

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

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 2007, 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 Sergeant, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
CHAPITRE I : LA MISSION « GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES »	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	7
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.....	8
C. LES OBJECTIFS POURSUIVIS AU TITRE DE L'EXERCICE 2007.....	9
II. PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »	13
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	13
B. NEUF ACTIONS POUR NEUF METIERS DIFFÉRENTS	14
C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS	19
D. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME.....	24
III. PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET INDUSTRIELLE »	31
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	31
B. LA STRUCTURATION EN ACTIONS.....	32
C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS	33
D. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS.....	35
CHAPITRE II : LES COMPTES SPÉCIAUX RATTACHÉS À LA MISSION	39
I. COMPTE SPÉCIAL « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »	39
A. UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS DOTÉ DE DEUX PROGRAMMES	39
B. LES PROGRAMMES, ACTIONS ET LES OBJECTIFS	40
II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS »	43

LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	45
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	47
EXAMEN EN COMMISSION.....	49

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

😊 Au 10 octobre 2006, date limite fixée par la LOLF, votre rapporteur spécial avait reçu 97 % des réponses à son questionnaire budgétaire. Par rapport à l'exercice budgétaire précédent, des dispositions ont été prises par le ministère afin d'assurer un meilleur traitement des questionnaires budgétaires des assemblées. Parallèlement, la qualité des réponses s'est également améliorée.

😊 Des contrats pluriannuels de performance ont été conclus avec les cinq grandes directions à réseau de Bercy, dont la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique, qui représentent la part la plus importante des crédits de la présente mission. Les objectifs et indicateurs figurant dans ces contrats sont parfaitement articulés avec ceux du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2007.

😊 En matière de réforme de l'Etat, Bercy se veut exemplaire, qu'il s'agisse de la modernisation de la gestion de l'immobilier ou de celle des achats. En ce qui concerne les quatre audits de modernisation touchant la présente mission, il faut regretter qu'aucun n'ait donné lieu, contrairement aux prescriptions de la circulaire du 13 juillet 2006, à la publication, sur le « forum de la performance », d'orientations détaillées sur les suites données par le Minéfi et d'une synthèse des plans d'action préparés en conséquence.

😊 **Près d'un an après la mise en œuvre de la LOLF, le bilan d'ouverture de l'Etat n'est pas achevé. Votre commission des finances attache la plus grande importance à la présentation d'un bilan d'ouverture sincère parce que complet.**

😞 La mise en oeuvre des acomptes mensuels de la prime pour l'emploi n'a pas réservé que de bonnes surprises, aussi bien pour leurs bénéficiaires que pour l'administration. Plus de 250.000 foyers ont perçu en 2006 des acomptes supérieurs au montant définitif de leur prime pour l'emploi. Ils sont donc appelés à restituer une partie des acomptes reçus. Le gouvernement a annoncé un examen « au cas par cas » des foyers en situation de trop-perçu, sachant que la perte d'un emploi est de nature à mettre fin au droit à la prime. Comme notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2007, votre rapporteur spécial est fondé à s'interroger : quel est le montant global de trop perçu de prime pour l'emploi ? Quels sont ces montants pour les foyers dont le revenu a augmenté et pour les contribuables ayant perdu leur emploi ? A combien peut-on évaluer les sommes dont l'Etat renoncera à obtenir le remboursement ?

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'industrie¹ (Minéfi) puisqu'elle représente 78,5 % du plafond d'emplois du ministère (170.977 emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT)).

Elle constitue le « cœur de métier régalien » de Bercy, lié au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses de l'Etat. Elle est un terrain d'expérimentation – et d'action - privilégié pour la réforme de l'Etat : M. Jean-François Copé, porte-parole du gouvernement, est, **à la fois**, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

La mission représente :

1. En termes d'emplois :

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

La réduction du périmètre des emplois correspondant à la mission (139.381 ETPT en 2005 et 136.754 ETPT en 2006) constitue la traduction de la baisse globale des effectifs au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (- 6.453 agents depuis le 31 décembre 2001²).

Selon le ministère, la diminution des effectifs s'accompagnerait d'une requalification des emplois : en cinq ans, les effectifs de titulaires des catégories A et B auraient augmenté respectivement de 6 % et 2,6 % alors que la catégorie C aurait vu en parallèle son volume diminuer de 12 %.

La tendance à la baisse a été confirmée par la signature de contrats pluriannuels de performance entre la direction du budget et les cinq directions à réseau du ministère³, représentant 89,5 % du plafond d'emplois ministériel

¹ Outre la mission « Engagements financiers de l'Etat », trois missions ministérielles sont en effet rattachées au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : « Développement et régulation économiques », « Gestion et contrôle des finances publiques » qui fait l'objet de la présente note et « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

² Hors prise en compte des contractuels intégrés dans l'administration d'Etat en application d'une décision du tribunal des conflits, préfet du Rhône c/Berkani, 25 mars 1996.

³ Direction générale des impôts, direction générale de la comptabilité publique, direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes, direction générale du trésor et de la politique économique, direction générale des douanes et droits indirects.

de 2006 : ces contrats prévoient sur la période 2006-2008 une réduction de 7.438 ETPT.

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

- **9.097 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, soit 2,6 % du total des autorisations d'engagement (AE) des missions ;

- **8.912 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, soit 2,6 % du total des CP des missions, correspondant, à hauteur de 78,9 %, 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

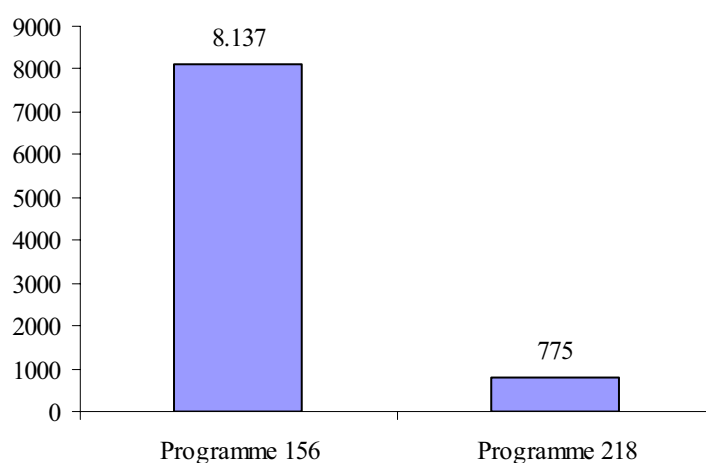
La mission « Gestion et contrôle des finances publiques » regroupe **deux programmes** d'inégale importance en termes de crédits :

- le programme « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » (programme 156), doté de 8.137 millions d'euros, représente 91,3 % des crédits de paiement (CP) de la mission ;

- le programme « conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » (programme 218), doté de 775 millions d'euros, constitue le programme « soutien » de l'ensemble des missions rattachées au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il représente 8,7 % des crédits de paiement (CP) de la mission.

Répartition des crédits de la mission entre les programmes 156 et 218

(en millions d'euros)



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « 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 augmentation de 3,44 %**. Cette évolution est **imputable quasi exclusivement à une évolution à la hausse de la cotisation de pension versée par la mission au compte d'affectation spéciale « Pensions », qui passe de 2006 à 2007, de 49,9 % à 50,74 %¹**. Le versement par chaque mission d'une cotisation de pension fait apparaître les « coûts cachés » liés aux retraites des agents de l'Etat et le caractère dynamique de leur évolution.

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 2007 (3)	Total 2007 (2) +(3)
	Ouverts en LFI 2006 (1)	Demandés pour 2007 (2)	Variation 2007/2006 (2) / (1)		
156 Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	8.092,2	8.137,2	0,56%	8,0	8.145,2
	6.602,1	6.651,487	0,75%		
218 Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	713,5	775,1	8,63%	1,5	776,6
	358,5 ²	380,8	7,34%		
Mission "Gestion et contrôle des finances publiques" <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	8.805,7	8.912,4	3,44%	9,5	8.921,8
	6.960,7	7.032,3	3,44%		

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Gestion et contrôle des finances publiques »

C. LES OBJECTIFS POURSUIVIS AU TITRE DE L'EXERCICE 2007

Selon les termes du dossier de presse relatif au projet de loi de finances initiale pour 2007, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie entend poursuivre **quatre objectifs majeurs en 2007** au titre de sa mission « Gestion et contrôle des finances publiques » :

- en ce qui concerne le programme « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », trois objectifs sont mis en avant :

- **favoriser le civisme fiscal**, mesuré notamment par la part d'utilisateurs particuliers respectant leurs obligations déclaratives en matière d'impôt sur le revenu, dont la cible est portée à 98 % en 2008 ;

¹ Le taux est calculé de manière à assurer l'équilibre du compte des pensions des agents de l'Etat.

