

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, 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 : avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics

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

Rapporteur spécial : M. Bernard ANGELS

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
CHAPITRE I : LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	7
A. EVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS.....	7
B. UNE MISSION DOTÉE DE SEPT PROGRAMMES	9
II. PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »	12
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	12
B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET DES CRÉDITS	13
C. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME.....	17
III. PROGRAMME 311 (NOUVEAU) « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL : EXPÉRIMENTATIONS CHORUS »	20
IV. PROGRAMME 221 « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT »	21
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	21
B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET JUSTIFICATION DES CRÉDITS	22
C. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	23
V. PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE »	26
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	26
B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET DES CRÉDITS	26
C. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS.....	27
VI. PROGRAMME 302 « FACILITATION ET SECURISATION DES ÉCHANGES »	30
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	30
B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET JUSTIFICATION DES CRÉDITS	31
C. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	33

VII. PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »	34
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	34
B. LES ACTIONS ET LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS.....	34
C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCES.....	36
VIII. PROGRAMME 309 (NOUVEAU) « ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT »	37
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	37
B. LES ACTIONS ET LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS.....	37
C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCES.....	37
CHAPITRE II : LES DEUX COMPTES SPÉCIAUX RATTACHÉS À LA MISSION	41
I. COMPTE SPÉCIAL « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »	41
A. UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS DOTÉ DE DEUX PROGRAMMES.....	41
B. LES PROGRAMMES, ACTIONS ET LES OBJECTIFS.....	42
II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS »	45
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	47
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	49
EXAMEN EN COMMISSION	51

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La **création de la direction générale des finances publiques (DGFIP)** constitue une **avancée importante** en ce qui concerne la réforme de l'Etat. Elle apparaît **dans la continuité des travaux de votre rapporteur spécial** qui avait donné lieu dès 2000 à un rapport¹ intitulé « *la Direction générale des impôts à l'heure des réformes : pour une modernisation du service public de l'impôt* ». Le calendrier de la réforme apparaît adapté : mieux vaut avancer prudemment et non forcer la marche.

- Le projet annuel de performances ne tire pas encore les conséquences de la création de la DGFIP, qui devrait conduire à **fixer des objectifs plus ambitieux en termes de qualité de service public et de gains de productivité**. Ces conséquences devront être tirées au plus tôt dans les documents transmis au Parlement relatifs à la performance.

- La direction générale des finances publiques ne dispose **pas encore des moyens nécessaires pour lutter contre la fraude fiscale complexe : elle doit être dotée de compétences de police judiciaire**, sous l'autorité du juge.

- Le programme COPERNIC connaît pour certaines applications **des retards, ce qui pourrait amener à des ouvertures de crédits complémentaires**, alors même qu'un référé de la Cour des comptes évaluait déjà le coût total du projet à 1,8 milliard d'euros. Votre rapporteur spécial a donc souhaité que votre commission des finances demande à la Cour des comptes une enquête à ce sujet, en application de l'article 58-2 de la LOLF. *A contrario*, il faut se féliciter de l'introduction pour plusieurs projets informatiques d'une **évaluation du retour sur investissement**, comme le souhaitait l'an passé votre rapporteur spécial.

- **Le nombre de télédéclarations à l'impôt sur le revenu stagne** : comme en 2007, l'objectif fixé en 2008 ne sera pas atteint. Leur nombre reste stable, au niveau de 2007, avec 7.400.000 télédéclarations en 2008. Un palier a été atteint qu'il est difficile de dépasser. Le service offert aux particuliers doit être amélioré en faisant notamment évoluer le certificat de sécurité : **la télédéclaration devrait pouvoir être effectuée de n'importe quel poste informatique**.

- La création d'un **véritable tableau de bord de la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (IRGPP)** est indispensable : il doit être précis, en notant le respect des échéances et en évaluant les économies enregistrées. Par ailleurs, le fonds de modernisation annoncé par le Président de la République dans son intervention sur la fonction publique du 4 avril 2008 sur la « *modernisation des politiques publiques et la réforme de l'Etat* », et qui aurait vocation à accompagner les réformes en cours, en prévoyant des contreparties notamment au niveau social, n'a pas encore été créé.

- Modernisation de l'Etat, modernisation des finances publiques et modernisation de la fonction publique vont de pair. De ce point de vue, la persistance de trois structures distinctes – direction générale de la modernisation de l'Etat, direction du budget, direction générale de l'administration et de la fonction publique, même si elles travaillent en collaboration, laisse perdurer des risques de cloisonnement et de pertes d'efficacité, alors que leur fusion pourrait engendrer des économies, en ce qui concerne par exemple les crédits d'expertise et de communication.

¹ Rapport d'information n° 205 (1999-2000).

Ces structures, maîtres d'œuvre de la révision générale des politiques publiques, pourraient donc provoquer une « auto-RGPP ». Votre commission des finances a donc adopté un amendement de réduction de crédits, à hauteur de 5 millions d'euros, visant à susciter cette réforme nécessaire.

- Le **taux de disponibilité opérationnelle** des unités de surveillance des douanes pourrait croître de **2 points chaque année**, contre 1 point dans ce que propose le projet annuel de performances.

- Il convient donc d'être attentif à l'augmentation du nombre de congés de maladie entre 2006 et 2007 du ministère. **Cet indicateur constitue souvent une bonne mesure du climat social.**

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

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A. EVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS

La mission représente :

1. En termes d'emplois

Le plafond d'emploi du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique s'établit pour 2009 à **148.194 emplois en équivalents temps plein (ETPT)** contre 150.933 en 2008 (à périmètre constant 2009), soit 7 % des effectifs de l'Etat.

Selon les documents budgétaires, la baisse des effectifs s'établirait à périmètre courant à 2.812 équivalents temps plein (ETP). 5.447 personnes partiraient à la retraite pour la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Le taux de non-remplacement des départs à la retraite serait de 55 %. Cette réduction importante des effectifs risque d'avoir un impact négatif en termes de performance et d'affecter les bons résultats de la mission.

En termes d'effectifs, **le ministère est le quatrième employeur de l'Etat** après, dans l'ordre, les ministères de l'éducation nationale, de la défense et de l'intérieur et avant le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Au 31 décembre 2007, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » avait en termes d'emplois une double composante : des effectifs directement attachés à la mise en œuvre de la mission (142.645) et des effectifs rattachés à un programme « soutien » (5.181), commun aux deux ministères du pôle économique et financier de l'Etat.

2. En termes de crédits budgétaires et fonds de concours

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

- **11.365 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, soit **4 %** du total des CP des missions, correspondant, à hauteur de 74 %, à des dépenses de

personnel du titre 2. On relève aussi le niveau significatif des crédits consacrés à l'investissement (titre 5), en particulier informatique, qui représentent 3 % des crédits de paiement.

Les crédits seront complétés en cours d'exécution par un montant limité de fonds de concours (24,4 millions d'euros), détaillés dans la présentation par programme.

Sur la période du budget triennal 2009-2011, le montant des crédits de paiement augmenterait de 2,6 % par rapport à 2008, soit un rythme sensiblement supérieur à l'inflation attendue sur la période. Mais hors cotisations de pension, les crédits de paiement seraient en baisse de 2,1 %, en raison d'une diminution de la masse salariale sur la période. Les crédits de masse salariale hors cotisations de pension diminueraient en effet de 1,3 % entre 2008 et 2009 (- 0,2 % en 2009, - 0,4 % en 2010 et - 0,7 % en 2011).

**Evolution des crédits de paiement de la mission
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
Crédits de paiement	11.365	11.540	11.530 (+ 2,6 %)
Crédits de paiement hors cotisations de pensions	9.149	9.109	9.105 (- 2,1 %)

Source : projet annuel de performances pour 2009

Au total, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » recouvre des **fonctions régaliennes**, liée 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 l'action sociale interministérielle.

