



N° 3363

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 17

GESTION et CONTRÔLE des FINANCES PUBLIQUES

Rapporteur spécial : M. Thierry CARCENAC

Député

SOMMAIRE

	Pages
LA MISSION GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	9
I.– PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	9
A.– LE POSITIONNEMENT DE LA MISSION DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE.....	9
B.– LA STRUCTURE DE LA MISSION <i>GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES</i> ..	10
C.– LES OBJECTIFS DE LA MISSION <i>GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES</i> ..	12
II.– LES MOYENS TRANSVERSAUX DE LA MISSION	13
A.– LES MOYENS EN PERSONNEL	13
1.– Les ETPT	13
2.– Coups de projecteur sur le bilan social 2005 du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.....	15
B.– LES MOYENS INFORMATIQUES OU « <i>TOUT VA BIEN PUISQU'ON VOUS LE DIT</i> »	18
1.– La poursuite du programme Copernic	19
2.– La poursuite du programme Hélios.....	23
a) <i>Hélios</i>	23
b) <i>État du déploiement du programme Hélios ou « le plus dur reste à faire »</i>	25
c) <i>Approche des gains de productivité liés au déploiement d'Hélios</i>	27
3.– Derrière le portail, les discrets dérapages de l'informatique de Bercy.....	27
a) <i>Après moi le déluge ?</i>	27
b) <i>Open sources, hardware, gains de productivité et ROI</i>	28
III.– LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007	30
1.– Les demandes de crédits du programme <i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i>	30
a) <i>Action 01 : Fiscalité des grandes entreprises</i>	31
b) <i>Action 02 : Fiscalité des PME</i>	32
c) <i>Action 03 : Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale</i>	36
d) <i>Action 04 : Fiscalité des marchandises et des moyens de transport</i>	39
e) <i>Action 05 : Gestion financière de l'État hors fiscalité</i>	40
f) <i>Action 06 : Gestion des pensions</i>	43
g) <i>Action 07 : Gestion financière du secteur public local hors fiscalité</i>	46

h) Action 08 : Gestion des fonds déposés.....	47
i) Action 09 : Soutien	49
j) Impact du déversement analytique sur le programme Gestion financière et fiscale de l'État et du secteur public local.....	53
3.– Les dépenses fiscales.....	54
4.– Les fonds de concours	55
B.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET INDUSTRIELLE	56
1.– Présentation	56
2.– Les demandes de crédits	57
a) Action 01 : État-major, médiation et politiques transversales.....	58
b) Action 02 : Expertise, audit, évaluation et contrôle.....	60
c) Action 03 : Promotion de l'action du ministère.....	60
d) Action 04 : Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique.....	60
e) Action 05 : Prestations d'appui et de support.....	61
f) Impact du déversement analytique sur le programme Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle.....	66
IV.– SUIVI DE L'ADAPTATION STRUCTURELLE DU RÉSEAU DE LA DGCP ET DE LA DGI.....	68
A.– L'ÉVOLUTION FONCTIONNELLE ET STRUCTURELLE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE VISE L'EFFICIENCE	68
1.– La fonction « Contrôle de gestion »	68
a) L'organisation de la fonction de contrôleur de gestion.....	68
b) Les outils informatiques.....	69
2.– L'achèvement du mouvement de fermeture des recettes des finances.	69
3.– Les fermetures des trésoreries se font désormais avec ménagement.....	70
B.– LA RATIONALISATION DES STRUCTURES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS OBÉIT À L'APPROCHE « ADMINISTRATION DE SERVICES ».....	71
1.– La direction des Grandes entreprises (DGE).....	71
2.– La politique de restructurations des services de la DGI	75
C.– LA MISE EN PLACE DES « HÔTELS DES FINANCES » - UN PROGRAMME IMMOBILIER COMMUN À LA DGI ET À LA DGCP.....	76
V.– LES CONTRATS PLURI-ANNUELS DE PERFORMANCE DE LA DGI ET DE LA DGCP	77
1.– La DGI, une administration certifiée et militante ?	78
a) Une administration certifiée.....	78
b) Une administration « militante » ?.....	79
c) Des moyens garantis adaptés aux objectifs.....	79
2.– Le contrat pluri-annuel de performance de la DGCP.....	80
a) Présentation synthétique du contrat de performance de la DGCP.....	80
b) Une approche de l'articulation entre contrats pluri-annuels de performance et projet annuel de performances	81

C.– INDICATEURS	82
<i>a) Les engagements de la DGI</i>	82
<i>b) Les engagements de la DGCP</i>	83
<i>c) Les indicateurs communs à la DGI et à la DGCP :</i>	83
VI.– LE CHANTIER DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE	84
A.– L'IMPÉRATIF D'UNE GESTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS, DES EMPLOIS ET DES COMPÉTENCES OPÉRATIONNELLE	84
B.– LA REPRISE EN MAIN DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PAR LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE	85
1.– Le cadre de cette volonté affirmée	85
2.– La gestion des cadres « dirigeants »	89
3.– La gestion des cadres intermédiaires	89
C.– LA POLITIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA DGI ET DE LA DGCP	90
1.– Éléments de convergence	90
2.– La politique de gestion des ressources humaines de la Direction générale des Impôts (DGI)	90
3.– La politique de gestion des ressources humaines de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP)	92
D.– ÉTAT DES SYSTÈMES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (SIRH) DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE	94
<i>a) Le système MarRHs de l'administration centrale</i>	94
<i>b) Le système SEQUOIA de la direction générale de la Comptabilité publique</i>	95
<i>c) Le projet AGORA de la direction générale des Impôts</i>	95
<i>d) Le projet de convergence SIRHIUS</i>	96
E.– UN CLIMAT SOCIAL INCERTAIN	96
F.– EST-IL POSSIBLE DE GÉRER LES ETPT CONFORMÉMENT À LA LOLF ?	98
VII.– DES CHANTIERS DE RÉINGÉNIERIE AUX AUDITS DE MODERNISATION	101
A.– LA DGME ET LES AUDITS DE MODERNISATION	101
B.– LES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE RÉFORME (SMR) FONT PÂLE FIGURE	103
C.– LA CAMPAGNE NATIONALE DE DÉCLARATION PRÉ-REMLIE (DPR) DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET L'AUDIT DE MODERNISATION SUR LA PROCÉDURE TÉLÉ-IR: UNE COÏNCIDENCE OPPORTUNE?	105
1.– Une opportune campagne nationale de déclaration pré-remplie	105
2.– La télédéclaration pré-remplie sur Internet	110
D.– L'AUDIT DE LA PROCÉDURE DE TÉLÉ-DÉCLARATION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU	110
1.– Le déroulement de la campagne 2005 de télé-déclaration de l'impôt sur le revenu	111
2.– Le nouvel environnement technique de la campagne 2006	112
3.– Synthèse des recommandations des auditeurs	115

4.– Le déroulement de la campagne de télé-déclaration 2006.....	115
a) <i>Les moyens mis en place</i>	116
b) <i>La question, controversée, de l'accueil des contribuables DPR et de la gestion des réclamations</i>	117
5.– L'avenir de la procédure de déclaration pré-remplie	118
E.– LES AUTRES AUDITS DE MODERNISATION.....	119
1.– La modernisation du paiement des amendes	119
2.– L'extension du champ de compétences des centres d'encaissement du Trésor public.....	121
3.– La gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées	122
4.– La fonction juridique du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie....	123
5.– L'audit interministériel sur la modernisation des achats de l'État	124
VIII.– MISE EN PLACE DES CRÉDITS VOTÉS DANS LA LOI DE FINANCES 2006 DU PROGRAMME 218 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET INDUSTRIELLE	126
A.– LA CHARTE DE GESTION DU PROGRAMME 218	128
B.– LA RÉPARTITION INITIALE DES CRÉDITS ET DES ETPT DU PROGRAMME 218.....	130
C.– ILLUSTRATIONS AU TERME DU PREMIER TRIMESTRE 2006.....	133
1.– Le BOP « actions innovantes ».....	133
2.– Le BOP Communication.....	134
3.– Repenser l'organisation administrative sous l'empire lolfien?	135
EXAMEN EN COMMISSION ÉLARGIE	139
EXAMEN EN COMMISSION	157
ANNEXE	159

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 81 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Synthèse

L'augmentation de la dépense envisagée tant en autorisation d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP) pour la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* en 2007 est inférieure à la progression de 1,4% des dépenses en euros constants annoncée par le Gouvernement.

COMPARAISON DES CRÉDITS LFI 2006 ET PAP 2007

Programme	Autorisations d'engagement LFI 2006	Autorisations d'engagement pour 2007	%	Crédits de paiements LFI 2006	Crédits de paiements pour 2007	%
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8.300.905.032	8.253.668.221	-5,7	8.092.219.032	8.137.237.861	+0,56
Conduite et au pilotage des politiques économique, financière et industrielle	718.397.382	843.822.923	+17,5	713.502.455	775.125.806	+8,63
Totaux	9.019.302.404	9.097.491.144	+0,87	8.805.721.487	8.912.363.667	+1,21

Le nombre des ETPT de la mission est en baisse de 1,8%, mais les personnels de la catégorie C assument pour 140% la réduction des effectifs. Globalement, les charges de personnel connaissent une augmentation limitée à 1%, mais elles atteignent + 6,14% pour le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*. Votre Rapporteur spécial craint que cette baisse d'effectifs soit plus politique que raisonnée et se fasse au détriment de la lutte contre la fraude fiscale qui ne disposerait pas des équipes ou des instruments suffisants comme cela semble être le cas pour la direction des Grandes Entreprises.

Bien que les crédits demandés soient des crédits indicatifs, construits dans le cadre d'un budget prévisionnel, votre Rapporteur spécial regrette qu'ils ne puissent être mieux appréhendés. Alors que quelques actions connaissent une augmentation de leurs effectifs et une redistribution en faveur des catégories à rémunération élevée, le montant des demandes de crédits n'est pas toujours compris.

Un travail de structuration de la demande de crédits (hors titre 2) du programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* a été réalisé mais il ne facilite pas la lecture des demandes de crédits.

Les demandes de crédits relatives à l'informatique présentées dans les actions *Soutien* des deux programmes de cette mission paraissent brouillées tout comme les informations relatives à l'état d'avancement des grands programmes informatiques.

Autant que peut le permettre le calendrier de préparation des projets de loi de finances, votre Rapporteur général, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances, regrette qu'aucune information ne mentionne le montant envisagé des reports de crédits d'un exercice sur l'autre.

Le PAP 2007 accorde un développement aux crédits contractualisés de la DGI et de la DGCP à la suite de la conclusion, pour chacune d'entre elles, d'un nouveau contrat pluri-annuel de performance sur la période 2006-2008. Mais ce développement ne fait pas l'objet d'une information chiffrée dans le PAP. Pourtant, ces crédits contractualisés représentent 97% de la demande de crédits pour 2007.

De manière générale, votre Rapporteur spécial souhaiterait une accélération de la mise en œuvre des conclusions des audits de modernisation (paiement par timbre électronique des amendes et suppression ou réservation aux seuls primo déclarants Internet de la réduction de 20 euros).

Il réclame une meilleure appréciation et connaissance des gains de productivité que pourraient générer les importants projets informatiques du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie ainsi que la mise en place plus effective d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences qui tirerait profit de changements induits par la modernisation technologique et anticiperait les effets du *papy boom*.

Enfin, il souhaiterait que les outils permettant le suivi des ETPT, de la gestion du plafond d'emplois, des crédits, notamment dans les BOP soient plus rapidement opérationnels pour faciliter le travail de tous les acteurs centraux comme de réseau.

LA MISSION GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

I.- PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

A.- LE POSITIONNEMENT DE LA MISSION DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE

La mission *Gestion et contrôle des finances publiques* se compose de deux programmes.

Elle est issue de la redistribution du périmètre des missions du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie dont les compétences et les moyens sont, en application des modalités de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), répartis au sein :

- de trois missions à titre principal :
 - la présente mission ;
 - *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* ;
 - *Développement et régulation économiques* ;
- de trois missions interministérielles :
 - *Aide publique au développement* ;
 - *Recherche et enseignement supérieur* ;
 - *Régimes sociaux de retraite* ;
- de deux missions spécifiques aux crédits évaluatifs :
 - *Remboursements et dégrèvements* ;
 - *Engagements financiers de l'État* ;
- et de deux comptes d'affectation spéciale : *Pensions et Participations financières de l'État*.

La mission *Gestion et contrôle des finances publiques* mobiliserait 134.276 ETPT ⁽¹⁾ sur un total de 170.977 ETPT pour le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie pour 2007. Ainsi cette mission concentre 78,53% des agents du ministère de l'Économie, les autres, soit 36.701 agents ETPT se

(1) ETPT : Équivalent temps plein travaillé.

répartissant entre les cinq missions précédemment citées (les missions à crédits évaluatifs ne sont pas censées disposer de personnel bien que les opérations de remboursement et de dégrèvement, ainsi que la gestion de la dette publique soient assurées par des agents de la direction générale des Impôts et/ou de la direction générale de la Comptabilité publique).

Après avoir disposé en 2006 de 173.959 ETPT⁽¹⁾, le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie perdrait entre les exercices 2006/2007 2.982 emplois. 2.627 d'entre eux seront « économisés » sur la mission *Gestion et contrôle des finances publiques*. Cette mission, qui comprend les deux grandes directions à réseau du ministère, supportera donc 83% des efforts de réduction d'effectifs du ministère. Ses effectifs doivent être réduits de près de 2%, contre 1% pour les autres missions.

Le cadre organisationnel de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* en 2007 reste composé de la direction générale de la Comptabilité publique et son réseau, de l'essentiel de la direction générale des Impôts et son réseau, d'environ 4% de la direction générale des douanes et des droits indirects, de la plus grande partie de l'ex-administration générale (après des mouvements de transferts complexes⁽²⁾) ainsi que d'un certain nombre de ses relais régionaux.

Enfin, rapportée à l'ensemble des crédits des missions du budget général demandés pour 2007, cette mission représente, comme en 2006, environ 3,3% des autorisations d'engagement et des crédits de paiement et 5,8% des effectifs ETPT.

B.- LA STRUCTURE DE LA MISSION *GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES*

Cette mission est composée de deux programmes *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* – n° 156 et *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* – n° 218. Le premier programme, gigantesque, représenterait en 2007 8.137 millions de crédits de paiement et 129.083 ETPT alors que le second mobiliserait 8,7% des crédits de paiement et 3,8% des ETPT (soit 5.193) de la mission.

(1) PLF 2007 Tableau d'évolution des plafonds d'emplois – page 189.

(2) Le service du contrôle des dépenses engagées est en effet rattaché au programme Stratégie économique et financière et réforme de l'État.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS PAR PROGRAMME

Programme	Ministère intéressé	Autorisations d'engagement pour 2007	Crédits de paiement pour 2007	Plafond d'emplois autorisé pour 2007 (ETPT)
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	8.253.668.221	8.137.237.861	129.083
Conduite et au pilotage des politiques économique, financière et industrielle	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	843.822.923	775.125.806	5.193
Totaux		9.097.491.144	8.912.363.667	134.276

COMPARAISON DES CRÉDITS LFI 2006 ET PAP 2007

Programme	Autorisations d'engagement LFI 2006	Autorisations d'engagement pour 2007	%	Crédits de paiement LFI 2006	Crédits de paiement pour 2007	%
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8.300.905.032	8.253.668.221	- 5,7	8.092.219.032	8.137.237.861	+ 0,56
Conduite et au pilotage des politiques économique, financière et industrielle	718.397.382	843.822.923	+ 17,5	713.502.455	775.125.806	+ 8,63
Totaux	9.019.302.404	9.097.491.144	+ 0,87	8.805.721.487	8.912.363.667	+ 1,21

On observera que l'augmentation de la dépense envisagée tant en autorisation d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP) est inférieure à la progression de 1,4% des dépenses en euros constants annoncée par le Gouvernement.

Bien que très relative, on notera dans le même mouvement, l'augmentation des dépenses du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*. Elle est d'autant plus sensible que ce programme n'a plus à supporter les charges liées à l'ex-budget annexe des Monnaies et médailles (subvention d'équilibre, charge des 43 agents mis à disposition, cotisations au FSPOEIE).

RÉCAPITULATION DES EMPLOIS LFI 2006 ET PAP 2007

Programme	Plafond d'emplois autorisé pour 2006 (ETPT)	Plafond d'emplois autorisé pour 2007 (ETPT)	%
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	131.541	129.083	- 1,87
Conduite et au pilotage des politiques économique, financière et industrielle	5.213	5.193	- 0,38
Totaux	136.754	134.276	- 1,8

Globalement le nombre des ETPT de la mission est en baisse de 1,8% alors que les charges de personnel connaissent une augmentation limitée à 1%.

COMPARAISON DES DÉPENSES DE PERSONNEL LFI 2006 ET PAP 2007

Programme	LFI 2006	PAP 2007	%
156	6.602.120.960	6.651.487.073	+ 0,7
218	358.732.899	380.773.534	+ 6,14
TOTAL	6.960.853.859	7.032.260.607	+ 1,02

C.- LES OBJECTIFS DE LA MISSION *GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES*

Le dossier de presse présentant le projet de loi de finances pour 2007 n'attribue plus d'objectifs à la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* ⁽¹⁾ mais définit les principales orientations de celle-ci :

– pour le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* :

- promouvoir le civisme fiscal et renforcer la lutte contre la fraude ;
- améliorer la qualité de service ;
- rendre les services au meilleur coût.

Le gouvernement précise que l'évolution des dotations des deux directions à réseau, la Direction générale des Impôts (DGI) et la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) « *sont proches du « zéro valeur », donc en deçà de l'objectif gouvernemental et résultent également d'efforts significatifs de gains de productivité* ».

– pour le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*, il s'agit de la recherche de l'efficacité de la gestion, notamment de gains d'efficacité sur les fonctions de gestion de moyens.

Ce dossier de presse souligne le rôle des contrats de performance pluri-annuels dans l'amélioration de la performance (l'atteinte ou le dépassement des objectifs annuels donnant lieu au versement pour l'ensemble des agents d'une prime d'intéressement de 150 euros maximum) et des audits de modernisation.

(1) Les quatre objectifs assignés à cette mission dans le PLF 2006 étaient de :

- faciliter l'impôt en progressant vers un interlocuteur fiscal unique ;
- améliorer les comptes de l'État et des collectivités locales ;
- avoir une gestion plus efficiente des moyens ;
- moderniser la gestion des ressources humaines.

Comme pour le projet annuel de performances 2006 de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques*, votre Rapporteur spécial regrette que le document pour 2007 ne développe la présentation que des seuls programmes en tant qu'entité distincte. Cette absence fragilise le sentiment de cohérence de la mission.

*
* *

II.- LES MOYENS TRANSVERSAUX DE LA MISSION

A.- LES MOYENS EN PERSONNEL

1.- Les ETPT

Après une quasi année de fonctionnement selon le mode de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, il a été procédé à un ajustement des ventilations des personnels (ETPT) par catégorie d'emplois et par action.

Catégorie d'emplois	Programme 156			Programme 218			Mission	
	Répartition actualisée 2006	ETPT demandés pour 2007	Variation	Répartition actualisée 2006	ETPT demandés pour 2007	Variation	ETPT demandés pour 2007	Variation sur la mission
Catégorie A+	1.918	1.953	+ 37	681	723	+ 42	2.676	+ 79
Catégorie A	28.344	28.499	+ 155	984	1.014	+ 30	29.513	+ 185
Catégorie B	42.258	42.988	+ 730	1.384	1.403	+ 19	44.391	+ 749
Catégorie C	59.021	55.643	- 3.380	2.164	2.053	- 111	57.696	- 3.491
Total	131.541	129.083	- 2.458	5.213	5.193	- 20	134 276	- 2.478

Alors que les catégories A+, A et B connaissent une augmentation de leur effectif, la catégorie C supporte, tout programme confondu, la totalité de la réduction d'effectifs (-5,7% par rapport à 2006).

Sur l'ensemble des EPTP de la mission, la variation totale (négative) est de 1,8%.

Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie établit des hypothèses d'entrées et de sorties d'agents ETPT en appréciant sur le plan financier la date d'effet de ces hypothèses, les coûts moyens d'entrée et de sortie par catégorie et en fonction de leur affectation dans les services centraux ou dans le réseau, en tenant compte des effets de structure (GVT), des mesures catégorielles et des évolutions du point indiciaire.

HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTION DES ETPT EN 2007

	Programme 156	Programme 218	Mission
Départs définitifs	3.793	194	3.987
Autres départs	2.716	291	3.007
Transfert	1	13	14
Total hypothèses sorties	6.510	498	7.008
Recrutements ⁽¹⁾	1.608	116	1.724
Autres entrées	2.430	247	2.677
Transferts	8	96	104
Total hypothèses entrées	4.046	459	4.505
<i>Variation théorique selon date entrée et sortie</i>	« -2.464 »	« -39 »	« -2.503 »

(1) Une petite erreur semble s'être glissée dans la somme des recrutements du programme 156 ou dans la décomposition de ceux-ci ; votre Rapporteur spécial arrive en effet au nombre de 1.608 et non 1.638

Il faut entendre par départs définitifs les hypothèses de départs en retraite ainsi que les démissions, décès, fins de contrats. Les autres départs concernent les sorties vers d'autres catégories d'emplois ainsi que les départs temporaires liés à des détachements.

Les recrutements correspondent à des recrutements externes de titulaires ou de contractuels, les autres entrées à des retours (congé longue durée) et à des entrées en provenance d'autres catégories d'emplois. Il ne semble pas qu'en 2007 il aura des créations d'emplois.

Compte tenu de l'identité des chiffres présentés par chacun des programmes pour les « provenance » ou « sorties d'autres catégories d'emplois », votre Rapporteur spécial suppose que cela correspond à des promotions internes. Il aurait apprécié, en particulier, connaître les hypothèses 2007 de promotion des agents de catégorie C, compte tenu à la fois de la dématérialisation et de l'évolution des métiers du ministère ainsi que de la politique de formation/requalification.

Pour les deux programmes, les effets de structure (GVT), les mesures générales et les principales mesures catégorielles sont identiques. Il s'agit pour ces dernières de :

- de l'impact du protocole d'accord du 25 janvier 2006 sur l'amélioration des carrières dans la Fonction publique ;
- de la mise en place d'un plan de requalification des emplois pour adapter la structure des emplois aux besoins du programme ;
- de la prise en considération de la performance par un intéressement lié aux résultats.

De même, les agents de la mission bénéficient de prestations sociales et d'allocations diverses prises en charge par l'État ainsi que de l'action sociale interministérielle.

Les dépenses de personnel de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* se décomposent ainsi :

**RÉPARTITION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE LA MISSION
GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES**

Catégorie	Programme 156	Programme 218
Rémunération d'activités	4.459.747.673	260.636.588
Cotisations et contributions sociales (dont CNAF, FNAL, etc.)	2.147.774.988	109.583.207
Prestations sociales et allocations	43.964.412	10.553.739
Total	6.651.487.073	380.773.534

On notera que, comme dans le PAP 2006, les charges de personnel intègrent les cotisations, alors nouvelles, à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), au fonds national d'aide au logement (FNAL), les contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*⁽¹⁾ au titre du personnel civil et à l'allocation temporaire d'invalidité. S'y ajoutent les prestations sociales (aides aux familles, allocations aux parents d'enfants handicapés, etc.).

2.- Coups de projecteur sur le bilan social 2005 du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie

● Effectifs physiques et effectifs ETPT

La différence entre les emplois budgétaires payés et les ETPT tient à l'application d'une quotité aux premiers en fonction de la durée de travail.

Un emploi budgétaire à 100% correspond à 1 ETPT alors qu'une personne à temps partiel à 80% correspond à 0,8 ETPT.

Cette différence entre emplois budgétaires payés et ETPT reflète l'incidence du travail à temps partiel et des cessations progressives d'activité.

TABLEAU DE « CONVERSION » EFFECTIFS RÉELS PAYÉS ET ETPT

2005	Effectifs réels payés (effectifs physiques)	ETPT	« variation »
DGI	79.568	74.775	4.793
DGCP	56.753	53.468	3.285
Administration centrale	9.000	8.753	247
Total ministère	182.137	172.829	9.308

Source : Bilan social 2005 du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, page 17

En 2005, les agents titulaires de catégorie A représentent 25,1% des effectifs, la catégorie B 32,9% et la catégorie C 42%. Cette dernière catégorie a vu son volume baisser de 12% de 2001 à 2005 alors que les catégories A et B ont augmenté respectivement de 6% et 2,6%.

(1) Le taux de la contribution à ce compte d'affectation spéciale Pensions passe en 2007 à 50,24% contre 49,9% en 2006.

On notera que si le principe de conversion des emplois budgétaires en ETPT est simple, les données du ministère conservent une dimension peu claire comme le prouvent les tableaux suivants extraits des réponses fournies.

**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE
EMPLOIS CONSOMMÉS EN ETPT – ANNÉE 2005**

	Titulaires	Contractuels	Vacataires	Intérimaires	Autres (1)	TOTAL
<i>Effectif ETPT en moyenne annuelle</i>	170.914	3.485	2.559	-	989	177.947

Autres : militaires, apprentis et « autres non-titulaires de droit privé », recrutés locaux, agents d'entretien, concierges, etc.

PLAFOND D'EMPLOIS MINISTÉRIEL 2005 ET 2006

	Catégorie A+	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	TOTAL
2005	4.779	38.927	55.948	77.776	177.430
2006	4.824	38.266	55.499	75.370	173.959

Source : réponse au questionnaire budgétaire PLF 2007

- Rapport entre population générale et nombre d'agents du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie

En moyenne nationale 2005, on compte 2,91 agents pour 1000 habitants. Les régions dépassant cette moyenne sont l'Île de France (4,36 agents/1.000h), la Corse (4/1.000) et l'Auvergne (3,34/1.000). Cette dernière a pourtant enregistré une baisse de presque 30% du nombre de ses agents depuis 1991.

Les régions où la densité des agents est la plus faible sont la Picardie (2,18 agents/1.000 habitants), le Nord-Pas-de-Calais (2,32/1.000) et la Lorraine (2,35/1.000).

- Structure démographique

L'âge moyen des agents du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie est de 45,8 ans, l'âge médian de 47,5 ans et l'âge modal de 49 ans.

69.117 agents atteindront 60 ans dans les 10 années à venir (2006-2015).

Les âges moyens par catégories sont relativement proches mais les structures des pyramides d'âges différentes. Cette moyenne d'âge déclinée au niveau régional fait également ressortir de fortes disparités notamment entre le Nord de la France plus « jeune » que le Sud.

- Départs en retraite, recrutements externes et promotions internes

Le taux de départs à la retraite correspond globalement à la répartition par catégorie des effectifs du ministère (40% pour la catégorie C). En 2005, 4.537 agents sont partis à la retraite.

En 2003, le ministère avait procédé à des projections de départs définitifs de 2004 à 2013, mais des écarts significatifs ayant été observés, les projections réactualisées sont les suivantes :

DÉPARTS DÉFINITIFS DE PERSONNELS DU « MINEFI » RÉACTUALISÉS 2005/2008

Départs définitifs (en ETP)	CONSTAT 2005	TOTAL 2006	TOTAL 2007	TOTAL 2008	TOTAL 2006/2008
Mission 1 Gestion et contrôle des finances publiques	3.042	3.333	3.987	4.240	11.560
Mission 2 Développement et régulation économiques	786	808	837	978	2.623
Mission 3 Stratégie économique et pilotage des finances publiques	185	261	273	317	851
Total ministère	4.013	4.402	5.097	5.535	15.034

Source : réponse au questionnaire budgétaire PLF 2007

Le ministère s'engage dans des réductions d'effectifs sans précédent. Globalement près de 7.500 réductions d'emplois (ETPT) seront réalisées au travers des contrats de performance sur la période 2006 – 2008. Cette évolution correspond, sur la période 2006-2008, à une prévision de non remplacement de près de 2 départs sur 3 (en ETPT) pour la DGI, la DGCP et la DGDDI hors branche « surveillance » ⁽¹⁾.

En 2005, 3.363 agents ont été recrutés par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, soit 15% de moins qu'en 2004. Les recrutements par concours externes représentent les ¾ de ceux-ci. L'âge moyen des 2.569 agents recrutés par concours en 2005 est de 28,4 ans.

Les recrutements par concours externes sont les plus nombreux pour la catégorie C (1.271 agents soit 49% de ces recrutements). Les femmes sont majoritaires dans la catégorie C (51%) et minoritaires pour les catégories A et B (respectivement 47% et 40%).

LES RECRUTEMENTS EXTERNES PAR DIRECTION EN 2005 Y COMPRIS FAUX EXTERNES (AGENTS DU MINISTÈRE QUI SE PRÉSENTENT AU CONCOURS EXTERNE)

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
DGI	277	274	662	1.213
DGCP	172	196	619	987
Administration centrale	178	39	31	248
Autres directions	291	333	291	915
Total ministère	918	842	1.603	3.363

Source : Bilan social Minéfi 2005

(1) Sur l'ensemble du ministère, 2/3*15.034 ETPT correspondent à 10.000 ETPT.

La promotion interne au ministère de l'Économie a concerné en 2005 17.498 agents soit 9,6% des effectifs. La promotion au choix (tableau d'avancement) représente 80% des promotions internes, les 20% restant sont satisfaits par les promotions par concours interne et examen professionnel. La catégorie C enregistre 44% des promotions internes et 47% des promotions au choix et sur examen professionnel.

- Agents « Berkani »

Ces agents recrutés en application de la jurisprudence « Berkani » sont chargés des tâches d'entretien, de restauration ou de gardiennage. La loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations n° 2000-321 du 12 avril 2000 leur a ouvert le droit d'opter pour un contrat de droit public.

Les personnes ayant opté pour un contrat de droit public sont en 2005 au nombre de 3.465. Elles représentent 1.214 ETPT. En moyenne, elles travaillent donc à environ 35% du temps complet (seules 5,8% d'entre elles bénéficient d'un emploi à temps complet). Leur nombre est en diminution d'environ 8% par rapport à 2004. 90% de ces agents contractuels sont employés par la DGI et la DGCP.

B.- LES MOYENS INFORMATIQUES OU « TOUT VA BIEN PUISQU'ON VOUS LE DIT »

Trois grands projets informatiques achèvent, selon l'applicatif concerné, leur phase de développement et sont en cours de déploiement au sein du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Il s'agit des projets Copernic, Hélios et du projet Accord/Palier 2006/Chorus⁽¹⁾. Ce dernier, intéressant tous les ministères, a été inscrit dans la mission *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* et échappe au périmètre de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques*.

L'état d'avancement de ces différents projets informatiques conditionne une partie de la réalisation des objectifs de performance, contribue à la modernisation de l'administration, en particulier à la mise en place d'une *e-administration*, à la réduction des dépenses de l'État par le biais des réductions d'effectifs induites. Il participe fortement à la réussite de la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances.

Leur mise en place exige des investissements financiers considérables dont ne peut se désintéresser votre Rapporteur spécial, non plus que des gains de productivité attendus.

(1) Pour une présentation claire du projet CHORUS, se reporter, notamment, à l'article « L'informatique et la LOLF : les systèmes d'information au service de la réforme de la gestion publique » N° 7 spécial de la Revue du Trésor de juillet 2006.

1.- La poursuite du programme Copernic

Programme informatique commun à la DGI et à la DGCP lancé en 2001, Copernic vise, dans sa partie perceptible à tout un chacun, à simplifier les relations de l'utilisateur avec l'administration fiscale (consultation du compte fiscal personnalisé du contribuable), et contribue à la modernisation des systèmes d'information de l'État. Il permet, notamment, pour les agents, le décloisonnement des données concernant les usagers et la suppression des saisies multiples. Il est jugé par les professionnels comme l'un des principaux projets français en matière d'e-administration.

Son coût total, évalué à 911,5 millions d'euros en 2003, a été confirmé par la quatrième version du plan d'action opérationnel (PAO, feuille de route stratégique et opérationnelle) en mai 2005. **Votre Rapporteur spécial s'émerveille de l'absence de toute actualisation de budget prévisionnel et de la capacité du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie à travailler sur un chantier de cette ampleur sans revisiter annuellement, au moins, les versions du plan d'action opérationnel.** Car, pour éviter la reproduction des « cafouillages » sur le réseau de la télé-déclaration, le ministère de l'Économie a dû fortement augmenter les capacités de ses serveurs⁽¹⁾ fin 2005/début 2006. Rappelons simplement à ce stade que les auteurs de l'audit de modernisation sur la procédure de télé-déclaration de l'impôt sur le revenu ont recommandé la mise en place de documents périodiques et synthétiques de suivi du programme Copernic.

Le chantier de Copernic a été subdivisé en tranches opérationnelles appelées « bascules » qui constituent des étapes d'évolution du système d'information. Sur la période 2003/2006 ont été lancés de grands chantiers : refonte du système d'information fiscal⁽²⁾ et enrichissement de l'offre de service aux usagers⁽³⁾.

Ont été réalisés à ce jour les modules suivants de Copernic⁽⁴⁾ :

- pour les usagers :

– le portail fiscal et le renforcement de l'accueil avec, en 2006, l'élargissement du périmètre aux usagers dont la situation a changé (mariage, PACS, divorce ou décès) et aux jeunes n'ayant encore jamais déclaré ;

(1) *Les Echos du 26 avril 2006* – « Le ministère de l'Économie et des Finances a investi un budget supplémentaire de 11,1 millions d'euros dans sa plate-forme technique. Le nombre de serveurs a été doublé pour atteindre 900 machines ». *Votre Rapporteur spécial note que même si l'acquisition de ces serveurs était prévue, les échéances du PAO ont dû être modifiées.*

(2) *Création des référentiels de population et de données ; migration des grandes applications de gestion, architecture technique du système d'information.*

(3) *Achèvement du compte fiscal des usagers particuliers et professionnels, accès unifié aux téléprocédures via le portail fiscal, dématérialisation du dossier fiscal, suivi en ligne pour l'utilisateur de ses principales démarches, évolution du Centre Impôt services vers un centre de contacts fournissant à l'utilisateur une information personnalisée.*

(4) *Modules : c'est-à-dire découpage du système informatique en « briques » autonomes qui peuvent être remplacées sans remettre en cause l'ensemble.*

- le compte fiscal des particuliers avec consultation des données déclaratives (y compris les éléments de la déclaration pré-remplie), des données de paiements et la déclaration d'impôt sur le revenu par Internet ;

- le compte fiscal des professionnels avec des services de télé-déclaration et de consultation des données déclaratives et de paiements enrichis en 2006 par celle des demandes de remboursement de TVA, les créances et paiements de taxe professionnelle en phase contentieuse, et depuis juin 2006, la situation récapitulative/rectificative de l'impôt sur les sociétés.

- pour les agents :

- la base nationale des données patrimoniales et la dématérialisation des extraits d'actes ;

- le portail métiers qui permet notamment l'accès aux applications Copernic (le compte fiscal professionnel et en particulier la base nationale des données patrimoniales) ainsi que l'accès à des informations utiles à l'exercice de leur métier ;

- la sélection des dossiers des particuliers présentant une anomalie dans leur situation fiscale et nécessitant un contrôle ;

- l'interface avec l'application Web de données cadastrales mises à jour.

La mise en production des référentiels partagés constitue l'un des enjeux fondamentaux de 2007, car elle permettra une identification homogène et unifiée des usagers. Cette « brique » sera progressivement raccrochée aux applications d'assiette. Les référentiels visent à rendre fluides les relations entre les différentes composantes du système et à éviter la double saisie en assurant une identification homogène des usagers. Leur mise en production est prévue début 2007 après des phases de test.

Le plan d'action opérationnel version 4 avait opté pour la transformation de certaines applications existantes plutôt que pour des refontes complètes si elles ne sont pas indispensables. Sont concernées les applications assiette de la fiscalité personnelle (fin 2009) et assiette de la fiscalité foncière (2^{ème} semestre 2007 : suppression des limitations géographiques, fin 2008 : suppression des contraintes temporelles, fin 2009 : conversion en référentiel unique des locaux).

Fin 2007-début 2008 il est prévu de rénover les télé-procédures proposées aux usagers professionnels, en particulier l'application TéléTv@. Enfin à l'automne 2008, un observatoire des évaluations immobilières sera proposé aux agents puis aux usagers.

Dans le cadre du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* les dépenses estimées du programme Copernic se répartissent comme suit :

(en euros)

Programme Copernic	Crédits hors dépenses de personnel		
	Titre 3	Titre 5	Total
Autorisations d'engagement.....	5.000.000	54.300.000	59.300.000
Crédits de paiement.....	5.000.000	129.500.000	134.500.000
Dont crédits de paiement au titre des engagements nouveaux	5.000.000	27.160.000	32.160.000

Source : PAP 2007 Gestion et contrôle des finances publiques

Les crédits inscrits sur le titre 3 correspondent aux loyers et charges immobiliers qui accueillent les équipes de la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre du programme Copernic. Pour le 1^{er} semestre 2006, le coût des loyers du SNC Copernic, dont les équipes sont réparties sur différents sites, se montait à 2,3 millions d'euros, alors que le frais de fonctionnement s'élevaient à environ 200.000 euros.

Sans plus de précision, les crédits du titre 5 sont destinés à financer les « *projets techniques, l'intégration et les travaux liés à l'exploitation nouvelle des applications Copernic* ».

Le montant des autorisations d'engagement 2007 est en forte diminution par rapport aux demandes 2006 (179,4 millions d'euros). Les crédits de paiement leur sont supérieurs et financent pour plus de 120 millions d'euros des engagements antérieurs.

La maîtrise d'ouvrage (stratégique et opérationnelle) de ce programme est regroupée dans un service à compétence nationale (SCN) qui lui est dédié et dont l'effectif s'élevait 365 ETPE en 2006 dont 329 sont des cadres A+ et A. Pour 2007 le nombre d'ETPT est apprécié à la baisse (- 15 agents dont - 42 pour les cadres A+ et A) ⁽¹⁾. Les dépenses de personnel au titre du « soutien Copernic » de l'action Soutien du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* pour 2007 se maintiennent à 27,61 millions d'euros. À cette force de travail il faut ajouter le recours à une assistance externe et notamment, un groupement d'auditeurs externes chargés de détecter les éventuels dysfonctionnements et de recommander les ajustements nécessaires.

La maîtrise d'œuvre est confiée aux forces des deux directions générales DGI et DGCP impliquées (services informatiques de développement ou d'exploitation, bureaux métiers). Il est précisé que cette force de travail interne est épaulée par une assistance externe. (La maîtrise d'œuvre déléguée chargée d'assister la maîtrise d'œuvre de la DGI est la société Thalès pour le portail www.impôts.gouv.fr).