- **améliorer la qualité de service**, en adaptant en profondeur l'organisation, les procédures et la qualité de l'administration fiscale. Après avoir mis en place un interlocuteur fiscal unique pour les entreprises (le service des impôts des entreprises), le Minéfi se fixe comme objectif la mise en place d'un guichet fiscal unique pour les 34 millions de contribuables particuliers. En 2007, un contribuable sur cinq pourrait effectuer toutes ses démarches fiscales courantes dans un même lieu, soit un hôtel des finances regroupant les services des impôts et du Trésor public, soit un point « accueil finances » lorsque ces services ne peuvent pas être physiquement rapprochés. Par ailleurs, après sa généralisation en 2006, la direction générale des impôts devrait améliorer la déclaration préremplie avec l'intégration, dès 2007, des rémunérations des personnes payées par chèque emploi-service, le lancement des travaux en vue de l'intégration des revenus des capitaux mobiliers et la mise à l'étude d'un système de validation « ultra-simplifié » de la déclaration de revenus ;

- **rendre les services au meilleur coût**. Cet objectif se traduit dans le projet annuel de performances par des indicateurs relatifs aux taux d'intervention des administrations financières et la mesure de leur productivité. Dans les contrats de performance 2006-2008 signés avec les deux plus grandes directions à réseau du ministère (direction générale des impôts, direction générale de la comptabilité publique), **les dotations arrêtées, en 2007, pour ces deux directions à réseau seraient proches du « zéro valeur », donc en deçà de l'objectif gouvernemental du « - 1 volume » ;**

- en ce qui concerne le programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle », qui constitue le programme soutien du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la priorité exprimée est celle de **l'efficience de la gestion**, traduite par l'objectif « maîtriser le coût des fonctions support ». Des indicateurs mesurent le rapport entre les effectifs affectés à la gestion des ressources humaines et les effectifs gérés (cible : 1,6 % en 2007), ainsi que le rapport entre les effectifs affectés à la gestion des fonctions logistiques et l'effectif total en fonction (cible : 2,4 % en 2007).

*

* *

Après avoir présenté le volume budgétaire de la mission, et les objectifs globaux qui lui sont assignés, et qui sont déclinés dans des « contrats de performances », conclus pour trois ans entre les grandes directions à réseau du Minéfi 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. **L'intégration du pôle consacré à la réforme de l'Etat au sein de Bercy, et les efforts de**

modernisation demandés aux ministères gestionnaires par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie exigent de cette administration une exemplarité dans la gestion des crédits publics. En ce sens, le projet annuel de performances pour 2007 constitue un « test de cohérence » entre les annonces de réformes de l'administration de Bercy, les objectifs qui lui sont fixés, et les résultats qui peuvent être entrevus. Les investissements considérables réalisés dans l'informatique des administrations financières imposent des retours sur investissement substantiels en matière de gains de productivité et de qualité de service.

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 8.253,7 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 8.137,2 millions d'euros de crédits de paiement, dont 6.651 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2). Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 129.083 contre 131.541 en loi de finances initiale pour 2006.

Au titre des dépenses fiscales sont inscrits quatre 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 (30 millions d'euros estimés en 2007) 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 (80 millions d'euros en 2006, au lieu des 105 millions d'euros prévus, estimation de 110 millions d'euros pour 2007).

L'audit de modernisation relatif à la procédure de télé-déclaration en matière d'impôt sur le revenu a suggéré de réévaluer cette mesure d'incitation en fonction de son coût et de son efficacité. Sur la base d'un sondage réalisé le juillet 2004 auprès de 1.003 contribuables, l'audit souligne qu'un « *effet incitatif plus grand sur les déclarants papier pour passer à internet que sur les télé-déclarants qui continueront de télé-déclarer, même sans réduction d'impôt* » et conclut qu'il en ressort un « *effet d'aubaine pour les télé-déclarants* ». Il propose de ne « *pas reconduire cette mesure d'incitation sous la forme actuelle, la question d'un maintien partiel pouvant être envisagée pour la première télé-déclaration d'un déclarant papier, assortie d'un paiement automatique, si la gestion de cette distinction était susceptible d'être assurée* ».

Par ailleurs, les crédits des fonds de concours rattachés au programme 156 font l'objet d'une prévision de 8 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 paraît désormais incontesté.

Les directions financées par ce programme mettent par ailleurs également en œuvre d'autres programmes, notamment ceux des missions « remboursements et dégrèvements », « pensions », « avances aux collectivités territoriales » et « prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Sans que ceci soit indiqué dans le projet annuel de performances, le service « France Domaine » rattaché au 1^{er} janvier 2007 à la direction générale de la comptabilité publique, assume les responsabilités de la mission « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Le programme comporte 261 budgets opérationnels de programme (BOP), qui se décomposent en 4 BOP centraux et 257 BOP déconcentrés (125 BOP pour la DGI, 115 pour la DGCP et 17 pour la DGDDI). 339 unités opérationnelles (UO) mettent en œuvre ces 261 BOP. Les budgets opérationnels de programme sont très largement déconcentrés, dans le sens d'une plus grande autonomie des gestionnaires locaux. Ce sont eux qui ont ainsi vocation à mettre en œuvre la fongibilité asymétrique, là où elle trouve sans doute le mieux à s'appliquer. Comme le souligne le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial, *« compte tenu de leur surface en crédits et en ETPT, les BOP de la direction générale de la comptabilité publique atteignent une taille critique. En effet, s'agissant des crédits, les BOP gèrent en moyenne 25 millions d'euros de crédits, dont 21 millions d'euros de crédits de titre 2 (crédits de personnel) et près de 4 millions d'euros de crédits de titre 3 (crédits de fonctionnement). En 2006, la moyenne des BOP départementaux se situe à plus de 500 ETPT et la médiane à près de 400 ETPT »*. **Les critiques relatives au nombre élevé de BOP et au choix de l'échelon local paraissent peu fondées.**

B. NEUF ACTIONS POUR NEUF METIERS DIFFÉRENTS

Le programme est structuré en neuf actions. 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 la distinction entre les ordonnateurs et les comptables. Cette distinction a parfois produit des séparations organisationnelles à la fois trop strictes et quelque peu artificielles.

Chaque action intègre dans ces finalités la nécessité d'une gestion « au meilleur coût ».

Les actions 5 à 8 concernent la gestion financière et comptable. L'action 9 est une action soutien.

Sans qu'il faille en tirer de conclusions particulières, il convient de souligner qu'une **ventilation analytique des crédits**, prenant en compte les crédits de soutien, fait apparaître **trois postes principaux de coût** : la fiscalité des PME (30,6 % du total du programme), la fiscalité des particuliers et la fiscalité directe locale (33,2 % du total du programme) et la gestion financière du secteur public local, hors fiscalité (21,8 % du total du programme).

Répartition du programme 156 par actions avant et après ventilation des crédits de soutien du programme et des crédits polyvalents provenant d'autres missions¹

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
1. Fiscalité des grandes entreprises	54,4	0,7%	77,2	0,9%
2. Fiscalité des PME	1610,7	19,5%	2577,3	30,6%
3. Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	1780,5	21,6%	2798,5	33,2%
4. Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	46,9	0,6%	62,0	0,7%
5. Gestion financière de l'Etat hors fiscalité	501,4	6,1%	714,1	8,5%
6. Gestion des pensions	60,8	0,7%	94,8	1,1%
7. Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1279,7	15,5%	1834,4	21,8%
8. Gestion des fonds déposés	72,6	0,9%	105,0	1,2%
9. Soutien	2738,4	33,2%	169,2	2,0%
Ensemble	8253,7	100,0%	8432,5	100,0%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Gestion et contrôle des finances publiques »

Action n° 1 : fiscalité des grandes entreprises (54,4 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 (environ 3.000 agents). Celle-ci est l'interlocuteur unique des entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 400 millions d'euros. Au 1^{er} janvier 2006, la direction avait ainsi en charge 29.000 entreprises. Elle recouvre **35,5 % de la TVA et 52 % de la taxe professionnelle**. Le contrôle fiscal des grandes entreprises relève de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI, 500 agents).

¹ 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 15.165), correspondant aux dépenses de soutien du programme « régulation et sécurisation des échanges de biens et de services » de la mission « développement et régulation économique ».

Action n° 2 : fiscalité des petites et moyennes entreprises
(1.610,7 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. Depuis le 1^{er} janvier 2006, toutes les PME disposent d'un interlocuteur unique, présent sur 252 sites. L'interlocuteur fiscal unique pour les PME, dénommé « service des impôts aux entreprises » (SIE) gère les affaires fiscales courantes des PME, de l'établissement au recouvrement des impôts professionnels (TVA, impôt sur les sociétés et taxe sur les salaires).

Action n° 3 : fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale
(1.780,58 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. Ces impôts sont les suivants : impôt sur le revenu, droits d'enregistrement, ISF et droits de mutation, taxe d'habitation et taxes foncières ainsi que la redevance audiovisuelle.

L'action comprend encore le recouvrement de la taxe professionnelle qui devrait être transféré à la direction générale des impôts pour la campagne d'imposition 2008. Les moyens qui lui sont consacrés devraient pouvoir être transférés à l'action n° 2 « fiscalité des petites et moyennes entreprises ».