3. En termes de patrimoine immobilier

On relève au titre du parc immobilier occupé par l'administration centrale des ministères du pôle économique et financier 24 bâtiments représentant 476.087 m² de surface hors œuvre nette (SHON) et 437.055 m² de surface utile brute, relevant à 74 % du parc domanial. Le ratio « surface utile brut/effectifs » serait en 2009 de 30,92 m² par personne¹.

Le parc immobilier déconcentré de la direction générale des finances publiques comprend 4.585 implantations, pour une surface hors œuvre nette (SHON) de 4.382.225 m² et une surface utile brute de 2.081.465 m². L'indicateur « surface utile brut/effectifs » n'est pas renseigné dans le projet

¹ Le ratio « surface utile nette/effectif » serait de 16,32 m² par personne. La surface utile nette serait égale à la somme de tous les espaces de travail (bureaux et salles de réunion privatives).

annuel de performances en ce qui concerne les services déconcentrés du ministère. Néanmoins, rapportés aux effectifs des directions à réseau (ex-direction générale de la comptabilité publique et ex-direction générale des impôts), au 31 décembre 2007 (130.230 personnes), on parvient à une estimation du rapport entre surface utile brute et effectifs de 16 m² par personne. On note que, au sein de l'ex-DGCP, les immeubles relèvent à 53 % du parc locatif, contre 17 % pour ce qui est de l'ex-DGI.

Le montant des recettes issues des cessions immobilières pour les directions rattachées à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » s'établit comme suit :

Recettes issues des cessions immobilières

(en millions d'euros)

2004	2005	2006	2007	2008 (situation arrêté au 31 juillet 2008)	Prévisions de cession pour la fin 2008 et 2009
18,7	206	125,6	44	18,2	53,4

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

La déclinaison dans les services déconcentrés de la création de la DGFIP pourrait permettre des cessions immobilières, pour l'essentiel à Paris, tout en rappelant le nombre important de locations en ce qui concerne les implantations locales de l'ex-DGCP.

Les normes de performance immobilière développées par le conseil de l'immobilier de l'Etat et France Domaine recommandent de n'attribuer désormais que 11 à 12 m² utiles par poste de travail, et de ne pas dépasser 10 à 15 % de bureaux individuels.

B. UNE MISSION DOTÉE DE SEPT PROGRAMMES

1. Quels sont les programmes de la mission ?

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » regroupe **sept programmes** :

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

- le programme 311 (nouveau) « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local – expérimentations Chorus » ;

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

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

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

- le programme 148 « Fonction publique » ;
- le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat ».

2. La répartition des crédits

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement inscrits au projet de loi de finances pour 2009 se répartiraient comme suit :

Crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2009

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »	8.320,3	8.334,4
Programme 311 (nouveau) « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local – expérimentations Chorus »	17,0	17,0
Programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »	231,6	297,6
Programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »	990,4	876,3
Programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »	1.542,0	1.540,4
Programme 148 « Fonction publique »	456,7	222,7
Programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat »	77,0	77,0
Total	11.634,9	11.365,4

Source : projet annuel de performances pour 2009

*
* *

La présente mission est marquée par la création de la direction générale des finances publiques (DGFIP) issue de la fusion entre la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et la direction générale des impôts (DGI), dont la déclinaison dans les services déconcentrés devrait s'achever en 2012. **On peut regretter que les objectifs et indicateurs de performance associés à la présente mission n'en tirent à ce stade aucune conséquence**, alors même que la fusion doit susciter à la fois des gains de productivité mais surtout une amélioration des services offerts à la collectivité nationale. Si les contraintes d'élaboration du projet annuel de performances pour 2009 peuvent expliquer cette lacune, une actualisation des indicateurs pourrait néanmoins intervenir dès le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes pour 2008.

Enfin, la fusion engagée en ce qui concerne les administrations à réseau du pôle financier de l'Etat pourrait **annoncer d'autres fusions à venir, en ce qui concerne cette fois les administrations d'état-major.** Modernisation de l'Etat, modernisation des finances publiques et modernisation de la fonction publique vont de pair. De ce point de vue, **la persistance de trois structures distinctes – direction générale de la modernisation de l'Etat, direction du budget, direction générale de l'administration et de la fonction publique, même si elles travaillent en collaboration, laissent perdurer des risques de cloisonnement et de pertes d'efficacité, alors que leur fusion pourrait engendrer des gains de productivité, en ce qui concerne par exemple les crédits d'expertise et de communication.** Ces structures, maîtres d'œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), pourraient donc **s'appliquer une « auto-RGPP ».**

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 8.320,3 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 8.334,4 millions d'euros de crédits de paiement, dont 6.884,1 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2). Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 124.255. 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 2009) 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 20 millions d'euros pour 2009). Cette réduction d'impôt a été modifiée en loi de finances pour 2008 : elle est désormais réservée aux **seuls primotélédeclarants**, afin d'éviter un supposé effet d'aubaine.

Par ailleurs, les crédits des fonds de concours rattachés au programme 156 font l'objet d'une prévision de 7,8 millions d'euros.

A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Le programme 156 « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » a **pour principal objet le calcul de l'assiette, le recouvrement et le contrôle des recettes de l'Etat, des collectivités territoriales ou de celles versées à l'Union européenne, le paiement des dépenses publiques et la tenue des comptes publics**. Il est mis en œuvre, au sein du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, par la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et le service des pensions. Ce dernier service figure, avec ses 1.102 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* ». Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, la réforme de la chaîne des pensions serait de nature à réduire les effectifs dans ce domaine de l'ordre de 1.200 équivalents temps plein, dont 300 au sein des services du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Comme l'indique le projet annuel de performances pour 2009, « *la création de la direction générale des finances publiques constitue en elle-même la principale réforme du programme* ». Par cohérence, le responsable du programme 156 est donc le directeur général des finances publiques, M. Philippe Parini.

Cette direction met 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 » assume les responsabilités de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », ainsi que celle du nouveau programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la présente mission.

Les contrats pluriannuels de performance de la direction arrivant à son terme, un nouveau document définira pour la direction générale des finances publiques ses orientations stratégiques, ses objectifs et ses indicateurs.

B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET DES CRÉDITS

Les crédits relevant du présent programme sont à 82,6 % des crédits de personnel. Ceux-ci représentent, selon la justification au premier euro, 6.884,1 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 55.71 % en 2008 à 60,44 % en 2009) sont estimés à 2.437 millions d'euros.

La diminution des effectifs résulte de la révision générale des politiques publiques et de la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique au sein de la direction générale des finances publiques, qui conduisent à la suppression de 2.434 emplois en ETPT¹. Elle se décompose entre :

- l'effet en année pleine des suppressions intervenues en 2008, soit - 822 ETPT ;
- la suppression de 4.417 ETP, soit 1.519 ETPT, à mettre en perspective avec les 4.355 départs à la retraite et les 303 autres départs définitifs de 2009 ;
- la création de 26 ETP, soit 21 ETPT ;
- des transferts d'emploi en provenance du présent programme, soit - 114 ETPT.

¹ Un équivalent temps plein travaillé (ETPT) correspond à une personne employée à temps plein sur l'année pleine. Un équivalent temps plein correspond à une personne employée à temps plein, mais du fait de son embauche ou de son année en cours d'année, ne correspond pas nécessairement à un emploi en année pleine.

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 (31,5 % du total du programme), la fiscalité des particuliers et la fiscalité directe locale (33,1 % du total du programme) et la gestion financière du secteur public local, hors fiscalité (22,8 % du total du programme).

