

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 14

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

*(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, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>CHAPITRE I : LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »</b> .....	7
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE</b> .....	7
A. UNE MISSION QUI PREND EN COMPTE LE NOUVEL ORGANIGRAMME GOUVERNEMENTAL.....	8
B. UNE MISSION DOTÉE DE CINQ PROGRAMMES .....	9
C. UNE MISSION À LAQUELLE S'APPLIQUE AVEC RIGUEUR LA POLITIQUE DE DIMINUTION DES EFFECTIFS DE L'ETAT .....	11
D. UNE MISSION QUI PRÉFIGURE LA REMUNERATION À LA PERFORMANCE ? .....	12
<b>II. PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »</b> .....	15
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	15
B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET DES CRÉDITS .....	16
C. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME.....	19
<b>III. PROGRAMME 211 (LIBELLÉ NOUVEAU) « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ETAT »</b> .....	23
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	23
B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET JUSTIFICATION DES CRÉDITS .....	23
C. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	25
<b>IV. PROGRAMME 218 (LIBELLÉ NOUVEAU) « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE »</b> .....	27
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	27
B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET DES CRÉDITS .....	28
C. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS.....	29
<b>V. PROGRAMME 302 (NOUVEAU) « FACILITATION ET SECURISATION DES ÉCHANGES »</b> .....	33
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	33
B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET JUSTIFICATION DES CRÉDITS .....	34
C. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	35

<b>VI. PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »</b> .....	39
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME .....	39
B. LES ACTIONS ET LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS .....	39
C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCES .....	40
<b>CHAPITRE II : LES COMPTES SPÉCIAUX RATTACHÉS À LA MISSION</b> .....	43
<b>I. COMPTE SPÉCIAL « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »</b> .....	43
A. UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS DOTÉ DE DEUX PROGRAMMES .....	43
B. LES PROGRAMMES, ACTIONS ET LES OBJECTIFS .....	44
<b>II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS »</b> .....	47
<b>LES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL DANS LE CADRE DE L'EXAMEN DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES</b> .....	49
<b>AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	51
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	53
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	55

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Sur un plan stratégique, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » connaît quatre axes de réforme majeurs :

- il s'agit tout d'abord, premièrement, de la **redéfinition des rôles entre deux ministres de plein exercice à Bercy**, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, M. Eric Woerth, d'une part, et le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, Mme Christine Lagarde, d'autre part. La traduction budgétaire de ce nouvel organigramme gouvernemental est perfectible. Il subsiste trois missions, dont la lisibilité n'est pas assurée. Ainsi distingue-t-on trop peu le partage entre le rôle stratégique, d'état-major, de Bercy, et son rôle opérationnel, lié par exemple au recouvrement de l'impôt. La répartition budgétaire entre les trois rôles du pôle économique et financier - rôle de direction financière de l'Etat, rôle de modernisation des structures et des ressources humaines, rôle de pilotage économique – pourrait être améliorée. Au sein de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », des progrès peuvent être accomplis. La mission compte cinq programmes, contre deux en 2007. Or deux programmes, le programme 221 « stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » et le programme 148 « Fonction publique » procèdent de la même politique : réformer l'Etat. Les deux programmes doivent leur existence à des considérations administratives, afin de respecter les organisations existantes, direction générale de la modernisation de l'Etat d'un côté, direction générale de l'administration et de la fonction publique de l'autre. Pour plus de cohérence, ne faudrait-il pas réunir ces deux programmes en un programme unique « Modernisation de l'Etat, de la fonction publique et des finances » afin de donner plus de lisibilité à cette action essentielle ?

- deuxième axe de réforme important, **la fusion entre la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique**. Cette fusion est dans la continuité des actions entreprises au cours des dernières années : création d'une application informatique commune COPERNIC et introduction, d'abord pour les grandes entreprises, puis pour les PME, d'un interlocuteur fiscal unique. Elle est aussi cohérente avec les préconisations que votre rapporteur spécial avait faites dès 2000 dans son rapport<sup>1</sup> « la Direction générale des impôts à l'heure des réformes : pour une modernisation du service public de l'impôt ». Ce rapport soulignait que l'intégration dans une même administration des services de la DGI et du Trésor Public s'imposait pour supprimer les cloisonnements et les superpositions et qu'une unité d'animation et de gestion au niveau national et au niveau local était indispensable. Le rapport indiquait que l'intégration des réseaux devait obéir à une démarche pragmatique axée sur l'intégration de la chaîne fiscale. Il soulignait enfin la nécessité de prendre en compte l'impact de la réforme sur les agents et le réseau local de la DGCP, très étendu, et qui pouvait donc faire l'objet, si l'on n'y prenait pas garde, de coupes claires. Dans ce contexte, l'esprit actuel de la réforme sous réserve d'un suivi précis de sa mise en œuvre peut recevoir une première appréciation positive. La réforme vise à créer ce qui est indispensable : un service fiscal unique pour les particuliers, avec un seul responsable sur le plan national et départemental. Pour autant, le réseau des 3.172 trésoreries n'est pas sacrifié, car ces trésoreries pourraient se voir adjoindre des missions d'assiette, notamment au profit des collectivités locales. Ceci n'empêche évidemment pas une révolution raisonnée du réseau des trésoreries. 597 trésoreries, comptant pour la plupart moins de 3 agents, ont fermé au cours des 4 dernières années. La clé de la réforme réside désormais dans les questions de statuts et de rémunérations.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 205 (1999-2000).

- **troisième axe de réforme, la lutte contre la fraude.** M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique vient de recevoir sa lettre de mission du Président de la République. Il a ainsi été investi de la fonction de chef de file de la lutte contre la fraude, évaluée dans ce courrier à 30 milliards d'euros. La lettre de mission prévoit la création d'une organisation administrative nouvelle, le comité national de lutte contre la fraude, dont le secrétariat serait assuré par une délégation nationale à la lutte contre la fraude. Votre commission des finances a examiné à plusieurs reprises les questions de lutte contre la fraude, notamment à travers un récent rapport d'information<sup>1</sup> de votre rapporteur spécial, intitulé « *Recouvrement des sanctions pénales et fiscales : la fin de l'impunité* », à la suite d'une enquête de la Cour des comptes mené en application de l'article 58-2° de la LOLF. Ce rapport montre que le véritable enjeu de la lutte contre la fraude est tout autant dans le contrôle fiscal, ou la répression par les amendes, que dans le recouvrement. Or cette fonction de recouvrement est perfectible, car elle touche à des questions de coordination entre administrations. Il en est ainsi du fonctionnement des bureaux d'exécution des peines, dont l'efficacité est amoindrie par un déni de compétence en matière de recouvrement des amendes, tant par les greffes que par le Trésor public.

Votre rapporteur spécial souhaiterait que la Cour des comptes puisse accepter de réaliser des travaux de suivi de son enquête précédente. Il paraît plus que nécessaire que celle-ci se penche sur le traitement des décisions individuelles des recours, qui a évidemment un impact significatif sur le recouvrement du contrôle fiscal.

- **quatrième et dernier axe de réforme : l'informatisation de l'Etat, dont la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est un maître d'œuvre essentiel.** Les actions en cours sont considérables : création d'une informatique fiscale unique, développement d'une nouvelle application de gestion, en remplacement de ACCORD-LOLF, intitulée Chorus, lancement d'une application de paye unique pour l'ensemble des services de l'Etat. La dématérialisation des formalités de dédouanement est par ailleurs un enjeu fondamental pour la compétitivité de nos plateformes portuaires et aéroportuaires à l'échelle européenne.

Ces chantiers doivent relever plusieurs défis :

- tout d'abord respecter les délais et les budgets prévisionnels : or aucun indicateur n'est fourni à ce sujet dans le projet annuel de performances ;

- dégager des gains de productivité. Or ceux-ci ne sont jamais chiffrés en amont : comme le relève la Cour des comptes dans un récent référé sur l'application fiscale COPERNIC, dont les coûts complets avoisinent pourtant 1,8 milliard d'euros, « *l'administration fiscale ne tire pas suffisamment parti de COPERNIC pour réorganiser ses tâches et ses services et donc pour dégager les gains de productivité importants qui, au même titre que l'amélioration du service rendu, constituent le retour sur investissement du programme* ». La notion de retour sur investissement doit apparaître dans les projets annuels de performances ;

- éviter enfin les cloisonnements. S'agissant de l'opérateur national de paye, une interface avec les 40 systèmes de ressources humaines des ministères sera difficile à réaliser. Un chantier d'harmonisation, à défaut d'unification, de ces systèmes informatiques est nécessaire.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 381 (2006-2007).

## **CHAPITRE I : LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »**

### **I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE**

La mission représente :

#### **1. En termes d'emplois :**

**150.780 emplois autorisés en équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, soit 6,8 % du plafond global des autorisations d'emplois de l'Etat. En termes d'effectifs, **elle est la cinquième mission de l'Etat** après, dans l'ordre, les missions « Enseignement scolaire », « Défense », « Sécurité » et « Recherche et enseignement supérieur ». La mission présente un solde négatif de 2.625 emplois par rapport au plafond d'emplois de l'exercice précédent.

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

- **11.703 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, soit 4,2 % du total des autorisations d'engagement (AE) des missions ;

- **11.265 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, soit 4,1 % du total des CP des missions, correspondant, à hauteur de 73 %, à des dépenses de personnel du titre 2. La mission correspond à une administration de moyens : effectifs et informatique.

Les crédits seront complétés en cours d'exécution par un montant limité de fonds de concours (28 millions d'euros), détaillés dans la présentation par programme.

