

COMPTES RENDUS ANALYTIQUES OFFICIELS

Réunion du mardi 7 novembre 2006

Commission des finances, de l'économie générale et du plan

(en application de l'article 117 du Règlement)

à 15 heures

SESSION ORDINAIRE DE 2006 - 2007

Présidence de M. Michel Bouvard,

Vice-Président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan

Projet de loi de finances pour 2007

- . **Mission Engagements financiers de l'État**
- . **Compte spécial Provisions**
- . **Mission Gestion et contrôle des finances publiques**
- . **Mission Remboursements et dégrèvements**
- . **Mission Stratégie économique et pilotage des finances publiques**
- . **Compte de concours financier Accords monétaires internationaux**

Audition de M. Jean-François Copé, Ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le Président – Nous allons examiner les crédits des missions « Engagements financiers de l'État », « Gestion et contrôle des finances publiques », Stratégie économique et pilotage des finances publiques » ainsi que du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » et des comptes spéciaux « Provisions » et « Accords monétaires internationaux ». La formule de la commission élargie est destinée à donner plus de souplesse et de dynamisme à la discussion. Après l'intervention du ministre et des rapporteurs qui s'en tiendront, donc, à l'essentiel, le débat nous permettra d'aborder toutes les questions, auxquelles M. Copé répondra, j'en suis sûr, avec sa précision habituelle.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement - Et avec enthousiasme ! Je vais en effet, à l'occasion de l'examen de ces crédits, essayer de faire mentir le dicton selon lequel le cordonnier est le plus mal chaussé, en montrant que le ministère du budget a bien veillé à pratiquer lui-même cette modernisation de l'État qui doit permettre d'utiliser de la façon la plus efficace l'argent public.

Les 11 programmes dont il est question ce matin – sur les 38 programmes rattachés au ministère des finances – constituent le cœur historique de son action, avec l'essentiel des crédits et des personnels. Je ferai d'abord le point sur les chantiers de réforme de l'État que nous avons entrepris avant de revenir plus en détail sur les objectifs de performance et les crédits de chaque mission.

La démarche de modernisation de l'État est engagée depuis le début de la législature, et depuis deux ans et demi sous ma direction. Nous avons des défis considérables à relever, à commencer par un déficit et une dette trop élevés, même si le projet de loi de finances pour 2007 nous donne les moyens de les réduire en même temps que les dépenses de l'État et les impôts, ce qui est une innovation par rapport à la fin des années 1990. Un autre défi était de profiter du départ à la retraite de la génération du *baby boom* pour redéployer les effectifs en fonction de nos priorités. Il fallait enfin contribuer à la compétitivité de la France dans une économie mondialisée – avec 97 % du territoire couvert par le haut débit, notre pays maîtrise les nouvelles technologies – et répondre aux attentes des citoyens dans une société en évolution, où, à mes yeux, le contribuable doit être traité comme un client, au sens noble pour ce qui est de la qualité du service public.

Regrouper le budget et la réforme de l'État a permis de mieux piloter cette démarche, avec notamment la création, à effectif constant, d'une direction générale de la modernisation de l'État. Plusieurs outils sont à notre disposition. D'abord, nous avons déployé une culture de performance et de résultats, inspirée par la LOLF – d'autres pays s'y intéressent d'ailleurs, ainsi qu'à nos procédures d'audit, et dans ce domaine, la France devient un exemple ! Ensuite, je suis très attentif au développement de l'administration électronique, servie par l'enthousiasme des Français pour internet. Enfin, nous voulons mettre l'utilisateur au cœur du service public ; disons-le, le client est roi, ce qui exige une démarche de qualité pour tendre vers le « zéro défaut ». Tout au long de cette démarche, j'ai à cœur de m'inspirer des meilleures pratiques des autres pays.

Cette politique de modernisation, c'est essentiel, est tournée avant tout vers les attentes des Français qui, comme citoyens, veulent des politiques publiques efficaces, comme usagers un meilleur service public, comme contribuables, qu'on évite le gaspillage. Mais, j'y insiste, rien n'est possible sans les fonctionnaires eux-mêmes, qu'il faut associer et intéresser à tous les niveaux à ce qui doit être le « projet d'entreprise » de leur administration.

Il s'agit également pour nous de responsabiliser les gestionnaires de programmes qui, dotés de crédits globalisés, peuvent les redéployer. Il s'agit enfin d'assurer la transparence, notamment grâce à un certain nombre de sites Internet dédiés, qui alimentent le débat public.

Voyons maintenant ce qui compte vraiment, c'est-à-dire les résultats obtenus. Pour le faire en nous dégageant d'idéologies d'un autre temps, il faut des critères précis. C'est l'intérêt des 127 audits de modernisation qui, depuis octobre 2005, ont permis d'examiner 120 milliards d'euros de dépenses publiques et, d'emblée, d'identifier 3 milliards d'euros de gains de productivité potentiels sur trois ans. Un autre volet de l'action consiste à simplifier le service public pour l'améliorer et réduire les charges. Ainsi, nous avons évalué 112 procédures correspondant à 1,1 milliard d'euros de charges pour les entreprises, abrogé 130 lois obsolètes et pris 45 mesures concrètes de simplification. A mes yeux, les conditions sont désormais réunies pour ouvrir un immense chantier qui aboutirait à une « LOLF » de la procédure législative.