L'avancement de Copernic par « bascules » explique que, pour le moment, les coûts de maintenance ne sont pas significatifs. Par contre, ces coûts subsistent pour les applications de gestion hors de la sphère de Copernic, sachant que la

(1) A contrario le nombre des ETPT pour l'action « Soutien autre que Copernic augmente de plus de 15%.

rénovation du système d'information de la DGI et de la DGCP prévoit la cohabitation durant quelques années des applications existantes et des applications informatiques nouvelles.

Toutefois 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, sachant que la gestion des composants développés est assurée par ces directions l'année suivant celle de mise en exploitation. Cette évaluation (280 millions d'euros) repose sur l'hypothèse d'un remplacement des matériels à l'issue de quatre ans de fonctionnement, d'une reconduction des coûts de maintenance de ces matériels et logiciels et sur une évaluation du coût de la maintenance applicative propre à chacun de ses composants.

Les développements mis en exploitation sont gérés par les sous-directions informatiques de la DGI et de la DGCP (éventuellement avec l'aide d'une assistance externe).

Votre Rapporteur spécial s'est interrogé sur les efforts de mutualisation des coûts de gestion des nouvelles ressources informatiques, de réflexion et de coordination de la qualité de maintenance et d'évolution symétrique. Il lui a été répondu que les différentes sous-directions informatiques sont, dans l'immédiat, positionnées sur les tâches stratégiques des projets, les phases de réalisation étant « largement » externalisées. Les principes techniques ayant été définis par le programme Copernic, le réseau de communication de données et les composants techniques des portails sont communs alors que les composants techniques des annuaires sont en phase de convergence. **« Bercy ne s'inquiète pas ». Une réflexion dès à présent sur la mutualisation des coûts dans le respect de l'autonomie des briques, et sur les impacts organisationnels éventuels ne paraît cependant pas superflue.**

L'assistance technique aux agents est organisée de manière classique par des services spécialisés au sein des centres de services informatiques (CSI) qui assurent une assistance téléphonique directe sur la base des deux principes suivants :

- la constitution de 12 groupes homogènes d'utilisateurs rattachés chacun à un CSI ;
- le principe d'un interlocuteur unique.

Cette assistance fonctionne à deux niveaux, le second ne pouvant être saisi que par le premier. À cette assistance sont associées des Equipes d'intervention et de dépannage (EIP) qui sont en charge des installations matérielles (câblage serveurs, installation système, connectique).

Votre Rapporteur spécial note l'existence d'un dispositif d'assistance aux usagers professionnels externes opérationnel depuis juillet 2006 pour les applications TéléTV@ Compte fiscal des professionnels !

2.– La poursuite du programme Hélios

a) Hélios

Destiné à la tenue des comptabilités de 110.000 collectivités et établissements publics locaux, ce programme de refonte complète des applications dédiées au secteur local devait être mis en place dans l'ensemble du réseau en 2008 ⁽¹⁾ dans le cadre de l'action 07 *Gestion financière du secteur public local hors fiscalité* du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

Depuis 2004, il comprend cinq projets ⁽²⁾ :

1) Hélios 1 qui consiste à construire le progiciel comptable (également appelé Hélios) ;

2) Delphes (ex Hélios 2) qui assure la valorisation des informations comptables et financières, l'offre de services nouveaux aux ordonnateurs et les outils de contrôle interne et de pilotage. Ce projet intègre la réalisation d'un *infocentre* qui sera le support du système décisionnel dont souhaite se doter la DGCP dans la sphère du secteur public local ;

3) le plan d'action Dématérialisation, confié au programme à compter de 2004 ;

4) le transfert de compétence sur le département informatique du Trésor (DIT) d'intégration et de maintenance (Versailles) qui sera également chargé de l'exploitation des logiciels produits.

5) le déploiement des logiciels sur l'ensemble des sites informatiques et des trésoreries chargées de la gestion des collectivités territoriales est présenté dans le PAP 2007 comme des projets techniques complémentaires. Toute la conduite du changement est pilotée au niveau de ce projet de déploiement.

Le logiciel Hélios permettra d'atteindre les objectifs suivants :

– unifier le système d'information dédié au secteur public local autour d'une application fortement paramétrable ;

– conforter l'action du réseau de la DGCP auprès du secteur public local en lui apportant de meilleurs services et en étendant de meilleures pratiques ;

– développer l'action du réseau autour d'une offre de services enrichie, au bénéfice des utilisateurs du réseau et de leurs partenaires ;

– sécuriser le déploiement de l'application, de son exploitation et de sa maintenance.

(1) Il est reporté à la fin du 1^{er} semestre 2009.

(2) Source : fiche projet du Programme Hélios, ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Le coût total du projet reste fixé à environ 139 millions d'euros. Il comprend les coûts rattachables au programme, c'est-à-dire les dépenses liées à la dématérialisation, celles qui relèvent de l'exploitation courante, la maintenance évolutive ainsi que les coûts de reprise de la maintenance et de l'exploitation des logicielles par les structures traditionnelles de la DGCP.

Les crédits pour le programme Hélios demandés en 2007 ne sont que des crédits de titre 5 (investissement) et sont estimés à 19,12 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et à 19,32 pour les crédits de paiement (dont 18,67 millions pour les seuls engagements nouveaux).

Cette demande de crédits d'investissement ne représente que 12,52% des crédits de paiement de la sous action *Soutien autre que Copernic*.

Votre Rapporteur spécial reporte ici le tableau de coût du programme transmis lors de l'examen du projet de loi de finances 2006 par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie :

COÛT (EN AUTORISATION D'ENGAGEMENT) DU PROGRAMME HÉLIOS 2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Logiciels	6,99	13,55	14,31	19,38	6,68	6,20	2,80	69,91
Études	0,16	1,79	0,47					2,42
Formation	0,00	0,11	0,07	0,57	0,27	0,10	0,16	1,29
Matériels	1,92	1,47	7,65	12,21	2,75	0,40	4,85	31,26
Dématérialisation				0,14	2,30	1,13	1,70	5,27
Périmètre projet : Hélios initial + nouvelles fonctionnalités (4,5 M€) + dématérialisation	9,08	16,92	22,51	32,30	12,00	7,83	9,51	110,14
FM exploitation et centre d'appel Hélios				3,15	5,12	2,31	0,48	11,06
Maintenance préventive et adaptative des logiciels Hélios					3,20	5,70	1,60	10,50
Reprise en gestion DGCP							7,53	7,53
Total engagements projet et exploitation Hélios	9,08	16,92	22,51	35,45	20,32	15,84	19,12	139,23

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie - Questionnaire 2005

Ce tableau permet la comparaison avec l'échéancier actualisé du présent projet de loi de finances :

COÛT (EN AUTORISATION D'ENGAGEMENT) DU PROGRAMME HÉLIOS ACTUALISÉ

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Logiciels	6,99	13,11	14,32	18,70	5,76	1,69		60,57
Études	0,16	1,79	0,47	0,07				2,49
Formation	0,00	0,11	0,07	0,69	0,24	0,09	0,16	1,36
Matériels	1,92	1,47	7,65	12,84	0,50	0,98	4,85	30,22
Dématérialisation					0,15	1,93	1,70	2,53
Périmètre projet : Hélios initial + nouvelles fonctionnalités (4,5 M€) + dématérialisation	9,08	16,48	22,51	32,30	6,65	4,69	5,46	97,17
FM exploitation et centre d'appel Hélios				3,15	2,66	5,83	8,28	19,92
Maintenance préventive et adaptative des logiciels Hélios					11,05	5,32	5,38	21,75
Reprise en gestion DGCP								-
Total engagements projet et exploitation Hélios	9,08	16,48	22,51	35,45	20,36	15,84	19,12	138,84

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie - Questionnaire 2006

Toutes les modifications ont été portées en italiques sur fond gris ⁽¹⁾. On peut observer les évolutions suivantes :

- le montant total des engagements est en très légère baisse par rapport à celui présenté l'année dernière (-0,39 million d'euros) **mais** les frais de reprise en gestion par la DGCP ont disparu (7,53 millions d'euros). Le coût annuel de renouvellement des différents marchés d'exploitation Hélios est estimé, à compter de 2007, à 8,3 millions d'euros ;

- le coût des logiciels a été révisé à la baisse (-9,34 millions d'euros) ainsi que les frais estimés pour la dématérialisation (2,53 contre 5,27 millions d'euros). A contrario, les frais d'exploitation et de maintenance ont sensiblement augmenté. Une redistribution aurait été effectivement opérée entre ces postes ;

- si les montants présentés correspondent aux crédits demandés en 2007 pour le programme Hélios, il paraît étonnant que toutes ces dépenses soient à inscrire sur le titre 5.

D'une manière générale, le programme Hélios semble avoir respecté son enveloppe budgétaire bien que son périmètre initial ait augmenté. En effet, ont dû être prises en compte des extensions relatives aux évolutions des instructions comptables pour les communes, les départements, les régions, (M14, M52, M71) et le contrôle hiérarchisé de la dépense.

Le nombre d'agents DGCP affectés au programme était au 31 décembre 2005 de 98, répartis entre 12 informaticiens (maîtrise d'œuvre) et 86 agents (maîtrise d'ouvrage). L'équipe est restée globalement stable, le désengagement progressif des experts métiers non affectés à la conduite du changement ayant été compensé par le renforcement des équipes de déploiement/formation.

La sortie d'informaticiens des équipes de développement est amorcée ainsi que le transfert des attributions de maîtrise d'œuvre à la sous-direction de la DGCP en charge de l'informatique. La réalisation de la version V2.0 d'Hélios accentuera le phénomène.

Enfin, participent également au déploiement d'Hélios, dans les 3.000 trésoreries, des agents « *relais* » à plein temps (tuteurs ou pilotes).

b) État du déploiement du programme Hélios ou « le plus dur reste à faire » ⁽²⁾

Les deux premiers postes pilotes ont démarré en fin d'année 2004 (Paierie départementale des Yvelines et Noisy-le-Grand Municipale).

En 2005, 14 postes comptables ont bénéficié de l'application Hélios en étant considérés comme pilotes expérimentateurs. En septembre 2005, après

(1) Bleu pour les documents Internet.

(2) SNU1 21 mars 2006.

examen des résultats des postes pilotes, et après mise en place d'outils d'aides à la conduite du changement, le déploiement a été mis en œuvre dans une optique pré-industrielle, auprès de 76 trésoreries supplémentaires couvrant ainsi au total 77 départements.

À la fin du premier semestre 2006, le logiciel Hélios a été déployé dans 369 trésoreries tant en métropole qu'en outre-mer. Cela représente 2.980 utilisateurs ETP (sur 24.000) et 14.843 budgets de collectivités (sur 170.000).

Les consignes de déploiement ont été diffusées auprès des trésoriers-payeurs généraux de départements au début de l'année 2006 en fixant l'objectif progressif de déployer une trésorerie par mois utile (9) en tenant compte d'un certain nombre de contraintes techniques et fonctionnelles. La prise en compte de ces contraintes en 2006 a conduit à planifier la migration de 560 postes comptables sur cette année. Chaque département aura de 3 à 12 trésoreries sous Hélios à la fin 2006, sachant que le plan de déploiement pour 2006 a été arrêté à la fin de cet été.

Pour l'année 2007, la levée des contraintes techniques et fonctionnelles permet d'envisager une planification de 800 à 900 postes comptables supplémentaires sous Hélios. Le déploiement en 2008 se fera avec les mêmes hypothèses et avec l'objectif de couvrir complètement tous les départements ayant plus d'une trentaine de trésoreries assurant la gestion financière et comptable des collectivités territoriales. Toutefois, en raison de la pause intervenue entre février et juin 2005⁽¹⁾ le déploiement d'Hélios devait s'étendre jusqu'à fin du 1^{er} semestre 2009.

Parallèlement, de petites applications autonomes ont été développées pour le suivi par les comptables des régies dans l'attente de la stabilisation de la version 1.5. Il est rappelé que les ordonnateurs des collectivités territoriales disposent de toute latitude pour choisir leur logiciel et qu'Hélios ne leur offre, en termes de service, qu'une faculté de consultation. Toutefois, la communication entre ces acteurs peut être améliorée par le biais des protocoles d'échange.

Ceux-ci joueront un rôle important dans le développement de la dématérialisation. La mise en place de la version 2.0 d'Hélios dotée du Protocole d'échange standard (PES) va permettre, en effet, la dématérialisation des documents relatifs à l'ordonnancement (mandats, etc.) et des pièces justificatives, les flux de données recevant une valeur juridique probante. Des expérimentations de dématérialisation vont être effectuées avec quelques collectivités et établissements publics locaux.

La version V0 du projet Delphes (constitution du tableau de bord du comptable) a été mise, quant à elle en production à l'automne 2005. La version complète (V1) a été livrée pour vérification d'aptitude à la maîtrise d'ouvrage au

(1) Se reporter à l'annexe 17 du rapport 2568 sur le PLF 2006.

début de l'année 2006. Elle est en voie d'achèvement et l'entrée en production du logiciel devrait être effective courant septembre 2006.

c) Approche des gains de productivité liés au déploiement d'Hélios

En moyenne les gains de productivité sont estimés à 15% dans les postes comptables d'une échelle permettant une certaine spécialisation des tâches. Ces gains seront plus élevés dans les trésoreries encore utilisatrices d'anciennes applications. Mais ces gains de productivité ne seront atteints que dans la durée ; la migration des postes en postes Hélios se traduisant par une chute immédiate de productivité évaluée, elle aussi, à 15% pendant plusieurs mois. Rappelons que le déploiement d'Hélios est pour l'instant encore au stade pré-industriel.

3.- Derrière le portail, les discrets dérapages de l'informatique de Bercy

a) Après moi le déluge ?

Le directeur du SNC Copernic a quitté ses fonctions fin juin 2006⁽¹⁾. L'intérim est certes assuré par son adjointe, mais il n'a été procédé à aucun recrutement. Le directeur du programme Chorus (sur la mission *Stratégie économique et pilotage des finances publiques*) quitte ses fonctions début décembre 2006 alors que des rumeurs s'attardent sur le directeur du programme Hélios. Une restructuration hiérarchique autour ou de ces SNC eux-mêmes est évoquée.

En effet, les développements actuels des programmes Copernic et Hélios suscitent chez les agents un mécontentement⁽²⁾, l'absence de véritable accompagnement de la conduite du changement étant dénoncée⁽³⁾.

Si, pour Hélios les postes comptables souffriraient donc à la fois d'une altération des données et d'une lenteur de déploiement, Copernic serait dans une situation plus délicate encore. En effet, le système de refonte des paiements (RSP) est en retard de deux ans alors que les anciennes applications (qui devaient être remplacées) sont obsolètes et fragiles.

Le projet RSP est un système piloté par un groupement Unilog/IBM (qui en avait obtenu le marché en 2004 pour 20 millions d'euros) pour refondre le système de recouvrement⁽⁴⁾ des impôts des particuliers et des sociétés en France.

(1) Selon le n° 4 du magazine *citizen-e* ce départ serait à rapprocher, d'après l'hypothèse la plus répandue, des retards devenus critiques dont la résolution dépendrait de financements supplémentaires.

(2) Le directeur général de la DGCP a annoncé le 26 juin 2006 dernier le versement d'une prime de modernisation de 350 euros pour les agents des trésoreries affectées au projet Hélios ainsi qu'aux tuteurs dans le réseau (environ 3.000 personnes, c'est-à-dire **plus d'un million d'euros**). Pour les syndicats cette prime ne compense pas la détérioration des conditions de travail.

(3) Ce point constituait une des critiques du rapport de l'audit de modernisation sur la procédure de télé-déclaration de l'IR.

(4) Votre rapporteur spécial avait évoqué dans son précédent rapport la création de cette application qui ne figure pas le descriptif du PAP 2007.

Ce système RSP est indispensable à la réforme de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu.

Mais un désaccord serait né entre le groupement et le ministère (confirmé par l'interview de l'ancien directeur du SNC Copernic ⁽¹⁾).

b) Open sources, hardware, gains de productivité et ROI

● L'administration française, et en particulier le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, s'est intéressée aux logiciels libres et ouverts dits *Open sources* dont le principe est la gratuité, à l'opposé, des systèmes « propriétaires » dont les licences sont coûteuses.

Même si le coût d'adaptation à chaque organisation est élevé, le logiciel libre privilégie la mutualisation des savoirs et des savoirs faire (communauté de développeurs) et se caractérise également par sa capacité d'évolution permanente.

En février 2006, le plus gros contrat de logiciels libres dans le monde ⁽²⁾ a été signé par quatre grandes directions, dont la DGI et la DGCP, du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, afin de diminuer par dix le coût de support et la maintenance.

Malgré ces annonces, votre Rapporteur spécial note que le Bilan social 2005 du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie indique que « *les systèmes d'exploitation sur les postes clients* » tournent à l'aide « *de solutions très orienté Windows, avec des versions très différentes qui vont de Windows 95 à la version XP. L'usage de Linux reste très marginal* ». Compte tenu du coût des licences et de l'importance du parc informatique du ministère (210.000 postes de travail), **votre Rapporteur spécial regrette que ne soient pas plus répandus le système d'exploitation serveurs Linux et l'openOffice pour la bureautique intégrée.**

● *Hardware*

Votre Rapporteur spécial est frappé par l'absence d'information dans le PAP sur les dépenses *hardware* et par l'exclusion de celles-ci des grands projets informatiques. Il est ainsi indiqué en page 71 du PAP 2007 que les achats de matériel et de renouvellement sont exclus des crédits d'investissements présentés dans le cadre de l'action soutien du programme 156.

En outre, aucune distinction ne semble être faite entre le parc informatique « classique » bureautique et le matériel lié aux gros développements en cours.

Qu'en est-il donc par exemple des dépenses de serveurs (dédiés ou non, doublés ou non), des bus, des interfaces entre applications, des redondances liées à

(1) *Le Monde informatique* du 22 septembre 2006.

(2) *La Tribune* du 2 février 2006.

la sécurisation, des dépenses de réseaux et de leur sécurisation, sans parler des onduleurs et autres?

- Gains de productivité et *ROI*

Deux méthodes sont traditionnellement employées pour apprécier l'intérêt d'un investissement, en l'occurrence informatique, le *ROI* ou « *return on investment* » et le *TCO* « *Total Cost Ownership* » qui permet d'apprécier sur la durée le coût d'un investissement informatique rapproché aux bénéfices.

Si la DGCP a tenté une approche des gains de productivité espérés après l'achèvement du déploiement d'Hélios, cette direction et la DGI, avec l'aide du cabinet Bearing Point ont réalisé une quantification du *ROI* pour l'ensemble du programme Copernic et la période 2001-2009 mais cette étude reste discrète.

Compte tenu de l'ampleur de son sujet, l'audit de modernisation sur la procédure de télé-déclaration n'a pu qu'examiner les études de traitement par des agents de catégorie C de déclaration de revenus 2042. Grâce à la télé-déclaration, sur la base de 7 heures de travail par jour, soit 420 minutes, le temps moyen du traitement d'une déclaration 2052 serait passé de 7mn36 à 7mn. Le temps moyen passé par un agent sur ces différentes missions est estimé à 180 jours sur un total de 220 jours ouvrés. Approximativement le gain de productivité est estimé à 1 ETPT pour 16 000 télé-déclarations. Les 1,98 million de nouveaux télé-déclarants 2006 seraient à l'origine de la suppression 2006 de 124 ETPT.

Cet audit concluait sur l'utilité de disposer d'une analyse particulière des gains de productivité découlant de la mise en place des nouvelles applications du programme Copernic. Il soulignait, en outre, l'importance qui doit être accordée au management du changement, sans lequel une partie des efforts entrepris restera vaine. Votre Rapporteur spécial partage ces conclusions (cf. le Titre VI et le D du Titre VII du présent rapport).

III.– LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007

Les projets annuels de performances 2007 reprennent la présentation 2006, dans leur forme, comme en grande partie dans leur contenu. Les développements sur les actions évoluent imperceptiblement, les phrases sont quasi identiques et il faut beaucoup d'attention pour repérer les évolutions. Il en est de même des développements sur les objectifs et les indicateurs. Votre Rapporteur spécial s'est donc concentré sur les parties réservées à la justification au premier euro et à la justification par action, pour éviter autant qu'il est possible toute répétition et procéder à une tentative d'analyse des demandes en présentant en regard l'actualité des évolutions ou des enjeux.

Seules les chartes de gestion développent la cartographie des budgets opérationnels de programme (BOP) qui constituent les cadres au sein desquels s'effectue concrètement la mise en œuvre des modalités de la loi organique relative aux lois de finances. Votre Rapporteur spécial présente, à la fin de ce rapport, une étude de la mise en place du programme 218 et de ses modalités opérationnelles.

1.– Les demandes de crédits du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*

L'ensemble des crédits demandés pour ce programme s'élève à 8,25 milliards d'euros en autorisation d'engagements (AE) et 8,14 milliards d'euros en crédits de paiement. Les demandes d'autorisations d'engagement sont en baisse de 0,57% alors que les crédits de paiement enregistrent une tendance inverse de même ampleur (+0,56%).

Alors que les ETPT de cette action se montent pour 2007 à 129.083, soit une diminution de 2.458 ETPT, les demandes de crédits pour financer les charges de personnel connaissent une légère hausse de 0,75% ⁽¹⁾.

(1) Ces 0,57% représentent 49,37 millions d'euros soit en rapportant cette somme au coût moyen d'un agent de catégorie B – 34.056 euros/an – environ 1.450 agents...

**ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME *GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT
ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL***

(en euros)

N° et intitulé de l'action/sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
01 Fiscalité des grandes entreprises	45.570.340	8.869.035	54.439.375	45.570.340	8.869.035	54.439.375
02 Fiscalité des PME	1.549.785.745	59.512.930	1.609.298.675	1.549.785.745	59.512.930	1.609.298.675
03 Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	1.704.761.321	74.692.973	1.779.454.294	1.704.761.321	74.692.973	1.779.454.294
04 Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	46.852.407	0	46.852.407	46.852.407	0	46.852.407
05 Gestion financière de l'État hors fiscalité	473.239.684	26.803.263	500.042.947	473.239.684	26.803.263	500.042.947
06 Gestion des pensions	58.263.219	2.651.593	60.914.812	58.263.219	2.491.593	60.754.812
07 Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1.260.740.061	15.100.000	1.275.840.061	1.260.740.061	15.100.000	1.275.840.061
08 Gestion des fonds déposés	72.579.918	0	72.579.918	72.579.918	0	72.579.918
09 Soutien	1.439.694.378	1.414.551.354	2.854.245.732	1.439.694.378	1.298.280.994	2.737.975.372
09-01 Soutien COPERNIC	27.615.191	59.300.000	86.915.191	27.615.191	134.500.000	162.115.191
09-02 Soutien autre que COPERNIC	1.412.079.187	1.355.251.354	2.767.330.541	1.412.079.187	1.163.780.994	2.575.860.181
Total	6.651.487.073	1.602.181.148	8.253.668.221	6.651.487.073	1.485.750.788	8.137.237.861

Source : PAP 2007

Le programme comprend quelques dépenses fiscales et prévoit quelques fonds de concours.

a) Action 01 : Fiscalité des grandes entreprises

Cette action mobilisait théoriquement 932 ETPT en 2006, mais fait l'objet pour 2007 d'une reconfiguration de son périmètre (compréhensible) réaffectant 14,4% des agents de divers supports vers l'action soutien.

Pour 2007 sont donc inscrits 798 ETPT affectés à la direction des grandes entreprises (DGE) et la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI).

La ventilation des effectifs comparée 2006/2007 est la suivante :

Catégorie	ETPT 2006	ETPT 2007	Variation
A+	14	16	+2
A	230	558	+328
B	289	98	-191
C	399	126	-273
Total	932	798	-134

La réaffectation de 464 ETPT de catégories B et C n'explique pas l'augmentation importante (330) des ETPT des catégories A et A+.

Par contre, de manière corollaire, en dépit de cette modification de la répartition des emplois, la demande de crédits pour les dépenses de personnel est inférieure à celle de 2006. Le besoin en crédits de titre 2 est estimé à 45,570 millions d'euros contre 47,475 en 2006, soit une variation à la baisse de 4%.

Les autres crédits demandés pour cette action sont des crédits destinés au fonctionnement de la DGE et de la DVNI. Ils sont estimés à 8,869 millions d'euros tant pour les AE que pour les CP et enregistrent une hausse générale. Cette hausse par rapport à 2006 est de 5% pour les AE et de 10% pour les CP.

Cette action fera l'objet pour les autres dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'attribution d'une partie des dépenses indivises de l'action Soutien.

Votre Rapporteur spécial a réservé à la DGE un développement spécifique infra.

b) Action 02 : Fiscalité des PME

Ne mobilisant plus que 30.374 ETPT en 2007, cette action présente une demande de crédits de fonctionnement de 59,512 millions d'euros (AE comme CP). Elle se classe au 3^{ème} rang du programme pour son poids financier mais au deuxième rang pour ses effectifs.

La ventilation des effectifs comparée entre les exercices 2006 et 2007 est la suivante :

Catégorie	ETPT 2006	ETPT 2007	Variation
A+	489	204	-285
A	8.296	9.309	+1.013
B	10.439	10.960	+521
C	14.393	9.901	-4.492
Total	33.617	30.374	-3.243

Les effectifs de la catégorie A+ diminuent de plus de 58% et ceux de la catégorie C diminuent de plus de 31% et globalement la réduction des ETPT est proche de 10%.

Mais l'année 2007 va bénéficier aux catégories A et B dont les effectifs augmentent respectivement de plus de 12% et d'environ 5%.

La demande de crédits de titre 2 s'élève à 1,549 million d'euros, soit une diminution de 9,6% par rapport aux crédits votés en 2006.

Ces personnels sont affectés :

– à des fonctions de contrôle au sein de la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF), de la direction spécialisée des impôts pour la région Île de France et Paris (DSIP) et de l'ensemble des directions interrégionales de contrôle fiscal (DIRCOFI) ;

– pour l'essentiel à des fonctions opérationnelles des directions des services fiscaux chargés de la gestion et du contrôle des PME : personnels des nouveaux services des impôts des entreprises (SIE créés par la loi de finances rectificative pour 2005), les inspections de contrôle et d'expertise (ICE), les brigades départementales de vérification (BDV) et les conservatoires des hypothèques ⁽¹⁾.

Les demandes de crédits de titre 3 pour 2007 sont destinées à financer :

– les coûts de fonctionnement de la DNEF, la DSIP et des DIRCOFI pour plus de 40% ;

– les dépenses de remises diverses (ventes de timbres) pour près de 40% ainsi que les dépenses d'affranchissement informatiques pour 17%.

Votre Rapporteur spécial est quelque peu dubitatif. Le PAP 2007 présentait pour ce programme des demandes pour des dépenses de frais d'affranchissement informatiques pléthoriques à l'exception de cette action. Dans d'autres actions, soit ces dépenses ont disparu, soit leur estimation s'est effondrée. La question pourrait être la suivante : ces dépenses d'affranchissement ne serviraient-elles pas de variables d'ajustement ?

Les autres dépenses tant de fonctionnement que d'investissement sont considérées comme des dépenses indivises qui seront re-ventilées *a posteriori*.

• Cette action a pour finalité d'assurer l'assiette et le contrôle des impôts d'État et locaux dus par les PME et le recouvrement des impôts d'État. Elle est également chargée de faciliter la création des PME et leurs démarches. Plus de 3,8 ⁽²⁾ millions d'entreprises sont imposées, soit aux bénéfices commerciaux ou à l'impôt sur les sociétés, soit aux bénéfices non commerciaux ou enfin aux bénéfices agricoles. 3,6 millions d'entre elles sont imposables à la TVA (régime

(1) Les ouvriers du SDNC – Service de la documentation nationale du cadastre) mentionnés dans le PAP 2006 sont perdus pour cette action en 2007 mais on les retrouve au sein de l'action 03.

(2) Dont 3,355 millions relevant du régime réel de TVA.

réel normal, régime simplifié, régime micro, régime simplifié agricole). Les situations et les cas sont donc complexes et multiples.

Pour offrir un interlocuteur fiscal unique « de proximité » à toutes les PME il a été procédé à un rapprochement progressif des centres et des recettes des impôts et les nouvelles structures sont dénommées « Service des impôts des entreprises » (SIE) depuis la loi de finances rectificative pour 2005.

Par ailleurs, une expérimentation de pôles de compétence pour certaines tâches spécialisées (enregistrement des actes, recouvrement forcé, contrôle et expertise) a été conduite avec succès et, à la suite des décisions d'un comité technique paritaire ministériel en juillet 2005, le principe de la généralisation de ces pôles a été adopté.

Grâce aux applications déployées du système d'information Copernic, les PME bénéficient, depuis février 2005, de services dématérialisés : consultation en ligne du compte fiscal, télépaiement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires. Au cours du premier semestre 2006, 3.854 PME auraient adhéré à la consultation de leur compte fiscal en ligne, ce qui porte leur nombre à 6.284. Le nombre de nouvelles adhésions au cours du 1^{er} semestre au service de télépaiement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires serait de 2.337 PME.

En augmentation constante, le taux de télé-déclaration de la TVA (TéléTVA) est passé de 141.809 PME à fin décembre 2005 à 291.308 entreprises au 30 juin 2006. Les espérances d'adhésion 2006 du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie sont satisfaites y compris de la part d'entrepreneurs individuels ⁽¹⁾. Le taux de pénétration est donc de 8,86%. Mais il faut rappeler que depuis le 1^{er} janvier 2006 l'obligation de télé-déclarer et de télépayer a été étendue aux entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 1,5 million d'euros HT contre 15 millions auparavant. On retiendra que désormais les demandes de remboursement de TVA peuvent être télé-transmises sur TéléTVA.

Votre Rapporteur spécial signalait l'année passée que les PME protestaient contre l'abaissement du seuil de l'obligation de télé-règlement de la TVA en raison du coût du certificat électronique. **Des aménagements ont été apportés pour permettre aux entrepreneurs individuels d'utiliser la certification de la procédure de Télé-IR. Pour les autres PME, des propositions de certificats professionnels gratuits sont à l'étude.**

Afin de faciliter les démarches des PME, qui constituent un public d'usagers divers dont le besoin en explication et en soutien est plus important que pour les grandes entreprises, le programme « *Pour vous faciliter l'impôt* » s'est également engagé vis-à-vis d'elles. Depuis 2004 les entreprises en création reçoivent une lettre d'accueil et un « livret fiscal du créateur d'entreprise ». Les

(1) Fin 2005 les entrepreneurs individuels pourront utiliser le certificat numérique qui leur sera délivré gratuitement par la DGI dans le cadre de la procédure de TéléIR pour effectuer leurs déclarations de TVA.

PME pourront également faire l'objet d'un contrôle fiscal sur demande et sur un point particulier.

Le contrôle fiscal des PME s'est organisé au sein de plans interrégionaux de contrôle fiscal (PICF) sur la base d'une coopération renforcée entre services contrôleurs afin d'améliorer la qualité de la chaîne de contrôle fiscal externe. Les contrôles sont orientés vers la lutte contre la grande fraude et l'économie souterraine.

Si les actions à caractère répressif sont en augmentation de 16,4% à 21,4%, les données transmises à votre Rapporteur spécial et relatives aux droits rappelés sont vagues.

Extrait du Rapport spécial 2006
Gestion et contrôle des finances publiques

« Si les droits rappelés ont progressé entre 2002 et 2004 à l'échelon local comme à l'échelon interrégional avec des hausses respectives de 6% et 5,2%, ... ».

Données transmises pour le PLF 2007 :

« Les droits rappelés ont progressé entre 2002 et 2005 aussi bien à l'échelon local (DSF) qu'à l'échelon interrégional (DIRCOFI) avec des hausses respectives de 6,6% et 4%, traduisant la finalité budgétaire du contrôle fiscal ».

Les informations relatives au contrôle fiscal des PME restent pauvres.

Enfin, les modalités de déroulement de la procédure de contrôle fiscal à la demande n'ayant été définies qu'en mars 2006, un premier bilan ne peut encore être dressé.

• Le second volet de cette action relative aux PME concerne la tenue d'un fichier des formalités immobilières rendu possible grâce à l'application Fidji qui a permis la réalisation de gains de productivité importants. 1.300 suppressions d'ETPT ont été rendues possibles sur la période 2002-2005. La scannérisation du fichier papier existant depuis 1956 est achevée et la numérisation des actes déposés depuis 50 ans devrait l'être en septembre 2007.

L'application Télé-@ctes permet les échanges dématérialisés avec la base Fidji. Elle est en cours de généralisation dans les conservations des hypothèques.

La Cour des comptes s'est intéressée au cours du 1^{er} trimestre 2006 à l'activité des conservations des hypothèques. Si elle reconnaît les efforts de modernisation, grâce à Fidji et Télé@actes technologique, menés dans cette structure, elle constate que le « réseau des 354 conservations est resté en l'état avec des situations de sous-emploi manifestes ». « Des marges d'économies subsistent ». La Cour incite à rechercher des synergies avec le cadastre et les centres des impôts de la DGI. Elle invite également à la réforme du statut des conservateurs des hypothèques dont certains aspects constitueraient un frein à la

modernisation du réseau et ne seraient pas conformes à la loi organique relative aux lois de finances.

c) Action 03 : Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale

Cette action disposerait en 2007 de 36.546 agents ETPT (contre 38.594 dans le PAP 2006) dont 24.179 relevant de la direction générale des Impôts et 12.367 de la direction générale de la comptabilité publique pour le recouvrement.

La ventilation des effectifs comparée entre les exercices 2006 et 2007 est la suivante :

	ETPT 2006	ETPT 2007	Variation
A+	377	24	-353
A	8.407	4.758	-3.649
B	12.830	12.037	-793
C	16.980	19.727	+2.747
Total	38.594	36.546	-2.048

Elle présente la particularité d'être la seule action qui voit le nombre de représentants des catégories A+, A et B s'effondrer, la catégorie C disposant de 2.747 agents ETPT de renfort.

Les agents relevant de la DGI diminuent de 1.155 ETPT (24.179 - 25.334 ETPT 2006) et ceux de la DGCP de 893 ETPT (12 367 - 13.260 ETPT 2006).

Elle a besoin, pour financer ses charges de personnel, de 1.704,76 millions d'euros. Cette demande est légèrement inférieure à celle pour 2006 (1.714,32 millions d'euros), sous l'effet de l'importante diminution du nombre d'ETPT (-5,3%). La forte redistribution entre les catégories au profit de la C dont la rémunération est la plus faible aurait pu avoir un impact plus significatif sur la baisse des charges de personnel. Il se limite à 0,56%.

Le PAP 2007 consacre une pleine page à l'affectation des agents de cette action au sein des structures de la DGI et de la DGCP. En quelques mots, les agents de la DGI appartiennent à plusieurs structures de contrôle de la fiscalité des particuliers, dont la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF), du SNC impôts service (CIS) et du service de la documentation nationale du cadastre (SDNC). Les agents de la DGCP relèvent quant à eux de structures qui s'apprécient « *au regard de l'organisation du recouvrement des impôts sur rôles au sein du réseau du Trésor Public* », c'est-à-dire au sein des différents échelons de trésoreries (générales, départementales, spécialisées).

En termes d'effectifs, c'est la plus importante action de ce programme. Toutefois votre Rapporteur spécial regrette que les causes des importantes réductions de personnel de cette action ne soient explicitées quelle qu'en soit la nature.

La demande de crédits de fonctionnement de cette action a été chiffrée à 74,69 millions d'euros en AE comme en CP. Ces sommes sont appelées à couvrir les frais de fonctionnement de trois structures de la DGI (DNVSE, CIS, SDNC) pour 7,7 millions. Elles permettront la couverture des dépenses d'affranchissement informatique de la DGI et de la DGCP estimées à 58,99 millions d'euros⁽¹⁾, et pour la DGCP 8 millions sont destinés à couvrir les frais d'huissiers de justice.

1,03 million d'euros de fonds de concours rémunérant diverses prestations fournies par la DGI pourraient être rattachés en 2007 à cette action.

Les autres dépenses de fonctionnement et d'investissement sont considérées comme indivises et relèvent de la ventilation analytique.

Cette action⁽²⁾ a pour finalité l'assiette, le recouvrement et le contrôle des impôts et recettes fiscales des particuliers tout en facilitant leurs démarches auprès des administrations fiscales et en optimisant le coût de gestion de ces recettes.

Elle intervient dans le cadre du programme « Pour vous faciliter l'impôt » et s'appuie sur la modernisation et la rationalisation de son principal système d'information (Copernic) et de ses structures organisationnelles afin d'offrir un interlocuteur fiscal unique aux particuliers tout en maintenant des accueils multicanaux. Elle symbolise l'essor électronique de l'administration française, bien que voilé par les déboires passagers des télé-déclarants 2005. Elle s'est distinguée en 2006 par le lancement de la campagne nationale de déclaration pré-remplie papier et Internet.

La poursuite de la modernisation du service rendu aux usagers a emprunté de nouvelles voies en 2006 :

– l'expérimentation d'un numéro de téléphone unique dans le département de l'Ain et, dans trois départements, d'une adresse Internet unique pour contacter les services des impôts et du Trésor Public ;

– l'élaboration d'un programme de rapprochement immobilier, dans 230 hôtels des finances, des services de deux réseaux en milieu urbain ;

– parallèlement, quand ce rapprochement immobilier n'est pas possible, l'expérimentation, au sein de 200 sites « accueil finances » d'un point d'entrée unique pour les particuliers.

(1) *Votre Rapporteur spécial, comme pour l'année précédente, manifeste une certaine réserve devant l'affichage ou l'absence d'affichage de dépenses d'affranchissement informatique. Le développement sur les crédits de l'action « Soutien » laissent entendre que seuls les frais de cette nature propres à la DGCP sont directement imputés sur les actions (page 70).*

(2) *PAP pages 26 et 27.*

Le contrôle fiscal des particuliers

Cette action développe une activité diversifiée de contrôle qui se concentre sur les dossiers à forts enjeux (patrimoines et revenus les plus importants).

Le nombre de contrôles fiscaux relatifs à la situation fiscale personnelle (ESFP), en 2005, est de 4.959, en légère baisse par rapport à 2004 (- 3%). Le montant des droits rappelés s'est élevé à 524 millions d'euros (- 11,9% rapport à 2004).

À l'issue du 1^{er} semestre 2006 le nombre d'ESFP terminés atteint 2.212, pour 246 millions de droits rappelés.

Le nombre d'articles d'impôt sur le revenu rectifiés à la suite d'un contrôle de particuliers « sur pièces » en 2005, atteint 1,3 million, en augmentation sensible de 26,7 % par rapport à 2004, en raison de la mise en œuvre pour la première année de la relance amiable qui a provoqué une anticipation mécanique de cette activité de contrôle.

Le montant des droits rappelés s'élève à 1,5 milliard d'euros (en progression de 9% par rapport à 2004) pour 231 millions d'euros de pénalités (-4,9 % par rapport à 2004) ⁽¹⁾.

La part du contrôle des dossiers à fort enjeu (DFE) dans les résultats du contrôle « sur pièces » est stable. Il représente 180 millions d'euros pour 2,5% des articles émis ⁽²⁾. Même si la moyenne des droits rappelés par article à l'occasion d'un DFE diminue (5.382 euros en 2005 contre 6.540 euros en 2004), elle reste près de cinq fois supérieure à l'article moyen rappelé en impôt sur le revenu (1.180euros) pour l'ensemble des redevables.

Le contrôle sur place est réservé de fait pour les entreprises et ses représentants.

En matière précontentieuse, pour les particuliers, les précisions suivantes ont été apportées à votre Rapporteur spécial :

1) les lettres comminatoires ou relances amiables sont considérées comme un succès car elles ont permis en 2005 de recouvrer plus de 73 millions d'euros (plus du tiers des lettres envoyées ayant été suivies d'un paiement total ou partiel de la créance). Cette tendance se confirmerait en 2006 avec 99 millions d'euros recouverts. Cette procédure connaît un succès identique dans le domaine de la relance redevance audiovisuelle ;

2) les relances téléphoniques ont été expérimentées en 2005 dans quelques départements. Elles supposent de recueillir le numéro de téléphone du contribuable. En 2006, des expérimentations plus larges sont conduites dans une quarantaine de trésoreries. Elles seront encore développées lors de la campagne de déclaration de revenus 2006. Elles visent également le respect des échéanciers de paiement ;

3) la phase comminatoire à laquelle participe l'huissier de justice est désormais préalable à la saisie.

Alors que les commissions départementales sont essentiellement saisies par les entreprises, les particuliers peuvent saisir les conciliateurs fiscaux. 66.360 demandes ont été reçues en 2005 contre 30.000 en 2004. 37,5% des dossiers de particuliers ont débouché sur une décision favorable à l'usager, le taux de réponse dans les 30 jours continuant à s'améliorer (78%).

L'activité du Médiateur du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie a effectivement connu une forte hausse en 2005 et les demandes de médiation recevables ont augmenté de 16% par rapport à 2004. Alors que la presse ⁽³⁾ indiquait au cours du printemps que les réclamations avaient essentiellement portées sur l'impôt et son règlement, les indications apportées à votre Rapporteur spécial insistaient sur le rôle d'émetteur de propositions du Médiateur.

(1) Dans le cadre de la relance amiable, il n'y a pas d'application d'intérêt de retard.

(2) Soit environ 32.500 articles émis.

(3) Les Échos du 5 avril 2006.

Enfin, cette action abrite les activités cadastrales de la direction générale des Impôts.

d) Action 04 : Fiscalité des marchandises et des moyens de transport

Avec 784 ETPT appartenant à la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI), cette action n'a aucune dépense en propre sur les titres 3 et 5. Elle mobilise environ 4% des effectifs de la DGDDI qui est essentiellement active au sein de la mission « Développement et régulation économiques ».

C'est la seule action dont le nombre d'ETPT reste inchangé, sans variation de la répartition entre catégories d'agents.

La ventilation des effectifs est la suivante :

	ETPT 2006	ETPT 2007	Variation
A+	43	43	0
A	59	59	0
B	318	318	0
C	364	364	0
Total	784	784	0

En revanche, votre Rapporteur spécial s'étonne que la rémunération globale de ces agents soit en baisse. 50,092 millions d'euros étaient demandés en 2006 pour ces 784 alors qu'en 2007 la demande se contracte à 46,852 millions, soit 3,24 millions (-6,5%). Sur la base du coût moyen d'un agent de catégorie B, la réduction des ETPT sur ce programme devrait dépasser les 10%.⁽¹⁾

Votre Rapporteur spécial estime que quelques précisions auraient pu être apportées dans le PAP 2007.

La DGDDI a fait l'objet d'une réforme qui visait à regrouper au niveau interrégional le pilotage stratégique et la gestion administrative. Les services opérationnels rattachés aux directions régionales relèvent désormais de deux branches d'activité : commerciale et surveillance. La DGDDI compte également quatre services à compétence fonctionnelle exerçant au plan national.

Les services relevant des opérations commerciales sont chargés de recevoir et contrôler les déclarations en douane et de percevoir les droits et taxes des contributions indirectes. Ils sont organisés en :

- 275 bureaux des douanes dont certains spécialisés (raffineries de pétroles et dépôts pétroliers) ;

- le réseau des services chargés des contributions indirectes dont 67 recettes locales et 60 centres de viticulture.

(1) PAP 2007 page 47 - Votre Rapporteur spécial n'a pas fait le calcul à l'inverse.

La rationalisation des méthodes de gestion a essentiellement porté sur le volet « contrôle » (ré-ingénierie des métaux précieux⁽¹⁾ et développement du projet DELTA informatisant la chaîne de dédouanement).

Cette réforme a été achevée fin décembre 2004. Aussi votre Rapporteur spécial attendait des réponses du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie quelques précisions sur le schéma de restructuration des services douaniers qualifié par le directeur régional de la DGDDI du Tarn de « *dernière étape du processus de modernisation en profondeur de la douane française* ». Il est surprenant que votre Rapporteur spécial n'obtienne des précisions que par le biais de la presse, selon laquelle le dédouanement serait réalisé par Internet et les fonctions comptables centralisées ce qui supposerait la fermeture de divers services. Même, si compte tenu des difficiles négociations, la réforme ne serait lancée qu'expérimentalement en 2007.

Le PAP *Gestion et contrôle des finances publiques* (pages 27/28) détaille l'activité comptable de la DGDDI. Cette activité est caractérisée par une grande variété de droits et taxes (produits pétroliers, tabacs, alcools, droits de douane, TVA sur les importations et les produits pétroliers, droits annuels de francisation des navires, taxes générales sur les activités polluantes, octroi de mer, etc.) dont les bénéficiaires sont également variés.

Suivant le mouvement initié par d'autres administrations du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, la DGDDI a présenté, début 2005, dans une « *Charte Marianne* », les engagements de la Douane vis-à-vis de ses « usagers ». Ce document est disponible en langues française, anglaise et espagnole.

La DGDDI s'est dotée d'un contrat pluri-annuel de performance 2006-2008 qui déclinent un certain nombre d'indicateurs dont de la satisfaction dépendra le montant de la prime d'intéressement collectif versée à ses agents.

e) Action 05 : Gestion financière de l'État hors fiscalité

Cette action mobilise 8.959 agents ETPT qui exercent quatre métiers au sein de la direction générale de la Comptabilité Publique et en exerceront un cinquième lors du transfert de la mission domaniale de la Direction générale des Impôts à la DGCP. Le service des domaines est en effet devenu France Domaine et fera partie à compter du 1^{er} janvier 2007 du réseau de la DGCP.

Mais il s'agit d'un transfert inter-directionnel et non d'une action à une autre action. L'augmentation des effectifs de cette action n'est donc pas explicitée.

(1) Cf. rapport spécial Assemblée nationale n° 1863 annexe 20 – M. Carcenac – PLF 2005 – Services financiers, Monnaies et médailles p. 107.

La ventilation comparée des effectifs 2006/2007 est la suivante :

Catégorie	ETPT 2006	ETPT 2007	Variation
A+	168	184	+ 16
A	1.476	2.136	+ 660
B	3.179	3.099	- 80
C	4.028	3.450	- 488
Total	8.851	8.959	108

En effet, les effectifs de la DGCP de cette action sont dédiés :

- 1) au recouvrement de recettes non fiscales de l'État ;
- 2) aux dépenses de l'État ;
- 3) à la comptabilité de l'État ;
- 4) aux prestations d'expertise économique et financière.

Ils augmentent globalement de 188 ETPT dont (du fait de la réduction sur le recouvrement) 190 pour la comptabilité de l'État et 44 pour les prestations d'études.

Les catégories A et A+ profitent du renforcement de ces métiers au détriment des catégories B et C. Alors que la hausse des effectifs est de 1,2%, la demande de crédits pour les charges de personnel connaît une croissance de plus de 6% (473,24millions d'euros contre 445,33 millions en 2006).

Cette action est chargée :

- du recouvrement des amendes et des condamnations pécuniaires, d'une part, et des produits divers du budget de l'État, d'autre part. Une réorganisation en profondeur a conduit à la création d'un poste spécialisé dans chaque département pour la gestion des procédures de poursuites. Ces postes reçoivent l'appui d'un centre « amendes service » qui gère les contacts à distance avec les redevables. Un centre dédié au recouvrement des amendes forfaitaires majorées consécutives au contrôle automatisé des infractions à la sécurité routière a ouvert à Rennes alors que l'encaissement des chèques est centralisé dans les trois centres d'encaissement du Trésor Public. Tout comme le paiement des amendes, ces centres ont fait l'objet d'un audit de modernisation dont les conclusions ont été rendues en avril 2006 ;

- du règlement des dépenses centrales et déconcentrées de l'État tout en veillant à la sécurité et à la régularité de ces opérations par le biais de mission de contrôle.

Les produits de l'État hors fiscalité sont d'une grande diversité par nature et ont représenté en 2005 16,575 millions d'euros, soit plus de 5,16% des recettes de l'État.

Cette action est également chargée de la tenue de la comptabilité de l'État (tenue comptable des flux financiers, production d'informations). La loi organique relative aux lois de finances impose la rénovation de la fonction comptable de l'État. La réorganisation du réseau comptable se met en place avec les services du contrôle budgétaire et comptable ministériels (CBCM) et la redéfinition de la fonction comptable au sein des trésoreries générales.

Elle constitue une priorité dans la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (certification des comptes 2006 de l'État par la Cour des comptes) et porte ses efforts depuis 2006 à la montée en puissance des dispositifs de contrôle comptable interne et, à la mise en place, au sein de chaque ministère de contrôleurs budgétaires et de comptables ministériels. Bien que cette application informatique ne soit pas incluse dans la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* mais ait été attribuée à la mission *Stratégie économique et pilotage des finances publiques*, cette action est également intéressée par la réussite de « Palier 2006 » (après l'abandon d'Accord) auquel devrait succéder « Chorus ». Elle dispose toutefois d'une panoplie de moyens (qui doivent faire l'objet de diverses maintenances évolutives et correctives) dont :

- l'Infocentre national sur la dépense et les informations associées (INDIA), synthétisant et valorisant les données chiffrées relatives aux dépenses centrales et déconcentrées de l'État, qui fera usage en 2006 d'infocentre pour l'application Palier 2006 ;

- un progiciel ASTER de gestion de comptes et de tenue de comptabilité dans le cadre des relations de coopération de la France avec des États étrangers, également utilisé par le réseau de Trésoreries auprès des ambassades de France ;

- une application de suivi des comptabilités des ordonnateurs de l'État utilisée par la Paierie générale du trésor, l'Agence centrale comptable du Trésor et la Trésorerie générale pour l'Étranger ;

- une application Nouvelle dépense locale (NDL) qui permet de suivre l'exécution de la dépense au niveau local. À l'exception de ceux des territoires d'Outre-Mer, tous les ordonnateurs civils et militaires utilisent cette application ;

- une application (PEZ) qui assure le paiement des pensions et le suivi des pensionnés et qui doit être révisée pour permettre une gestion unifiée des pensions de l'État.

La large palette de prestations de service réalisées par le Trésor public fait également partie de cette action.

Enfin, à compter du 1^{er} janvier 2007, cette action sera chargée d'améliorer et de « dynamiser » la gestion du patrimoine immobilier de l'État, rôle confié au nouveau service France Domaine issu de l'ancien service des domaines. La gestion immobilière du patrimoine de l'État et des établissements publics a fait, en effet, l'objet d'une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de votre commission des Finances ⁽¹⁾. Le constat, insatisfaisant, a débouché sur la décision de transférer en janvier 2007 le service des Domaines de la direction générale des Impôts à la direction générale de la Comptabilité publique dans l'objectif de donner une dimension active à ses missions et ne plus le limiter aux fonctions d'évaluateur de biens et de notaire de l'État. Ce transfert d'une direction à l'autre est sans incidence sur l'implantation des services et ses différents aspects (ressources humaines, cadre juridique, etc.) ont fait l'objet d'une concertation et d'action de communication auprès des personnels.

Un compte d'affectation spéciale, dont la création a été adoptée dans le cadre de la loi de finances 2006, est appelé à retracer toutes les opérations de cessions et de dépenses réalisées par les administrations en matière immobilière. Il fixe des objectifs et des indicateurs pour l'activité du service des Domaines qui devrait fournir au moins 100 propositions de cession et enregistrer 400 millions d'euros de cession en 2006.

Les priorités pour 2007 du service France Domaine sont détaillées dans le programme *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* (analysé dans le rapport spécial de M. Georges Tron, rapport n° 3363, annexe 13).

Ce déploiement de maîtrises pour assurer la « *Gestion financière de l'État hors fiscalité* » consommerait en 2007 26,803 millions d'euros de titre 3 en AE et CP (contre 22,75 millions pour 2006) qui seraient répartis entre les dépenses de fonctionnement de la direction nationale d'Intervention domaniale (DNID) pour 2,9 millions d'euros et les dépenses purement domaniales de cette direction et d'autres services fiscaux pour un montant de 0,76 million d'euros.

Sont également compris 7,1 millions d'euros pour frais d'affranchissement informatique (en hausse par rapport à 2006 5,25 millions) et 16 millions d'euros pour frais d'huissiers de justice dont la consommation serait légèrement en baisse.

Les autres dépenses de fonctionnement et d'investissement sont considérées comme des dépenses indivises inscrites dans l'action 09 *Soutien*.

f) Action 06 : Gestion des pensions

Avec 1.131 ETPT (contre 1.125 en 2006) ventilés au sein du service d'administration centrale des Pensions, de 27 centres régionaux des pensions et d'autres structures de la direction générale de la Comptabilité publique, cette

(1) Rapport d'information n° 2457 présenté par M. Georges Tron – juillet 2005. Voir aussi le rapport de suivi 2006 n° 2926.

action connaît une modeste augmentation de ces effectifs par rapport à 2006 (+ 6 ETPT soit 0,5%).

En effet, les dossiers de pensions de retraite à traiter sont en augmentation (de 3,88 millions de dossiers en 2005 à plus de quatre en 2006). Par ailleurs, le service des Pensions est chargé de mettre en place le compte individuel de retraite (CIR) découlant de l'application de la réforme des retraites de 2003 qui se matérialisera par l'envoi aux assurés de documents officiels inter-régimes de retraite. Cette nouvelle mission et la croissance des départs en retraite obligent le service des Pensions à augmenter le nombre de ses ETPT de 7 unités ⁽¹⁾.

Le service des Pensions travaille à l'amélioration de la qualité de l'accueil et à la satisfaction des demandes d'information des retraités et futurs retraités toujours plus nombreuses.

Une mission de ré-ingénierie du service des Pensions avait été lancée fin 2004 et la majorité de ses propositions ont été mises en œuvre fin juin 2006. Celles-ci portent sur la simplification des mises en paiement, la planification des envois des titres de pensions de manière à lisser la gestion de l'accueil téléphonique, la mise en place d'un contrôle différencié et la prise en charge d'un rôle de « tête de réseau » auprès des services des pensions des autres ministères en liaison avec la direction générale de l'Administration et de la fonction publique et la direction du Budget.

Le chantier de dématérialisation des échanges entre le service des Pensions et les CRP est achevé et permet une transmission électronique des documents de mise en paiement ainsi que la dématérialisation totale des dossiers des pensionnés (application GEIDE).

Un schéma directeur informatique a permis le regroupement progressif des exploitations PEZ ⁽²⁾ sur un seul site, le département informatique de Dijon, bien que quelques tâches demeurent éclatées (pour des raisons techniques) en 13 exploitations étanches associées à 13 "inter régions".

L'application PEZ va être rénovée, dans le cadre d'un projet baptisé « Base unique Pensions » pour parvenir à une application orientée métier et d'ergonomie Web avec pour objectifs :

– le regroupement des informations au sein d'un référentiel unique, traité de façon centralisée et en temps réel ;

– un accès aisé à une base de données nationale, favorisant les extractions d'informations et les échanges avec les partenaires nationaux ;

(1) 7 et non 6, les fonctions exercées dans d'autres structures de la DGCP perdant 1 ETPT.

(2) L'application PEZ, mise en œuvre dans les années 80 était implantée à l'origine dans chaque département informatique du Trésor public doté d'un centre régional des Pensions (CRP).

– l'amélioration de l'ergonomie et de l'amplitude de disponibilité transactionnelle pour les utilisateurs ;

– tout en répondant à des impératifs de sécurité, de traçabilité et de *reporting* et en recherchant le maximum de fiabilité et de facilité dans la gestion des maintenances.

Ce projet est découpé en 3 phases dont les livraisons s'échelonnent de 2007 à 2009. Pour 2007, la 1^{ère} phase prévoit la refonte de l'historique des paiements en une base unique ; la deuxième phase consistera en la création d'une base unique de gestion des « pensionnés – pensions » avec réécriture du transactionnel de gestion en technologie Web. En effet, il sera procédé à la migration des programmes de calcul et d'édition sous Unix.

La ventilation comparée 2006/2007 des effectifs de l'action *Gestion des pensions* est la suivante :

Catégorie	ETPT 2006	ETPT 2007	Variation
A+	9	10	+1
A	101	129	+ 28
B	431	448	+17
C	584	544	-40
Total	1.125	1.131	+6

Malgré l'augmentation du nombre d'ETPT de cette action, une redistribution importante remanie la structure de ses personnels au profit des catégories A et B, au « détrimement » de la C.

Ce phénomène n'explique pas pourquoi, contrairement à ce qui est observé dans les autres actions, l'augmentation des EPTP (même modeste) combinée à une redistribution au profit de catégories ayant une rémunération supérieure, la demande de crédits de personnel est inférieure de quelques dizaines de milliers d'euros à celle de 2006 (58.263.219 pour 2007 contre 58.269.409 pour 2007).

Les demandes d'autres crédits sont en forte baisse pour 2007 (2,65 millions d'euros contre 7,74 en 2006) en AE comme en CP (2,49 contre 7,74).

Les dépenses de fonctionnement sont estimées à 2,24 millions d'euros en AE et 2,08 en CP. Elles comprennent :

– les dépenses de fonctionnement courant du service des pensions (0,94 million d'euros) identiques à celles de 2006 ;

– les charges immobilières et frais de locaux pour 0,96 million d'euros dont presque 90% sont consacrées à l'expérimentation des loyers budgétaires sur l'immeuble du service des Pensions de Nantes. En 2006, ce montant était estimé à 0,587 million.

- des dépenses d'entretien de matériels et de logiciels informatiques spécifiques pour 0,18 million d'euros.

Votre Rapporteur spécial remarque que les importantes dépenses d'affranchissement informatiques estimées à 6 millions d'euros en 2006 ont totalement disparu !

Cette action comprend des dépenses d'intervention pour 410.000 euros qui correspondent à une subvention de fonctionnement destinée au groupement d'intérêt public GIP « *Info retraite* » chargé depuis juin 2004 de coordonner la mise en place d'un service d'information sur les droits à la retraite pour tous les assurés des régimes obligatoires. La demande 2006 s'élevait à 220.000 euros, mais il est prévu en 2007 de financer un nouveau régime collecteur inter-régime de carrière (voir supra).

Bien que mineure (en volume de crédits demandés et en personnel), cette action constitue un enjeu majeur de la gestion publique en raison de son impact budgétaire, de ses aspects sociaux (*papy boom*), de la mise en œuvre de la réforme du régime des retraites de 2003 et des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances relatives aux pensions des agents de l'État.

g) Action 07 : Gestion financière du secteur public local hors fiscalité

Mobilisant 26.040 ETPT, essentiellement dans 3.000 trésoreries, dont 540 spécialisées dans le secteur public local, cette action « discrète » (15,5% des AE du programme) nécessiterait 15,1 millions d'euros de Titre 3 en AE et CP (7,1 millions pour frais d'affranchissement et 8 millions d'euros pour frais de justice ⁽¹⁾).

Les dépenses de personnel sont portées pour 2007 à 1,260 million d'euros contre 1,238 en LFI 2006, soit + 1,8%. À l'inverse, les effectifs de cette action sont en réduction de 0,5% (-137 ETPT).

La ventilation comparée 2006/2007 des effectifs est la suivante :

Catégorie	ETPT 2006	ETPT 2007	Variation
A+	31	39	+8
A	4.349	4.540	+ 191
B	8.530	9.360	+830
C	13.267	12.101	-1.166
Total	26.177	26.040	-137

La catégorie C enregistre une perte de 1.116 postes ETPT alors que toutes les autres catégories gagnent en représentation.

(1) On remarquera que le PAP 2006 annonçait 15 millions pour frais d'affranchissement et 8,75 millions d'euros pour frais de justice ; les frais d'affranchissement ont été sensiblement revus à la baisse !

L'esprit de partenariat qui anime cette action est renforcé par la signature progressive de « conventions de service comptable et financier » avec les collectivités concernées.

- Pour améliorer la gestion des recettes non fiscales du secteur public local, le recouvrement forcé des produits est optimisé par la simplification des procédures de saisie des sommes d'argent et la mise en place d'une opposition à tiers détenteur (OTD). Une amélioration des procédures en phase amiable est aussi recherchée en partenariat avec les huissiers de justice. Les encaissements sont progressivement pris en charge par les trois centres d'encaissement du Trésor public pour un traitement de masse.

- Les recherches de marge de progrès pour la gestion des dépenses du secteur public local se portent sur la rationalisation des techniques de contrôle de la dépense (technique du contrôle hiérarchisé de la dépense et technique du contrôle allégé en partenariat). Par ailleurs, la réduction des délais de paiement du comptable est l'un des objectifs de la DGCP par la simplification des pièces, la promotion d'une carte d'achat, la dématérialisation des procédures, etc.

- L'amélioration de la qualité des comptes du secteur public local fait partie des ambitions du contrat pluri-annuel de performance de 2006/2008 de la DGCP. Le Trésor public, en partenariat avec les collectivités sans lesquelles les choses ne peuvent évoluer, se mobilise dans le cadre d'un programme national d'amélioration des comptes qui comporte :

- un indice agrégé de suivi synthétique de la qualité des comptes locaux (indicateur 5.3 du PAP 2007 dont la présentation ne fait pas vraiment sens) ;

- l'identification sur le plan local de marges d'amélioration et la mise en place d'actions correctives ;

- la poursuite de la structuration et du renforcement du contrôle interne dans les recettes des finances).

- Presque 8% des agents de cette action sont affectés aux prestations d'expertises et d'appui au secteur public local. La Cour des comptes s'est intéressé fin 2005 aux conditions dans lesquelles ces prestations étaient exercées et elle a demandé au ministre de l'Économie et des finances de clarifier les conditions d'exercice de la fonction d'expertise et de conseil au secteur public local par la DGCP.

h) Action 08 : Gestion des fonds déposés

Elle assure une double mission en tant que gestionnaire des fonds déposés de manière réglementaire ou obligatoire (DFT) et au titre de préposé de la Caisse des dépôts et consignations. Elle a développé son activité dans le sens de la

promotion de services électroniques et dématérialisés en conformité avec les normes interbancaires.

Sollicitant 1.491 ETPT (-104 par rapport au PAP 2006) répartis dans les trésoreries générales, cette action ne mobilise pour l'exercice 2007, comme pour l'exercice précédent, aucune dépense autre que des dépenses de personnel. Ses dépenses de fonctionnement ou d'investissement sont en effet incluses dans les dépenses de l'action « soutien ».

La ventilation comparée des effectifs 2006/2007 est la suivante :

Catégorie	ETPT 2006	ETPT 2007	Variation
A+	3	3	-
A	222	237	+15
B	607	562	-45
C	763	689	-74
Total	1.595	1.491	104

Les postes de catégories B et C sont en diminution alors que les postes de la catégorie A augmentent ce qui explique sans doute que les dépenses de personnel ne soient qu'en très légèrement en baisse (72,58 millions d'euros contre 72,81 millions en LFI 2006, - 0,3%), alors que les effectifs diminuent de 6,5%.

L'importante diminution des effectifs de cette action répond, en quelque sorte, aux conclusions d'un rapport de la Cour des comptes. Celle-ci a examiné, fin 2005, les conditions dans lesquelles la DGCP exerçait la mission de gestion de l'épargne et des fonds déposés au Trésor public.

Elle a observé que l'évolution des effectifs n'était pas cohérente avec l'évolution du volume d'activités de la DGCP et que les méthodes de pilotage et de contrôle de gestion demandaient à être encore améliorées.

1) La cessation fin 2001 de l'activité de gestion des fonds aux particuliers a entraîné la réaffectation de 1.402 ETP (1.022 pour les trésoreries générales et les recettes des finances et 380 pour des postes non centralisateurs) sans gain net d'effectifs. La DGCP s'est justifiée en mettant en avant la mise en œuvre de l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT).

2) Fin 2003, il a été mis fin à l'activité de distribution des produits d'assurances CNP par le réseau du Trésor public. Le nombre d'agents y participant de manière irrégulière a été évalué à environ 7.000 (ramenés à 410 ETP) et à 300 ceux qui exerçaient cette activité à temps plein. Si 178 agents ont rejoint le réseau créé par la CNP, les autres agents ont été redéployés au niveau local (soit 122 + 410 ETP) sans gain d'effectifs.

La Cour des comptes relevait que le nombre d'agents ETP pour l'activité de préposé de la Caisse des dépôts et consignations était passé de 942 ETP en

2001 à 842 ETP en 2003 (920 ETPT dans la LFI 2006 et 856 dans le PAP 2007) avec des évolutions contrastées dans les départements.

Le rapport au nombre de comptes gérés est donc passé de 207 comptes /agent en 2001 à 158 en 2003 ⁽¹⁾, avec de fortes disparités selon les départements. « *Il est difficile de trouver une corrélation entre la charge de travail effective et les moyens affectés même en tenant compte des spécificités locales et de la nature des clientèles* ». Votre Rapporteur spécial a simplement pu apprendre que les comptables publics, en tant que préposés de la Caisse des dépôts et consignations, géraient au plan local les comptes de l'ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) et qu'il devait interpréter cette information comme la justification de la complexité de la charge de travail...

En ce qui concerne l'activité DFT (dépôts de fonds au Trésor), les effectifs sont passés de 446 ETP en 2001 à 514 en 2002 et 491 pour 2003 (635 ETPT en dans le PAP 2007). La moyenne des comptes est passée de 57 en 2001 à 54/ETP en 2003 ⁽²⁾. Le constat est donc le même que celui émis pour l'activité « préposé de la CDC ».

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que les indicateurs de charge de la DGCP ne sont pas révélateurs d'une charge de travail.

Le contrat pluri-annuel de performance 2006-2008 de la DGCP prend en compte la poursuite de la démarche de la qualité et de la satisfaction de la clientèle. Si le taux de satisfaction de la clientèle fin 2005 est de 7,7/10, l'objectif 2008 est d'atteindre les 8/10. Cet effort est accompagné par un renouvellement et une modernisation des outils (dont la « webisation » d'applications de gestion de comptes bancaires, de banques en ligne et au développement du virement bancaire).

Votre Rapporteur spécial n'a pas reçu de réponse à ses interrogations sur la gestion en mode « lollien » de cette action.

i) Action 09 : Soutien

Pour 2007 l'action « Soutien » rassemble 22.60 ETPT soit 3.094 agents ETPT de plus qu'en 2006. Cette forte augmentation est occasionnée en partie par une affectation de personnes inscrites l'année précédente dans d'autres actions du programme 156 mais dont la nature de l'activité fait l'objet d'une nouvelle analyse.

(1) Ce qui donne pour 2007 59 comptes par ETPT.

(2) Ce qui donne pour 2007 42,3 comptes par ETPT.

La ventilation comparée des effectifs 2006/2007 est la suivante :

Catégorie	ETPT 006	ETPT 2007	Variation
A+	782	1.430	+648
A	5.204	6.773	+1.569
B	5.635	6.106	+471
C	8.245	8.651	+406
Total	19.866	22.960	+ 3.094

Elle ne permet pas de tirer des conclusions certaines. Mais cette action est divisée en deux sous-actions distinctes, l'une *Soutien Copernic*, l'autre *Soutien autre que Copernic*.

L'observation de l'évolution des effectifs de ces deux sous-actions paraît plus pertinente.

La ventilation comparée des effectifs 2006/2007 par sous-action est la suivante :

Catégorie	Sous action <i>Soutien Copernic</i>			Sous action <i>Soutien autre que Copernic</i>		
	ETPT 2006	ETPT 2007	Variation	ETPT 2006	ETPT 2007	Variation
A+	25	21	-4	757	1.409	+652
A	304	266	-38	4.900	6.507	+1.607
B	17	23	+6	5.618	6.083	+465
C	19	40	+21	8.226	8.611	+385
Total	365	350	-15	19.501	22.610	+3.109

On constate que le poids ETPT de la sous-action *Soutien Copernic* est en légère diminution à l'inverse de la sous-action *Soutien autre que Copernic* qui comprend 3.109 ETPT de plus.

Une sous répartition au sein même de ces actions est présentée par le PAP 2007 indiquant le nombre d'ETPT relevant soit de la DGI (17.038 au total), soit de la DGCP (5.922).

Les fonctions des agents de ces directions ne sont pas de même nature.

Pour la DGI, sont recensés les agents qui appartiennent notamment aux services de direction et d'encadrement, aux établissements de formation, aux centres de services informatiques, aux délégations inter-régionales. Le personnel informatique de la DGI comptait à fin 2005 2.029 agents soit environ ⁽¹⁾ 1.930 ETPT, c'est-à-dire environ 11% de l'action *Soutien*.

Pour la DGCP, le personnel compris dans l'action *Soutien* relève des fonctions transversales de son réseau (état-major, audit, ressources humaines, logistique, fonctions de service).

(1) Globalement l'incidence du travail à temps partiel est de 5% (cf. examen des emplois budgétaires et des ETPT) c'est-à-dire pour le personnel informatique de la DGI environ 1.930 ETPT à fin 2005.

Avec une augmentation de plus de 15% de ces effectifs, les demandes de crédits de personnel de cette action sont en hausse. 1.439 millions d'euros sont prévus pour financer ces charges de personnel contre 1.073 en 2006 (+34%). Ces dépenses de personnel représentent 21,65% des dépenses de titre 2 de l'ensemble de ce programme et occupent le 3^{ème} rang alors que l'ensemble des crédits de cette action se monte à 34,58% de la totalité des crédits de ce programme. Il supporte donc l'essentiel des demandes de crédits en matière de fonctionnement et d'investissement.

Les demandes de crédits pour 2007, autres que de titre 2, sont réparties ainsi :

	Titre 3 AE	Titre 5 AE	Titre 6 AE	Total AE	Titre 3 CP	Titre 5 CP	Titre 6 CP	Total CP
Soutien Copernic	5.000.000	54.300.000	0	59.300.000	5.000.000	129.500.000	0	134.500.000
Soutien autre que Copernic	1.172.824.699	182.346.655	80.000	1.355.251.354	1.009.400.994	154.300.000	80.000	1.163.780.994
Total	1.177.824.699	236.646.655	80.000	1.414.551.354	1.014.400.994	283.800.000	80.000	1.298.280.994

L'examen des crédits relatifs à la sous-action *Soutien Copernic* a été présenté dans la partie consacrée aux moyens informatiques (cf. II.- Les moyens transversaux).

Il est toujours aussi difficile pour votre Rapporteur spécial d'approcher les crédits demandés sur l'action Soutien. En effet, le PAP recourt soit à des données chiffrées (ex: pour le montant des loyers budgétaires), soit à des pourcentages (les dépenses diverses études et honoraires représenteraient 3% de la demande totale), soit à des pourcentages partiels (le poste frais de structure représente 41% des dépenses indivises de la DGCP !).

Bien que les crédits demandés soient des crédits indicatifs, construits dans le cadre d'un budget prévisionnel, votre Rapporteur spécial regrette qu'ils ne puissent être mieux appréhendés.

Les dépenses indivises sont articulées autour de quatre thèmes :

- les frais de structure ;
- les dépenses liées à l'accomplissement des missions (en distinguant des frais de maintenances informatiques d'autres dépenses) ;
- les moyens de fonctionnement ;
- les dépenses diverses dont les études ou honoraires ou quelques frais liés à une action sociale.

Il est précisé que les dépenses d'affranchissement informatiques de la DGCP ont pu être directement affectées sur les actions ainsi que les frais de poursuite payés aux huissiers de justice mais ce n'est pas le cas pour l'action *Gestion des Pensions*.

**ESSAI DE RÉPARTITION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT
DE LA SOUS-ACTION SOUTIEN AUTRE QUE COPERNIC**

(en millions d'euros)

	DGI AE	DGI CP	DGCP AE	DGCP CP	Total AE	Total C"P
Dépenses de fonctionnement indivises dont :	608,36	493,00	564,46	516,39	1.172,82	1.009,39
1. Frais de structure dont:
Loyers budgétaires					10,52	10,52
2. Accomplissement des missions						
Coexistence des applications existantes et briques Copernic					81,40	81,40
Autres dépenses relatives aux missions (45%)					527,77	454,22
3. Moyens de fonctionnement (11%)					129,00	111,00
4. Dépenses diverses dont						
a) Divers études (3%)					35,19	30,28
b) Autres dépenses (restaurants, accès handicapés)	4,91	4,91	1,02	1,02	5,93	5,93
Total identifiés					789,81	693,35

Entre 65 et 70% des demandes de crédits de fonctionnement sur cette sous-action paraissent identifiables.

Les dépenses d'investissement

Toutes les dépenses d'investissement du programme *Gestion et contrôle des finances publiques* sont inscrites sur cette action. D'un montant total de 236,65 millions d'euros en AE et 283,80 millions d'euros en CP, elles sont présentées entre immobilisations corporelles et immobilisations incorporelles.

Les demandes de crédits pour la sous-action *Soutien Copernic* ont été approchées plus haut dans le cadre des moyens transversaux.

Pour la sous-action *Soutien autre que Copernic* et hormis les dépenses relatives au programme informatique de la DGCP, Hélios, les crédits demandés sont essentiellement destinés à des dépenses « immobilières ».

(en millions d'euros)

Crédits d'investissement	AE « soutien autre que Copernic »	Hélios	Solde hors Hélios
Autorisations d'engagement	182,34	19,12	163,22
Crédits de paiement	154,30	19,32	134,98

On distingue les dépenses :

– de matériel classées dans les investissements (voiture par exemple) : 43,26 millions d'euros en AE et 37,57 millions en CP ;

– d'investissement informatique qui s'élèvent, hors dépenses Hélios, à 34,97 millions d'euros en AE et 25,59 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial eût aimé en connaître le détail.

– d'investissement immobilier (au sens large) pour 85 millions d'euros en AE et 71,82 millions en CP. Ces dépenses visent à accompagner les réformes de structures du réseau du Trésor public en milieu rural comme en zone urbaine et à rénover certains immeubles afin d'améliorer les conditions de travail (mises aux normes techniques). Ils vont permettre le lancement d'opérations de rénovation importantes (réhabilitation de trésoreries générales), la construction des trésoreries générales de Chambéry et Digne ainsi que le démarrage de la création de 230 hôtels des finances.

Le PAP 2007 accorde un long développement aux crédits contractualisés de la DGI et de la DGCP à la suite de la conclusion, pour chacune d'entre elles, d'un nouveau contrat pluri-annuel de performance sur la période 2006-2008. Mais ce développement ne fait pas l'objet d'une information chiffrée dans le PAP⁽¹⁾. Les engagements respectifs de ces deux directions majeures sont simplement renforcés en étant inscrit dans les annexes du projet de loi de finances pour 2007.

j) Impact du déversement analytique sur le programme Gestion financière et fiscale de l'État et du secteur public local

L'annexe explicative de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques 2007* propose un rapide examen de ventilation des dépenses pour le programme *Gestion financière et fiscale de l'État et du secteur public local*.

(1) Cf. le titre IV de ce rapport : les contrats pluri-annuels de performance de la DGI et de la DGCP.

Après reventilations (internes et/ou externes) les crédits de ce programme se répartissent ainsi :

**VENTILATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT
PAR ACTION**

(en millions d'euros)

Actions	Crédits de paiement pour 2007 (y compris fonds de concours)	Poids dans le programme en %	Crédits après ventilation (y compris fonds de concours)	Poids dans le programme en % après ventilation
01 Fiscalité des grandes entreprises	54,44	0,66	77,17	0,92
02 Fiscalité des PME	1.610,69	19,8	2.577,28	30,56
03 Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	1.780,48	21,86	2.798,48	33,19
04 Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	46,85	0,57	62,01	0,74
05 Gestion financière de l'État hors fiscalité	501,36	6,15	714,12	8,46
06 Gestion des pensions	60,75	0,75	94,81	1,12
07 Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1.279,68	15,71	1.834,45	21,75
08 Gestion des fonds déposés	72,58	0,89	105,04	1,25
09 Soutien	2.738,40	33,61	169,18	2,01
Total programme 156	8.145,25	100,00	8.432,54	100,00

Source : PAP Gestion et contrôle des finances publiques 2007, page 75

A l'exception de l'action *Soutien* qui disparaît, la hiérarchie des actions du programme 156 n'est pas modifiée.

3.- Les dépenses fiscales

Ce programme comporte également les dépenses fiscales suivantes :

DÉPENSES FISCALES DONT L'OBJET PRINCIPAL CONTRIBUE AU PROGRAMME

(en euros)

	Numéro et intitulé de la mesure	Résultat estimé pour 2005	Évaluation pour 2006	Évaluation pour 2007
110211	Réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés.....	30.000.000	30.000.000	30.000.000
110230	Réduction d'impôt pour télédéclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique.....	50.000.000	80.000.000	110.000.000
160302	Déduction forfaitaire de 3% pour la détermination du résultat de l'année d'adhésion à une association agréée.....	5.000.000	5.000.000	5.000.000
700103	Franchise de taxe pour certaines importations dépourvues de caractère commercial effectuées par des personnes physiques ou morales.....	nc	nc	nc

La dépense fiscale effective relative à la télé-déclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique 2006 serait de 73,3 millions d'euros. Les estimations 2006 (sur les revenus 2005) construites sur une base de télé-déclarants plus nombreux étaient de 105 millions d'euros. Celle relative aux déclarations de revenus 2006 est estimée à 110 millions.

Seuls 10% des contribuables ayant télé-déclarés ont répondu « non » à la question : « Auriez-vous effectué votre déclaration de revenus par Internet si aucune réduction d'impôts n'avait été accordée ? »⁽¹⁾.

Alors que l'État, le ministère de l'Économie, en tête, cherche à optimiser la gestion de ses dépenses, parle d'efficience, réduit les effectifs, il dépense injustement et inutilement. Car cette dépense est une source d'inégalité devant l'impôt, la répartition des ordinateurs et de la connexion à Internet n'étant certainement pas uniformes au sein de la population.

Votre Rapporteur spécial souhaitait la suppression de la réduction d'impôt accordée aux télé-déclarants payant par prélèvement ou par voie électronique comme le recommandait l'audit de modernisation sur la procédure de télé-déclaration IR. À défaut, il a voté l'amendement de repli réservant aux seuls primo déclarants Internet de cette dépense onéreuse et injuste.

Intitulé de la mesure	Évaluation pour 2006
Réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés	35.000.000
Réduction d'impôt pour télé-déclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique.....	105.000.000
Exonération des plus-values dégagées par la cession de meubles meublants, d'appareils ménagers et de voitures automobiles	-
Déduction forfaitaire de 3% pour la détermination du résultat de l'année d'adhésion à une association agréée.....	5.000.000
Franchise de taxe pour certaines importations dépourvues de caractère commercial effectuées par des personnes physiques ou morales	nc

4.- Les fonds de concours

Si les fonds de concours estimés pour 2007, 8 millions d'euros, sont inférieurs à ceux de 2006 (9,3 millions d'euros) aucune indication n'est donnée.

Ils sont inscrits sur cinq actions au travers des tableaux récapitulatifs du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

(1) Enquête de juin 2006.

B.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET INDUSTRIELLE

1.– Présentation

Ce programme, qui représente environ 9,2% en AE et 8,6% en CP de l'ensemble de la mission, s'organise autour de trois axes stratégiques :

– la coordination et la convergence des politiques menées par le programme du ministère ;

– l'amélioration de la qualité des services rendus au bénéficiaire, aussi bien des publics externes qu'internes ;

– l'accroissement des résultats au niveau économique, social et environnemental, des activités de gestion des moyens.

Le directeur de la nouvelle Direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP) en est le responsable. Dans la note de présentation qui ouvre les demandes de crédits pour 2007 de ce programme, ce responsable précise que « ...les fournisseurs de ce programme sont très divers, pas toujours dépendants hiérarchiquement du responsable de programme, ce dont il faut tenir compte pour mesurer sa performance ».

Ce programme est structuré en six budgets opérationnels de programme (BOP) :

- État-major et divers ;
- Action sociale, hygiène et sécurité ;
- Communication ;
- Prestations juridiques ;
- Gestion des ressources et modernisation ;
- Actions innovantes.

Ces BOP sont appelés à permettre le fonctionnement de la quasi-totalité de l'administration centrale, c'est-à-dire des cabinets, des services du secrétaire général, de l'agence centrale des achats, du médiateur et du haut fonctionnaire de défense, des corps d'inspection et de contrôle (à l'exception du service du contrôle des dépenses engagées, rattaché au programme *Stratégie économique et financière et réforme de l'État*, de la DPAEP et de la direction des Affaires juridiques ainsi que du service de la communication). Il exerce également des activités de services, transversales et harmonisées, pour l'ensemble des services du ministère en matière d'action sociale, d'hygiène et de sécurité et des prestations immobilières.

C'est un programme spécifique qui couvre indirectement l'ensemble des programmes du ministère et leurs agents en leur apportant appui et support.

Il doit satisfaire un panel d'objectifs divers dont la mesure se fait par des indicateurs composites basés sur des sondages, des questionnaires de satisfaction ou en cours de construction.

Le premier objectif vise à mesurer la résonance du ministère dans le public (*Améliorer l'information des publics et faciliter les relations de l'utilisateur avec l'administration*). Le deuxième cherche à *améliorer la qualité des prestations de conseil et d'audit* (taux de satisfaction de demandeurs de mission ou de consultation, taux de suivi de préconisations du service du Contrôle général économique et financier (CGEFI)). Les deux autres objectifs affichent l'ambition sociale du ministère (3 : *mettre en œuvre une gestion personnalisée des ressources humaines* ; 4 : *développer l'accès des agents du Minéfi à une solution de restauration collective*).

Le dernier vise l'efficacité de la gestion (5 : *maîtriser le coût des fonctions support*) orientée vers les gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats et la maîtrise des dépenses du plateau de base par agent.

Sur différents indicateurs, des efforts sont annoncés pour permettre, à compter de 2008, une homogénéisation des indicateurs sur les fonctions transversales afin de faciliter comparabilité interministérielle.

2.- Les demandes de crédits

843,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 775,12 millions d'euros en crédits de paiement sont sollicités pour financer en 2007 les cinq actions fonctionnelles du programme, soit une augmentation respectivement de 17,5% et 8,6% par rapport à la loi de finances 2006, selon la répartition suivante :

ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET INDUSTRIELLE

(en euros)

N° et intitulé de l'action/sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
01 État-major, médiation et politiques transversales	163.138.489	141.142.696	304.281.185	163.138.489	141.981.579	305.120.068
02 Expertise, audit, évaluation et contrôle	69.029.543	0	69.029.543	69.029.543	0	69.029.543
03 Promotion de l'action du ministère.....	13.151.185	13.390.000	26.541.185	13.151.185	10.450.000	23.601.185
04 Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique	15.815.106	6.340.000	22.155.106	15.815.106	6.340.000	22.155.106
05 Prestations d'appui et support	119.639.211	302.176.693	421.815.904	119.639.211	235.580.693	355.219.904
Total	380.773.534	463.049.389	843.822.923	380.773.534	394.352.272	775.125.806

Source : *Projet annuel de performances p 103*

**ÉVOLUTION DES DEMANDES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
ENTRE LA LFI 2006 ET LE PAP 2007**

(en euros)

N° action	AE		%
	Autres titres LFI 2006	Autres titres PAP 2007	
01	150.749.389	141.142.696	-6,4
02	0	0	-
03	14.607.420	13.390.000	-8,4
04	6.346.101	6.340.000	-0,1
05	188.161.573	302.176.693	+60,5
Total	359.864.483	463.049.389	+28,6

**ÉVOLUTION DES DEMANDES DE CRÉDITS DE PAIEMENT
ENTRE LA LFI 2006 ET LE PAP 2007**

(en euros)

N° action	CP			CP			CP		
	Titre 2 LFI 2006	Titre 2 PAP 2007	%	Autres titres LFI 2006	Autres titres PAP 2007	%	Total LFI 2006	Total PAP 2007	%
01	161.978.097	163.138.489	+0,7	153.329.389	141.981.579	-7,5	315.307.486	305.120.068	-3,3
02	55.609.565	69.029.543	+24,1	0	0	-	55.609.565	69.029.543	+24,1
03	10.005.781	13.151.185	+31,4	13.587.420	10.450.000	-23,1	23.593.201	23.601.185	-0,03
04	14.859.840	15.815.106	+6,4	6.346.101	6.340.000	-0,1	21.205.941	22.155.106	+4,5
05	116.079.616	119.639.211	+3,0	181.706.646	235.580.693	+29,6	297.786.262	355.219.904	+19,3
Total	358.532.899	380.773.534	+6,2	354.969.556	394.352.272	+11,0	713.502.455	775.125.806	+8,6

Les fonds de concours sont estimés à 1,458 million d'euros et se portent sur les actions *Promotion de l'action du ministère* et *Prestations d'appui et de support*. 0,148 million d'euros sont affectés au SIRCOM⁽¹⁾ et 1,3 million à la DPAEP et l'IGPDE⁽²⁾.

a) Action 01 : État-major, médiation et politiques transversales

Cette action, qui regroupe les effectifs des trois cabinets ministériels, de leurs bureaux, du secrétariat général, du médiateur du ministère, du haut fonctionnaire de défense, de l'Agence centrale des achats (SNC) ainsi que d'une partie de la DPAEP, soit 2.298 ETPT (-134), sollicite hors dépenses de personnel, 136,14 millions d'euros en AE et CP sur le titre 3 et 4,26 millions d'euros en AE, portés à 5,09 en CP sur le titre 5. C'est la première action en termes de crédits du programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*.

Les fonctions de politique transversale relatives au pilotage des ressources humaines du ministère, la modernisation de l'organisation et le développement des démarches qualité, les affaires immobilières et budgétaires (en particulier la

(1) SIRCOM : contribution de tiers à la réalisation de campagnes de communication, recettes provenant de la rémunération pour services rendus au titre de certaines prestations de services fournies par la DPMA et la direction de la communication.

(2) IGPDE : Institut de la gestion publique et du développement économique.

synthèse budgétaire) ainsi que les systèmes d'information ont été confiées au Secrétariat général du ministère. La nouvelle direction des Personnels et de l'adaptation à l'environnement professionnel (DPAEP) conserve des fonctions transversales en matière d'action sociale, d'hygiène, de sécurité et de prévention médicale, ainsi que la gestion du personnel des services centraux.

- *Pour les crédits de fonctionnement :*

– Une enveloppe de 6,25 millions d'euros (contre 10,53 en 2006) serait confiée au secrétaire général afin de financer des « actions innovantes contribuant à la modernisation du ministère », lesquelles actions peuvent être soit à vocation directionnelle c'est-à-dire porteuses de réformes d'organisation, soit à vocation horizontale dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme.

Votre Rapporteur spécial ne se départit pas d'une certaine réserve sur ce qu'il considérait, dans son rapport précédent, comme une « pochette surprise ». L'appropriation par les gestionnaires du fonctionnement en mode loi organique relative aux lois de finances explique sans doute la diminution du montant de cette enveloppe dont certains crédits 2006 semblent avoir correspondu à des écritures comptables de transition plutôt qu'à des dépenses effectives.

Ces actions innovantes constituant l'un des cinq budgets opérationnels de ce programme (BOP), votre Rapporteur spécial a l'espoir de trouver dans le premier rapport annuel de performances (RAP), relatif à l'exercice 2006 l'ensemble des informations relatives à celles-ci.

– 129,89 millions d'euros (+12,9%) sont réservés à l'action sociale (restauration : 49,59 millions d'euros ; logement et aides : 23,39 millions d'euros ; vacances/loisirs : 22,89 millions d'euros ; petite enfance dont crèches : 1,06 million d'euros, administration générale et animation du réseau : 11,37 millions d'euros ; divers).

– 20,01 millions d'euros sont destinés à des mesures d'hygiène et de sécurité (en faveur des comités d'hygiène et de sécurité et de la médecine de prévention).

- *Pour les crédits d'investissement :*

4,25 millions d'euros en AE et 5,09 en CP sont destinés à des investissements en matière d'action sociale (restaurants administratifs, centres de vacances, etc.) ;

- *Les dépenses d'opérations financières :*

Une nouvelle rubrique apparaît dans le PAP 2007 du programme 218 relative aux dépenses d'opérations financières pour un montant de 0,74 million d'euros. Elle est liée aux prêts sociaux. Les crédits (fonctionnement, investissement, dépenses financières) relatifs à l'action sociale, l'hygiène et la

sécurité sont gérés dans le cadre d'un budget opérationnel de programme décliné en différents BOP déconcentrés.

Votre Rapporteur spécial, bien qu'il ait conscience que les données annoncées relèvent de l'ordre du prévisionnel, dénonce le schématisme des informations présentées.

b) Action 02 : Expertise, audit, évaluation et contrôle

Cette action ne dispose que de crédits relatifs aux dépenses de personnel : 69,03 millions d'euros pour 574 agents (contre 468) appartenant dans leur grande majorité à la catégorie A+.

Elle rassemble les activités des corps de contrôle et d'inspection du ministère : Inspection générale des Finances, le Contrôle général économique et financier (CGEFI), le Conseil général des Mines et le Conseil général des technologies de l'information. S'y agrège en 2007 le service de contrôle des aides agricoles (CICC) issu de l'ex Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA).

c) Action 03 : Promotion de l'action du ministère

Responsable de la communication interne et externe du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, cette action nécessiterait pour son fonctionnement, hors titre 2, 13,39 millions d'euros en AE (contre 14,6) et 10,45 millions d'euros (contre 13,59) en CP pour 2007. Elle sollicite 203 agents de catégorie A, B et C pour le seul SIRCOM (+44). Elle pourrait disposer en 2006 de 0,15 million d'euros de fonds de concours (contre 5,16 en 2006).

La forte augmentation du nombre des agents de cette action n'est pas justifiée, non plus que la chute des fonds de concours attendus. Les sommes réservées pour les grandes campagnes de communication ont été appréciées à la baisse et leurs orientations ne semblent pas être arrêtées avant la fin de l'année 2006. En effet, dans le contexte d'une année électorale, les actions de communication ministérielle seront plus limitées et engagées plutôt en fin d'exercice. Les actions récurrentes de communication et de publication de documents d'information ont également été appréciées à la baisse (7,87 millions d'euros contre 9,21 millions d'euros).

d) Action 04 : Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique

Cette action, qui mobilise les services juridiques du ministère – la direction des Affaires juridiques (207 ETPT, soit + 4 agents) spécialisée dans les marchés publics, les ressources humaines dans une approche juridique et le suivi contentieux – nécessiterait pour ses dépenses de fonctionnement en 2007 la somme de 6,34 millions d'euros en AE et en CP.

Comme en 2006, ces crédits, à plus de 95%, sont destinés au règlement de dépenses liées aux dossiers contentieux (frais de justice divers dont honoraires et réparations civiles). Ces dépenses étant difficiles à estimer, la demande de crédits est équivalente à la dotation 2006.

0,3 million d'euros a été inscrit pour des prestations d'études juridiques ponctuelles.

e) Action 05 : Prestations d'appui et de support

Cette action nécessite pour l'exécution de ses attributions 1.907 ETPT (contre 1.947 ETPT dans le PAP 2006) essentiellement des catégories B et C, soit 36,7% des effectifs du programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*. La demande de crédits de paiement « autres titres » augmente de 28,9% par rapport au PAP 2006. Il s'agit de l'augmentation la plus forte en valeur et en absolu de ce programme.

Cette action sollicite en particulier pour les dépenses de fonctionnement 226,16 millions d'euros en AE et 216,72 en CP et pour les dépenses d'investissement 72 millions d'euros en AE et 14,85 millions d'euros en CP pour 2007.

Elle est mise en œuvre pour l'essentiel par la direction des Personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP), émanation de l'ex DPAM, direction du Personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA), qui fait office de prestataires de services interne multi métiers.

Dans le cadre de la présente action trois de ses sous-directions assurent pour les services centraux du ministère la fonction logistique, la fonction gestion immobilière et la fonction gestion des ressources informatiques et des réseaux téléphoniques.

Ses dépenses, au regard de ces activités, sont composites. Elles se répartissent en grandes catégories.

- Pour les crédits de fonctionnement :

Ceux-ci sont estimés :

– en autorisations d'engagement à 226,16 millions d'euros contre 174,715 millions dans le PAP 2006 ;

– en crédits de paiement à 216,72 millions d'euros contre 164,345 millions dans le PAP 2006.

Compte tenu de la forte augmentation de ces demandes de crédits votre Rapporteur spécial aurait aimé procéder à une comparaison attentive de cette évolution. Mais la présentation de ces dépenses de fonctionnement a été modifiée et répond aux attributions des sous-directions de la nouvelle DPAEP.

Ces dépenses de fonctionnement sont réparties en cinq catégories :

- les dépenses informatiques et réseau téléphonique ;
- les dépenses courantes liées à l’immobilier des services centraux ;
- les dépenses de logistique ;
- les dépenses de formation ;
- les dépenses diverses.

1) Les dépenses de fonctionnement liées à l’informatique et au réseau téléphonique

Les dépenses de fonctionnement relatives à l’informatique sont en 2007 présentées avec les dépenses de réseau informatique, la sous-direction de l’informatique de la nouvelle DPAEP prenant en charge à compter de 2007 les charges liées au réseau téléphonique afin de regrouper toutes les dépenses des structures chargées de transmettre des données sur réseau.

Dans le tableau ci-dessous, votre Rapporteur spécial a tenté de recomposer la répartition des dépenses de fonctionnement relatives à l’informatique et au réseau téléphonique. Mais ce schéma reste incomplet dans la mesure où la variation des charges liées, par exemple, à la gestion des autocommutateurs, est importante et non justifiée.

Toutefois, il semble que les projets informatiques (à poursuivre ou à lancer) constituent un poste en croissance.

Votre Rapporteur spécial regrette la généralisation excessive des « justifications » plus accentuée que dans les développements consacrés à ces dépenses du PAP 2006. Il s’interroge sur la restriction de la notion de réseau à la téléphonie et l’absence d’évocation des réseaux informatiques et ou de fibres optiques.

**ESSAI DE RÉPARTITION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT
INFORMATIQUE & RÉSEAU DE L'ACTION SOUTIEN**

(en millions d'euros)

		2007		2006		
		AE	CP	AE	CP	% CP
Informatique et réseau téléphone (nouveau)		37,84	35,69	?	?	?
a) Développement de projets informatiques dont :		19,87	16,97	23,26	17,701	-4,2
	1) Poursuite de projets informatiques	4,009	6,707	7,651	6,372	+5,5
	2) Lancement de nouveaux projets	4,236	2,158	2,419	1,723	+25,2
	3) Mise à disposition et maintenance informatique	11,625	8,105	13,190	9,606	-15,7
b) Équipements informatiques :		5,671	6,428	7,440	7,440	-13,7
c) Dépenses téléphoniques dont :		12,3	12,3	?	?	?
	1) Maintenance des autocommutateurs	4,8	4,8	19,141	16,488	
	2) Équipements téléphoniques	1,00	1,00	?	?	
	3) Consommations téléphoniques	6,5	6,5	7,8	7,00	+75,7

2) Les dépenses courantes liées à l'immobilier des services centraux

Ces dépenses sont estimées pour 2007 à 122,03 millions d'euros en AE et 120,54 millions d'euros en CP. Hors impact des loyers budgétaires ces dépenses sont estimées respectivement à 41,353 millions d'euros en AE et CP.

3) Les dépenses liées au fonctionnement des services centraux

Ces dépenses (83,29 millions d'euros en AE et 80,66 en CP) concourent à l'entretien des 466.892 m² occupés par les services centraux du ministère. Elles englobent des dépenses locatives réelles et des dépenses locatives budgétaires afin de sensibiliser les gestionnaires à cette charge ainsi que des dépenses liées au fonctionnement quotidien des locaux et au confort des agents.

**ESSAI DE RÉPARTITION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT
« SERVICES CENTRAUX » DE L'ACTION SOUTIEN**

(en millions d'euros)

		2007		2006	
		AE	CP	AE	CP
Dépenses locatives hors loyers budgétaires		41,353	41,353	42,136	42,136
Dépenses courantes dont fluides		29,68	28,18	?	?
Loyers budgétaires		51,002	51,002		
Total		122,03	120,54		

Il n'a pas été possible de reconstituer les dépenses courantes « liées aux locaux » intégrant « l'entretien des bâtiments et le confort des agents ».

Les services centraux du « Minéfi » occupaient au 31 décembre 2004 une surface de 466.892 m² et les dépenses courantes attribuées à leur entretien et leur sécurisation étaient estimées à 83,297 millions d'euros en AE et 80,644 millions d'euros en CP, soit un ratio de 173€/m². Dans le PAP 2006, la surface annoncée est de 462.223 m² pour une dépense en CP de 69,533 millions d'euros faisant ressortir le ratio à 150€/m². Ces ratios sont difficiles à apprécier car, par exemple, ces dépenses comprenaient dans le PAP 2006 la maintenance préventive et la maintenance des autocommuteurs qui étaient chiffrées à 19,141 millions d'euros en AE et 16,488 millions en CP.

La différence de périmètre des dépenses ne permet pas d'apprécier avec sécurité leur évolution et votre Rapporteur spécial souhaite que ces présentations se stabilisent enfin.

4) Les dépenses de logistique

Ces dépenses s'apparentent, avec réserves, aux ex-dépenses de fonctionnement des services (outils bureautiques, fluides et dépenses téléphoniques, prestations très diversifiées allant du mobilier aux traductions) pour 66,09 millions d'euros en AE et 61,83 en CP. Elles sont estimées à 57,91 millions d'euros en AE et 52,11 millions d'euros en CP.

Par défaut, votre Rapporteur spécial a regroupé les trois catégories de dépenses de fonctionnement pour se contenter d'une approche globale. En effet, comme cela avait été le cas dans le PAP 2006 les dépenses de formation sont isolées et la rubrique 2007 « dépenses diverses » pèse peu (0,85 million d'euros).

RAPPROCHEMENT DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT 2006 ET 2007 DE L'ACTION SOUTIEN

(en millions d'euros)

Appellation PAP 2007	2007		2006		Appellation PAP 2006
	AE	CP	AE	CP	
Dépenses informatiques et réseau téléphonique	37,84	35,69	23,26	17,701	Projets informatiques
Dépenses liées à l'immobilier des services centraux	122,03	120,54	83,297	80,644	Dépenses liées aux locaux des services centraux
Dépenses de logistique	57,91	52,11	66,097	61,826	Dépenses de fonctionnement des services
Total	217,78	208,34	172,654	160,171	Total

Il est aisé de constater que ces demandes de crédits de fonctionnement (hors formation) sont en hausse :

– de 26,1 % pour les autorisations d’engagement,

– de 30 % pour les crédits de paiement,

sans qu’aucune information précise ne soit apportée dans le PAP 2007.

5) Les dépenses de formation

Ces dépenses sont estimées pour 2007, en AE comme en CP, à 7,49 millions d’euros contre 7,908 millions d’euros dans le PAP 2006. Elles sont donc légèrement en baisse de 5,3 %. Ces dépenses constituent en fait une dotation qui est gérée par l’Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE).

6) le PAP 2007 crée une cinquième catégorie de dépenses de fonctionnement. Il s’agit de la somme de 885.000 euros qui financerait le fonctionnement des services, dont l’Inspection générale des Finances, et des prestations ponctuelles. Cette nouvelle rubrique a, en soi, peu de sens pour votre Rapporteur spécial.

Il est précisé que le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* n’a plus en 2007 à supporter la subvention d’équilibre de l’ex-budget annexe des Monnaies et médailles qui, en 2006, avait été estimée à 1,3 million d’euros.

- Des crédits d’investissement essentiellement immobiliers :

Cette action sollicite en particulier pour les dépenses d’investissement 72 millions d’euros en AE et 14,85 millions d’euros en CP pour 2007 et pour les dépenses d’investissement 14,4 millions d’euros en AE et 18,33 millions d’euros en CP pour 2006.

En 2007 les dépenses de crédits de paiement sont en baisse sensible de 13%. Par contre, les AE explosent pour financer le lancement de **l’opération immobilière de la Maison de la Francophonie**. Les raisons de l’inscription de cette opération dans ce programme et dans cette mission n’apparaissent pas. **Votre Rapporteur spécial s’étonne que celle-ci ne s’inscrive pas dans une mission plus appropriée.**

Les crédits de la maintenance préventive, dite Apogée, sont en très légère hausse.

CRÉDITS APOGÉE 2007 ET 2007

(en millions d'euros)

	2007		2006		% CP
	AE	CP	AE	CP	
Crédits Apogée	9	12	6,022	11,55	+3,8
Intervention site Malakoff	1	1,35	1	2	-32,5
Modularité du site de Bercy	1	1	1	1	0
Gestion du parc immobilier ancien et SMA	1	0,5	3	2,5	-80
Maison de la Francophonie	60				
Total	72	14,85	11,022	17,05	
Total hors Francophonie	12	14,85	11,022	17,05	-13

- Des crédits d'intervention :

L'action 05 « Prestations d'appui et de support » comporte au titre de 2007, 4 millions d'euros (AE et CP) de crédits d'intervention pour le versement d'une subvention et d'une participation. Ces dépenses sont totalement nouvelles, le programme 218 ne comportant pas dans le PAP 2006 de dépenses d'intervention.

L'impression générale de votre Rapporteur spécial en ce qui concerne le développement du programme 218 pour l'exercice 2007 est contrastée. D'une part, un travail de structuration de la dépense semble s'opérer, d'autre part, les informations prévisionnelles communiquées continuent de souffrir d'indétermination ou d'imprécision.

Il souhaite que les articulations des dépenses de ce programme ne soient pas bouleversées à nouveau en 2008 afin d'en améliorer la lecture année après année. Il remarque que la lecture des BOP *État-major et divers* et *Gestion des ressources et modernisation* est impossible dans le cadre présenté et attend beaucoup du prochain rapport annuel de performances 2006.

f) Impact du déversement analytique sur le programme Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle

Le projet annuel de performances de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* pour 2007 propose un rapide examen de ventilation des dépenses pour le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et fiscale*. Ces ventilations internes (au sein des actions du programme) et/ou externes (vers ou des autres programmes du ministère), du fait des interactions entre programmes, reposent sur des principes de clé de répartition (au prorata des effectifs payés par actions, à l'aide de la clé « effectifs payés du

ministère » pour le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, variables selon les autres ministères).

Après ventilation, les crédits du programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et fiscale* se répartissent ainsi :

VENTILATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR ACTION

(en millions d'euros)

Actions	Crédits de paiement pour 2007 (y compris fonds de concours)	Poids dans le programme en %	Crédits après ventilation (y compris fonds de concours)	Poids dans le programme en % après ventilation
État-major, médiation et politiques transversales	305,12	39,3	165,29	54,3
Expertise, audit, évaluation et contrôle.....	69,03	8,9	81,55	26,8
Promotion de l'action du ministère.....	23,75	3,0	2,57	0,9
Contribution au respect du droit et de la sécurité juridique...	22,16	2,9	29,04	9,5
Prestations d'appui et de support	356,53	45,9	25,66	8,5
Total	776,59	100	304,11	100

Source : PAP Gestion et contrôle des finances publiques 2007, page 121

Plus de 60 % des crédits de ce programme contribuent au fonctionnement d'autres programmes du ministère et un ajustement du classement en fonction du poids financier des actions se dessine. L'action *État-major, médiation et politiques transversales* prend plus de relief que dans le PAP 2006 (44,2%).

IV.- SUIVI DE L'ADAPTATION ⁽¹⁾ STRUCTURELLE DU RÉSEAU DE LA DGCP ET DE LA DGI

A.- L'ÉVOLUTION FONCTIONNELLE ET STRUCTURELLE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE VISE L'EFFICIENCE

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances place la DGCP au cœur de la rénovation de la fonction comptable publique. Elle doit décliner de nouvelles normes de comptabilité d'exercice, rénover le processus de la dépense et du contrôle de celle-ci, travailler avec les différents services ministériels de CBCM (contrôle budgétaire et comptable ministériel) tout en améliorant la qualité comptable des collectivités territoriales. Dans l'immédiat, cette rénovation comptable dépasse l'objet du présent rapport d'autant que le premier rapport annuel de performances, pour l'exercice 2006, est à venir.

De part ses fonctions, la DGCP paraît naturellement la plus à même de mettre en œuvre la préparation et le suivi de ses propres budgets opérationnels de programme (BOP).

1.- La fonction « Contrôle de gestion »

a) L'organisation de la fonction de contrôleur de gestion

Une direction de projet directement rattachée au directeur général de la DGCP et composée de 11 personnes est chargée de la mise en place de cette nouvelle fonction en suivant trois axes :

– la mise en place et l'animation d'un dialogue de gestion rénové à tous les niveaux (définition des lettres de mission, dialogue sur les objectifs de budgets opérationnels de programme (BOP)) ;

– le développement d'outils facilitant le pilotage (le tableau de bord automatisé DESCARTES, l'application COGITO) ;

– la professionnalisation de la fonction « contrôle de gestion » dans le réseau par des actions de formation, de cadrages méthodologiques, etc. Un guide, « *Le guide du contrôle de gestion départemental* », définit les principales attributions et le positionnement du contrôleur de gestion dans l'organisation.

La grande majorité des trésoreries générales ont désigné, en 2006, un cadre A comme contrôleur de gestion départemental rattaché directement à l'équipe de direction locale.

(1) Lors de l'inauguration du nouvel Hôtel des finances de Loches, le 10 mars 2006, le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie a fait savoir « qu'on ne réforme pas l'État » mais que l'État « doit s'adapter en permanence » (discours d'inauguration), d'où le choix du terme « adaptation ».

b) Les outils informatiques

L'application COGITO (Contrôle de Gestion Informatisé du Trésor Public) est un outil de contrôle de gestion budgétaire des moyens déconcentrés de fonctionnement du Trésor Public.

Cette application est diffusée dans l'ensemble des services publics déconcentrés du Trésor Public (y compris les départements d'Outre Mer et la Nouvelle Calédonie) depuis 2003. Elle est paramétrable pour s'adapter au profil de chaque structure et permet aux gestionnaires locaux de construire leur BOP, produire des états et des simulations, et de comparer les prévisions budgétaires à l'exécution issue de l'application de la dépense NDL (Nouvelle Dépense Locale).

La restitution des coûts par structures et par missions et le rapport entre les moyens budgétaires et les résultats obtenus se fait par le biais du projet DESCARTES.

DESCARTES est un tableau de bord automatisé centré sur les indicateurs de BOP, appelé à fournir automatiquement et mensuellement les résultats des structures de réseau, par trésorerie, afin de procéder à des analyses variées (efficacité, suivi temporel, comparaison de l'efficacité des structures du réseau). Cette application peut être personnalisée pour assurer le suivi d'indicateurs complémentaires de résultats ou de suivi des ressources humaines ⁽¹⁾ (rotation des effectifs, absentéisme...). Son niveau de détail est celui du poste comptable.

DESCARTES est donc présenté, en tant qu'instrument de pilotage, comme un élément structurant du dialogue de gestion, contribuant au développement de la culture de performance.

Malheureusement, votre Rapporteur spécial n'a pas recueilli d'informations sur l'avancement des travaux COGITO et DESCARTES en 2006 (ce dernier devait être expérimenté au cours du premier semestre 2006).

La DGI semble disposer d'un instrument beaucoup moins performant (SAGEC, outil de gestion et de suivi de la dépense) qui permet de suivre le budget initial, les engagements juridiques, le mandatement des factures et le solde disponible. Il a toutes les caractéristiques d'une application comptable et budgétaire classique et n'est pas relié à l'application NDL.

2.- L'achèvement du mouvement de fermeture des recettes des finances.

La rationalisation du réseau de recettes des finances s'est achevée début 2006 avec la fermeture de 7 recettes des finances, soit au total 31 depuis 2003.

Ce plan de fermeture visait à supprimer les redondances fonctionnelles entre certaines recettes des finances et trésoreries générales. Les recettes des

(1) L'outil OVALE.

finances (qui n'assurent pas l'accueil du public) se situant dans les arrondissements importants ont été maintenues, car elles secondent les trésoreries générales dans les départements à réseau dense et à volume d'activité élevé.

Ce mouvement de fermeture, conduit sur quatre ans, a concerné 405 postes de catégories B et C. 250 postes ont été transférés sur les trésoreries générales, 155 postes ont été supprimés.

Deux nouvelles recettes des finances ont été créées dans des arrondissements chefs-lieux du Nord et des Bouches du Rhône afin de décharger les trésoreries générales d'une partie de leurs tâches d'animation des trésoreries d'arrondissement.

Le nombre de recettes des finances est actuellement de 26.

3.- Les fermetures des trésoreries se font désormais avec ménagement

La refonte de l'implantation du réseau des trésoreries, en milieu rural, avait suscité en 2005 un mouvement de protestation nationale, « le mouvement de Guéret ». Entre les rapports annuels de performance 2004 et 2005 de la DGCP, 47 trésoreries ont en effet « disparu » (3.311 -3.264).

Depuis 2003, 500 trésoreries de taille réduite et à faible fréquentation, le plus souvent, ont été supprimées. Le resserrement de ce réseau doit se poursuivre mais sans planification explicite. « *Pragmatique* », la DGCP procédera par concertation, dans le souci de maintenir la qualité de service, en particulier en milieu rural en se conformant à la « charte nationale des services publics en milieu rural ». C'est-à-dire que, en tenant compte, dans la mesure du possible, des propositions des élus, chaque projet de réorganisation recueillera l'avis favorable du préfet et de l'inspecteur général chargé de la division territoriale. Des demandes de crédits sont prévues dans le PAP 2007, à cet effet, au sein de l'action 09 *Soutien* du programme 156.

STRUCTURES DE LA DGCP AU 1^{ER} JANVIER 2006

<i>NATIONAL</i>	Direction générale de la Comptabilité publique.
	École nationale du Trésor public : 3 établissements (Noisiel, Lyon, Noisy le Grand) et le centre national de documentation du Trésor public.
	5 trésoreries générales spécialisées : paierie générale du Trésor, trésorerie générale pour l'Étranger, trésorerie générale pour les créances spécialisées du Trésor, trésorerie générale de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, Agence comptable centrale du Trésor (ACCT).
	12 pôles internes de soutien au réseau du Trésor Public (Besançon, Bordeaux, Châtelleraut, Lyon (2), Metz, Montpellier, Poitiers, Rennes, Rouen, Noisy le Grand et Toulouse).
<i>DÉPARTEMENTAL</i>	104 trésoreries générales (TG) qui aiment et coordonnent les services du Trésor public du département. Au niveau régional, elles exercent des fonctions spécifiques.
	26 recettes des finances territoriales (structures infra départementales animant et soutenant les trésoreries en matière de recouvrement contentieux, de conseil au secteur public local e, d'action économique et financière et de gestion).
	3.264 trésoreries souvent implantées au chef-lieu de canton et selon les enjeux et le volume d'activité se divisant en trésorerie principale, recette-perception et perception. Plus de 800 en milieu urbain sont désormais spécialisées.

Source : Rapport annuel de performance 2005 de la DGCP

B.- LA RATIONALISATION DES STRUCTURES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS OBÉIT À L'APPROCHE « ADMINISTRATION DE SERVICES »

1.- La direction des Grandes entreprises (DGE)

La Cour des comptes, lors d'un contrôle non juridictionnel présenté fin septembre 2005 dans le cadre de la préparation de la certification des comptes de l'État, a examiné la qualité des procédures et l'efficacité de la direction des Grandes entreprises qui comptait alors presque trois années de fonctionnement opérationnel. Votre Rapporteur spécial s'est fondé sur les observations émises pour mieux appréhender le suivi de cette réforme fondamentale axée sur l'utilisateur « grandes entreprises ».

La DGE, entrée effectivement en activité en janvier 2002, est compétente pour l'assiette, le recouvrement et le contrôle des impôts, droits et taxes dus par les entreprises dont le chiffre d'affaires (ou l'actif brut) est supérieur à 400 millions d'euros depuis février 2005⁽¹⁾. Responsable dès son démarrage de 22.000 entreprises, son plan de charge est estimé à 35.000 entreprises pour l'horizon 2006/2007. Elle devrait alors recouvrir un tiers des produits de l'État.

Au cours de l'exercice 2005, elle a géré environ 28.000 entreprises réparties dans plus de 1.096 groupes représentatifs de l'essentiel des secteurs d'activité. Elle a ainsi recouvré 105 milliards d'euros dont 51 milliards d'euros au titre de la TVA (35% environ du total national y compris la part « douane »), 25 milliards d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés (environ 48% du total

(1) Ainsi que les sociétés bénéficiant de l'agrément prévu à l'article 209 quinquies du code général des impôts, les personnes morales faisant partie du périmètre de consolidation, les sociétés qui appartiennent à un groupe relevant de l'intégration fiscale prévue à l'article 223 A du même code.

national) et 15 milliards d'euros au titre de la taxe professionnelle (soit environ 60% du total national).

Elle a également traité, en 2005, 15.000 demandes de remboursement de crédits de TVA (pour 15 milliards d'euros), 2.000 demandes de restitution d'impôt (pour 4 milliards) et 5.900 demandes de plafonnement de taxe professionnelle pour 3,3 milliards d'euros.

En 2006, son périmètre d'activité s'est élargi à environ 29.000 entreprises et au premier semestre 2006 elle avait recouvré près de 55 milliards d'euros.

La Cour des comptes « *estime que la DGE a démontré la pertinence, pour les grandes entreprises, du concept d'interlocuteur fiscal unique (IFU) dont la mise en place constitue une véritable réforme de l'administration fiscale* ». L'accueil que lui ont réservé les entreprises a été largement favorable et la qualité du service qui leur est proposée, mesurée par des études et une enquête annuelle de satisfaction, est toujours appréciée par celles-ci.

La Cour des comptes a toutefois constaté que les conditions de démarrage de cette entité avaient été rendues difficiles par un sous-dimensionnement initial des structures accompagné de nombreuses difficultés informatiques. La DGE a par ailleurs rencontré des difficultés à pourvoir les postes et a dû recourir à de jeunes diplômés de l'École nationale des Impôts encore inexpérimentés. Ces difficultés semblent être résorbées progressivement.

Corrélativement à l'augmentation du nombre d'entreprises gérées et alors que la Cour des comptes recommande le renforcement des moyens humains, les équipes de la DGE s'étoffent *lentement*. Au 1^{er} janvier 2005, 296 agents étaient affectés à la DGE, son effectif réel en année pleine se montant à un équivalent de 268 agents disponibles. Au 1^{er} janvier 2006, la DGE disposait de 312 agents, soit 16 agents supplémentaires essentiellement de catégorie A. Son personnel est organisé en équipes spécialisées par groupe d'entreprises et par secteur socio-professionnel.

28 postes étaient à pourvoir à fin 2005 et ils l'ont été en « quasi-totalité » par des personnels en mutation et non plus des premières affectations.

Le présent projet de loi de finances prévoit 798 TPT pour l'action *Fiscalité des grandes entreprises* c'est-à-dire pour les équipes de la DGE et de la direction des Vérifications nationales et internationales (DVNI), soit 134 ETPT de moins que dans le PAP 2006.

Cette forte diminution des effectifs correspondrait selon... « *à la sortie du périmètre d'agents de divers services support (centres informatiques, directions des services fiscaux, ENI, École Nationale du Cadastre, etc.) qui étaient ventilés de manière forfaitaire pour le PLF 2006 sur l'ensemble des actions et qui figurent aujourd'hui dans l'action soutien* ».

À défaut d'être en mesure de vérifier si ces nouvelles données en matière d'effectifs comprennent une augmentation des effectifs de la DGE comme le souhaite la Cour des comptes, cette justification est révélatrice des difficultés rencontrées par les services du ministère lors de l'élaboration du PLF 2006 à répartir les effectifs.

Pour cette raison, la Cour des comptes a observé que les missions de contrôle ont constitué la variable d'ajustement tout comme le contrôle interne qui est resté embryonnaire malgré des progrès en 2003 et 2004.

- La DGE ne comporte pas d'équipe spécialisée dans la vérification sur place et procède par contrôle sur pièces. De 1.261 et 2.036 contrôles sur pièces en 2003 et 2004, elle en a réalisé au cours de l'exercice 2005 2.980 qui ont donné lieu à des rectifications portant sur plus de 117 millions d'euros.

Elle poursuit ses efforts de collaboration avec la DVNI (direction des vérifications nationales et internationales) par transmissions de fiches de signalement et échanges dans le cadre de groupes communs de travail.

- Lors de la création de la DGE, l'inspection principale a privilégié, par nécessité, le soutien aux services et l'apport d'expertise dans des domaines techniques et novateurs pour faire face aux difficultés rencontrées sur certaines applications. Les activités de contrôle ont donc été partiellement mises de côté. En 2004/2005, les audits et vérifications conduits ont répondu à trois objectifs :

- la couverture de points de risque (informatique comme organisationnel⁽¹⁾) ;

- la recherche d'une optimisation de l'organisation des travaux et l'identification de gains de productivité « potentiels » ;

- l'amélioration de la qualité et de la fiabilisation des processus de travail.

À fin 2006, la DGE comptera effectivement six inspecteurs principaux et une cellule qualité comptable (dans le cadre du contrôle interne comptable) sera mise en place.

La Cour des comptes a recommandé, pour que la DGE maintienne sa qualité de service, la dématérialisation rapide des déclarations et du paiement des impôts qui n'en bénéficient pas encore et une sécurisation de la fonction informatique.

Malgré des progrès importants, mais dans l'attente de l'avancement du programme Copernic, l'informatique présentait courant 2005 encore des insuffisances. Comme la Cour des comptes y invite, des progrès doivent être réalisés en matière de sécurisation de l'espace dédié aux grandes entreprises sur le portail Copernic. Il est prévu de prendre en compte l'effet de masse résultant de la

(1) Parmi lesquels votre Rapporteur spécial relève la défaillance en matière de téléprocédure, les délégations de signature, etc.

gestion d'un nombre important de dossiers, d'accroître la fiabilisation des fichiers pour mieux identifier les liens entre les entreprises, d'améliorer les outils de gestion dans la perspective d'une augmentation attendue du volume d'entreprises gérées. Malheureusement votre Rapporteur spécial note que des efforts identiques étaient espérés l'année dernière.

Si la Cour des comptes relevait que « *la non-dématérialisation des impôts d'État autres que la TVA, l'IS et les taxes et contributions assimilées se traduit par des travaux manuels récurrents et lourds, en contradiction avec l'automatisation qui a présidé au concept d'origine* », des efforts en ce sens sont déployés. En octobre 2005, a été offerte aux entreprises redevables la possibilité de télé-payer la taxe sur les véhicules de sociétés. Fin 2006, cela sera également le cas pour les conventions d'assurance et un projet concernant la contribution sur les revenus locatifs est à l'étude.

En fait et comme d'autres services de la DGI, la DGE pâtit du retard pris sur l'application de recouvrement RSP⁽¹⁾ et ne dispose que d'une application appelée à disparaître, MEDOC⁽²⁾. Et ont été fournis à la DGE « *des états MEDOC dématérialisés à partir desquels un informaticien local a pu construire des outils facilitant les recherches* »⁽³⁾.

Par ailleurs, la DGE a développé des processus informatiques pour ses propres besoins notamment l'application PILOTE permettant d'améliorer le pilotage des travaux des équipes IFU et depuis 2005 prend en compte automatiquement les remboursements de TVA. Grâce à un nouveau module développé en 2006, le pilotage du traitement des dossiers de taxation qui font suite à un contrôle externe est également possible.

Or, l'insuffisance des contrôles sur les remboursements de TVA constituent actuellement une préoccupation pour la DGE.

La DGE est donc dans l'attente de la dématérialisation, combinée à la fourniture d'états dématérialisés pour lui permettre d'automatiser des processus opérationnels, des processus suivants :

– paiement de la contribution sur les revenus locatifs (CRL) des entreprises non assujetties à l'impôt sur les sociétés ;

– déclaration de taxe sur les salaires (TS) (support liquidatif du solde de TS, actuellement seul le paiement du solde est dématérialisé) ;

(1) Se reporter ci-après au 3 du II – « *Les moyens informatiques ou tout va bien puisqu'on vous le dit* » du présent rapport.

(2) Cette application en septembre 2004 était déjà considérée comme en fin de vie (Audit Copernic Bearing Point).

(3) Réponse à la question 58 du questionnaire budgétaire PLF 2007.

– demandes de plafonnement de la valeur ajoutée n° 1327 taxe professionnelle (TP) en vue de leur intégration automatique dans l'application de gestion du contentieux ;

– déclarations des sociétés civiles immobilières (SCI) (imprimé n° 2072) et exploitation automatisée des recouvrements connexes ;

– dégrèvements de TP ;

– déclarations qui peuvent être télé-payées mais dont le support déclaratif papier est maintenu pour en permettre le contrôle (cotisation minimale de taxe professionnelle, taxe sur les véhicules de sociétés).

2.– La politique de restructurations des services de la DGI

La Direction générale des Impôts a longtemps obéi à un schéma organisationnel hiérarchisé et à trois niveaux : la direction générale, les directions de services fiscaux à l'échelon départemental (DSF), les formations opérationnelles d'exécution (centres et recettes des impôts, centres des impôts fonciers, conservations des hypothèques, brigades de contrôle). Cette structure s'est au fil du temps complexifiée.

Mais dans le double objectif de « *transformer la DGI en une organisation « centrée usagers »* »⁽¹⁾ et de moderniser l'État, un premier rapprochement entre centre des impôts (CDI) et centres des impôts fonciers (CDIF) a été amorcé fin 2004. Ce mouvement semble avoir visé les usagers particuliers.

a) Les nouveaux services des impôts des entreprises (SIE)

La loi de finances rectificative pour 2005 a permis la « création » des « services des impôts » des entreprises (SIE), en procédant un simple changement d'appellation des centres des impôts, des recettes des impôts, des recettes principales des impôts, etc. Ces SIE, services des impôts des entreprises sont devenus l'interlocuteur fiscal unique des petites et moyennes entreprises. Ils assurent la gestion de la taxe professionnelle, l'assiette des impôts professionnels, le recouvrement de l'impôt sur les sociétés (IS), de la taxe sur les salaires. Ils devraient, en 2008, assurer celui de la taxe professionnelle (TP) et de la taxe foncière des personnes morales (TF).

● S'agissant des plus petits sites, le CDI-Recette (fusion d'un CDI et d'une recette), devenu CDI-SIE, assure les missions de gestion et de contrôle de l'assiette des particuliers ainsi que la mission de contrôle et d'expertise pour les professionnels (inspection de contrôle et d'expertise – ICE). Placé sous l'autorité d'un responsable unique, le CDI-SIE est chargé de l'intégralité des travaux de gestion relatifs aux professionnels.

(1) Rapport annuel de performance de la DGI 2005.

• Pour les autres sites, la recette élargie, devenue SIE, s'est vue confier les tâches de gestion de l'assiette des professionnels, le CDI conservant les missions de gestion et de contrôle de l'assiette des particuliers et la mission de contrôle et d'expertise pour les professionnels (inspection de contrôle et d'expertise – ICE).

Les réorganisations ont été réalisées au rythme des décisions locales. Au 1^{er} janvier 2006, 579 SIE et 211 CDI-SIE gèrent ainsi l'assiette et le recouvrement (hors taxe professionnelle et taxe foncière des personnes morales de la compétence de la DGCP jusqu'en 2007 inclus) des professionnels.

Parallèlement, seraient mis en place des « pôles de compétences », nouvelles structures d'une dimension suffisante pour professionnaliser les compétences en matière d'enregistrement, de recouvrement, de contrôle et d'expertise.

Dans ce contexte de technicité renforcée, l'attention de votre Rapporteur spécial est attirée par les pôles de contrôle et d'expertise « *qui répondent aux besoins de mutualisation et de synergies des inspections de contrôle et d'expertise (ICE)* ». Mais sa curiosité n'a pas été satisfaite plus avant.

C.- LA MISE EN PLACE DES « HÔTELS DES FINANCES » - UN PROGRAMME IMMOBILIER COMMUN À LA DGI ET À LA DGCP

Une mission commune à la DGI et la DGCP (la mission commune accueil)⁽¹⁾ est chargée de piloter différents projets dans le but de mener à son terme la création de l'interlocuteur fiscal unique pour l'utilisateur particulier autour du concept du point d'entrée unique (au guichet, par téléphone et par Internet).

Cette mission travaille donc sur un vaste projet immobilier (dont les premières demandes de crédits 2007 sont inscrites dans l'action 09 *Soutien* du programme 156) prévoit la création, lorsque la configuration des locaux le permet, de plus de 200 hôtels des finances sur la période 2006-2008 regroupant des services des impôts et du Trésor public. Près de 60 hôtels des finances devaient ouvrir début 2007, répartis dans une cinquantaine de départements (4,5 millions de foyers fiscaux concernés).

Lorsque le rapprochement physique de ces services n'est pas possible, un dispositif de délégations de compétences croisées est mis en place. Il s'agit de permettre aux centres des impôts et aux trésoreries de traiter l'essentiel des demandes des usagers relevant de l'autre réseau. Ce dispositif est expérimenté depuis avril 2006 dans 200 sites répartis sur 12 départements et concernant plus de 2 millions de contribuables.

En ce qui concerne l'accueil physique des particuliers, 28 accueils communs existaient au projet de janvier 2006.

(1) Cette mission commune est en particulier chargée de la mise en place du PVFI – programme « pour vous faciliter l'impôt » - est l'un des axes de la Charte du contribuable élaborée et présentée en 2005.

V.- LES CONTRATS PLURI-ANNUELS DE PERFORMANCE DE LA DGI ET DE LA DGCP

La contractualisation est une démarche ancienne de la sphère publique. Les premiers contrats, dans les années 70, ont concerné les entreprises publiques, puis sont apparus les contrats de plan à partir de 1982. Dans les années 90, des centres de responsabilité ont été mis en place au sein de l'État. À la suite de ces expérimentations, les « contrats de service » sont instaurés en 1995. En 1998, la contractualisation était relancée et visait la préparation de programmes pluriannuels de modernisation des administrations. Le premier⁽¹⁾ contrat d'objectifs et de moyens est signé en octobre 1999 par le directeur général des Impôts et le directeur du Budget.

Ce premier contrat « d'objectifs et de moyens » portait sur la période 2000-2002. Mais en raison d'un important mouvement social en 2000 et la réduction du temps de travail, ce premier contrat a fait l'objet d'une actualisation pour la période 2001-2002.

Ce premier contrat d'une part présentait des objectifs d'accomplissement de missions en termes d'efficacité, de qualité et de productivité traduits en gains de productivité partiellement affectés à la réalisation des engagements du contrat et d'autre part, en contrepartie, assurait à la DGI des moyens humains et des crédits globalisés et exonérés de régularisation dans la durée.

Cette globalisation des crédits, rendue possible par une modification de la nomenclature budgétaire a permis à la DGI d'avoir une visibilité pluri-annuelle sur ses crédits. L'absence de toute régulation budgétaire en cours d'année, sauf survenance des risques majeurs qui auraient un impact important sur les finances publiques, la remise à la disposition intégrale des crédits non consommés sont les nouvelles règles de gestion introduites par ce contrat (article 7 du contrat d'objectifs et de moyens actualisé pour 2001-2002).

Ce contrat d'objectifs et de moyens anticipe la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances pour les aspects relatifs à la globalisation des crédits assortis d'une fongibilité asymétrique et à l'instauration d'un pilotage par les résultats à l'aide d'indicateurs.

À ce premier contrat, succède, dans la continuité, le contrat de performance 2003-2005 de la DGI qui prévoit des suppressions d'emplois et un mécanisme d'intéressement aux résultats. Il se place également dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances en définissant des cibles annuelles pour ses résultats.

(1) En 1990 la Direction des relations économiques extérieures (DREE) avait contractualisé ses moyens avec la direction du Budget.

La Direction générale de la Comptabilité publique s'engage elle aussi dans un premier contrat pluri-annuel de performance 2003-2005 avec la direction du Budget et le secrétaire général du ministère qui s'inscrit dans la perspective de la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances.

Ces contrats sont conçus par ces deux grandes directions comme des leviers fondamentaux pour « conforter la culture de la performance ».

Ces deux contrats de performance viennent d'être renouvelés pour la période 2006-2008.

1.– La DGI, une administration certifiée et militante ?

Après deux cycles d'efforts, le nouveau cap que la DGI souhaite franchir est « *l'approfondissement de la qualité* ». Elle entend « *continuer à innover et à être reconnue comme une administration pionnière dans sa capacité à se réformer et à s'adapter aux évolutions du monde qui l'entoure* ».

a) *Une administration certifiée*

En cohérence avec les objectifs et les indicateurs du projet annuel de performances de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques*, la DGI, en association avec la DGCP, travaille à l'accroissement de la qualité des services rendus aux usagers, à l'amélioration des relations avec le contribuable.

Le respect des engagements communs pris par la DGI et la DGCP dans le cadre du programme « *Pour vous faciliter l'impôt* » se matérialisera par l'obtention de la certification, par un organisme extérieur, d'au moins 200 sites sur la base d'un référentiel commun et exigeant. Sont particulièrement visés les hôtels des impôts.

Par ailleurs, une démarche expérimentale de certification de services en charge du contrôle fiscal externe (brigade de vérification) est inscrite à l'étude.

En 2003, 2004 et 2005, la DGI a été primée aux Trophées de la qualité (organisé par la DUSA – Délégation aux usagers et aux simplifications administratives).

Le référentiel baptisé « Qualifisc », après expérimentation, a été publié au Journal officiel en 2004. Il comprend 23 engagements de service centrés sur l'accueil des usagers dont les caractéristiques essentielles portent sur l'accueil physique, l'accueil téléphonique, le traitement des courriers, l'information des usagers, la gestion des périodes d'influence et l'écoute des usagers.

En 2004, cinq hôtels des impôts ont été certifiés par l'Association française pour l'amélioration de la qualité – AFAQ-AFNOR. Leur certification a été renouvelée en 2005, alors dix-huit autres sites l'obtenaient.

Le coût estimé de la certification des 200 sites communs à la DGI/DGCP est de 140.000 euros dont 75.000 pour la mise en place des référentiels et 65.000 pour les audits de certification sur la base d'un échantillon.

Votre Rapporteur spécial considère cette démarche comme une dérive de l'approche « administration de services » plaquée sur une des fonctions régaliennes de l'État.

b) Une administration « militante » ?

Le contrat pluri-annuel de performance 2006-2008 de la DGI développe un nouveau titre III dédié à la responsabilité sociale de la DGI.

Il y a quelques années, les entreprises s'interrogeaient sur leur place et leur rôle dans la société et un spot publicitaire télévisé vante les services d'une entreprise « militante ».

● Votre Rapporteur spécial constate que la DGI souhaite faire bénéficier la collectivité de ses agents des progrès réalisés grâce au déploiement (attendu) du système d'information de ressources humaines AGORA. Les agents sont également des usagers de services rendus.

Mais, ce contrat pluri-annuel de performance place les cadres au cœur du changement en se tenant à leur écoute, en leur garantissant des évolutions de carrière par le biais de formations managériales.

Les autres catégories verront leurs efforts reconnus par le biais de requalifications infra et inter-catégorielles.

Pourtant, au vu du présent projet annuel de performances, la catégorie C assume plus que sa part (140 % des suppressions d'ETPT 2007) dans la maîtrise des coûts. On apprend ainsi que les effectifs de la DGI passeront de 73.841 ETPT en 2007 à 72.471 en 2008.

● la DGI s'engage également à contribuer aux politiques transversales de l'État et notamment à la Stratégie nationale de développement durable afin de participer à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. Il s'agit donc de mieux gérer les nuisances et les déchets et une formation continue sera proposée aux agents exerçant dans les fonctions de maintenance ainsi qu'aux acheteurs.

Si l'intention est louable, votre Rapporteur spécial perçoit tout ceci comme une communication mal entendue. D'autres points concernent la lutte contre les exclusions (recrutement de jeunes sans qualification, prise en compte d'un accueil pour les usagers sourds et malvoyants et une adaptation du portail fiscal Internet aux malvoyants).

c) Des moyens garantis adaptés aux objectifs

Tout en veillant à l'amélioration des locaux et des postes de travail, la DGI poursuit ses efforts de recherche de gains de productivité, notamment sur grâce au programme Copernic et à des projets en matière de téléphonie sur le réseau Intranet.

Le projet annuel de performances 2007 demande effectivement pour le programme Copernic 54,3 et 129,5 millions d'euros en AE et CP. Les montants seront respectivement de 12 et 72,7 millions d'euros en 2008.

En contrepartie de ses engagements, la DGI est garantie sur le montant des dotations suivantes ; les garanties pour la DGCP étant également mentionnées dans son propre contrat, **voire Rapporteur spécial constate que ces deux contrats pluri-annuels engagent pour 2007, 97% des crédits demandés.**

CRÉDITS CONTRACTUALISES DGI ET DGCP 2007 ET 2008

(en millions d'euros)

	2007		2008	
	AE 2007	CP 2007	AE 2008	CP 2008
DGI				
Charges de personnel	3.871	3.871	3.826	3.826
Dépenses de fonctionnement & immobilier	718	663	725	691
DGCP				
Charges de personnel	2.675	2.675	2.658	2.658
Dépenses de fonctionnement & immobilier	744	690	732	690
Total DGI et DGCP	8.008	7.899	7.941	7.865
PAP programme 156	8.253	8.137	PLF 2008 ?	PLF 2008 ?
Marge de manœuvre en %	3%	3%	?	?

Sources : données croisées des contrats pluri-annuels de performance 2006-2008 de la DGI et de la DGCP

2.- Le contrat pluri-annuel de performance de la DGCP

a) *Présentation synthétique du contrat de performance de la DGCP*

Ce contrat, le second de cette direction à réseau, met en avant trois thèmes qui tiennent compte de la diversité des publics auxquels s'adresse cette administration. Il s'agit :

- de garantir la qualité des comptes publics en déployant la nouvelle fonction comptable de l'État (dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances) et d'améliorer la qualité des comptes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ;

- de renforcer la qualité des services rendus aux collectivités territoriales et des établissements publics locaux ainsi qu'aux contribuables ;

- de s'affirmer comme une administration de référence par le management et le pilotage pour les volets conduite du changement, gestion des ressources humaines, contrôle de gestion, professionnalisation de l'audit, etc.

La garantie de crédits (voir supra) pour la réalisation de ses objectifs est précédée par les engagements de la DGCP en matière de réduction d'effectifs. Pour 2007 le nombre des ETPT s'établira à 55.104 et pour 2008 à 53.164. La baisse 2006/2008 annoncée est de 3%.

b) Une approche de l'articulation entre contrats pluri-annuels de performance et projet annuel de performances

Le directeur général de la comptabilité publique a développé dans un numéro spécial de la Revue du Trésor (juillet 2006) sa vision de l'articulation entre les contrats pluri-annuels de performance et la loi organique relative aux lois de finances.

Après avoir prouvé leur importance dans leur capacité à mobiliser les administrations à réseau, les contrats pluri-annuels de performance (CPP) garderaient toute leur pertinence dans le dispositif de la loi organique relative aux lois de finances en dépit de la création des PAP (projet annuel de performances) et des BOP (budgets opérationnels de programme).

Cela tiendrait, en premier lieu, au caractère d'instrument institutionnel du PAP qui ne permettrait pas de gérer un réseau. Le PAP est en effet fondé sur la notion de mission, laquelle ne pouvait pas être « *l'écrin doré [d'une] organisation* »⁽¹⁾.

Le directeur général repousse l'objection du BOP en soulignant que le passage du PAP au BOP est un exercice exigeant et difficile, comportant des écueils réels⁽²⁾ alors que le raisonnement par contrats pluri-annuels de performance a facilité la tâche des acteurs centraux et locaux de la DGCP : « *Disposer d'un outil comme le CPP en complément du PAP facilite la déclinaison opérationnelle de la performance à travers les BOP en particulier en matière de déclinaison de la performance* ».

Pour la DGCP, les BOP ont été définis au niveau départemental⁽³⁾ et confiés aux trésoriers payeurs généraux à la tête d'une organisation d'une taille et disposant de moyens leur permettant de procéder à des arbitrages.

Ainsi, les « *BOP et les contrats pluri-annuels de performance sont les vecteurs privilégiés du pilotage et de la gestion interne* ».

Cette vision semble dominer au sein de l'administration centrale du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. En effet, à la préoccupation exprimée par votre Rapporteur spécial devant le cumul de fonctions du poste de secrétaire général, par ailleurs responsable de plusieurs programmes au sein du ministère, il a été répondu que le « *contrat pluri-annuel de performance – « mode de gouvernance adapté » permet un partage des rôles clairs entre le responsable de programme [secrétaire général] et les directeurs* » (de la DGI, DGCP, DGDDI, DGCCRF...). Ainsi, si la stratégie de modernisation est définie en commun, « *la mise en œuvre est naturellement de la responsabilité première des directeurs* ».

(1) Réponse n° 27 au questionnaire budgétaire PLF 2007 de votre Rapporteur spécial.

(2) Informatiques ?

(3) La moyenne des BOP départements de la DGCP compterait 500 ETPT.

« Par ailleurs, le cadre budgétaire pluriannuel qui engage les 3 parties signataires du contrat (secrétaire général, directeur et directeur du budget) évite que le secrétaire général, qui dispose d'un pouvoir d'arbitrage budgétaire au plan ministériel, soit en position de "juge et partie" »⁽¹⁾.

C.- INDICATEURS

Votre Rapporteur spécial témoigne une certaine réserve à l'égard des indicateurs portés dans le projet annuel de performances de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques*. (Pour seul exemple un glissement s'est fait sur les prévisions du PAP 2006 et du PAP 2007 sur l'indicateur 2.2 « niveau de développement des procédures matérialisées, commun à la DGI et à la DGCP »).

Il accorde plus d'attention aux indicateurs liés aux contrats pluri-annuels de performance de la DGI et de la DGPC dont une partie est reprise dans le PAP.

a) *Les engagements de la DGI*

Le contrat pluri-annuel de performance 2003-2005 de la DGI prévoyait un dispositif d'intéressement de ses personnels lorsque les résultats dépassaient les objectifs annuels de résultats des indicateurs prévus par ce contrat.

Fin 2004, sur quinze objectifs mesurés, treize objectifs avaient été atteints ou dépassés.

Depuis le comité technique paritaire ministériel du 7 juillet 2005, un nouveau dispositif d'intéressement s'applique au résultat de la DGI. En lieu et place d'une somme maximale allouée à l'ensemble de la direction en fonction des résultats atteints (5,8 millions d'euros au titre des résultats de 2003), une somme variant de 0 à 100, 120 ou 150 euros est allouée à chaque agent en fonction du nombre d'objectifs atteints. Ces résultats sont validés par un audit de l'Inspection générale des Finances.

Pour 2005, 10 des 12 objectifs (comptabilisés pour la prime) ont été atteints et ont donné lieu au versement en mai 2006 d'un intéressement de 120 euros. À l'exception des objectifs relatifs au nombre de télé-déclaration de l'impôt sur le revenu, à la synthèse des engagements de qualité de service, au taux net de recouvrement forcé, 4/5ème des indicateurs de la DGI ont, en effet, été satisfaits.

Quant aux engagements du programme « *Pour vous faciliter l'impôt* » en commun avec la DGCP, ils ont tous été supérieurs ou égaux à leur cible.

(1) Pourtant, la circulaire de la Direction du Budget en date du 9 août 2006 place le pilotage de la fongibilité au niveau du secrétariat général du Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie et des responsables de programme, c'est-à-dire une seule et même personne pour ce ministère.

Les indicateurs du contrat pluri-annuel de performance 2006-2008 de la DGI sont égrainés au sein même de la description de ses engagements. Elle ne présente une liste récapitulative que pour les 12 retenus au titre de son intéressement.

b) Les engagements de la DGCP

En 2005, la DGCP, à la suite des décisions du même comité technique paritaire ministériel, a pu faire bénéficier ces agents d'une prime d'intéressement collectif de 140 euros. Comme il s'agissait pour cette direction de la mise en place d'un mécanisme précurseur, le nombre d'indicateurs était limité à 6.

L'intéressement au titre des résultats 2005 a été calculé sur la base d'un dispositif commun à l'ensemble des directions à réseau du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie prenant en compte 12 indicateurs. Après certification des résultats, si la totalité des cibles est atteinte (12 ou 11), la prime est de 150, mais de 120 si 9 ou 10 cibles sur les 12 sont atteintes. Il n'y a pas de versement de prime lorsque moins de 8 cibles ont été atteintes. En 2005, 9/12 des objectifs ont été atteints et la prime versée à chaque agent a été de 120 euros ⁽¹⁾.

Le contrat pluri-annuel de performance 2006-2008 de la DGCP définit 14 engagements assortis de 29 indicateurs (24 indicateurs de performance et 5 indicateurs d'efficacité) dont 4 sont communs avec la DGI.

Ces indicateurs sont articulés autour des deux des trois ambitions de la DGPC : la garantie de la qualité des comptes publics et le renforcement de la qualité de service.

c) Les indicateurs communs à la DGI et à la DGCP :

La DGI et la DGCP partagent quatre indicateurs ; trois sont inscrits dans leur contrat pluri-annuel de performance, le quatrième figure dans le projet annuel de performances 2007. Il s'agit des indicateurs suivants :

- 1) Niveau de mise en œuvre effective des engagements du programme «Pour vous faciliter l'impôt». Cet indicateur de qualité est composite, il décline sept sous-engagements organisés autour de deux canaux (téléphone et courrier) affectés de coefficients différenciés. Il fait partie des indicateurs donnant droit à la possibilité de versement d'une prime ;

- 2) Taux brut de recouvrement DGI et DGCP en droits et pénalités sur créance du contrôle fiscal externe au titre de n-2. Il fait également partie des indicateurs donnant droit à la possibilité de versement d'une prime ;

- 3) Coûts de gestion des impôts (indicateurs d'efficacité) ;

- 4) Taux annuel d'évolution de la productivité globale DGI/DGCP (indicateur d'efficacité).

(1) En pratique la DGCP suit 20 indicateurs mais 12 donnent droit à un intéressement.

VI.- LE CHANTIER DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

La politique de gestion des ressources humaines du ministère de l'Économie est définie par le ministre et pilotée par le secrétaire général du ministère. Cette gestion des ressources humaines s'inscrit dans le cadre législatif et réglementaire que constituent le statut général de la fonction publique et les textes pris pour son application dans le cadre des règles de gestion fixées pour chaque direction.

A.- L'IMPÉRATIF D'UNE GESTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS, DES EMPLOIS ET DES COMPÉTENCES OPÉRATIONNELLE

Le référé en date du 16 juin 2006 de la Cour des comptes sur la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, GPEEC, observe que le « choc démographique » lié vieillissement des effectifs de la fonction publique et aux nombreux départs à la retraite qui vont se succéder sur plusieurs années constitue une occasion favorable d'ajuster les besoins de l'administration et les effectifs tant sur un plan qualitatif que quantitatif. Cette opportunité croise la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et ses conséquences ainsi que le mouvement de modernisation de l'administration et de réduction des effectifs ainsi que des charges de personnel.

L'élaboration d'une politique de gestion prévisionnelle des effectifs prospective qui tienne compte de la recherche d'une plus grande efficacité des politiques publiques, de l'évolution des missions, de la poursuite de la décentralisation, de la délégation de missions à des opérateurs externes et de la réforme des retraites paraît indispensable.

Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie doit donc, comme les autres ministères, se lancer dans une analyse prospective et à long terme de ses grandes directions à réseau. En effet, la Cour des comptes juge que les contrats de performance ne fournissent pour l'instant qu'une approche qualitative marginale d'une gestion des ressources humaines anticipatrice.

À l'instar des autres ministères, le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie avait l'obligation de se doter d'un plan de gestion prévisionnel des effectifs et des emplois pour 2002. Cette démarche a pris un important retard qui doit être comblé.

Par différentes actions, le « Minéfi » a toutefois conduit une réflexion sur ses cœurs de métiers mais jusqu'à présent le souci de la gestion des carrières a prévalu sur l'analyse des qualifications exigées par l'évolution des missions. Cette analyse passe par une amélioration de la connaissance des effectifs alors que le

ministère a engagé la réduction programmée de ses effectifs budgétaires en ne procédant au remplacement que d'un agent sur trois ⁽¹⁾.

Cette GPEEC nécessite donc des instruments opérationnels et cohérents. Dans l'immédiat seule la direction générale de la Comptabilité publique dispose d'un outil de répartition des emplois (ORE) pour les catégories B et C qui lui permet de procéder par analyse du ratio des charges par emploi propre à chaque structure locale en tenant compte des prévisions d'activité.

Il faut également tenir compte d'un certain nombre de rigidités comme par exemple les difficultés liées aux modalités d'affectation des agents « à la résidence » ou aux « carrières types » qui font prédominer les critères statutaires sur les compétences et les qualités professionnelles.

Il est en outre nécessaire de renforcer la cohérence de la gestion des ressources humaines au sein même du ministère qui jusqu'à présent disposait de neuf unités de gestion des RH tout en réexaminant le partage des rôles entre les services centraux et les services déconcentrés.

En effet, la gestion des ressources humaines du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie se distingue à la fois par sa forte centralisation, son cloisonnement et la faiblesse des marges d'initiative des responsables locaux. Cette attitude n'est plus compatible avec les objectifs de la loi organique relative aux lois de finances (recherche de la performance et de l'efficacité) et les modalités de fonctionnement qu'elle implique (responsabilisation des acteurs).

La Cour des comptes invite enfin le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie à réexaminer sans a priori les structures et les pratiques qui freinent la mobilité et d'adapter la formation professionnelle dans la perspective d'une harmonie entre les besoins de l'État et l'attente des usagers.

B.– LA REPRISE EN MAIN DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PAR LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

1.– Le cadre de cette volonté affirmée

Au cours de l'été 2006, après les conclusions d'un audit portant sur la direction du Personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA), direction centrale, la mise en œuvre d'une nouvelle organisation du pilotage de la fonction ressources humaines a été lancée.

L'audit relatif à la DPMA a conclu que la capacité de cette direction à assurer la conception de la politique ministérielle de gestion des ressources humaines qui lui était confiée par les textes était limitée. Elle n'a pas été jugée en mesure de conduire efficacement la démarche de gestion prévisionnelle des

(1) 2 sur 3 suivant la réponse n° 14 à notre questionnaire.

effectifs, des emplois et des compétences ni de définir une véritable politique indemnitaire.

Sa plus grande faiblesse se trouvait dans l'efficacité de ses fonctions verticales et plus encore dans sa difficulté, par manque d'autorité, à assumer pleinement ses fonctions transversales face à des directions qui manifestent les velléités d'autonomie.

Le décret n° 2006-949 du 28 juillet 2006 a fait disparaître la DPMA pour créer une direction des Personnels et de l'adaptation à l'environnement professionnel (DPAEP) alors que le décret 2006-948 du même jour redéfinissait les missions du secrétaire général du « Minéfi » et créait un secrétariat général.

L'article 2 de ce décret confie au secrétaire général du ministère, l'élaboration, en concertation avec les directions et services du ministère, des orientations générales de la gestion des ressources humaines et de la formation professionnelle au niveau stratégique. Le secrétaire général coordonne les travaux visant à leur mise en œuvre, suscite et conduit les projets d'intérêt commun relevant de ces domaines. Il est également chargé de conduire le dialogue social ministériel ainsi que de la politique de l'encadrement supérieur.

La nouvelle direction des Personnels et de l'adaptation à l'environnement professionnel (DPAEP) est chargée, entre autres, de la gestion (plus opérationnelle) des personnels de l'administration centrale.

Cette importante réforme vise à améliorer la cohérence de la politique de gestion des ressources humaines de ce ministère ainsi que sa régulation globale. Le rôle d'impulsion, de pilotage et de coordination du Secrétaire général est renforcé. Il s'agit de rattraper le retard sur la conduite du changement induit en particulier par la dématérialisation des procédures (Copernic pour ne citer que cet exemple) afin de moderniser au mieux les structures et dégager des gains de productivité réels.

Elle s'inscrit dans une démarche transversale d'approfondissement de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) qui a pour perspective la réduction des effectifs du « Minéfi ». Toutes les grandes directions à réseaux sont engagées dans cette démarche contractualisée depuis 2002 par le biais des contrats de performance pluri-annuels. Elle comporte une dimension quantitative et une dimension qualitative.

Ainsi, Ainsi, pour les cinq directions à réseau concernées (DGI, DGCP, DGDDI, DGCCRF et le réseau de la DGTPE, qui représentent 89,5% du plafond d'emplois ministériel de 2006), une réduction de 7.438 EPT sur la période 2006/2008 a été décidée, prenant appui sur la recherche d'importants gains de productivité et une politique de modernisation ambitieuse (réorganisation des réseaux, processus de ré-ingénierie, simplifications...). Cette évolution très significative des effectifs du ministère s'inscrit dans un contexte d'accroissement

progressif des départs définitifs, pour l'essentiel des départs en retraite qui sont appréhendés dans des analyses projectives réactualisées.

Parallèlement, en termes qualitatifs, a été amorcée une réflexion sur les besoins futurs des directions et réseaux tenant compte de l'impact des différents facteurs d'évolution engendrés par les évolutions technologiques, en particulier informatiques. La gestion du changement, insuffisamment appréhendée selon différentes études ⁽¹⁾ exige l'identification des compétences, la redéfinition des fonctions et la révision de la répartition géographique des effectifs.

Les futurs besoins en compétence analysés supposent la maîtrise par les agents de nouvelles connaissances (techniques et expertises), une évolution des méthodes de travail et une évolution des compétences managériales des cadres.

Des études spécifiques ont été engagées sur les métiers de « soutien » jugés sensibles tels ceux de gestionnaire des ressources humaines et de contrôleur de gestion. Une semblable étude sur les métiers informatiques était prévue pour 2006 ainsi qu'une réflexion par les grandes directions à réseaux sur leurs « emplois cœur de métier ».

Votre Rapporteur spécial s'est particulièrement penché sur la problématique des métiers informatiques notamment en termes de mobilité, de carrière, de filières de promotion. S'il convient de la complexité de cette question qui s'étend à tous les ministères, il est particulièrement déçu par la réponse qui lui a été apportée.

Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie annonce que la famille informatique comporte 6.300 agents. La cartographie des métiers qu'il présente est à la fois sommaire et incomplète.

La répartition des agents construite autour deux types (le personnel de conceptualisation et les techniciens) est également insatisfaisante, l'articulation se faisant habituellement autour des notions « études-conception » et « exploitation-maintenance » (laquelle comporte également son encadrement supérieur).

Il apprend toutefois que le nombre des agents informatiques de la DGI et de la DGCP est équivalent (respectivement 2.029 et 2.022) mais que le personnel de « conceptualisation » est nettement plus important au sein de la DGCP (726) qu'à la DGI (474). Compte tenu de l'importance des projets informatiques encore en développement, la déduction qui vient à l'esprit est celle d'un recours substantiel à des prestations externalisées par la DGI.

Enfin, la DGCP dispose de 32 sites « Direction Informatique du Trésor – DIT » et la DGI 17 sites « Centre des Services Informatiques – CSI ».

Presque quatre pages ont été consacrées à une réponse qui révèle avant tout l'immaturation de cette préoccupation au sein du ministère de l'Économie ⁽²⁾.

Par ailleurs, sous l'égide du ministère de la Fonction publique, le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie a participé à l'élaboration d'un

(1) Cf. l'audit de modernisation sur la procédure de télé-déclaration de l'impôt sur le revenu par exemple.

(2) Alors que, par exemple, l'audit externe Bearing Point sur le programme Copernic en date de septembre 2004 s'inquiétait des problèmes de reconnaissance professionnelle et d'opportunité de mobilité des cadres informatiques engagés sur le programme Copernic.

répertoire national des métiers et à la déclinaison d'un répertoire interne de ses métiers.

La nécessité d'intégrer la dimension métiers/compétence dans les SIRH du ministère (systèmes informatiques de ressources humaines) en développement est prise en compte.

Les premières conséquences de ces évolutions portent sur :

- l'adaptation des recrutements vers une plus grande professionnalisation tant pour ceux de la catégorie A, que pour ceux des catégories B et C, qui passe par la refonte des modes d'organisation des concours et du contenu de leurs épreuves ;
- la promotion de la mobilité en particulier pour les agents de catégorie C sur la base du volontariat. Afin de promouvoir cette mobilité un système de rendez-vous de carrière a été proposé aux partenaires sociaux, sorte d'étape « bilan de compétences et désirs professionnels ». Le ministère de l'Économie travaille également, sous l'impulsion du ministère de la Fonction publique, à une diminution du nombre de corps par fusion et du nombre de grades afin de simplifier l'organisation statutaire ;
- la mise en place d'une politique de formation professionnelle adaptée aux besoins futurs reposant sur la reconnaissance d'un droit à la formation tout au long de la carrière et proposant des cycles de formation personnalisés tenant compte de l'expérience acquise par les agents ;
- le processus de modernisation du ministère s'accompagne de fait d'une technicité métiers accrue que le ministère a l'intention de reconnaître par une politique de requalification (de C en B et de B en A) et de progression de carrières valorisant l'expérience professionnelle dans les concours internes.

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances accentuée, dans la logique de responsabilité des acteurs qui est la sienne, le besoin de déconcentration des actes de gestion et notamment dans leurs dimensions managériales. La notation-évaluation, promouvant la reconnaissance du mérite personnel de l'agent contre laquelle les syndicats protestent, est progressivement mise en place depuis 2002. Le rôle des chefs de service a été renforcé dans l'établissement des tableaux d'avancement et ces derniers, au niveau déconcentré, disposent d'un pouvoir d'affectation des cadres A intermédiaires dans leur ressort territorial.

Dans une logique de partage des progrès collectifs réalisés et de responsabilisation autour des engagements, le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie a exprimé la volonté de mettre en place un « mécanisme d'intéressement de tous les agents aux résultats obtenus par les directions ».

À l'issue d'une concertation, le dispositif de prime d'intéressement à la performance a été mis en place en 2006 (au titre de 2005) pour les directions à réseaux et devrait être généralisé en 2007 à l'ensemble des directions. Il s'appuie sur :

- la fixation préalable d'indicateurs représentatifs de l'activité de chaque direction ;

- un intéressement à plusieurs niveaux selon le nombre d'indicateurs réalisés ;

- une performance auditée : certification du dispositif et des résultats par l'Inspection générale des finances ;

- un intéressement égal pour tous : une prime identique quels que soient la catégorie d'appartenance et le statut (titulaires et contractuels) hors emplois bénéficiant de la NBI ⁽¹⁾ (encadrement supérieur, TPG) ;

- un dialogue social (en amont sur les indicateurs retenus et les valeurs-cibles, en aval sur les résultats).

2.– La gestion des cadres « dirigeants »

La fonction de « délégué à l'encadrement supérieur » a été créée en 2005 et été rattaché par arrêté du 27 juillet dernier au secrétariat général du ministère de l'Économie, dans le cadre de la redéfinition des missions du secrétaire général. Ce délégué est chargé de la mise en place d'un suivi personnalisé des administrateurs civils et des cadres dirigeants des services centraux qui tiennent compte de l'évaluation de leur performance. Ce suivi est assorti d'un dispositif de rémunération au mérite des personnels d'encadrement qui permet, après évaluation du respect des objectifs confiés et d'une appréciation de la qualité managériale, de déterminer un bonus qui peut atteindre 20% de la rémunération totale hors NBI.

Le délégué à l'encadrement supérieur est également chargé de jeter les bases d'une gestion prévisionnelle (et ministérielle) afin de constituer un « vivier » de ces cadres et de valoriser l'expérience et l'expertise des cadres « seniors »...

3.– La gestion des cadres intermédiaires

La démarche de modernisation et la loi organique relative aux lois de finances impliquent la mobilisation et l'engagement de l'encadrement intermédiaire sur lequel pèsent de nouvelles responsabilités.

À la suite du comité technique paritaire ministériel (CTPM) du 4 juillet 2006, les cadres intermédiaires de la DGCCRF et de la DGDDI vont bénéficier de

(1) NBI : Nouvelle bonification indiciaire.

réformes statutaires liées à la réorganisation de leurs services déconcentrés, ainsi que ceux des Domaines lors du transfert de ce service de la DGI à la DGCP.

En général, à partir du grade d'inspecteur principal, la reconnaissance de leur implication professionnelle se traduit par la modulation de leur rémunération indemnitaire sur leur allocation complémentaire de fonction (ACF).

C.- LA POLITIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA DGI ET DE LA DGCP

Votre Rapporteur spécial a soumis ces deux directions à une semblable invitation à décrire les grands axes de leur politique de gestion des ressources humaines (formation, gestion du changement liés aux impacts de nouveaux SI, évolution des métiers, recrutements, gestion de la pyramide d'âge et des départs en retraite, répartition géographique, politique de rémunération et de primes, suivi du climat social, éléments de convergence avec la politique de gestion des ressources humaines de la DGCP ou de la DGI).

1.- Éléments de convergence

Naturellement des éléments de convergence existent dans la politique de gestion des ressources humaines de ces deux directions. Il s'agit notamment de :

- la requalification des emplois dans le cadre d'une politique ambitieuse de promotion professionnelle ;

- le développement et la valorisation des qualités managériales de l'encadrement ;

- le niveau élevé de l'offre de formation ;

- un recrutement appelé à devenir commun en 2007 avec l'organisation par le centre national de gestion des concours de Lille, d'un concours commun des catégories C du ministère ;

- la volonté d'enrichir le dialogue social dans un contexte d'adaptation des structures, des méthodes de travail et des outils.

2.- La politique de gestion des ressources humaines de la Direction générale des Impôts (DGI)

Sans que votre Rapporteur spécial manifeste la moindre tentation de procéder à une comparaison des réponses communiquées par la DGI et la DGCP, il remarque que la première n'expose pas sa situation sociale. Pour le lecteur, votre Rapporteur spécial précise que la DGI comptait, à fin 2005 et selon le bilan social 2005 du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, 76.248 ETPT.

Attaquant dans le vif le sujet, la Direction générale des Impôts insiste sur les moyens, importants, qu'elle consacre à la formation professionnelle sur laquelle elle fait reposer le professionnalisme de ses agents et la réussite de l'évolution de ses structures et de ses missions.

Cette politique prend appui sur une définition nationale des orientations de formation continue articulée autour d'axes stratégiques (notamment l'accompagnement des réformes, l'appropriation des nouveaux outils et méthodes, la maîtrise des nouvelles applications informatiques, ...) et est complétée par des actions d'initiative locale initiées par les directeurs des services fiscaux. Une attention particulière a été portée à la qualité du recensement des besoins de formation dans le cadre du dialogue professionnel et de l'entretien d'évaluation.

Plusieurs engagements en matière de formation ont été pris par la DGI dans le cadre de son contrat pluri-annuel de performance 2006/2008 qui seront combinés avec la mise en œuvre des orientations ministérielles du 4 juillet 2006 en matière de recrutement et de formation.

Cette direction va connaître, comme d'autres administrations, une augmentation de ses départs à la retraite en raison du vieillissement de ses effectifs alors qu'elle est appelée à contribuer à la politique de réduction des effectifs permise par l'amélioration de la productivité et les réformes de modernisation.

La conduite de la politique de recrutement de la DGI est donc très liée à la gestion de sa pyramide d'âge et des départs en retraite.

Pour préserver la qualité et la diversité de l'origine de ses recrutements, la DGI renforce l'attractivité de ses concours en menant de nombreuses actions de communication. Elle s'est également engagée à participer à la lutte contre l'exclusion en recrutant notamment « *des jeunes sans qualifications ou peu diplômés originaires de milieux défavorisés* ».

En matière de politique de rémunération, la DGI a rénové les modalités de son régime indemnitaire en liant les conditions d'attribution à des performances collectives ou individuelles.

Depuis 2005, la rémunération au mérite a été mise en place au profit de son encadrement supérieur et de ses cadres intermédiaires non comptables. Une quote-part de leur régime indemnitaire est désormais liée à leur mérite personnel et à leur performance individuelle.

Par ailleurs, une prime exceptionnelle a été versée en 2005 aux personnels impliqués dans les réformes (320 euros), et en 2006 aux personnels des centres des impôts qui ont participé aux travaux liés à la déclaration pré-remplie (320 euros).

De plus, dans le cadre du contrat pluriannuel de performance signé avec le secrétaire général du MINEFI et le directeur du Budget, douze objectifs ont été définis. La réalisation de 8 de ces 12 objectifs conduit au versement d'une prime

collective d'intéressement à l'ensemble des personnels (montant annuel de 80 à 150 euros selon le nombre d'objectifs réalisés). En 2006, les agents ont reçu une prime de 120 euros au titre des résultats 2005.

Enfin, dans le cadre des réformes de structures, un chantier d'harmonisation des régimes indemnitaires a été ouvert au cours de l'année 2005. Celui-ci a débouché sur la mise en place, au 1^{er} septembre 2006, d'une rémunération harmonisée pour les agents des catégories A, B et C en poste sur les principales structures opérationnelles de la DGI. La rémunération ne constitue plus un frein à la mobilité des personnels lors de la mise en place d'une réforme.

En enfin, une cellule spécifique a été mise en place afin de suivre le climat social. Elle est l'interlocutrice des directions des services fiscaux et le point d'entrée unique des organisations syndicales nationales.

3.– La politique de gestion des ressources humaines de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP)

La DGCP comptait courant 2006 55.104 ETPT concentrés dans les régions françaises les plus peuplées dont le vieillissement s'accroît (âge moyen 45,4 ans). En outre la structure de sa pyramide d'âge annonce l'accélération des départs à la retraite jusqu'en 2015. Ce « choc démographique » risque de freiner le changement, d'introduire une discontinuité dans la conduite de certains projets et conduire à une perte de compétences.

La DGCP veut donc mener une politique dynamique de gestion des ressources humaines permettant de gérer la réduction des effectifs et tout en parant les risques en travaillant sur six orientations.

- le renforcement de la responsabilité individuelle et collective

Vont y contribuer la réforme de l'évaluation-notation, le versement de prime collective d'intéressement, et le développement de la compétence managériale.

La pratique de la lettre de mission des trésoriers payeurs généraux (TPG) à leurs responsables locaux va être généralisée tout comme la rémunération au mérite de ceux-ci.

Pour les cadres supérieurs un nouveau statut d'emploi de chef de service comptable est créé pour les receveurs des finances et les trésoriers principaux de 1^{ère} catégorie. Il est également prévu que le lien entre grade et fonction soit assoupli.

Parallèlement les agents en difficulté vont bénéficier d'une meilleure prise en compte.

- l'accélération de la déconcentration de la gestion des ressources humaines

Celle-ci va s'opérer par un ensemble de mesures :

- l'affectation au niveau départemental des cadres A non comptables ;
- la déconcentration des propositions d'inscription à l'avancement des agents de catégories B et C ;
- la délégation à l'École nationale du Trésor⁽¹⁾ de la totalité de la gestion du recrutement et de la formation continue ;
- l'organisation des concours pour l'ensemble du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (et du Trésor public) par le pôle national de gestion des concours de Lille et le développement en parallèle du pôle national de soutien au réseau en matière de gestion des RH à Toulouse.

- le développement de la formation et des promotions professionnelles

En 2005, la DGCP a suivi 190 000 stagiaires. En matière de formation initiale (au sein des trois établissements de l'ENT) il a été procédé à la rénovation des cursus de formation en accentuant l'alternance théorie/pratique.

La formation continue est remaniée. Les agents changeant de métiers en cours de carrière peuvent s'insérer dans « un dispositif d'adaptation à l'emploi ». Des dispositions sont prises pour accompagner la réussite à un concours professionnel. Enfin les formations au management sont en développement.

Par ailleurs, la DGCP réfléchit à des plans de formation spécifiques tenant compte des parcours des agents et permettant l'accompagnement des grandes réformes et des évolutions techniques.

Toutes ces démarches visent à favoriser la promotion professionnelle.

- l'approfondissement du dialogue social

L'accent est mis sur la concertation, au-delà même des instances réglementaires, par la recherche de « *dispositifs innovants et informels* » de dialogue et alors que les instances paritaires locales sont appelées à se développer. Une charte du dialogue des bonnes pratiques du dialogue social a été élaborée avec les organisations syndicales

- le développement de la gestion prévisionnelle

Il passe par le développement du SIRH SEQUOIA présenté dans le paragraphe suivant. Une première analyse prospective sur les besoins et les

(1) L'ENT est devenue un SCN – service à compétence nationale.

métiers fait apparaître qu'un métier sur deux de la DGCP devrait évoluer de manière significative dans les prochaines années.

- l'accompagnement des acteurs du changement

La DGCP souhaite maîtriser au mieux le changement des méthodes de travail ou des métiers par un soin apporté à la communication, en particulier à l'écoute, afin de valoriser l'expérience professionnelle de chacun et informer. Elle dispose d'une palette d'instruments de communication qui vont de la communication par intranet, l'accueil par le supérieur ou une cellule spécialisée et, pour les réformes d'envergure (telle celle de la redevance audiovisuelle) la conclusion de protocole d'accords particulier avec les partenaires sociaux.

D.- ÉTAT DES SYSTÈMES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (SIRH) DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Le référé en date du 16 juin 2006 de la Cour des comptes sur la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences GPEEC (dans son annexe) relève que « *plusieurs directions du ministère de l'Économie ont pu se lancer dans la mise en place – coûteuse parce que non concertée* » – « *de systèmes informatiques appliqués à la gestion des ressources humaines qui engagent l'ensemble du ministère sans que ni le cabinet du ministre, ni le secrétaire général, ni a fortiori la DPMA aient été en mesure ou aient fait en sorte de peser efficacement et en temps utile sur les options de principe ou de se prononcer sur la pertinence des choix techniques effectués* ».

Votre Rapporteur spécial s'est penché sur l'état d'avancement des SIRH des trois grandes directions du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

a) Le système MarRHs de l'administration centrale

Le système d'information MaRHs a été déployé le 1^{er} juin dans ses fonctions de gestion administrative (gestion du dossier de l'agent, gestion des positions et des carrières, gestion des affectations et plus généralement enregistrement de toutes les informations nécessaires à l'alimentation de la paie) auprès des gestionnaires RH de l'ex DPMA (pour la gestion des corps d'administration centrale) et de la DGE (direction générale des entreprises) pour la gestion des corps de l'industrie et des mines).

Le système MaRHs est réservé aux gestionnaires RH. Les directeurs, responsables de service, n'y ont pas directement accès, mais ils peuvent s'appuyer sur les gestionnaires RH de leur direction qui peuvent consulter l'ensemble des dossiers des agents du service. Un jeu de requêtes permettra par ailleurs à chacun de ces gestionnaires de dresser le tableau des effectifs de sa direction.

Dès l'automne 2006, chaque agent ayant un dossier dans MaRHs devrait pouvoir en consulter le contenu. Il pourra aussi, dans des cas simples, procéder à la mise à jour de ses informations personnelles.

Il est prévu que le système MaRHs soit étendu fin 2006/début 2007 aux fonctions de paie : gestion et calcul des indemnités, production des fichiers d'alimentation de l'applicatif PAYE centralisée de la DGCP. Le calendrier doit être fixé avec la DGCP compte tenu des contraintes propres à celle-ci liée à gestion de l'applicatif PAYE.

Par ailleurs, le système MaRHs est en cours d'extension à la DGCCRF, pour un déploiement vers la fin 2006.

b) Le système SEQUOIA de la direction générale de la Comptabilité publique

Tout comme pour la direction générale des Impôts, le projet SIRH SEQUOIA de la DGCP devait être déployé dans sa première version depuis la fin 2005 pour un achèvement prévu fin 2007.

La première version du système SEQUOIA comporte des applicatifs de gestion des temps, de gestion de la formation, de gestion des postes (activités et emplois). La conception générale de ce système d'information de ressources humaines s'est déroulée au sein d'ateliers entre octobre 2005 et janvier 2006. Les ateliers de conception détaillée ont œuvré au printemps 2006 ce qui a permis une livraison avant l'été d'études différentielles détaillées.

Les travaux relatifs à la conception de l'architecture technique ont été conduits à la même période et les développements ont démarré en juin 2006. Les premières réalisations étaient attendues pour le mois de septembre 2006.

Simultanément des ateliers d'étude d'impact ont été organisés afin de conduire et accompagner les changements organisationnels que va entraîner le déploiement de SEQUOIA dans les structures et pour les agents. Ces ateliers débouchent, si impact il y a, sur des plans d'actions.

La DGCP participe aux travaux de convergence des différents SIRH des grandes directions du ministère de l'Économie dans le but d'intégrer à terme un noyau commun d'applicatifs axé autour du projet SIRHIUS de l'administration centrale, désormais piloté par le secrétaire général du ministère.

c) Le projet AGORA de la direction générale des Impôts

Le SIRH de la DGI (AGORA) est en cours de déploiement progressif. Il s'accompagne aussi d'une réflexion sur l'organisation des structures et des métiers en charge de la gestion des ressources humaines.

Les fonctions gestion administrative et paye au sein des divisions des ressources humaines et budgétaires dans les directions des services fiscaux devraient être regroupées et assurés par des agents plus polyvalents.

Un nouveau métier, celui de « conseiller RH », apparaît. Il est destiné à valoriser la notion de gestion des ressources humaines au sein du réseau et à assurer un rôle actif de soutien et de conseil auprès des responsables locaux et des agents.

Une réflexion est également engagée sur le dimensionnement pertinent des structures déconcentrées de gestion de RH et le regroupement de certains travaux envisagés.

d) Le projet de convergence SIRHIUS

Lancé fin septembre 2004 dans le cadre des grands chantiers de modernisation du service public et de l'administration électronique, le projet SIRHIUS correspond à une démarche de convergence des différents systèmes de gestion des ressources humaines du ministère de l'Économie.

Votre Rapporteur spécial souhaite que ces différents chantiers informatiques aboutissent rapidement et dans les meilleures conditions afin que les personnels chargés des ressources humaines puissent travailler efficacement et harmonieusement.

E.- UN CLIMAT SOCIAL INCERTAIN

Votre Rapporteur spécial examine le PAP 2007 de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* alors que les syndicats des Douanes appellent à une troisième journée de grève accompagnée de journée d'actions pour protester contre la réforme du dédouanement. Celle-ci vise à une restructuration de l'organisation de la direction générale des Douanes et des droits indirects en centralisant les opérations de dédouanement et comptable, c'est-à-dire en procédant à la fermeture de bureaux, en dématérialisant ces procédures, en redéployant le personnel et en supprimant environ 638 emplois.

Le Gouvernement a un peu reculé en annonçant début juillet 2006 le lancement d'expérimentations dans 13 des 46 directions régionales, mais les syndicats refusent de négocier le champ de cette expérimentation dans la mesure où celle-ci empêche une marche arrière quand elle est dite « de masse ».

L'argument de la recherche d'une amélioration de la compétitivité du dédouanement français est d'autant plus contesté qu'un rapport de l'Inspection générale des Finances n'attribuerait que très partiellement à l'organisation actuelle des douanes françaises le déficit des services français au regard de la concurrence des autres services douaniers européens.

Cette longue introduction vient nourrir le manque d'informations sur l'état du climat social au cours de l'année 2006. Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie a simplement indiqué qu'après la forte baisse des mouvements de grève en 2004, l'année 2005 avait enregistré une dégradation importante de ce climat et une augmentation sensible du nombre de journées de grève (241.494 contre 29.575 en 2004).

Par ailleurs, le dispositif de la notation-évaluation mis en place en 2004 au sein du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, bien que légèrement réaménagé en 2006, fait l'objet de contestations dans les directions à réseau.

Si les personnels d'encadrement perçoivent positivement ce dispositif comme un outil de management, la perception de celui-ci est fortement contrastée auprès des autres catégories de personnel.

La DGI a été confrontée à une forte contestation et le mot d'ordre de boycott lancé par les organisations syndicales a rencontré un certain écho dans les services (8 %). Le nombre d'appels en révision de la notation a également augmenté (7,3 % des agents contre 1,6 % en 2004).

À la DGCP comme à la DGDDI, la lisibilité et la nécessité de cette réforme font encore l'objet d'importantes réserves qui se traduisent par une augmentation sensible des recours.

Le nouveau dispositif rencontre par contre un accueil assez favorable au sein de la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Il en est de même en administration centrale, dans les directions régionales de l'Industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ainsi qu'à l'INSEE.

L'adhésion aux chantiers de modernisation lancés par le ministère se maintiendrait et la connaissance de ceux-ci est répandue (+4,9 points de notoriété par rapport à 2005)⁽¹⁾. Les agents du ministère considéreraient que la qualité de service rendu aux usagers s'améliore (+19 % depuis mars 2003).

Mais le rythme du changement dans les directions est toujours considéré comme trop rapide pour 48 % des agents ce qui entretient une inquiétude assez élevée dans les services (62 %). Malgré les « grognements » qui ont transpiré par voie de radio et télévision au cours du printemps et de l'été dans les services de la DGI (impact du glissement du calendrier des tâches à la suite du lancement de la déclaration pré-remplie), la satisfaction globale professionnelle serait en légère amélioration.

(1) Toutefois le journal « Les Échos » du 26 septembre 2006 rapportait que la loi organique relative aux lois de finances suscitait (dans l'ensemble de la fonction publique) beaucoup de réserves et qu'un agent sur deux avouerait ne pas en avoir entendu parler !

F.- EST-IL POSSIBLE DE GÉRER LES ETPT CONFORMÉMENT À LA LOLF ?

La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances qui combine le respect d'un plafond d'emploi autorisé par ministère et un plafond de masse salariale au niveau d'une mission (crédits de titre 2), instaure le « dialogue de gestion » et responsabilise tant les responsables de programme que les responsables de budget opérationnel de programme (BOP). Cette réforme laisserait supposer que la gestion budgétaire des ressources humaines va connaître un tournant.

A priori, il n'en est rien. Et si les expérimentations de globalisation des crédits conduites en 2003 et 2005 ont donné satisfaction aux gestionnaires concernés dans la mesure où ils ont pu dégager des marges budgétaires qui ont permis, le plus souvent, la réalisation de petits travaux d'amélioration, ces responsables connaissent des difficultés à anticiper et prévoir les phénomènes qui impactent la masse salariale. Ainsi, par défaut de visibilité, aucun responsable de BOP du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie n'a mis en œuvre de mouvement de fongibilité asymétrique (votre Rapporteur spécial ne sait si une proposition dans ce sens a été formulée au cours de l'exercice 2006).

Les responsables de BOP locaux continuent d'appliquer les règles de gestion des ressources humaines définies par la direction après concertation avec les organisations syndicales.

Outre la nécessité de disposer d'instruments informatiques de gestion performants (pour articuler la double limite des ETPT et du plafond de masse salariale), la gestion des ETPT est soumise à une procédure de « dialogue de gestion » qui se révèle elle-même extrêmement encadrée. La charte de gestion de chaque programme définit les règles du jeu entre le responsable de programme et les responsables de budget opérationnel de programme (BOP).

Ces différentes chartes de gestion par programme ont été « chapeautées » en mars 2006 par une charte ministérielle de gestion pour l'exercice 2006. Celle-ci pourra être amendée pour la préparation du projet de loi de finances 2007 et l'exécution de celle-ci.

Il est précisé que les ajustements de la répartition des emplois en cours de gestion entre programmes relèvent de la décision du secrétaire général. Pour les ajustements au sein d'un programme, la compétence appartient au responsable du programme avec information du secrétaire général. Dans le cadre du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public* le responsable du programme est le secrétaire général en personne. Pour le programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » le responsable du programme a fait part de ses réserves en raison du positionnement hiérarchique des acteurs de son programme.

La cohérence ministérielle de la gestion des ressources humaines est logiquement assurée par le secrétaire général du ministère (ie : évolutions statutaires, gestion prévisionnelle, requalification des emplois et des avancements de grade, modernisation des systèmes d'information des ressources humaines). Il en est de même pour les mesures indemnitaires nouvelles.

L'organisation du dialogue social pour les questions transversales, celles relatives au plafond d'emplois ministériel et de sa répartition entre programmes, se situe au niveau du comité technique paritaire ministériel (CTPM).

Par ailleurs, le niveau déconcentré du dialogue de gestion qui semble s'imposer au sein de chaque grande direction est le niveau inter-régional (c'est déjà le cas pour la DGI).

Pour l'exercice 2006, la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique est elle-même très contrôlée et, ne pouvant être exercée qu'à compter du second semestre 2006, doit recevoir l'approbation du bureau 5 C de l'ex DPMA dont les responsabilités semblent avoir été transmises au nouveau service des affaires budgétaires et immobilières du secrétariat général du ministère.

Même si 2006 est une année de démarrage et de tests des modes de fonctionnement, il semble que la latitude laissée aux responsables de programme et aux responsables de budgets opérationnels de programme soit très étroite. Il est ainsi prévu qu' *« à compter de septembre 2006, les gestionnaires locaux sont en mesure, sur la base d'une prévision de dépense stabilisée jusqu'à la fin de l'année, de déterminer les éventuels mouvements de fongibilité asymétrique, sous réserve de garantir la disponibilité des crédits de Titre 2 jusqu'à la paye de décembre 2006 »*.

L'observation d'une extrême prudence semble être de mise. Celle-ci dissimule, peut être, une crainte, moins de débordements budgétaires, que de perte de contrôle...

Cette latitude est d'autant plus étroite que leurs actions doivent s'insérer dans la programmation des contrats de performance pluri-annuels des grandes directions à réseaux du « Minéfi » qui engagent sur le court/moyen terme les grands axes de la gestion (des ressources humaines et des objectifs) de leurs équipes respectives.

Enfin, pour ce faire, les gestionnaires ont besoin d'instruments informatiques performants. L'applicatif transitoire Palier 2006 semble avoir satisfait à sa mission mais le développement et la mise en place du PGI définitif Chorus sont attendus avec impatience.

Dans l'immédiat, les latitudes laissées aux responsables de BOP connaissent des avancées ponctuelles, non négligeables toutefois. Il en est ainsi pour les trésoriers payeurs généraux de la DGCP qui disposent désormais de

l'initiative des propositions de promotions de grade devant les comités d'avancement locaux (la nomination reste de compétence centrale).

Certes, la réforme entreprise est gigantesque et exige du temps, des instruments pour prendre son ampleur. Certes, un travail en profondeur de pilotage et de dynamisation d'une gestion anticipatrice des ressources humaines doit être entrepris, mais les premières dérives ayant été dénoncées dès le printemps (la pratique des crédits « fléchés »), votre Rapporteur spécial se promet de surveiller le niveau de diffusion de la responsabilisation des acteurs, chacun à son niveau, dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances. Car celle-ci entend que la performance passe obligatoirement par l'engagement des acteurs.

VII.- DES CHANTIERS DE RÉINGÉNIERIE AUX AUDITS DE MODERNISATION

A.- LA DGME ET LES AUDITS DE MODERNISATION

À la suite du rapprochement, en juin 2005, des ministères chargés du Budget et de la Réforme de l'État, quatre directions d'administration centrale ont été fusionnées pour faire place à une seule direction, la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME). Bien que cette direction relève de la mission *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* ⁽¹⁾, son champ d'action ne peut laisser votre Rapporteur spécial indifférent.

Les chantiers de réingénierie lancés en 2002 au sein du ministère de l'Économie des finances et de l'industrie s'attachaient à restructurer et à améliorer la performance par le biais d'une mise à plat des processus de nature comptable et budgétaire (exemples de chantiers 2005 : les bénéfices agricoles, la gestion des biens saisis ou confisqués, la francisation et la fiscalité des navires, etc.)

Les audits de modernisation, lancés fin septembre 2005, orientent leurs analyses sur l'appareil de production et sont destinés à dégager des leviers d'action pour, au sein de tous les ministères, « *utiliser plus efficacement l'argent public, en apportant une meilleure qualité de service, au meilleur coût* ». Ils sont associés à la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances, dont le « principe actif » serait une logique de résultats (performance) et non plus de moyens.

Pilotés et animés par la DGME, les audits de modernisation engagent tous les ministères qui proposent volontairement des thèmes. La conduite de ces audits obéit à une méthodologie pragmatique, elle est inscrite dans un calendrier (tendu, environ deux mois) et vise l'opérationnel. Ces audits doivent en effet déboucher sur des recommandations, qui après concertation avec les ministères incriminés, doivent être suivies d'effet. Cinq vagues d'audits ont été successivement lancées depuis octobre 2005. Et, dans un esprit louable de transparence, leurs résultats sont, en principe, rendus intégralement publics sur le site Internet ministériel dédié à la performance de l'État (www.performance-publique.gouv.fr). Chacun d'entre eux est amené à se traduire par des mesures concrètes qui font l'objet d'un suivi. La DGME est donc chargée de s'assurer de la mise en œuvre des décisions retenues par les ministères en proposant, en fonction des besoins, de leur apporter l'assistance de consultants externes spécialisés.

Le ministère a fait l'objet des audits suivants :

- 1^{ère} et 2^{ème} vagues (janvier et avril 2006) :
- la déclaration de l'impôt sur le revenu sur Internet ;

(1) Qui fait l'objet du rapport spécial de M. Camille de Rocca Serra (rapport n° 3363, annexe 36).

- la modernisation du paiement des amendes ;
- l'extension du champ de compétence des centres d'encaissement du Trésor public ;
- la gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées.
- 3^{ème} vague lancée en avril 2006 :
 - le traitement douanier des grands opérateurs du commerce international ;
 - la fonction juridique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (rapport non encore publié).
- la 4^{ème} vague (juin 2006) :
 - les aides aux entreprises ;
 - les outils de pilotage et d'information des remboursements et dégrèvements des impôts locaux.
- 5^{ème} vague (octobre 2006) :
 - la collecte électronique par l'INSEE des données de l'Etat civil et du recensement ;
 - la gestion de la prime pour l'emploi ;
 - l'équipement commercial ;
 - la gestion des participations françaises aux expositions internationales.

À signaler un audit interministériel sur l'optimisation des achats de l'État, faisant suite à diverses mesures de rationalisation des achats notamment la mise en place de l'Agence centrale des achats au « Minéfi ».

Enfin, la DGME est chargée de la modernisation de la gestion publique, notamment anime la mise en œuvre de la LOLF (école de la LOLF, animation de la formation des responsables de programme), des démarches qualité – normalisation et certification - au sein des administrations (Charte d'accueil Marianne, fusion de QualiFisc et QualiTrésor pour un processus de qualification unifié), de la réingénierie des process comptables et budgétaires dans le cadre de la mise en place du futur système comptable de l'État « Chorus » et de l'administration électronique.

La communication orchestrée autour du lancement de ces audits correspond à la volonté de familiariser les Français avec la réforme de la loi de finances, d'afficher un volontarisme et un dynamisme gouvernemental. Il s'agit de « super communiquer » sur une recette, qui, discrètement, fonctionnait déjà. Toutefois certains ministères cherchent à réfréner le rythme imposé à ces audits en

y opposant une certaine humeur. C'est sans doute pour cette raison qu'une circulaire en date du 13 juillet précise encore la démarche. Elle invite à mieux anticiper les audits, formule des recommandations opérationnelles et met en place auprès du Premier ministre un comité de pilotage des audits chargé de la programmation, de la mise en place des missions et du suivi de la mise en œuvre des recommandations.

B.- LES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE RÉFORME (SMR) FONT PÂLE FIGURE

Le ministre de l'Économie avait présenté en octobre 2005 la stratégie ministérielle de réforme (SMR) 2006-2008 du ministère, décrit l'année 2005 comme un cap, prononçant l'achèvement des précédents programmes de modernisation du « Minéfi » intitulés « Bercy en mouvement » en 2002 et « Bercy ensemble »⁽¹⁾ en 2004. Cette nouvelle dénomination (SMR) visait alors à confirmer la priorité qu'accorde le ministère à la réforme de l'État en cherchant à « structurer pour les trois années à venir la feuille de route de la modernisation au sein du ministère ».

Le cycle de réforme 2003-2005 « Bercy en mouvement » et « Bercy ensemble » était considéré comme achevé alors que les contrats de performance des directions générale des impôts et de la comptabilité publique arrivaient à terme. Les 56 actions de ces deux programmes sont considérées comme satisfaites à 80% dans les délais prévus, notamment les engagements pris pour simplifier l'impôt et recentrer le ministère sur son cœur de métier en rationalisant certaines structures. 20% des actions prévues (soit un peu plus d'une dizaine) seraient en phase de déploiement.

La SMR 2006-2008 était déclinée autour de quatre objectifs principaux :

- une meilleure qualité au service des entreprises, des citoyens et de l'ensemble des partenaires du ministère ;
- une gestion plus efficiente pour mieux répondre aux missions du ministère ;
- une culture de performance accrue et des fonctions support optimisées ;
- une nouvelle ambition sociale au bénéfice de l'ensemble des agents.

Cette stratégie ministérielle est étroitement liée à la conclusion de contrats pluriannuels de performance qui, initiés par la direction générale des Impôts suivie par la direction générale de la Comptabilité publique, doivent être généralisés à l'ensemble des directions du ministère.

(1) Qui avaient été précédés en 2001 par « Réforme et modernisation ».

La question de l'articulation de la LOLF et des SMR laissait quelque peu perplexe : « elle a désormais trouvé un début de réponse dans l'extension à la réforme de l'État des compétences du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire et dans la communication relative à la réforme de l'État du 27 juillet 2005 ». « Le temps aidant, il est apparu plus clairement que la LOLF était un travail sur le contenu et l'expression des politiques publiques alors que les SMR portaient sur l'« appareil de production » de l'État ⁽¹⁾ ».

Ainsi des références constantes étaient faites dans la SMR 2006-2008 à la LOLF avec la structuration des actions aux principaux programmes budgétaires du ministère et la recherche d'un lien systématique entre les objectifs et les indicateurs retenus dans le cadre des projets annuels de performances du projet de loi de finances 2006.

Selon un épais document broché et vivement coloré, l'objectif des SMR était d'accélérer la modernisation de Bercy en : repensant l'organisation et le fonctionnement administratifs autour de *l'utilisateur-client* (sic), utilisant *massivement* les nouvelles technologies, adoptant *résolument* la culture de résultat et de la performance, réalisant *davantage de gains de productivité*, intéressant tous les agents au changement. Et l'ambition finale affichée était de placer le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie à *l'avant-garde* de la réforme de l'État.

Votre Rapporteur spécial avait alors commenté ces slogans tendant, à marche forcée, à « faire passer la modernisation à la vitesse supérieure ». Il remarque qu'en 2006 les SMR ont totalement disparu en tant que tels des discours ministériels. Les audits de modernisation ont pris la vedette et les SMR sont relégués à un plan discret tout comme le programme de ré-ingénierie du ministère de l'Économie tombé dans une oubliette obscure.

La stratégie ministérielle de réforme (qui perd au passage toutes ses majuscules) est, a-t-on indiqué à votre Rapporteur spécial, inscrite, dorénavant, pour les ministères *qui souhaitent participer à cet exercice* ⁽²⁾, dans une *feuille de route ministérielle de modernisation*. La superbe des SMR est totalement perdue ; En effet, pour le ministère de l'Économie, « la feuille de route, qui concerne la période 2006-2008, reprendra en grande partie les actions lancées en 2005 dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme complétées par les orientations arrêtées par les ministres depuis ». Votre Rapporteur spécial attire l'attention sur ce futur étonnant.

(1) « Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace » Rapport de MM. Lambert et Migaud déjà cité.

(2) Les mots en italiques le sont par votre Rapporteur spécial.

Trois axes « stratégiques » demeurent : **l'administration de services**⁽¹⁾, l'administration performante et efficace ainsi qu'une ambition sociale « nouvelle ».

Il est précisé que la culture de la performance s'est « approfondie » grâce à la généralisation des contrats pluri-annuels de performance à toutes les grandes directions alors que se mettait en place la LOLF. Au niveau territorial, cet approfondissement est réalisé par la généralisation des lettres d'objectifs à l'attention des cadres dirigeants. Alors que la loi organique relative aux lois de finances est sensée responsabiliser les cadres locaux en contrepartie d'une plus grande liberté dans la gestion (le concept de la fongibilité), l'impression que donnent ces dispositifs divers est celle d'un verrouillage « anti-lolfien ».

La nouvelle ambition sociale consiste à faire bénéficier les agents des efforts occasionnés par les réformes par le biais d'une politique de plans de promotion articulée avec une politique de formation et d'un accompagnement financier des réformes (des primes exceptionnelles au coup par coup ?).

Alors que votre Rapporteur spécial souhaitait connaître l'état d'avancement de la réalisation des SMR, il lui a été répondu « *qu'il était prématuré d'en tirer le bilan* ». Toutefois il est proposé d'apprécier les gains de productivité liés à la Stratégie ministérielle de réformes au travers de l'indicateur global de productivité élaboré par la direction générale des Impôts et la direction générale de la Comptabilité publique (une tendance annuelle de 3%) et les économies budgétaires liées à la SMR en premier lieu à l'effort de réduction des effectifs, un effort accru de maîtrise des dépenses de fonctionnement (achats) et « en sus » grâce à la croissance de certaines activités comme le recouvrement de l'impôt.

C.- LA CAMPAGNE NATIONALE DE DÉCLARATION PRÉ-REEMPLIE (DPR) DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET L'AUDIT DE MODERNISATION SUR LA PROCÉDURE TÉLÉ-IR : UNE COÏNCIDENCE OPPORTUNE?

1.- Une opportune campagne nationale de déclaration pré-remplie

Le lancement d'une campagne nationale 2006 de déclaration pré-remplie a été officiellement annoncé le 7 décembre 2005.

Bien qu'aucun bilan détaillé n'ait été communiqué, l'expérimentation sur le département de l'Ille et Vilaine a été jugée, à l'automne 2005, « couronnée de succès ». Ce département avait été retenu en raison de sa représentativité du fait de la composition de sa population, du taux de rotation de celle-ci, de sa répartition géographique (zones urbaine, péri-urbaine, rurale), etc.

(1) Il est intéressant de constater que le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie s'appréhende avant tout comme un prestataire de services et non plus comme une administration investie de missions régaliennes.

Officiellement, 95% des 480.000 contribuables concernés ont bien compris la démarche, considérée par 82% d'entre eux comme aisée (en particulier par les retraités). 87% des contribuables n'auraient pas procédé à la correction des données inscrites et le taux d'erreur n'aurait représenté que 13% des déclarations pré-remplies. À l'échelle nationale, la direction générale des Impôts et les organisations syndicales ont estimé le taux d'erreur à 24% ⁽¹⁾.

Toutefois, la difficulté technique majeure de la déclaration pré-remplie a été maîtrisée. Il s'agissait d'établir la concordance entre l'identité d'un contribuable (doté d'un numéro de télé-déclarant, d'un numéro fiscal et d'un numéro FIP) et l'identité des bénéficiaires des versements déclarés par les tiers déclarants. Une première tentative de déclaration pré-remplie express avait été testée en 2000 avec un taux d'erreur de plus de 60%.

En dépit du souhait exprimé, semble-t-il, par les équipes de la DGI, une extension de cette expérimentation limitée à plusieurs départements en 2006 n'a pas été jugée « pertinente et pédagogique » au profit d'un lancement grandeur nature dès 2006.

L'administration fiscale doit en effet combiner 94 millions de données transmises par 2 millions de tiers-déclarants (employeurs, organismes sociaux) avec 34,5 millions de foyers fiscaux français. En réalité, 85% des foyers fiscaux, soit 29 millions, perçoivent un revenu pouvant être pris en compte par la déclaration pré-remplie. Il s'agit des salaires, des indemnités journalières de maladie, des allocations chômage, des pensions et des retraites. Mais la pré-impression ne concerne que le contribuable et son conjoint, les revenus des enfants mineurs et des majeurs rattachés n'y figurant pas.

Ces documents sont imprimés par la direction générale des impôts. Toutefois, celle-ci a dû, pour faire face à différents problèmes techniques, confier l'impression de 6 millions (soit presque 21%) de déclarations pré-remplies à des imprimeurs privés. Il a été précisé à votre Rapporteur spécial que l'opération « d'externalisation » s'était déroulée sous la surveillance permanente des services fiscaux.

Les tiers déclarants doivent transmettre leurs données entre le 31 janvier et le 31 mars, l'administration fiscale ayant cherché à les sensibiliser et à les « discipliner » par divers rappels. L'achèvement de cette collecte ayant lieu fin mars, l'envoi des formulaires pré-remplis 2042 de déclaration sur le revenu a été décalé à début mai, alors que ces documents se trouvaient traditionnellement dans les boîtes aux lettres au plus tard au début du mois d'avril.

On ne peut ignorer – même si cette hypothèse n'a pas été confirmée, sa probabilité est élevée – que le glissement du calendrier a offert une détente au calendrier serré des développements informatiques concernant la

(1) *Le Parisien* du 29 avril 2006.

télé-déclaration ⁽¹⁾. Le programme Copernic, qui le supporte, entre en effet dans la seconde phase de son déploiement, lequel « *comporte des risques sur la sécurité et la disponibilité des installations, etc...* » selon les observations de l'audit de modernisation sur la procédure de télé-déclaration de l'impôt sur le revenu rendu en décembre 2005. Après les « *cafouillages* » 2005 du portail Copernic absorbant difficilement 3,7 millions de télé-déclarations, et la perspective (ou la crainte) d'une montée estimée entre 8 à 10 millions du nombre des internautes en 2006, les équipements informatiques (réseaux, serveurs) devaient être doublés afin de permettre l'admission de 50.000 télé-déclarations par heure et la délivrance de 25.000 certificats par heure.

La préparation d'une campagne de déclaration pré-remplie présente l'avantage de ne solliciter que partiellement le programme Copernic. L'application Iliad est principalement concernée et elle fonctionne actuellement hors du système Copernic. Son intégration est prévue pour 2009. Les équipes du SNC Copernic ne pouvaient être que marginalement investies dans le programme DPR tout en gagnant une marge de sécurité pour faire face aux échéances propres à la télé-déclaration.

L'absence de rapport sur l'expérimentation d'Ille-et-Vilaine ne permet pas de tirer des conclusions sur le point particulier de savoir si la déclaration pré-remplie a pour effet de réduire l'incitation à la télé-déclaration. Cette question n'est pas indifférente, car la DPR pourrait tempérer (marginale) l'engouement national pour la télé-déclaration. L'enquête TNS-Sofres révèle, dans une formule heureuse, que le formulaire papier pré-rempli est jugé, par les déclarants papier, comme plus pratique que la procédure de télé-déclaration ⁽²⁾. En effet, la déclaration pré-remplie se couple avec la télé-déclaration, les formulaires électroniques de déclaration étant eux aussi pré-remplis.

Dès la première semaine d'envoi des déclarations pré-remplies (à compter du 1^{er} mai 2006) la presse s'est fait l'écho d'un certain nombre d'anomalies : cas de salariés d'une entreprise du Pas-de-Calais « touchant » des revenus de plusieurs millions d'euros, couples de retraités dans les Pyrénées Atlantiques ne disposant que d'une partie des revenus, agents de la Ville de Paris dont les revenus sont inscrits dans la « mauvaise case », ou encore cases vierges du fait de la transmission tardive des données pour les agents du conseil général des Hauts de Seine...

Très rapidement le ministère des Finances et la direction générale des Impôts ont mis en place une opération de « *déminage* » sériant les différents types

(1) Note interne de la sous direction de l'informatique au directeur général des impôts du 21 avril 2005 : « L'hypothèse de date et de délai de la campagne 2006 ne tient pas compte d'une généralisation DPR, soit un début en mars 2006 sur une durée de neuf semaines. La décision d'une généralisation DPR dès 2006 ne pourrait que détendre le calendrier de préparation de la nouvelle plate-forme, mais limitera les possibilités d'étalement dans le temps qui pourraient être envisagées en campagne « normale » ».

(2) Cf. le dossier de presse en date 19 septembre 2006 proposé sur le site du ministère de l'Économie et des finances « la modernisation de l'impôt au service des contribuables ».

d'erreurs. Les contribuables français ont été donc invités à la plus grande vigilance.

Toutefois, que 25.000 formulaires de déclarations pré-remplies illisibles puissent être envoyés dans une même zone géographique (le département de l'Isère) laisse soupçonner que les services fiscaux n'ont procédé à aucun contrôle ou aucune vérification par sondages des documents imprimés.

Le rappel constant à la pleine responsabilité des contribuables prend donc tout son sens.

Si l'on combine la question de la qualité (exactitude) des données et de la quantité des données (éviter des cases vides), votre Rapporteur spécial s'interroge sur le caractère médiatico-politique du lancement de la déclaration pré-remplie 2006. On ne peut considérer que les retraités, par exemple, dont seules deux caisses de retraite sur trois sont « remplies », ont la tâche facilitée. En effet, si la vigilance du contribuable doit être plus soutenue que par le passé, la déclaration pré-remplie ne peut être qualifiée d'outil de modernisation et de simplification. Voire, on peut se poser la question de sa véritable portée. Et contrairement aux déclarations de la communication ministérielle, la transparence ne relève pas du « Minéfi », mais des contribuables qui acceptent d'être rendus transparents par des tiers. Le cadre déclaratif de l'impôt sur le revenu se trouve paradoxalement renforcé.

Présenté comme améliorant la qualité de service rendu à « l'usager », le DPR profite en premier lieu aux finances publiques. L'expérimentation en Ille et Vilaine a permis une meilleure collecte fiscale (ce département aurait enregistré 8% de contribuables imposables en plus et l'oubli d'un revenu annexe et mineur n'est théoriquement plus possible) qui devrait se retrouver à l'échelon national⁽¹⁾. La tolérance d'une erreur de 5% disparaît de fait. Le civisme fiscal est automatisé et le contribuable est cantonné dans un rôle d'assujéti responsable.

Toutefois, un plus grand nombre de demandes de médiation fiscale a été enregistré en 2005. Et le volume du contentieux fiscal est en augmentation de 22% dans le département de l'expérimentation, l'Ille et Vilaine. Quant à la réforme de la redevance audiovisuelle, elle aurait généré de nombreuses réclamations dont 674.000 restaient à traiter à fin décembre 2005.

Votre Rapporteur spécial s'est donc interrogé sur les bases et les conditions de la prise de décision politique, du lancement dès 2006 d'une campagne nationale de déclaration pré-remplie, sans obtenir de réponse. Bien qu'on lui ait affirmé que la décision ait été prise bien en amont de la date officielle

(1) *Les Échos du 25 septembre 2006 – page 3 – « ... et l'impôt sur le revenu, grâce à la déclaration pré-remplie inaugurée au printemps, ferait rentrer 1 milliard de plus que prévu dans les caisses ». Toutefois les syndicats invitent à la prudence et attendent les résultats finaux après traitement des procédures contentieuses et des demandes de remises gracieuses.*

(début décembre), le doute subsiste et, de nouveau, les déclarations syndicales d'une « prise dans l'urgence » jouissent d'un crédit certain.

En effet, la Direction des services fiscaux de l'Ille et Vilaine a, le 8 décembre 2005, rédigé une note interne énumérant les différents « *facteurs de réussite et points de vigilance* » qui insistent sur la nécessité de préparer en amont – « *très tôt* » – cette campagne, notamment sous l'angle de l'organisation et de la mobilisation des équipes, de la définition des calendriers sans oublier la gestion du dernier « trimestre ».

L'attribution d'une prime de 320 euros par agent participant à la campagne de la DPR a été annoncée par le « Minéfi » fin décembre 2005, mais certaines tensions au sein des services ont été palpables (préoccupations autour du calendrier des vacances d'été, mobilisation par les services fiscaux de stagiaires et d'inspecteurs des impôts, etc.).

Le ministre du Budget a annoncé en début d'année qu'un audit serait rendu dès l'automne 2006 sur le bilan de la campagne nationale de déclaration pré-remplie (cf. 5^{ème} vague d'audits).

Pour le Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, ce bilan est très positif. 87% des 94 millions d'informations adressées par les tiers déclarants ont pu être rattachés à un foyer fiscal. Les retards et erreurs des tiers-déclarants sont jugés responsables de ce taux. Des mesures techniques et de meilleures liaisons (réseaux informatiques ?) doivent contribuer ⁽¹⁾ à inciter ces tiers à mieux remplir leurs obligations déclaratives

La campagne d'information du contribuable a utilisé divers canaux (presse écrite, radio et télévision, lettre mode d'emploi, etc.) et les centres des impôts se sont préparés à accueillir un public important.

Une grande majorité d'utilisateurs (88%) sont favorables à la poursuite de la déclaration pré-remplie, en particulier les personnes âgées. Pourtant, le président de la commission des Finances du Sénat, M. Jean Arthuis, a porté sur la déclaration pré-remplie le jugement suivant : « *Je ne suis pas sûr que cela soit d'une commodité extraordinaire* » en ajoutant que, s'il était pour les réformes, « *celle-ci lui paraissait rhétorique* » ⁽²⁾. Le Syndicat National Unifié des Impôts s'interroge sur « *la valeur ajoutée de cette réforme* » en redoutant une pression accrue sur les agents ⁽³⁾.

Votre Rapporteur spécial a noté la disparition de la mention des précédents formulaires 2042 « *Ne portez pas les centimes d'euros* », ce qui conduisait le déclarant à arrondir ses revenus à l'unité inférieure. Or, les données indiquées dans les déclarations pré-remplies l'ont été à l'unité supérieure. Aucune

(1) Ainsi les déclarations supérieures à 200 lignes devront être communiquées par voie de supports magnétiques.

(2) Le Figaro Économie du 5 mai 2006.

(3) Les Échos du 31 mai 2006.

explication ne lui a été fournie sur ce changement d'usage imperceptible et ses effets.

Chaque contribuable a reçu un formulaire papier de déclaration pré-remplie qu'il pouvait retrouver sous forme électronique sur Internet.

2.- La télédéclaration pré-remplie sur Internet

Les capacités techniques du site www.impôts.gouv.fr, au printemps 2005, n'étaient pas en mesure de faire face à un afflux massif de nouveaux contribuables télé-déclarants ce qui a entraîné un certain nombre de « *cafouillages* » et de mécontentements⁽¹⁾. Après la mise en place de diverses mesures palliatives (reports de délai, dispositions techniques de délestage et de régulation) 3,739 millions de télé-déclarations ont été enregistrées.

À l'automne 2005, il était impensable que semblable crise se reproduise. L'engouement manifesté par les Français pour la déclaration en ligne laissait supposer par ailleurs l'accroissement du nombre de télé-déclarants. Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, qui cherche à s'afficher comme une administration de pointe, se devait de relever le défi.

La campagne publique d'audits de modernisation lancée en octobre 2005 par le ministère de l'Économie lui-même afin d'informer les Français sur la performance de l'action de l'État (cf. le site www.performance-publique.gouv.fr) se prêtait en apparence parfaitement bien à l'examen de la procédure de télé-déclaration.

D.- L'AUDIT DE LA PROCÉDURE DE TÉLÉ-DÉCLARATION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Le contexte de l'audit est ainsi rappelé : « Lors la campagne de déclaration d'impôt sur le revenu 2005, 3,7 millions de télédéclarations ont été déposées, dépassant largement les prévisions, ce qui a occasionné des difficultés d'accès au site internet. Pour 2006, le ministre chargé du budget et de la réforme de l'État a souhaité garantir la qualité du service jusqu'à 10 millions de télé-déclarations. Les investissements réalisés pour permettre cette modernisation de la déclaration d'impôt sur le revenu doivent s'accompagner d'une réflexion sur l'organisation des services du ministère ».

Aussi, « *Dans le cadre de la montée en puissance de la télé-déclaration, l'audit a pour objectifs :*

- *de réexaminer le processus interne de traitement des déclarations d'impôt sur le revenu ;*

(1) Cf. rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2006, n° 2568, annexe 17, page 20.

- *d'identifier les moyens pour étaler au mieux les flux de télé-déclarations dans le temps, afin d'améliorer la qualité de service rendu aux usagers ;*

- *d'améliorer l'assistance offerte aux usagers. »*

Cet audit « de modernisation » a été conduit conjointement par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale des Affaires sociales et le Contrôle général des Armées et a été rendu le 19 décembre 2005.

Ses conclusions ont validé les interrogations qu'exprimait votre Rapporteur spécial dans son précédent rapport spécial sur la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* au sein de la partie consacrée aux moyens informatiques (« *Copernic – un portail fiscal trop étroit* »). Elles sont développées ci-dessous.

1.– Le déroulement de la campagne 2005 de télé-déclaration de l'impôt sur le revenu

Les rapporteurs de cet audit ont conclu que celle-ci avait été gérée dans des conditions globalement satisfaisantes. Toutefois leur analyse comporte quelques sévères éléments de critiques.

Sous l'angle technique, cette campagne s'est opérée dans le cadre du projet ADONIS Ve 1, applicatif composite de l'architecture en « briques » propre à Copernic « *dans un contexte où la demande à satisfaire était mal connue* » car il n'avait été procédé qu'à une seule enquête, par sondage, des intentions de télé-déclaration, laquelle était loin de conclure à un triplement des télé-déclarants. 3,7 millions de contribuables ont fait une télé-déclaration, alors que les prévisions pour 2005 s'élevaient à 2,5 millions.

Ce triplement des télé-déclarations 2004 ne tient pas seulement à l'engouement des Français pour l'e-administration, mais aux effets d'une communication et d'un dispositif d'incitation (remise fiscale de 20 euros) en décalage avec les capacités techniques de la plate-forme Adonis V1.

Le triplement des télé-déclarations a généré quelques « cafouillages » qui ont nécessité la mise en place de quelques mesures de régulation techniques. Ces incidents sont toutefois restés modestes, le portail www.impots.gouv.fr a été saturé pendant quelques jours, mais l'interruption du service n'a duré que quatre heures sur l'ensemble de la campagne.

Pour faire face à cet afflux, un important dispositif de régulation a dû être mis en place, ce qui n'a été possible que grâce à la mobilisation des équipes pendant et au-delà de la campagne. Le comportement des internautes contribuables a été suivi en avril par voie de sondages et les dates limite de la télé-déclaration ont été reportées à deux reprises. L'assistance fiscale a été assurée par les centres des impôts alors que l'assistance technique, assurée, quant à elle, par des prestataires extérieurs, a été renforcée (les contacts techniques ont été

supérieurs de 58% aux estimations et la qualité de service a été quelque peu inférieure aux objectifs).

Bien que le nombre de contribuables dissuadés de télé-déclarer en 2005 soit difficile à déterminer, celui semble non négligeable. En outre, il a été mesuré que pour deux télé-déclarations signées, l'équivalent d'une télé-déclaration n'avait pas abouti.

2.- Le nouvel environnement technique de la campagne 2006

Le système d'information Copernic s'organise en bases de données et en « briques » applicatives prévues pour être progressivement échafaudées sur une durée globale de huit ans et associées à des processus de migrations des anciennes bases et applications par basculements. Les années à venir, correspondant à une intégration plus étroite du système, lancé depuis 2001, pourraient être plus sensibles.

La télé-déclaration de l'impôt sur le revenu constitue l'une des facettes « visibles » par le public du système d'information Copernic et a été réalisé sur la version 1 du projet Adonis. Cet ensemble d'applicatifs, Adonis V1, rassemble notamment la délivrance des certificats, l'authentification des signatures électroniques, la gestion des données relatives au contribuable et diverses briques génériques telles que le portail usager, l'annuaire usager et les accès réseaux internes et externes.

La version 1 d'Adonis dû être remplacée, dès 2005, par une nouvelle version, dite Adonis V2, faisant appel à de nouveaux logiciels sur une nouvelle plate-forme permettant d'offrir davantage de fonctionnalités et une capacité supérieure de débit. Différentes causes (définition des spécifications du compte fiscal, annulation d'un marché public de serveurs, livraisons reculées et difficultés ponctuelles de connectiques) sont à l'origine du maintien de la version V1 pour la campagne de déclaration de l'impôt sur le revenu 2005. Mais la campagne 2006 doit être réalisée sur le projet Adonis V2.

Ce projet, Adonis V2, est presque entièrement différent de la version précédente tant que le plan des matériels que sur les logiciels ainsi qu'au niveau organisationnel. Les calendriers de réalisation sont très tendus, et les rapporteurs invitaient les équipes techniques à se montrer particulièrement vigilantes sur les essais d'intégration et sur les tests de stress du système.

Les principaux risques repérés par les rapporteurs concernent la sécurité et la disponibilité du système au niveau technique et, au niveau financier, sur les coûts et la gestion en régime de croisière.

- Alors que les particuliers rencontraient déjà des difficultés à acquérir leur certificat et à en comprendre le mode d'emploi (installé sur un ordinateur via un navigateur et un système de clés publiques et privées), d'où un nombre

important de révocation de ces certificats, la nouvelle version d'Adonis est considérée comme plus sensible à la diversité des ordinateurs et des navigateurs. Elle exige le renouvellement de tous les certificats en vigueur au 1^{er} août 2005. Le ministère de l'Économie et des finances a ouvert le nouveau module Adonis V2 pour la procédure de certification dès l'été 2005 et a incité dès cette date le contribuable à procéder au renouvellement afin d'étaler ce processus (près de 3,8 millions de certificats sont à renouveler). Mais si ces campagnes d'incitation n'étaient pas suivies d'effets, le ministère pouvait rencontrer des difficultés dans la fourniture de ces certificats et devait se rabattre sur une procédure de télé-déclaration « de délestage » moins sécurisée au niveau des signatures et de l'authentification.

● Avant que ne soit retenue la décision de la déclaration pré-remplie pour la campagne 2006, les services de la DGI et les équipes Copernic ont estimé nécessaire de porter la capacité/horaire du système à 25.000 déclarations achevées/heures (contre 6.500/heure en 2005) pour accueillir dans de bonnes conditions 10 millions de contribuables internautes. L'objectif initialement fixé dans le cadre d'Adonis V2 pour 2006 était de 18.000 télé-déclarations/heure. **L'importante augmentation de cette volumétrie a supposé une redéfinition de l'architecture du programme pour 2006, le nombre de serveurs⁽¹⁾ étant multiplié par deux avec modification des marchés afférents.** Ces dépenses supplémentaires (estimées après la publication du précédent rapport de votre Rapporteur spécial alors que la loi de finances pour 2006 était en cours d'examen) ont été **estimées à 32,7 millions d'euros TTC dont 11,1 pour les dépenses d'investissement et 21,6 pour les dépenses de fonctionnement.** Les rapporteurs de l'audit de modernisation soulignent que, si la DGI et le programme Copernic se sont adaptés rapidement à ce nouvel objectif de 10 millions de télé-déclarants, les délais de prise de décision et d'études de coûts/avantages ont été précipités, avant tout allègement des contraintes pesant sur le système. *« De ce point de vue, il ne semble pas que la préparation des décisions ait été satisfaisante et que tous les paramètres de coût aient été pris en compte ».*

Outre la contrainte de renouvellement des certificats, l'absence de dispositif d'étalement du dépôt des déclarations pouvait générer des pics de flux menaçant la disponibilité du système et implique la création de capacités de traitement uniquement pour faire face à ceux-ci. **La généralisation de la déclaration pré-remplie n'ayant été décidée que début décembre 2005⁽²⁾,** les rapporteurs n'étaient pas en mesure d'apprécier l'impact de celle-ci sur la télé-déclaration. Mais cette décision, décalant dans le temps la déclaration de l'impôt sur le revenu 2005, a donné aux équipes sollicitées un temps supplémentaire pour assurer le bon fonctionnement d'Adonis V2.

(1) La Tribune du 14/02/2006 indique que la capacité du site Internet des impôts a été augmentée avec 900 serveurs pour traiter 25.000 déclarations heures.

(2) Votre Rapporteur spécial rappelle que la campagne de déclaration pré-remplie sollicite une application informatique qui fonctionne hors du système Copernic : Iliad.

Par contre les rapporteurs de l'audit de modernisation ont pris bonne note des dispositions adoptées afin d'assurer de bonnes conditions de gestion et d'exécution de la campagne 2006 :

– une amélioration des outils de connaissance de la demande par la définition d'une triple campagne de sondages ;

– des actions de communication développées avant et pendant la campagne ;

– une amélioration du dispositif de régulation (étalement des délais Internet en fonction de la zone de vacances scolaires, système bison futé informant les internautes de l'état du trafic, éventuellement fixation de rendez-vous personnalisé en cas de « bouchons », voire une télé-déclaration de délestage).

La seconde catégorie de risque repérée par les rapporteurs de l'audit de modernisation portait sur le moyen voire le long terme.

– Le fonctionnement du module de télé-déclaration est appelé, au fur et à mesure du niveau de réalisation de Copernic, à s'intégrer dans différentes applications, les unes les autres devenant plus dépendantes de l'ensemble alors que l'exploitation aura été confiée aux services de la DGI et DGCP. **Or, la réflexion sur la conduite du changement au sein des structures de la DGI et de la DGCP est insuffisamment amorcée alors que les applications Copernic induisent une approche globalement différente des métiers et des organisations. Cette réticence pourrait mener à une sous-exploitation du potentiel offert par Copernic.**

– La montée en charge « par bascules » du système d'information de Copernic suppose la co-existence temporaire de nouvelles applications Copernic avec des applications anciennes, sans interruption de service, jusqu'à basculement et généralisation du nouveau module applicatif et disparition de l'ancien. Le budget Copernic était supposé supporter les coûts de maintenance et d'exploitation des nouvelles applications pendant un an, alors que la DGI et la DGCP finançaient celui des applications maintenues jusqu'au basculement du système. Or, les rapporteurs de l'audit de modernisation ont constaté qu'une partie des coûts d'exploitation restait à la charge du programme Copernic (8 millions pour la télé-déclaration) alors que ces applications génèrent des coûts d'exploitation et de fonctionnement croissants. Or, il ne semble pas que ces coûts aient été évalués, du moins communiqués à la mission d'audit de modernisation. Ainsi, comme le subodorait votre Rapporteur spécial dans son rapport spécial pour 2006 *« il est erroné de croire que le matériel est acheté une seule fois : on considère que l'amortissement technique des matériels et des logiciels s'effectue sur une période de trois à cinq ans sachant qu'à cela il faut ajouter des coûts de maintenance qui peuvent aller jusqu'à 30% pour certains logiciels. »*.

Les rapporteurs de cette mission d'audit ont ainsi regretté l'absence de documents de suivi périodique et synthétique d'avancement du

programme sur les plans techniques, calendaires et financiers ainsi que l'absence d'évaluation des coûts d'exploitation et de maintenance sur la durée de vie du programme et leur intégration dans un modèle d'estimation du retour sur investissement.

Enfin, ils déplorent que la capacité de la plate-forme Adonis V2, dimensionnée pour faire face à des pics de flux, ne fonctionne à pleine puissance que sur quelques semaines et recommandent, les acteurs de Copernic ayant commencé à réfléchir à la banalisation de ses plates-formes, soit un étalement des opérations de télé-déclaration, soit une mutualisation de ces serveurs avec d'autres administrations.

3.- Synthèse des recommandations des auditeurs

Ces recommandations ont porté sur trois axes :

a) Pour améliorer la conduite et le pilotage du chantier, ils invitent à accélérer la réflexion sur l'évolution des métiers et des organisations et au renforcement de la dimension de conduite du changement envers les agents ;

b) Pour améliorer la qualité de service à l'utilisateur, ils recommandent d'adopter dès 2006 un calendrier permettant d'étaler les dates de déclaration et de télé-déclaration des revenus. Les objectifs assignés à l'application Télé-IR doivent être mieux définis du point de vue quantitatif (nombre de télé-déclarations prévues) et qualitatif. Enfin, les conditions d'utilisation du certificat électronique doivent être améliorées.

c) Pour améliorer l'efficacité de la procédure de télé-déclaration, ils proposent de réévaluer l'intérêt de la mesure d'incitation des « 20 euros » (disposition fiscale dénoncée par votre Rapporteur spécial dès son rapport 2005). Les capacités de traitement actuellement installées doivent être maintenues et le recours à l'externalisation en cas de besoin prévu. La mesure des gains de productivité attendus doit, quant à elle, être complétée par la prise en compte de l'ensemble des facteurs de coûts et de gains.

Votre Rapporteur spécial a, lors d'un échange avec ces auditeurs, pu saluer leur travail. Si leurs recommandations pratiques ont été observées, celles ayant une portée plus générale ont été négligées.

4.- Le déroulement de la campagne de télé-déclaration 2006

Du fait de la généralisation d'un formulaire de déclaration pré-remplie, la fin de la campagne de télé-déclaration a été plus tardive que les années précédentes. Elle s'est achevée le 27 juin pour les contribuables résidents. Le ministère a enregistré 5,719 millions de télé-déclarations (contre 3,739 l'an passé). Nous sommes loin des 8 à 10 millions envisagés, ce qui a sans doute facilité le bon déroulement de cette opération.

Le service est donc resté fluide et disponible y compris aux alentours de la date limite de dépôt des déclarations papier, bien qu'un pic de 222.768 ait été enregistré le 30 mai ⁽¹⁾.

Pour la première fois, ce service électronique était ouvert aux usagers signalant un changement de famille et aux primo déclarants. 4,856 millions de nouveaux certificats ont été délivrés et 3,349 millions de consultations au compte fiscal des particuliers ont été enregistrées.

Le dispositif « bison futé » en temps réel et en prévision sur 7 jours est resté au « vert » et il n'y a pas eu de recours à la fonctionnalité « prise de rendez-vous ». Le portail n'a donc pas souffert d'un excès d'affluence. Comme pour la déclaration pré-remplie, la campagne de télé-déclaration a été soutenue par des actions de communication importantes.

Votre Rapporteur spécial partage la conclusion du ministère ⁽²⁾ selon laquelle les contribuables ont confiance et s'approprient les nouvelles technologies.

a) Les moyens mis en place

Pour pallier les difficultés rencontrées en 2005 et répondre à la demande ministérielle de satisfaire 10 millions de télé-déclarants, la direction générale des Impôts a engagé des dépenses supplémentaires pour environ 32 millions d'euros. Ces fonds ont permis l'acquisition de nouveaux matériels pour 1/3, le renforcement des procédures des tests pour le deuxième tiers et enfin, pour financer une assistance aux développements de nouvelles fonctionnalités, aux utilisateurs et aux services d'exploitation. La presse économique annonçait en avril 2006 que le nombre de serveurs informatiques avait doublé pour atteindre environ 900 machines, alors que les prévisions des informaticiens de Bercy s'échelonnaient entre 5,5 à 8 millions de télé-déclarants en 2006.

L'organisation des travaux dans les centres des impôts a été revue et adaptée. Cela ne s'est pas fait sans quelques « grognements » évoqués sur les ondes durant l'été. Il fallait en effet aux services combiner la période d'établissement des avis d'imposition 2005 tout en préparant les formulaires relatifs à la taxe d'habitation et à la redevance audiovisuelle et gérer les périodes de vacances d'été.

Toutes les recommandations formulées par les auditeurs de la télé-IR auraient été satisfaites y compris la mise en place de la déclaration pré-remplie (sic !).

(1) Soit sur 12 heures une moyenne artificielle de 18.564 connexions par heure alors que la capacité était de 25.000 abonnements ou télé-déclarations/heure.

(2) Évoquée dans la réponse à la question 79 du questionnaire Gestion et contrôle des finances publiques.

À la demande de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique, les gains de productivité ont été évalués par un cabinet de consultants. Chaque télé-déclaration générerait une économie de temps d'environ 6 minutes. Un emploi ETPT serait économisé pour 16.000 télédéclarations. Les 1,980 million de nouveaux télé-déclarants 2006 auraient ainsi un impact sur 124 ETPT. Ces gains de productivité avaient été jugés insuffisamment « à la hauteur » lors d'une discussion au sein de votre commission des finances ⁽¹⁾ et il est dommage que ces éléments ne soient pas rapportés au coût global de l'opération (investissements, charges d'exploitation, coûts du changement, etc.).

b) La question, controversée, de l'accueil des contribuables DPR et de la gestion des réclamations

Face à la montée de l'exaspération des personnels et syndicats du « Minéfi » devant l'enchaînement des réformes qui affectent les services, les procédures et les personnels, le ministre de l'Économie et son ministre délégué ont annoncé l'attribution aux agents participant à la campagne de la déclaration pré-remplie d'une prime DPR de 320 euros. « *La paix sociale n'a pas de prix* » selon le journal Les Echos du 19 décembre 2005...

Cette prime est réservée aux agents de la direction générale des Impôts en poste dans les inspections d'assiette et de documentation (IAD), les ORDOC et les services d'accueil hors structures IAD. Peuvent également en bénéficier les agents, d'autres structures, se portant volontaires sur l'accueil téléphonique durant 15 jours au moins ainsi que les personnels de CSI (Centre Impôt Services) ayant participé aux travaux d'impression/finition des déclarations pré-remplies. Celle-ci a été versée à la fin de l'été 2006.

Votre Rapporteur spécial ne peut qu'enregistrer la multiplication les primes d'intéressement de toutes natures proposées par les responsables du ministère de l'Économie et des finances ces dernières années. C'est un mode de rémunération, de gestion et de mobilisation des personnels auquel il n'adhère pas.

L'existence de cette prime est révélatrice de l'enjeu de crédibilité que représentait pour le Gouvernement la résorption des « couacs » de la télé-déclaration 2005 et la nécessité de mener à bien la campagne nationale de déclaration pré-remplie. Et cette réussite a été conditionnée, une nouvelle fois, par le niveau de mobilisation ⁽²⁾ des agents de la direction générale des Impôts.

En effet, les contribuables étaient logiquement susceptibles de demander des compléments d'information auprès des centres des impôts (CDI). Dès mai 2006, les syndicats signalent un surcroît d'affluence du public dans ces centres.

(1) Cf. rapport spécial 2568 annexe 17 – Projet de loi de finances pour 2006 – page 89.

(2) La Lettre de l'Expansion du 6 février 2006 – « La DGI cherche plus d'effectifs pour cet été ».

Le ministère, quant à lui, n'enregistre qu'une fréquentation supérieure de 10% de la part du public durant la campagne de déclaration de revenus (3,7 millions de personnes) en précisant que la durée de celle-ci a été plus longue de... 6 jours.

Les trois Centres impôts service (CIS) qui traitent les demandes téléphoniques de renseignement ont géré 752.000 appels lors du 1^{er} semestre 2006 et 81.000 courriels (contre respectivement 1.368.000 et 97.000 en 2005). Une augmentation des demandes est donc perceptible.

Votre Rapporteur spécial avait constaté dès la fin mai qu'outre le défaut de mention de certaines caisses de retraite complémentaires pour les personnes âgées, le calcul de la prime pour l'emploi (PPE) préoccupait certains contribuables. Or, si la question la plus fréquemment posée portait sur le plafond du PERP, le Gouvernement hérite d'un véritable problème PPE (et de fraude à la PPE).

Il paraît également difficile de tirer les conclusions de la campagne de déclaration pré-remplie tant que toutes les réclamations et les procédures contentieuses, à la suite de la transmission de l'avis d'imposition, aient été examinées. Et comme le révélait un numéro spécial de la revue « *le Revenu* » en date du mois de février 2006, 800.000 contribuables, essentiellement des internautes, avaient fait l'objet d'une relance amiable.

Votre Rapporteur spécial se permet d'évoquer son expérience personnelle. À défaut d'avoir parfaitement maîtrisé la procédure de correction de ses revenus sur Internet (distincte de la modalité papier en ce qu'il fallait remplacer et non reporter), votre Rapporteur spécial s'est retrouvé avec un revenu imposable supérieur de 10.000 euros à son revenu réel....

5.- L'avenir de la procédure de déclaration pré-remplie

Le ministre délégué du Budget et de la Réforme de l'État, s'il invite à ne pas confondre la déclaration pré-remplie avec la retenue à la source de l'impôt sur le revenu ⁽¹⁾, reconnaît que la technologie sous jacente à ces deux démarches est commune. Il s'agit de rapprocher de façon sécurisée les données informatiques communiquées par les payeurs du revenu des contribuables. Un obstacle technique à la mise en place de la retenue à la source est donc levé. Mais celle-ci, bien qu'évoquée par différents courants politiques, n'est pas encore d'actualité.

Dans l'immédiat, le ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État souhaite clarifier le formulaire de déclaration, préciser le détail des revenus et indiquer le plafond du PERP. L'objectif à court terme est également de fiabiliser l'identification des contribuables en passant d'un taux de 95% à 100%.

Dès 2007, la déclaration pré-remplie devrait intégrer (après tests) les rémunérations des employés à domicile payés par chèque emploi-service ainsi que

(1) *Les Échos* du 8 décembre 2005.

les sommes versées au titre des prestations d'accueil des jeunes enfants (PAJE). Une réflexion est conduite afin d'intégrer les revenus des capitaux mobiliers.

Un module de reconnaissance de configuration de l'ordinateur du contribuable sera mis en place dès la phase de délivrance du certificat électronique, afin de lui indiquer si son ordinateur permet de télé-déclarer⁽¹⁾. Si tel n'est pas le cas, une configuration type lui sera alors proposée.

Enfin, tout le dispositif assurant une fluidité d'accès sera reconduit (opération « bison futé », procédure « prise de rendez-vous », assistance téléphonique et internet, etc.).

Des études sont également conduites sur l'introduction de dispositifs de validation simplifiée des déclarations pré-remplies ne faisant l'objet d'aucune correction ou ajout de la part des contribuables (validation sécurisée par téléphone ou validation par coupon réponse).

Le service de paiement direct en ligne connaît une progression importante. 500.000 télé-paiement (acomptes et soldes) ont été enregistrés en 2005⁽²⁾ contre 50.000 en 2003. Contribue aussi au développement du paiement dématérialisé le prélèvement automatique de l'impôt par mensualisation ou prélèvement à l'échéance.

Votre Rapporteur spécial suppose que le système est déjà formaté pour l'exercice 2007 car il n'a pas été constaté un doublement des télé-déclarations 2005 (3,7 x 2). Par contre, les installations réalisées en 2006 devront être consolidées. Il lui paraît peu probable d'assister à un doublement des 5,7 télé-contribuables en 2007. Il faudrait en effet que les foyers fiscaux se dotent d'un équipement informatique et d'une liaison Internet alors que les informations sur ceux-ci divergent. Enfin, il regrette la poursuite de la réduction d'impôt de 20 euros accordée aux contribuables télé-déclarant optant pour un mode de paiement dématérialisé. L'accès aux nouvelles technologies n'est pas à la portée de tous les citoyens et l'utilité de cette mesure, comme le relevaient les auditeurs de la procédure Télé-IR 2006 n'est pas probante. **Malgré l'engouement des Français pour les nouvelles technologies, cette réduction coûte cher à la collectivité tout en créant une « fracture fiscale » entre contribuables.**

E.- LES AUTRES AUDITS DE MODERNISATION

1.- La modernisation du paiement des amendes

Par amendes, il faut entendre les contraventions aux règles du code de la route concernant les véhicules (et non les personnes) enregistrés au fichier national des immatriculations.

(1) Les détenteurs d'un Mac - Apple - ont en effet rencontré des difficultés spécifiques.

(2) En 2006, les paiements en ligne ont encore fortement augmentés (425.000 au titre de 2 acomptes d'impôt sur le revenu).

On distingue les amendes constituant des infractions à la réglementation de la vitesse et faisant l'objet du contrôle sanction automatisé (radars) de celles qui sont liées aux infractions à la sécurité routière et au stationnement payant et dont le mode de traitement est plus archaïque (l'agent verbalisateur et son carnet à souche).

Le processus traditionnel, manuel, fait l'objet de nombreuses critiques :

– en matière de « qualité » de service : la carte lettre (déposée sur votre pare-brise) peut être perdue (« amendes caniveau »), le paiement par timbre amende n'est ni commode, ni sécurisé, le contrevenant est mal informé de la majoration de son amende, et le traitement des contestations n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire ;

– en matière d'« efficacité » pour l'administration : la verbalisation actuelle est lourde⁽¹⁾, le paiement spontané est faible, le coût administratif est disproportionné (un coût de traitement complet de 25 euros est l'hypothèse basse calculée par les auditeurs).

Le traitement des infractions constatées par radar est beaucoup plus satisfaisant.

Il s'agit donc de fiabiliser et de sécuriser les processus de gestion des amendes en progressant vers la dématérialisation.

Au stade de la verbalisation, la saisie directe par des terminaux nomades serait la voie la plus prometteuse. La voie, dite dégradée, serait la saisie sur formulaire pré formaté puis scannérisée. Dans tous les cas, l'infraction constatée donnerait lieu à l'envoi à domicile d'un avis de contravention.

Au stade des paiements, afin de faciliter les versements, le recours à des moyens d'encaissement automatiques est recommandé (Internet, téléphone). Le timbre électronique n'est qu'au stade du projet. La possibilité d'un règlement par chèque traité dans un centre d'encaissement serait maintenue.

La gradation des moyens coercitifs (paiement spontané, phase de relance amiable, etc.), déjà entreprise, améliore le recouvrement.

L'évolution de ces trois phases, dématérialisée ou non, devrait être gérée de manière centralisée.

La mise en œuvre de cette modernisation pourrait se faire en plusieurs phases.

La première phase consisterait à expérimenter, courant 2006, sur les contraventions de stationnement payant pour tester les nouveaux modes de

(1) Elle exige du temps, des erreurs manuelles peuvent être commises et cette tâche « manque d'ergonomie ».

verbalisation. Et sur les contrôles des excès de vitesse réalisés par des unités embarquées équipées de terminaux de dernière génération (liaison *bluetooth*).

Votre Rapporteur spécial se montre sensible au projet « buraliste TV » qui confierait aux buralistes les prestations de paiement par timbre électronique. Une convention ente les débitants de tabac et le Trésor public a été signée pour lancer cette expérimentation en 2006 ⁽¹⁾. Le ministère des PME s'est engagé à étendre le paiement des amendes radar, mais cette extension serait limitée à 3.000 buralistes, soit environ 10% de la profession. **Votre Rapporteur spécial souhaite que le lancement de ce projet soit accéléré.**

Plusieurs parties entrant en jeu (la police nationale, la gendarmerie nationale, le centre national de traitement des encaissements de Rennes), les coûts d'investissement pour l'équipement les intéressant pourraient être à leur charge compte tenu des gains de productivité qui seront dégagés.

2.- L'extension du champ de compétences des centres d'encaissement du Trésor public

La DGCP s'est dotée récemment de trois centres d'encaissement des amendes à Lille, Rennes et Créteil. Ces centres assurent le traitement des règlements par titres interbancaires de paiement (TIP) et les chèques accompagnés d'un TIP. Ces règlements concernent essentiellement le paiement des impôts (impôt sur le revenu, impôts locaux, et la contribution sociale généralisée perçue par voie de rôle). S'y ajoutent des produits locaux, des produits divers de l'État (redevances) et les amendes (forfaitaires pour les contraventions automatisées par radar, et les amendes et condamnations pécuniaires).

Les recettes étant dominées par les produits fiscaux, la charge de travail est inégalement répartie sur l'année.

Malgré l'automatisation, le taux de traitement manuel peut être de 10 à 40% selon les produits. Les effectifs pour traiter ces opérations manuelles déterminent donc en fait la capacité réelle de ces centres. Cet aspect rend la gestion des personnels délicate en période de pics et ne contribue pas à la rationalisation de l'organisation.

Ces centres sont cependant déjà à l'origine de gains de productivité importants mais les volumes qu'ils auront à traiter décroîtront avec l'augmentation de la dématérialisation des paiements.

Il faut donc chercher à optimiser l'utilisation des capacités existantes pour étendre les gains de productivité.

Les axes d'amélioration identifiés sont au nombre de trois :

(1) Cf. notamment le Figaro Économie et les Échos du 6 octobre 2006.

– l'étalement des mises en recouvrement des impôts locaux pour lisser l'activité associée, parallèlement au développement des moyens de paiement dématérialisés des impôts locaux et à une meilleure organisation du travail dans ces centres d'encaissement ;

– l'extension du champ des recettes publiques encaissées par ces centres (paiements de rappels contentieux de droits, orienter certains produits gérés par la Direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI)) ;

– après étude approfondie et sous certaines réserves, certains impôts auto-liquidés (impôts sur les bénéfices, TVA régime normal).

Les actions relatives à l'étalement et donc à l'organisation des centres doivent être rapidement (en 2006- 2007) mise en œuvre de manière coordonnée. Puis, en 2008-2010 une extension plus large de l'activité de ces centres aux produits locaux en liaison avec le déploiement du projet Hélios et pour certains produits auto- liquidés avec le déploiement du projet Copernic.

Les gains attendus sont estimés à 400 ETPT pour la DGCP, les économies liées à la modernisation du paiement des amendes à 150 millions d'euros. Ils pourraient également concerner la DGDDI.

Au-delà du risque immédiat lié au lancement de la déclaration pré-remplie, l'activité de ces centres pourrait décliner au fur et à mesure des progrès de la dématérialisation des paiements.

3.- La gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées

Cet audit étudie également la gestion et le recouvrement de la taxe locale d'équipement (TLE) et des taxes rattachées à la même assiette. Le montant de ces taxes s'est élevé à 594 millions d'euros en 2004.

Plusieurs dysfonctionnements ont été constatés.

La gestion de cette taxe est lourde et mobilise des effectifs importants (500 ETPT) au sein des collectivités territoriales, de la direction de l'Équipement et du Trésor public. Son application est complexe tant au niveau de l'assiette (modification ou abandon du permis de construire dans 15% des cas) que des barèmes (9). Le taux de recouvrement s'est révélé mal connu, mais meilleur qu'estimé initialement bien qu'insuffisant à l'échéance.

La mission d'audit a rejeté l'approche initiale qui préconisait un changement de fait générateur de cette taxe.

Elle propose deux options :

- La première propose le maintien du fait générateur et de la liquidation avec par les services de la direction de l'Équipement moyennant une meilleure

identification du contribuable qui fait construire, une simplification de l'assiette, une meilleure information du redevable, une augmentation du seuil de paiement en une seule fraction, un raccourcissement des délais de paiement, et une procédure de recouvrement équivalente à celle des impôts.

Elle suppose l'amélioration des interfaces informatiques entre les applications de la DDE, des communes et de la DGCP. Son gain net est estimé à 140 ETPT ;

● La seconde proposition comporte des implications lourdes en termes informatiques, d'organisation et d'effectifs. Elle consisterait à maintenir le fait générateur actuel, avec une liquidation par les DDE ou par les directions des services fiscaux sur la base d'applications directement utilisables par le Trésor public.

Si les gains de productivité sont intéressants pour la DGCP, les gains nets totaux le sont beaucoup moins (65 ETPT).

La première option est donc recommandée par la mission d'audit.

4.- La fonction juridique du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie

Cette fonction est assurée en interne par les directions pour ce qui relève de leurs compétences ou par la direction des Affaires juridiques, direction d'administration centrale que l'on retrouve en totalité sur l'action 04 du programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*.

Cette direction assure des compétences ministérielles relatives aux évolutions du code des marchés publics (« bible » des acheteurs publics et d'un grand nombre d'entreprises) et du suivi de l'activité normative du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

L'audit porte à la fois sur les différents intervenants juridiques du ministère et la valeur ajoutée, au travers d'une approche de son rôle, son organisation, et de son fonctionnement, de la DAJ.

En introduisant des comparaisons internationales, cet audit vise à rationaliser l'organisation interne du ministère en l'orientant, semble-t-il vers la distinction des fonctions normatives, d'expertise technique et de suivi des contentieux.

Votre Rapporteur spécial regrette de n'avoir pas trouvé les conclusions de cet audit prometteur qui appartient pourtant à la troisième vague (printemps 2006).

5.– L’audit interministériel sur la modernisation des achats de l’État

Ce rapport d’audit interministériel ayant fait l’objet d’une toute récente présentation (conférence de presse du Ministère de l’Économie, des finances et de l’industrie du 17 octobre 2006) votre Rapporteur spécial a pris connaissance de ses grandes lignes et invite à se reporter au site www.audits.performance-publique.gouv.fr.

Les dépenses de l’État représentent un montant de 15 milliards d’euros de dépenses dont 5 milliards pour les achats métiers et presque 10 milliards pour les dépenses de fonctionnement (ventilées en 5 grands domaines répartis en 27 segments).

Quatre ministères consomment 76% des dépenses de fonctionnement. Le poids du ministère de l’Économie, des finances et de l’industrie est de 22%.

Cet audit constate une certaine hétérogénéité des pratiques achats entre les ministères, mais des projets de réorganisation ont déjà été lancés notamment au sein du ministère de l’Économie, des finances et de l’industrie au travers du déploiement de l’Agence centrale des Achats (ACA).

La professionnalisation des acheteurs contribuera à une meilleure visibilité sur les achats et une simplification des procédures pour les différents acteurs (gestionnaires et fournisseurs compris) facilitera la réduction des dépenses de fonctionnement de l’État.

Cinq leviers d’action ont été identifiés :

- la rationalisation des dépenses ;
- l’ajustement des spécifications ;
- l’utilisation de leviers juridiques (notamment avec des remises en concurrence plus fréquentes) ;
- l’amélioration des méthodes d’achat (dématérialisation des procédures) ;
- enfin, la réorganisation de la fonction achats au sein des ministères.

Des plans d’actions devraient être prochainement mis en œuvre et ils seront coordonnés par une mission interministérielle « France Achats ». Ces plans sont s’appuyer sur trois actions pilotes :

- la rationalisation de la gestion du parc automobile de l’État ;
- la mutualisation des achats de carburants par cartes (au plus tard en 2008).
- la mutualisation de l’achat du papier éco-responsable.

L'Agence centrale des Achats du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie est présentée comme un exemple de « bonnes pratiques ».

La réussite de ces chantiers est liée à la mise en place de l'application informatique interministérielle Chorus, mais celle-ci est encore au stade de l'étude.

VIII.- MISE EN PLACE DES CRÉDITS VOTÉS DANS LA LOI DE FINANCES 2006 DU PROGRAMME 218 *CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET INDUSTRIELLE*

Votre Rapporteur spécial s'est intéressé au lancement en mode LOLF du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*. Il rappelle que l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances représente un lourd travail d'appropriation du texte, d'adaptation à des nouvelles approches dont les effets ne sont pas encore bien cernés, voire de contraintes d'*habitus* personnels ou externes alors que les instruments techniques, notamment informatiques, sont imparfaitement fonctionnels (Accord/Palier 2006).

Les efforts fournis par tous les acteurs opérationnels sont importants et votre Rapporteur spécial, qui a dû également se plier à cette nouvelle architecture des lois de finances, invite à considérer le témoignage sur ces premiers pas avec sympathie.

Le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* a été doté par la loi de finances pour l'exercice 2006 de 718,4 millions d'euros en autorisations d'engagements et de 713,5 millions en crédits de paiement (avant tout décret d'annulation ou d'augmentation). Il représentait ainsi moins de 8% du poids budgétaire de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques*. De petite dimension, de configuration peu complexe, s'articulant autour de cinq actions déclinées par six BOP, il mobilise 5.213 postes ETPT répartis au sein d'équipes d'administration centrale, et notamment la direction du Personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA)⁽¹⁾. Ce programme a pour responsable le directeur de la DPAEP (ex DPMA) qui venait alors de prendre ses fonctions.

Votre Rapporteur spécial a examiné, au sein de ce programme, plus particulièrement, la mise en place de trois des six budgets opérationnels de programme (BOP). Mais sa première démarche a été de comprendre l'articulation au sein de ce programme des cinq actions avec les six BOP.

Le schéma en regard illustre cette construction et son articulation avec les services de direction du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie sollicités pour sa réalisation selon le PAP 2006.

(1) La Direction du Personnel, de la modernisation et de l'administration du ministère de l'Économie a disparu lors de la création de la direction des Personnels et de l'adaptation à l'environnement professionnel par le décret n°2006-948 du 28 juillet 2006.

**CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET INDUSTRIELLE :
ARTICULATION ACTIONS ET BOP**

RESPONSABLE du PROGRAMME : Le DIRECTEUR de la DPEAP (ex DPMA)					
Actions	Action 1 État-major, médiation et politiques transversales	Action 2 Expertise, audit, évaluation	Action 3 Promotion action du ministère	Action 4 Respect du droit et de la sécurité juridique	Action 5 Appui et support
Services	<p>Cabinets ministériels Médiateur Haut fonctionnaire de la défense Secrétaire général Agence centrale des Achats Fonctions de coordination de la DPMA : - <i>gestion des relations humaines</i> ; - <i>modernisation, organisation et développement démarches qualité</i> - <i>action sociale</i> - <i>hygiène, sécurité, prévention médicale</i> - <i>affaires financières et contrôle de gestion</i></p>	<p>- Inspection générale des Finances (IGF) - Contrôle général économiques et financiers - Conseil général des Mines - Conseil général des technologies de l'information</p>	<p>Service de la Communication (Sircom)</p>	<p>- Direction des Affaires Juridiques (DAJ) (DAF)</p>	<p>fonctions support de la DPMA : - <i>Conception et mise en œuvre du travail en réseau</i> - <i>Fonctions logistiques</i> - <i>Fonction immobilière</i> - <i>Gestion des personnels d'admin. centrale</i> - <i>Politique de formation de l'adm. centrale et mise en œuvre</i> - <i>Fonctions de gestion financière</i></p>
ETPT :	2.432	468	159	207	1.947
Niveau opérationnel	État-major et divers Actions 1, 2 et 5	Actions innovantes Action 1	Communication Action 3	Prestations juridiques Actions 4	Gestion des ressources et modernisation Actions 1 et 5
6 BOP	5 UO	9 UO	2 UO	1 UO	6 UO
Niveau régional		180	26 UO CRICOM		
Niveau départemental		Délégations actions sociales et CHS locaux			

A.- LA CHARTE DE GESTION DU PROGRAMME 218

Le programme 218, *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*, dispose depuis janvier 2006 d'une charte de gestion qui organise la relation entre le responsable de programme, les responsables de BOP⁽¹⁾ et les responsables d'UO. Cette charte de gestion définit les acteurs du programme, son organisation en BOP et en UO, détermine le rôle de chacun dans la nouvelle chaîne de responsabilité ainsi que le périmètre de chaque BOP et UO (positionnement des activités par rapport aux actions du programme, détermination de la nature des dépenses par titre).

L'ensemble du cadre de gestion du programme y est défini. Les procédures de préparation et de validation des projets de BOP sont fixées (la programmation budgétaire initiale ou PBI, le document prévisionnel de gestion ou DPB) au niveau des BOP soumis au contrôleur financier. La gestion budgétaire est assurée par l'ex bureau 5C de la DPMA (désormais service du secrétariat général) chargé de la préparation, du suivi, de l'analyse et de la synthèse alors que la gestion des ressources humaines du programme est confiée à l'ex 4^{ème} sous-direction de la DPMA (désormais DPAEP).

Le *reporting* trimestriel (entre les responsables d'UO et de BOP, et les responsables de BOP avec le responsable de programme) est une modalité du dialogue de gestion. Il est toutefois précisé qu'au cours du dernier trimestre 2006 le *reporting* de la masse salariale de chaque BOP sera mensuel.

Dès le mois de janvier, le montant des crédits mis à disposition des responsables de BOP représente, théoriquement, 80 à 90% de la programmation budgétaire initiale du programme. Les modalités d'exercice de la fongibilité asymétrique sont, quant à elles, très encadrées. La fongibilité asymétrique est directement exercée par le responsable du BOP. Elle ne peut être mise en œuvre qu'après le premier semestre, après avis du contrôle des dépenses engagées saisi par le service chargé de la gestion budgétaire du programme et après avis de la 4^{ème} sous-direction chargée de la gestion des ressources humaines. Le responsable du programme n'intervient que pour arbitrer les désaccords entre le responsable du BOP et la 4^{ème} sous-direction. Il est expressément prévu que la fongibilité asymétrique pourra « *s'exercer entre un BOP et le BOP* « gestion des ressources et modernisation » *au profit de la dotation globale de fonctionnement de la direction ou du service concerné* ».

Le dialogue social demeure dans le cadre institutionnel directionnel (c'est-à-dire le Comité technique paritaire central - CTPC - d'administration centrale) sans remise en cause des instances paritaires selon les vœux d'une partie de la représentation syndicale. Il est également précisé que la sous-direction de la

(1) BOP= Budget opérationnel de programme ;
UO = Unité Opérationnelle.

DPMA chargée des ressources humaines doit, quant à elle, être informée de tout événement relatif à la carrière ou rémunération des agents contribuant au programme.

Cette première charte de gestion du programme comporte trois indicateurs propres (dont la présence n'a pas été justifiée) :

- le taux de recours en notation acceptés par la CAP (commission administrative paritaire),
- le taux de disponibilités des applications informatiques,
- le taux d'absentéisme.

Enfin, la charte de gestion se cantonne à la gestion 2006 sans prévoir la préparation de l'exercice 2007 alors que les conférences budgétaires 2007 étaient alors déjà lancées. Votre Rapporteur spécial comprendra qu'il s'agit d'une première maquette appelée à évoluer à la fin de l'épreuve de ce premier exercice en mode LOLF.

Sans en faire référence, la charte de gestion du programme 218 se trouve en effet « chapeauté » par une charte de gestion ministérielle validée fin mars début avril 2006. Cette dernière affirme que les chartes de gestion sont applicables à la seule gestion 2006 et feront l'objet d'une actualisation, de compléments dans le cadre de la préparation de la loi de finances 2007. Cette réserve vise sans doute à intégrer des éléments des contrats de performance 2006-2008 en cours de validation définitive. Toutefois, le programme 218 n'est guère affecté par ces contrats de performance qui concernent les grandes directions à réseau. Si cette charte de gestion ministérielle insiste sur le rôle du contrôle financier au cours des différentes phases de la gestion budgétaire d'un programme, elle fixe avant tout les interventions du secrétaire général du ministère. Ainsi, elle affirme que revient à celui-ci la décision, en cours de gestion, des ajustements de la répartition des emplois entre programmes. Le responsable de programme, quant à lui, dans le respect du plafond indicatif de son programme peut procéder à des ajustements d'ETPT entre directions en informant le secrétaire général. Cette précision ne figure en effet pas dans la charte de gestion du programme 218, qui ne comporte pas, non plus, d'élément relatif à la gestion de la performance.

Lors de ses entretiens, votre Rapporteur spécial, qui ignorait l'existence de cette charte ministérielle, a remarqué que la nécessité d'évolutions était intériorisée par le responsable de programme (directeur de l'ex DPMA), tant au niveau du contenu de la charte de gestion « *rédigée avec prudence* » que de la répartition des ressources, des moyens et du calibrage des BOP. Il aurait d'ores et déjà été procédé au re-dimensionnement des équipes du BOP « prestations juridiques » par incorporation de quatre ETPT supplémentaires ⁽¹⁾. Par ses propos,

(1) Que votre Rapporteur spécial a retrouvé dans l'action 04 Contribution au droit et à la sécurité juridique du PAP 2007.

le secrétaire général a paru s'imposer comme responsable de la gestion des ETPT au sein du programme d'administration centrale *Conduite et pilotage*.

La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances au sein du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie semble source d'une réflexion donnant lieu à une production de documents organisationnels qui s'attachent à formaliser de nouveaux schémas relationnels. L'un des enjeux de celle-ci concerne la place et le rôle du secrétaire général (*cf. infra*).

B.- LA RÉPARTITION INITIALE DES CRÉDITS ET DES ETPT DU PROGRAMME 218

À mi-janvier 2006, avant toute prise en compte des reports de crédits de l'exercice 2005, la répartition initiale des crédits et des ETPT du programme 218 est la suivante :

Programme Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	Crédits Titre II liés au plafond d'emplois	Total des crédits de Titre II	Crédits autres titres (AE)	Crédits autres titres (CP)
Crédits ouverts en LFI	334 371 064	358.532.899	359.864.483	354.969.556
Ajustements des prévisions	2.674.797			
Fonds de concours			5.970.000	5.970.000
Total en euros	337.045.861	358.532.899	365.834.483	360.939.556

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie - PBI 2006

Une première réserve pour aléas de gestion, d'origine ministérielle, s'élève à 0,79% (2,67 millions d'euros) des crédits de titre 2 liés au plafond d'emplois.

Répartition entre BOP du programme 218	Répartition des crédits				Répartition indicative des emplois	Pour information coût moyen d'un ETPT
	Titre II lié au plafond d'emploi	Titre II en totalité	Autres titres en AE	Autres titres en CP		
État-major et divers	139.307.428	153.761.103	608.170	608.170	1.776	78.439
Action sociale, hygiène et sécurité	48.945.778	48.981.284	134.024.962	136.477.156	907	53.964
Communication	12.301.595	12.501.470	19.109.847	18.140.629	204	60.346
Prestations juridiques	14.168.648	14.712.147	6.062.672	6.602.672	207	68.448
Gestion des ressources et modernisation	119.302.110	125.544.105	179.925.497	173.792.340	2.119	56.301
Actions innovantes	0	0	10.006.260	10.006.260	0	0
Réserves pour aléas de gestion	2.674.257	2.674.257	0	0		
Réserve pour régulation constituée au niveau du programme	337.045	358.533	16.097.075	15.852.329		
Total en euros	337.045.861	358.532.899	365.834.483	360.939.556	5.213	5.213

Une réserve seconde pour régulation se monte à 1% (337.045 euros) sur les crédits du titre 2 conformément au niveau de mise en réserve fixée par la loi de finances. Celle concernant les autres titres en AE et en CP est de l'ordre de 4,5%.

Seul le secrétaire général, sur demande, peut procéder à la ventilation de ses sommes mises en réserve.

Toutefois, si cette programmation budgétaire initiale (PBI) ministérielle du programme a été validée lors de la première quinzaine de janvier 2006, les documents prévisionnels de gestion (DGP) soumis au visa du contrôleur financier ne l'ont été, selon le cas, qu'entre février et mars. Or « *cet avis précède la répartition des crédits des BOP vers les UO* »⁽¹⁾. Aussi, en accord avec le contrôleur financier, il a été mis en place un démarrage de gestion pour les opérations prioritaires et urgentes (OPU) avec 25% des CP pour le titre 2 et 25% des AE et 15% des CP pour les autres titres pour « tenir » jusqu'à l'avis dudit contrôleur.

Le suivi budgétaire n'est par ailleurs pas aisé; le service qui en est chargé travaillant à partir des restitutions comptables en provenance du système d'information Accord/Palier 2006. Les données sont retraitées sous tableaux de bord Excel par défaut d'instruments informatiques de gestion pré-formatés et génériques. Le suivi des dépenses est assuré par « requêtes ponctuelles »; il « semble », mais peut-il en être autrement dans ces conditions, que le rythme de consommation à la fin du premier trimestre soit normal (début d'exercice).

La gestion de la masse salariale n'est guère facilitée, le responsable ne connaissant pas le montant des dépenses salariales de son programme et le suivi des EPTP présentant un caractère « hasardeux », les équipes composent avec des données de la base paie aux fins de retraitement. Les SIRH (Système d'information des ressources humaines) des différentes directions du Minéfi ne sont pas encore en pleine capacité. Le déploiement de la base de données du SIRH MaRHs propre à l'administration centrale est espéré dans les mois qui viennent et est évoqué comme pilote de la convergence des SIRH AGORA pour la DGI et SEQUOIA pour la DGCP. Les difficultés les plus importantes concernent la gestion des personnels déconcentrés par exemple dans les UO du BOP *Action sociale, hygiène et sécurité*.

Une certaine inquiétude a été exprimée touchant au suivi de la masse salariale (plafonnée rappelons-le) auprès de votre Rapporteur spécial, notamment en raison de la nature du BOP *État-major, médiation et politiques transversales*, les équipes des cabinets étant, par nature, « volatiles ».

Les indicateurs de performance sont présentés comme des sous produits de systèmes existants dont la consolidation est réalisée au niveau du secrétaire général. Une discussion est ouverte pour mettre en place un suivi des agrégats et des objectifs.

Sans que cela constitue une particularité spécifique au programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* du « Minéfi », sa proximité avec les centres de décision politiques du ministère est à

(1) Cf. Charte de gestion ministérielle.

relever. S'il n'est pas confronté à la problématique des « crédits fléchés » constatés aux niveaux déconcentrés du fait de la relative faiblesse de la pénétration verticale de ses UO (à l'exception du BOP *Action sociale, hygiène et sécurité*), il est de prime abord plus sensible à la nature des relations entre le responsable hiérarchique et le responsable du programme ⁽¹⁾.

En effet, l'organigramme du ministère subordonne le directeur de l'ex-DPMA (DPAEP), par ailleurs responsable du programme 218, au secrétaire général du ministère qui dépend lui-même directement de trois cabinets ministériels. Cette situation ne présenterait en soi aucune difficulté, si le secrétaire général n'était responsable d'un BOP et les chefs de bureau des cabinets ministériels n'étaient responsables d'UO. Celui-là est en outre responsable de deux programmes au sein du ministère dont *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* composante dominante de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* auquel participe à une infime échelle le programme 218.

Certes, la proximité physique de ces différents responsables laisse supposer l'existence d'un dialogue permanent et naturel qui facilite *a priori* le dialogue de gestion.

Mais à l'issue d'entretiens menés à la fin du premier trimestre 2006, votre Rapporteur spécial s'est interrogé, non seulement sur le niveau d'autonomie du responsable de programme 218, mais aussi sur le degré d'appropriation de la stratégie, des objectifs du programme, voire des évolutions managériales induites par la loi organique relative aux lois de finances.

Certes, l'imperfection des outils actuels de gestion est une entrave, mais l'impression générale de votre Rapporteur spécial a été celle d'une **mobilitation en mode mineur**. La charte de gestion du programme 218 semble elle-même faire de son responsable un pilote et un coordonnateur qui n'est pas directement engagé sur les objectifs et la performance du programme. (Cette impression garde toute son actualité à la lecture de la présentation, réservée, du programme 218 signée par le responsable de ce programme).

Il faut considérer la situation avec modération et rappeler que le directeur de la DPMA venait de prendre ses fonctions après une période de vacance de poste, l'intérim ayant été assuré par l'adjoint au directeur. De plus la réflexion menée autour d'une reconfiguration à la fois de la DMPA et du secrétariat général du ministère (*cf. infra*) ne favoriserait pas la concentration des esprits sur le pilotage du programme. On peut néanmoins faire remarquer que les cinq objectifs du programme 218 ne sont pas rattachés à des BOP définis mais leur sont collectifs et qu'il serait difficile au directeur du personnel d'assurer le volet stratégique « impulsion et harmonisation des politiques ministérielles » du programme tel que défini par le PAP 2006.

(1) Cf. « Réflexions sur la gouvernance des programmes » M. André Barilari - *Revue du Trésor Public* - février 2006.

C.- ILLUSTRATIONS AU TERME DU PREMIER TRIMESTRE 2006

1.- Le BOP « actions innovantes »

La charte de gestion du programme 218 confie au secrétaire général du ministère, dans le cadre des actions 01 et 02, la responsabilité de ce BOP, présenté dans le projet annuel de performances comme une enveloppe de crédits destinés au financement d'«actions innovantes» contribuant à la modernisation du ministère. Cette enveloppe s'élève, dans le cadre du PAP 2006 à 10,53 millions d'euros présentés comme des crédits de fonctionnement en réduction sensible depuis quelques années. La programmation initiale des crédits réserve en fait 10,006 millions d'euros qui pourront être utilisés par globalisation indifféremment sur les titres III et V (dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement). Ces crédits ont été répartis entre 17 UO centrales entre les différentes directions du « Minéfi » ou actions de politiques de modernisation. Aucun emploi ou ETPT n'est affecté à ce BOP.

Ces crédits, destinés à enclencher des dynamiques, souffraient d'un éparpillement, que le responsable de ce BOP, le secrétaire général tente de réduire par une plus grande sélectivité. Toutefois, la répartition des crédits 2006 a été en partie dépendante des projets antérieurs et de leur répartition budgétaire par chapitres. La réduction du pourcentage des reports⁽¹⁾ de crédits d'un exercice à l'autre contraint ce budget à financer l'achèvement d'opérations engagées lors des exercices précédents. Ses dix-sept UO ne correspondraient pas toujours à des projets bien déterminés ou à une multitude de micro actions relevant des grandes directions mais dépendraient en partie des contraintes héritées de l'ancienne partition par chapitres budgétaires de l'exercice 2005.

Le responsable de ce BOP se projette d'ores et déjà vers l'année 2007 en procédant dès à présent à des appels à projets pour sélectionner les actions à venir. Les projets intéressant les systèmes d'information sont appelés à prédominer mais, comme les autres, ils seront, selon le cas, traités soit au niveau d'une étude (maîtrise d'ouvrage, études préalables) soit dans le cadre d'une phase de réalisation. Il a ainsi cité l'exemple du système d'information indispensable à la structure Tracfin (Traitement du renseignement de lutte contre les circuits financiers clandestins) pour la transformer en pôle de compétence inter-directionnel.

Votre Rapporteur spécial s'étonne toutefois que ce projet recensé dans le volet « la régulation et la sécurisation des échanges de biens et des services » de la stratégie ministérielle de réforme (SMR 2006-2008) soit considéré comme une « action innovante » alors que programmé par le ministère et attendu avec impatience par le secteur financier et bancaire ainsi que par les différents acteurs de la lutte contre le blanchiment d'argent.

(1) Rappel : seuls les crédits de dépenses ordinaires et les crédits de paiements disponibles peuvent être reportés dans la limite de 3%.

2.- Le BOP Communication

Le service de la communication du « Minéfi » semble s'ajuster parfaitement avec l'action 03 *Promotion de l'action du ministère* et avec le BOP *Communication* : le budget de l'action est le budget du BOP qui est également le budget du service.

La rationalisation de ce service opérée depuis les années 2003-2004 a permis la préparation de celui-ci au fonctionnement en mode LOLF, c'est-à-dire avec les objectifs de recherche d'efficacité, de performance et de qualité.

Recentré et professionnalisé autour d'un métier, la communication, ce service (le Sircom) pilote un réseau de correspondants régionaux bien identifiés (les Cricom)⁽¹⁾. Il est organisé comme un centre de services qui travaille pour des clients et, à la suite d'externalisations internes contractualisées (reprographie et documentation), bénéficie de prestations de services internes.

Il est conçu et dirigé de façon à assurer la cohérence et la mise en œuvre des actions de communication du ministère, dont la mesure se fait par des indicateurs qualitatifs qui enregistrent la lisibilité et la crédibilité de ses actions.

Le fonctionnement en mode LOLF est perçu positivement et vécu dans un mouvement continu qui vient « aiguillonner » et soutenir des démarches lancées les années précédentes. En portant l'accent sur la recherche de la qualité de service et l'efficacité, il permet la généralisation de modes de gestion déjà en cours. Ainsi, au dialogue de gestion avec les UO répondent les dialogues de gestion avec les « commanditaires » internes et la définition de cahiers de charges. Au planning de travail de l'ensemble des bureaux Sircom et Cricom correspond le tableau de bord de suivi du BOP et des UO. Le contrôle de gestion poussé plus avant (la recherche de la justification au 1^{er} euro) anticipe la valorisation des actions réalisées, bien que comme pour les autres entités, le suivi soit réalisé avec un « appareil artisanal » qui permet simplement d'identifier les coûts élémentaires.

Par ailleurs la relation avec le responsable du programme est déclarée vécue « comme naturelle », dans une similitude avec les relations clients/fournisseurs précédemment établies avec les cabinets du ministère.

Compte tenu de ses ressources et moyens, le Sircom réalise le lancement annuel deux à trois campagnes à échelle nationale ce qui oblige à un arbitrage permanent et à une négociation/détermination soignée des priorités. Ces campagnes sont réalisées en partenariats divers (avec des grandes directions et des acteurs économiques et industriels : campagne sur la contrefaçon, campagne sur les métiers de l'industrie ; avec des grandes directions : campagne sur la modernisation de l'État, campagne sur la déclaration pré remplie). Elles sont lancées sur la base de cahiers des charges validés par les différentes parties et reposent essentiellement sur des cofinancements (ex : déclaration pré-remplie :

(1) Cf. Rapport spécial 2568 annexe 1, pages 71 et 72 - projet de loi de finances 2006 - M. Carcenac.

cofinancement avec la DGI ; métiers de l'industrie : cofinancements avec des partenaires industriels d'où l'importance des fonds de concours). Ces cofinancements semblent montés plus facilement dans le cadre de la LOLF.

La nouveauté du fonctionnement dans le cadre d'un BOP est, non pas tant les facilités relatives à la gestion et à la disponibilité des crédits que le suivi du personnel en termes ETPT. Ce BOP, au niveau central, est d'ailleurs composé de deux UO, la première qui regroupe les ETPT propres au SIRCOM (en tant que service de l'administration centrale) et des crédits de fonctionnement de ses activités, la seconde ⁽¹⁾ les ETPT composés d'agents mis à la disposition (MAD) du Sircom par les grandes directions à réseaux DGI, DGCP, DGDDI, DGCRF, etc.). **La gestion des agents ainsi mis à disposition semble devenue plus lourde et problématique pour les directions concernées alors que le responsable du BOP communication est confronté à des agents de statut diversifié sans qu'il puisse influencer leur développement de carrière.**

Au niveau régional, ce BOP est arboré en vingt-six UO correspondant aux Cricom régionaux dont la gestion est confiée à chacun de leur président.

Affichant clairement sa volonté de constituer un centre de ressources et d'expertise reconnu au sein du ministère, le Sircom et son responsable souhaitent s'engager encore plus loin dans la professionnalisation, la réactivité, la qualité et la maîtrise des coûts.

3.– Repenser l'organisation administrative sous l'empire lolfien ?

Comme l'indique M. Stanislas Godefroy dans un article « *La LOLF et la réforme de l'État* » ⁽²⁾ :

« Ainsi la définition des missions et des programmes a pu favoriser, accompagner ou préfigurer des réorganisations au sein de l'administration, avec, par exemple, la généralisation des postes de secrétaires généraux, ... ».

Un audit interne, à l'initiative officielle des ministres du « Minéfi » mais réelle du secrétaire général, s'est attaché, « *dans une perspective d'amélioration continue du service rendu* » à examiner la pertinence de la définition des compétences de la DPMA, de leurs répartitions avec celles du secrétaire général du ministère et la qualité du service offert à ses utilisateurs (administration centrale et directions à réseau). Ses conclusions ont été rendues fin septembre 2005.

(1) Cette UO ne dispose d'ailleurs que de crédits de titre 2 (dépenses de personnel).

(2) Revue Regards sur l'actualité n° 316 décembre 2005, page 63 - La documentation française.

Instituée en 1998, la direction du Personnel, de la modernisation et de l'Administration (DPMA) cumulait cinq fonctions et une « mission » diverses et complexes assumées par environ 3.000 agents répartis au sein de sept sous-directions remplissant selon le cas des tâches d'état-major ou d'exécution.

- La fonction « gestion des ressources humaines et dialogue social ⁽¹⁾ » (1.179 agents ; trois sous-directions) comportait à la fois une dimension conception de la stratégie ministérielle et des dimensions d'appui et de support pour l'animation du dialogue social, d'expertise juridique ainsi que de suivi des cadres et des systèmes d'information de gestion des ressources humaines (SIRH).

- La fonction « conception et mise en œuvre de la politique du ministère en matière de développement des nouvelles technologies de l'information et de l'informatique » (une sous-direction dotée de 230 agents, une délégation, une mission). Il s'agissait d'une part de coordonner et de favoriser les synergies dans ses domaines et, d'autre part, d'assurer des prestations de services.

- La fonction « affaires financières » (une sous-direction de 79 agents) qui coordonnait les travaux des autres directions. Mais ses interventions en matière de contre-expertise et de synthèse étaient limitées. Sa contribution au contrôle de gestion était également modeste.

- La fonction « gestion immobilière » (une sous-direction et 394 agents) qui lui confiait théoriquement la politique immobilière ministérielle. Cette fonction comportait un volet maîtrise d'ouvrage de quelques grosses opérations et un volet, par le biais de sept antennes « délocalisées », maîtrise d'ouvrage pour le compte des directions à réseau. Elle assurait également la gestion de l'immobilier de l'administration centrale.

- La logistique de l'administration centrale (une sous-direction et 1 105 agents) : ces fonctions diversifiées visant à rendre des services (du nettoyage, l'interprétariat, la sécurité, l'accueil, la documentation, etc.) sont assumées en régie ou externalisées sur de nombreux lieux.

- La conception et l'animation de la politique de modernisation et de déconcentration du ministère (alors qu'au secrétaire général revenait le suivi des projets de réforme et de modernisation et que diverses instances sont elles-mêmes chargées de la coordination de la modernisation).

Cet audit partait du postulat suivant : le caractère indispensable des fonctions transverses à l'ensemble d'un ministère en matière de gestion des ressources humaines, de services informatiques, d'affaires financières, d'immobilier, de manière à éviter les gaspillages, améliorer la qualité des services dans un contexte de concertation avec les acteurs et de déconcentration.

Il observe l'impuissance de la DPMA dans l'élaboration et la conduite des politiques ministérielles face à de grandes directions cherchant à affirmer leur autonomie. Les tâches d'appui et de support présentent des résultats honorables qui pourraient être améliorés. La qualité de l'engagement des responsables de la DPMA est mise hors de cause. Ses conclusions recommandent un changement d'organisation (qualifié d'indispensable) orienté à la fois vers un recentrage des activités de la DPMA et une meilleure prise en compte de la création du poste de

(1) Les auditeurs n'ont pas examiné les fonctions formation et le fonctionnement du réseau social (déjà traité dans un précédent rapport).

secrétaire général du ministère. Deux scénarii sont proposés convergeant vers un renforcement des pouvoirs du secrétaire général du ministère.

Ces propositions ont été examinées dans le cadre de groupes de travail et de comités techniques paritaires au cours du premier semestre 2006. La solution du secrétariat général, état-major chargé de la conception de toutes les missions transversales est retenue et concrétisée dans le décret 2006-947 du 28 juillet 2006 relatif aux attributions du secrétaire général du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie et portant création d'un secrétariat général.

Si votre Rapporteur spécial n'estime pas avoir à se prononcer sur l'organisation à adopter, il soulève la question générale de la pertinence d'une batterie d'indicateurs propres à un programme et de la détermination des cibles lorsque l'organisation qui les définit et les met en œuvre est structurellement défailante ou insatisfaisante.

Cette préoccupation autour du phasage entre l'architecture budgétaire et les structures des services est partagée par différentes instances publiques bien qu'elle se porte plus sur les niveaux déconcentrés que sur celui d'une administration centrale. Mais la question se pose de la performance d'une structure ou de la dilution des énergies que sa conception peut générer.

La nouvelle direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP) créée parallèlement comporte cinq blocs de compétences organisés en sous-directions :

- gestion des ressources humaines de statut d'administration centrale ou des corps communs à plusieurs directions ;
- gestion de l'informatique pour l'administration centrale et des projets associés ;
- conduite des politiques sociales et des conditions de travail (politiques sociales, hygiène et sécurité, restauration/logement, enfance/loisirs);
- gestion de la logistique de l'administration centrale (cadre de vie, prestations de service, documentation et archives);
- fonction immobilière pour la centrale et les antennes immobilières (maîtrise d'ouvrage et expertise).

Cette réorganisation a supposé un transfert d'équipes de la DPMA entre le secrétariat général et la DPAEP et quelques nominations sur des nouvelles affectations.

Dans ce nouveau cadre, il n'apparaît pas évident de maintenir le directeur de la nouvelle DPAEP responsable du programme 218, ses responsabilités managériale et hiérarchique étant limitées.

EXAMEN EN COMMISSION ÉLARGIE

Séance du mardi 7 novembre 2006

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'usager 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. À 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'apprête 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 euros 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'usager, 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 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 buralistes, 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.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition en commission élargie de M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, votre Commission a examiné, au cours de sa séance du 7 novembre 2006, les crédits de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques*.

Votre Rapporteur spécial a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits. La Commission a cependant *adopté* les crédits de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

ANNEXE

Liste des personnes entendues par votre Rapporteur spécial

– sur l’audit procédure de télé-déclaration de l’impôt sur le revenu : MM. Michel Laroque, Pierre Lepetit et Xavier de Thieulloy, auteurs du rapport ;

– sur la mise en place du programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* : M. Jean Bassères, secrétaire général, M. J.F. Verdier, directeur de la DPMA, M. A. Casanova, adjoint au directeur de la DPMA, Mme B. Delemasure chef du service de la communication, Mme L. Billard ;

– sur la suite de l’audit de modernisation télé-IR : MM Philippe Heim, Nicolat Jacquot (membres du cabinet) et Vincent Mazauric (DGI) ;

– M. Franck Mordacq directeur de la direction générale de la Modernisation de l’État (DGME) ;

– M. Paul Peny, Directeur général de la Fonction publique ;

– M. Jean Bassères, secrétaire général, M. Jean-Marc Fenet, Directeur, adjoint au directeur général de la DGI, M. Alban Aucoin, adjoint au Directeur général de la DGCP.