Les crédits de paiement connaissent à structure courante une progression de 4,03 %. Malgré une diminution des effectifs de la mission, le titre 2 progresse à structure courante de 8.084 millions d'euros à 8.224 millions d'euros. Cette augmentation du titre 2 est liée à la croissance mécanique du taux de cotisation au titre des pensions, qui passe de 50,74 % en 2007 à 55,71 % en 2008.

**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 2008 (3)	Total 2007 (2) +(3)
	Ouverts en LFI 2007 (1)	Demandés pour 2008 (2)	Variation 2008/2007 (2) / (1)		
156 Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	8.127,5 6651,5	8.331,9 6755,9	2,51% 1,57%	8,4	8.340,3
221 Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	196,2 54,0	282,2 66,3	43,83% 22,78%	0,1	282,3
218 Conduite et pilotage des politiques économique et financière <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	783,7 380,8	882,3 393,2	12,58% 3,26%	1,5	883,8
302 Facilitation et sécurisation des échanges <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	1.549,3 996,8	1.544,2 1008,2	-0,33% 1,14%	16,6	1.560,8
148 Fonction publique <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	172,0 1,2	224,4 0,8	30,47% -33,33%	1,5	225,9
<b>Total</b> Gestion des finances publiques et des ressources humaines	<b>10.828,8</b>	<b>11.265</b>	<b>4,03%</b>	<b>28,0</b>	<b>11.293,0</b>

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2008 « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

**A. UNE MISSION QUI PREND EN COMPTE LE NOUVEL ORGANIGRAMME GOUVERNEMENTAL**

**1. Deux Bercy ?**

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », qui se substitue désormais à la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » traduit sur le plan budgétaire la création d'un ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique de plein exercice, distinct, *a priori*, de l'autre ministère du pôle économique et financier de l'Etat, le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (MINEFE). Ces deux ministères partagent néanmoins le même secrétaire général, la même direction des personnes et de l'adaptation de l'environnement professionnel et le même programme « support », le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière ». **Il n'y a donc pas deux Bercy.**

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » constitue une mission ministérielle, sous l'autorité du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, M. Eric Woerth. Elle a

été dotée, par rapport à l'ancienne mission « Gestion et contrôle des finances publiques » de **trois nouveaux programmes**.

Pour sa part, le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, sous l'autorité de Mme Christine Lagarde, a conservé **deux missions** :

- une mission « Pilotage de l'économie française », créée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, relative à la production d'études et de statistiques économiques et aux activités d'état-major liées à la définition et à la mise en œuvre de la politique économique et financière et de la politique de l'emploi ;

- une mission « Développement et régulation économiques » recouvrant les moyens d'intervention et de soutien aux entreprises, au développement de leur activité et à la conduite de l'action économique du ministère.

Au-delà des trois missions dotées d'emplois, il est rappelé que les deux ministères du pôle économique et financier interviennent également dans 14 autres missions.

## **2. La lisibilité de l'action économique et financière s'en trouve-t-elle améliorée ?**

Si les missions du pôle économique et financier se devaient d'évoluer en cohérence avec la nouvelle structure gouvernementale, leur lisibilité reste imparfaite. La répartition de Bercy entre pilotage stratégique, directions financières et régulation économique manque encore de clarté. Le partage entre fonctions d'état-major et fonctions opérationnelles n'est pas réalisé.

Au total, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » recouvre des **fonctions régaliennes**, liées au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses de l'Etat, des activités d'Etat major, de pilotage de la modernisation de l'Etat, d'expertise, de conseil, de contrôle et de soutien. Elle regroupe également les crédits de formation des fonctionnaires et de l'action sociale interministérielle.

Les axes directeurs de la mission manquent encore : votre rapporteur spécial souhaitera apporter une contribution dans ce domaine, par la présentation d'un amendement en séance publique.

## ***B. UNE MISSION DOTÉE DE CINQ PROGRAMMES***

### **1. Quels sont les programmes de la mission ?**

La mission « Gestion et contrôle des finances publiques » regroupait deux programmes : le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », et le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle ».

Désormais, la nouvelle mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » regroupe **cinq programmes** :

- le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » ;
- le programme 221 (libellé modifié) « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » ;
- le programme 218 (libellé modifié) « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » ;
- le programme 302 (nouveau) « Facilitation et sécurisation des échanges » ;
- le programme 148 « Fonction publique ».

## **2. D'où viennent les nouveaux programmes de la mission ?**

Le programme 221, constitué de la direction du budget, de l'agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), de la direction générale de la modernisation de l'Etat » et de l'opérateur national de paye, constitue un héritage de la mission « stratégie et pilotage des finances publiques », qui était, elle, clairement une mission de pilotage.

Cette mission regroupait, en plus des directions précitées, la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) et la direction de la législation fiscale, restées sous la compétence du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (MINEFE) et de la nouvelle mission « Pilotage de l'économie française ». **La répartition des administrations d'état-major de Bercy entre deux missions conduira donc à une présentation du projet de loi de finances par deux ministères au lieu d'un seul**, alors que l'on avait pu envisager au contraire qu'un seul ministère soit compétent, non plus seulement pour présenter le projet de loi de finances, mais aussi le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le programme 302 (nouveau) « Facilitation et sécurisation des échanges » regroupe les crédits de la direction générale des douanes et des droits indirects, hormis la faible part de crédits correspondant à des actions strictement fiscales, qui apparaissent au sein du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local ».

Ce programme est issu de la scission de l'ancien programme 199 « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services » de la mission « Développement et régulation économiques ». La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) ayant été rattachée au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, tandis que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ayant été rattaché au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, le programme 199 a été, en application d'une **stricte logique**

**administrative**, scindé en deux nouveaux programmes, répartis dans deux missions distinctes.

Enfin, le programme 148 « Fonction publique », rattaché en loi de finances initiale pour 2007 à la mission « Direction de l'action du gouvernement », recouvre les crédits de l'Ecole Nationale d'administration, des Instituts Régionaux d'Administration (IRA) et les crédits d'action sociale interministérielle. Le programme est transféré car le titulaire du portefeuille du budget est désormais aussi celui de la fonction publique.

### ***C. UNE MISSION À LAQUELLE S'APPLIQUE AVEC RIGUEUR LA POLITIQUE DE DIMINUTION DES EFFECTIFS DE L'ETAT***

L'ancien ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a supprimé entre 2003 et 2005 **plus de 5.500 emplois budgétaires**.

Six directions à réseau de ce ministère (direction générale des impôts, direction générale de la comptabilité publique, direction générale des douanes et des droits indirects, direction générale du Trésor et de la politique économique, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et INSEE) ont signé des contrats de performance sur la période 2006-2008<sup>1</sup> s'engageant de manière pluriannuelle à des réductions d'effectifs en contrepartie de garanties de moyens de fonctionnement et d'investissement.

Les directions à réseau de la mission « Gestion des finances publiques ont encore diminué entre 2006 et 2008 leurs effectifs de 5.120 ETPT supplémentaires.

#### **Evolution des effectifs des grandes directions à réseau de la mission**

(en %)

	<b>Diminutions d'effectifs sur la période 2006-2008</b>
<b>DGI</b>	-3,60%
<b>DGCP</b>	-3,50%
<b>DGDDI</b>	-2,30%
<b><i>Effectifs relevant de la Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »</i></b>	<b>-3,42%</b>

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

La diminution globale des effectifs ETPT concerne majoritairement les effectifs de catégorie C, ce qui a pour effet de poursuivre le mouvement déjà engagé de restructuration des emplois, même si la catégorie C représente encore 43,3 % des emplois.

<sup>1</sup> 2007-2009 s'agissant de l'INSEE.

Compte-tenu des prévisions de départs à la retraite, le mouvement de réduction des effectifs pourrait se poursuivre à l'avenir. Chaque année, ce sont environ 3 % des effectifs des directions de la mission qui partent à la retraite.

**Prévisions de départs à la retraite d'agents payés en ETP  
au sein de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

	2007	2008	2009	2010
TITULAIRES	4.328	4.568	5.099	5.125
Catégorie A	1.001,4	1.117,4	1.344	1.302
Catégorie B	1.594,1	1.660,7	1.901	1.878
Catégorie C	1.732,5	1.790	1.855	1.945
Autres personnels (*)	8	12	9	9
<b>Total</b>	<b>4.336</b>	<b>4.580</b>	<b>5.108</b>	<b>5.134</b>

(\*) Contractuels sur emplois permanents, ouvriers d'Etat et militaires.

*Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique*

**D. UNE MISSION QUI PRÉFIGURE LA REMUNERATION À LA PERFORMANCE ?**

Le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique a fait évoluer son dispositif indemnitaire vers une prise en compte de la « performance ». En ce qui concerne les cadres dirigeants, le dispositif initié à Bercy depuis 2004 a été redéfini par le décret n° 2006-1019 du 11 août 2006 à portée interministérielle créant une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administration centrale. Le dispositif repose sur les principes suivants :

- fixation préalable d'objectifs précis, peu nombreux, priorisés et assortis d'indicateurs de mesure simples (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 ;
- mise en cohérence de la modulation indemnitaire avec l'évaluation.

Le bonus annuel et réversible d'une année sur l'autre est notifié individuellement, ainsi que l'appréciation portée sur les résultats et le management.

**Indemnités de performance des cadres dirigeants à Bercy**

	Effectif	Montant moyen	Montant médian
Directeurs	16	19.803 euros	22.128 euros
Emplois de direction	149	2.431 euros	2.400 euros
Administrateurs civils	486	1.273 euros	1.100 euros
Contrôleurs généraux économiques et financiers	194	3.321 euros	3.586 euros

*Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique*

La rémunération au mérite concerne également les autres agents de catégorie A en fonction dans les services centraux, attachés et chefs de mission (environ 1.600 agents), dont l'allocation complémentaire de fonction est modulée en fonction des résultats obtenus.