J'en viens aux crédits des cinq missions qui sont en examen. Mon ambition est de montrer que, grâce à la réforme de l'État, on peut offrir un meilleur service public à un meilleur coût – ce qui ne signifie pas au moindre coût, car les économies et les gains de productivité sont un moyen, non une fin en soi. Dans cet esprit, les crédits de paiement des trois missions de moyens du ministère de l'économie sont stables en valeur par rapport à 2006 et diminuent donc en volume du niveau de l'inflation, ce qui représente un effort plus soutenu que pour l'ensemble du budget. De même, deux départs à la retraite sur trois ne sont pas remplacés, soit une réduction de 2 988 équivalents emploi à temps plein, non au hasard, mais dans le cadre d'une dynamique engagée depuis cinq ans, qui a permis aux services de Bercy de réduire ses effectifs de 11 200 postes, soit 7 %, alors qu'aucun poste n'avait été supprimé sous le gouvernement Jospin. Nous y sommes parvenus en y associant toutes les équipes et surtout en utilisant un outil que je recommande à tous les gestionnaires publics, les contrats pluriannuels de performance. Les directions générales des impôts, de la comptabilité publique, des douanes, de la concurrence et, pour son réseau international, du Trésor, en ont signé un pour la période 2006-2008, et l'INSEE s'appête à faire de même pour la période 2007-2009. Le ministère des affaires étrangères et celui de l'équipement ont également recours à cet instrument, qui présente de nombreux avantages : définir un projet stratégique clair, programmer dans le temps réformes et gains de productivité ainsi que le recommande le rapport Migaud-Lambert, faciliter la gestion humaine et le dialogue social, donner aux responsables une vision claire et mettre en place un mécanisme d'intéressement collectif à la performance.

La mission « Gestion et contrôle des finances publiques », consacrée aux fonctions régaliennes de paiement et de recouvrement, réunit, dans ses deux programmes, les trois quarts de l'effectif du ministère avec 134 000 équivalents temps plein et 9 milliards d'euros de crédits. Dans le cadre du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local », nous avons d'abord engagé une modernisation sans précédent dans le domaine fiscal. La déclaration d'impôt préremplie, en particulier, a été un grand succès. 84 % des déclarations n'ont eu à subir aucune rectification, et 88 % des contribuables sont satisfaits de cette innovation. En 2007, nous intégrerons la rémunération des personnes payées par chèque emploi service et nous simplifierons encore la validation des déclarations. De plus, 5 700 000 contribuables ont fait leur déclaration sur Internet, contre 1 200 000 il y a deux ans. Quant au guichet fiscal unique, il servira 7 millions de contribuables en 2007, soit un sur cinq. J'insiste sur le travail que cela représente en amont, et je veux saluer le dynamisme d'une administration que l'on accuse souvent injustement d'avoir un train de retard, alors même que les lourdeurs de la fonction publique ne permettent pas aisément d'autres marques de considération. Enfin, la charte du contribuable, qui entre de plus en plus dans les mœurs, définit les droits et devoirs de chacun dans les relations entre l'administration et les contribuables. Par exemple, qu'il soit créancier ou débiteur, l'État n'applique plus qu'un seul taux d'intérêt pour les indemnités de retard.

Dans le cadre du même programme, plusieurs chantiers majeurs concernent les comptes publics. En 2007, pour la première fois ces comptes publics seront certifiés. J'aurais l'occasion de vous en reparler. Il s'agit là d'un nouveau métier : la Cour des comptes a en charge une partie du dispositif, mais certifier n'est pas juger. En outre, le premier semestre 2007 est évidemment une période délicate, et il faudra, dans ce domaine qui est peu familier à l'opinion, faire preuve de pédagogie. Le rapport Migaud-Lambert est très éclairant à ce sujet. D'autres chantiers portent sur l'amélioration de la qualité des comptes des collectivités locales, et sur l'accélération des paiements par l'État, l'objectif étant de ramener les délais à moins de 30 jours pour soulager la trésorerie des PME. Enfin, nous renforcerons les moyens du service des pensions.

Le second programme de cette mission, « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle », vise à rationaliser la gestion des moyens de fonctionnement de l'administration centrale du ministère – dont les crédits diminuent de 0,8 % , à gérer de façon plus dynamique encore le patrimoine immobilier, domaine dans lequel les résultats dépassent déjà nos espérances, et à réaliser les ambitions sociales du ministère avec des mesures concernant la restauration collective et une réservation accrue de logements dans les régions.

La mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », avec 7 800 emplois et 800 millions d'euros de crédits, comporte en premier lieu le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'État », qui regroupe la direction du budget, les services centraux du Trésor, la direction de la législation fiscale, la direction générale de la modernisation de l'État et l'Agence pour l'informatique financière de l'État. Ses moyens sont stables, avec 369 millions d'euros en autorisations d'engagement, 414 millions en crédits de paiement, et plus de 1,500 emplois. Dans le cadre des réformes qu'elle entreprend, la direction de la législation fiscale vient de créer un guichet unifié pour les contribuables. De son côté, la direction du budget revoit en profondeur ses missions.

L'autre programme, « Statistiques et études économiques », poursuit son action de promotion de la qualité.

Avec la mission « Engagements financiers de l'État », nous passons à des ordres de grandeur différents, puisque ses crédits s'élèvent à 41 milliards d'euros, dont 96 % pour le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'État », soit le deuxième poste de dépenses du budget. En 2007 la gestion de cette dette sera conditionnée par trois éléments : la diminution du déficit budgétaire de l'État, la remontée progressive des taux d'intérêt à court terme et la stabilité des taux à moyen et long terme. Grâce à une gestion active, la dette négociable n'augmente que de 156 millions d'euros par rapport à 2006.

Enfin, s'agissant de la mission « Remboursements et dégrèvements d'impôts », nous ne considérons aujourd'hui que le programme relatif aux impôts d'État. Celle du programme relatif aux impôts locaux vous sera présentée par M. Hortefeux lors de l'examen des crédits du ministère de l'intérieur, mais nous pouvons, si vous le souhaitez, en dire un mot. Nous vous proposons d'inscrire sur ce programme 62,393 milliards d'euros. Nous avons tenu le plus grand compte des observations de M. Descamps, en particulier pour permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible.

En conclusion, je voudrais dire à quel point nous bénéficions de la collaboration d'équipes exceptionnelles. Dans la bouche de certains, « Bercy » sonne comme une insulte. Après deux ans à la tête du ministère du budget, je peux témoigner de la compétence, de l'esprit d'innovation de tous ceux sans lesquels on ne ferait pas tourner la maison et qui, lorsqu'on leur donne des orientations précises, sont capables d'accomplir de petits et même de grands miracles.

M. le Président – Nous sommes tous entourés de services très compétents. Je donne maintenant la parole aux rapporteurs.

M. Daniel Garrigue, rapporteur spécial pour la mission « Engagements financiers de l'État » et le compte spécial « Provisions » – Faisant suite au budget des charges communes, la mission « Engagements financiers de l'État » regroupe les « passifs de l'État » dont la charge de la dette, les appels en garantie de l'État, l'épargne-logement et les majorations de rente, dispositif en cours d'extinction. Quant au compte spécial « Provisions », elle a un caractère limité, dans la mesure où la provision relative aux rémunérations publiques n'est pas alimentée, l'augmentation de 0,5 % du point de la fonction publique au 1^{er} février 2007 étant intégrée dans les crédits de chaque programme. L'autre provision, relative aux dépenses accidentelles et imprévisibles, s'élève à 80 millions d'euros.

L'essentiel est bien entendu la charge de la dette. Dans ce domaine, la politique de l'État se fonde sur les principes généraux de simplicité de l'offre des titres, de liquidité du marché et de transparence dans les procédures de vente des titres. Le but est de maintenir créditeur le compte de l'État à la Banque de France. S'agissant des objectifs et des indicateurs associés, les résultats sont largement satisfaisants, même s'ils sont inférieurs aux attentes sur certains points. Ainsi, le solde moyen de l'État à la Banque de France en fin de journée s'est établi à 105 millions d'euros en 2005, pour une prévision de 100 millions. De même, les informations préalables fournies par les correspondants du Trésor sur les opérations financières affectant celui-ci n'ont pas été à la hauteur de ce qu'on attendait, mais ni les services de Bercy ni l'agence financière du Trésor n'en sont directement responsables. Par ailleurs, l'objectif est de ramener à six ans la durée de vie moyenne de la dette, mais nous allons plutôt vers sept ans. Ce n'est pas le résultat d'une mauvaise gestion, mais du fait que le calcul est effectué après *swaps*, alors que les programmes *swaps* sont interrompus depuis 2002. Dès lors, faut-il continuer à en tenir compte ?

S'agissant de l'évolution de la charge de la dette publique, on a évoqué lors de la discussion générale du projet de loi de finances le contexte positif que constitue pour le désendettement la maîtrise du déficit. En 2006, et en 2007 probablement, nous atteindrons le solde stabilisateur qui évite que la dette n'augmente, qui est de 40 milliards d'euros, ce qu'on avait beaucoup de difficultés à faire à la fin des années 1990. De plus, sont affectés systématiquement au désendettement les surplus de recettes fiscales et les recettes de cessions d'actifs, sont 17 milliards d'euros pour 2006 et 2007. Mais est-il bien logique d'affecter ces recettes de privatisation tantôt par l'intermédiaire de la caisse de la dette publique, tantôt directement par l'agence France Trésor ? Par ailleurs, la mobilisation de 30 milliards d'euros de trésorerie de l'État en 2006 a joué un rôle important. Mais on ne peut la renouveler chaque année. Y a-t-il encore des possibilités dans ce domaine ? Enfin, le niveau de la dotation s'inscrit-il bien dans la perspective d'une remontée des taux d'intérêt qui pourrait s'accroître en 2007 ?

Plus généralement, quel est votre sentiment sur la proposition faite dans le rapport Migaud-Lambert d'élaborer un document unique pour le PLF et le PLFSS ? Quel impact cela aurait-il sur la gestion de la dette ? Par ailleurs, dans la foulée du rapport Pébereau, toute une littérature un peu catastrophiste évoque la dette implicite. Pourrait-on en faire un bilan au moment de la loi de règlement, pour mieux cerner cette notion et peut-être rassurer nos compatriotes, ou au moins les informer sur les vrais enjeux ?

A propos du programme « Épargne », quel est l'impact de la décollecte massive de l'épargne logement depuis la fin de 2005 sur le budget 2007 ? Où en est l'évaluation des dépenses fiscales affectées au programme Épargne ?

En conclusion, je proposerai naturellement à la commission d'émettre un avis favorable sur les crédits de cette mission et des programmes qui lui sont liés.

M. le Ministre délégué – S'agissant tout d'abord de l'articulation entre le PLF et le PLFSS, le rapport que MM. Lambert et Migaud ont remis la semaine dernière au Premier ministre s'est révélé très riche en propositions audacieuses, et je ne vois que des avantages à ce que deux parlementaires en mission aident le ministre du budget.

Trois propositions ont particulièrement retenu notre attention : la pluriannualité, la certification et l'intégration du PLFSS au PLF. Cette dernière, malgré certaines difficultés techniques, aurait le mérite de rendre plus transparents les flux financiers entre les comptes publics. La question sera d'ailleurs inscrite à l'ordre du jour de la conférence des finances publiques, qui se tiendra dans quelques semaines.

Pour ce qui est de la gestion de la dette, je rappelle que la durée de vie de la dette dépend du niveau des taux. L'Agence France Trésor a reçu pour instruction de réduire la durée de vie de la dette lorsque les taux sont élevés, et de l'allonger lorsqu'ils sont bas. La durée de vie moyenne de la dette a augmenté de plus d'un an entre décembre 2003 et août 2006, avec une moyenne des taux de 3,77 % contre 5,75 % entre 1994 et 2002. C'est une source d'économies budgétaires importantes, comme en témoigne la politique de *swaps* qui a rapporté près de 1,7 milliard d'euros entre 2002 et 2006. Concernant l'articulation entre l'AFT et la Caisse de la dette publique, cette dernière est affectataire des recettes de privatisation dédiées au désendettement, tandis que l'AFT conduit toutes les opérations de gestion active de la dette.

Quant au solde du compte du Trésor à la Banque de France, il s'explique par la décision de laisser l'argent sur les comptes de la Banque de France lorsque les conditions de placement ne sont pas favorables.

Notre stratégie en matière de désendettement repose sur trois piliers : maîtriser les finances publiques, dédier toutes nos cessions d'actifs au désendettement, optimiser la gestion de trésorerie. Ces actions ont déjà porté leurs fruits, puisque l'AFT a réduit l'encours de la dette à court terme de l'État de 14 milliards entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2006, et que l'objectif de désendettement était atteint pour plus de moitié au 30 juin dernier. Mais l'effort de désendettement sera naturellement poursuivi en 2007. S'agissant de l'indicateur de durée de vie, il est possible de le faire évoluer pour mieux refléter la flexibilité de la gestion active, et je suis prêt à étudier toutes vos propositions en la matière.

Enfin, la réforme du plan d'épargne-logement visait à recentrer celui-ci sur sa mission originelle d'accumulation d'épargne pour l'investissement immobilier. Elle a eu pour conséquence d'accélérer le rythme de fermeture des plans et, partant, la dépense budgétaire liée aux primes d'État versées à partir de l'action I du programme « Épargne ». C'est également la preuve que ces plans n'étaient pas tous destinés à des projets immobiliers. La décollecte s'est élevée, sur les six premiers mois de l'année, à 16 milliards d'euros, tandis que 800 000 plans ont été fermés. Les prévisions de dépenses pour 2007 ne sont pas affectées par ce phénomène.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial pour la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » – Je vous dirai d'entrée de jeu, monsieur le ministre, que j'ai été très sensible à vos propos sur les fonctionnaires de votre administration...

M. le Ministre délégué – Je tenais d'autant plus à le dire qu'il arrive parfois qu'un ministre, lorsqu'il présente une mesure qui déplaît, en rejette la responsabilité sur « Bercy »...

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial : La mission se compose de deux programmes : « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle ». Ces deux programmes sont très déséquilibrés, puisque le premier représente plus de 91 % des crédits de paiement et près de 96 % des moyens en personnel.

Cette mission mobilise 134 276 équivalents temps plein, soit un peu plus de 78 % des agents du ministère. Elle perdra 2 627 fonctionnaires en 2007, soit 83 % de l'effort de réduction des effectifs du ministère.

Elle comprend les deux grandes directions à réseaux du ministère – la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique –, ainsi qu'une partie de la direction des douanes. Elle représente, comme en 2006, 3,3 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, et 5,8 % des effectifs. L'augmentation de crédits envisagée est inférieure à la progression de 1,4 % des dépenses en euro constants ; le nombre des équivalents temps plein baisse de 1,8 % tandis que les charges de personnel augmentent de 1 %.

Le programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » a pour mission de promouvoir le civisme fiscal et de renforcer la lutte contre la fraude, d'améliorer la qualité de service, de rendre les services au meilleur coût.

Les deux administrations à réseaux ont signé des contrats de performance pluriannuels, ce qui est parfois difficilement compatible avec le principe d'annualité.

J'en viens aux moyens en personnel.

Les personnels de la catégorie C assument à hauteur de 140 % la réduction des effectifs. Cette baisse est-elle raisonnable ? Comment respecter, dans ces conditions, l'engagement d'intégrer dans le premier grade, sans concours, des jeunes issus de milieux défavorisés ?

Il est par ailleurs difficile d'appréhender la situation de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. Entre les départs à la retraite, les recrutements, les promotions à l'ancienneté, le ministère doit clarifier les outils de gestion des personnels. *Quid*, d'autre part, de la fongibilité asymétrique, possibilité ouverte par la LOLF, mais qui ne semble pas utilisée cette année ?

J'observe par ailleurs que les primes se multiplient, notamment en cas de difficultés rencontrées dans l'accomplissement de certaines tâches – je pense en particulier au programme informatique Hélios. Prenons garde que ces primes ne deviennent un moyen de faire oublier ces problèmes.

Comment expliquer, enfin, qu'il y ait, selon les régions, de telles différences dans le rapport entre le nombre de fonctionnaires et celui des habitants ?

S'agissant des moyens informatiques, le discours officiel est que « tout va bien puisqu'on vous le dit », bien que la presse ait pointé des difficultés et des retards, notamment pour les projets Copernic, Hélios et Accord 2, qui conditionnent une partie de la réalisation des objectifs de performance, et exigent des investissements financiers considérables, dont on attend, en contrepartie, d'importants gains de productivité.

Pour ma part, je suis littéralement émerveillé de constater que le coût du projet Copernic – 911,5 millions d'euros – n'a pas été, en neuf ans, révisé ni même actualisé ! Pouvez-vous nous dire où en est le chantier, et nous expliquer la raison des reports de crédits d'un exercice sur l'autre ? Il semble que des applications informatiques anciennes coexistent avec des applications nouvelles, et que l'impact du coût de reprise sur les budgets informatiques de la DGI et de la DGCP dépasse les 280 millions d'euros sur la période 2006-2008.

Hélios est un programme plus petit, estimé au départ à 100 millions d'euros et aujourd'hui actualisé à 138 millions, et au sein duquel il est possible, contrairement à Copernic, de distinguer entre le coût du projet et la logique d'exploitation – ce dont il serait d'ailleurs souhaitable de s'inspirer pour Copernic. Quand et comment, par ailleurs, allez-vous remplacer les anciens responsables des trois projets ? Et qu'en est-il des retards et des difficultés de déploiement constatés sur le programme Hélios ?

J'en viens à l'activité, au sein de la direction générale des impôts, de la direction des grandes entreprises. Elle compte 802 équivalents temps plein, suit quelque 35 000 entreprises, et représente environ un tiers des recettes fiscales de l'État. Le coût des agents de cette direction s'élève à 54,5 millions d'euros, soit 0,69 % des crédits de paiement du titre II. Ils collectent près de 51 milliards d'euros au titre de la TVA, et en restituent près de 15 milliards avec 15 000 demandes. Le nombre des contrôles sur pièces a été de 2980 en 2005, rapportant quelque 117 millions d'euros au trésor public, mais la Cour des comptes estime que cet effort pourrait être encore accru.

Quant à la direction des vérifications nationales et internationales, elle effectue 1 350 contrôles par an, qui rapportent environ 2,5 milliards d'euros de droits. Malgré des difficultés de recrutement, les agents se montrent productifs. Prenons toutefois garde à ce qu'il n'y ait pas deux poids et deux mesures entre les entreprises et les particuliers : peut-être conviendrait-il, au regard des moyens importants dévolus au contrôle de ces derniers – 36 546 ETPT –, de rééquilibrer les choses en renforçant les moyens de contrôle sur pièces de la direction des grandes entreprises.

S'agissant encore de la fiscalité des particuliers, d'importants efforts ont été accomplis pour recevoir dix millions de télédéclarations, mais l'équipement de l'administration fiscale n'a-t-il pas été surdimensionné, et n'aurait-il pas mieux valu étaler davantage dans le temps les envois ? Quant à la déclaration préremplie, autre grande innovation récente, conduira-t-elle, en fin de processus, vers une retenue à la source ?

S'agissant de la réduction de 20 euros accordée aux télédéclarants, on peut relever que seuls 10 % d'entre eux disent qu'ils n'auraient pas recouru à Internet si elle n'avait pas existé. J'en conclus que la commission a bien fait de voter un amendement revenant sur cette mesure, qui n'est pas socialement neutre en ce qu'elle profite aux seuls détenteurs d'ordinateurs, et qui aura coûté 80 millions d'euros en 2006 et de 110 millions en 2007.

Pour ce qui est de l'action IV, « Fiscalité des marchandises et des moyens de transport », je m'interroge sur les fraudes à la TVA intracommunautaire, au contrôle des ports et à la restructuration des douanes.

Je dirai également quelques mots de la situation des buralistes, et de la perspective offerte par le paiement électronique des amendes dans les bureaux de tabac. Une convention a été signée entre le Trésor public et les débitants, en vue d'une expérimentation qui reste cependant modeste, puisqu'elle ne concerne, à ce jour, que 60 débits. Ne peut-on accélérer les conclusions des audits sur cette question ?

Les audits de modernisation, enfin, sont un outil intéressant, dont il ressort des appréciations souvent pertinentes, mais qui ne sont pas forcément suivis d'effet.

Je terminerai, monsieur le ministre, sur un point de vocabulaire : vous n'êtes pas le PDG d'une entreprise, et nous ne sommes pas un conseil d'administration, nos concitoyens ne peuvent être réduits au rôle de clients, et notre administration, même si elle doit répondre au moindre coût à leurs besoins à nos concitoyens, n'est pas une entreprise.

M. le Ministre délégué – Nous avons changé de siècle, et il ne me paraît pas grossier, ni médiocre, d'avoir un débat de fond sur la vocation de notre administration. L'approche strictement régaliennne de l'administration, qui refuserait toute évaluation, toute réflexion sur la modernisation de sa relation avec l'utilisateur, appartient à un autre temps. Je ne suis pas, vous avez raison, le PDG d'une entreprise, mais il n'empêche qu'un contribuable qui paie ses impôts est en droit de se montrer exigeant à l'égard de l'administration que ces impôts financent.

Si les suppressions d'emplois touchent essentiellement la catégorie C, c'est d'abord parce que les gains de productivité s'obtiennent en rationalisant, en réorganisant les services, en automatisant et en informatisant les tâches, tâches qui étaient principalement accomplies par des agents de catégorie C. Nous devons par conséquent travailler à améliorer le parcours professionnel de ces agents qui souhaitent avancer dans leur carrière.

Quant aux primes, je considère qu'elles ne sont pas une douceur anesthésiante, mais un moyen de reconnaître l'effort accompli, et cette question devrait dépasser les clivages partisans.

Pour ce qui est de la fongibilité asymétrique, je souhaite que votre commission soit vigilante. Il s'agit là d'un outil formidable, et je regretterais que les ministres ne l'utilisent pas. Concernant la DGI et la DGCP, les redéploiements de crédits de titre II vers les moyens de fonctionnement et d'investissement se matérialisent en fin d'année. Je souhaite que, peu à peu, vous orientiez les autres ministres vers cette technique.

Concernant les programmes informatiques, et plus particulièrement Copernic, nous maîtrisons le budget en procédant aux arbitrages nécessaires au fur et à mesure et en faisant supporter directement les éventuels aléas par les deux directions concernées.

S'agissant d'Hélios, les coûts imputables au projet représentent 97 millions d'autorisations d'engagement jusqu'à fin 2007, pour une estimation de départ de 100 millions. Comme pour toute application, la phase de développement et de déploiement est suivie d'une phase d'exploitation et de maintenance qui relève des structures et des moyens habituels du Trésor public. Les gains de productivité pourraient atteindre 15% sur les postes comptables de plus de cinq personnes, ce qui est considérable.

Le calendrier initial prévoyait d'achever le programme fin 2007, mais il se terminera plutôt en 2008, ce qui arrive parfois sur les programmes d'une telle ampleur. Des difficultés d'ordre technique sont apparues, sans parler du besoin d'accompagnement des utilisateurs, qui s'est révélé plus important que prévu. J'ai demandé par ailleurs que des mesures soient prises pour fiabiliser le logiciel et tenir le calendrier.

L'augmentation des effectifs de la direction des grandes entreprises, compte tenu du contexte budgétaire général, se fait par redéploiements internes à la DGI. Nous verrons si des révisions seront nécessaires en 2008.

Sur le contrôle et les demandes de remboursement des crédits de TVA, le contrat pluriannuel de performances 2006-2008 prévoit que la DGI traitera 80 % des demandes dans un délai de 30 jours maximum. La DGI étant soucieuse de sécuriser les remboursements, nous avons lancé trois chantiers : affinage de la grille d'analyse des risques sur le fondement de laquelle sont formulées les demandes de remboursement de crédit, actualisation des guides d'utilisés pour le traitement des demandes en circuit long, création d'un guide de contrôle interne. Un article du collectif permettra par ailleurs de réprimer plus efficacement la technique de fraude dite « carrousel TVA ».

S'agissant plus généralement de la lutte contre la fraude, je considère qu'il faut alléger les contrôles pesant sur les 98 % de contribuables que l'on pourrait appeler « du quotidien », et se montrer, à l'inverse, plus sévères à l'encontre des récidivistes et des gros fraudeurs.

M. le Président – J'ai eu l'occasion de représenter le président Méhaignerie à une réunion des commissions des finances des différents parlements de l'Union européenne sur la fraude à la TVA intra-communautaire, et j'ai été impressionné par les chiffres avancés. Nous devons mieux connaître les mécanismes de cette fraude, et croiser davantage nos informations avec celles de nos voisins.

M. le Ministre délégué – À l'occasion du collectif, nous ferons un point de cette irritante situation.

La télédéclaration, outre une économie de personnel, permet de sécuriser les rentrées fiscales. La réduction de 20 euros permet d'intéresser les contribuables à cette modernisation. Je m'étais engagé à ce qu'elle soit maintenue en 2007 ; revenir sur cet engagement ne serait pas convenable – et serait au demeurant fort maladroit. Pour 2008, nous verrons bien...

La modernisation des opérations commerciales de douane conditionne la compétitivité de nos ports. Une expérimentation sera conduite à partir de l'année prochaine sur 20 % du territoire, et des discussions sont en cours avec les partenaires sociaux sur les nécessaires mesures d'accompagnement.

S'agissant enfin du paiement électronique des amendes chez les buroliers, la convention de projet signée le 4 janvier 2006 envisageait le déploiement du matériel nécessaire auprès de 1 500 débitants de tabac avant la fin de l'année, et de 1 500 autres en 2007, l'objectif étant d'équiper 10 000 points de vente d'ici trois ans.

M. Jean-Jacques Descamps, rapporteur spécial pour la mission « Remboursements et dégrèvements » – J'ai présenté voici quelques jours devant notre commission des finances le programme relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, dont il ne sera donc question ce matin qu'incidemment, dans la mesure où certaines observations que je vais faire valent pour l'un et l'autre programme.

Les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » ont pour double particularité d'être des crédits évaluatifs, et de regrouper deux ensembles de nature très différente. Il s'agit d'une part de crédits automatiques, comme l'a régularisation d'acomptes de TVA ou d'impôt sur les sociétés, et d'autre part de crédits correspondant à des politiques publiques actives de soutien aux ménages et aux entreprises. Mon propos, je le précise, n'est pas de porter un jugement sur ces politiques publiques, mais de vérifier la bonne évaluation des dépenses.

Le poste le plus important est constitué par les remboursements de crédits de TVA, évalués à 41,3 milliards d'euros sur les 62,4 milliards du programme relatif aux impôts d'État. La hausse relativement importante attendue en 2007 s'explique par les prévisions favorables en matière de croissance économique, d'investissement et d'exportations. Elle sera néanmoins sans impact sur le solde budgétaire, puisqu'il s'agit d'une simple question de trésorerie.

Un autre poste important – estimé à 9,3 milliards d'euros – a trait à l'impôt sur les sociétés. Ce montant recouvre à la fois des opérations de trésorerie, comme la régularisation d'acomptes déjà acquittés, ou le remboursement de la créance de report en arrière des déficits, communément appelé *carry-back*, et un certain nombre de crédits d'impôt en faveur de la recherche, de l'apprentissage ou encore des efforts faits par les entreprises pour aider leurs salariés à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle.

Le volume des restitutions d'impôt sur le revenu atteindra 2,2 milliards d'euros, soit une augmentation de 200 millions par rapport à 2006, qui s'explique par le relèvement du taux de la réduction d'impôt pour frais de garde des enfants de moins de six ans, par la montée en charge du crédit d'impôt pour les jeunes qui prennent un emploi dans un secteur en difficulté de recrutement, et par la mise en place du « bouclier fiscal », sur lequel je voudrais m'arrêter un instant.

L'article 74 de la loi de finances pour 2006 a institué un plafonnement du total de certains impôts directs dus par les ménages. L'impact global de ce plafonnement sur les finances publiques est évalué à 400 millions d'euros en 2007, et il semble que les neuf dixièmes des foyers fiscaux concernés aient un revenu fiscal de référence inférieur à 3 802 euros par an. Le dispositif bénéficie donc prioritairement aux revenus modestes et aux salariés dont les revenus d'activité ont fortement baissé d'une année sur l'autre. Il contribuera également à réduire le risque de délocalisation des bases taxables à l'étranger. Je souhaiterais cependant savoir quelle part de ces 400 millions d'euros sera prélevée sur la DGF : pouvez-vous, monsieur le ministre, confirmer l'estimation de 40 millions que j'ai entendue ?

Enfin, le projet de loi de finances opère une majoration sans précédent de la prime pour l'emploi, dont le montant pourra atteindre jusqu'à 948 euros. Elle aura plus que doublé entre 2002 et 2007, bénéficiant désormais à plus de 9 millions de foyers fiscaux. Le volume des restitutions prévues est de 3,28 milliards d'euros, pour des dépenses fiscales attendues de 3,7 milliards. Quant à l'amendement tendant à exclure de son bénéfice les redevables de l'ISF, il devrait se traduire par un gain d'un million d'euros pour le trésor public...

La mission dont j'ai l'honneur d'être le rapporteur appelle de ma part un certain nombre d'observations. En premier lieu, elle regroupe des dépenses « automatiques », sur lesquelles il est délicat de porter un jugement, et qui représentent environ les deux tiers du total, le tiers restant participant de diverses politiques publiques. Or, la contrainte technique liée au caractère évaluatif des crédits a conduit à inscrire dans des missions distinctes des crédits qui concourent pourtant à la réalisation d'une même politique publique, ce qui est contraire à l'esprit de la LOLF.

En outre, les dépenses fiscales, qui sont recensées dans l'annexe « Évaluation des voies et moyens », sont déjà répertoriées au niveau de chaque mission et présentées dans les projets annuels de performance. On peut se demander pourquoi il n'en va pas de même des crédits d'impôt, telle la prime pour l'emploi, qui figure dans la présente mission pour 80 % de la dépense, celle qui correspond à une restitution, tandis que les 20 % restants sont retracés dans la mission « Travail et emploi », ou encore le crédit d'impôt-recherche, dont la partie immergée est à rechercher dans la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Je préconise donc, pour éviter cette fragmentation et améliorer l'information du Parlement, que la mission « Remboursements et dégrèvements » soit recentrée sur les dépenses « automatiques ».

Concernant l'analyse de la performance, le programme ne comporte que deux indicateurs : le taux de demandes de remboursement de TVA et d'impôt sur les sociétés satisfaites sous 30 jours et le taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu traitées dans ce même délai. Les objectifs sont atteints, et concrétisent les efforts importants réalisés par les services des impôts, mais ces indicateurs sont sommaires, ne tiennent compte que des flux, non des stocks, et ne couvrent pas, tant s'en faut, tous les dispositifs.

Enfin, les dépenses de personnel ne sont pas retracées, alors qu'il serait intéressant de disposer d'une évaluation, même approximative, des effectifs employés pour les principales actions de la mission – par exemple les remboursements de TVA.

Il me reste, monsieur le ministre, à m'associer à l'hommage que vous avez rendu à vos fonctionnaires, en remerciant aussi bien vos collaborateurs qui ont répondu avec diligence à mes questions que tous ceux qui, à la base, concourent à améliorer l'efficacité du service public – comme dans la ville dont je suis l'élu, et où tous les services du ministère viennent d'être enfin regroupés sous un même toit.

M. le Ministre délégué – Ces regroupements, en effet, se déroulent dans de bonnes conditions, à un rythme satisfaisant, sans polémiques inutiles et dans le souci de l'amélioration du service public, ainsi que j'aurai sans doute l'occasion de le constater une nouvelle fois à Parthenay dans les prochains jours.

Quant à votre interrogation sur la présentation budgétaire, elle est tout à fait légitime, et le but de la LOLF est précisément de rendre cette présentation aussi claire que possible. Les périmètres sont évolutifs, et nous avons d'ailleurs déjà supprimé certains programmes et rectifié certains contours. Le fait que certains crédits soient évaluatifs les empêche de figurer dans des programmes distincts, mais je suis ouvert à toute suggestion concrète.

Je vous remercie d'avoir souligné la qualité du travail de l'administration. Je vous ai parlé tout à l'heure des délais de remboursement de TVA, mais vous me permettrez de rester prudent quant à la répartition des moyens en personnel sur le terrain entre les différentes actions, car il est délicat de faire la part des choses. Je crois que les indicateurs retenus sont pertinents, mais je suis ouvert, sur ce sujet aussi, à toutes les propositions.

S'agissant du « bouclier fiscal », le montant des restitutions devrait être, en effet, de 400 millions d'euros environ, et je souligne comme vous que les neuf dixièmes des foyers concernés sont des foyers modestes, notamment grâce au fait que nous avons intégré dans le calcul le montant des impôts locaux. Que n'avais-je pourtant entendu l'an dernier ! À en croire l'opposition, toute réforme fiscale que nous ferions ne pouvait que bénéficier exclusivement aux riches... Quant à l'imputation sur la DGF, il est encore un peu trop tôt pour disposer de données précises, mais les estimations varient entre 40 et 60 millions d'euros.

M. Camille de Rocca-Serra, rapporteur spécial pour la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » et pour le compte de concours financier « Accords monétaires internationaux » – Je vous renvoie, s'agissant des crédits proprement dits de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », que je vous inviterai tout à l'heure à adopter, à mon rapport écrit, et concentrerai mon propos sur deux points principaux : les améliorations apportées à la recherche de la performance ; la poursuite des audits de modernisation.

L'évolution des indicateurs de performance atteste un certain nombre de progrès. S'agissant du programme « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », leur taux de documentation est passé de 76 % en 2005 à 90 % en 2006, et devrait atteindre 95 % en 2007. La proportion de directives communautaires non transposées à la date limite, et nécessitant des mesures législatives, a été ramené de 40 % en 2005 à 25 % en 2006 et devrait chuter à 14 % en 2007, l'objectif étant d'atteindre zéro en 2008.

D'autres résultats, en revanche, ne révèlent guère d'amélioration. Ainsi, s'agissant du programme « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », l'indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'Agence pour l'informatique financière de l'État semble continuer de stagner au-dessous de 70 % : 66% en 2006, 68 % en 2007, et l'objectif pour 2008 est du même ordre. Pour le programme « Statistiques et études économiques », le ratio du volume de l'information collectée par rapport au coût direct global des enquêtes réalisées auprès des ménages resterait stable entre 2006 et 2008.

D'autres résultats affichent même une évolution dégradée. Concernant le programme « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », l'écart entre la prévision de croissance du Gouvernement et la croissance effectivement atteinte passerait de 1,2 point en 2005 à 2 points, voire 2,5 points en 2006. Quant à l'écart avec les prévisions des instituts de conjoncture, il augmenterait : 1,8 point en 2006 contre 1,2 point en 2005. Le pourcentage des personnels d'encadrement de l'État estimant que la direction générale de la modernisation de l'État apporte un soutien efficace à la modernisation de l'État passerait, selon les prévisions, de 58 % en 2005 à 50 % en 2006 et 52 % en 2007. Dans le programme « Statistiques et études économiques », l'écart entre les dates de diffusion des indices sectoriels mensuels et les dates prévues dans les engagements européens serait, selon les prévisions, de douze jours en 2006 et 2007, avec une valeur cible de dix jours en 2008, contre trois jours seulement en 2005...

Enfin, certains indicateurs ne sont toujours pas documentés, comme ceux relatifs à la fiabilité des prévisions de recettes fiscales dans le programme « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » Comment, monsieur le ministre, entendez-vous accroître les améliorations apportées à la recherche de la performance de la mission ?

Les audits de modernisation, quant à eux, apparaissent aujourd'hui comme une démarche ambitieuse et pragmatique, et qui porte déjà ses fruits. Depuis octobre 2005, pas moins de 127 audits ont été lancés, portant sur plus de 120 milliards d'euros.

L'approche retenue vaut beaucoup pour son pragmatisme : la réforme de l'État et le budget ont été placés sous l'autorité d'un même ministre ; les corps d'inspection de l'État sont mobilisés pour la conduite des audits ; des consultants du secteur privé sont associés à certains d'entre eux ; les ministères sont eux-mêmes responsables de la mise en œuvre des recommandations ; le processus est transparent et fait l'objet d'une information publique actualisée.

Les rapports déjà rendus ont permis, selon le Gouvernement, d'identifier un gisement de gains de productivité d'au moins 3 milliards d'euros sur trois ans. Quelque 60 % de ces gains résulteraient de la mise en œuvre de travaux transversaux touchant l'ensemble de l'État. Les seuls achats courants de l'État, qui représentent 15 milliards d'euros par an, pourraient donner lieu, à terme à une économie d'environ 1,5 milliard. À ces économies s'ajoutent naturellement des gains qualitatifs, en termes de qualité de service, d'efficacité, mais aussi de conditions de travail pour les agents de l'État.

Mais ce processus n'en est qu'à ses débuts. Il devra être conforté dans les années à venir pour être à la hauteur des ambitions affichées. Comment comptez-vous, monsieur le ministre, y parvenir ? Avez-vous, en particulier, des informations sur l'audit du projet Chorus ?

Plusieurs mesures me paraîtraient souhaitables. En premier lieu, les économies budgétaires et les gains qualitatifs identifiés par les audits pourraient être mieux distingués et précisés. À cet égard, la décomposition des 3 milliards d'euros d'économies prévues reste à affiner. L'écart entre les prévisions et les résultats effectifs de la mise en œuvre des recommandations de chaque audit gagnerait à être rendu public et actualisé dans un tableau de bord général, qui pourrait figurer sur le site Internet du Forum de la performance. Ces audits, en outre, pourraient être étendus aux dépenses de sécurité sociale, des collectivités territoriales et des entreprises publiques. Il serait enfin utile de chiffrer la contribution de la mise en œuvre des recommandations des audits à la maîtrise de la dépense publique et à la réduction des déficits.

Quelles suites, Monsieur le Ministre, envisagez-vous de donner à ces suggestions ? Et pensez-vous qu'il faille associer davantage aux audits les consultants du secteur privé ?

M. le Président – J'insiste sur l'importance du « droit de suite » : il faut que l'on sache si les recommandations ont été suivies, quels résultats s'en sont suivis et, s'il n'y en a pas eu, pourquoi.

M. le Ministre délégué – Les audits sont un élément clé de l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques. Ils n'auraient aucun sens s'il n'y avait pas un suivi très précis des conséquences qui en sont tirées. C'est pourquoi je réunis tous les mois les chefs des corps d'inspection de l'État, et en particulier de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des affaires sociales. Quant aux rapports eux-mêmes, ils sont mis en ligne une fois la procédure contradictoire achevée. Ce sera le cas, cette semaine, de l'audit du projet Chorus et de six autres, parmi lesquels ceux relatifs aux pensions outre-mer, à la modernisation des paies, aux dégrèvements et remboursements d'impôts locaux.

S'agissant de l'évolution des indicateurs, je soulignerai d'abord que la stabilisation du rapport entre le coût et la qualité des enquêtes auprès des ménages est en soi un motif de satisfaction, étant donné la difficulté croissante à mener ces enquêtes. Quant aux prévisions macroéconomiques, on peut observer que, si l'écart entre la prévision de croissance et la réalité s'est accru, c'est parce que la première a été plus prudente que par le passé et que la seconde s'est améliorée. D'une façon générale, soit dit en passant, on loue les prévisionnistes lorsque les objectifs prévus sont atteints, et on blâme le Gouvernement lorsqu'ils ne le sont pas : il faut donc rester modeste, ce qui me demande, je l'avoue, un gros effort... (*Sourires*)

M. le Président – Je voudrais formuler deux brèves observations.

Tout d'abord, le délai de paiement de trente jours dont vous avez parlé, monsieur le ministre, court de la date de l'ordre de mandatement. Il faudrait étudier aussi le circuit de décision qui précède, notamment pour les subventions, très attendues, de l'État aux collectivités locales.

Où en est, d'autre part, l'inventaire patrimonial de l'État ?

M. le Ministre délégué – C'est en effet une question majeure, dont nous aurons à reparler prochainement.

M. le Président – Monsieur le ministre, je vous remercie.

La séance est levée à 11 heures 30.