Des gains de productivité sont recherchés de manière progressive, par la création, à terme, sinon d'un interlocuteur fiscal unique, du moins d'un service d'accueil unique. Les expérimentations suivantes sont ainsi en cours :

- expérimentation, depuis début 2006, d'un numéro de téléphone unique dans le département de l'Ain, et, à partir de la fin 2006, d'une adresse internet unique pour contacter les services des impôts et du Trésor public dans trois départements (Essonne, Loiret, Meurthe-et-Moselle) ;

- élaboration d'un programme de rapprochement immobilier des services des deux réseaux en milieu urbain, avec mise en place d'un service d'accueil unique pour les usagers (230 projets d'hôtels des finances sur la période 2006-2008) ;

- expérimentation, dès 2006, au sein de 200 sites « accueil Finances » répartis dans 12 départements, de délégations de compétences croisées entre les deux services, afin d'offrir aux contribuables un point d'entrée unique pour l'essentiel de leurs démarches, là où le rapprochement immobilier n'est pas envisageable.

C'est au sein de cette action que les principaux progrès en termes de modernisation et de qualité de service peuvent encore être enregistrés.

Action n° 4 : fiscalité des marchandises et des moyens de transport (46,9 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). 784 ETPT assurent le recouvrement des 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 ».

Le principal objectif lié à cette action est la « *maîtrise des dépenses liées au fonctionnement et la poursuite de la rationalisation de son réseau comptable* ».

Action n° 5 : gestion financière de l'Etat hors fiscalité (501,4 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. Elle comprend les crédits affectés à France Domaine placé, à compter du 1^{er} janvier 2007, dans le réseau du trésor public, qui est chargé de moderniser la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

Elle regroupe en outre les moyens dévolus à la rénovation comptable engendrée par l'entrée en vigueur de la LOLF, et concernent en particulier « *l'enrichissement progressif du bilan d'ouverture, avec les gestionnaires* » ainsi que « *la mise en place progressive des audits comptables et financiers propres à garantir la qualité comptable, dans la perspective de la certification des comptes par la Cour des comptes* ».

Action n° 6 : gestion des pensions (60,8 millions d'euros)

Cette action constitue une action spécifique, liée au paiement d'une dépense spécifique de l'Etat : les pensions. Il regroupe les crédits du service des pensions et des centres régionaux des pensions, dont le volume d'activité a vocation à s'accroître dans la perspective de départs en retraite d'un nombre croissant d'agents. Ces services ont par ailleurs vocation à appliquer la réforme des retraites des agents de l'Etat introduite en 2003 et les nouvelles dispositions de la LOLF en matière de traitement budgétaire des pensions.

Action n° 7 : gestion financière du secteur public local hors fiscalité (1.297,7 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 2.973 trésoreries, dont 566 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.

Selon le projet annuel de performances, des marges de progrès existent sur cette action, identifiées par des « *analyses de réingénierie des processus* » et des « *audits partenariaux menés avec des collectivités territoriales volontaires* ». Il s'agirait notamment :

- de moderniser les processus d'encaissement, en s'attachant à promouvoir, en liaison avec les collectivités territoriales, des moyens modernes de règlement (prélèvement, carte bancaire, ou TIP) adaptés à la nature des créances. Un plan de développement des moyens de paiement alternatifs au chèque aurait ainsi été mis en place ;

- et d'améliorer l'efficacité de la chaîne du recouvrement précontentieux et contentieux, en s'appuyant sur des moyens juridiques renouvelés (opposition à tiers détenteur, renforcement du droit de communication), mis en oeuvre dans le cadre de procédures concertées avec les ordonnateurs.

Action n° 8 : gestion des fonds déposés (72,6 millions d'euros)

Cette action 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 (2.738 millions d'euros)

Cette action comporte tout d'abord les crédits correspondant à des dépenses transversales. Elle inclut ainsi le programme COPERNIC, 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.

C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS

Les crédits relevant du présent programme sont à 81,2 % des crédits de personnel. Ceux-ci représentent, selon la justification au premier euro, 6.611,9 millions d'euros.

Au sein de la « masse salariale », les crédits dévolus au paiement de la contribution employeur au titre des pensions (dont le taux passe de 49,9 % en 2006 à 50,74 % en 2007) sont estimés à 1.574 millions d'euros. La dynamique de cette contribution explique à elle seule l'augmentation des crédits du programme.

Par ailleurs, les crédits de personnel évoluent en fonction de la variation des effectifs. Le solde net en emplois entre le plafond fixé en 2006 et celui de 2007 serait de - 2.458 équivalents temps plein (ETPT). Les changements de périmètre liés à des transferts d'emploi sont très limités.

Emplois répartis en ETPT

(en millions d'euros)

Catégorie d'emplois	Plafond 2006	Plafond 2007	Variation 2007/2006	Crédits demandés pour 2007 (y.c. charges sociales)
Catégorie A+	1.916	1.1953	+ 37	211,5
Catégorie A	28.344	28.499	+ 155	2.026,5
Catégorie B	42.258	42.988	+ 730	2.141,2
Catégorie C	59.023	55.643	- 3.380	2.232,6
Total	131.541	129.83	- 2.458	6.611,9

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Gestion et contrôle des finances publiques »

En outre, sont pris en compte, dans la justification au premier euro, les autres effets de structures, à savoir le glissement vieillesse technicité (GVT), dans ses deux composantes :

- un GVT positif (ou effet de carrière) qui mesure l'évolution de la masse salariale résultant des évolutions de carrière des agents (changements d'échelon, de grade et de corps), estimé à 44,14 millions d'euros ;

- un GVT négatif (ou effet de noria) qui exprime l'économie naturelle due à l'écart de rémunération entre les sortants et les entrants, estimé à 23,7 millions d'euros.

Le solde du GVT est donc positif.

S'agissant des rémunérations, celle-ci comporte une part « variable » limitée, consacrée à la récompense du « mérite ».

La rémunération au mérite des cadres A à Bercy, selon les réponses fournies au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

- les directeurs d'administration centrale

Un dispositif de rémunération à la performance des cadres dirigeants a été expérimenté en 2004 au MINEFI. La modulation porte sur l'allocation complémentaire de fonctions (ACF), non assise sur le traitement indiciaire et qui peut évoluer en fonction de la manière de servir (décret n° 2002-710 du 2 mai 2002).

Le dispositif concernait en 2005 les 150 cadres dirigeants de l'administration centrale (les directeurs généraux et directeurs entrant désormais, après expérimentation pour 8 directeurs généraux et directeurs dans le dispositif mis en œuvre au plan interministériel). Le bonus, annuel et réversible d'une année sur l'autre, a été, pour les années 2004 et 2005, compris entre 0 et 10 % du total indemnitaire de référence. Le montant moyen versé en 2006 au vu des résultats de l'année 2005, au titre de cette part variable d'ACF, s'élève à 1.990 euros.

A compter du 1^{er} janvier 2006, le dispositif MINEFI a été renforcé. Il repose sur les principes suivants :

- fixation préalable d'objectifs précis, peu nombreux, hiérarchisés et assortis d'indicateurs de mesure simples et pertinents (3 à 5 objectifs et au maximum 2 indicateurs par objectif) ;
- mise en place d'un entretien d'évaluation annuel permettant à la fois de faire le bilan de l'année écoulée et de fixer les objectifs de l'année à venir ;
- prise en compte pour l'évaluation de la dimension managériale des fonctions (40 % de l'appréciation globale) ;
- mise en cohérence de la modulation indemnitaire avec l'évaluation.

Le bonus est notifié par courrier individuel, ainsi que l'appréciation portée sur les résultats et le management.

- les services déconcentrés

La rémunération indemnitaire des dirigeants des services déconcentrés du MINEFI est également modulée, via l'allocation complémentaire de fonctions, selon un dispositif propre à chacune des directions. L'amplitude de modulation est variable mais peut aller jusqu'à plus ou moins 20 % de la part fixe de cette prime.

- les autres cadres A

La modulation au mérite concerne également les autres agents de catégorie A en fonction dans les services centraux (administrateurs civils et attachés soit environ 1.900 agents). Pour les administrateurs civils (chefs de bureau et adjoints), modulés en fonction de l'évaluation de leur activité depuis de nombreuses années, une réflexion est en cours visant à rationaliser le dispositif actuel et le transformer en un véritable système de rémunération à la performance, assis sur les résultats annuels, dûment évalués. La modulation s'applique également pour une partie des cadres A des services déconcentrés (à partir du grade d'inspecteur principal) et des directions du ministère ont mis en place des dispositifs spécifiques de rémunération de la performance (0 à 3.000 euros) en faveur des cadres intermédiaires (DGI pour les inspecteurs principaux et inspecteurs départementaux non comptables). Ces mécanismes sont soit identiques à celui des cadres dirigeants soit spécifiques. Au total 4.300 cadres des services déconcentrés du ministère sont concernés par une modulation de leur rémunération et une reconnaissance de leur implication.

Pour l'ensemble du ministère, les effectifs concernés par la modulation indemnitaire représentent globalement près de 25 % des agents de catégorie A.

Outre la part majeure prise par les dépenses de personnel, les crédits du programme 156 se caractérisent par un fort volume des crédits dédiés aux grands projets informatiques. Ces investissements informatiques correspondent à deux grands projets transversaux, COPERNIC, retracé dans l'action 9, et Hélios.