De même, la rémunération indemnitaire des cadres des services déconcentrés (à partir du grade d'inspecteur principal) est également modulable, via l'allocation complémentaire de fonction, 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.

Par ailleurs, certaines directions du ministère mettent ou ont mis en place des dispositifs spécifiques de rémunération de la performance en faveur des cadres intermédiaires, comme à la DGI ou à la DGCP.

Au total, les effectifs concernés par la modulation indemnitaire représentent environ 30 % des agents de catégorie A du ministère.

Il convient enfin de prendre en compte les primes d'intéressement collectif, versées à tous les agents d'une direction ayant atteint les objectifs de performance fixés. Ces objectifs sont mesurés à partir d'un nombre limité d'indicateurs portant sur l'essentiel de l'activité de la direction considérée et comportant des éléments de qualité de service. Les résultats sont validés par l'inspection générale des finances. Le montant de la prime versée est fonction du nombre d'objectifs atteints et peut être égal à zéro, 80, 100, 120 ou 150 euros. Le dispositif a été mis en place dans les directions à réseau à partir de 2006 (au titre des résultats 2005) et a été étendu aux directions dites d'état-major en 2007.

\*  
\*   \*   \*

La présente mission gagnerait en lisibilité si les programmes 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » et 148 « Fonction publique » se trouvaient réunis dans une mission « Modernisation de l'Etat, de la fonction publique et des finances » : modernisation de l'Etat et modernisation de la fonction publique vont de pair. De ce point de vue, **la structure de la mission, en laissant perdurer un cloisonnement administratif issu du passé, entre les actions dévolues à la modernisation de l'Etat et à l'informatisation des services et celles consacrées à la formation initiale des hauts fonctionnaires, mais aussi à l'action sociale interministérielle**, peut laisser craindre une absence de cohérence dans la politique de réforme de l'Etat.



## 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 8.510,3 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 8.331,9 millions d'euros de crédits de paiement, dont 6.755,9 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2). Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 129.689. Ce programme est, de loin, le premier programme de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

**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 (estimation de 100 millions d'euros pour 2007). Cette réduction d'impôt va être profondément altérée par l'article 4 du présent projet de loi de finances qui réserverait le dispositif aux **seuls primotélédeclarants**, conformément aux préconisations d'un audit de modernisation, afin d'éviter un supposé effet d'aubaine. **Ceci ne justifie pas pour autant l'absence de chiffrage de la mesure dans le projet annuel de performances de la mission.**

Par ailleurs, les crédits des fonds de concours rattachés au programme 156 font l'objet d'une prévision de 8,4 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 ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, par les directions générales des impôts (DGI), de la comptabilité publique (DGCP), des douanes et droits indirects (DGDDI, pour ses missions fiscales). Le service des pensions, qui a fait récemment l'objet d'une enquête de la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF figure, avec ses 1.119 ETPT, au sein du présent programme, avec comme objectif *« d'optimiser par l'accélération des délais de traitement, la qualité du service rendu aux agents publics en matière de pension »*.

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 devrait évoluer dans la perspective de la fusion globale de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, en une **direction financière de l'Etat**, dotée d'un directeur qui aura alors vocation à devenir le nouveau responsable de programme.

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 ». En outre, le service « France Domaine » rattaché depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 à la direction générale de la comptabilité publique, assume les responsabilités de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

## ***B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET DES CRÉDITS***

**Les crédits relevant du présent programme sont à 81 % des crédits de personnel.** Ceux-ci représentent, selon la justification au premier euro, 6.755,9 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 50,74 % en 2007 à 55,71 % en 2008) sont estimés à 2.305 millions d'euros.

La variation des effectifs résulte des contrats de performance pluriannuels signés par la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique, qui conduisent à la suppression de 2.384 emplois, auxquels il faut rajouter par ailleurs 10 transferts d'emplois.

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**. 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, consacrée notamment à l'investissement informatique à commencer par le projet COPERNIC.

Une **ventilation analytique des crédits**, prenant en compte les crédits de soutien, fait apparaître **trois postes principaux de coût** : la fiscalité des PME (30,4 % du total du programme), la fiscalité des particuliers et la fiscalité directe locale (32,1 % du total du programme) et la gestion financière du secteur public local, hors fiscalité (22,4 % du total du programme).

Action n° 1 : fiscalité des grandes entreprises (56,7 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 300 agents). Celle-ci est l'interlocuteur unique des entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 400 millions d'euros. Au 1<sup>er</sup> février 2007, la direction avait ainsi en charge 30.000 entreprises. Elle recouvre **36,5 % de la TVA, 50,8 % de l'impôt sur les sociétés et 30 % de la taxe sur les salaires**. L'action recouvre également les crédits dédiés au contrôle fiscal des grandes entreprises opéré par la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI, 500 agents) : le montant des droits redressés est de l'ordre de 2,4 milliards d'euros de droits nets rectifiés.

Action n° 2 : fiscalité des petites et moyennes entreprises (1.672,6 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<sup>er</sup> janvier 2006, toutes les PME disposent d'un interlocuteur unique, dénommé « service des impôts aux entreprises » (SIE) qui 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). Le contrôle fiscal dédié à ces entreprises est intégré à cette action.

Action n° 3 : fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale (1.758,9 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.

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 ».

**Cette action sera celle qui sera la plus affectée par la fusion DGI-DGCP, avec l'action n° 5. Elle est seule où une amélioration du service public de l'impôt, grâce à un interlocuteur fiscal réellement unique, pourra le plus se faire sentir.**

Action n° 4 : fiscalité des marchandises et des moyens de transport (46,3 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 (produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers affecté aux départements notamment). Seule une part

minoritaire des crédits de la DGDDI est retracée dans cette action, correspondant à ses missions fiscales, l'autre part relevant du programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière ».

Action n° 5 : gestion financière de l'Etat hors fiscalité (527,3 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 qui est chargé de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

Elle regroupe en outre les moyens dévolus à l'établissement du bilan et du compte de résultat, ainsi que la mise en oeuvre des audits comptables et financiers afin d'aboutir à la certification des comptes par la Cour des comptes ».

Action n° 6 : gestion des pensions (68,2 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. L'action regroupe 1.119 ETPT dont 550 au titre des centres régionaux des pensions, 120 dans les autres structures de la DGCP et 449 dans le service des pensions.

Action n° 7 : gestion financière du secteur public local hors fiscalité (1.330,1 millions d'euros)

Cette action regroupe les moyens du réseau de la direction générale de la comptabilité publique qui tiennent les comptes de 110.000 collectivités territoriales et établissements publics locaux et accomplissent leurs missions dans 2.887 trésoreries, dont 597 spécialisées sur le secteur public local. La modernisation de leur métier est liée à la mise en oeuvre du système d'information Hélios, déployé progressivement depuis 2005.

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

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 (2.799,2 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.

Les crédits de paiement dévolus au programme informatique COPERNIC représentent 77,7 millions d'euros en 2008, dont 11 millions d'euros au titre des engagements nouveaux. Les autorisations d'engagement représentent 17 millions d'euros. COPERNIC est le vecteur d'un système d'information fiscale unifié.

### **C. 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 rappelle le caractère vertueux des indicateurs de performance proposés car ils s'appuient sur les contrats pluriannuels de performance des directions. L'exercice venant dans le cas de la DGI et de la DGCP à échéance en 2008, votre rapporteur spécial appelle de ses vœux un nouveau contrat triennal dès que la nouvelle direction DGI-DGCP aura été créée. Ces contrats créent des indicateurs **disponibles sur des séries temporelles longues**, ce qui facilite les comparaisons, et les rend **crédibles aux yeux du Parlement**.

Comme l'an passé, 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.

- objectif 2 :

L'indicateur n° 2 « niveau de développement des procédures dématérialisées, commun à la DGI et à la DGCP » souligne d'une part que la part des recettes de TVA, d'impôt sur les sociétés et de taxe sur les salaires acquittées par des usagers professionnels ayant adhéré à une téléprocédure pour leur règlement atteint en 2007 67 %, pour un objectif cible en 2008 de 70 %.

De même, le nombre de télédéclarants à l'impôt sur le revenu atteint 8,5 millions en 2007, avec un objectif de 10 millions 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.

Enfin, le taux de paiement dématérialisé des impôts des particuliers atteint 47 %, avec un objectif de 49 %.

Ces chiffres témoignent de la performance des administrations fiscales en matière de dématérialisation des procédures. Ceci doit désormais inciter à franchir un nouveau saut qualitatif, afin de faire progresser les taux de paiement dématérialisé pour les particuliers ou pour les entreprises bien au-delà de quelques % proposés en 2008.

- 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.

Ceci a conduit à votre commission des finances à solliciter de la Cour des comptes une enquête en application de l'article 58-2° de la LOLF qui a fait l'objet d'un récent rapport d'information dont votre rapporteur spécial souhaite désormais suivre l'application.

Il déplore dès lors que le taux de recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires ait disparu alors que celui-ci posait justement problème. Certes, l'indicateur paiement des amendes, qui atteint 75,5 % en 2007, pour un objectif de 77 % en 2008, est intéressant car il souligne les efforts réalisés en faveur de l'accomplissement « volontaire » par les contrevenants de leurs obligations pécuniaires. Mais l'indicateur ne remplace pas un indicateur de recouvrement des amendes auprès des « plus

récalcitrants », qui est pourtant également un enjeu fort en matière de civisme fiscal et de crédibilité de l'Etat.

