfi étaient indéniables, mais que l'on progressait lentement, pas à pas. Il a indiqué son intention de réaliser une ou deux visites de perceptions, dans le cadre d'un contrôle sur pièces et sur place effectué en application de l'article 57 de la LOLF, afin d'interroger les responsables locaux sur les différents constats faits par ses collègues.

A l'issue de ce débat, à l'invitation de **M. Jean Arthuis, président, et de M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, la commission a décidé de réserver son vote sur les crédits des missions « Gestion et contrôles des finances publiques », « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », jusqu'à réception de l'ensemble des réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

Réunie le **jeudi 24 novembre 2005**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a adopté les crédits des missions « Gestion et contrôle des finances publiques », « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.