Le coût total du programme COPERNIC, visant 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, a été évalué en 2001 à 911,5 millions d'euros. C'est dire l'enjeu budgétaire que représente l'aboutissement de ce projet informatique.

Pour 2007, les crédits prévus se décomposent comme suit :

Le programme COPERNIC et la justification au premier euro 2007

(en millions d'euros)

	Titre 3⁶	Titre 5	Total
Autorisations d'engagement	5,0	54,3	59,3
Crédits de paiement	5,0	129,5	134,5
Dont crédits de paiement au titre des engagements nouveaux	5,0	27,2	32,2

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Gestion et contrôle des finances publiques »

Les travaux réalisés en 2007 viseraient à assurer une « *identification homogène et unifiée des usagers* ». En matière de fiscalité personnelle, l'application d'assiette existante serait modifiée afin de la transformer en « *application nationale unique accessible sans limites géographique* ». Par ailleurs, à la fin de l'année 2007 – début 2008, les télé-procédures offertes aux usagers professionnels seraient rénovées. En particulier, afin de faciliter l'accès unifié aux services en ligne des professionnels, la télé-procédure TéléTVA (déclaration et paiement en ligne de la TVA) serait refondue.

Hélios, dont le coût total est estimé à 139 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 2007, 19,12 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 19,3 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus au titre du programme Hélios.

Il faut souligner qu'une large part des crédits dédiés au présent programme est contractualisée dans le cadre des contrats pluriannuels de

⁶ *Les crédits du titre 3 correspondent aux loyers et charges dus à raison des extensions immobilières qui sont intervenues depuis 2001 pour accompagner la montée en charge des équipes de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre du programme.*

performance signés par la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique. Le contrat signé par la DGCP, le 28 avril 2006, avec la direction du budget lui garantit des moyens, sur une période de trois ans, en autorisations de programme (AE) et crédits de paiement (CP), susceptibles de lui permettre d'atteindre ses objectifs.

Les crédits contractualisés de la DGCP

(en millions d'euros)

	LFI 2006		2007		2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	2.657	2.657	2.675	2.675	2.658	2.658
Hors titre 2	792	686	744	690	732	690
Total des crédits de fonctionnement	3.449	3.343	3.419	3.365	3.390	3.348
Investissements informatiques	179,4	169,5	54,3	129,5	12,0	72,7

Source : contrat de performance 2006-2008

En « contrepartie », le nombre d'ETPT de la direction générale de la comptabilité publique diminuerait d'environ 1,7 % en 2007, soit 970 ETPT.

Pour la direction générale des impôts, le contrat signé, avec la direction du budget, le 3 mai 2006, propose les mêmes mécanismes de « dotations garanties ».

Les crédits contractualisés de la DGI

(en millions d'euros)

	LFI 2006		2007		2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	3.870	3.870	3.871	3.871	3.826	3.826
Fonctionnement/immobilier	726	634	718	663	725	691
Total général	4.596	4.504	4.589	4.534	4.551	4517

Source : contrat de performance 2006-2008

Les « contreparties » sont du même ordre : sur la période 2006-2008, la DGI s'engage à réduire le nombre d'ETPT de 3.890 unités.

Enfin, la justification au premier euro mentionne, dans le cadre de la modernisation de la gestion de l'immobilier de l'Etat, des expérimentations de

« loyers budgétaires » portant sur immeubles domaniaux occupés par la DGI et la DGCP situés dans les départements de la Seine et Marne, de l'Essonne, de la Loire Atlantique ainsi que dans la région Centre. Ces loyers budgétaires sont calculés en appliquant le coût moyen de l'endettement à long terme de l'Etat (5,4 % pour 2007) par la valeur des immeubles telle qu'inscrite dans le bilan d'ouverture des immobilisations de l'Etat.

Cette expérimentation doit tenir compte des critiques de la mission d'audit sur la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat. Celle-ci considère que le loyer budgétaire, expérimenté dans quelques ministères en 2006, et qui a vocation à s'appliquer à tous les immeubles d'administration centrale en 2007, constitue « *un mécanisme complexe pour des avantages attendus modérés* ». Le rapport souligne que « *tel qu'il est expérimenté aujourd'hui, le loyer budgétaire nous semble un mécanisme fragile qui ne peut à lui seul réussir à atteindre l'objectif de rationalisation de l'occupation du patrimoine contrôlé par l'État qui lui est fixé. En effet, l'écart entre le niveau des loyers de marché et des loyers budgétaires, qui résulte aussi bien de l'imprécision des évaluations des immeubles inscrites au tableau général des propriétés de l'Etat que du choix du taux de 5,12 %, biaise les arbitrages attendus entre la location et l'occupation domaniale mais aussi entre deux occupations domaniales. Situés au-dessus des loyers de marché, les loyers budgétaires pourraient inciter à des prises à bail injustifiées qui auraient pour conséquence d'alourdir les charges de fonctionnement de l'État ; situés en dessous des loyers de marchés, ils pourraient au contraire figer toute incitation à déménager ou à réduire les surfaces occupées* ».

La mission souligne par ailleurs que « *le choix de faire payer aux administrations occupantes des loyers s'accompagnant de flux monétaires réels induit des coûts de recouvrement non négligeables, plus importants que ceux induits dans les entreprises par des flux retracés en comptabilité analytique* ».

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).

Votre rapporteur spécial avait souligné l'an passé l'**avance réelle** dont avaient 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. Il avait souligné que les indicateurs étaient **disponibles sur des séries temporelles longues**, ce qui facilitait les comparaisons, et les rendait **crédibles aux yeux du Parlement**.

Il se félicite que le responsable de programme n'ait pas cédé à la pression consistant à réduire le nombre d'objectifs et d'indicateurs. Du point de vue du Parlement, ceux-ci paraissent, sous réserve d'adaptations techniques mineures, pleinement pertinents. **Il y aurait quelque paradoxe à supprimer des indicateurs du projet annuel de performances présenté au Parlement, alors que la démarche des contrats de performance repose sur une large batterie d'indicateurs, sauf à inciter votre rapporteur spécial à lire attentivement les contrats signés avec la direction du budget.**

Comme lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, 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. Ce bon niveau est assurément lié à des améliorations significatives de la qualité de service et à l'investissement considérable réalisé en matière de nouvelles technologies.

L'achèvement de certains chantiers informatiques permet, si une volonté politique s'exprimait en ce sens, des réformes fiscales d'envergure, comme le rapprochement entre impôt sur le revenu et CSG.

- objectif 2 :

L'indicateur n° 2 « niveau de développement des procédures dématérialisées, commun à la DGI et à la DGCP » amène votre rapporteur spécial à nuancer les remarques faites l'an passé, compte tenu des progrès réalisés en 2006.

Le sous-indicateur relatif au nombre de particuliers ayant souscrit leurs déclarations de revenus par Internet, s'il a été revu à la baisse en 2006 (prévision entre 6 et 10 millions de télé-déclaration, chiffre atteint : 5.150.595), démontre néanmoins l'investissement du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dans ce domaine : la cible est fixée à 10 millions de télé-déclarations en 2008, à rapporter aux 34,8 millions de contribuables, mais surtout au 16,3 millions de personnes imposables à l'impôt sur le revenu. **Votre rapporteur spécial s'est rendu, le 18 mai 2006, dans un centre des impôts parisien pour suivre la campagne de l'impôt sur le revenu 2006** : il lui a semblé que les engorgements constatés l'année précédente ne s'étaient pas reproduits et que le dispositif mis en place par la direction générale des impôts avait fonctionné de manière satisfaisante. Ainsi, selon les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, « *le service de la déclaration en ligne est resté fluide et totalement disponible tout au long de la campagne déclarative* ». La capacité informatique a été multipliée par quatre afin de pouvoir accueillir 25.000 télé-déclarations par heure. Les internautes ont disposé de délais supplémentaires en fonction de leur zone scolaire de résidence afin de limiter les pics d'affluence. Ce dispositif aurait été bien perçu par les usagers qui ont été nombreux à utiliser les délais supplémentaires offerts. Par ailleurs, pour aider les internautes à choisir les meilleurs moments pour télé-déclarer, un dispositif de type « bison futé » les a renseignés tout au long de la campagne.

S'agissant de la part des recettes de TVA acquittées par télérèglement, les résultats restent peu satisfaisants : 172.000 télédéclarants en 2005, contre une prévision de 250.000. **Toutefois, selon les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, une progression sensible de l'indicateur serait constatée depuis le début de l'année.** Il faut rappeler que, en 2007, l'abaissement du seuil⁷ de l'obligation d'utiliser TéléTVA et la mise en œuvre du certificat gratuit entraîneront une augmentation⁸ significative du nombre d'adhérents à TéléTVA. Par ailleurs, l'application de ce nouveau seuil conduira à faire entrer dans le champ de l'obligation des entreprises de taille modeste.

Les difficultés varient selon la filière utilisée⁹, EDI ou EFI, et selon qu'il y a recours à un prestataire intermédiaire ou accès direct. Le recours à un prestataire intermédiaire peut constituer un frein à l'adhésion des entreprises. L'impossibilité actuelle de rectifier une déclaration ou un paiement jusqu'à la date limite de dépôt tend à dissuader certains experts-comptables, prescripteurs en la matière vis-à-vis de leurs clients.