- les indicateurs absents :

Votre rapporteur spécial regrette toujours l'absence d'indicateur relatif à la « **présence territoriale** » des administrations financières tenant compte de l'impératif d'aménagement du territoire.

**L'enjeu lié aux implantations de Bercy est pourtant majeur : les six réseaux du pôle économique et financier de l'Etat, ainsi que l'administration centrale, ne comptent pas moins de 7.217 implantations.**

La politique de Bercy est clairement d'en réduire le nombre. Ainsi, au cours de chacune des quatre dernières années, les réductions d'implantations ont ainsi porté sur 597 trésoreries, comptant pour la plupart moins de 3 agents.

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 »**

La fusion DGI-DGCP annoncée par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique se trouve dans la **continuité de certaines orientations pragmatiques proposées par votre rapporteur spécial** dans son rapport de 2000 « « La Direction générale des impôts à l'heure des réformes : pour une modernisation du service public de l'impôt ».

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.

Les bons résultats en matière de paiement dématérialisé de leurs impôts par les particuliers et les entreprises doivent permettre de réaliser dans les prochains mois un **nouveau saut quantitatif**.

La lutte contre la fraude suppose des **améliorations importantes en matière de recouvrement**, comme en témoigne le récent rapport d'information de votre rapporteur spécial « Recouvrement des sanctions pénales et fiscales : la fin de l'impunité ? ».

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 appelle toujours 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 211 (LIBELLÉ NOUVEAU) « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ETAT »**

Les crédits du programme 211 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » représentent 414,2 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 282,2 millions d'euros de crédits de paiement, dont 66,3 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement), soit 23,5 % du total. Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 830.

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 218 font l'objet d'une prévision de 100.000 euros.

#### ***A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME***

Le programme 211 regroupe les directions et services d'état-major du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique à **l'exception de la direction générale de l'administration et de la fonction publique**. Il s'agit de la direction du budget et des services de contrôle budgétaire et comptable, de la direction générale de la modernisation de l'Etat, de l'agence pour l'informatique financière de l'Etat et de l'opérateur national de paye.

La finalité du programme est « *d'aider l'exécutif à concevoir une politique des finances publiques soucieuse de la performance publique* » en assurant le pilotage de la modernisation de l'Etat, qu'il s'agisse de l'élaboration et du suivi du budget de l'Etat, du développement d'une nouvelle application budgétaire, financière et comptable interministérielle ou de la création d'un opérateur national de paye.

Le responsable du programme est M. Frank Mordacq, directeur général de la modernisation de l'Etat.

#### ***B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET JUSTIFICATION DES CRÉDITS***

Le programme est structuré en quatre actions :

Action n° 2 : Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques (35,3 millions d'euros)

L'action 2 recouvre les moyens de la direction du budget. Elle supporte 423 ETPT, dont 130 de catégorie A+ et 136 de catégorie A. Les crédits autres que ceux relevant du titre 2 sont limités à 2,1 millions d'euros, dont 300.000 euros de crédits de paiement en matière de communication, pour le développement notamment « *d'outils ludo-pédagogiques* ».

Action n° 4 : Modernisation de l'Etat (66,0 millions d'euros)

L'action n° 4 est pilotée par la direction générale de la modernisation de l'Etat et recouvre notamment les moyens mis en œuvre pour la revue générale des politiques publiques et la généralisation de l'administration électronique.

Outre les 153 ETPT de la direction générale de la modernisation de l'Etat, l'action finance tout d'abord pour 46,2 millions d'euros de crédits de fonctionnement sans que la justification au premier euro soit suffisamment détaillée pour connaître, par exemple, les crédits d'étude dévolus dans le cadre de la revue générale des politiques publiques à des cabinets de conseil.

5,26 millions d'euros de crédits de paiement sont consacrés aux logiciels relatifs aux projets « Mon service-public », ainsi qu'au serveur internet de formulaire ou de demandes de subvention en ligne.

Action n° 5 : Systèmes d'information financière de l'Etat (151,8 millions d'euros)

L'action n° 5 comprend les coûts liés aux chantiers en cours en matière de systèmes d'information financière de l'Etat, gérés par un service à compétence nationale, « l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat ».

Les crédits de la présente action sont donc pour l'essentiel des dépenses d'investissement, à hauteur de 218 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 137,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Ils visent tout d'abord à maintenir l'application informatique existante, Accord-LOLF, pour 30 millions d'euros en crédits de paiement, et ensuite à développer le nouveau système d'information CHORUS, qui devrait remplacer Accord-LOLF, mais aussi d'autres applications comptables comme NDL à partir de 2009-2010, pour un montant en autorisations d'engagement de 217,7 millions d'euros et en crédits de paiement de 107,6 millions d'euros.

Les marchés en cours au titre de CHORUS représentent 55,14 millions d'euros, les besoins nouveaux pour 2008 s'établissant à 52,85 millions d'euros.

Action n° 6 : Systèmes d'information et production de la paye (29,2 millions d'euros)

L'action n° 6 recouvre les coûts relatifs au nouveau service à compétence nationale « systèmes d'information et production de la paye », c'est-à-dire principalement les crédits d'investissement informatique (21,8 millions d'euros en crédits de paiement, mais 74,3 millions d'euros en autorisations d'engagement). L'option retenue par l'opérateur national de paye est le recours à un progiciel qui doit être choisi dans le cadre d'un dialogue

compétitif. A l'horizon 2011 doit ainsi être mis en place un nouveau système d'information relatif à la paye, à l'état de l'art, destiné à mieux piloter la masse salariale et les effectifs. Ceci doit conduire à une harmonisation des systèmes ministériels d'information des ressources humaines.

### ***C. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE***

Le présent programme propose quatre objectifs « fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'Etat » (objectif 1), « rendre visible au citoyen la modernisation de l'Etat » (objectif 2), « améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat » (objectif 3) et « améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat » (objectif 4).

Un indicateur retient plus particulièrement l'attention :

#### - objectif 2

L'indicateur relatif à l'état d'avancement du programme de mesure et de réduction des charges administratives (nombre de mesures étudiées en vue de la réduction des charges) prévoit la prise en compte de 728 mesures en 2008 et 1.228 en 2010, contre 328 en 2007. L'objectif de réduction de la charge administrative est le bienvenu au sein du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat ». Il devrait néanmoins être précisé pour prendre en compte deux éléments : d'une part, les économies suscitées par l'adoption des mesures de simplification et, d'autre part, la part de la charge administrative que s'inflige elle-même l'administration par la complexité de certains règlements ou certaines règles comptables.

#### - les indicateurs manquants

Votre rapporteur spécial regrette, s'agissant des projets informatiques considérables menés dans le cadre du présent programme, **l'absence d'indicateurs relatifs à la capacité de tenir les délais et le budget de ces projets, ainsi que l'absence de présentation chiffrée des objectifs de retour sur investissement**, en matière de gains de productivité notamment.

De la même manière, s'agissant de la direction du budget, votre rapporteur spécial ne peut se contenter d'un seul indicateur relatif au taux de satisfaction du Parlement en ce qui concerne la qualité des objectifs, des indicateurs et de la justification au premier euro du budget de l'Etat. Il pourrait souhaiter que la qualité de l'expertise des services soit mieux évaluée, par la présentation, par exemple, d'indicateurs de qualité de la prévision des recettes fiscales et non fiscales, ainsi que de la prévision de certaines catégories de dépenses.

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 221 « STRATEGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ETAT »**

Il faut souligner **l'importance considérable du chantier mené par l'opérateur national de paye** dont le retour sur investissement doit être mieux évalué. L'harmonisation, sinon l'uniformisation des systèmes d'information ministériels des ressources humaines, est un enjeu majeur pour faire cesser la fragmentation de la gestion des ressources humaines de l'Etat.

L'interface entre les applications CHORUS et COPERNIC sera décisive afin d'éviter un cloisonnement entre deux systèmes d'information qui auraient pu être conçus de manière unifiée.

S'agissant des grands chantiers informatiques, **des indicateurs de respect des délais et des budgets prévisionnels doivent être présentés au Parlement.**

L'expertise de la direction du budget doit être mieux mise en valeur en présentant des indicateurs relatifs à la **qualité de la prévision** de certaines catégories de dépenses où l'écart entre prévision et exécution est aujourd'hui le plus grand ainsi que des recettes fiscales et non fiscales.

#### **IV. PROGRAMME 218 (LIBELLÉ NOUVEAU) « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE »**

Les crédits du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » représentent 1.017,5 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 882,3 millions d'euros de crédits de paiement, dont 393,2 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement), soit 44 % du total. Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 5.405.

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 218 font l'objet d'une prévision de 1,5 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 juridiques et le service de la communication (SIRCOM). Le responsable du programme 218 est le directeur des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel, M. Jean-François Verdier.

Ce programme constitue le programme « soutien » des trois missions du ressort des deux ministres du pôle Bercy, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi.

## ***B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET DES CRÉDITS***

Les crédits de personnel représentent 369,6 millions d'euros sur un total en crédits de paiement de 882,3 millions d'euros, soit 36 % du total. A effectifs constants, le programme connaît une baisse d'effectifs de 88 ETPT. A effectifs courants, on constate une hausse de 212 ETPT, liée à 17 créations de postes résultant de la mise en place de l'agence pour le patrimoine immatériel de l'Etat et à 283 transferts d'emplois.