Action n° 1 : fiscalité des grandes entreprises (59,3 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^{er} février 2008, la direction avait ainsi en charge 32.000 entreprises. Elle recouvre **36,7 % de la TVA, 49,8 % de l'impôt sur les sociétés et 31,5 % 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 (1.721 millions d'euros)

Cette action a pour finalité la réalisation de l'assiette et le recouvrement des impôts d'Etat et des impôts locaux dus par les PME, au meilleur coût, et la facilitation des démarches de celles-ci. Depuis le 1^{er} janvier 2006, toutes les PME disposent d'un interlocuteur unique, 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). Ce service s'est vu transférer à compter de 2008 le recouvrement de la cotisation minimale de taxe professionnelle et de la taxe professionnelle. Le contrôle fiscal dédié à ces entreprises est intégré à cette action.

Action n° 3 : fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale (1.816,5 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.

La création de la direction générale des finances publiques doit se traduire par la mise en œuvre du guichet fiscal unifié des particuliers qui serait composé du service des impôts des particuliers (SIP), des trésoreries de proximité (TDP) et des pôles de recouvrement complexe. Les SIP devraient être constituées des actuelles trésoreries et des centres des impôts localisés dans la même commune. Les trésoreries de proximité offriront un accueil fiscal dans les localités qui ne disposent pas de centre des impôts.

Action n° 4 : fiscalité des marchandises et des moyens de transport (49,3 millions d'euros)

Cette action a pour finalité le recouvrement des droits et taxes (62,07 milliards d'euros en 2007) perçus par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) pour le compte de l'Etat (11 % 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 « Facilitation et sécurisation des échanges ».

Action n° 5 : gestion financière de l'Etat hors fiscalité (494,1 millions d'euros)

Cette action correspond au rôle du Trésor public dans le recouvrement des recettes non fiscales de l'Etat (exemple des amendes et condamnations pécuniaires), dans le paiement des dépenses de l'Etat et dans l'établissement de sa comptabilité. Elle comprend les crédits affectés à France Domaine placé 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 œuvre des audits comptables et financiers pour permettre la certification des comptes par la Cour des comptes.

Action n° 6 : gestion des pensions (72,4 millions d'euros)

Cette action constitue une action spécifique, liée au paiement d'une dépense spécifique de l'Etat : les pensions. Elle regroupe les crédits du service des pensions et des centres régionaux des pensions et connaîtrait une réforme en profondeur dans le cadre des décisions prises par le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007. L'action regroupe 1.102 ETPT dont 520 au titre des centres régionaux des pensions, 124 dans les autres structures de la DGFIP et 458 dans le service des pensions.

Action n° 7 : gestion financière du secteur public local hors fiscalité (1.434,3 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 2.793 trésoreries, dont 610 spécialisées sur le secteur public local. La modernisation de leur métier est liée à la mise en œuvre du système

d'information Hélios, déployé progressivement depuis 2005. Fin 2007, 1.356 trésoreries étaient équipées et géraient avec cette application près de 72.000 budgets.

Action n° 8 : gestion des fonds déposés (74,4 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 (2.613,2 millions d'euros)

Cette action comporte tout d'abord les crédits correspondant à des dépenses transversales. Elle inclut ainsi le programme COPERNIC et s'appliquant aux trois premières actions fiscales du présent programme. Elle regroupe en outre les dépenses indivises mises en œuvre dans les réseaux de la DGFIP 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 18 millions d'euros en 2009. Les autorisations d'engagement représentent 8,4 millions d'euros. COPERNIC est le vecteur d'un système d'information fiscale unifié. Pour certains de ses développements, ce projet a pris du retard, ce qui pourrait demander l'ouverture de crédits complémentaires. Selon un référé de la Cour des comptes de l'année 2008, les coûts complets du projet avoisineraient pourtant 1,8 milliard d'euros. La Cour des comptes considère « *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* ». Votre rapporteur spécial **regrette que le retour sur investissement de COPERNIC ne soit pas présenté** dans le projet annuel de performances, comme le permet pourtant la méthode MAREVA d'évaluation des projets informatiques qu'ont utilisé d'autres responsables de programme de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». **Votre rapporteur spécial a donc demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la LOLF, une enquête sur la conduite de ce projet.**

C. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

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

Les quatre finalités d'intérêt général du programme

La première est de **réussir la fusion** de la direction générale de la comptabilité publique et de la direction générale des impôts au sein de la direction générale des finances publiques.

La deuxième 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 des 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 troisième 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 quatrième 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 proposé puisqu'ils sont issus de l'exercice désormais anciens des contrats d'objectifs et de moyens auxquels ont succédé les contrats pluriannuel de performance signés par les directions à réseau et la direction du budget. Ces contrats ont créé des indicateurs **disponibles sur des séries temporelles longues**, ce qui facilite les comparaisons, et les rend **crédibles aux yeux du Parlement**.

Comme l'an passé, votre rapporteur spécial ne souhaite pas commenter chaque objectif et chaque indicateur, mais formuler quelques remarques :

- objectif 1 :

Votre rapporteur spécial se félicite de l'introduction spécifique liée à la réussite de la fusion de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP qui permettra au Parlement de mesurer le rythme de déploiement des nouvelles structures liées à la création de la nouvelle direction générale des finances publiques.

Au 1^{er} janvier 2008, le réseau de la direction générale des finances publiques comptait 3.300 implantations, dont 3.081 trésoreries. Mais la restructuration des services fiscaux, autour de la mise en place d'un point d'entrée unique pour l'ensemble des démarches des contribuables, a conduit, à maillage territorial constant, à la constitution de seulement 1.991 structures : 560 centres des impôts, 549 services des impôts des entreprises, 216 centres des impôts - services des impôts aux entreprises, 311 centres des impôts fonciers et 355 conservations des hypothèques.

Trois indicateurs sont présentés dans le projet annuel de performances : le déploiement du guichet fiscal unifié, le nombre de directions locales des finances publiques et l'amélioration des services rendus aux collectivités territoriales. Les indicateurs proposent un calendrier de déploiement des nouveaux services des impôts aux particuliers (SIP) et des directions locales des finances publiques dont 30 % devraient être réalisés chaque année en 2009, 2010 et 2011, et le solde en 2012.

Votre rapporteur spécial considère ce calendrier comme opportun, car il permet un déploiement progressif de la réforme. Mieux vaut en effet avancer prudemment et non forcer la marche. 20 départements devraient être concernés dès janvier 2009 : leurs services financiers seraient réunis sous l'autorité d'un administrateur général des finances publiques au lieu du binôme trésorier payeur général – directeur des services fiscaux actuel.

La réforme doit aussi se traduire par une amélioration du service offert aux collectivités territoriales. En 2009, la moyenne du taux de communication des bases simulées de taxe professionnelle aux collectivités territoriales les plus importantes avant le 10 septembre de l'année n-1, et du taux de communication à l'ensemble des collectivités territoriales des bases prévisionnelles en matière d'impôts directs locaux avant le 20 février de l'année n, serait de 55 %.

- objectif 2 :

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. Mais, aujourd'hui, les objectifs fixés apparaissent remplis : de l'ordre de 98 % des impôts professionnels sont acquittés spontanément à la DGFIP. 98 % des particuliers respectent leurs obligations en matière d'impôt sur le revenu. Selon le projet annuel de performances, la DGFIP n'entend pas

aller plus loin : on donc s'interroger pour savoir s'il ne conviendrait pas de se fixer de nouveaux objectifs en matière de civisme fiscal.

Le prochain contrat de performance de la direction générale des finances publiques pourrait déboucher sur de nouveaux objectifs, encore plus ambitieux, et de nouveaux indicateurs.

- objectif 3 :

L'indicateur n° 2 « niveau de développement des procédures dématérialisées, commun à la DGFIP » 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 2008 70 %, pour un objectif cible en 2011 de 76 %.

En revanche, le nombre de télédéclarations à l'impôt sur le revenu stagne : comme en 2007, l'objectif fixé en 2008 (10 millions de télédéclarations) ne sera pas atteint. Leur nombre reste stable, au niveau de 2007, avec 7.400.000 télédéclarations en 2008¹. L'objectif fixé pour 2009 est désormais plus modeste, puisqu'on attend 8.500.000 télédéclarations en 2009, et 11,5 millions d'euros en 2011. En l'espèce, la DGFIP a donc atteint un palier qu'il lui est difficile de dépasser. Elle reconnaît que le service offert aux particuliers doit être amélioré sur un plan technique en faisant notamment évoluer le certificat de sécurité : **la télédéclaration devrait pouvoir être effectuée de n'importe quel poste informatique.**

Enfin, le taux de paiement dématérialisé des impôts des particuliers atteint 49 %, avec un objectif de 60 % : il y a donc là un réel potentiel d'amélioration du recouvrement de l'impôt, facteur d'économies pour l'administration.

- objectif 4 :

La lutte contre la fraude fiscale constitue un élément indispensable pour la cohésion sociale et le consentement à l'impôt. Le pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves devraient passer de 15 % en 2008 à 19 % en 2011. Ce ciblage du contrôle fiscal doit s'accompagner d'instruments nouveaux pour pouvoir lutter contre la fraude complexe : dans ce domaine, par rapport à l'Allemagne, à la Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis, la France apparaît en retard. **Il convient donc de doter la direction générale des finances publiques de moyens de police judiciaire, sous le contrôle du juge.**

La constitution de la direction générale des finances publiques doit par ailleurs permettre un meilleur recouvrement des créances de contrôle fiscal : la coordination actuelle entre services n'apparaît pas en effet comme l'organisation optimale dans ce domaine.

¹ La DGFIP note un écart entre le nombre de télédéclarations et le nombre de télédéclarants de l'ordre de 10 %. Le nombre de télédéclarants était de 5,2 millions en 2006, de 6,7 millions en 2007 et de 6,8 millions en 2008.

III. PROGRAMME 311 (NOUVEAU) « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL : EXPÉRIMENTATIONS CHORUS »

Le présent programme constitue le **support de l'expérimentation Chorus mené par la direction générale des finances publiques**, qui gère le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » en Loire-Atlantique. Il s'agit **d'un programme conçu pour des raisons techniques**, doté de 77 millions d'euros, qui reprend entièrement la structure du programme 156. Il est simplement mis en œuvre par une application informatique distincte des autres programmes du budget général.

Il aurait été peu compréhensible que la direction générale des finances publiques, eu égard au devoir d'exemplarité de Bercy, n'expérimente pas la nouvelle application informatique. Celle-ci doit permettre des gains de productivité substantielles, en modernisant l'engagement de la dépense publique, grâce à la constitution de plateformes ministérielles, voire interministérielles, d'engagement, mais aussi en créant un véritable service facturier.

Selon le projet annuel de performances, et l'évaluation conduite selon la méthode MAREVA, **le coût total du projet serait de 1.110,4 millions d'euros, avec une valeur actuelle nette (VAN) de 852,6 millions d'euros et un gain annuel récurrent estimé à 460,9 millions d'euros. Le taux de retour sur investissement apparaît très élevé : 29 %. Le délai de retour sur investissement serait de 6,6 ans.**

IV. PROGRAMME 221 « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ETAT »

Les crédits du programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » représentent 231,6 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 297,6 millions d'euros de crédits de paiement, dont 87,6 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement), soit 29,4 % du total. Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 1.063, contre 981 en 2008.

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 221 regroupe des directions et services d'état-major du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique **y compris les emplois de la direction générale de l'administration et de la fonction publique qui n'y figuraient pas, contre l'avis de votre rapporteur spécial en 2008**. 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 la direction générale de l'administration et de la fonction publique, 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 ainsi que la politique de la fonction 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, de la création d'un opérateur national de paye ou des mesures permettant l'optimisation de la gestion des ressources humaines et de la masse salariale.

Deux nouvelles actions sont créées : la première inclut la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la seconde les crédits de la future autorité de régulation des jeux en ligne.

Le responsable du programme est M. François-Daniel Migeon, directeur général de la modernisation de l'Etat.

B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET JUSTIFICATION DES CRÉDITS

Le programme est structuré en six actions :

Action n° 2 : Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques (38,7 millions d'euros)

L'action 2 recouvre les moyens de la direction du budget. Elle supporte 439 ETPT, dont 116 de catégorie A+ et 188 de catégorie A. Les crédits autres que ceux relevant du titre 2 sont limités à 3,05 millions d'euros, dont 300.000 euros de crédits de paiement en matière de communication, d'études, d'audits et pour le développement d'outils pédagogiques.

Action n° 4 : Modernisation de l'Etat (61,3 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 143 ETPT de la direction générale de la modernisation de l'Etat, l'action finance tout d'abord pour 45,5 millions d'euros de crédits de fonctionnement. Comme l'an passé, la justification au premier euro n'est pas 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, et les marchés qui ont été passés avec telle ou telle entreprise. La part de la sous-traitance dans les dépenses d'innovation, de conseil, de projets n'est pas précisée.

3 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 (152,6 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 » dotés de 215 ETPT.

Les crédits de la présente action sont donc pour l'essentiel des dépenses d'investissement, à hauteur de 34,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 135 millions d'euros en crédits de paiement.

Ils visent tout d'abord à maintenir l'application informatique existante, Accord-LOLF, pour 20,1 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 en 2009 de 15,5 millions d'euros et en crédits de paiement de 114 millions d'euros.

Un premier déploiement de Chorus doit avoir lieu en 2009.

Action n° 6 : Systèmes d'information et production de la paye (24,9 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 » doté de 85 ETPT, c'est-à-dire principalement les crédits d'investissement informatique (24,9 millions d'euros en crédits de paiement et 48,5 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.

Action n° 7 : Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines (10,8 millions d'euros)

Cette action supporte uniquement des crédits de masse salariale (titre 2) au titre des 151 ETPT affectés à la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

La création d'une identité unique « modernisation de l'Etat – finances publiques – ressources humaines » comme l'y invite l'intitulé du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique pourrait conduire à fusionner cette action avec les actions n° 2 et n° 4.

Action n° 8 : Régulation des jeux en ligne (9,3 millions d'euros)

Cette action supporte les 30 ETPT affectés à l'autorité de régulation des jeux en ligne et les crédits de fonctionnement pour l'implantation physique du nouvel organisme et de ses agents.

C. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le présent programme propose cinq 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), « améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat » (objectif 4) et « améliorer et fiabiliser le processus de paye des agents de l'Etat » (objectif 5).

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.

- la prise en compte des préconisations de votre rapporteur spécial

Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, votre rapporteur spécial avait regretté, 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.

Cette préconisation a été mise en œuvre.

D'une part figure désormais, s'agissant de la réalisation du système d'information de paye, dans le projet annuel de performance un taux d'avancement pour ce projet. La prévision d'avancement du projet serait de 43,8 % en 2009 : il devrait être achevé en 2011.

D'autre part est proposé, notamment en ce qui concerne le projet Chorus, une présentation budgétaire du projet Chorus et une analyse du retour sur investissement.

Ces deux informations importantes ont vocation à figurer à l'appui de l'ensemble des demandes d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, selon votre rapporteur spécial.

En revanche, s'agissant de la direction du budget, votre rapporteur spécial n'a pas constaté de nouveaux indicateurs permettant de mesurer la qualité de l'expertise des services : il avait proposé un indicateur de qualité de la prévision, en matière de recettes et de dépenses.

- un nécessaire tableau de bord concernant la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)

Votre rapporteur spécial **regrette l'absence d'indicateur spécifique à la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques**. Le Parlement pourrait en effet attendre la constitution d'un tableau de bord permettant un suivi précis des réformes conduites, en ce qui concerne le respect des échéances prévues, et les économies constatées par rapport à celles envisagées.

Dans les crédits, votre rapporteur spécial n'a pas trouvé également de trace du fonds de modernisation évoqué par le Président de la République lors de son discours du 4 avril 2008 sur la « *modernisation des politiques publiques et la réforme de l'Etat* », et qui aurait vocation à accompagner les réformes en cours, pour en assurer le succès en prévoyant des contreparties notamment au niveau social.

- l'évolution du point « fonction publique »

Votre rapporteur spécial regrette que le point fonction publique ait progressé de seulement 0,8 % en 2008, soit bien en-deçà de l'inflation constatée.

V. PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE »

Les crédits du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » représentent 990,4 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 876,3 millions d'euros de crédits de paiement, dont 390,3 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement), soit 44,5 % du total. Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 5.370.

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 218 font l'objet d'une prévision de 5,5 million d'euros.

A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Le programme 218 intègre l'ensemble des **fonctions d'état-major et de soutien** du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique d'une part, de l'économie, de l'industrie et de l'emploi d'autre part. Il regroupe notamment, à ce titre, les services du secrétariat général, la direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel, l'agence des achats de l'Etat, 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 » de l'ensemble des missions du ressort des deux ministres du pôle Bercy.

B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET DES CRÉDITS

Les crédits de personnel représentent 390,3 millions d'euros sur un total en crédits de paiement de 876,3 millions d'euros, soit 44,5 % du total. A effectifs constants, le programme connaît une baisse d'effectifs de 35 ETPT.

Cette diminution correspond à :

- l'effet en année pleine des suppressions d'emplois intervenues en 2008, soit – 35 ETPT ;
- la suppression de 110 emplois en 2009, soit – 39 ETPT ;
- des transferts vers le programme, pour + 39 ETPT.

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

Action n° 1 : Etat-major, médiation et politiques transversales (332,7 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 (58,1 millions d'euros)

Cette action concerne les activités des corps de contrôle et d'inspection : inspection générale des finances et service du contrôle général économique et financier.

Action n° 3 : promotion des politiques économiques, financière et de l'emploi (27,2 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 (20,4 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 (438 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.

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 ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique d'une part, et du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, 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), « améliorer les conditions d'emploi, de travail et de vie des agents et de leurs familles par la mise en oeuvre de prestations d'action sociale adaptées » (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 ».

Deux 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 fixer une valeur cible de 64 % en 2009. Cet indicateur est intéressant, mais, dans un contexte de mutation profonde du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, il convient d'être très attentif aussi au climat social. Dans les entreprises, comme dans les administrations, c'est l'évolution du taux d'absentéisme qui constitue le plus souvent un révélateur pertinent. Il convient donc d'être attentif à l'augmentation du nombre de congés de maladie entre 2006 et 2007, qui concerne d'abord les congés de longue maladie (+ 32 %), mais aussi les congés de longue durée (+ 6,5 %) et les congés ordinaires de maladie (+ 1,6 %).

Le taux d'absentéisme au sein des ministères économiques et financiers

	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	12,7	0,3	1,5	0,1	1,1	15,7
2003	7,8	2,8	2,1	12,7	0,3	1,6	0,1	1,0	15,7
2004	7,4	2,9	2,1	12,4	0,3	1,6	0,1	0,8	15,2
2005	7,6	2,9	2,1	12,6	0,3	1,5	0,1	0,8	15,3
2006	7,3	2,8	2,2	12,3	0,3	1,5	0,1	1,0	15,2
2007	7,7	3,1	2,9	13,7	0,3	1,5	0,1	1,1	16,7

(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).

Pour ce qui concerne la seule mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », le nombre moyen de jours d'absence part agent varie selon les directions. Il est plus élevé à la direction générale des impôts que dans les autres directions à réseau.

- 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, grâce notamment à des enchères électroniques inversées : sur la période 2005-2007, cette politique a déjà produit des économies à hauteur de 243,3 millions d'euros, pour un montant estimé sur 3 ans à 150 millions d'euros, qui a donc été dépassé de manière significative. En 2008, 80 millions d'euros d'économies supplémentaires seraient réalisées. **Ceci justifie l'extension de cette politique de centralisation des achats à l'échelle de l'Etat tout entier**, par la création d'une agence des achats de l'Etat qui figure au sein du présent programme.

En revanche, l'indicateur n° 2 « effectifs affectés à la gestion des ressources humaines rapportés aux effectifs gérés » n'apparaît pas complètement satisfaisant. **Le taux actuel de 2,2 % n'apparaît pas en soi inquiétant pour une administration**, mais il ne peut être comparé à un référentiel commun à l'ensemble des services de l'Etat. Dans le secteur privé, par ailleurs, on observe que les ratios « gestionnaires sur gérés » évoluent significativement à la baisse depuis une décennie. Ainsi à l'issue d'une démarche volontariste d'économie et de rationalisation de France Télécom, ce pourcentage est passé de 4 % à 2,4 % entre 1998 et 2001. Par ailleurs, selon le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, des études menées par des consultants privés ont montré que ce ratio était compris en moyenne entre 1,5 % et 2 % aujourd'hui, avec une différenciation selon la taille de l'entreprise. Evalué à environ 1,5 % en moyenne pour les entreprises de moins de 300 salariés, il atteint un maximum de 2,2 % pour les entreprises de 1.000 à 2.000 salariés et recommence à diminuer au-delà. Selon d'autres études, les banques et assurances atteignent 1,5 % à 1,7 %.

Ce pourcentage est globalement inférieur à ce que l'on a pu mesurer dans la fonction publique où la moyenne dépasse 2 % (formation incluse et défense mise à part) pour des effectifs de personnel gérés en nombres bien supérieurs.

VI. PROGRAMME 302 « FACILITATION ET SECURISATION DES ÉCHANGES »

Les crédits du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » représentent 1.542,0 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 1.540,4 millions d'euros de crédits de paiement, dont 1.025,7 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement), soit 66 % du total. Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 17.506.

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 17.506 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 création de la direction générale des finances publiques. En ce qui concerne la réalisation de gains de productivité, ses missions fiscales connaissent un taux 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.**

B. PRÉSENTATION DES ACTIONS ET JUSTIFICATION DES CRÉDITS

En 2009, le programme connaît une diminution de son plafond d'autorisation d'emplois de 350 ETPT par rapport à 2008 correspondant à :

- l'effet en année pleine des suppressions d'emplois intervenues en 2008, soit – 185 ETPT ;
- la suppression de 360 ETP, soit – 208 ETPT en 2009;
- des transferts vers le programme, pour + 43 ETPT.

Les réductions d'effectifs sur la période 2009-2011 sont dues, d'une part, à la dématérialisation des procédures de dédouanement, pour les deux tiers, et, d'autre part, pour un tiers, au démantèlement de postes de surveillance du fait de l'entrée prochaine envisagée de la Suisse dans l'espace Schengen. Le taux de non-remplacement des départs à la retraite est élevé, de l'ordre de 58 % à 59 % des départs.

Les crédits du présent programme sont regroupés en six actions.

Action n° 1 : Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises (279,3 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 253,7 millions d'euros, correspondant à 4.865 ETPT.

Les autres dépenses (21,5 millions d'euros) recouvrent des dépenses de plateau technique, les dépenses relatives à « l'agent lui-même » (achats de mobiliers, de matériels, frais de congés et de changement de résidence) et les dépenses relatives aux missions opérationnelles.

Action n° 2 : Lutte contre la grande fraude douanière (146,7 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 131,6 millions d'euros, correspondant à 2.026 ETPT, en augmentation légère compte tenu des enjeux de cette action.

Les autres dépenses (14,1 millions d'euros) recouvrent des dépenses de plateau technique, les dépenses relatives à « l'agent lui-même » (achats de mobiliers, de matériels, frais de congés et de changement de résidence) et les dépenses relatives aux missions opérationnelles.

Action n° 3 : Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen (145,9 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 120,8 millions d'euros pour 2.095 ETPT. 10,7 millions d'euros sont dévolus à un programme d'équipement qui comprend la poursuite du renouvellement de plusieurs vedettes de surveillance rapprochée, l'engagement du renouvellement de deux vedettes garde-côtes, la motorisation de six vedettes garde-côtes, la fin du financement de cinq hélicoptères bi-turbines de surveillance aéromaritime. Un appel d'offres est en préparation en vue de l'acquisition d'avions de surveillance maritime de nouvelle génération dans le cadre du renouvellement d'une partie du parc aérien.

Action n° 4 : Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement (256,5 millions d'euros)

L'action recouvre les moyens des plateformes nationales de dédouanement. Les crédits du titre 2 s'établiraient à 233,2 millions d'euros, pour 3.859 ETPT. Les autres dépenses recouvrent des dépenses de plateau technique, les dépenses relatives à « l'agent lui-même » (achats de mobiliers, de matériels, frais de congés et de changement de résidence) et les dépenses relatives aux missions opérationnelles.

11,3 millions d'euros de crédits de paiement sont par ailleurs prévus au titre de l'investissement. 3,6 millions d'euros sont consacrés pour la poursuite du développement du programme informatique DELT@, qui doit permettre le dédouanement en ligne par transfert automatisé. Ce programme a connu un certain retard, et une augmentation du budget en conséquence.

Des projets d'investissement immobilier sont également financés : rénovation d'un bâtiment de la direction de Roissy, regroupement de services à Angers.

Action n° 5 : Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale (438,9 millions d'euros)

L'action n° 5 regroupe pour l'essentiel les moyens dévolus aux contributions indirectes. Outre des dépenses de personnel pour 90,3 millions d'euros, l'action regroupe surtout des dépenses d'intervention à hauteur de **341 millions d'euros** correspondant à un dispositif de soutien financier (20,5 millions d'euros), au complément de remise versé mensuellement aux débiteurs de tabac (73,6 millions d'euros), au transfert à la Caisse des dépôts au titre du régime d'allocation viagère des gérants des débiteurs de tabac (74,1 millions d'euros), aux subventions visant à la sécurisation des débiteurs de tabac (11 millions d'euros) et aux aides prévues par le contrat d'avenir des buralistes du 21 décembre 2006 (161,8 millions d'euros). On compte 29.271 débiteurs de tabac.

Action n° 6 : Soutien des services opérationnels (273,1 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 est moins de saisir une part significative de trafics qui seraient en augmentation que de réduire ces trafics.

- objectif 2

Le taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance (73 % en 2008) est en amélioration, tout comme l'indice de contrôle des navires en mer pour 24 heures en mer (6 en 2008).

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.

Celui-ci reconnaît néanmoins que **des objectifs plus ambitieux pourraient être fixés, pour améliorer ce taux de disponibilité de 2 points chaque année, contre un point comme le propose le projet annuel de performances.**

VII. PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »

Les crédits du programme 148 « Fonction publique » représentent 456,7 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 222,8 millions d'euros de crédits de paiement, dont 500.000 euros seulement de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement) au titre de la formation interministérielle déconcentrée. 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. Ses emplois figurent au sein du programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat ».

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 » (83,4 millions d'euros)

L'action n° 1 « Formation des fonctionnaires » dont les crédits sont en nette hausse par rapport à 2008 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 ; 35,7 millions d'euros, en hausse de 3,7 millions d'euros par rapport à 2008), pour couvrir, mais seulement partiellement, le surcoût lié à l'assujettissement de l'ENA au compte d'affectation spéciale « Pensions » pour ses élèves ainsi que l'alignement du taux de cotisation des établissements publics sur celui de l'Etat employeur (au total 5 millions d'euros) et les cinq Instituts Régionaux d'Administration (IRA) de Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes (413 millions d'euros, en augmentation pour tenir compte de l'alignement du taux de cotisation des établissements publics sur celui de l'Etat employeur).

L'absence de compensation complète du surcoût de 5 millions d'euros supporté par l'ENA va obliger cette école à mobiliser des ressources complémentaires, qu'elle doit pouvoir trouver dans le domaine de la formation continue. S'agissant toutefois de la formation des cadres de la fonction publique d'Etat, il faut noter que l'ENA n'est pas en situation de monopole, mais doit répondre dans des conditions de droit commun aux appels d'offre lancés par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, y compris pour la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques.

Action n° 2 : « Action sociale interministérielle » (139,4 millions d'euros)

L'action n° 2 « Action sociale interministérielle » (139,4 millions d'euros en crédits de paiement, 373,3 millions d'euros en autorisations d'engagement) recouvre les actions suivantes :

- l'aide aux familles (87,8 millions d'euros) apportée sous différentes formes :

- le chèque-vacances (42,2 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 (21,4 millions d'euros) et celui pour la garde des jeunes enfants de trois à six ans (14,6 millions d'euros);

- la réservation de places en crèche (9,5 millions d'euros);

- l'aide aux retraités (15,7 millions d'euros), laquelle correspond en une aide ménagère à domicile attribuée en application d'une convention arrivant à échéance le 1^{er} avril 2009. **Aucune information n'est produite quant à la continuation éventuelle de cette aide ;**

- des aides au logement, comprenant trois dispositifs : l'aide l'installation des personnels de l'Etat (AIP; 7,4 millions d'euros), le dispositif de prêt mobilité (2,2 millions d'euros de dépenses prévisionnelles, pour 15.000 bénéficiaires) et la réservation de logements sociaux (5,9 millions d'euros) ;

- des crédits alloués aux sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS) (1,8 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 d'investissement (16,7 millions d'euros en crédits de paiement et 15,5 millions d'euros en autorisations d'engagement) correspondant à la poursuite de la remise aux normes des restaurants inter administratifs.

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 est de 75 % aujourd'hui. Ce taux devrait atteindre 100 % seulement en 2011.

En ce qui concerne la part de l'encadrement concernée par le dispositif de rémunération à la performance, le taux est de 51 % en 2008. Le gouvernement propose de porter ce taux à 75 % en 2009 et à 100 % en 2011.

L'indicateur relatif au nombre de corps a disparu du projet annuel de performances, ce qui apparaît regrettable. En 2008, 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 faisait l'objet d'un indicateur. 245 corps étaient concernés en 2006, 370 devaient l'être en 2008 et 420 en 2010. **Le nombre de corps devait passer 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.

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 55,5 % en 2008 contre un objectif de 61 % fixé dans le projet annuel de performance de la loi de finances initiale. Il n'atteindrait que 60,5 % en 2009.

VIII. PROGRAMME 309 (NOUVEAU) « ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ETAT »

Les crédits du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » représentent 77 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et de crédits de paiement.

Ce programme vise à regrouper sur un programme unique les crédits d'entretien de l'Etat propriétaire, aujourd'hui dispersés sur les budgets des administrations occupantes. Son responsable est M. Daniel Dubost, chef du service « France Domaine ».

Le programme est alimenté par les contributions des ministères, proportionnelles au montant des loyers du programme dont ils sont redevables : 12 % en 2009, 16 % en 2010 et 20 % en 2011.

A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Le programme 309 retrace les dépenses d'entretien relevant du propriétaire (entretien lourd), les travaux lourds de remise en état et en conformité. Il doit permettre de développer la maintenance préventive et contribue au respect par l'Etat de ses engagements au titre du Grenelle de l'environnement. A horizon de 10 ans, la consommation d'énergie des bâtiments de l'Etat doit être réduite de 40 % et les émissions de gaz à effet de serre de 50 %.

B. LES ACTIONS ET LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS

Le programme comprend une seule action consacrée à « l'entretien immobilier ».

C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCES

Le présent programme propose trois objectifs « optimiser le coût de l'entretien relevant du propriétaire par la mise en place d'une maintenance préventive » (objectif 1), « sécuriser le parc immobilier par la réalisation des contrôles réglementaires » (objectif 2) et « conduire la rénovation thermique des bâtiments de l'Etat » (objectif 3).

Sur ce programme, **vo**tre rapporteur spécial ne peut que faire **siennes les remarques de notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2009, qui souligne l'intérêt et les limites de ce programme.

**Extrait du rapport de notre collègue Nicole Bricq
sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**

« Le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », depuis sa création, ne retrace que les produits de cessions et leur affectation soit au désendettement, soit aux dépenses immobilières. A l'occasion de l'examen des PLF pour 2007 et pour 2008, et à l'initiative de notre ancien collègue Paul Girod, votre commission des finances a proposé l'introduction dans la mission correspondante d'un programme regroupant les crédits destinés aux travaux d'entretien « lourd », de rénovation ou d'aménagement requis de l'Etat en tant que propriétaire¹. Le gouvernement s'était engagé à mener une réflexion approfondie sur le sujet, en lien avec le CIE2. Ce programme, logiquement, aurait eu vocation à se trouver alimenté par les loyers « budgétaires » versés depuis les programmes gérés par les administrations affectataires.

Un tel dispositif est introduit, dans la maquette budgétaire, par le présent PLF : le programme 309, « Entretien des bâtiments de l'Etat », retracera les dépenses d'entretien « lourd » incombant à l'Etat propriétaire, y compris les remises en état et en conformité. (...)

Pendant, ce nouveau programme n'est pas logé, comme il aurait semblé logique, au sein de la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », mais dans la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », dont le rapporteur spécial est notre collègue Bernard Angels. D'après les renseignements fournis à votre rapporteure spéciale, cette solution a été aménagée eu égard aux règles strictes, ci-dessus rappelées, qui encadrent les flux financiers entre le compte d'affectation spéciale et le budget général : les recettes du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ne peuvent être complétées par des versements du budget général que dans la limite de 10 % de ses crédits initiaux, or rien n'assure que ces crédits « propres » seront toujours suffisamment élevés. Votre rapporteure spéciale regrette l'incohérence formelle de la situation, qui résulte toutefois des dispositions de la LOLF.

Sur le fond, l'avancée est réelle mais connaît des limites. D'un côté, des travaux dont le coût ne pouvait qu'être imparfaitement identifié, jusqu'alors, au sein de la masse de crédits destinés à telle ou telle politique publique, seront enfin spécifiquement retracés au sein du budget de l'Etat. En outre, inscrits sur le nouveau programme ad hoc, les crédits retranchés d'autres programmes permettront d'assurer l'entretien nécessaire, parfois urgent, que les ministères, sans cette contrainte, auraient pu être tentés de différer.

D'un autre côté, néanmoins, France Domaine s'avoue dans l'incapacité d'estimer, sur trois ans, le coût des travaux de ce type à réaliser sur les immeubles de l'Etat. Il ne fait cependant aucun doute que ce coût excède très largement le montant des crédits inscrits dans le nouveau programme « Entretien des bâtiments de l'Etat », compte tenu notamment des besoins apparus dans le cadre de l'élaboration des SPSI et des nouvelles exigences issues du « Grenelle de l'environnement » (d'après les précisions fournies à votre rapporteure spéciale, des diagnostics préalables aux travaux doivent être conduits, au premier semestre 2009, dans le cadre d'une collaboration entre France Domaine et le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire). Par ailleurs, la mesure de performance associée à ce programme se borne à trois indicateurs d'activité (pourcentage des dépenses affectées à des opérations préventives, pourcentage de réalisation des contrôles réglementaires, pourcentage des bâtiments de bureaux de l'Etat ayant fait l'objet d'un audit énergétique).

¹ Cf. les rapports précités n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 49 ; et n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 12, p. 58.

² Cf. les séances du Sénat du 2 décembre 2006 et du 1^{er} décembre 2007. Les amendements présentés au nom de votre commission des finances avaient été retirés au bénéfice de ces engagements.

Le progrès est certain, mais relatif. Pour le reste, il reviendra aux futures conventions d'occupation destinées à remplacer le régime de l'affectation de définir avec précision les obligations respectives, en matière d'entretien, de l'Etat propriétaire d'une part et des différentes administrations d'autre part. Tout l'enjeu pour les finances publiques est d'optimiser les coûts en orientant la dépense vers l'entretien préventif, alors que les administrations limitent aujourd'hui leurs dépenses, pour l'essentiel, à l'entretien « curatif ». »

CHAPITRE II : LES DEUX 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. Philippe Parini, directeur général des finances publiques ;

- 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 3,45 millions d'euros et en crédits de 10,8 millions d'euros, soit un solde négatif prévu de 7,3 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 2008	PLF 2009
Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	0,8	0,8
Avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport	0,05	0,025
Avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat	0,15	0,075
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	0,6	0,7
Prêts pour le développement économique et social	10,0	10,0
Total	10,8	10,8

Source : projet annuel de performances pour 2009

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.

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 2009 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 performance¹ 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 **63 %**.

¹ *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 1980¹ détermine le régime des avances de l'Etat. Il énumère les organismes susceptibles de recevoir de telles avances : budgets annexes, établissements publics nationaux et services autonomes de l'Etat, services concédés ou nationalisés, ou sociétés d'économie mixte, organismes à caractère social.

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 7,5 milliards d'euros de crédits de paiement sont associés, concerne les avances consenties à l'Agence unique de paiement (AUP). Ces avances présentent une spécificité forte. D'une part, depuis 1988, les aides de la politique agricole commune (PAC) versées par les Etats membres ne sont remboursées par la Commission européenne (FEOGA-Garantie) que deux mois après leur paiement effectif. **Les Etats membres doivent donc assurer le préfinancement de la PAC**, réalisé en France par le biais des avances du Trésor accordées à l'AUP. D'autre part, **les flux**

¹ Loi n° 80-30 du 18 janvier 1980.

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 275 millions d'euros de crédits de paiement. L'objectif du programme est d'octroyer des avances à divers organismes¹ 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 116,8 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 ancien collègue Paul Girod, alors 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 2009 comme pour 2008 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 2009.

¹ Organismes bénéficiaires par le passé : CNASEA, ODEADOM, INRAP.

AMENDEMENT
ADOPTÉ 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. Bernard Angels
au nom de la commission des finances

ARTICLE 35
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local Dont Titre 2				
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus				
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État Dont Titre 2		5.000.000		5.000.000
Conduite et pilotage des politiques économique et financière Dont Titre 2				
Facilitation et				

sécurisation des échanges Dont Titre 2				
Fonction publique Dont Titre 2				
Entretien des bâtiments de l'État				
TOTAL		5.000.000		5.000.000
SOLDE		- 5.000.000		- 5.000.000

OBJET

Cet amendement vise :

- d'une part, à susciter la **fusion entre la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**. La fusion engagée en ce qui concerne les administrations à réseau (DGFIP) doit annoncer d'autres fusions à venir, en ce qui concerne cette fois les administrations d'état-major (110,7 millions d'euros au total, + 0,6 % par rapport à 2008). Modernisation de l'Etat, modernisation des finances publiques et modernisation de la fonction publique vont de pair. De ce point de vue, la persistance de trois structures distinctes, même si elles travaillent en collaboration, laisse perdurer des risques de cloisonnement et de pertes d'efficacité, alors que leur fusion pourrait engendrer des économies, en ce qui concerne par exemple les crédits d'expertise et de communication. Ces structures, maîtres d'œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), pourraient donc **s'appliquer une « auto-RGPP »**.

- d'autre part, à **réduire la part des dépenses consacrées aux expertises extérieures mises en œuvre par des cabinets de conseil**, afin d'augmenter le recours aux services internes de Bercy. Les crédits de titre 3 consacrés à la modernisation de l'Etat ne prévoient pas moins de 45,5 millions d'euros en 2009, sans précision sur la part dévolue aux expertises extérieures.

L'amendement réduit de 5 millions d'euros l'action n° 04 « Modernisation de l'Etat » du programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » (titre 3). Il s'agit des gains de productivité et économies pouvant être attendus de la fusion des actions n° 2 « Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques », n° 4 « Modernisation de l'Etat » et n° 7 « Politique de la fonction publique et modernisation des ressources humaines ».

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION ADOPTÉE EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a **adopté sans modification** les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement minorant les crédits de 34.011.647 euros destiné à financer les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi.

III. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à majorer à titre non reconductible de 15.000 euros les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de l'examen du rapport spécial de M. Bernard Angels, rapporteur spécial, sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », et les 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 ».

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a rappelé que cette mission représente 148.194 emplois, soit 7 % du plafond global des autorisations d'emplois de l'Etat. Il a indiqué que le taux de non-remplacement des départs à la retraite sera de 55 % en 2009, faisant valoir l'importante baisse des effectifs de la mission.

Cette mission est dotée d'11,4 milliards d'euros de crédits de paiement, correspondant pour 74 % à des dépenses de personnel.

Puis **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, s'est félicité de la création de la direction générale des finances publiques (DGFIP), issue de la fusion entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Cette fusion constitue une avancée importante, dans la continuité de ses travaux, car dès 2000, il avait appelé dans un rapport publié au nom de la commission intitulé « Pour une modernisation du service public de l'impôt », à une convergence des structures concernées.

Il a précisé qu'au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP), l'administration centrale est déjà constituée, mais qu'il reste à la décliner sur le territoire. Au 1er janvier 2008, le réseau de la DGFIP compte 3.300 implantations, dont 3.081 trésoreries.

Il a précisé qu'au 1er janvier 2009, dans 20 départements, on compterait un seul responsable (un administrateur général des finances publiques), au lieu du tandem actuel « trésorier payeur général – directeur des services fiscaux », et que de nouveaux modes de rémunération leur seraient proposés. Il a jugé que ceci suppose aussi une évolution dans le mode de rémunération d'autres haut fonctionnaires, comme les conservateurs des hypothèques.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a précisé que la création de la DGFIP doit se traduire par la mise en œuvre d'un guichet fiscal unifié des particuliers, qui sera composé, soit d'un service des impôts des particuliers (SIP), soit des trésoreries de proximité (TDP) ; les SIP sont constitués des actuelles trésoreries et des centres des impôts localisés dans la même commune et les trésoreries de proximité offrent un accueil fiscal dans les localités qui ne disposent pas de centre des impôts.

Il a indiqué que le déploiement des nouvelles structures locales sera progressif. Si l'on peut considérer que ce mouvement est lent, il a remarqué qu'il préférerait « avancer prudemment plutôt que forcer la marche ».

Il a ajouté que le même calendrier est proposé pour la création des directions locales des finances publiques, qui doivent permettre une amélioration des prestations offertes aux collectivités territoriales. Il a précisé que le taux de communication des bases simulées de taxe professionnelle aux collectivités territoriales les plus importantes avant le 10 septembre de l'année n-1, et le taux de communication à l'ensemble des collectivités territoriales des bases prévisionnelles en matière d'impôts directs locaux avant le 20 février de l'année n, devraient être sensiblement améliorés.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a précisé que la commission devait être attentive aux conditions de mise en œuvre de la réforme, qui doit offrir aux agents des conditions de carrière et de mobilité plus attractives. A défaut d'indicateur de climat social, il a souligné que l'augmentation du nombre de congés de maladie entre 2006 et 2007, à Bercy, peut constituer un symptôme de malaise qui doit donc être considéré avec attention.

Il a souhaité que les conséquences soient tirées de la création de la DGFIP afin de fixer des objectifs plus ambitieux en termes de qualité de service public et de gains de productivité.

Il a précisé qu'il faut attacher plus d'importance à l'efficacité des administrations fiscales, regrettant que celles-ci ne disposent pas encore des moyens nécessaires pour lutter contre la fraude fiscale complexe. Il a appelé à doter la DGFIP de compétences de police judiciaire, sous l'autorité du juge.

Il a fait valoir que le programme COPERNIC informatique – 1,8 milliard d'euros au total selon la Cour des comptes - connaît pour certaines applications des retards, ce qui pourrait amener à des ouvertures de crédits complémentaires. Pour cette raison, il a estimé nécessaire de demander à la Cour des comptes une enquête à ce sujet, en application de l'article 58-2 de la LOLF. Il a indiqué que le Parlement n'avait aucune information sur le retour sur investissement du projet COPERNIC, mais que la Cour des comptes avait noté dans un référé de 2007 que « l'administration fiscale ne tirait 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, constituaient le retour sur investissement du programme ». A contrario, il s'est félicité de l'introduction pour plusieurs autres projets informatiques de la mission, notamment Chorus, d'une évaluation du retour sur investissement, comme la commission l'avait souhaité l'an passé.

Enfin, il a souligné que le nombre de télédéclarations à l'impôt sur le revenu stagne et que, comme en 2007, l'objectif fixé en 2008 ne sera pas atteint : le nombre de télédéclarations reste stable, au niveau de 2007, avec 7.400.000 téléprocédures en 2008. Il a estimé que le service offert aux

particuliers doit donc être amélioré en faisant, notamment, évoluer le certificat de sécurité, la télédéclaration devant pouvoir être effectuée de n'importe quel poste informatique.

Puis **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a abordé les autres aspects de la mission qui est aussi le support budgétaire de la direction générale de la modernisation de l'Etat, de la direction du budget, de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, c'est-à-dire des administrations de la réforme de l'Etat.

De ce point de vue, il a considéré qu'il était indispensable de créer un véritable tableau de bord de la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), celui-ci se devant d'être précis, public, régulièrement mis à jour, en veillant au respect des échéances et en évaluant les économies enregistrées. Par ailleurs, il a précisé que le fonds de modernisation annoncé par le Président de la République, dans son intervention du 4 avril 2008 sur la « modernisation des politiques publiques et la réforme de l'Etat », et qui aura vocation à accompagner les réformes en cours, en prévoyant notamment des contreparties au niveau social, n'a pas été créé dans le projet de loi de finances.

Il a rappelé que modernisation de l'Etat, modernisation des finances publiques et modernisation de la fonction publique vont de pair et que de ce point de vue, la persistance de trois structures distinctes – direction générale de la modernisation de l'Etat, direction du budget, direction générale de l'administration et de la fonction publique – même si elles travaillent en étroite collaboration, laisse perdurer des risques de cloisonnement et de perte d'efficacité, alors que leur fusion pourrait engendrer des économies, par exemple, de crédits d'expertise et de communication. Il a donc considéré que la fusion engagée des administrations à réseau du pôle financier de l'Etat pouvait annoncer d'autres fusions à venir, en ce qui concerne cette fois les administrations d'état-major et que l'on peut donc inviter ces structures, maîtres d'œuvre de la révision générale des politiques publiques, à une « auto-RGPP ».

Une discussion s'est ensuite engagée.

M. Pierre Jarlier s'est inquiété du mode de financement par les collectivités territoriales des implantations des services de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que le souhait du rapporteur spécial de favoriser une fusion des structures d'état-major chargées de la réforme de l'Etat devait pouvoir se traduire par un amendement.

En conséquence, la commission a adopté un amendement de réduction de crédits de 5 millions d'euros visant à :

- d'une part, susciter des gains de productivité qui pourraient être induits par la fusion entre la direction générale de la modernisation de l'Etat

(DGME), la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ;

- d'autre part, réduire la part des dépenses consacrées aux expertises extérieures réalisées par des cabinets de conseil, afin d'augmenter le recours aux services internes de Bercy.

La commission a ensuite décidé de proposer l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ainsi modifiés.

S'agissant des crédits des deux 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 », **elle a proposé de les adopter sans modification.**

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption avec modification des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » tels qu'amendés par l'Assemblée nationale, et à l'adoption sans modification des comptes spéciaux « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » et « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».