Des efforts ont été réalisés pour améliorer la qualité de service. Pour aider les entreprises dans leurs démarches, le service de télé-assistance apporte à la fois un appui technique et une aide générale à la procédure d'adhésion. Ceux-ci pourraient s'avérer payants : un sondage BVA du mois de juillet 2004 indiquait que 96 % des entreprises étaient satisfaites du service de déclaration et de paiement de la TVA, offert par la filière EFI (ce taux est de 94 % pour la filière EDI).

- objectif 3 :

L'an passé, votre rapporteur spécial avait considéré que 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 affichaient **des valeurs cibles trop peu ambitieuses**, peu 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 43 % en 2008. Votre rapporteur spécial a commandé une enquête, en cours, sur le sujet à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la LOLF. Les commentaires du projet annuel de performances sont inquiétants. Ils indiquent que « *les comptables de l'Etat ne disposent pas de leviers d'action* » sur le recouvrement des droits et

⁷ Le seuil du chiffre d'affaires hors taxes de référence sera porté de 1,5 million d'euros à 760.000 euros.

⁸ Elle est évaluée à environ 160.000 entreprises (110.000 entreprises adhérentes à titre obligatoire du fait de l'abaissement du seuil et 50.000 entreprises adhérentes à titre optionnel).

⁹ EFI (Echange de Formulaires Informatisé) : déclarer directement sur Internet sur le portail des impôts. EDI (Echange de Données Informatisées) : les données correspondant à la déclaration et à son paiement proviennent du logiciel de gestion du déclarant et sont transmises en format normalisé (EDI) au destinataire.

pénalités sur créances de contrôle fiscal externe. **Il est à craindre que les administrations de Bercy ne visent pas de réelles améliorations.**

Le taux de recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires était de seulement 34 % en 2004. Il devrait passer à 42 % en 2008. Conscient des dysfonctionnements constatés, le ministère a commandé un audit de modernisation à ce sujet. Selon les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, les recommandations des auditeurs auraient toutes été suivies d'effet :

- le télépaiement des amendes a été étendu à toutes les amendes forfaitaires majorées et condamnations pécuniaires en mars 2006 ;

- le timbre dématérialisé est entré en phase expérimentale en avril 2006 avec une vingtaine de buralistes pilotes ;

- le rapprochement des avis de contravention revenus avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée » avec les fichiers fiscaux est mis en œuvre progressivement : dès septembre prochain, les adresses du fichier des comptes bancaires FICOBA seront intégrées automatiquement, avec l'envoi automatique d'un avis « deuxième chance » proposant le retour à l'amende initiale ;

- une progressivité a été introduite en avril 2006 dans les actions en recouvrement par l'institution d'une phase de relance amiable de 3 mois avant toute action coercitive. En outre, des seuils ont été intégrés dans les traitements de façon à ne plus lancer plusieurs oppositions administratives simultanées pour des titres de faible montant ;

- la généralisation de l'amende forfaitaire minorée a donné lieu à la rédaction d'une mesure législative qui pourrait être prochainement proposé au Parlement ;

- la valorisation du télépaiement par un délai plus long avant majoration a également fait l'objet de la rédaction d'une mesure législative qui pourrait être prochainement proposé au Parlement.

Néanmoins, malgré ces efforts indéniables, ni la prévision de 2007 (40 %), ni la cible de 2008 (42 %) n'ont été relevés : tout se passe comme si l'audit ne devait pas conduire à des améliorations significatives. L'audition, le 3 mai 2006, de M. Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique, de MM. Bertrand Brassens et André Barilari, inspecteurs généraux des finances, de M. Yves Delbos, inspecteur général des services judiciaires, et de M. Jean-Yves Le Gallou, inspecteur général de l'administration, auteurs de l'audit sur la modernisation du paiement des amendes, a clairement souligné l'ampleur des dysfonctionnements. Ceux-ci vont bien au-delà du champ de l'audit, comme en témoigne la gestion délicate des « faveurs ».

- objectif 6 :

L'indicateur n° 1 prévoit un délai global de paiement des dépenses de l'Etat (délai moyen) de 30 jours en 2007, avec une valeur cible de 28 jours en 2008. Rien n'indique que l'objectif 2006 (35 jours) sera tenu, en raison, selon les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, de l'entrée en vigueur de la LOLF le 1^{er} janvier 2006 et de la mise en œuvre de « palier 2006 ». Au 30 juin le délai était de 36,87 jours.

- les indicateurs absents :


Votre rapporteur spécial avait appelé l'an passé à la création d'un indicateur relatif à la « **présence territoriale** » **des administrations financières** » **tenant compte de l'impératif d'aménagement du territoire**. Cette recommandation n'a pas été prise en compte. Pourtant, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie impose ce type de démarche, notamment aux administrations présentes à l'étranger : direction générale du trésor et de la politique économique et Quai d'Orsay, qui dans leurs contrats de modernisation, s'engagent à réduire leurs implantations territoriales, par le biais « d'indicateurs de dispersion immobilière ».


L'enjeu lié aux implantations de Bercy est majeur : les six réseaux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et l'administration centrale ne comptent pas moins de 7.217 implantations.


La politique de Bercy est clairement d'en réduire le nombre. Depuis 2003, les réductions d'implantations ont ainsi porté sur environ 500 trésoreries (soit environ 15 % du réseau à cette date). Au cours des trois dernières années, 31 recettes des finances ont été fermées (dont 7 au 1^{er} janvier 2006) et deux autres créées.


Cette évolution se fait sans débat devant le Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances : **l'objectif de réduction des implantations territoriales de la DGI et de la DGCP n'est pas discuté, notamment au regard des impératifs de présence sur le territoire, faute d'être exprimé, par exemple dans le projet annuel de performances.**


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 indicateurs, liés au respect de leurs obligations fiscales par les contribuables particuliers et professionnels, soulignent que les engagements des administrations fiscales en matière de qualité de service sont payants.


 L'achèvement de certains chantiers informatiques permet, si une volonté politique s'exprimait en ce sens, des réformes fiscales d'envergure, comme le rapprochement entre impôt sur le revenu et CSG.


 Les gains de productivité enregistrés au cours des dernières années permettent d'envisager un partage de ceux-ci avec les collectivités publiques « clientes » de l'administration fiscale : les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale. Les frais de gestion facturés à ces collectivités, pour les impôts recouvrés par l'administration fiscale, devraient diminuer.


 En matière de télé-déclaration de l'impôt sur le revenu, des enseignements ont été tirés des difficultés de l'année 2005.


 **Sans que le taux actuel de télé-déclaration de la TVA soit satisfaisant, le recours au produit « téléTVA » se développe peu à peu.** La gratuité des certificats et le développement de l'assistance aux entreprises pourraient finir par emporter l'adhésion. Les efforts en matière de qualité de service doivent se poursuivre.

 Les loyers budgétaires ont fait l'objet de critiques de la part de la mission d'audit sur la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, dont France Domaine devra tenir compte dans le cadre de l'expérimentation en cours.

 **Le développement des moyens de paiement électroniques pour le secteur public local paraît bien lent :** le contrat de performance de la direction générale de la comptabilité publique prévoit un taux de progression des paiements automatisés de seulement 5 % par an d'ici 2008.

 Malgré un audit relatif au recouvrement des amendes, dont le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie indique que des conséquences concrètes ont été tirées, **l'objectif, pourtant peu satisfaisant, lié au taux de recouvrement des amendes n'a été relevé, ni pour 2007, ni pour 2008.** Il est à craindre, comme l'a montré une audition de votre commission des finances, que des dysfonctionnements perdurent.

 La mise en place de la LOLF et de l'application informatique « Palier 2006 » a engendré en 2006 un rallongement du délai global de paiement des dépenses de l'Etat (36,87 jours au 30 juin 2006).

 Le gouvernement réduit le nombre d'implantations territoriales de Bercy (au nombre de 7.217), à commencer par celles de la DGI et de la DGCP, sans débat devant le Parlement. L'objectif de réduction des implantations territoriales de la DGI et de la DGCP ne fait pas l'objet d'une discussion pourtant nécessaire, au regard notamment des impératifs de présence sur le territoire. Votre rapporteur spécial avait appelé l'an passé à la création d'un indicateur relatif à la « présence territoriale » des administrations financières » tenant compte de l'impératif d'aménagement du territoire.

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 843,8 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 775,1 millions d'euros de crédits de paiement, dont 380,8 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement), soit un peu moins de 50 % du total. Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 5.193, contre 5.213 pour l'exercice 2006.

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 218 font l'objet d'une prévision de 1,4 million 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 des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel, l'agence centrale des achats, la direction des affaires juridiques¹⁰ et le service de la communication (SIRCOM) du Minéfi. Le responsable du programme 218 est le directeur des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel, M. Jean-François Verdier.

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 et modernisation, actions innovantes.

¹⁰ Qui fait l'objet d'un audit de modernisation non encore publié.