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

Action n° 1 : Etat-major, médiation et politiques transversales (323,2 millions d'euros)

Elle regroupe les activités d'état-major assurées par les cabinets ministériels, le secrétaire général 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 (54,9 millions d'euros)

Cette action concerne les activités des corps de contrôle et d'inspection : 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 des politiques économiques, financière et de l'emploi (33,6 millions d'euros)

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

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

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

Action n° 5 : prestations d'appui et de support (449 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.

Sur cette action, des économies ont été dégagées grâce au regroupement des achats bureautiques et la poursuite d'enchères électroniques. Le coût d'achat d'un poste de travail a ainsi diminué de 12,5 % par rapport aux dernières mises en concurrence. De même, le recours aux imprimantes en réseau et aux photocopieurs multifonctions est poursuivi pour atteindre le ratio cible d'une imprimante pour quatre agents. L'application de cette politique aurait permis de diminuer de manière significative le volume d'achat d'imprimantes en 2006 (- 140.000 euros) et les achats de consommables (- 170.000 euros).

En ce qui concerne l'immobilier, il faut souligner **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 10,85 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2008 et 11,5 millions d'euros en crédits de paiement. La dépense résulte d'un ratio issu de la méthode APOGEE adoptée par la majorité des propriétaires de parc privés pour assurer le niveau indispensable des réparations les plus importantes.

\*

\*\*

**Il faut se féliciter que l'inscription des crédits dédiés à l'installation de la Maison de la francophonie** sur ce programme, que votre rapporteur spécial avait critiqué au motif de l'incohérence, une telle initiative sans doute utile au demeurant relevant davantage de la mission « Action extérieure de l'Etat » que de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

### ***C. 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 MINEFE, 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 ».

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

- objectif 1 :

L'indicateur n° 2, relatif au taux de connaissance déclaré par les agents des évolutions ministérielles se voit fixé une valeur cible de 65 % en 2009. Toutefois, comme votre rapporteur spécial le rappelle depuis plusieurs années, l'indicateur ne mesure pas ce qui seul importe : l'adhésion des agents aux réformes en cours. Un indicateur de « climat social » manque toujours, qui pourrait le cas échéant être mesuré par l'évolution du taux d'absentéisme.

**Le taux d'absentéisme à Bercy**

	Congés ordinaires de maladie	Congés de longue durée	Congés de longue maladie	Sous-total maladie	Accidents de service	Congés de maternité et adoption	Congés de paternité et adoption	Autres (1)	TOTAL
2002	7,8	2,7	2,2	<b>12,7</b>	0,3	1,5	0,1	1,1	<b>15,7</b>
2003	7,8	2,8	2,1	<b>12,7</b>	0,3	1,6	0,1	1,0	<b>15,7</b>
2004	7,4	2,9	2,1	<b>12,4</b>	0,3	1,6	0,1	0,8	<b>15,2</b>
2005	7,6	2,9	2,1	<b>12,6</b>	0,3	1,5	0,1	0,8	<b>15,3</b>
2006	7,3	2,8	2,2	<b>12,3</b>	0,3	1,5	0,1	1,0	<b>15,2</b>

(1) Congés pour garde d'enfants malades, autorisations d'absence, congés de fin de vie, congés de formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente (agents de moins de 25 ans).

- objectif 5 :

L'indicateur n° 1 « gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats » démontre le succès de la politique de modernisation des achats : en deux ans, cette politique a produit des économies à hauteur de 135,3 millions d'euros, pour un montant prévu sur 3 ans à 150 millions d'euros, qui sera très probablement dépassé.

S'agissant des indicateurs n° 2 « effectifs affectés à la gestion des ressources humaines rapportés aux effectifs gérés » et n° 3 « ratio d'efficience bureautique », il faut se féliciter que ces indicateurs soient le fruit d'un travail interministériel qui permette ainsi des comparaisons entre administrations, comme votre rapporteur spécial l'avait suggéré à plusieurs reprises.

**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 de Bercy pour réformer ses achats** qui a produit 135,3 millions d'euros en 2 ans.

Il faut se féliciter de l'apparition d'indicateurs de gestion interministériels harmonisés, que votre rapporteur spécial appelait de ses vœux. Ces indicateurs ne sont pour l'heure malheureusement pas renseignés...

A l'heure de la revue générale des politiques publiques, et de la fusion annoncée entre direction générale des impôts et direction générale de la comptabilité publique, **un indicateur de climat social paraît indispensable au Parlement**. La mesure du taux d'absentéisme, qui, lorsqu'il est élevé, constitue un indicateur du malaise social, peut constituer une voie à explorer. De ce point de vue, les chiffres présentés à votre rapporteur spécial n'apparaissent pas préoccupants. Par ailleurs, comme indiqué l'an passé, le Parlement préférerait la publication d'un indicateur d'adhésion des agents aux réformes, que à la présentation de l'indicateur présent dans le projet annuel de performances, relatif au taux de connaissance déclaré par les agents des évolutions du pôle économique et financier de l'Etat.



## **V. PROGRAMME 302 (NOUVEAU) « FACILITATION ET SECURISATION DES ÉCHANGES »**

Les crédits du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » représentent 1.535,1 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 1.544,2 millions d'euros de crédits de paiement, dont 1.008,2 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement), soit 65 % du total. Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 17.856.

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 218 font l'objet d'une prévision de 16,6 millions d'euros.

Le responsable du programme est M. Jérôme Fournel, directeur général des douanes et des droits indirects.

### ***A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME***

Le programme a deux principales finalités : offrir aux acteurs économiques des conditions d'accomplissement de leurs formalités douanières dans des conditions permettant l'attractivité du secteur logistique situé en France et assurer un niveau de sécurité satisfaisant des produits échangés ou circulant sur le territoire.

Le programme recouvre les moyens de la direction générale des douanes et des droits indirects et de ses 17.856 agents (calculés en ETPT), à l'exception des crédits correspondant strictement aux fonctions fiscales de la direction générale, figurant dans le programme 156.

La direction générale des douanes et des droits indirects n'est pas concernée par la fusion en cours des administrations fiscales. En ce qui concerne la réalisation de gains de productivité, ses missions fiscales connaissent un coût de recouvrement extrêmement faible. Ses implantations en matière de contributions indirectes ont été considérablement rationalisées. Néanmoins, **des efforts de productivité peuvent encore être accomplis en matière de dédouanement, en dématérialisant les procédures comme le demandent les entreprises et comme l'exige la compétitivité à l'échelle européenne de nos plateformes aéroportuaires et portuaires.**

**S'agissant des compétences fiscales de la douane, celles-ci conservent toute leur pertinence dès lors qu'elles s'appliquent à la circulation de marchandises supportant par ailleurs des formalités douanières ou réglementaires.** Elles sont moins utiles en ce qui concerne la fiscalité applicable aux particuliers, et un **transfert du recouvrement de certaines taxes**, comme la taxe à l'essieu ou le droit de francisation, à la nouvelle direction DGI-DGCP pourrait être souhaitable.

## ***B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET JUSTIFICATION DES CRÉDITS***

Les crédits du présent programme font l'objet d'un contrat pluriannuel de performance 2006-2008, signé le 3 mai 2006, qui détermine notamment l'évolution des emplois. En 2008, le programme connaît une diminution de son plafond d'autorisation d'emplois de 176 ETPT par rapport à 2007.

Les crédits du présent programme sont regroupés en six actions.

### Action n° 1 : Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises (288,0 millions d'euros)

L'action 1 vise à prévenir les risques socio-économiques liés aux échanges et aux produits illicites. Les crédits demandés correspondent pour l'essentiel à des dépenses de titre 2, à hauteur de 248,2 millions d'euros, correspondant à 4.924 ETPT.

Les autres dépenses recouvrent des dépenses de plateau technique et des projets immobiliers (17,1 millions d'euros).

### Action n° 2 : Lutte contre la grande fraude douanière (143 millions d'euros)

Cette action regroupe les actions de la direction générale des douanes et des droits indirects de lutte contre la criminalité organisée internationale. Les crédits demandés correspondent pour l'essentiel à des dépenses de titre 2, à hauteur de 128,2 millions d'euros, correspondant à 2.020 ETPT. Les autres dépenses recouvrent des dépenses de plateau technique pour 14,5 millions d'euros.

### Action n° 3 : Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen (143,5 millions d'euros)

L'action 3 regroupe les moyens en personnels et en équipements dédiés aux diverses missions de sécurité sur les frontières terrestres, maritimes ou aériennes, qu'il s'agisse de contrôle de l'immigration ou de surveillance et d'intervention en mer. Les dépenses de personnel du titre 2 représentent 120,5 millions d'euros pour 2.163 ETPT. 8 millions d'euros sont dévolus à un programme d'équipement qui comprend l'acquisition de deux patrouilleurs de 43 mètres, de cinq hélicoptères bi-turbines de surveillance aéromaritime et de la remise à niveau d'un avion de détection des pollutions maritimes. Le renouvellement de plusieurs vedettes de surveillance rapprochée est également prévu.

### Action n° 4 : Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement (246,7 millions d'euros)

L'action recouvre les moyens des plateformes nationales de dédouanement. Les crédits du titre 2 s'établiraient à 219,6 millions d'euros, pour 3.859 ETPT. Les autres dépenses concernent les dépenses de plateau technique ou d'investissement immobilier.

Il faut signaler enfin l'investissement essentiel dans le développement du programme informatique DELT@, qui doit permettre le dédouanement en ligne par transfert automatisé, pour un montant en crédits de paiement de 3,85 millions d'euros. Ce projet doit permettre d'améliorer la compétitivité des opérations de dédouanement réalisées en France.