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
(305,1 millions d'euros ; 36,1 % du total)

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 direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel, 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
(69,0 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
(26,5 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
(22,1 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
(421,8 millions d'euros)

Elle regroupe les crédits des fonctions supports assurées par la direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel, 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
missions¹¹**

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
1. Etat-major, médiation et politiques transversales	305,1	39,3%	165,3	54,4%
2. Expertise, audit, évaluation et contrôle	69,0	8,9%	81,6	26,8%
3. Promotion de l'action du ministère	23,7	3,1%	2,6	0,9%
4. Contribution au respect du droit et de la sécurité juridique	22,1	2,8%	29,0	9,5%
5. Prestations d'appui et de support	356,5	45,9%	25,7	8,5%
Ensemble	776,6	100,0%	304,1	100,0%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Gestion et contrôle des finances publiques »

C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS

Les crédits de personnel du titre 2 représentent 380,8 millions d'euros au titre de 2007, pour 5.193 ETPT. Au sein du programme, les catégories A+ et A connaîtraient en 2007 une nette progression de leurs effectifs en 2007 (+ 72 ETPT) en raison du rattachement au Minéfi des missions d'inspection et de secrétariat de la commission interministérielle des contrôles communautaires.

De manière globale, la réduction d'effectifs, engagées depuis plusieurs années, se poursuit : - 60 ETPT en 2007, pesant principalement sur les catégories B et C (- 43 ETPT). Après prise en compte de l'ensemble des transferts, le solde s'établit à - 20 ETPT.

¹¹ 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.

Emplois répartis en ETPT

(en millions d'euros)

Catégorie d'emplois	Estimation pour 2006	Demandé pour 2007	Variation 2007/2006	Crédits demandés pour 2007 (y.c. charges sociales)
Catégorie A+	681	723	+ 42	89,1
Catégorie A	984	1.014	+ 30	80,9
Catégorie B	1.384	1.403	+19	83,8
Catégorie C	2.164	2.053	- 111	120,0
Total	5.213	5.193	-20	355,9

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

En outre, sont pris en compte dans la justification au premier euro les autres effets de structures, à savoir le glissement vieillesse technicité (GVT), dans ses deux composantes :

- un GVT positif (ou effet de carrière) qui mesure l'évolution de la masse salariale résultant des évolutions de carrière des agents (changements d'échelon, de grade et de corps), estimé à 2,2 millions d'euros;

- un GVT négatif (ou effet de noria) qui exprime l'économie naturelle due à l'écart de rémunération entre les sortants et les entrants, estimé à 1,1 million d'euros.

Le solde du GVT est donc positif.

Parmi les autres crédits, et notamment ceux liés au fonctionnement courant des services centraux du Minéfi, il faut souligner les résultats engrangés par l'agence centrale des achats pour dégager des économies sur ce poste de dépense.

En revanche, la justification au premier euro souligne **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 7 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2007 (après 4,4 en 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 2007 de ce programme de réhabilitation représente une dépense en autorisations d'engagement de 1 million d'euros et de 1 million d'euros en crédits de paiement.

Il faut s'étonner de l'inscription des crédits dédiés à l'installation de la maison de la francophonie, dans l'immeuble appartenant à l'Etat situé 20, avenue de Ségur (Paris, VII^{ème}), sur ce programme, le montant inscrit en autorisations d'engagements correspondant au coût d'objectif de l'opération défini en concertation avec l'Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) qui en assure la maîtrise d'ouvrage déléguée. Le montant des travaux pour cette opération est estimé à 60 millions d'euros. Le prétexte tiré du fait que le Minéfi serait le « ministère affectataire » de cet immeuble est peu convaincant à l'heure où cette notion disparaît. La mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » paraît être le support adéquat pour financer l'opération.

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), « mettre en oeuvre une gestion personnalisée des ressources humaines » (objectif 3), « développer l'accès des agents du Minéfi à une solution de restauration collective » (objectif 4) et « maîtriser le coût des fonctions support » (objectif 5).

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 ».

Trois indicateurs appellent, comme l'an passé, des remarques particulières de la part de votre rapporteur spécial.

- objectif 1 :

A la suite des remarques de votre rapporteur spécial, l'indicateur n° 2, relatif au taux de connaissance déclaré par les agents des évolutions du Minéfi, a vu sa valeur cible relevée de manière significative : 65 % en 2007 et 67 % en 2008 (soit plus de dix points par rapport à ce qui avait été prévu dans le projet annuel de performances 2006). Toutefois, l'indicateur ne mesure pas ce qui seul importe : l'adhésion des agents aux réformes en cours. Un indicateur de « climat social » manque encore.

- objectif 6

L'indicateur n° 1 « gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats » souligne la démarche exemplaire du Minéfi pour reformer ses achats. 48,3 millions d'euros ont été économisés en 2005, pour une prévision de 50 millions d'euros, la cible, pour les économies cumulées, étant fixée à 150 millions d'euros à l'horizon 2007. Toutefois, **les économies**

seront sans doute plus difficiles à réaliser en 2006 et 2007, les réformes les plus faciles à réaliser ayant été menées en priorité.


Comme le montrait votre rapporteur spécial l'an passé, 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 la difficulté à maîtriser l'évolution de cette dépense. Selon le Minéfi, **les données budgétaires actuelles mettent en lumière une augmentation provisoire de la dépense ministérielle par agent**, liée notamment à la réorganisation de services dans certaines directions à réseau (regroupement de services avec frais d'aménagement de locaux liés à ces opérations. La rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat a indubitablement un coût, du moins à court terme.


Un référé de la Cour des comptes relatif à la gestion immobilière du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, communiqué à votre commission des finances, en application de l'article L.135-5 du code des juridictions financières a par ailleurs relevé **des manquements dans la politique immobilière de Bercy, préoccupants de la part d'un ministère promoteur des bonnes pratiques en matière de gestion et de performance, par ailleurs chef de file pour la réforme de l'immobilier de l'Etat.**


Si le référé communiqué à la commission des finances reconnaît que *« la gestion immobilière du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) est incontestablement dynamique »*, il souligne que *« la gestion des implantations et de l'espace reste néanmoins insuffisamment maîtrisée, avec des conséquences dommageables sur les coûts »*. La Cour des comptes note que le MINEFI est encore affectataire de beaucoup trop de sites et que *« les restructurations n'ont pas entraîné une diminution de l'espace mis à la disposition des agents en dépit de la réduction des effectifs »*. Elle constate que cette situation ne permet pas d'assurer une maîtrise des coûts, ceux-ci étant en nette augmentation. La Cour des comptes ne prévoit pas de gains budgétaires à court terme.


Des **défaillances dans le pilotage des grosses opérations immobilières** ont été soulignées par la Cour des comptes : celles-ci seraient *« exécutées dans des conditions inégales d'efficacité et de régularité »*. Sur les 17 grosses opérations de construction et de rénovation conduites par la DPMA (direction du personnel et de la modernisation de l'administration) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie entre 1998 et 2003, 7 auraient duré plus de 7 ans. Le référé mentionne des coûts qui ne sont pas toujours maîtrisés et un respect insuffisant des procédures du code des marchés publics, une anomalie, selon la Cour, *« particulièrement regrettable de la part du ministère qui est le rédacteur du code des marchés publics »*.

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

 Il faut souligner la démarche exemplaire du Minéfi pour reformer ses achats. 48,3 millions d'euros ont été économisés en 2005, pour une prévision de 50 millions d'euros, la cible, pour les économies cumulées, étant fixée à 150 millions d'euros à l'horizon 2007.

 L'indicateur relatif au taux de connaissance déclaré par les agents des évolutions du Minéfi paraît insuffisant pour mesurer l'adhésion des agents aux réformes entreprises. Ne faudrait-il pas plutôt envisager un indicateur de climat social ?

 Les dépenses de fonctionnement du plateau technique par agent ne sont toujours pas stabilisées : la rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat a indubitablement un coût, du moins à court terme.

 Une erreur a manifestement été commise en inscrivant les crédits dédiés à l'installation de la maison de la francophonie, au 20, avenue de Ségur (Paris, VII^{ème}), sur le présent programme, pour une dépense de plusieurs millions d'euros. L'opération est conduite par l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) qui en assure la maîtrise d'ouvrage déléguée. Le prétexte tiré du fait que le Minéfi serait le « ministère affectataire » de cet immeuble est peu convaincant à l'heure où cette notion disparaît. La mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » paraît être le support adéquat pour financer l'opération.

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 DOTÉ DE DEUX PROGRAMMES

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel, n° 2005-530 DC en date du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006, la mission que constitue le volet « dépenses » du présent compte spécial est désormais composée de deux programmes au lieu d'un seul :

- le programme 861, anciennement unique et anciennement dénommé « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », voit son objet réduit aux « Prêts et avances à des particuliers ou à des associations ». Son responsable est M. Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique ;

- un programme nouveau est créé, 862, intitulé : « Prêts pour le développement économique et social », dont l'objet correspond à l'ancienne action n° 05 de l'ancien programme unique. Le responsable du programme est le directeur général du Trésor et de la politique économique, M. Xavier Musca.