Action n° 5 : Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale (450,8 millions d'euros)

L'action n° 5 regroupe pour l'essentiel les moyens dévolus aux contributions indirectes. Outre des dépenses de personnel pour 87,9 millions d'euros, l'action regroupe surtout des dépenses d'intervention à hauteur de **355 millions d'euros** correspondant à un dispositif de soutien financier (21,5 millions d'euros), au complément de remise versé mensuellement aux débitants de tabac (75,5 millions d'euros), au transfert à la Caisse des dépôts au titre du régime d'allocation viagère des gérants des débits de tabac (71,5 millions d'euros), aux subventions visant à la sécurisation des débits de tabac (17,5 millions d'euros) et aux aides prévues par le contrat d'avenir des buralistes du 21 décembre 2006 (169 millions d'euros). On compte 30.182 débits de tabac.

Action n° 6 : Soutien des services opérationnels (139,0 millions d'euros)

Cette action recouvre des dépenses correspondant à des fonctions transversales, comme les fonctions d'état-major, de gestion des ressources humaines et des moyens matériels et de la logistique.

***C. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE***

Le présent programme propose cinq objectifs « améliorer l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et les contrefaçons » (objectif 1), « augmenter la vitesse de passage en douane » (objectif 2), « renforcer la présence des agents sur le terrain » (objectif 3), « mieux cibler les contrôles douaniers, à partir d'un dispositif d'évaluation du risque » (objectif 4) et « fournir un service de qualité » (objectif 5).

- objectif 1 :

L'indicateur relatif aux contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande et de marchandises de contrefaçon est moins un indicateur de performance qu'un indicateur d'activité, au demeurant utile. D'ailleurs, la finalité de la direction générale des douanes et

des droits indirects n'est pas tant de saisir une part significative de trafics qui seraient par ailleurs en augmentation que de réduire ces trafics.

- objectif 2

Le taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance (69,6 % en 2007) paraît relativement faible, tout comme l'indice de contrôle des navires en mer pour 24 heures en mer (5,7 en 2007). Les objectifs cibles à horizon 2008 sont relativement limités.

Selon le directeur général des douanes et des droits indirects, auditionné par votre rapporteur spécial, la stagnation du premier indicateur tient à l'adaptation des unités de surveillance à des trafiquants de plus en plus mobiles, et qui repèrent les unités de surveillance dans un laps de temps très court, ce qui conduit les agents des douanes à se déplacer d'un point de contrôle à l'autre, rallongeant ainsi les durées de transport et limitant donc le taux de disponibilité opérationnelle. Votre rapporteur spécial s'interroge dans ces conditions sur la possibilité de produire un nouvel indicateur, hors temps de déplacement, afin de compléter l'information du Parlement.

De la même manière, la faiblesse du second indicateur tiendrait à une concentration accrue des contrôles sur les navires à fort enjeu. Dans ces conditions, une évolution de l'indicateur pourrait s'avérer nécessaire.

- les objectifs absents

Votre rapporteur spécial regrette, alors qu'il s'agit d'un objectif stratégique majeur pour les douanes, qu'aucun indicateur relatif à la dématérialisation des formalités de dédouanement n'ait été proposé au Parlement.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial  
sur le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »**

- Des efforts de productivité peuvent encore être accomplis en matière de dédouanement, en dématérialisant les procédures comme le demandent les entreprises et comme l'exige la compétitivité à l'échelle européenne de nos plateformes aéroportuaires et portuaires. **Un taux de dématérialisation des procédures de dédouanement doit être proposé au Parlement.**

- Les indicateurs relatifs au taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance et à l'indice de contrôle des navires en mer pour 24 heures en mer doivent faire l'objet d'améliorations techniques pour être rendus plus lisibles.

- Les crédits de soutien aux 30.182 débits de tabac représenteraient 355 millions d'euros en 2008.

- La revue générale des politiques publiques pourrait utilement conduire une étude sur la perspective de création d'une « garde-côtes à la française ».

- Les compétences fiscales de la douane concernant la fiscalité applicable aux particuliers sont moins nécessaires que celles applicables à la circulation des marchandises. Un **transfert du recouvrement de certaines taxes**, comme la taxe à l'essieu ou le droit de francisation, à la nouvelle direction DGI-DGCP pourrait être souhaitable.



## **VI. PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »**

Les crédits du programme 148 « Fonction publique » représentent 226,4 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 224,4 millions d'euros de crédits de paiement, mais 800.000 euros seulement de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement). Aucun emploi n'est inscrit sur ce programme.

### ***A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME***

Le programme 148 **regroupe seulement les crédits d'intervention de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) : subventions aux opérateurs que sont l'Ecole Nationale d'Administration et les Instituts Régionaux d'Administration, ainsi que l'action sociale interministérielle.** La DGAFP est mise à disposition du ministre chargé de la fonction publique pour exercer une action interministérielle dans le domaine statutaire, de la préparation et de la conduite du dialogue social interne à la fonction publique et de coordination du pilotage des ressources humaines par les différents ministères.

Le responsable de programme est M. Paul Pény, directeur général de l'administration et de la fonction publique.

### ***B. LES ACTIONS ET LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS***

Les crédits d'intervention de la DGAFP sont regroupés en deux actions, relatives respectivement à la formation des fonctionnaires et à l'action sociale interministérielle.

Action n° 1 : « Formation des fonctionnaires » (78,91 millions d'euros)

**L'action n° 1 « Formation des fonctionnaires »** dont les crédits sont en nette hausse par rapport à 2007 regroupe principalement les crédits des écoles de formation sur lesquelles la DGAFP exerce une tutelle administrative, juridique et financière : l'Ecole Nationale d'Administration (ENA, 32 millions d'euros, en hausse de 1,1 million d'euros par rapport à 2007) et les cinq Instituts Régionaux d'Administration (IRA) de Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes (39,47 millions d'euros, en augmentation de 6,86 millions d'euros au titre de la formation initiale).

**Il faut se féliciter que, comme l'avaient proposé nos collègues François Marc et Michel Moreigne dans leur rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2007, et faisant suite aux débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2007, une convention d'objectif et de gestion soit en cours d'élaboration entre l'ENA et sa tutelle.**

Action n° 2 : « Action sociale interministérielle » (145,5 millions d'euros)

**L'action n° 2 « Action sociale interministérielle »** (145,5 millions d'euros en crédits de paiement, 147,5 millions d'euros en autorisations d'engagement) recouvre les actions suivantes :

- l'aide aux familles (54,6 millions d'euros) apportée sous différentes formes :

- le chèque-vacances (32,3 millions d'euros) ;

- le chèque emploi service universel, mis en place en 2006 pour la prise en charge d'une partie des frais de garde des enfants âgés de moins de trois ans (21 millions d'euros) et celui pour la garde des jeunes enfants de trois à six ans (15 millions d'euros);

- l'aide aux retraités (26 millions d'euros), laquelle correspond en une aide ménagère à domicile (24 millions d'euros) et en une participation à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (1,93 million d'euros) ;

- des aides au logement, comprenant deux dispositifs : d'une part, l'aide à l'installation des personnels de l'Etat (AIP ; 5,91 millions d'euros) ; d'autre part, le dispositif de prêt mobilité (1,3 million d'euros de dépenses prévisionnelles, pour 15.000 bénéficiaires) ;

- des crédits alloués aux sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS) (1,7 million d'euros), afin de compenser les inégalités de dotation des différents ministères en matière d'action sociale (pour les séjours d'enfants, les sorties culturelles et sportives...) ;

- des crédits (8 millions d'euros) « *au titre de la rénovation de la politique sociale et de la mise en œuvre des nouvelles orientations qui seraient prises en la matière à l'issue notamment des conférences sur la fonction publique qui se tiendront au cours de l'automne 2007* » ;

- des crédits d'investissement (18,3 millions d'euros en crédits de paiement et 20,3 millions d'euros en autorisations d'engagement) correspondant à la poursuite de la remise aux normes des restaurants inter administratifs et aux réservations de logements sociaux (3,15 millions d'euros).

**C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCES**

Le présent programme propose trois objectifs « promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'Etat » (objectif 1), « optimiser la formation des fonctionnaires » (objectif 2) et « optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle » (objectif 3).

- objectif 1 :

Les indicateurs proposés témoignent de l'ampleur des chantiers à mener en matière de modernisation des ressources humaines. Le degré de mise en œuvre par les directions des ressources humaines d'une stratégie de gestion prévisionnelle des emplois et de compétence n'est que de 64 % aujourd'hui. Ce taux devrait passer à 75 % en 2008 pour atteindre 100 % seulement en 2010.

En ce qui concerne la part de l'encadrement concernée par le dispositif de rémunération à la performance, le taux est de 18 % en 2007. Le gouvernement propose de porter ce taux à 51 % en 2008 et à 100 % en 2010.

Enfin, le nombre de corps de fonctionnaires relevant de l'Etat et des établissements publics administratifs concernés par des mesures de fusion, d'intégration ou d'alignement sur des statuts types fait l'objet d'un indicateur. 245 corps étaient concernés en 2006, 370 devraient l'être en 2008 et 420 en 2010. **Le nombre de corps passerait de 700 en 2005 à 435 en 2010.**

- objectif 2 :

Les indicateurs consacrés aux Instituts Régionaux d'Administration et à l'ENA ne sont pas satisfaisants, car visent seulement à mesurer la dépense de formation initiale par élève. L'objectif est de stabiliser cette dépense. Or, s'agissant de l'ENA, selon le projet annuel de performances, le transfert intégral à Strasbourg de la scolarité initiale génère des coûts supplémentaires compte tenu des frais de mission et de déplacement à verser à des intervenants en provenance de l'ensemble du territoire national.

A cet indicateur partiel, votre rapporteur spécial souhaiterait que soit ajoutée une véritable mesure de la qualité des formations dispensées, en procédant à une **enquête annuelle externe auprès des administrations et des anciens élèves de l'ENA afin de mesurer l'adéquation entre la formation et les besoins exprimés en termes de compétences.**

- objectif 3 :

En ce qui concerne l'action sociale interministérielle, la montée en puissance du chèque emploi service universel (CESU) pour la garde des enfants de 0 à 3 ans paraît lente : le taux de pénétration de ce nouveau chèque emploi service universel, auquel l'Etat, en tant qu'employeur participe, n'est que de 45 % en 2007. Il n'atteindrait que 65 % en 2010.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial  
sur le programme 148 « Fonction publique »**

- **Le programme 148 mériterait d'être fusionné avec le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »** afin de donner une véritable lisibilité à la réforme de l'Etat.

- La réforme de l'Etat ne pourra s'accomplir, en particulier à Bercy, que par une action sociale interministérielle renforcée et renouvelée dans ses modalités. Le taux de pénétration du CESU dans l'administration n'est aujourd'hui que de 45 %.

- Selon le projet annuel de performances, **il resterait en 2010 435 corps de l'Etat et des établissements publics administratifs, contre 700 en 2005.**

- Il faut se féliciter de la négociation en cours d'une convention d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'Ecole Nationale d'Administration, comme le suggérait depuis plusieurs années votre commission des finances.

- Votre rapporteur spécial souhaiterait que soit réalisée une véritable mesure de la qualité des formations dispensées à l'ENA notamment, en procédant à une **enquête annuelle externe auprès des administrations et des anciens élèves afin de mesurer l'adéquation entre la formation et les besoins exprimés en termes de compétences.**

## **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 composée de deux programmes:

- le programme 861 « Prêts et avances à des particuliers ou à des associations ». Son responsable est M. Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique ;

- le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social ». Le responsable du programme est le directeur général du Trésor et de la politique économique, M. Xavier Musca.

Le compte est doté pour 2008, en recettes, de 3,87 millions d'euros et en crédits de 10,8 millions d'euros, soit un solde négatif prévu de 6,93 millions d'euros.

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 :

#### Dépenses du compte

(en millions d'euros)

Section/ligne	LFI 2007	PLF 2008
<b>Prêts et avances à des particuliers ou à des associations</b>	<b>0,93</b>	<b>0,8</b>
Avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport	0,11	0,05
Avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat	0,26	0,15
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	0,56	0,6
<b>Prêts pour le développement économique et social</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>
<b>Total</b>	<b>10,93</b>	<b>10,8</b>

Source : annexe du projet de loi de finances pour 2008 « 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.

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 soit très faible.

#### 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 2008 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 10 jours en 2007 à 8 jours 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 performance<sup>1</sup> associé à cette action, l'effet de levier sur les capitaux privés d'un prêt pour le développement économique et social est de **un pour dix**. Le taux de remboursement, au bout de trois ans, est de **65 %**.

---

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

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

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

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 composée de trois programmes :

- le programme 821 « Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune » ;
- le programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics » ;
- le programme 824 « Avances à des services de l'Etat » ;

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

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

**Le premier programme**, auquel 11,5 milliards d'euros de crédits de paiement sont associés, concerne les avances consenties à l'Agence unique de paiement (AUP) qui s'est substituée depuis le 31 décembre 2006 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**

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

**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<sup>1</sup> 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 2008 comme pour 2007 à 103,7 millions d'euros.

A ces trois programmes sont associés des indicateurs de performances identiques.

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, qui ne concerne que les deux derniers programmes, 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, à rééchelonnement, constatation d'une perte probable**. L'objectif est que ces événements ne se produisent pas en 2008.

---

<sup>1</sup> Organismes bénéficiaires par le passé : CNASEA, ODEADOM, INRAP.

**LES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE  
RAPPORTEUR SPÉCIAL DANS LE CADRE DE L'EXAMEN  
DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES**

- M. Jean Bassères, responsable du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », secrétaire général, accompagné de MM. Bruno Parent, alors directeur général des impôts et Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique ;
- M. Frank Mordacq, responsable du programme 211 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat », directeur général de la modernisation de l'Etat ;
- M. Jérôme Fournel, responsable du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges », directeur général des douanes et des droits indirects ;
- M. Jean-François Verdier, responsable du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière », directeur des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel ;
- M. Christian Babusiaux, président de la 1<sup>ère</sup> chambre de la Cour des comptes, accompagné de M. Jean-Marie Bertrand, président de section, et de M. Jean-Raphaël Alventosa, conseiller-maître.



**AMENDEMENT PRÉSENTÉ  
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

PROJET DE LOI DE FINANCES



ARTICLES DEUXIÈME PARTIE  
MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES  
ET DES RESSOURCES HUMAINES

N°	1
----	---

---

---

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. ANGELS au nom de la commission des finances

---

**ARTICLE 33**

état B

I. Supprimer les programmes :

a) Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat

b) Fonction publique

II. Créer le programme :

Modernisation de l'Etat, de la fonction publique et des finances

II. En conséquence, modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat</b> Dont Titre 2		414.169.074 66.350.451		282.249.074 66.350.451
<b>Fonction publique</b> Dont titre 2		226.400.000 800.000		224.400.000 800.000
<b>Modernisation de l'Etat, de la fonction publique et des finances</b> Dont titre 2	640.569.074 67.150.451		506.649.074 67.150.451	
<b>TOTAL</b>	<b>640.569.074</b>	<b>640.569.074</b>	<b>506.649.074</b>	<b>506.649.074</b>
<b>SOLDE</b>	0		0	

### **OBJET**

Cet amendement a pour objet **de réunir les programmes 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » et 148 « Fonction publique » dans un programme nouveau « Modernisation de l'Etat, de la fonction publique et des finances ».**

La structure de la mission, en laissant perdurer un cloisonnement administratif issu du passé, entre les actions dévolues à la modernisation de l'Etat et à l'informatisation des services et celles consacrées à la formation initiale des hauts fonctionnaires, mais aussi à l'action sociale interministérielle, pouvait laisser craindre une absence de cohérence dans la politique de réforme de l'Etat.

**Le nouveau programme permettrait ainsi une action cohérente entre modernisation des ressources humaines, modernisation des systèmes d'information et modernisation des finances publiques.**

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 36.500 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie :

- pour 35.000 euros au programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière », action 02 « Expertise, audit, évaluation et contrôle » ;

- 1.500 euros au programme « Fonction publique », action 02 « Action sociale interministérielle ».

### II. MINORATION DES CRÉDITS

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté dans le même amendement que précédemment une **minoration de crédits de 6.833.561 euros** sur la présente mission, à l'initiative du gouvernement, afin de gager les ouvertures de crédits opérées en première délibération au profit de la dotation « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics ». Cette minoration est répartie de la façon suivante :

- 880.108 euros sur les dépenses de personnel du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » ;

- 5.953.453 euros sur les dépenses de personnel du programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière ».

Elle a adopté, toujours dans le même amendement, à l'initiative du gouvernement, une **minoration des crédits de 35.755.108 euros** destinée à **gager les ouvertures de crédits opérées lors de la seconde délibération**.

Cette minoration est répartie de la façon suivante :

- 18.532.980 euros sur le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » ;

- 2.538.828 euros sur le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » ;

- 5.751.184 euros sur le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » ;

- 6.302.724 euros sur le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » ;

- 2.629.392 euros sur le programme 148 « Fonction publique ».



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 16 octobre 2007, sous la présidence de M. Yann Gaillard, vice-président, puis de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Bernard Angels, rapporteur spécial, sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », 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 présenté la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », précisant que celle-ci représentait, en termes d'effectifs, 150.780 emplois, soit 6,8 % du plafond global des autorisations d'emplois de l'Etat, qu'en nombre d'agents, la mission était la cinquième mission de l'Etat, mais perdait 2.625 emplois par rapport à l'exercice précédent, ce qui correspondait au non-remplacement de deux départs à la retraite sur trois. En termes de crédits, la mission était dotée de 11,2 milliards d'euros de crédits de paiement, correspondant à hauteur de 73 %, à des dépenses de personnel. Il a ajouté que cette mission correspondait essentiellement à une administration de moyens, et consacrait une part très importante, bien que non chiffrée sur un plan global, aux investissements informatiques.

Sur un plan stratégique, il a fait valoir que cette mission connaissait quatre axes de réforme majeurs, à commencer par la redéfinition des rôles entre deux ministres de plein exercice à Bercy, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, M. Eric Woerth, d'une part, et le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, Mme Christine Lagarde, d'autre part, ajoutant que la traduction budgétaire de ce nouvel organigramme gouvernemental était perfectible. Il subsistait, en effet, trois missions, dont la lisibilité n'était pas assurée. Il a noté qu'on distinguait trop peu le partage entre le rôle stratégique, d'état-major, de Bercy, et son rôle opérationnel, lié par exemple au recouvrement de l'impôt, précisant que la répartition budgétaire entre les trois rôles du pôle économique et financier - rôle de direction financière de l'Etat, rôle de modernisation des structures et des ressources humaines, rôle de pilotage économique - était relativement mal assurée. Il a ajouté qu'au sein de cette mission des progrès pouvaient être accomplis, car deux programmes, le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » et le programme 148 « Fonction publique » procédaient de la même politique : réformer l'Etat. Il a relevé que ces deux programmes respectaient uniquement des considérations administratives, afin de préserver les organisations existantes, direction générale de la modernisation de l'Etat d'un côté, direction générale de l'administration et de la fonction publique de l'autre. Il a proposé un amendement visant à réunir ces deux programmes en un programme unique

« Modernisation de l'Etat, de la fonction publique et des finances », afin de donner plus de lisibilité à cette action essentielle.