Le compte est doté pour 2007, en recettes, de 13,12 millions d'euros et en crédits de 10,93 millions d'euros, soit un solde excédentaire prévu de 2,19 millions d'euros. Il est composé de deux programmes, dont le premier comprend quatre actions et le second une seule.

Pour le programme 861, les actions sont les suivantes :

- 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) ;

Pour le programme 862, une action est consacrée aux prêts pour le développement économique et social (action 1).

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

Recettes du compte

(en millions d'euros)

Section/ligne	LFI 2006	PLF 2007
Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	10,95	0,93¹²
Avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport	0,15	0,11
Avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat	0,3	0,26
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	0,5	0,56
Prêts pour le développement économique et social	-	10,0
Total	10,95	10,93

Source : annexe du projet de loi de finances pour 2007 « Comptes spéciaux »

B. LES PROGRAMMES, ACTIONS ET LES OBJECTIFS

Pour le programme 861 :

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.

¹² Ceci est lié au changement de périmètre.

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 ait 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 2007 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 19 jours en 2005 à 10 jours en 2007, puis 8 en 2010.

Pour le programme 862 :

Action n° 1 : Prêts pour le développement économique et social

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 performance¹³ 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, était 63 % en 2005. L'objectif est de 65 % en 2006. 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.

¹³ *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 création de deux programmes « Avances à des organismes distincts de l'Etat et « Avances à des services de l'Etat gérant des services publics » est **directement issue des recommandations faites en 2005**, dans son rapport n° 99 (2005-2006) pour une gestion consolidée de la dette de l'Etat, par notre collègue Paul Girod, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». Il s'agit d'éviter la fragmentation de la dette publique en substituant à une créance du secteur privé sur les administrations publique une créance croisée entre administration, moins onéreuse.

Conformément à la décision précitée du Conseil constitutionnel en date du 29 décembre 2005, la mission que constitue le volet « dépenses » du présent compte spécial est désormais composée de trois programmes au lieu d'un seul :

- le programme 821, anciennement unique et anciennement dénommé « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics », voit son objet réduit aux « Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune » ;

- un programme nouveau est créé, le 823, intitulé : « Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics » ;

- un autre programme nouveau est créé, le 824, intitulé : « Avances à des services de l'Etat » ;

Le responsable de ces trois programmes est le directeur général du Trésor et de la politique économique, M. Xavier Musca.

L'article 52 de la loi de finances pour 1980¹ 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.

Son responsable est M. Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique

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 ».*

¹ Loi n° 80-30 du 18 janvier 1980.

Le premier programme, auquel 14 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). Ces avances présentent 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.

Le second programme correspond aux avances du Trésor à des organismes distincts d'autres services de l'Etat ou organismes gérant des services publics. Il est doté de 50 millions d'euros de crédits de paiement. L'objectif du programme est d'octroyer des avances à divers organismes tout en prévenant une fragmentation accrue de la dette publique ou un accroissement de la charge d'intérêt de la dette publique. A une créance du secteur privé sur les administrations publique est substituée une créance croisée entre administration, moins onéreuse.

Le troisième programme correspond aux avances du Trésor à des services de l'Etat. Il est doté de 103,7 millions d'euros de crédits de paiement. L'objectif du programme est identique à celui du précédent programme, mais s'applique ici aux services de l'Etat. Il s'agit d'éviter la fragmentation de la dette publique. Comme le précédent, il est issu des recommandations faites en 2005, dans son rapport pour une gestion consolidée de la dette de l'Etat, par notre collègue Paul Girod, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». Il s'applique principalement au besoin de financement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » dont le besoin de financement s'établit pour 2007 à 103,7 millions d'euros.

A ces trois programmes sont associés des indicateurs de performances identiques pour chacun des programme (seul el premier indicateur est attaché toutefois au premier programme).

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 du coût des emprunts de l'Etat pour une maturité équivalente. 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.

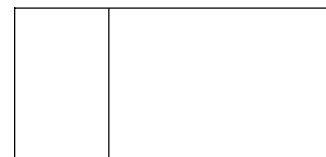
Le second indicateur porte sur le **respect des conditions de durée de l'avance**. Chaque avance est prévue pour une durée déterminée en application de l'article 24 de la LOLF. L'indicateur porte sur le **nombre d'avances ayant donné lieu à renouvellement ainsi que sur le nombre d'avances ayant été transformées en prêt du Trésor**. L'objectif est, dans les deux cas, de zéro renouvellement et zéro transformation en prêt en 2007.

LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2007

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION GESTION ET CONTRÔLE DES
FINANCES PUBLIQUES



A M E N D E M E N T

présenté par
M. ANGELS

ARTICLE 34
ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local Dont Titre 2				
Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle Dont Titre 2		60.000.000		
TOTAL		60.000.000		
SOLDE		- 60.000.000		

Objet

Le présent amendement propose de supprimer 60 millions d'euros d'autorisations d'engagements sur l'action n° 5 "Prestations d'appui et de support" du programme 218 "Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle".

Il faut en effet s'étonner de l'inscription des crédits dédiés à l'installation de la maison de la francophonie, dans l'immeuble appartenant à l'Etat situé 20, avenue de Ségur (Paris, VIIe), sur ce programme, le montant inscrit en autorisations d'engagements correspondant au coût d'objectif de l'opération défini en concertation avec l'Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) qui en assure la maîtrise d'ouvrage déléguée. Le montant de cette opération est estimé à plusieurs millions d'euros. Le prétexte tiré du fait que le Minéfi serait le « ministère affectataire » de cet immeuble est peu convaincant à l'heure où cette notion disparaît. Il convient donc d'inciter le gouvernement à inscrire ces crédits sur le compte idoine « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a **minoré de 12.298.064 euros** les crédits de la présente mission, à l'initiative du gouvernement. Il s'agit de gager les ouvertures de crédits opérés en seconde délibération. Il convient de souligner que cette minoration est répartie de la façon suivante :

- 9.718.541 euros sur le programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public » ;

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

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 31 octobre 2006, sous la présidence 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 ».

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a souligné au préalable que la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » constituait la principale mission, en termes budgétaires, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, puisqu'elle représentait 78,5 % du plafond d'emplois du ministère. Il a observé que les crédits étaient en augmentation significative, de 3,44 %, en raison exclusivement de la forte hausse de la cotisation versée au compte de pensions des agents de l'Etat, dont le taux passerait de 49,9 % en 2006 à 50,74 % en 2007. Il a fait valoir que la mission constituait le « cœur de métier régalién » de Bercy, lié au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses de l'Etat et qu'elle était un terrain d'expérimentation – et d'action - privilégié pour la réforme de l'Etat, M. Jean-François Copé, porte-parole du gouvernement, étant, à la fois, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

En conséquence, **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a souhaité que l'examen des crédits de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » soit l'occasion de procéder à un « test de cohérence » entre les intentions de modernisation, exprimées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et les réalisations. Il a indiqué avoir classé les « résultats » de ce test en trois catégories, qui recensaient, sur la gestion de la mission et de chacun de ses deux programmes, d'abord les motifs de satisfaction, ensuite les motifs d'inquiétude, et enfin les motifs de mécontentement.

S'agissant des motifs de satisfaction, il en a recensé 7 principaux :

1. Il a remarqué qu'au 10 octobre 2006, date limite fixée par la LOLF, 97 % des réponses à son questionnaire budgétaire avait été reçues, ce qui signifiait que, par rapport à l'exercice budgétaire précédent, des dispositions avaient été prises par le ministère afin d'assurer un meilleur traitement des questionnaires budgétaires des assemblées, ce dont il se félicitait, d'autant plus que, parallèlement, la qualité des réponses s'était également améliorée. Il a ainsi salué l'important travail fait par les agents de Bercy pour améliorer les performances - il est vrai limitées - réalisées l'année précédente.

2. Il a fait valoir que des contrats pluriannuels de performance avaient été conclus en 2006, pour la période 2006-2008, avec les cinq grandes directions à réseau de Bercy, dont la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique, qui représentaient la part la plus importante des crédits de la présente mission. Il s'est félicité, en outre, de ce que les objectifs et

indicateurs figurant dans ces contrats soient parfaitement articulés avec ceux du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2007. Il a rappelé, comme il le soulignait depuis plusieurs années, que les contrats de modernisation ou de performance constituaient une démarche vertueuse, qu'il convenait de généraliser à toutes les administrations.

3. Il a noté, par ailleurs, que les bons résultats enregistrés par les indicateurs liés au respect de leurs obligations fiscales par les contribuables, particuliers et professionnels, montraient que les engagements des administrations fiscales en matière de qualité de service étaient désormais payants.

4. En outre, il a jugé que les investissements considérables en matière informatique du ministère méritaient d'être mis en avant, faisant remarquer que l'achèvement de certains chantiers informatiques permettait, si une volonté politique s'exprimait en ce sens, des réformes fiscales d'envergure, comme le rapprochement entre impôt sur le revenu et contribution sociale généralisée (CSG).

5. En matière de télé-déclaration de l'impôt sur le revenu, il s'est félicité de ce que des enseignements aient été tirés des difficultés de l'année 2005. Il a indiqué avoir pu le constater, lors d'un contrôle sur pièces et sur place effectué en application de l'article 57 de la LOLF, dans un centre des impôts parisien, le 18 mai 2006, destiné à suivre la campagne de l'impôt sur le revenu 2006, soulignant que les engorgements constatés l'année passée ne s'étaient pas reproduits et que le dispositif mis en place par la direction générale des impôts avait fonctionné de manière très satisfaisante.

6. Jugeant le taux actuel d'adhésion à la télé-déclaration de la TVA encore insuffisant, il a constaté toutefois que le recours au produit « téléTVA » se développait peu à peu, et que la gratuité des certificats et le développement de l'assistance aux entreprises pourraient finir par emporter l'adhésion. Il a appelé à la poursuite des efforts en matière de qualité de service.

7. Il a enfin souligné la démarche exemplaire du Minéfi pour réformer ses achats, observant que 48,3 millions d'euros avaient ainsi été économisés en 2005, pour une prévision de 50 millions d'euros et que la cible, pour les économies cumulées, était fixée à 150 millions d'euros à l'horizon 2007. Il a considéré que la généralisation de la démarche à tous les ministères paraissait être une bonne chose.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a ensuite exprimé des réserves ou des inquiétudes sur 7 points.

1. Ainsi, en matière de réforme de l'Etat, il a regretté, en ce qui concernait les quatre audits de modernisation touchant la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », qu'aucun n'ait donné lieu, contrairement aux prescriptions de la circulaire du 13 juillet 2006, à la publication, sur le « Forum de la performance », d'orientations détaillées sur les suites données par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et à celle des synthèses des plans d'action préparés en conséquence.

2. S'agissant des loyers budgétaires, qui concernaient un certain nombre d'administrations, notamment de Bercy, il a remarqué que ceux-ci faisaient l'objet de critiques de la part de la mission d'audit sur la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, la mission ayant observé, entre autres, que les loyers budgétaires représentaient un mécanisme complexe pour des avantages attendus modérés, qui ne pouvait à lui seul réussir à atteindre l'objectif, qui lui était assigné, de rationalisation de l'occupation du patrimoine contrôlé par l'Etat. Il a expliqué que l'écart entre le niveau des loyers de marché et des loyers budgétaires, qui résultait aussi bien de l'imprécision des évaluations des immeubles inscrites au tableau général des propriétés de l'Etat que du choix du taux, biaisait les arbitrages attendus entre la location et l'occupation domaniale, mais aussi entre deux occupations domaniales. Il a souligné que France Domaine devrait tenir compte de ces analyses dans le cadre de l'expérimentation en cours.

3. Il s'est plaint ensuite de la lenteur du développement des moyens de paiement électroniques pour le secteur public local, le contrat de performance de la direction générale de la comptabilité publique prévoyant un taux de progression des paiements automatisés de seulement 5 % par an d'ici à 2008, ce qui constituait un vrai motif de préoccupation pour les collectivités territoriales.

4. Il a regretté, en outre, que, malgré un audit relatif au recouvrement des amendes, dont le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie indiquait que des conséquences concrètes avaient été tirées, l'objectif, pourtant peu satisfaisant, lié au taux de recouvrement des amendes n'ait été relevé, ni pour 2007, ni pour 2008. Il a craint, comme l'avait montré une audition de la commission des finances en date du 3 mai 2006, que des dysfonctionnements ne perdurent.

5. Il a souligné, par ailleurs, que la mise en place de la LOLF et de l'application informatique « Palier 2006 » avait engendré en 2006 un rallongement du délai global de paiement des dépenses de l'Etat (36,87 jours au 30 juin 2006).

6. Il a remarqué que l'indicateur relatif au taux de connaissance déclaré par les agents des évolutions du Minéfi paraissait insuffisant pour mesurer l'adhésion des agents aux réformes entreprises, se demandant s'il ne faudrait pas plutôt envisager un indicateur de climat social.

7. Enfin, il a rappelé que les dépenses de fonctionnement du plateau technique par agent n'étaient toujours pas stabilisées, et que, comme le reconnaissait le ministère, la rationalisation du patrimoine immobilier de Bercy, les déménagements et réaménagements en cours, avaient indubitablement un coût, du moins sur le court terme.

Bernard Angels, rapporteur spécial, en est venu à 3 motifs de mécontentement.

1. Il a regretté tout d'abord que, près d'un an après la mise en œuvre de la LOLF, le bilan d'ouverture de l'Etat ne soit toujours pas achevé.

M. Jean Arthuis, président, a totalement appuyé cette remarque en soulignant que cette opération de vérité était à la fois indispensable et urgente.

2. **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a ensuite regretté que le gouvernement ait réduit le nombre d'implantations territoriales de Bercy (au nombre de 7.217), à commencer par celles de la DGI et de la DGCP, sans débat devant le Parlement. Il a rappelé que, depuis 2003, les réductions d'implantations avaient ainsi porté sur environ 500 trésoreries (soit environ 15 % du réseau à cette date) et qu'au cours des trois dernières années, 31 recettes des finances avaient été fermées (dont 7 au 1^{er} janvier 2006) et deux autres créées. Il a souhaité que l'objectif de réduction des implantations territoriales de la DGI et de la DGCP fasse l'objet d'une discussion, au regard notamment des impératifs de présence sur le territoire. Il a rappelé son souhait, exprimé l'an passé, relatif à la création d'un indicateur relatif à la « présence territoriale des administrations financières » tenant compte de l'impératif d'aménagement du territoire. Il a observé que sa demande n'avait pas abouti dans le projet annuel de performances pour 2007.

3. Enfin, il a indiqué qu'une erreur avait manifestement été commise en inscrivant les crédits dédiés à l'installation de la Maison de la francophonie, au 20, avenue de Ségur (Paris, VII^e) au sein de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », pour une dépense de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement. Il a observé que le prétexte tiré du fait que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie serait le « ministère affectataire » de cet immeuble était peu convaincant à l'heure où la notion de « ministère affectataire » disparaissait. Il a en conséquence indiqué à la commission qu'un amendement de suppression de cette somme était opportun.

Il a alors proposé à la commission **d'adopter les crédits proposés ainsi modifiés** pour la mission.

Enfin, il a présenté rapidement les crédits des deux missions composées des comptes spéciaux « 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 » au sujet desquelles, s'agissant de comptes de concours financiers au caractère essentiellement technique, il a indiqué ne pas avoir de remarques particulières à formuler. Toutefois, s'agissant du premier compte, il fait valoir que certaines modifications étaient directement issues des recommandations faites en 2005, dans son rapport « Pour une gestion consolidée de la dette de l'Etat », par M. Paul Girod, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». Il a expliqué que les modifications apportées permettaient d'éviter la fragmentation de la dette publique, en substituant à une créance du secteur privé sur les administrations publiques une créance croisée entre administrations, moins onéreuse et que, par exemple, s'agissant du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », le recours à l'endettement ne se ferait plus par des prêts bancaires, mais par l'émission de bons du trésor réalisée par l'Agence France Trésor, à un coût bien moindre.

Il a proposé en conséquence à la commission **d'adopter sans modification les crédits proposés** pour ces deux missions, qui correspondaient à deux comptes spéciaux.

Un débat s'est ensuite engagé.

M. Jean Arthuis, président, se félicitant que le rapporteur spécial soit allé « directement au but » dans son exposé, a soutenu l'initiative visant à faire inscrire les crédits dévolus à la Maison de la francophonie au sein d'une mission plus appropriée.

En réponse à **M. Aymeri de Montesquiou** s'interrogeant sur les raisons du retard dans l'établissement du bilan d'ouverture, **M. Bernard Angels** a expliqué que les difficultés tenaient au recensement aussi exhaustif que possible du passif de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité que l'opération de vérité représentée par le bilan d'ouverture soit parfaitement exhaustive s'agissant des dettes de l'Etat et a rappelé toute l'importance que la commission y attachait.

M. Alain Lambert a exprimé ses craintes que la tentation d'un « bilan d'ouverture de convenance » ne soit grande, alors qu'une insuffisante sincérité de celui-ci pourrait mettre à mal les progrès de gestion réalisés par les administrations.

En réponse à **M. Aymeri de Montesquiou**, qui l'interrogeait sur les gains en personnel engendrés par une rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat et sur l'opportunité d'amortir les biens appartenant à l'Etat, **M. Bernard Angels** a souligné l'ampleur des réductions d'effectifs déjà réalisées par Bercy. S'agissant des questions d'amortissement, il a fait valoir que l'amortissement aurait vocation à s'appliquer également aux collectivités territoriales et qu'il fallait donc leur laisser le temps de s'y préparer.

Puis la commission a adopté à l'unanimité l'**amendement** présenté par le rapporteur spécial visant à supprimer 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement dévolus à la Maison de la francophonie afin d'inviter le gouvernement à inscrire ces crédits sur la bonne mission.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » ainsi modifiés, ainsi que, sans modification, les crédits des 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 » figurant dans le projet de loi de finances pour 2007.

Réunie le jeudi 23 novembre 2006, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption des crédits de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » et des comptes spéciaux « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.