Il a indiqué que le deuxième axe majeur de réforme était la fusion entre la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique, précisant que cette fusion était dans la continuité des actions entreprises au cours des dernières années : création d'une application informatique commune COPERNIC et introduction, d'abord pour les grandes entreprises, puis pour les PME, d'un interlocuteur fiscal unique. Il a fait remarquer que cette réforme était cohérente avec les préconisations qu'il avait faites dès 2000 dans son rapport présenté au nom de la commission « La Direction générale des impôts à l'heure des réformes : pour une modernisation du service public de l'impôt », selon lesquelles :

- l'intégration dans une même administration des services de la DGI et du Trésor Public s'imposait pour supprimer les cloisonnements et les superpositions ;

- une unité d'animation et de gestion au niveau national et au niveau local était indispensable ;

- l'intégration des réseaux devait obéir à une démarche pragmatique axée sur l'intégration de la chaîne fiscale.

Il a rappelé que ce rapport soulignait la nécessité de prendre en compte l'impact de la réforme sur les agents et le réseau local de la DGCP, très étendu.

**M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a ajouté que, dans ce contexte, l'esprit de la réforme « Woerth », sous réserve d'un suivi précis de sa mise en œuvre, pouvait recevoir une première appréciation positive. Il a indiqué que cette réforme visait à créer ce qui était indispensable : un service fiscal unique pour les particuliers, avec un seul responsable sur le plan national et départemental. Pour autant, il a indiqué que le réseau des 3.172 trésoreries n'était pas sacrifié, car ces trésoreries pourraient se voir adjoindre des missions d'assiette, notamment au profit des collectivités territoriales, mais que ceci ne devait pas empêcher évidemment une révolution raisonnée du réseau des trésoreries. Il a observé que 597 trésoreries, comptant pour la plupart moins de 3 agents, avaient fermé au cours des 4 dernières années. Il a précisé que la clé de la réforme résidait désormais dans les questions de statuts et de rémunérations, et que les négociations devraient s'engager en 2008.

S'agissant du troisième axe de réforme, la lutte contre la fraude, il a indiqué que le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique venait de recevoir sa lettre de mission du Président de la République, l'investissant de la fonction de chef de file de la lutte contre la fraude, évaluée dans ce courrier à 30 milliards d'euros. Il a noté que la lettre de mission prévoyait la création d'une organisation administrative nouvelle, le comité national de lutte contre la fraude, dont le secrétariat serait assuré par une

délégation nationale à la lutte contre la fraude. Il a rappelé que la commission avait examiné à plusieurs reprises ces questions, à travers notamment un récent rapport d'information intitulé « Recouvrement des sanctions pénales et fiscales : la fin de l'impunité », s'appuyant notamment sur une enquête demandée à la Cour des comptes. Ce rapport montrait que le véritable enjeu de la lutte contre la fraude était tout autant dans le contrôle fiscal, ou la répression par les amendes, que dans le recouvrement, signalant que cette fonction était perfectible, car elle touchait à des questions de coordination entre administrations, précisant qu'il en était ainsi du fonctionnement des bureaux d'exécution des peines, dont l'efficacité était amoindrie par un déni de compétence en matière de recouvrement des amendes, tant par les greffes que par le Trésor public.

**M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a souhaité que la Cour des comptes puisse accepter de réaliser des travaux de suivi de son enquête précédente, jugeant qu'il lui paraissait plus que nécessaire que celle-ci se penche sur le traitement des décisions individuelles des recours, qui avait évidemment un impact significatif sur le recouvrement du contrôle fiscal.

S'agissant du dernier axe de réforme : l'informatisation de l'Etat, dont cette mission était un maître d'œuvre essentiel, il a relevé que les actions en cours étaient considérables : création d'une informatique fiscale unique, développement d'une nouvelle application de gestion, en remplacement de ACCORD-LOLF, intitulée Chorus, lancement d'une application de paye unique pour l'ensemble des services de l'Etat, la dématérialisation des formalités de dédouanement étant par ailleurs un enjeu fondamental pour la compétitivité des plateformes portuaires et aéroportuaires à l'échelle européenne.

Il a observé que ces chantiers étaient aussi décisifs pour la réforme de l'Etat et devaient relever plusieurs défis :

- respecter les délais et les budgets prévisionnels : or, aucun indicateur n'était fourni à ce sujet dans le projet annuel de performances ;

- dégager des gains de productivité ; or ceux-ci n'étaient jamais chiffrés en amont : comme le relevait la Cour des comptes dans un récent référé sur l'application fiscale COPERNIC, dont les coûts complets avoisinaient pourtant 1,8 milliard d'euros, « l'administration fiscale ne tire pas suffisamment parti de COPERNIC pour réorganiser ses tâches et ses services et donc pour dégager les gains de productivité importants qui, au même titre que l'amélioration du service rendu, constituent le retour sur investissement du programme ». Il a considéré que la notion de retour sur investissement doit apparaître dans les projets annuels de performances ;

- éviter enfin les cloisonnements. Il a souhaité être assuré qu'il n'y aurait pas de cloisonnement entre l'application fiscale COPERNIC, et l'application de gestion CHORUS, jugeant que cette dernière aurait besoin d'informations en ce qui concerne le niveau des recettes fiscales, en provenance de COPERNIC. S'agissant de l'opérateur national de paye, il a

relevé qu'une interface avec les 40 systèmes de ressources humaines des ministères serait difficile à réaliser. Il a ajouté qu'un chantier d'harmonisation, à défaut d'unification, de ces systèmes informatiques était nécessaire.

**M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a mentionné le souci du Parlement de voir mesurer l'efficacité de la fonction fiscale de l'Etat. Les indicateurs existent dans ce domaine, et sont plus que satisfaisants, à l'exception des indicateurs de recouvrement du contrôle fiscal et des amendes contentieuses qui peuvent, eux, être encore améliorés.

Il a ajouté que le Parlement attendait également un retour sur les investissements réalisés en matière informatique ou de formation. Il a déploré qu'aucun indicateur de performance n'existe pour l'Ecole nationale d'administration ou les Instituts régionaux d'administration, dans le périmètre de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », alors que l'adéquation de la formation aux besoins en compétences des élèves de ces écoles, mais aussi des administrations, devrait pouvoir faire l'objet d'enquêtes.

Enfin, il a souligné que le Parlement attendait que les administrations d'état-major puissent mesurer la qualité de leur expertise. Il a regretté que la direction du budget ne propose pas d'indicateur de performance, alors que des indicateurs relatifs à la qualité de la prévision des recettes fiscales et non fiscales, ainsi qu'à la prévision de certaines dotations budgétaires, pourraient être construits.

**M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a proposé à la commission d'adopter les crédits proposés pour la mission, sous réserve de l'adoption d'un amendement réunissant les programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » et 148 « Fonction publique » en un programme nouveau, « Modernisation de l'Etat, de la fonction publique et des finances ».

N'ayant pas de remarque particulière à formuler sur les crédits des deux missions constituées 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 », s'agissant de comptes de concours financiers au caractère essentiellement technique, il a proposé à la commission d'adopter sans modification leurs crédits.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est félicité de ce que les préconisations de la commission, par la voix de son rapporteur spécial, qui dataient de l'année 2000, connaissent enfin une traduction concrète dans les projets de fusion entre la direction générale de la comptabilité publique et de la direction générale des impôts. Il s'est déclaré très favorable à la proposition de clarification du rapporteur spécial visant à fusionner les programmes « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » et « Fonction publique ».

**Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois**, a indiqué que la commission des lois, afin de d'adapter à

la nouvelle nomenclature budgétaire, avait nommé deux rapporteurs pour avis, l'un sur le programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat », l'autre sur le programme « Fonction publique ». Elle a souligné le caractère partiel des indicateurs de performance de ces deux programmes, appelant de ces vœux des indicateurs relatifs à la qualité de la formation à l'Ecole nationale d'administration ou dans les Instituts régionaux d'administration. S'agissant toujours de la fonction publique, elle a indiqué que la commission des lois considérait la diminution des emplois, non comme une fin en soi, mais comme le produit d'une réflexion, née de la revue générale des politiques publiques, sur les missions que devait exercer l'Etat. Elle a jugé qu'un débat sur l'intéressement des fonctionnaires devait avoir lieu, ainsi que sur les possibilités visant à permettre aux agents déjà recrutés de quitter la fonction publique « contre un pécule » et sur la faculté offerte aux nouveaux entrants d'opter entre le statut de fonctionnaire ou un contrat de droit privé. Elle a appelé de ses vœux une négociation collective sur les modalités de rémunération des heures supplémentaires des fonctionnaires.

En réponse, **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a rappelé que la rémunération à la performance était très répandue au sein de Bercy, aussi bien pour les cadres de catégorie A que pour les autres cadres, pour lesquelles des primes collectives d'intéressement aux résultats avaient été mises en œuvre. Il a considéré que les mouvements au sein de ce ministère devaient être réalisés avec prudence et pragmatisme, en rappelant que les agents s'attendaient à la fusion entre direction générale de la comptabilité publique et direction générale des impôts.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé l'opportunité d'une telle fusion pour créer enfin un interlocuteur fiscal unique.

Puis la commission a adopté **l'amendement présenté par le rapporteur spécial visant à réunir les programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » et 148 « Fonction publique » en un programme nouveau, « Modernisation de l'Etat, de la fonction publique et des finances ».**

La commission a alors **décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » 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 2008.**

**Réunie le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale**