

N° 1110

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 19

**ECONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE :**  
**SERVICES FINANCIERS, MONNAIES ET MÉDAILLES**

Rapporteur spécial : M. THIERRY CARCENAC

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>EVOLUTION DES CRÉDITS DES SERVICES FINANCIERS</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER : LES SERVICES FINANCIERS</b> .....	9
<b>I.- EXECUTION ET EVOLUTION DES CREDITS</b> .....	10
A.- L'EXECUTION DES BUDGETS DE 2002 ET 2003 .....	10
1.- La gestion 2002 .....	10
2.- Les premiers résultats de l'exécution du budget 2003 .....	11
B.- LES MOYENS PROPOSES POUR L'EXERCICE 2004 .....	12
1.- Les ressources humaines et leur gestion .....	12
<i>a) L'évolution des effectifs</i> .....	12
<i>b) L'évolution démographique</i> .....	14
<i>c) Améliorer la gestion des ressources humaines</i> .....	15
<i>d) Emplois financés à partir du budget du ministère</i> .....	16
<i>e) Les emplois de conservateurs des hypothèques</i> .....	17
<i>f) Les travailleurs handicapés</i> .....	18
2.- Les crédits de fonctionnement .....	19
3.- Les interventions publiques .....	22
4.- Les investissements .....	22
C.- PRINCIPALES ÉVOLUTIONS AU SEIN DES AGRÉGATS .....	22
1.- Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes .....	24
2.- Direction générale de la comptabilité publique .....	24
<i>a) Le contrat pluriannuel de performance du Trésor public 2003-2005</i> .....	24
<i>b) La réorganisation des services territoriaux</i> .....	25
<i>c) Le budget pour 2004</i> .....	26
3.- Direction générale des impôts .....	26
<i>a) Les expérimentations en vue de la mise en œuvre de la LOLF</i> .....	27
<i>b) Les crédits de personnel</i> .....	27
<i>c) Les crédits de fonctionnement</i> .....	27
<i>d) Les subventions</i> .....	28
<i>e) Les crédits d'équipement</i> .....	28

4.– Direction générale des douanes et des droits indirects .....	28
a) <i>Le budget pour 2004</i> .....	28
b) <i>La douane à l'horizon 2005</i> .....	29
c) <i>Les débitants de tabac : une mission de service public</i> .....	29
5.– L'INSEE .....	32
a) <i>Le recensement rénové de la population</i> .....	32
b) <i>Le budget de 2004</i> .....	32
6.– La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes .....	33
a) <i>Un redéploiement important</i> .....	33
b) <i>Le budget de 2004</i> .....	33
7.– Administration générale et dotations communes .....	34
a) <i>Les crédits de personnel</i> .....	34
b) <i>Les crédits de fonctionnement et d'informatique</i> .....	35
c) <i>Les crédits d'intervention</i> .....	35
d) <i>Les crédits d'équipement</i> .....	37
8.– Dépenses administratives .....	37
<b>II.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001</b> .....	38
1.– La définition des missions et des programmes : identifier les politiques .....	38
2.– Les expérimentations en cours .....	42
a) <i>Le précédent de la Direction générale des impôts</i> .....	42
b) <i>L'extension des expérimentations</i> .....	43
c) <i>Les enseignements de ces expérimentations</i> .....	46
d) <i>Des améliorations nécessaires</i> .....	46
3.– La loi organique sur le terrain .....	47
a) <i>Manque de lisibilité et généralisation du « syndrome redevance »</i> .....	47
b) <i>Performance et rémunération au mérite</i> .....	47
c) <i>Des redéploiements au détriment de l'aménagement du territoire</i> .....	48
4.– Le patrimoine immobilier de l'Etat .....	49
<b>III.– BERCY EN MOUVEMENT</b> .....	54
1.– La stratégie de réforme du Minefi .....	54
a) <i>L'externalisation de la garantie et du poinçonnage des métaux précieux</i> .....	55
b) <i>La rationalisation de la fonction achat</i> .....	56
c) <i>La professionnalisation des fonctions de gestion immobilières</i> .....	58
2.– La communication du Minefi .....	62
a) <i>Evolution de la fonction de communication depuis la réforme-modernisation</i> .....	62
b) <i>Recentrage sur le cœur du métier : un service autonome de la communication</i> .....	65
c) <i>Une relative économie</i> .....	66

3.– La lutte contre la fraude .....	67
<i>a) Le bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la Direction générale des impôts ...</i>	67
<i>b) La Direction des grandes entreprises et le contrôle.....</i>	69
4.– L'informatique.....	70
<i>a) Le programme COPERNIC.....</i>	70
<i>b) Le projet HELIOS .....</i>	72
<i>c) Le projet ACCORD .....</i>	73
<i>d) L'ensemble des dépenses informatiques des Services financiers .....</i>	74
<b>CHAPITRE II : LE BUDGET ANNEXE DES MONNAIES ET MEDAILLES .....</b>	<b>75</b>
<b>I.– EXECUTION ET EVOLUTION DES CREDITS.....</b>	<b>77</b>
A.– L'EXECUTION DES BUDGETS DE 2002 ET 2003 .....	77
1.– L'exécution du budget annexe 2002.....	77
<i>a) Les recettes.....</i>	77
<i>b) Les dépenses.....</i>	77
<i>c) Le résultat d'exploitation .....</i>	78
<i>d) Des efforts importants .....</i>	78
2.– Les premiers résultats de 2003 .....	79
<b>II.– LE RETOUR A L'EQUILIBRE EN 2004 .....</b>	<b>80</b>
A.– LES RECETTES .....	80
1.– Les ressources de nature administrative.....	80
<i>a) Le programme de frappe .....</i>	80
<i>b) Les cessions au Trésor .....</i>	81
2.– Les recettes commerciales.....	81
B.– LES DEPENSES.....	82
C.– ÉQUILIBRE.....	84
<b>III.– DES PROGRÈS NOTABLES .....</b>	<b>87</b>
A.– UNE RELLE FACULTE D'ADAPTATION .....	87
B.– PERSPECTIVES .....	88
1.– L'établissement monétaire de Pessac.....	88
2.– L'établissement parisien .....	88
3.– La reconnaissance de son professionnalisme .....	89
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>91</b>



## EVOLUTION DES CRÉDITS DES SERVICES FINANCIERS

A structure constante, les crédits des *Services financiers*<sup>(1)</sup> devraient progresser, entre 2003 et 2004, de 1,53 %. Le montant des crédits demandés pour l'année 2004 s'élève à :

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution
TITRE III Moyens des services .....	10.402.136.986	10.438.527.783	+ 0,4%
TITRE IV Interventions publiques.....	8.175.585	27.831.216	+ 240%
<b>Total dépenses ordinaires .....</b>	<b>10.410.312.571</b>	<b>10.466.358.999</b>	<b>+ 0,5%</b>
TITRE V Investissements de l'Etat .....	245.207.000	352.261.000	+ 43,7%
TITRE VI Subventions d'investissement.....	—	—	—
<b>Total dépenses en capital .....</b>	<b>245.207.000</b>	<b>352.261.000</b>	<b>+ 43,7%</b>
<b>Total.....</b>	<b>10.655.519.571</b>	<b>10.818.619.999</b>	<b>1,53%</b>

Votre Rapporteur spécial observe que les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie continuent d'intégrer, dans les crédits des *Services financiers*, les crédits de l'agrégat 16 « Relations économiques extérieures » destiné au renforcement de la présence économique internationale de la France, en contribuant notamment au développement international des entreprises françaises ou exerçant leurs activités sur le territoire français. Cette mission relèverait plutôt du Commerce extérieur ou de l'Industrie.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

À cette date, 24 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui n'a dû qu'à la date très tardive de l'examen des crédits de recevoir *in fine* la quasi-totalité des réponses.

(1) Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes (11), Trésor public (12), direction générale des impôts (13), direction générale des douanes et des droits indirects (14), INSEE (15), direction générale de la concurrence, de la consommation et de répression des fraudes (17), administration générale et dotations communes (31), dépenses administratives (32).





## CHAPITRE PREMIER : LES SERVICES FINANCIERS

Les crédits proposés pour 2004, au titre de l'ensemble du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, s'élèvent à 14.981 millions d'euros, en évolution, à structure constante, de 0,40 % par rapport à 2003, et représentent 5,3 % des dépenses totales nettes du budget général. Cette section fait l'objet de cinq rapports thématiques de votre commission des finances, dont le présent rapport sur les *Services financiers*, qui a pour champ les trois réseaux de recouvrement des impôts, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, les juridictions financières, l'INSEE et les dotations transversales du ministère. On peut considérer que ce champ coïncide approximativement avec huit agrégats budgétaires <sup>(1)</sup> qui seraient dotés, ensemble, en 2004, de **10.818 millions d'euros**, soit une hausse de 1,5 % à structure courante.

### ÉVOLUTION DES AGRÉGATS DES SERVICES FINANCIERS À STRUCTURE COURANTE

(en euros)

Agrégats	PLF 2003	PLF 2004	Taux d'évolution
11 Cour des Comptes et chambres régionales et territoriales des comptes .....	110.483.150	113.220.804	+ 2,5%
12 Trésor public .....	2.591.839.617	2.606.766.830	+ 0,6%
13 Direction générale des impôts .....	3.415.683.059	3.455.288.373	+ 1,2%
14 Direction générale des douanes et des droits indirects.....	904.876.456	907.493.219	+ 0,3%
15 Institut national de la statistique et des études économiques .....	313.011.064	333.920.496	+ 6,7%
17 Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes .....	196.185.410	197.622.489	+ 0,7%
31 Administration générale et dotations communes .....	2.922.701.815	2.951.668.778	+ 1,0%
32 Dépenses administratives .....	200.739.000	252.639.000	+ 25,9%
<b>Total</b> .....	<b>10.655.519.571</b>	<b>10.818.619.989</b>	<b>+ 1,5%</b>

(1) Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes (11), Trésor public (12), direction générale des impôts (13), direction générale des douanes et des droits indirects (14), INSEE (15), direction générale de la concurrence, de la consommation et de répression des fraudes (17), administration générale et dotations communes (31), dépenses administratives (32).

## I.- EXECUTION ET EVOLUTION DES CREDITS

### A.- L'EXECUTION DES BUDGETS DE 2002 ET 2003

#### 1.- La gestion 2002

En 2002, pour *Economie, finances et industrie*, la somme des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale, de 14,44 milliards d'euros, a été portée à 15,61 milliards d'euros en termes de crédits utilisables à la suite des modifications intervenues en cours d'année.

Pour les *Services financiers*, les transferts, virements et répartitions ont amputé le budget des Services financiers de 1.740 millions d'euros en 2002. Les rattachements de fonds de concours se sont élevés à 71,5 millions d'euros, soit une baisse de 3,4 % par rapport à 2001.

Le montant des crédits disponibles a atteint 9,66 milliards d'euros. Ils ont été consommés à hauteur de 92,2 %.

#### EVOLUTION DES CREDITS DE PAIEMENT EN 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts, virements et répartitions	Loi de finances rectificative	Total des crédits ouverts	Total des crédits consommés
<b>Titre III</b> .....	10.494	+ 458	+ 56	- 1.745	- 51	9.212	8.655
<b>Titre IV</b> .....	55	+ 43	-	-	- 6	92	66
<b>Titre V</b> .....	96	+ 162	+ 15	+ 5	- 5	273	142
<b>Titre VI</b> .....	31	+ 24	-	-	+ 24	79	48
<b>Total général</b> .....	<b>10.676</b>	<b>+ 687</b>	<b>+ 71</b>	<b>- 1.740</b>	<b>- 38</b>	<b>9.656</b>	<b>8.911</b>

Les dépenses des Services financiers ont atteint 8.911 millions d'euros, contre 8.580 en 2001, soit une progression de 3,8 %. Les différences entre crédits disponibles et crédits consommés (6 %) au titre III concernent les dépenses de matériel notamment, dont le taux de consommation atteint 80,23 %, mais cachent d'importantes disparités. Les chapitres concernés sont notamment le chapitre 37-10, « dépenses diverses », touché par d'importants reports au cours des exercices précédents, le chapitre 37-53 « révision et actualisation des propriétés bâties et non bâties », qui disposait de 47 millions d'euros et a été consommé à hauteur de 4,91 %, et le chapitre 37-93, « action de modernisation budgétaire et comptable », consommé à hauteur de 2,84 % (91.767 euros) et dont le fort disponible de fin d'année s'explique par le retard pris dans le bouclage de certains marchés complexes relatifs, en particulier, à la mission Moderfie.

Au chapitre 44-42 du titre IV, « Interventions diverses », on enregistre un taux de consommation de 46,43 %, qui s'explique notamment par les crédits de l'article 14, « interceptions de sécurité ». En effet, en loi de finances rectificative pour 2000, 38,11 millions d'euros ont été inscrits au budget du Minefi, pour financer le remboursement des frais spécifiques exposés par les opérateurs de téléphone mobile dans le cadre du projet d'interception des communications de téléphone mobile GSM <sup>(1)</sup>. Les conventions de remboursement aux opérateurs ayant pris du retard compte tenu de la lourdeur de la mise au point des marchés support, aucune dépense n'a pu être effectuée en 2001 et les dépenses correspondantes n'ont été que partiellement imputées sur les reports de crédits ouverts en 2002 sur cette ligne, l'essentiel des règlements étant prévus pour 2003.

Au titre V, le taux de consommation du chapitre 57-90, « Equipements administratifs et techniques », s'élevait à 52 %. Ce chapitre rassemble les dépenses d'investissement, de construction et de gros entretien de l'ensemble des directions du ministère. Les principales opérations ouvertes en 2002 ont été :

– la construction du bureau de contrôle national juxtaposé à Porta (Pyrénées-orientales-Andorre), pour 5,79 millions d'euros ;

– la construction de l'Hôtel des finances de Vitry-sur-Seine, pour 3,81 millions d'euros ;

– la réhabilitation de la Trésorerie générale de Tours, pour 3,64 millions d'euros ;

– la construction de l'Hôtel des impôts d'Istres, pour 2,59 millions d'euros.

## **2.– Les premiers résultats de l'exécution du budget 2003.**

Les crédits ouverts pour *Economie, finances et industrie* atteignaient 14.921 millions d'euros, dont 71,4 % devaient être consacrés aux *Services financiers*. Au 31 août 2003, pour cette même section, les crédits ouverts par arrêté de report représentaient 1.407 millions d'euros ; les modifications apportées à la répartition des crédits par arrêtés de virement, de transfert et de répartition représentaient un solde négatif de 780,7 millions d'euros, tandis que 182,2 millions d'euros étaient annulés, dont 34 millions affectaient les moyens de fonctionnement des services. Quant aux fonds de concours, ils atteignaient 70 millions d'euros.

---

(1) Au titre de sa responsabilité interministérielle en matière de télécommunications de défense, le Haut Fonctionnaire de la défense exerce un rôle de pilotage du dossier technique au profit des ministères de la justice, de l'intérieur et de la défense et coordonne la passation des marchés publics correspondants.

## B.- LES MOYENS PROPOSES POUR L'EXERCICE 2004

Rappelons que le total des crédits demandés pour les huit agrégats des *Services financiers* s'élève, pour 2004, à **10,818 milliards d'euros**.

### 1.- Les ressources humaines et leur gestion

#### a) *L'évolution des effectifs*

S'élevant à **8,049 milliards d'euros**, les crédits de rémunérations, de pensions et de charges sociales constituent 54 % de l'ensemble de la section *Économie, finances et industrie*, cette part étant en baisse de 5 % par rapport à 2003. En 2004, les effectifs budgétaires représenteront 177.716 emplois, soit une diminution de 1,14 % (suppression de 2.055 emplois) par rapport à 2003.

La contribution du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie aux efforts de maîtrise des effectifs publics est conforme à la norme de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux telle qu'elle a été définie par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. En effet, les prévisions de départs définitifs <sup>(1)</sup> pour 2004 s'élèvent à 4.714 postes en effectifs physiques, ce qui correspond à 4.186 postes équivalents temps plein.

Ces réductions d'effectifs résultent des gains de productivité générés par les réformes d'organisation et de fonctionnement, dans le cadre de « Bercy en mouvement ». Ainsi, la répartition des suppressions d'emploi ne sera pas uniforme, mais s'opérera en fonction de la productivité des directions du ministère.

Effectuant des travaux de masse qui peuvent être largement automatisés, la DGI et la DGCP enregistrent d'importants gains de productivité. Les contrats de performance dont elles bénéficient pour les années 2003-2005 prennent donc en compte une réduction des effectifs un peu supérieure à 1 % chaque année, même si la proportion de non renouvellement des départs à la retraite varie selon la situation spécifique de chaque direction. Ces contrats se traduisent en 2004 par 890 suppressions d'emplois à la DGI et 636 à la DGCP.

L'INSEE, compte tenu de la nature des travaux de masse qui sont les siens et de son degré d'informatisation, peut également atteindre un niveau de productivité comparable. Ses effectifs seront réduits de 80 emplois, soit 1 % de ses effectifs.

Un effort supplémentaire de rationalisation est attendu de l'administration générale qui devra ainsi réduire ses effectifs de 170 emplois, soit un peu moins de 58 % de ses départs en retraite.

---

(1) La notion de départ définitif recouvre les départs en retraite, les entrées en congé de fin d'activité (CFA), les radiations, révocations, démissions et décès.

Les effectifs de la DGCCRF seront réduits de 0,7 %, soit 27 emplois.

Les activités de surveillance de la DGDDI entrent dans le champ des priorités de l'action gouvernementale, les suppressions d'emplois porteront en 2004 sur les autres secteurs douaniers et se limiteront à 166, soit le non remplacement de 29 % des départs en retraite.

De fait, pour les *Services financiers*, seule la Cour des comptes disposera d'un emploi de conseiller référendaire supplémentaire.

**MODIFICATIONS D'EFFECTIFS POUR 2004**

Directions ou services concernés	Effectifs votés pour 2003	Solde des créations et des suppressions	Variation relative	Solde des transferts internes	Solde des transferts externes	Résorption des emplois précaires	Effectifs proposés pour 2004
Direction générale des impôts.....	78.117	- 890	- 1,14%	- 2			77.225
Trésor public.....	55.519	- 636	- 1,15%	4			54.887
Direction générale des douanes et des droits indirects .....	20.025	- 166	- 0,83%				19.859
Administration générale et dotations communes .....	9.376	- 172	- 1,83%	- 105	6		9.105
INSEE.....	6.603	- 80	- 1,21%				6.523
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et conseil de la concurrence .....	3.705	- 27	- 0,73%				3.678
Juridictions financières .....	1.849	1	0,05%				1.850
<b>Sous-total Services financiers</b>	<b>175.194</b>	<b>- 1.970</b>	<b>- 1,12%</b>	<b>- 103</b>	<b>6</b>		<b>173.127</b>
<i>Industrie et commerce extérieur (pour mémoire).....</i>	<i>4.577</i>	<i>- 41</i>	<i>- 0,90%</i>	<i>103</i>	<i>- 50</i>	<i>0</i>	<i>4.589</i>
<b>Total.....</b>	<b>179.771</b>	<b>- 2.011</b>	<b>- 1,12%</b>	<b>0</b>	<b>- 44</b>	<b>0</b>	<b>177.716</b>

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

L'incidence financière de l'évolution des effectifs du Minefi dans le projet de loi de finances pour 2004 est la suivante :

- les suppressions d'emplois génèrent une économie de 49.972.887 euros ;
- les créations d'emplois sont évaluées à 4.319.559 euros ;
- les mesures d'ajustement des emplois aux besoins des services s'élèvent quant à elles à 17.189.549 euros.

Elle se traduit *in fine* par une économie de 28,46 millions d'euros.

**b) L'évolution démographique**

L'évolution des emplois budgétaires par direction, selon la catégorie, s'établit comme suit :

**EVOLUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES DU MINEFI PAR DIRECTION SELON LA CATÉGORIE**

(en flux)

Directions ou services concernés	Emplois 2003	A	B	C	Autres	Emplois 2004
Direction générale des impôts.....	78.117	159	- 21	- 1.040	10	77.225
Trésor public.....	55.519	125	141	- 898	0	54.887
Direction générale des douanes et des droits indirects.....	20.025	80	56	- 299	- 3	19.859
Administration générale et dotations communes.....	9.376	- 5	61	- 266	- 616	9.105
INSEE.....	6.603	23	16	- 119	0	6.523
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et conseil de la concurrence.....	3.705	11	- 11	- 22	- 5	3.678
Juridictions financières.....	1.849	1	4	- 4	0	1.850
<b>Total.....</b>	<b>175.194</b>	<b>394</b>	<b>246</b>	<b>- 2.648</b>	<b>- 59</b>	<b>173.127</b>

La Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) précise que, sur le long terme, la situation des départs est hétérogène pour les catégories. Ceux-ci atteignent, pour les catégories A et B, leur niveau maximum sur la période 2008-2009 pour ensuite diminuer lentement (bien que restant à un niveau supérieur à celui d'aujourd'hui). En catégorie C, les départs continuent d'augmenter sur toute la période. Enfin, il n'est pas encore possible, faute du recul nécessaire, d'identifier l'impact éventuel de la récente réforme des retraites sur les départs de 2003.

L'examen de l'évolution des départs au Minefi entre 2003 et 2011 montre qu'elle suivra une double inflexion :

- une progression modérée jusqu'en 2005, suivie d'une accélération à partir de 2006 ;

- une diminution de la croissance des départs à partir de 2008-2009, à un niveau toutefois supérieur à celui d'aujourd'hui.

S'agissant de la répartition entre les directions du ministère, on constate :

- une accélération particulièrement forte à compter de 2006 à la Direction générale des impôts (DGI) ;

- une forte augmentation très tôt selon une progression régulière sur la période, à la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) ;

– une progression jusqu’en 2008 à la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), qui décroît ensuite régulièrement.

La catégorie C est la plus touchée par la réduction des effectifs, alors que sa moyenne d’âge est similaire à celle des autres catégories. Elle est également la plus concernée par la politique de requalification des emplois menée par le ministère, soit en accédant aux catégories B et A par voie de concours interne ou externe ou par promotion au choix, soit en s’adaptant, par la formation, à l’évolution des métiers. Ainsi, cette catégorie a représenté, en 2002, plus de 40 % des agents bénéficiaires d’une formation, soit 477.323 journées.

Si votre Rapporteur ne remet nullement en question cette politique de requalification, il souhaite cependant attirer l’attention sur ses retombées en termes de quantité et de conditions de travail pour les personnels. La Direction du personnel, de la modernisation et de l’administration (DPMA) indique en effet que « [...] la réduction des effectifs s’inscrit dans la durée, [...] et s’appuie de façon continue sur les gains de productivité réalisés par le ministère [...] au travers de l’adaptation de son organisation et de son fonctionnement, de l’importance de l’effort consacré à l’informatique et aux nouveaux systèmes d’information, aux démarches de simplification et de remise à plat des grandes chaînes de traitement du ministère, [...] à un recentrage de certaines directions sur leurs « cœurs de métier ». » Ce raisonnement, séduisant au plan administratif, n’en revêt pas moins des significations très concrètes pour les agents du terrain, qui ne comprennent pas toujours les grandes lignes de la gestion du personnel. S’adapter, oui, si l’objectif est bien défini et stable. S’adapter en permanence par des « démarches de remise à plat » devient, à la longue, source de fragilisation physique et psychologique. Or, il convient de rappeler que ce sont déjà plus de 13.000 emplois qui ont été supprimés depuis 1998 <sup>(1)</sup>.

### ***c) Améliorer la gestion des ressources humaines***

Dans son rapport public 2002 sur la gestion des personnels d’encadrement de l’administration centrale des finances, la Cour des comptes <sup>(2)</sup> dresse un constat sévère : « La DPMA se trouve encore largement dépourvue d’instruments de pilotage stratégique des emplois et des compétences. En outre, elle ne dispose pas d’un contrôle de gestion interne. Le portefeuille des applications constituant son système d’information de gestion des ressources humaines est à la fois limité dans ses fonctionnalités (gestion des emplois et des effectifs, gestion des rémunérations), obsolète pour certaines composantes (gestion statutaire des agents d’administration centrale) et, de façon générale, trop éclaté et cloisonné ».

Aussi, dans le cadre de la réorganisation des fonctions support impulsée par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la DPMA s’est réorganisée en fusionnant les première et deuxième sous-directions (« modernisation et prospective » et « relations sociales ») au sein d’une sous-direction unique intitulée « modernisation et politiques du personnel ». Cette

---

(1) Effectifs de l’année 1998 : 191.257. (Source : Bilan social, rapport d’activité 2001 du ministère de l’économie, des finances et de l’industrie).

(2) Rapport public 2002, deuxième partie : Observations des juridictions financières, p. 50.

fusion lui permet de rassembler les compétences nécessaires à l'exercice de ses missions de modernisation du ministère que sont la définition des politiques statutaires, le développement de la gestion prévisionnelle, l'élaboration des textes d'organisation, ainsi que les attributions en matière de relations institutionnelles avec les organisations syndicales du ministère.

Par ailleurs, afin d'améliorer la gestion des ressources humaines de proximité, elle a constitué un comité de pilotage et développe, dans son projet SIRH ministériel SIRHIUS, un réseau de systèmes d'information sur les ressources humaines s'appuyant sur la mise en place de progiciels de gestion intégrés. Il est prévu que les SIRH relèveront des directions, dans le respect des responsabilités de gestion de personnels propres à chaque directeur, à charge pour le SIRH ministériel d'assurer la consolidation du suivi et la gestion prévisionnelle des effectifs et l'harmonisation des services rendus à l'encadrement, aux gestionnaires de ressources humaines et aux agents eux-mêmes (création du dossier individuel de l'agent).

Afin d'effectuer des projections démographiques à partir des pyramides des âges des agents et d'anticiper les besoins futurs en personnels, la DPMA a mis en place une base de données de suivi des effectifs ministériels par l'intermédiaire d'un « info-centre », qui sera alimenté et mis à jour par les directions.

#### ***d) Emplois financés à partir du budget du ministère***

L'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit d'assortir les crédits ouverts sur des dépenses de personnel de plafonds d'autorisation des emplois (PAE) rémunérés par l'Etat, spécialisés par ministère.

Au 31 juillet 2003, l'évaluation du nombre des emplois rémunérés à partir du budget du Minefi s'établissait comme suit :

#### **EMPLOIS FINANCES A PARTIR DU BUDGET DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2003**

*En équivalent temps plein quotité de travail*

	<b>Titulaires</b>	<b>Contractuels</b>	<b>Vacataires</b>	<b>Intérimaires</b>	<b>Autres</b>	<b>Total</b>
Nombre d'agents directement employés par le ministère <sup>(1)</sup> .....	175.358	3.881	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<b>179.239</b>
Nombre d'agents employés et payés par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère <sup>(2)</sup> .....	1.196		624		1.820	
<b>TOTAL</b> .....	<b>176.554</b>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<b>181.059</b>

(1) *Il s'agit du nombre total d'agents titulaires et non titulaires payés par le ministère (hors budget annexe des Monnaies et Médailles), y compris les agents de l'ART (Autorité de régulation des télécommunications) et de la CRE (commission de régulation de l'énergie), autorités administratives indépendantes.*

(2) *Il s'agit des agents employés par les établissements publics subventionnés par le Minefi et payés sur le budget propre de ces établissements. Le périmètre retenu comprend les établissements suivants : l'ANIFOM (Agence Nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer), la Masse des Douanes, l'ANFR (Agence nationale des fréquences), le GET (Groupe des écoles des télécommunications), les Ecoles des Mines.*

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.



Actuellement, on constate que la répartition entre vacataires, intérimaires et contractuels, dont le nombre atteint 4.505, ne peut être donnée avec précision. Compte tenu de sa faible proportion (2,5 %), cet état de fait devrait être rapidement résolu.

Les services du ministère indiquent que l'identification des emplois qui figureront dans le plafond autorisé d'emplois du ministère ne pourra être établie qu'après élaboration du cadrage des règles de budgétisation des différentes catégories de personnel par la direction de la réforme budgétaire. Il est rapporté, toutefois, que les contrats de performance conclus par la DGI et la DGCP offrent une meilleure visibilité aux gestionnaires de personnel, au travers de la prévision de l'évolution des emplois budgétaires par catégorie jusqu'en 2005.

#### *e) Les emplois de conservateurs des hypothèques*

Enfin, dans ce nouveau contexte, la question des emplois de conservateurs des hypothèques, évoquée en son temps par la Cour des comptes<sup>(1)</sup>, demeure en l'état. Pour rappel, la Cour des comptes considère que ces postes doivent figurer dans les tableaux d'emplois, alors que le ministère s'y refuse, au prétexte qu'ils sont rémunérés par des salaires<sup>(2)</sup>.

Le réseau des conservations des hypothèques comporte 354 bureaux répartis sur tout le territoire, à raison de une à huit par département. Chaque conservation est gérée par un seul conservateur. Les conservateurs sont nommés au choix dans une catégorie qu'ils détenaient antérieurement, en fonction d'un tableau de correspondance établi par décret. Les cadres du 3<sup>ème</sup> niveau, chefs des services fiscaux, directeurs départementaux et directeurs divisionnaires des impôts accèdent respectivement, au plus, aux catégories 1, 2 et 3. Les trois autres catégories sont accessibles aux cadres du 2<sup>ème</sup> niveau, receveurs principaux, inspecteurs principaux et inspecteurs divisionnaires des impôts. Les postes de conservateur des hypothèques sont également accessibles aux administrateurs civils du Minefi, aux contrôleurs financiers et aux administrateurs et inspecteurs généraux de l'INSEE. Les conservateurs n'ayant pas atteint la catégorie maximale accessible en fonction de leur grade antérieur, peuvent bénéficier d'une promotion dans la catégorie supérieure dès lors qu'ils justifient de dix-huit mois d'exercice dans leur catégorie.

S'agissant d'une mission de service public exécutée par des agents de l'Etat, votre Rapporteur spécial considère que cet état de fait devrait être clarifié à l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF.

---

(1) « La fonction publique de l'Etat », décembre 1999 et avril 2001.

(2) Art. 879 et art. 285 à 299 de l'annexe III du code général des impôts. Les sommes versées par les usagers de la publicité foncière à titre de salaires, selon les tarifs fixés par les articles 285 à 289 de l'annexe III du code général des impôts constituent la rémunération des conservateurs des hypothèques, sous déduction d'un prélèvement opéré par le Trésor (art. 884), qui couvre les frais de fonctionnement du service de la publicité foncière.

### ***f) Les travailleurs handicapés***

Le Président de la République ayant inscrit l'insertion des personnes handicapées dans ses priorités pour l'année 2003, votre Rapporteur spécial a souhaité faire le point sur le nombre de personnes handicapées qui travaillent dans les *Services financiers* <sup>(1)</sup>.

Le taux de personnes handicapées dans les administrations financières s'élevait, au 31 décembre 2001, à 3,89 %. Toutefois, il est précisé que ce taux ne prend pas en considération les personnes dont le handicap survient en cours de carrière dans la mesure où elles ne possèdent pas la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé reconnue par les COTOREP. Tout le territoire et toutes les catégories professionnelles sont concernés par ces recrutements.

Le Minefi consacre chaque année une enveloppe de crédits de fonctionnement et d'investissement pour satisfaire les besoins de ces personnes, notamment en termes d'aménagement de locaux, de poste, de formation et d'information pour l'accès aux nouvelles technologies de communication. A titre indicatif, pour 2002, les crédits alloués à l'emploi des personnes handicapées s'élevaient à 228.674 euros pour le Trésor Public et 30.000 euros pour la DGI.

Afin de remplir ses obligations, le Minefi a mis en place, dès 1991, une cellule de recrutement et d'insertion des personnes handicapées (CRIPH) dont le rôle essentiel est l'insertion de ces personnes, à l'instar de l'action de l'AGEFIPH dans le secteur privé. Les moyens financiers gérés par cette cellule proviennent de crédits du fonds interministériels (900.000 euros pour 2002). Un réseau d'environ 300 correspondants « handicaps locaux » a été constitué pour répertorier les besoins. Ces correspondants bénéficient d'une formation spécifique, à raison de deux sessions annuelles concernant 30 personnes chacune. Les intervenants sociaux et les représentants des organisations syndicales sont associés à ces séminaires. Enfin, afin de sensibiliser les personnels et particulièrement les chefs de service, il est prévu d'intégrer, à brève échéance, des modules spécifiques à leur intention, dans le cadre des formations dispensées par les écoles, et de diffuser un guide du recrutement et de la gestion des travailleurs handicapés.

Votre Rapporteur spécial, prenant acte de cette action, veillera à la réalisation des objectifs formulés par le Minefi dans le cadre du plan triennal d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique :

- poursuivre ses actions de sensibilisation des personnels ;
- veiller à la résorption des listes d'attentes des personnes reçues aux examens spéciaux des emplois réservés ;
- parfaire, pour ce qui le concerne, la collaboration des correspondants « handicaps » ministériels au sein de la fonction publique ;

---

(1) L'article L. 323-1 du code du travail précise que « Tout employeur occupant au moins vingt salariés est tenu d'employer, à temps plein ou à temps partiel, [des travailleurs handicapés] dans la proportion de 6% de l'effectif total de ses salariés. ».

– renforcer le rôle de son correspondant ministériel, animateur et coordonnateur de la politique menée en matière de handicap au sein des administrations financières.

**Quelques données chiffrées sur la politique mise en œuvre au Minefi, en matière d’insertion des personnes handicapées en 2001 :**

Opérations immobilières de mise en accessibilité programmées en 2001	12
Agents handicapés ayant bénéficié d’aménagements de postes	81
Agents concernés par les « prestations nouvelles » (fonds interministériel d’aide aux personnes handicapées)	98
Nombre de candidatures à un emploi reçues de personnes handicapées et traitées directement par la CRIPH	299
Stages DPMA pour les personnes handicapées (nombre d’agents/agent mois)	26.157
Nombre d’agents concernés par des expertises de postes et formations spécifiques « CRIPH »	38
Missions diverses de la CRIPH	11
Réunions et groupes de travail divers sur l’insertion des personnes handicapées	65
Agents handicapés concernés par les transcriptions « braille papier », « gros caractères » ou courriers électroniques	160
Documents « braille papier » expédiés – nombre de pages format A4	89.232
Nombre de correspondants « handicap » ayant suivi une formation « CRIPH »	42

*Source : Bilan social, Rapport d’activité 2001 du ministère de l’économie, des finances et de l’industrie.*

## **2.– Les crédits de fonctionnement**

Ainsi qu’on l’a vu, les directions du Minefi, conformément aux lignes directrices de « Bercy en mouvement », considèrent que la meilleure maîtrise des dépenses publiques se traduit principalement à travers la réduction des effectifs. En cohérence avec cet objectif, les crédits affectés à la modernisation du ministère et à son cadre général de travail, au sein des dotations de fonctionnement, continuent de bénéficier d’un traitement prioritaire.

Pour 2004, les crédits de moyens ne connaîtront pas de modification de périmètre. Les principales évolutions concernent une augmentation de 0,39 % des crédits du Titre III, au sein desquels les crédits de personnel évoluent de + 0,75 % (hors chapitre 33-92 « Autres dépenses d’action sociale ») et les crédits de fonctionnement courant et d’informatique de + 0,56 % (hors crédits de modernisation des chapitres 37-92 et 57-92).

**PLF 2004**  
**SECTION ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE**

**Budget de moyens du MINEFI** composé des agrégats 11 (juridictions financières), 12 (DGCP), 13 (DGI), 14 (DGDDI), 15 (INSEE), 17 (DGCCRF), 31 (Administration générale) et 32 (Dépenses administratives).

	<b>LFI 2003</b>	<b>PLF 2004</b>	<b>%</b>
<b>TITRE III</b>			
<b>MOYENS DE FONCTIONNEMENT</b>	10.391,89	10.432,69	0,39%
Personnel (chapitres 31 à 33 et 37-30, 37-31 et 37-90 personnel)	8.291,34	8.353,23	0,75%
Action sociale (chapitre 33-92)	120,33	120,80	0,39%
Fonctionnement et modernisation	1.716,28	1.727,15	0,63%
<i>Dont moyens de fonctionnement (chapitres 34-97, 34-98, 37-07, 37-50 et 37-70)</i>	<i>1.681,49</i>	<i>1.690,93</i>	<i>0,56%</i>
<i>Dont crédits de modernisation (chapitre 37-92)</i>	<i>34,79</i>	<i>36,22</i>	<i>4,10%</i>
Autres crédits (chapitres 37-01, 37-05, 37-10, 37-30 fonctionnement 37-31 fonctionnement, 37-75, 37-90 fonctionnement, 37-91, 37-93)	226,65	219,97	- 2,95%
Subventions de fonctionnement (chapitre 36-10)	37,29	11,54	- 69,05%
<b>TITRE IV</b>			
<b>INTERVENTIONS PUBLIQUES</b>	8,47	27,83	228,57%
<b>TOTAL DEPENSES ORDINAIRES</b>	<b>10.400,36</b>	<b>10.460,52</b>	<b>0,58%</b>
<b>TITRE V</b>			
<b>INVESTISSEMENTS</b>			
<i>57-90</i>			
Autorisations de programme	91,73	107,22	14,45%
Crédits de paiement	110,39	120,46	9,12%
<i>57-92</i>		0,00	
Autorisations de programme	290,52	387,38	33,34%
Crédits de paiement	144,77	237,64	64,15%
<b>TITRE VI</b>			
<b>SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT</b>			
Autorisations de programme	0	0	
Crédits de paiement	0	0	-
<b>TOTAL GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT</b>	<b>10.655,52</b>	<b>10.818,62</b>	<b>1,53%</b>

La hausse de 1,53 % des crédits affectés au Budget de moyens des services financiers est destinée à soutenir l'effort déjà contenu dans le budget de 2003 pour l'amélioration du service rendu aux usagers, l'un des axes de « Bercy en mouvement ». Elle traduit la poursuite de la modernisation engagée dans les directions du ministère, notamment celle du cadre de travail des agents qui conditionne les performances attendues.

Les moyens de fonctionnement courant sont en hausse de 17,32 millions d'euros, soit +0,9 % par rapport à 2003 (hors informatique et crédits de modernisation).

Les crédits affectés à l'informatique <sup>(1)</sup> sont, depuis 2003, répartis entre deux chapitres : 37-92 « Réforme-modernisation du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie » et 57-92 « Equipements informatiques », créé en 2003 afin de faciliter la programmation pluriannuelle des projets associés à Hélios et Copernic.

L'informatique dite « classique », qui diminue de 6,88 millions d'euros (soit -2,2 % par rapport à 2003), connaît une évolution prévisible, liée à une intégration accrue d'une partie de l'informatique classique des directions concernées aux grands projets informatiques (Copernic et Hélios).

En contrepartie, ces grands projets voient leurs crédits fortement augmentés, en 2004, sur le chapitre 57-92. Au sein de ce chapitre, ces programmes mobiliseront une enveloppe de crédits de paiement en hausse de +44 % pour le nouveau système d'information des administrations fiscales Copernic (113,105 millions d'euros) et de +31,67 % pour l'ensemble du programme Gestion publique, porteur notamment du projet Hélios relatif au secteur public local (21,15 millions d'euros). Le niveau des autorisations de programme est augmenté respectivement de +37,44 % pour Copernic et de +7,89 % s'agissant de la Gestion publique. Par ailleurs, le programme Gestion publique disposera d'une dotation accrue sur le chapitre de modernisation 37-92, à hauteur de 17,87 millions d'euros (+8,7 %), les crédits affectés à Copernic sur ce chapitre, désormais de caractère résiduel, étant stabilisés à 2,52 millions d'euros.

Les actions innovantes engagées par les directions dans le cadre des divers projets visent à développer des services simples d'accès et adaptés aux différentes catégories d'utilisateurs (Minefi au service des entreprises, Minefi services-contact, rénovation des lieux d'accueil, réingénierie des processus, essor des nouvelles technologies de l'information destinées à faire progresser les services vers l'e-ministère). Les moyens consacrés à ces actions seront maintenus, en 2004, à leur niveau de 2003, soit 15,83 millions d'euros.

Les crédits des prestations d'Action sociale (chapitre 33-92) augmenteront de 0,39 %. Les crédits affectés aux actions d'hygiène et sécurité restent stabilisés à 19,03 millions d'euros, comme en 2003.

Le montant des subventions de fonctionnement versées aux établissements sous tutelle diminuera de 25,75 millions d'euros sur le chapitre 36-10, pour l'essentiel en raison de la non reconduction en 2004 de la subvention inscrite en loi de finances initiale 2003 au profit du Budget annexe des Monnaies et médailles.

---

(1) Votre Rapporteur spécial décrit les programmes informatiques au § 4 du III., cf *infra* p.73

### **3.- Les interventions publiques**

L'augmentation des dotations du Titre IV (+ 19,36 millions d'euros) résulte à titre principal de l'inscription de crédits supplémentaires au profit de l'INSEE pour la mise en place du recensement rénové de la population (17,5 millions d'euros)<sup>(1)</sup>. Sont également inscrits les crédits nécessaires au remboursement dû à la collectivité de Mayotte, en vertu de l'article 65 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, qui prévoit la prise en charge progressive par l'Etat des dépenses de personnel, de matériel, de loyer, de fonctionnement et d'équipement des services relevant de sa compétence (940.000 euros sur les dotations de la DGI et de la DGDDI au chapitre 41-10).

### **4.- Les investissements**

Hors chapitre 57-92 « Équipements informatiques », les crédits de paiement s'accroissent de 10 millions d'euros (+ 9,1 %), tandis que les autorisations de programme sont fixées à 114,35 millions d'euros (soit + 10,38 %).

La dotation traditionnelle des directions inscrite sur le chapitre 57-90 des « Equipements administratifs et techniques », prévue pour permettre la poursuite des rénovations et adaptations de bâtiments, ainsi que l'achèvement des chantiers de construction ou d'extensions engagés par les directions (Trésoreries générales, BCNJ, directions régionales).

Les crédits du chapitre 57-92 « Equipements informatiques » ont été étudiés dans le paragraphe réservé aux moyens de fonctionnement.

### **C.- PRINCIPALES ÉVOLUTIONS AU SEIN DES AGRÉGATS**

Les principales caractéristiques du budget pour 2004 ainsi que les faits marquants sont résumés, ci-dessous, pour chaque agrégat.

---

(1) Voir le chapitre consacré à l'INSEE, p. 35.

**SERVICES FINANCIERS  
CRÉDITS DEMANDÉS EN 2004**

Services		Cour	Trésor public	DGI	DGDDI	INSEE	DGCCRF	Administration générale et dotations communes	Dépenses administratives
Agrégats		11	12	13	14	15	17	31	32
TITRE III	Partie 1	87.625.837	1.642.380.205	2.508.979.533	613.260.292	445.083.199	208.475.916	114.251.818	
	Partie 2					1.906.949.000			
	Partie 3	7.439.967	1.700.000	4.053.782	59.979.070	158.879.293	23.868.719	10.794.452	
	Partie 4	16.005.000	152.449		109.142.646	202.477.944	31.601.731	24.042.084	
	Partie 6				250.000	3.710.050		7.583.504	
	Partie 7		927.534.176	909.275.058	99.001.211	80.331.064	49.932.969	31.127.804	152.639.000
	Total titre III		111.070.804	2.571.766.830	3.422.308.373	881.633.219	2.797.430.550	313.879.335	187.799.662
TITRE IV	Partie 1			80.000	860.000				
	Partie 4					1.977.228	17.541.161	7.372.827	
Total titre IV				80.000	860.000	1.977.228	17.541.161	7.372.827	
TITRE V	Partie 4								
	Partie 7	2.150.000	35.000.000	32.900.000	25.000.000	152.261.000	2.500.000	2.450.000	100.000.000
Total titre V		2.150.000	35.000.000	32.900.000	25.000.000	152.261.000	2.500.000	2.450.000	100.000.000
TITRE VI	Partie 4								
	Partie 8								
Total titre VI									
CRÉDITS BUDGÉTAIRES DEMANDES POUR 2004		113.220.804	2.606.766.830	3.455.288.373	907.493.219	333.920.496	197.622.489	2.951.668.778	252.639.000
ÉVOLUTION PAR RAPPORT A 2003		2,19	0,58	1,16	0,29	6,68	0,73	1,14	25,6

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

## **1.– Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes**

En ce qui concerne le personnel, les crédits demandés pour 2004 (+ 2,5 %) concernent la revalorisation de mesures catégorielles et des prestations familiales, la poursuite du renforcement de l'encadrement supérieur dans les juridictions financières, des mesures de repyramidage d'emplois et la revalorisation des régimes indemnitaires des magistrats des juridictions financières.

Les moyens de fonctionnement augmentent de 200.000 euros, résultant notamment d'une mesure nouvelle d'externalisation de la fonction sécurité (390.000 euros) et du passage de 120.000 euros de crédit de personnel vers les crédits de fonctionnement. Les crédits informatiques sont réduits d'un montant de 540.000 euros, répartis entre une mesure négative de 1.490.000 euros et des mesures nouvelles de 960.000 euros.

L'augmentation des crédits d'équipement (+ 34,3 %) alloués aux juridictions financières vise :

– à la poursuite des travaux de sécurité et de maintenance dans l'ensemble des immeubles de la rue Cambon ;

– au financement de travaux de maintenance et de sécurité des bâtiments et des locaux des archives, pour les chambres régionales.

Il est à craindre, comme l'a indiqué le Premier président<sup>(1)</sup>, que les nouvelles tâches de certification des comptes qui sont confiées à la Cour par la loi organique relative aux lois de finances ne la soumettent à de trop fortes tensions, faute d'une revalorisation de ses moyens.

Quoi qu'il en soit, l'agrégat des Juridictions financières est le seul à bénéficier d'un emploi supplémentaire en 2004.

## **2.– Direction générale de la comptabilité publique**

### ***a) Le contrat pluriannuel de performance du Trésor public 2003-2005***

La Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) a signé, le 15 avril 2003, un contrat pluriannuel de performance du Trésor public pour les années 2003-2005. Les moyens prévus dans le projet de loi de finances pour 2004 au titre des services déconcentrés du Trésor (70 % des crédits globaux) traduisent les mesures contenues dans le contrat.

A l'instar du contrat de performance de la Direction générale des impôts, qui signait le 31 janvier 2001 un contrat d'objectifs et de moyens, le contrat de

---

(1) *Audition de M. François Logerot, Premier président de la Cour des comptes, sur l'amélioration des performances de l'Etat par la commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale le 26 mars 2003, compte rendu n° 44.*



performance préfigure la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF), en responsabilisant les gestionnaires de terrain. Il devrait aussi consolider la qualité comptable pour préparer la certification et rénover la fonction comptable et les modes de contrôle.

Ce contrat s'inscrit en outre dans le cadre du programme de réformes « Bercy en mouvement » : il affiche des objectifs de culture de performance, de qualité du service rendu, en commun avec la Direction générale des impôts (DGI). Les deux directions sont ainsi parties prenantes du programme « faciliter l'impôt » et de développement de l'administration fiscale électronique, qui s'appuie notamment sur le programme informatique COPERNIC. Faire progresser le civisme fiscal et accroître l'efficacité des actions en recouvrement figurent également au nombre de ses objectifs.

Par ailleurs, le contrat pluriannuel de performance confirme le rôle de premier plan du Trésor public dans la mise en œuvre de la décentralisation. Il en précise les quatre grandes orientations :

- l'accompagnement du renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales, en créant notamment de nouveaux circuits comptables et financiers adaptés au transfert de nouvelles compétences ;

- la modernisation des conditions d'exercice de ses métiers de référence que sont le recouvrement des recettes, la tenue des comptes, le contrôle et l'exécution des dépenses, la gestion de la trésorerie. Un plan d'action sera mis en œuvre pour accélérer le délai de règlement des fournisseurs des collectivités locales ;

- la contribution à la simplification de la réglementation et des contrôles ;

- le développement d'un partenariat renforcé avec les collectivités aux enjeux financiers les plus importants. Les axes principaux de ce partenariat sont le rapprochement des services gestionnaires et comptables, la reconfiguration complète des chaînes administratives de la dépense et du recouvrement, et la mise en place de mécanismes spécifiques garantissant une meilleure sincérité des comptes. Une dizaine de conventions devrait être signée dès 2003.

Enfin, le contrat pluriannuel de performance pour la période 2003-2005 s'engage sur la maîtrise de ses coûts et une réduction importante de ses emplois pendant cette période (636 en 2004, 655 en 2005).

### ***b) La réorganisation des services territoriaux***

La réforme « Bercy en mouvement » s'accompagne d'une réorganisation des services territoriaux visant à la mise en gestion conjointe des trésoreries ainsi qu'à la diversification des modes d'organisation en zone rurale, et à la spécialisation des services en milieu urbain.

Ainsi, d'ici à 2005, 31 recettes des finances sur les 55 existant actuellement seront supprimées, le but étant de ne maintenir que celles situées dans les arrondissements les plus importants. Il est prévu de fermer les premières recettes des

finances territoriales à partir du mois d'octobre 2003. Les commissions administratives paritaires locales et centrale compétentes travaillent actuellement à la réaffectation des agents concernés.

Il est précisé que dans chaque site, la fermeture des recettes des finances s'accompagne de la mise en œuvre d'un plan social qui intègre par priorité les choix des agents concernés, afin de respecter le principe de ne pas procéder à des mutations autoritaires, mais à des affectations prenant en compte les besoins du service et le choix des personnels. La plupart des agents qui le souhaitent pourront obtenir une affectation soit dans la même résidence administrative que la recette des finances, soit dans un périmètre proche de celle-ci.

Votre Rapporteur spécial regrette que cette réorganisation soit réalisée sans concertation avec les élus locaux qui sont, le plus souvent, informés des décisions de fermeture par un courrier administratif laconique.

### *c) Le budget pour 2004*

En hausse de 0,6 % par rapport à 2003, les moyens prévus pour l'agrégat Trésor public s'élèvent à 2.606,8 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter certains crédits hors agrégat :

– 16,87 millions d'euros au titre du chapitre 37-92 « Gestion publique », concernant la réforme-modernisation ;

– 21,16 millions sur le chapitre 57-92 « Equipements informatiques », pour le projet Hélios.

Selon les termes du contrat, s'ajoutent à ce plafond :

– les mesures liées à la revalorisation de mesures catégorielles (12,3 millions d'euros), ainsi qu'une mesure de revalorisation des prestations familiales (345.970 euros) ;

– deux mesures de transfert : l'une concernant un transfert d'emplois de 110.237 euros et l'autre concernant un transfert de crédits entre directions du Minefi, pour 32.938 euros.

Globalement, les moyens afférents à 2004 s'élèvent à 2.644,79 millions d'euros, dont 23,65 millions de mesures nouvelles concernant l'informatique.

### **3.- Direction générale des impôts**

La direction générale des impôts a été l'une des premières directions à mettre en œuvre la réforme-modernisation en signant un contrat d'objectifs et de moyens en 2001. Il s'agissait de promouvoir la culture du résultat en fixant des objectifs accompagnés d'indicateurs qui permettent d'en mesurer le degré de réalisation, et de constituer le cadre d'une fongibilité des crédits en donnant la possibilité de virer des crédits de personnel vers le fonctionnement. La réforme

« Bercy en mouvement » a prévu d'étendre ces expérimentations à de nouvelles directions.

**a) Les expérimentations en vue de la mise en œuvre de la LOLF**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, la Direction générale des impôts (DGI) participe aux expérimentations visant à anticiper l'application de plusieurs dispositions de la loi organique relative aux lois de finances. Ces expérimentations se traduisent notamment par une gestion globalisée des crédits de personnel et de fonctionnement au sein de cinq directions (Gers, Loiret, Marne, Orne et Seine-Maritime) et seront étendues, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004, à cinq nouvelles directions (Charente, Loire, Saône-et-Loire, Seine-et-Marne et Seine-Saint-Denis).

Les ajustements opérés sur la dotation budgétaire en emplois et en crédits des cinq directions d'expérimentation actuelles et la prise en compte des cinq nouvelles directions se traduisent par le transfert, au projet de loi de finances pour 2004, de 4.165 emplois budgétaires, ainsi que des crédits de personnel y afférents (145,5 millions d'euros) sur le nouveau chapitre 37-30 « Expérimentations locales : dotations globalisées ». Ce transfert explique la diminution des crédits de la première partie du titre III. Les crédits de fonctionnement des cinq nouvelles directions, évalués à 22,45 millions d'euros, sont également transférés sur ce compte.

**b) Les crédits de personnel**

Le contrat de performance pour 2003-2005 définit des réductions d'effectifs estimées compatibles avec les prévisions de gains de productivité de la Direction générale des impôts. Ces réductions concernent 120 emplois de catégorie B et 770 emplois de catégorie C pour l'année 2004. Un emploi de contrôleur de 2<sup>ème</sup> classe sera transféré au budget de l'action sociale, et un emploi d'ingénieur de 2<sup>ème</sup> classe des télécommunications transféré à la DPMA. La diminution du nombre des emplois s'élève à 1,14 % par rapport à 2003.

**c) Les crédits de fonctionnement**

Les mesures nouvelles en moyens de fonctionnement s'élèvent à 12,67 millions d'euros. Elles concernent :

– les moyens de fonctionnement, pour un montant de 7,99 millions d'euros, cette augmentation résultant notamment de l'ajustement obtenu dans le cadre du contrat de performance 2003-2005 (7,74 millions d'euros) ;

– les moyens informatiques, pour un montant de 4,68 millions d'euros (hors crédits inscrits sur le chapitre 57-92 « Equipements informatiques », voir ci-dessous). En hausse de 4,66 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, le budget informatique est destiné à financer les projets inscrits au schéma directeur de l'informatique de la DGI.

#### ***d) Les subventions***

Des crédits d'un montant de 80.000 euros sont ouverts sur le nouvel article 70 du chapitre 41-10 « Subventions à des collectivités locales, des organismes publics et internationaux » pour la collectivité territoriale de Mayotte.

#### ***e) Les crédits d'équipement***

Les autorisations de programme affectées aux investissements immobiliers et aux travaux d'équipement du cadastre ont été abondées de 8,35 millions d'euros (+ 22,78 %). Elles concernent la mise en place d'un second programme immobilier triennal pour la période 2003-2005, prévue par le contrat de performance afin de poursuivre l'effort d'amélioration du parc immobilier entrepris par la DGI depuis 1999. Les crédits de paiement correspondant aux dépenses d'investissement augmentent de 1,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

Les crédits d'équipement informatique (article 51 du chapitre 57-92), bénéficiant à la DGI et à la DGCP co-maîtres d'ouvrage, voient leur montant porté à 213,3 millions d'euros d'autorisations de programme (+ 37 %) et de 113,105 millions d'euros de crédits de paiement (+ 44 %).

### **4.- Direction générale des douanes et des droits indirects**

#### ***a) Le budget pour 2004***

Le budget pour 2004 se caractérise par la réduction de 167 effectifs budgétaires, pour une économie de 3,4 millions d'euros. En effet, à la suite de la réforme des contributions indirectes, 64 services de contrôle isolés ont été fermés (56 Services d'assiette des contributions indirectes et 8 services de la viticulture), entraînant le redéploiement de 102 emplois dans les centres de la viticulture existants ou nouvellement créés. Les 65 emplois restants devraient être redéployés au sein du dispositif de contrôle des opérations commerciales.

Conséquence logique de ce qui précède, les moyens de fonctionnement sont en baisse de 0,44 %.

S'agissant des investissements, les autorisations de programme augmentent de 20 % et les crédits de paiement, de 7,3 %. Ils concernent :

– la mise en place du système d'information de lutte contre la fraude. Il s'agit d'un système sécurisé en matière de gestion du contentieux douanier destiné à permettre l'automatisation des actes de gestion en vue d'une meilleure exploitation du renseignement ;

– le renouvellement programmé du parc aéronaval de la direction (construction d'une vedette, d'un aéronef Polmar III et d'un hélicoptère).

### ***b) La douane à l'horizon 2005***

La réforme des contributions indirectes a consisté à alléger les tâches administratives et déclaratives des agents des douanes au profit d'opérations de contrôle *a posteriori*. Elle a conduit à diminuer sensiblement le volume de l'activité des correspondants locaux, voire à leur cessation d'activité, la majorité des opérateurs tendant à se domicilier auprès des recettes des douanes pour accomplir la plupart de leurs formalités sans se déplacer.

Le maillage administratif douanier a été resserré dans la filière vitivinicole. Le nouveau schéma d'organisation des services des contributions indirectes prévoit :

– en milieu urbain, l'intégration du pôle de contrôle des contributions indirectes dans les bureaux de douane, en vue de l'unification des méthodes de travail de l'ensemble des services des opérations commerciales ;

– en milieu rural, le regroupement du pôle de contrôle de la filière vitivinicole par création de « centres de viticulture ». Ce pôle est organisé autour des anciens services de viticulture, renforcés par les services d'assiette des contributions indirectes (SACI) isolés, positionnés en zone rurale, et des recettes locales de domiciliation se substituant désormais aux recettes locales.

Par ailleurs, il est envisagé, dans le cadre de la stratégie de réforme du Minefi, de recourir à l'externalisation de la garantie des métaux, tâche actuellement dévolue à des bureaux de garantie rattachés à des recettes de douanes <sup>(1)</sup>.

### ***c) Les débitants de tabac : une mission de service public***

Votre Rapporteur spécial a indiqué, dans son précédent rapport <sup>(2)</sup>, les modalités de fonctionnement du compte 466-123 : « Remises sur ventes au détail des tabacs manufacturés ». Pour rappel, la gestion du monopole de vente au détail des tabacs manufacturés, confiée à la direction générale des douanes et droits indirects, est exercée par l'intermédiaire des débitants, désignés comme ses préposés et tenus à redevance (article 568 du code général des impôts). Leur rémunération consiste en une remise brute de 8 % calculée sur les ventes, sur laquelle s'impute une redevance de 2 % mise à leur charge en contrepartie de la garantie du monopole de la vente au détail du tabac qui leur est accordée. Ainsi, le fournisseur facture les tabacs au débitant à 94 % de leur prix de vente, lui accordant de fait une remise de 6 %. Ce sont Altadis et les autres fournisseurs qui alimentent le compte 466-123 par le prélèvement de 2 % sur le chiffre d'affaires des débitants de tabac.

Pour 2003, afin de faire face aux conséquences de la hausse du prix du tabac intervenue le 6 janvier 2003, et dans le souci de préserver le rôle des buralistes en tant que commerces de proximité, le gouvernement avait notamment porté à 8.000 euros le montant de la subvention versée aux débitants pour sécuriser leurs

---

(1) Votre Rapporteur spécial aborde ce sujet dans le § 1. du III consacré à la réforme « Bercy en mouvement », cf. *infra*, p. 58

(2) *Projet de loi de finances pour 2003, Rapport spécial : Economie, finances et industrie, Services financiers, monnaies et médailles*, p. 12.

débites à compter du 1<sup>er</sup> février, et relevé à 152.500 euros le seuil d'exonération de la redevance, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Toutefois, les dispositions de l'article 25 de la première partie du projet de loi de finances pour 2004 récemment adoptées par l'Assemblée nationale tendent à fortement augmenter le taux de la taxe sur les tabacs fabriqués, de 0,74 % à 3,17 %, en faveur du BAPSA. Cette hausse n'a pas manqué de soulever des interrogations, dont votre Rapporteur général s'est fait l'écho <sup>(1)</sup> :

*« En 1999, une étude de l'INSEE portant sur la sensibilité des comportements des fumeurs aux évolutions des prix du tabac a conclu à une élasticité prix de la consommation égale à - 0,3, c'est-à-dire qu'après une variation de prix de 1 % du prix de vente au détail des cigarettes, on observe à l'échéance de quelques mois une variation en sens contraire de 0,3 % du volume de la consommation. »*

*« D'aucuns estiment toutefois qu'une nouvelle hausse de la fiscalité du tabac au mois de janvier 2004, après celle de juillet dernier (hausse de trois points du droit de consommation en application de la loi visant à restreindre la consommation du tabac chez les jeunes) et celle prévue le 20 octobre prochain, comporterait le risque de perturber le marché du tabac, les industriels faisant état de l'impossibilité d'obtenir la recette prévue, le taux d'élasticité prix pouvant atteindre 1 %, ce phénomène n'étant pas exclusif du développement des ventes illicites ou transfrontalières ».*

Les débitants de tabac, dont le mouvement de grève a été fortement suivi le 20 octobre dernier, s'inquiètent des conséquences de ces hausses successives <sup>(2)</sup> sur la pérennité économique de leur profession et notamment pour la situation des buralistes en zone frontalière, les plus exposés à la concurrence des pays voisins <sup>(3)</sup>. Ils rappellent en outre que leurs 34.000 points de vente représentent l'un des premiers réseaux de commerce de proximité. Aussi, leur mise en difficulté risquerait de provoquer la fermeture d'un certain nombre d'entre eux, ces fermetures s'ajoutant à celles annoncées des multiples points d'accueil que sont les succursales de la Banque de France, les recettes-perceptions, La Poste, pour n'en citer que quelques-uns.

Le secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation a annoncé des mesures d'aide, pour un coût de 120 millions d'euros, financé par un prélèvement supplémentaire sur l'excédent de trésorerie du compte de la procédure de garantie de taux d'intérêt géré par Natexis-Banque populaire.

---

(1) *Projet de loi de finances pour 2004, Rapport général, tome 2, Conditions générales de l'équilibre financier, page 362.*

(2) *Outre les augmentations successives du prix du tabac décidées dans la loi de financement de la sécurité sociale, une loi visant à restreindre la consommation du tabac chez les jeunes a été promulguée le 31 juillet 2003 (n° 2003-715) qui prévoit une nouvelle hausse.*

(3) *La France se situe désormais en troisième position des pays où le tabac est le plus cher, derrière la Norvège et la Grande-Bretagne.*

Ces mesures sont les suivantes :

– la commission des ventes de tabac passera de 6 % net à 8 % net, pour un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 152.500 euros. Cette mesure concerne 33.200 débiteurs. Son coût pour le dernier trimestre 2003 atteint 22 millions d'euros, et, en année pleine, 85 millions d'euros.

– cette commission sera relevée de 6 à 6,7 % pour un chiffre d'affaires compris entre 152.500 euros et 300.000 euros,

– concernant plus particulièrement les buralistes frontaliers (8.860 points de vente), un système d'aide compensatoire sera mis en oeuvre, cette aide étant plafonnée à 10.000 euros par buraliste, pour ceux dont le chiffre d'affaires aura diminué. Elle s'articule de la façon suivante :

- financement de 50 % de la perte de la remise nette pour une chute du chiffre d'affaires de 5 à 10 % ;
- financement de 70 % de la perte de la remise nette pour une chute du chiffre d'affaires de 10 à 25 % ;
- financement de 80 % de la perte de la remise nette pour une chute du chiffre d'affaires de plus de 25 %.

Cette aide est assortie d'une clause prévoyant un versement minimum de 1.000 euros et d'un plafond de 10.000 euros. Elle représente un coût annuel de 25 millions d'euros. Elle sera versée à partir de mars 2004, pour une baisse comparée entre 2002 et 2003.

Votre Rapporteur spécial espère vivement que ces mesures n'auront pas un impact trop tardif pour lutter contre le démantèlement d'un réseau qui remplit un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire. Le ministre délégué au budget en est bien conscient, qui a précisé qu'il n'y aurait pas de nouvelle hausse de la fiscalité du tabac avant une évaluation de la situation du marché, affirmant que : *« Le Gouvernement entend aussi amplifier la lutte contre la fraude et la contrebande et a annoncé, par la voix de Renaud Dutreil, un plan de 120 millions d'euros en faveur des débiteurs de tabac. Ils seront indemnisés pour les pertes de chiffre d'affaires jusqu'à 80 % et bénéficieront d'une augmentation de la remise. Nous allons en outre travailler au développement de leurs missions de service public, car nous savons qu'ils sont de vrais auxiliaires de l'action publique sur le territoire français. Ils doivent savoir que le Gouvernement est à leur côté dans les difficultés actuelles. »*<sup>(1)</sup>

Votre Rapporteur spécial s'étonne qu'aucune anticipation des décisions n'ait été effectuée. L'Etat, par ses choix, participe au « détricotage » du territoire, chaque secteur n'ayant aucune vision globale des problèmes qu'il génère. Il sera donc particulièrement vigilant sur les moyens mis en oeuvre pour amplifier cette lutte.

---

(1) Assemblée nationale, débats, séance de questions au Gouvernement du 21 octobre 2003.

## **5.- L'INSEE**

### ***a) Le recensement rénové de la population***

Le titre V de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité redéfinit les nouvelles modalités de recensement de la population. Le recensement rénové a pour objectif de produire, chaque année, des données de base sur la population et les logements à partir de collectes appelées « enquêtes de recensement ». La méthode de collecte auprès des habitants distingue les communes en fonction d'un seuil de population fixé à 10.000 habitants, les communes au-delà de ce seuil faisant l'objet d'enquêtes annuelles, les communes en deçà étant enquêtées exhaustivement, par rotation, à raison d'un cinquième par an.

Le recensement rénové fournira régulièrement des résultats récents et de qualité afin d'adapter leur rythme de production aux changements rapides de la société. Il permettra d'actualiser, chaque année, les données sur la population de toutes les circonscriptions administratives et offrira une description statistique de l'ensemble du pays, de ses territoires et des quartiers, offrant aux décideurs et acteurs de la vie économique et sociale un lissage des évolutions et l'intégration de comportements d'anticipation pour les actes budgétaires et de gestion.

Il est précisé que les gains de productivité dégagés par le regroupement de travaux et la création de pôles de compétence en région, ainsi que par la refonte de processus structurants au sein de la production statistique, rendent possible l'organisation d'un tel recensement de population annuel. Le calendrier prévu pour la mise en œuvre de cette nouvelle organisation, qui doit être opérationnelle en décembre 2003, est respecté.

### ***b) Le budget de 2004***

En progression de 6,68 % par rapport à 2003, les crédits demandés pour l'année 2004 comprennent donc les moyens nécessaires à la mise en place du recensement rénové de la population.

Une mesure nouvelle de 5,75 millions d'euros est prévue sur le chapitre 37-75 afin de disposer des crédits nécessaires aux travaux de production du nouveau recensement, pour couvrir les dépenses matérielles et les dépenses informatiques d'acquisition des données par lecture optique des questionnaires.

L'article 72 du chapitre 44-42 « Interventions diverses » est abondé de 17,5 millions d'euros afin de financer la dotation forfaitaire de recensement prévue à l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>(1)</sup>, versée chaque année aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale concernés par les enquêtes de recensement.

---

(1) « Art. 156.- [...] III.- La collecte des informations est organisée et contrôlée par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

« Les enquêtes de recensement sont préparées et réalisées par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale, qui reçoivent à ce titre une dotation forfaitaire de l'Etat. »



Par ailleurs, pour 2004, une expérimentation de globalisation des crédits est prévue dans les directions régionales de Champagne-Ardenne et de Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les crédits de cette expérimentation sont inscrits sur le chapitre 37-31 « Expérimentations locales », créé à cet effet, et s'élèvent à 20,87 millions d'euros.

## **6.- La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes**

### ***a) Un redéploiement important***

Dans le cadre de « Bercy en mouvement », il a été décidé de procéder à un regroupement au chef lieu de département, d'ici 2005, de l'ensemble des agents concernés par la fermeture des structures infradépartementales de la DGCCRF. Dès la fin de l'année 2003, l'ensemble des neuf antennes concernées, ainsi que trois secteurs, seront fermés. Ces mesures concerneront 182 agents. Il est précisé que cette réorganisation ne remet pas en cause le département comme cadre d'intervention privilégié de la DGCCRF.

Les principaux axes de « Bercy en mouvement » concernant la DGCCRF sont les suivants :

- placer le consommateur au cœur du développement durable ;
- améliorer l'information du consommateur sur les produits touchant à sa santé ;
- renforcer la prévention des accidents domestiques par une action coordonnée et ciblée des différents acteurs ;
- donner au consommateur une information de qualité sur les services collectifs marchands ;
- faciliter au public l'accès à l'information sur ses problèmes, au moyen notamment d'un numéro d'appel unique ;
- améliorer la transparence sur les signes de qualité.

Compte tenu de la forte hausse constatée en matière d'économie souterraine dans les pays de l'OCDE, et particulièrement en France (14,6 % par rapport au PIB), la DGCCRF a inscrit des objectifs de renforcement des contrôles et de sa participation à la lutte contre cette économie, notamment en coopérant avec la DGI et la DGDDI.

### ***b) Le budget de 2004***

Cependant, les mesures budgétaires semblent en contradiction avec ce qui précède. En effet, concernant les crédits de personnel, les principales mesures concernent la suppression de 27 emplois, la transformation de 11 emplois d'inspecteurs principaux en un emploi de directeur régional, trois emplois de chef de

service régional et trois emplois de directeur départemental de classe normale, la transformation de cinq ingénieurs en cinq directeurs de deuxième classe, et un ajustement de 500.000 euros sur les crédits de rémunération principale.

Pour le fonctionnement, des mesures nouvelles à hauteur de 400.000 euros sont destinées à accompagner la restructuration des implantations infradépartementales de la direction générale. La reconduction en euros courants, après une économie de 250.000 euros, doit permettre la prise en charge de dépenses nouvelles telles que l'extension en année pleine de la location de la direction de Lyon.

S'agissant des subventions, la subvention à l'Institut national de la consommation est reconduite au montant de 2003, celle à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments est majorée de 0,65 million d'euros, pour tenir compte notamment de la reconduction en 2003 de sa dotation en contrepartie du financement sur son fonds de roulement de dépenses nouvelles obligatoires, dont la location du nouveau siège à la Banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME). Quant aux subventions aux associations de consommateurs, elles enregistrent une baisse de 3 % par rapport à la loi de finances pour 2003, après plusieurs années de stagnation.

Les crédits d'investissement, en progression par rapport à la loi de finances pour 2003, représentent 2,55 millions d'euros pour les autorisations de programme et 2,45 millions d'euros pour les crédits de paiement. Les autorisations de programmes sont principalement destinées au renouvellement et à l'installation au nouveau laboratoire d'Oullins, de matériels scientifiques, et à l'entretien des locaux des directions et laboratoires.

De même que l'an dernier <sup>(1)</sup>, votre Rapporteur spécial s'inquiète quant à la menace qui pèse sur les missions de terrain de cette direction, notamment en ce qui concerne le contrôle des bonnes pratiques. En effet, le redéploiement des structures s'accompagne de la stagnation de la subvention versée à l'Institut national de la consommation et à la diminution de la subvention versée aux associations de défense de consommateurs. Sans remettre en cause la nécessité d'atteindre un maximum d'efficacité dans les services publics, les missions de contrôle du Minefi ne sont-elles pas les premières visées par le vent de la réforme ?

## **7.- Administration générale et dotations communes**

En progression de 1,14 % par rapport à 2003, le budget de l'administration générale s'élève à 2.951,67 millions d'euros et représente 27,3 % de l'ensemble des crédits affectés aux *Services financiers*.

### **a) Les crédits de personnel**

Après suppressions, créations et transferts d'emplois, le nombre d'emplois budgétaires s'élève à 9.091, présentant un solde de -271. Ce solde résulte de

---

(1) *Projet de loi de finances pour 2003, Rapport spécial : Economie, finances et industrie, Services financiers, monnaies et médailles, p. 64.*

16 créations, 188 suppressions et d'un solde négatif de 99 transferts d'emplois, qui s'explique par le transfert au Minefi, vers l'agrégat 16 « Relations économiques extérieures », de 104 emplois des services financiers à l'étranger de la Direction du Trésor, pour la mise en place du réseau international et des relations économiques extérieures. Ce transfert, pour un montant de 11,26 millions d'euros en 2004, s'effectue en parallèle avec le transfert des moyens de fonctionnement des services financiers de la direction du Trésor (4,22 millions d'euros en 2004).

La participation aux charges de pensions civiles (chapitre 32-97) augmente de 1,99 %.

#### ***b) Les crédits de fonctionnement et d'informatique***

Le budget informatique des services de l'administration générale s'élève à 28,78 millions d'euros, destinés au maintien du niveau du parc existant et à la poursuite du développement de projets informatiques prioritaires. Les crédits de fonctionnement courant du chapitre 34-98 ont été abondés de 350.000 euros pour permettre le financement de la mise en place de l'Agence des participations de l'Etat. Une mesure nouvelle de 500.000 euros est inscrite pour le financement des campagnes de la direction de la communication. Quant au chapitre 37-92 « Modernisation du Minefi », il sera doté de 36,22 millions d'euros en 2004, en progression de 4,1 % par rapport à 2003.

Dans son ensemble, le budget de fonctionnement de l'administration générale est réduit de 0,53 %, sous l'effet notamment de la consolidation en base 2004 de la régulation des crédits intervenue en gestion 2003.

Le chapitre 36-10 « Subventions de fonctionnement » connaît une importante réduction, due à la non-reconduction du versement de la subvention au budget annexe des Monnaies et médailles (26,5 millions en 2003).

#### ***c) Les crédits d'intervention***

Ils augmentent de 137,2 %, sous l'effet de l'inscription d'une subvention de 1,44 million d'euros à la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003 de sécurité financière.

**Administration centrale du MINEFI**  
**Agents en fonction dans les directions et services**

Situation au : 01/01/2003

Source : Chiffres communiqués par les directions [Enquête effectifs en fonction au 1er janvier 2003 (\*)].

Directions ou services	IGF	CGM	CGTI	Contrôle d'état	IGIC	DPMA	DIRCOM	Budget	Trésor	Prévision	DGCP	DGI	DGDDI	INSEE	DGCRF	DCEMP	DIGITIP	DAJ	DREE	DECAS	DRCA	DGSRN	DARPMI	Bureau CAB	HFD	CDE	Scé des Pensions	CCA	Total	Conseil de la Concurrence	TOTAL GENERAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	28	29	
Agents payés par l'agrégat 31	97	48	40	194	39	2.760	222	276	281	167	338	62	81	9	246	195	543	201	202	166	42	79	73	233	45	47	437	143	7.266	103	7.369
Autres directions MINEFI	2	2	3	3		43	21	12	8	39	831	1.879	551	1.281	182	8	45	2	66	7	2		45	11	3	1		2	5.065	2	5.067
Autres ministères				2		1		6	11					4		5	10	6	9	1	2	2	1		12	2			74		74
Autres origines		2	9	49	1	17	6		6					15	1	12	15	3	1	3		56	1	77	1				275		275
Effectifs de la direction	99	52	49	248	40	2.821	249	294	306	206	1.169	1.941	632	1.309	429	220	613	212	278	177	46	137	120	321	77	52	438	145	12.650	105	12.755
% autres directions/ Effectifs Totaux	2%	4%		1%		2%	8%	4%	3%	19%	71%	97%	87%	98%	42%	4%	7%	1%	24%	4%	4%		38%	3%	25%	6%	1%	40%	2%	40%	
% autres ministères/ Effectifs Totaux				1%				2%	4%							2%	2%	3%	3%	1%	4%	1%	1%		16%	4%		1%		1%	
% autres origines/ Effectifs Totaux		4%	18%	20%	3%	1%	2%		2%				1%			5%	2%	1%	0%	2%		41%	1%	24%	1%			2%		2%	
% total/ autres Effectifs Totaux	2%	8%	18%	22%	3%	2%	11%	6%	8%	19%	71%	97%	87%	99%	43%	11%	11%	5%	27%	6%	9%	42%	39%	27%	42%	10%	1%	43%	2%	42%	

(\*) Non compris les emplois de direction

*d) Les crédits d'équipement*

Les crédits du chapitre 57-90 « Equipements administratifs et techniques » s'élèvent, en 2004, à 15 millions d'euros en autorisations de programme et à 18 millions d'euros en crédits de paiement.

Pour l'administration centrale du Minefi, ces crédits s'élèvent à 15 millions d'euros en autorisations de programme et à 12,07 millions d'euros en crédits de paiement. Ils sont destinés aux travaux, à l'entretien et aux aménagements sur les immeubles du parc ancien de Bercy et à la modernisation de l'ensemble du parc de l'administration centrale du Minefi.

Enfin, le chapitre 57-92 « Equipements informatiques », créé en 2003, sera doté, en 2004, de 237,38 millions d'euros en autorisations de programme et de 134,26 millions d'euros en crédits de paiement. Ce chapitre concerne les projets informatiques Copernic et la rénovation de la gestion publique comportant notamment le projet « secteur public local » (Hélios).

**8.- Dépenses administratives**

Pour 2004, le budget des dépenses administratives s'élève à 252,64 millions d'euros, en progression de 25,8 %. Cette forte hausse est due à l'inscription de 150 millions d'euros en autorisations de programme et 27,1 millions d'euros en crédits de paiement.

Le point essentiel de cet agrégat concerne le chapitre 57-92 « Equipements informatiques », dont les crédits de paiement pour 2004 atteignent 100 millions d'euros (+ 149,4 %). Les dotations ouvertes sont destinées à financer des études ou actions de modernisation de la gestion publique ainsi que la mise en œuvre du projet ACCORD.

## II.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001

Le Minefi est le maître d'œuvre de la réforme. A cet effet, il a été créé une direction de la réforme budgétaire au sein du ministère<sup>(1)</sup> qui a pour mission d'élaborer « *les règles, les méthodes et les systèmes d'information, budgétaires et comptables de l'Etat dans la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 [...]* ».

Parallèlement à cette mise en place, il s'est doté d'une organisation interne, le Comité des directeurs, présidé et animé par le Secrétaire général. Ce comité, assisté par une équipe de directeurs de projets, assure l'impulsion, la définition des orientations et le pilotage de la réforme. C'est la Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration qui suit et coordonne la mise en œuvre de la réforme budgétaire au niveau opérationnel. Son directeur représente le Minefi dans les instances interministérielles.

### 1.– La définition des missions et des programmes : identifier les politiques

A l'heure actuelle, le ministère présente ses crédits sous la forme de 17 agrégats parmi lesquels huit concernent les *Services financiers*. Il ne semble pas que cette présentation puisse préfigurer la future structuration en missions et programmes prévue par la loi organique, qui exige notamment que soient conciliées les logiques de lisibilité des politiques publiques et de responsabilité des acteurs chargés de leur mise en œuvre. A cet effet, un réexamen systématique des missions couvertes par les *Services financiers* a permis d'identifier les catégories de missions suivantes, susceptibles de modifications lors d'arbitrages ministériels à venir :

– la mission de « politique économique », qui comporterait la défense des grands équilibres économiques et financiers, les crédits évaluatifs de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat, la régulation, le contrôle et la sécurité des activités économiques et des flux d'échanges, le développement durable des entreprises comportant des actions sectorielles, les statistiques et informations économiques, démographiques et sociales et les crédits évaluatifs du développement économique ;

– la mission « gestion et contrôle des finances publiques et du Minefi », qui comprendrait la mise en œuvre opérationnelle de la gestion des recettes et des dépenses de l'Etat, ainsi que le soutien dans ce domaine au secteur public local, les juridictions financières. Elle intégrerait un programme transversal de « pilotage et gestion du Minefi », dont le rattachement à la mission est fondé sur le lien entre la gestion des finances publiques et le dimensionnement global du ministère, compte tenu de l'importance quantitative des réseaux de la comptabilité publique et des impôts.

---

(1) Décret n° 2003-202 du 10 mars 2003 portant création d'une direction de la réforme budgétaire au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La priorité a été donnée à l'identification des politiques sur une logique organisationnelle, tout en s'attachant à construire des programmes opérationnels en gestion. Pour les *Services financiers*, les programmes actuellement à l'étude seraient au nombre de sept et figurent dans le tableau suivant :

	Programmes	Actions	Directions et services concernés
Programmes de crédits limitatifs	Grands équilibres économiques et financiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>– études et analyses de prévision économique,</li> <li>– élaboration de la législation fiscale,</li> <li>– politique des finances publiques et réforme budgétaire,</li> <li>– financement de l'Etat et de l'économie,</li> <li>– <i>développement international de l'économie française, et contribution à la construction économique européenne et à la gouvernance économique mondiale.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prévision,</li> <li>– Budget,</li> <li>– Réforme budgétaire,</li> <li>– Trésor,</li> <li>– Agence française de la dette,</li> <li>– Agence des participations de l'Etat,</li> <li>– DGI législation fiscale,</li> <li>– Inspections et corps de contrôle,</li> <li>– INSEE.</li> </ul>
	Régulation, contrôle et sécurité des activités économiques et des flux d'échanges	<ul style="list-style-type: none"> <li>– contribution des services du Minefi à la régulation concurrentielle des marchés,</li> <li>– protection économique du consommateur,</li> <li>– lutte contre les fraudes aux aides communautaires,</li> <li>– maîtrise et régulation des flux de marchandises,</li> <li>– protection de l'espace national et européen,</li> <li>– sécurité du consommateur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– DGCCRF</li> <li>– DGDDI</li> </ul>
	Statistiques et informations économiques, démographiques et sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– normes, répertoires et outils macro-économiques,</li> <li>– information sur les entreprises et synthèses économiques,</li> <li>– information démographique et sociale,</li> <li>– formation statistique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– INSEE</li> <li>– SESSI</li> </ul>
	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	<ul style="list-style-type: none"> <li>– réalisation des opérations de recouvrement des recettes fiscales,</li> <li>– gestion financière hors fiscalité de l'Etat et du secteur public local,</li> <li>– gestion des pensions,</li> <li>– gestion des fonds déposés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– DGI,</li> <li>– DGDDI (en partie),</li> <li>– DGCP,</li> <li>– Service des pensions</li> </ul>
	Juridictions financières	<ul style="list-style-type: none"> <li>– programme <i>ad hoc</i> pour prendre en compte les liens entre le Parlement et la Cour des comptes.</li> </ul>	
Programme de crédits évaluatifs	Pilotage, gestion, évaluation et contrôle du Minefi	<p>Actions conduites par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration,</li> <li>– la direction des affaires juridiques,</li> <li>– le service de la communication,</li> <li>– expertise, audit, évaluation et contrôles réalisés par les corps d'inspection du ministère,</li> <li>– pilotage comportant les ministres, le secrétaire général, <i>le haut fonctionnaire de défense</i> et le médiateur du Minefi.</li> </ul>	
	Gestion des finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dépenses en atténuation de recettes liées au recouvrement.</li> </ul>	

**PREMIERES ESTIMATIONS DE CHIFFRAGE DES PROGRAMMES DU MINEFI**

		Effectifs PLF 2003	Crédits PLF 2003	Crédits figurant au budget des charges communes	Total des crédits ventilés dans les programmes	Chapitres budgétaires PLF 2003	Agrégats 2003
Programme 1	Grands équilibres économiques et financiers	2.392	541.538.174	1.480.000.000	2.021.538.174	31-10 art. 51, 53, 54 81 à 85; 31-90 art. 03, 05, 83; 31-94 art. 5, 15, 50, 81, 82; 31-97 art. 83; 33-90 art. 03, 05, 83; 33-91 art. 03, 05, 83; 33-92 art. 50, 82; 36-10 art. 11, 40; 37-01 art. 40, 50; 37-07; 37-10 art. 30; 37-50; 37-75 art.81, 83; 37-91 art. 81, 83; 37-93; 41-10 art. 20; 44-84; 44-91 art. 30; 44-97 art. 10; 54-90 art. 10; 57-90 art. 81, 83; 57-92 art.93; 64-00;	13 DGI 16 Relations économiques extérieures 27 Action économique 31 Administration générale 32 Dépenses administratives Charges communes
Programme A	Crédits évaluatifs de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat	0	0	41.277.730.000	41.277.730.000	11-05; 11-06; 12-01; 12-02; 12-03; 12-05; 13-01; 13-03	Charges communes
Programme 2 <sup>(2)</sup>	Régulation et contrôle réalisés par des autorités administratives	539	61.193.006	0	61.193.006	31-90 art. 21; 31-97 art. 21; 33-90 art. 21; 33-91 art. 21; 37-05; 37-06; 37-08; 34-98 art. 21; 45-10 art. 60; 54-93 art. 92;	21 Energie et matières premières 23 Action sur l'environnement et le développement de la compétitivité des entreprises 31 Administration générale
Programme 3	Régulation, contrôle et sécurité des activités économiques et des flux d'échanges	18.025	836.555.778	0	836.555.778	31-90 art. 61, 87; 31-94 art. 61, 87; 31-97 art. 61, 62, 87; 33-90 art. 61, 87; 33-91 art. 61, 87; 33-92 art. 61, 87; 33-92 art. 61, 87; 34-98 art. 61 à 63, 87 à 89; 36-10 art. 30, 50, 60; 37-30 art. 50 à 80; 37-91 art. 16, 61, 87; 44-42 art. 61, 87, 88; 57-90 art. 61, 62, 87	14 DGDDI 17 DGCCRF 31 Administration générale
Programme 4 <sup>(2)</sup>	Développement durable des entreprises	4.006	2.675.287.572	0	2.675.287.572	31-90 art. 15, 24, 91, 92; 31-94 art. 24, 91, 92; 31-97 art. 24, 91; 33-90 art. 24, 91, 92; 33-91 art. 24, 91, 92; 34-98 art. 15; 36-10 art. 71 à 73, 81 à 88, 91 à 94; 37-61 art. 10, 30; 37-70; 37-90 art. 91, 92; 41-10 art. 10, 40, 50; 43-01 art. 20, 90; 44-03; 44-04; 44-05; 44-80 art.10, 20, 40, 51, 52, 70, 90; 44-93; 44-95; 44-97 art. 20, 30, 90; 44-98; 45-10 art. 10, 20, 40; 46-93; 52-61; 54-93 art.10, 30, 40, 50; 57-90 art. 24, 37; 57-91; 62-92; 63-04; 64-02; 64-92; 64-93; 64-94; 64-96; 66-01; 66-02; 66-70 art. 70, 81 à 88, 91 à 94;	18 Services de l'action régionale pour la sécurité et la compétitivité industrielle 21 Energie et matières premières 22 Développement des petites et moyennes industries, recherche industrielle et innovation 23 Action sur l'environnement et le développement de la compétitivité des entreprises 24 Accompagnement des mutations industrielles 25 Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services 27 Action économique 31 Administration générale
Programme 5	Statistiques et informations économiques, démographiques et sociales	6.872	329.555.107	0	329.555.107	31-90 art 70; 31-94 art. 70; 31-97 art. 70; 33-90 art. 70; 33-91 art. 70; 33-92 art. 70; 34-98 art. 32, 71, 72; 37-75 art. 71, 72; 37-90 art. 71,72; 37-91 art. 70; 44-42 art. 71, 72; 57-90 art.70	15 INSEE



		Effectifs PLF 2003	Crédits PLF 2003	Crédits figurant au budget des charges communes	Total des crédits ventilés dans les programmes	Chapitres budgétaires PLF 2003	Agrégats 2003
Programme B	Crédits évaluatifs du développement économique	0	0	68.000.000	68.000.000	14-01 art.50; 70; 90 § 17, 21, 22, 31, 32, 33, 34, 35	Charges communes
Programme 6	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	140.453	6.534.842.261	0	6.534.842.261	31-10 art. 51 à 54; 31-90 art. 40, 61; 31-94 art.40, 50, 61; 31-97 art. 40, 61, 62; 33-90 art. 40, 61; 33-91 art. 40, 61; 33-92 art. 40, 50, 61; 34-98 art. 41, 42, 43, 61 à 63; 36-10 art. 50; 37-30 art. 10 à 60; 37-50; 37-53; 37-91 art. 40, 50, 61; 37-92 art. 91, 92; 42-07; 44-42 art. 61; 57-90 art. 40, 54, 59, 61, 62; 57-92 art. 91, 92	12 Trésor Public 13 DGI 14 DGDDI 26 Action internationale 31 Administration générale
Programme C	Crédits évaluatifs de la gestion des finances publiques	0		62.793.190.000	62.793.190.000	15-01; 15-02; 15-03; 15-06	Charges communes
Programme 7	Juridictions financières	1.849	110.483.150	0	110.483.150	31-91 art. 07, 08; 31-93 art. 07, 08; 31-97 art. 07, 08; 33-90 art. 07, 08; 33-91 art. 07, 08; 33-92 art. 07, 08; 34-97; 37-91 art. 07, 08; 57-90 art. 07, 08	11 Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes
Programme 8	Pilotage, gestion, évaluation et contrôle du Minefi	5.483	657.096.684	0	657.096.684	31-90 art. 01, 02, 11 à 13; 31-94 art. 11 à 14; 31-97 art. 12, 13; 33-90 art.01, 02, 10; 33-91 art. 01, 02, 10; 33-92 art. 13, 16, 17, 19, 95, 96; 34-98 art. 01, 02, 12, 16, 17, 93 à 96; 37-90 art. 11, 13; 37-91 art. 12, 15; 37-92 art. 93; 57-90 art. 10, 39, 93 à 97	31 Administration générale
<i>Programme 9<sup>(2)</sup></i>	<i>Aide économique et financière au développement</i>	<i>0</i>	<i>1.009.090.000</i>	<i>0</i>	<i>1.009.090.000</i>	<i>37-01 art. 20, 30; 37-75 art. 82; 41-10 art. 30; 44-97 art. 40, 80, 50 § 10, 20, 30, 40; 58-00; 68-00; 68-04;</i>	<i>16 Relations économiques extérieures 26 Action internationale 27 Action économique</i>
Programme D	Crédits évaluatifs de l'aide économique et financière au développement	0	0	à définir	à définir	14-01 art. 90 § 35	Charges communes
	crédits PLF 2003 Minefi restant à répartir (1)	0	2.164.627.757	0	2.164.627.757		
	Total des programmes Minefi avec certains crédits des charges communes	179.619	14.920.269.489	105.618.920.000	120.539.189.489		

\* Le montant des crédits et des emplois est inférieur à ceux du bleu du fait de l'anticipation de l'évolution du statut et du financement de la CCA qui conduit à ne pas prendre en compte ses effectifs (152 EATP) et ses crédits (7.303.710 euros).

(1) Dont 1.865.800.000 euros au titre du chapitre 32-97 article 10 relatif aux crédits des pensions civiles.

(2) Les programmes en italique ne concernent pas les services financiers.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le nombre des programmes serait donc sensiblement réduit, et pose la question des directions réalisant des actions différentes et qui relèveraient, de ce fait, de programmes différents. C'est le cas par exemple de la DGI, de la DGCP, de la DGDDI et de la DGCCRF. La même question se pose également en ce qui concerne les responsables de programme.

## 2.- Les expérimentations en cours

### *a) Le précédent de la Direction générale des impôts*

Le Minefi est naturellement le précurseur de la réforme budgétaire puisque, dans le cadre de la réforme-modernisation impulsée par le précédent ministre des finances, de l'économie et de l'industrie, la Direction générale des impôts avait conclu, le 31 janvier 2001, un contrat d'objectifs et de moyens avec la Direction du budget <sup>(1)</sup>.

On peut considérer que l'expérience est concluante : elle a permis, en prévoyant le maintien des effectifs budgétaires en 2001-2002, d'aménager la réduction du temps de travail et de faire face aux nouveaux besoins occasionnés par les réformes de structures engagées (programme COPERNIC, Direction des grandes entreprises, Centres impôts-service, lutte contre la fraude notamment). Cette réforme de structures, qui visait à passer d'une organisation centrée « procédures » à une organisation centrée « usagers » (mise en place progressive d'un interlocuteur fiscal unique), et la mise en place d'un système d'informations, s'accompagne d'une évolution des dépenses significativement plus faible que celle des dépenses de l'Etat :

	2000	2001	2002
Dépenses DGI (à périmètre constant) .....	+ 1,25 %	+ 2,00 %	+ 1,72 %
Dépenses Etat (présentation Etat) .....	+ 1,60 %	+ 1,90 %	+ 4,30 %
Dépenses Titre III de l'Etat (hors pensions)...	+ 1,88 %	+ 2,81 %	+ 4,60 %

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le tableau ci-dessus montre, notamment en 2002, un écart important entre l'évolution des dépenses de la DGI et celle des dépenses homologues de l'Etat.

---

(1) Les principales mesures de ce contrat ont été détaillées dans le rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2003, n° 256, annexe 19, Economie, finances et industrie : Services financiers, Monnaies et médailles, p. 33 et sq.

### COMPARAISON ETAT – DGI

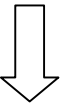
(dépenses du titre III hors pensions en évolution %)



Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

#### ***b) L'extension des expérimentations***

Fort de cette expérience, le Minefi a prévu d'étendre en 2003 l'expérimentation des nouvelles règles budgétaires et d'un nouveau cadre de gestion dans un nombre significatif de services déconcentrés appartenant à trois nouvelles directions à réseau : outre la Direction générale des impôts, sont désormais parties prenantes la Direction générale de la comptabilité publique, la Direction générale des douanes et des droits indirects et la Direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes. Quinze services locaux recouvrant des périmètres divers (inter-région, région et département) sont concernés, représentant un effectif total de 6.099 agents (4% des effectifs des directions concernées) et un total de 239,5 millions d'euros de crédits déconcentrés.

<b>Expérimentations du PLF 2003</b>	<b>DGI</b>	<b>DGCP</b>	<b>DGDDI</b>	<b>DGCCRF</b>	<b>Total</b>
Services concernés	DSF de l'Orne	TG de l'Aveyron	Circonscription régionale d'Orléans	Direction régionale de Bourgogne	 15 services déconcentrés
	DSF du Loiret	TG de l'Orne	Circonscription régionale de Metz	Direction régionale d'Aquitaine	
	DSF de la Marne	TG du Pas de Calais		Direction régionale des Pays de la Loire	
	DSF du Gers	TG de la Somme		Direction régionale PACA	
<b>Effectifs concernés</b>	<b>(3,8% des effectifs de la DGI)</b>	<b>(3,8% des effectifs de la DGCP)</b>	<b>(3,9% des effectifs de la DGDDI)</b>	<b>(6,55% de la DGCCRF)</b>	<b>6.099 agents (6.506)*</b>

\* Seule la région PACA expérimente une fongibilité incluant les dépenses de personnel et ses effectifs sont 243 ; l'effectif total des directions de expérimentatrices est de 650.

\*\* Voir PLF 2003 (transferts titre III vers le nouveau chapitre 37-30) p 68 et suivantes.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les principales règles applicables aux expérimentations ont été définies à la suite d'échanges techniques avec la direction du budget, les services du contrôle des dépenses engagées, les contrôleurs financiers locaux concernés et la direction de la réforme budgétaire. Des protocoles d'expérimentation fondés sur le cadre ainsi défini ont été conclus entre le niveau local et le niveau central.

Les règles de la fongibilité asymétrique sont appliquées dans la quasi-totalité des expérimentations (hors trois directions régionales de la CCRF). Les règles de report se sont inspirées de la LOLF, avec l'objectif de limiter à 3% les crédits susceptibles d'être reportés. Mais il faut préciser qu'avant même ces expérimentations, les quatre directions concernées mettaient déjà à la disposition de leurs chefs de services déconcentrés des enveloppes de crédits de fonctionnement largement fongibles.

Le périmètre des expérimentations a varié en fonction des réseaux, comme l'illustre le tableau suivant :

Expérimentations du PLF 2003	DGI	DGCP	DGDDI	DGCCRF
1. Périmètre des dépenses concernées	– crédits de fonctionnement – crédits de personnel – crédits d'entretien immobilier	– crédits de fonctionnement – crédits de personnel – crédits d'entretien immobilier	– crédits de fonctionnement – crédits de personnel – frais de justice réparation civile – remboursements divers	– crédits de fonctionnement – crédits d'investissement  Seule la région PACA expérimente la fongibilité incluant les dépenses de personnel.
	Dépenses exclues de l'expérimentation			
	– prestations sociales facultatives – crédits de paiement de capital décès d'agents en service – grosses opérations d'acquisition et de réparation – frais de justice et réparations civiles – crédits engagés et ordonnancés par la centrale	– prestations sociales facultatives – dépenses de frais de justice – dépenses d'informatique (sauf la micro-informatique) – dépenses d'équipement du titre V	– frais de poursuite et contentieux – crédits d'intervention – crédits d'équipement lourd (Titre V)	– nouvelles opérations immobilières importantes
2. Montant des crédits concernés en millions d'euros	Crédit de personnel			
	101,9	63,5	25,9	9,6
	Crédits de fonctionnement			
	16,8	14,3	4,1	3,4
	<b>Total (budgets globalisés des services expérimentateurs)</b>			
	118,7	77,8	30	13
<b>Soit 239,5 millions d'euros</b>				

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les expérimentations visent à décliner la démarche de performance au niveau opérationnel par identification des actions et objectifs, mesure des résultats et suivi des coûts, à l'appui d'un dialogue de gestion renforcé entre directions de centrale et services déconcentrés. Il convient de signaler que les quatre réseaux qui se sont lancés dans ces expérimentations étaient déjà engagés dans des démarches de pilotage par objectifs, de dialogue de gestion et de *reporting*.

### *c) Les enseignements de ces expérimentations*

Ces expérimentations ont mis en évidence une responsabilité accrue des gestionnaires en matière de budget et ont permis des gains de déconcentration : les chefs de services déconcentrés ont désormais plus de marges de manœuvre dans l'allocation des moyens. Le suivi comptable permet une mise en œuvre rapide des actions correctives et de régulation. Le mandatement des dépenses est plus rapide. On constate également une meilleure adéquation des programmations stratégiques aux besoins locaux, permise dans le cadre des contrats de performance signés par les différentes directions.

Par ailleurs, les expérimentations avaient fait progresser le dialogue avec les organisations syndicales et permis la mise en place d'un dialogue de gestion efficace entre la centrale et les services déconcentrés, ainsi qu'au sein des services déconcentrés.

Pour 2004, la DGDDI expérimentera la globalisation dans l'interrégion de Bordeaux ainsi que dans une direction à compétence nationale, le centre informatique douanier d'Osny. La DGI et la DGCP augmentent sensiblement le nombre de ces expérimentations. La DGCCRF étendra l'expérimentation de la fongibilité asymétrique à trois nouvelles régions : Pays de Loire, Nord-Pas-de-Calais et Lorraine, et l'INSEE dans deux directions régionales : Champagne-Ardenne et Provence-Alpes-Côtes d'Azur. En administration centrale, l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), rattaché à la DPMA, expérimentera également la globalisation de ses crédits.

### *d) Des améliorations nécessaires*

D'après les directions concernées, ces expérimentations ont mis en évidence la nécessité de perfectionner les outils de suivi, notamment ceux de comptabilité analytique et de suivi financier de la masse salariale. La DPMA a donc engagé un travail inter-directionnel afin de mutualiser les expériences entre les directions concernées. Un outil de requête à partir des fichiers de paye (infocentre) devrait faciliter dans les prochains mois le pilotage de la masse salariale en infra-annuel.

L'un des principaux enseignements est que les services déconcentrés devraient être mis en capacité de mieux programmer l'utilisation de leurs ressources. Le ministère considère que le développement de la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences (GPEEC) pour laquelle des travaux ont été récemment lancés, ainsi que la systématisation du dialogue de gestion, devraient permettre d'améliorer le pilotage pluriannuel. Les contrats de performance 2003-2005 devraient donc voir leur capacité de programmation de moyen terme améliorée.

### **3.– La loi organique sur le terrain**

#### ***a) Manque de lisibilité et généralisation du « syndrome redevance »***

Votre Rapporteur spécial ne saurait remettre en question la nécessité pour les services publics de travailler avec le maximum d'efficacité, qui était d'ailleurs l'un des objectifs de la réforme-modernisation engagée en 2001. Toutefois, cette efficacité s'effectue, pour l'essentiel, au détriment des personnels, comme le montre la réduction des effectifs (cf *supra*, p. 11), qui représente à ce jour la seule source de gains de productivité. Cette réduction d'effectifs s'appuie sur un important investissement en matière informatique (création du chapitre 57-92 au titre V, dont les autorisations de programme sont en hausse de 33,3% et les crédits de paiement de 73,8%), ainsi qu'un important effort de requalification des personnels.

Que donnent, sur le terrain, ces successions d'audits, de démarches de « remise à plat », les absences pour formation qualifiante, depuis cinq ans ? Quelle lisibilité de la politique du personnel lorsqu'un arrêté du 8 avril 2003 annule, pour l'année en cours, les concours externes et internes pour le recrutement d'agents de recouvrement du Trésor ? La multiplication des réunions, le décalage croissant entre les déclarations des ministres et les réalités entraînent de réelles inquiétudes du personnel sur ses missions dont les objectifs sont en permanence remis en question. Pour certains, ce malaise diffus ne serait que la généralisation dans tout le ministère de ce que d'aucuns ont nommé le « syndrome redevance » : la remise en cause d'un service, depuis de nombreuses années, sans que l'on sache à quoi s'en tenir, et sans résultat concret après la création de missions et la publications de nombreux rapports. Peut-on réellement parler de modernisation lorsqu'on engendre une telle ambiance d'incertitude ?

#### ***b) Performance et rémunération au mérite***

La performance a besoin des compétences de chacun qui, pour s'exprimer, nécessitent un minimum de stabilité. La rémunération au mérite serait un des leviers de la nouvelle gestion, propre à motiver les fonctionnaires qui, pour le moment, souffrent plutôt du manque de reconnaissance du travail qu'ils effectuent et de leur faculté d'adaptation, et se demandent quels effets aura cette modalité de rémunération sur la cohérence du réseau et sur les conditions de travail au sein des services. Alors que la culture du résultat et l'amélioration des performances reposent sur le travail d'équipe et la coopération de chacun, nécessitent une capacité d'écoute et de pédagogie du personnel encadrant afin de mettre en valeur la complémentarité des compétences individuelles, votre Rapporteur spécial craint que l'introduction de la rémunération au mérite n'introduise, au contraire, une individualisation des comportements au détriment de l'esprit d'équipe.

Cette rémunération au mérite reposerait sur la réforme de la notation accompagnée d'un entretien individuel. Sur quels critères, autres que comportementaux, jugera-t-on le personnel ? Alors que de sérieux doutes subsistent quant à la pertinence des indicateurs retenus pour juger de l'efficacité des actions menées, ces indicateurs seront-ils le fondement de la nouvelle notation ? La

satisfaction des usagers, pour lesquels la création de comités pose de sérieuses difficultés, sera-t-elle prise en compte ?

Votre Rapporteur spécial rappelle que les modalités de recrutement par concours et le déroulement de carrière, par un avancement plus ou moins rapide, constituent d'ores et déjà un système de rémunération au mérite. Il craint qu'un changement du système de rémunération ne nuise à la mission de service public de l'administration fiscale.

***c) Des redéploiements au détriment de l'aménagement du territoire***

Enfin, en procédant à un redéploiement important des services territoriaux, le Minefi abandonne le rôle qu'il assumait en matière d'aménagement du territoire. Le présent rapport mentionne cette réorganisation, mais il n'est pas inutile de rappeler le nombre des structures concernées d'ici 2005 :

– fermeture de 31 recettes, sur 55 existant actuellement, à la DGCP, pour laquelle les Trésoriers-payeurs généraux prennent seuls la décision, sans concertation avec les élus locaux ;

– fermeture de 56 services d'assiette des contributions indirectes (SACI) et de 8 services de la viticulture, à la DGDDI ; perspective de fermeture d'une vingtaine de bureaux de garantie (sur 24) <sup>(1)</sup> ;

– regroupement au chef lieu de département des structures infra-départementales (16 secteurs et 9 antennes) de la DGCCRF.

Votre Rapporteur spécial déplore que la présence des services publics en milieu rural ne semble faire l'objet d'aucune réflexion globale, chaque acteur menant seul ses propres restructurations. En outre, la situation des débitants de tabac montre que le Gouvernement arrête des mesures fiscales sans en évaluer les conséquences sur les acteurs économiques et sociaux, et doit ensuite réparer, dans la hâte, les dommages qu'il a contribué à leur causer.

---

(1) Cf. *infra* p. 58.



#### 4.- Le patrimoine immobilier de l'Etat

Interrogé par votre Rapporteur spécial sur le patrimoine immobilier de l'Etat, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté les précisions mentionnées dans l'encadré suivant :

##### **Etat de la réflexion sur la mise en place d'une comptabilité des opérations relatives au parc immobilier de l'Etat**

L'article 27 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances prescrit à l'Etat de tenir une « *comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations* » permettant de délivrer « *une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ». La comptabilisation des opérations relatives au parc immobilier de l'Etat doit s'inscrire dans ce nouveau contexte : fondées sur le principe de la constatation des droits et obligations, rappelé par l'article 30, « *les règles de la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.* », permettant ainsi de tenir compte de caractéristiques propres à l'Etat s'agissant de son bilan d'ouverture et tenant à son parc immobilier (ancienneté, hétérogénéité, état de l'inventaire, changement de destination des locaux).

Le compte général de l'administration des finances (CGAF) actuel a déjà intégré des modifications visant à moderniser la comptabilité patrimoniale de l'Etat mais qui s'avèrent encore lacunaires ou imparfaites sur le plan des méthodes d'enregistrements comptables.

En termes de connaissance du parc, le Tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE) recense obligatoirement tous les immeubles de l'Etat sous la forme d'un inventaire physique qui n'est cependant pas relié avec le système d'information comptable, ni avec les gestionnaires.

En termes de valorisation, seuls les immeubles acquis ou construits depuis 1981 sont retracés sur la base des flux annuels d'entrée. Jusqu'en 1999, ces éléments étaient amortis intégralement l'année de leur entrée. En 1999, le CGAF a intégré une évaluation globale du parc effectuée à partir d'une actualisation des valeurs, établie en 1996. Depuis, ces valeurs sont mises à jour des flux nouveaux à l'aide d'indices statistiques.

Dans le cadre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, il s'agit de passer d'une logique de flux, c'est-à-dire de suivi et de mesure de l'effort financier annuel pour maintenir ou augmenter le patrimoine immobilier à une logique de bilan, c'est-à-dire d'inventaire exhaustif et d'outil de gestion pertinent du parc immobilier.

L'inscription au bilan de l'Etat concerne l'ensemble du parc immobilier, qu'il soit destiné à l'usage banalisé de bureaux ou à des usages plus spécifiques aux missions de l'Etat. Pour cela, il convient d'améliorer la relation entre le TGPE et le système d'information comptable de l'Etat. Ce système doit permettre d'obtenir une évaluation individuelle de tous les immeubles inscrits au bilan de l'Etat. Les méthodes et les moyens à mettre en œuvre font actuellement l'objet d'une expérimentation.

.../...

Un groupe de pilotage est chargé de dresser avec l'assistance d'un consultant externe (ORESYS) et après rencontre avec les responsables immobiliers des grands ministères propriétaires, dont le Minefi, la cartographie du champ couvert par les applications de gestion existantes et pour établir un plan de migration vers le système-cible d'informations utiles pour les trois comptabilités prévues par la LOLF.

Ce plan prévoit que le futur système d'information s'appuiera, pour l'identification des immeubles placés sous le contrôle de l'Etat, sur le Tableau général des propriétés de l'Etat géré par la DGI. Le TGPE aura vocation à dialoguer avec les applications de gestion immobilière des différents ministères (Antilope pour le MINEFI) et avec l'outil comptable commun (ACCORD).

Pour préparer l'opération exhaustive de recensement et d'évaluation des immeubles contrôlés par l'Etat, une expérimentation est en cours dans six départements. Sur la base de fichiers extraits du TGPE, une expérimentation de valorisation du patrimoine de l'Etat a été mise en place dans six départements (le Cher, l'Eure, l'Ille-et-Vilaine, la Mayenne, la Haute-Savoie et la Seine-et-Marne) ; elle porte sur plus de 2000 biens immobiliers « contrôlés » par l'Etat au sens de l'avant-projet de norme comptable relatif aux immobilisations corporelles élaboré par la direction de la réforme budgétaire (Moderfie).

Elle associe l'ensemble des ministères au niveau central et des administrations au plan local par l'intermédiaire des gestionnaires immobiliers.

Cette expérimentation comporte deux volets :

– la mise en œuvre d'une procédure d'inventaire permettant de fiabiliser le recensement du TGPE et de suivre les flux (en entrée et en sortie) ;

– la mise en œuvre d'une méthode d'évaluation en fonction de la nature (logement, bureau, entrepôt, terrain...) et de la superficie de chaque immeuble.

L'objectif de l'expérimentation est de tester au cours du second semestre 2003, avant leur généralisation en 2004, les méthodes et concepts préconisés tant du point de vue comptable qu'organisationnel (organisation et calendrier des travaux, rôle de chacun des acteurs et notamment du département comptable ministériel...).

L'achèvement de cette expérimentation lancée en juillet est prévu pour la fin décembre 2003.

L'hétérogénéité importante du parc immobilier de l'Etat ainsi que son ancienneté pour une part significative, ont une incidence sur son évaluation. En effet, ces éléments caractérisés par une valeur d'origine souvent inconnue, une durée d'utilisation très longue et une valeur résiduelle élevée, confèrent au parc immobilier de l'Etat une spécificité qui conduit à privilégier la valeur vénale observable comme valeur d'enregistrement comptable pour le premier bilan appliquant la nouvelle réglementation. Cette valeur est aussi un indicateur pertinent de gestion du patrimoine en termes d'arbitrage entre location et propriété.

Le cadre de la réflexion prendra la forme d'une norme comptable « immobilisations corporelles » actuellement en cours d'élaboration et qui s'insérera dans l'ensemble du référentiel comptable de l'Etat qui, aux termes de l'article 30 de la loi organique et de l'article 136 de la loi de finances pour 2002, seront présentés pour avis à la fin de l'année 2003 au Comité des normes de comptabilité publique, créé à cet effet. [...]

.../...

### **Constitution du patrimoine**

La direction générale des impôts dispose d'un outil d'inventaire appelé TGPE (Tableau général des propriétés de l'Etat). Il est destiné à recenser l'ensemble des biens immobiliers détenus en propriété ou en jouissance par l'Etat et les établissements publics nationaux à caractère administratif (EPNA), scientifique, technique et culturel, tant en France qu'à l'étranger. En 2003, 114 000 biens sont recensés au TGPE.

Toutefois, les biens cités ci-après échappent expressément au recensement :

– en raison de leur nature, les voies de communication et autres catégories de biens dépendant du domaine public telles que : les rivages de la mer, les cours d'eau et les lacs navigables et flottables, les rivières canalisées et les canaux de navigation, les routes nationales et autoroutes une fois incorporées au domaine public par voie de classement ou formule équivalente ;

– les ouvrages servant à la production d'énergie hydraulique et concédés par l'Etat ;

– les immeubles acquis ou pris à bail par des établissements publics industriels et commerciaux ;

– les immeubles acquis ou pris à bail par les entreprises publiques et nationalisées, par les caisses et organismes de sécurité sociale, d'allocations familiales ou de mutualité agricole autres que les caisses nationales d'assurance maladie, d'allocations familiales et d'assurance vieillesse qui constituent des établissements publics nationaux à caractère administratif.

A partir des informations contenues dans le TGPE, un tableau répartissant par ministère les superficies bâties et non bâties est établi.

### **Evaluation du patrimoine**

Au 31 décembre 2000, le patrimoine de l'Etat était estimé de manière globale à 357 milliards de francs<sup>(1)</sup>. Toutefois, cette estimation ne traduit pas la valeur intrinsèque de chacun des immeubles occupés par l'Etat, qu'il sera nécessaire de connaître pour alimenter au 1<sup>er</sup> janvier 2006 le bilan d'ouverture de l'Etat tenu en comptabilité d'exercice.

Cette évaluation exhaustive du patrimoine de l'Etat est un chantier de grande ampleur qui s'inscrit dans l'objectif fixé par la loi organique du 1er août 2001, relative aux lois de finances.

### **Locaux prix en location par les services de l'Etat**

L'Etat est locataire en 2003 de près de 44.700 locaux. Concernant le coût global de ces locations, seuls les services gestionnaires ont la connaissance de cette donnée. Leur rôle a d'ailleurs été mis en exergue lors des réunions du groupe de travail interministériel qui a fonctionné pendant l'année 2000 à l'initiative de la direction du budget et qui a conclu à la nécessité de considérer désormais la fonction immobilière comme une mission à part entière qu'il importe de professionnaliser.

.../...

---

(1) Soit 54,42 milliards d'euros.

Sur ce point, les services du domaine ont pour vocation d'apporter un avis sur les montants des prises à bail effectuées par les services de l'Etat.

Concernant les perspectives, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances va avoir de profondes incidences sur les modes de gestion de l'administration. La mise en place de la comptabilité des opérations relatives au parc immobilier s'inscrit principalement dans l'optimisation de la gestion immobilière de l'Etat.

Du point de vue des systèmes d'information, cette exigence conduit à faire en sorte que chaque gestionnaire dispose des informations lui permettant :

- de confronter le coût de l'occupation d'un bâtiment domanial au coût d'une location ;
- d'apprécier la valeur de chaque implantation et les dépenses de maintenance qui y sont consacrées ;
- de connaître en permanence la situation du stock d'immobilisations par l'intégration en temps réel des flux, les entrées correspondant aux acquisitions et les sorties aux cessions ;
- en outre, l'identification des dépenses concernant chaque bien immobilier dans une perspective de calcul des coûts complets des politiques publiques.

Dans ce cadre, une étude a été menée fin 2002 par la direction générale des impôts, la direction générale de la comptabilité publique, la direction du budget et la direction de la réforme budgétaire. Elle a conduit à aborder et clarifier les points suivants :

- la fonction immobilière dans ses différents processus métiers ;
- les finalités de la comptabilité des opérations relatives au parc de l'Etat ;
- le constat de l'existant ou des projets en cours en matière de systèmes d'information de gestion immobilière dans les différents ministères ;
- les scénarios de convergence de ces applications existantes vers le futur Système d'information comptable de l'Etat (SI-CE) basé sur une solution progicielle (Accord 2) ;
- le positionnement du TGPE comme support d'inventaire du SI-CE en matière immobilière.

### **Biens vacants et sans maître**

Les biens vacants et sans maître appartiennent à l'Etat par application des articles 539 et 713 du code civil, dont les dispositions sont reprises dans l'article L. 25 du code du domaine de l'Etat. Dans la mise en œuvre de cette procédure, l'Etat fait constater l'appréhension des biens vacants par arrêté préfectoral, qui est ensuite publié au fichier immobilier. Par ailleurs, en application de l'article L. 27 *bis* du code du domaine de l'Etat, les biens dont le propriétaire est inconnu et pour lesquels les taxes foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de cinq années sont considérés comme présumés vacants et peuvent faire également l'objet d'une appréhension par l'Etat selon les modalités prévues par ce texte.

.../...

Ainsi que le prescrit la circulaire interministérielle du 18 mai 1966 relative aux immeubles vacants et sans maître, il a été pris pour règle de n'appréhender les immeubles de l'espèce que pour les réintroduire dans le circuit économique. A cet égard, l'appréhension des biens en cause est mise en œuvre en vue de répondre aux demandes d'acquisition formulées par des particuliers ou des collectivités territoriales, spécialement les communes. Ces dernières ont de surcroît, lorsque le bien présente un intérêt communal, la faculté de recourir à la procédure prévue au troisième alinéa de l'article L. 27 *bis* précité, modifié par l'article 70 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

Il est à noter également que la rénovation de la procédure relative aux opérations d'échanges et de cessions d'immeubles forestiers issue du décret n° 2003-531 du 19 janvier 2003 a également pour objectif de faciliter l'appréhension de biens vacants et sans maître de nature forestière en vue de favoriser une meilleure gestion sylvicole.

Le service des domaines procède en moyenne à environ 5 300 appréhensions de parcelles vacantes par an (5.489 en 2002 ; 5.616 en 2001 ; 5.220 en 2000 ; 5.850 en 1999 ; 4.813 en 1998 ; 4.837 en 1997).

Les recettes budgétaires produites par la revente des biens considérés sont perçues au profit du budget général. Leur montant est rappelé dans le tableau suivant.

<b>Années</b>	<b>Sommes encaissées en Francs</b>	<b>Equivalent en Euros</b>
1997	35.365.933	5.391.501
1998	39.244.808	5.982.832
1999	64.727.234	9.867.603
2000	59.140.107	9.015.851
2001	61.516.861	9.378.185
2002		7.121.056

En revanche, les frais relatifs à l'appréhension des biens considérés ou encore les dépenses qui seraient mises à la charge de l'Etat au titre de sa responsabilité civile de propriétaire, notamment en cas de ruine de l'immeuble, sont supportés par les crédits de la DGI (chapitre 37-50, article 55 « dépenses domaniales »).

\*

\* \*

### III.- BERCY EN MOUVEMENT

#### 1.- La stratégie de réforme du Minefi

Le 7 octobre 2002, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, partant du constat qu' « *une administration qui ne s'adapte pas est une administration qui s'alourdit et devient une charge insupportable pour la collectivité en ne lui rendant plus les services qu'elle est en droit d'attendre* », annonçait le lancement de la réforme « Bercy en mouvement ». Il en énonçait les principaux objectifs :

– rechercher l'efficacité grâce à l'augmentation de la productivité ; en pratique, cet objectif se traduit par le développement de l'informatique de masse, une réduction des effectifs de 1% par an et un resserrement des locaux ;

– mettre le dispositif administratif au service de l'utilisateur par l'intermédiaire notamment du programme « Pour vous faciliter l'impôt », qui comporte neuf engagements de service et prévoit de faciliter le paiement automatique des impôts en le rendant plus attractif et plus souple, des aménagements de droit de délais de paiement quand les revenus baissent et la déclaration de revenus pré-remplie.

#### Neuf engagements de service

En 2004, le ministère mettra en œuvre le programme « Pour vous faciliter l'impôt », destiné à simplifier concrètement la vie des contribuables, qui mobilisera l'ensemble des administrations fiscales.

Les administrations fiscales prennent neuf engagements de service valables sur tout le territoire :

1. une réponse immédiate à chaque appel téléphonique ; à défaut, la personne sera rappelée dans les 48 heures ;
2. une réponse aux courriers impérativement en moins de 30 jours ;
3. un accueil sur place personnalisé, tous les jours de la semaine en zone urbaine, avec ou sans rendez-vous ;
4. la possibilité de trouver partout ou de recevoir par courrier, sur simple demande, même téléphonique, les documents fiscaux utiles ;
5. à chaque contact, un interlocuteur identifié prend en charge la demande ;
6. une prise en charge de toutes les demandes en une seule démarche, même si l'on ne s'est pas adressé au bon service, par exemple en cas de changement d'adresse, de réclamation, de demande de délais de paiement, ou encore pour se mensualiser ou prendre un rendez-vous ;
7. la consultation par le contribuable de tous les éléments de sa situation fiscale (déclarations, avis d'imposition, état des paiements) par interrogation directe du site Internet [www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr);
8. l'institution d'un conciliateur fiscal dans chaque département, auquel s'adresser en cas de problème ;
9. une vérification du respect des engagements par un comité national et des comités locaux d'utilisateurs.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Pour mener à bien cette réforme, un recensement des missions du Minefi a été entrepris par un comité de pilotage fonctionnant sous l'autorité du Secrétaire général et comportant cinq directeurs de projets. S'il est reconnu que la plupart des missions du Minefi sont régaliennes puisqu'elles concernent le service public économique, financier et fiscal, un certain nombre de missions périphériques ont été identifiées pour lesquelles se pose la question de les transférer au secteur concurrentiel. Parmi ces missions, certaines ont retenu plus particulièrement l'attention de votre Rapporteur spécial.

***a) L'externalisation de la garantie et du poinçonnage des métaux précieux***

Cette activité serait assurée par la profession dans un cadre fixé par l'Etat et sous contrôle, « *dans une démarche de qualité et d'autocontrôle* ». Il est précisé que <sup>(1)</sup> « *près d'une centaine d'emplois [...] pourraient être économisés dans le cadre de la fermeture de plus d'une vingtaine de sites (sur les 24 existants)*. »

Selon les dispositions du dernier alinéa de l'article 522 du code général des impôts, « *Le titre des ouvrages est garanti par l'Etat, à l'exception de celui des produits contenant de l'or aux titres de 585 ou 375 millièmes, dont la garantie, dite « garantie publique », est assurée par le service de la garantie ou par un autre organisme de contrôle agréé par l'Etat* ». Quant à l'article 522 bis, les dispositions de son premier alinéa précisent que « *Seuls les ouvrages d'or dont le titre est supérieur ou égal à 750 millièmes peuvent bénéficier de l'appellation « or » lors de leur commercialisation au stade du détail auprès des particuliers* ». Cette garantie s'impose aux fabricants, importateurs, affineurs, marchands ou toute personne détenant des ouvrages en métaux précieux dans l'exercice de sa profession. Ces obligations résultent aussi bien de la fabrication que de la détention des ouvrages.

A l'heure actuelle, les ouvrages traditionnels (ouvrages d'or à haut titre, en argent et en platine) sont soumis aux contrôles du bureau de garantie, rattaché à la recette des douanes la plus proche, qui applique les poinçons de garantie d'Etat. Mais les entreprises peuvent également bénéficier d'une habilitation leur permettant d'apposer elles-mêmes les poinçons de titre. Dans ce cas, après audit, l'administration (ou l'organisme de contrôle agréé pour la garantie publique) peut lui confier les poinçons de titre. L'administration (ou l'organisme agréé) vérifie régulièrement le respect du cahier des charges.

L'externalisation de la garantie et du poinçonnage des métaux précieux aux professionnels se ferait donc après signature d'une convention avec la douane. Ils pourraient vérifier eux-mêmes le titre des ouvrages ou le faire vérifier par des laboratoires extérieurs, les organismes de contrôle agréés (OCA). Les professionnels ne disposant pas de délégation de poinçon devraient acquitter une contribution pour faire poinçonner leurs bijoux, dès le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

---

(1) *Stratégie ministérielle de réforme du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Note pour le Premier ministre en date du 20 octobre 2003.*

Si la délégation de poinçon aux professionnels joailliers, fabricants et artisans français ne semble pas devoir poser problème, on peut s'inquiéter du risque de fraude en cas de généralisation à l'ensemble d'autres professionnels tels que les importateurs et les revendeurs de bijoux d'occasion.

### ***b) La rationalisation de la fonction achat***

La gestion des achats figure parmi les missions faisant l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de la réforme « Bercy en mouvement ». Les travaux sont conduits sous l'autorité du Secrétaire général avec l'appui d'un consultant externe, choisi suite à un appel d'offres concernant la réalisation d'un audit des achats effectués pour le Minefi et l'assistance à la mise en œuvre de cet audit, pour un montant de 711.900 euros. Le secrétariat des travaux est assuré par la DPMA. Destinés à établir un plan d'économie à trois ans et à mettre en œuvre un nouveau mode d'animation et de professionnalisation de la fonction achat, les travaux sont organisés en trois phases :

– recueil des données relatives aux achats du ministère : effectuée au cours de l'été 2003, cette phase a permis de dresser la typologie des achats et d'identifier le poids respectif de chaque grand domaine d'achat ;

– l'analyse du processus d'achat et de propositions de changement. Devant s'achever au début de l'année 2004, cette phase comporte deux secteurs. Le premier est consacré à des thèmes transversaux à l'achat public, dont les objectifs sont d'identifier les opportunités offertes par le code des marchés publics et d'en standardiser l'interprétation, de définir de nouveaux processus de passation et d'exécution des marchés. Le second secteur comporte plusieurs groupes de travail spécialisés par domaine et sous-segment de l'achat au Minefi qui sont chargés, pour leur domaine, de définir les stratégies d'achat et les politiques de consommation, d'identifier les gains et de formaliser des recommandations pour l'amélioration de la performance en matière d'achat. La professionnalisation des acheteurs sera recherchée pendant cette phase ;

– enfin, la phase de mise en œuvre du plan de réalisation des économies, la généralisation de la méthodologie étant prévue à compter du deuxième trimestre 2004 sur une période de trois ans.

Ces démarches partent du postulat *a priori* que des économies seront réalisées. Les services n'ont pas donné de précision quant aux pistes de réflexion.

Les professionnels des achats considèrent que, du fait des nouvelles technologies de l'information, la procédure des achats peut être profondément modifiée grâce à l'administration électronique et le développement des procédures dématérialisées, qui permettent aux entreprises de communiquer par voie électronique. Ainsi, les personnes publiques peuvent organiser des enchères électroniques inversées dans le secteur d'achat des fournitures courantes. Les dispositions du deuxième alinéa de l'article premier du décret n° 2001-846 du 18 septembre 2001, pris en application de l'article 56 (alinéa 3) du code des marchés publics, définissent les enchères électroniques comme « *le procédé par lequel les*



*candidats à un marché public, admis à présenter une offre, s'engagent sur une offre de prix transmise par voie électronique dans une période de temps préalablement déterminée par l'acheteur et portée à la connaissance de tous les candidats ».*

*« La fiabilité des dispositifs techniques mis en place, l'adaptation du droit de la preuve à l'électronique et la reconnaissance de la signature électronique sont les conditions garantissant le développement, dans le domaine des marchés publics, des procédures dématérialisées de l'achat. Mais les dispositifs de sécurisation des transferts d'information et de signature électronique représentent des coûts supplémentaires, jugés parfois trop importants par les entreprises, notamment les PME.*

*« Enfin, la mise en place de la dématérialisation des procédures fait intervenir des préoccupations managériales et organisationnelles qui nécessitent une implication et une formation importantes des différents acteurs concernés par le processus achat. Mais la dématérialisation peut avoir un effet très bénéfique sur l'harmonisation des méthodes entre les différents services d'achat d'une même structure, dans un premier temps, et de l'ensemble des procédures administratives dans un deuxième temps. ».*

Source : Extrait de *La dématérialisation des achats publics*, Dominique Niay, Weka, p.10.

Une autre possibilité offerte par l'e-administration concerne la carte d'achat, qui est une carte bancaire délivrée à un agent placé sous l'autorité d'une personne morale de droit public pour un usage professionnel. Nombre de pays se seraient orientés notamment vers cette formule, comme la Suède, la Norvège, les Pays-Bas par exemple.

Cette option semble d'ores et déjà être retenue puisque le contrat pluriannuel de performance du Trésor public <sup>(1)</sup> en prévoit la diffusion : *« en matière de dépenses, le Trésor public assurera la diffusion d'une carte d'achat public, qu'il a contribué à mettre au point et qui permet aux gestionnaires et aux comptables de commander et de régler de façon rapide et sécurisée la grande masse des menues dépenses de fournitures. Parallèlement, la carte d'affaires, qui servira au règlement des frais de mission des agents publics, sera progressivement proposée aux gestionnaires publics. »*

<i>« Objectif lié à la dématérialisation</i>	<i>Indicateur 18</i>	<i>Période du contrat 2003-2005</i>
<i>Favoriser le recours à la monétique publique</i>	<i>Nombre d'organismes publics titulaires d'une carte d'achat</i>	<i>50 »</i>

Certains professionnels préconisent également de « rationaliser » le panel fournisseur (ce qui conduit souvent à le réduire), en adoptant une démarche globale d'analyse de la nomenclature, en vérifiant que chaque référence est nécessaire telle quelle ou si elle peut subir quelques aménagements et servir plusieurs fonctions.

Quoi qu'il en soit, votre Rapporteur spécial n'ayant pu obtenir de plus amples informations sera attentif, en 2004, à l'évolution de ce dossier.

(1) *Contrat pluriannuel de performance du Trésor public 2003-2005*, p. 20.

*c) La professionnalisation des fonctions de gestion immobilières <sup>(1)</sup>*

L'optimisation de la fonction immobilière de l'Etat est également une des missions qui a fait l'objet d'une réflexion particulière. Trois pistes sont à l'étude actuellement :

– l'optimisation de la fonction immobilière par suppression de la gratuité domaniale pour les services affectataires, et pour inciter financièrement les administrations à réduire leur occupation par la mise en place de leviers d'incitation économique ;

– la professionnalisation des fonctions de gestion immobilières, qu'il s'agisse des fonctions de propriétaire ou de gestion de services associés à l'immobilier, voire de construction. Cette professionnalisation serait accompagnée de la formalisation, à l'attention des gestionnaires et des occupants, des règles du jeu immobilier sur le modèle du secteur privé, non appliquées à l'heure actuelle. Elle pourra donner lieu, le cas échéant, à des contrats d'externalisation au secteur privé, dans le cadre des futurs partenariats public-privé. Enfin, un service à compétence nationale spécialisé, chargé de gérer directement les bâtiments communs à plusieurs directions, d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations les plus importantes et d'apporter appui et conseils aux directions sera créé. Il pourra également être un prestataire de service en matière d'exploitation et maintenance des bâtiments. Constitué à partir de la sous-direction « immobilier » de la DPMA, il pourra être renforcé, le cas échéant, par quelques apports des directions ;

– la réduction du parc immobilier domanial au moyen d'une politique active de cessions immobilières <sup>(2)</sup>.

---

(1) Voir aussi supra « le patrimoine immobilier de l'Etat », p. 52.

(2) Le Premier ministre a chargé M. Olivier Debains d'une mission visant à élaborer des propositions opérationnelles en vue « d'une politique ambitieuse de cession de patrimoine public », dont les conclusions devront lui être rendues avant la fin du mois de novembre 2003.

**FONCTIONNEMENT DU COMPTE SPÉCIAL DU TRÉSOR N° 904-06  
« OPÉRATIONS COMMERCIALES DES DOMAINES »**

Au cours de l'année 2002, le compte de commerce a enregistré un montant de recettes de 97.012.364 euros et un montant de dépenses de 112.870.989 euros qui intègre le reversement effectué au profit du budget général d'un montant total de 6.500.000 euros (4.500.000 euros au titre de la première subdivision et 2.000.000 euros au titre de la troisième subdivision)

**ÉVALUATIONS INITIALES ET LES RÉALISATIONS EFFECTIVES  
DU COMPTE SPÉCIAL DU TRÉSOR N° 904-06 « OPÉRATIONS COMMERCIALES DES DOMAINES »  
POUR L'ANNEE 2003 (RÉALISATIONS EFFECTIVES AU 30/06/2003)**

*(en euros)*

Désignation des lignes et des chapitres du compte	Evaluations initiales 2003	Réalizations effectives au 30 juin 2003
Lignes de recettes		
1. Ventes mobilières	11.000.000	7.297.748
2. Droit de préemption	230.000	0
3. Gestion d'immeubles domaniaux	2.500.000	1.134.135
4. Immeubles construits ou réparés à l'aide de prêts	8.000	3.888
5. Gestions domaniales spéciales	0	0
6. Gestion des cités administratives	29.000.000	18.356.702
7. Opérations foncières réalisées pour le compte des collectivités publiques	72.400.000	15.833.588
8. Zone des cinquante pas géométriques	10.600.000	0
<b>Total</b>	<b>125.738.000</b>	<b>42.626.062</b>
Chapitres de dépenses		
1. Ventes mobilières	12.600.000	6.185.175
2. Droit de préemption	24.000	0
3. Gestion d'immeubles domaniaux	3.200.000	120.434
4. Immeubles construits ou réparés à l'aide de prêts	3 000	1.013
5. Gestions domaniales spéciales	0	0
6. Gestion des cités administratives	29.000.700	9.090.406
7. Opérations foncières réalisées pour le compte des collectivités publiques	59.000.000	20.274.863
8. Zone des cinquante pas géométriques	10.600.000	0
<b>Total</b>	<b>114.427.000</b>	<b>35.671.891</b>

**PREVISIONS POUR 2004 PAR LIGNE DE RECETTES ET CHAPITRE DE DEPENSES**

(en euros)

<b>Subdivisions</b>	<b>Recettes</b>	<b>Dépenses</b>
1 - Ventes mobilières.....	11.000.000	11.000.000
2 - Droit de préemption .....	200.000	0
3 - Gestion d'immeubles domaniaux confiés provisoirement au Domaine	2.500.000	3.600.000
4 - Immeubles construits ou réparés à l'aide de prêts .....	5.000	1.000
5 - Gestions domaniales spéciales .....	—	—
6 - Gestion des cités administratives.....	31.000.000	31.000.000
7 - Opérations foncières réalisées pour le compte des collectivités publiques .....	60.000.000	60.000.000
8 - Zone des cinquante pas géométriques .....	21.000.000	21.000.000
<b>Total.....</b>	<b>125.705.000</b>	<b>126.601.000</b>

De façon générale, les prévisions des différentes subdivisions ont été revues très légèrement à la baisse, l'augmentation globale en masse résultant essentiellement des premières prévisions effectuées au titre de la subdivision « zone des cinquante pas géométriques » puisque cette dernière ne fonctionnera réellement qu'en 2004.

*I - Subdivision « ventes mobilières »*

Recettes : les prévisions ont été établies compte tenu du niveau des recettes atteint sur les quatre dernières années, mais aussi du tassement des remises portant sur des biens rémunérateurs, d'où une légère diminution par rapport à la prévision d'exécution pour 2003 (- 8 %).

Dépenses : pour leur estimation, il a été tenu compte :

- des dépenses de fonctionnement du service des ventes sur les quatre dernières années ;
- du reversement au trésor public de 55 % des frais de régie encaissés ;
- du reversement effectué au budget général de 5 millions d'euros; le montant des seules dépenses de fonctionnement au titre de l'année 2004 s'élèverait donc en réalité à 6 millions d'euros (6,5 millions d'euros pour la prévision d'exécution pour 2003).

*II - Subdivision « droit de préemption »*

La loi de finances pour 1997 a supprimé définitivement le droit de préemption fiscal. La gestion de la subdivision n'est plus que résiduelle. Les prévisions de recettes sont effectuées en fonction de la valeur de revente prévisible en 2003 du dernier immeuble encore en stock, un terrain avec construction sis à Strasbourg.

La recette attendue au titre de la cession s'élève à environ 200.000 euros. La date de vente en 2003 n'étant pas connue au moment de la prévision, il a été considéré que le paiement sera vraisemblablement, comptablement constaté en 2004, la gestion de cet immeuble ne devrait donc pas générer de dépenses en 2004.

*III - Subdivision « gestion d'immeubles domaniaux confiés provisoirement au Domaine »*

Les prévisions de recettes ont été établies en tenant compte de l'évolution des recettes, constatées au cours des exercices 1999 à 2002 ainsi qu'en prenant en considération la tendance observée au cours des cinq premiers mois de l'année 2003.

Les prévisions de dépenses de fonctionnement ont été réalisées à partir des charges d'entretien des immeubles constatées au cours des exercices 1999 à 2002.

Comme pour la subdivision « ventes mobilières » un reversement d'excédent de trésorerie au profit du budget général est effectué chaque année, dont le montant figure en dépense dans l'exercice.

Le montant des dépenses (hors reversement au budget général) a été évalué à 600.000 euros, la prévision du montant à reverser ayant conduit à un montant de 3.000.000 d'euros. Au total, les dépenses ont donc été évaluées à 3.600.000 euros.

#### *IV - Subdivision « achat, gestion, vente d'immeubles construits ou réparés à l'aide de prêts »*

Les prévisions de recettes sont établies en fonction des loyers encaissés sur les immeubles figurant sur la subdivision. Les dépenses de la subdivision se limitent, quant à elles, aux frais de gestion des immeubles en stock.

#### *V - Subdivision « gestion domaniale spéciale »*

Les résultats de cette subdivision correspondent à des opérations de régularisation concernant :

- d'une part, les cités d'Hennemont à Saint-Germain-en-Laye et la Faisanderie à Fontainebleau, affectées au ministère de la défense respectivement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1983 et du 1<sup>er</sup> janvier 1986 ;
- d'autre part, l'hôtel Martinez à Cannes, dont la vente a été réalisée en 1981.

Compte tenu du montant, au mieux très faible, des recettes et des dépenses retracées sur la subdivision, le montant de la prévision est considéré comme négligeable.

#### *VI - Subdivision « gestion des cités administratives »*

Les prévisions de recettes ont été établies à partir des résultats acquis au 31 mai 2003 portés à l'année et compris aux résultats des années 1999 à 2002 ; il a en outre été appliqué une hausse de 2 % à l'estimation 2003.

Les prévisions de recettes et dépenses sont identiques en montant conformément à la prescription d'équilibre prévue dans la circulaire précitée.

#### *VII - Subdivision « opérations foncières réalisées pour le compte des collectivités publiques »*

Les prévisions de recettes ont été établies à partir du volume moyen des opérations réalisées durant les années 1999 à 2002 ; par ailleurs, le niveau des dépenses atteint au 30 juin 2003 (20.274.863 euros) est légèrement supérieur à celui constaté au 30 juin 2002 (19.826.864 euros). La tendance à la hausse des dépenses semble donc se confirmer. Toutefois, les données ainsi recueillies, soit 63.000.000 d'euros pour les recettes et 65.000.000 d'euros pour les dépenses, ont été ajustées à la baisse pour tenir compte du contexte de forte contrainte budgétaire qui devrait se traduire par une moindre activité « foncière ».

#### *VIII - Subdivision « Zone des cinquante pas géométriques »*

En raison de ses modalités de fonctionnement (la subvention doit être versée au fur et à mesure des cessions), la trésorerie doit être équilibrée – nonobstant quelques décalages. En conséquence, le montant retenu au titre des dépenses est égal à celui des recettes. Ledit montant correspond au volume de crédits inscrits au titre de l'aide exceptionnelle dans le budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, augmenté de la quote-part du prix de cession laissée à la charge de l'acquéreur. Sur la base de 500 affaires par an pour un montant moyen de 21.000 euros par cession, la masse de trésorerie sera de 1.050.000 euros doublé au titre des régularisations comptables en 2004, des données traitées en 2003.

*Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.*

## 2.– La communication du Minefi

### *a) Evolution de la fonction de communication depuis la réforme-modernisation*

Un rapport d'audit de la fonction de communication du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie<sup>(1)</sup>, établi en juillet 2000, dressait un bilan sévère : « *La communication du ministère n'a pas connu un développement comparable à celui d'autres structures publiques ou privées, ou des ministères étrangers. Elle reste empreinte d'une concentration excessive sur des structures spécialisées (la DIRCOM<sup>(2)</sup> au plan central, les CICOM<sup>(3)</sup> au plan local), sans que les enjeux soient suffisamment pris en compte par les directions et surtout par leurs services territoriaux, même si certaines d'entre elles s'efforcent de mettre en place des cellules de communication. Par ailleurs, la communication n'est pas orientée autour d'un projet, mais procède d'actions fragmentaires, reconduites d'année en année selon une logique historique.* » D'après ce rapport, en 1999, les budgets de la communication s'élevaient à 275 millions de francs (41,92 millions d'euros). Les effectifs affectés à des fonctions de communication (dont il est précisé qu'ils ne s'y consacraient pas à temps plein), étaient au nombre de 663.

Le constat principal de ce rapport était que la DIRCOM restait centrée sur des tâches sans haute valeur ajoutée et ne contribuait que très partiellement aux campagnes nationales de communication. Elle n'avait pas de légitimité sur les sujets techniques et ne parvenait pas à imposer sa réflexion stratégique face aux membres du cabinet ministériel et aux agences de communication partenaires, se trouvant de fait cantonnée à des tâches d'exécution.

Le rapport préconisait notamment de réorienter cette direction autour de deux missions principales, l'élaboration et la mise en œuvre des communications transversales, les fonctions d'un centre de ressources à haute valeur ajoutée pour les directions et les cabinets ministériels. Il proposait également que soit élaboré un dispositif spécifique pour la communication de crise. Dans le cadre d'une meilleure coordination territoriale, les CRICOM<sup>(4)</sup> (niveau régional de la communication), dont la présidence était dévolue aux trésoriers payeurs généraux de région, voyaient leur rôle se centrer sur la coordination en matière de communication, les CICOM ayant pour mission principale d'assurer le secrétariat des CRICOM. Les effectifs devaient être réduits à 200 emplois environ et constitués de personnels compétents, soit par recrutement de professionnels, soit au moyen d'une formation spécifique.

A la suite de ce rapport, l'organisation et les missions confiées à la DIRCOM ont été définies par le décret n° 2001-1047 du 12 novembre 2001 et par arrêtés pris le même jour. Ces textes définissaient une structure constituée en trois

---

(1) *Rapport d'audit de la fonction de communication du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (diagnostic – axes de progrès) établi sous la supervision de M. André Barilari, inspecteur général des finances (juillet 2000).*

(2) *Direction de la communication.*

(3) *Centre d'information et de communication.*

(4) *Comités régionaux pour l'information et la communication.*

sous-directions : « stratégie de communication et médias », « réseaux de communication », sous-direction chargée de concevoir, animer et coordonner les actions des réseaux de communication du ministère aux niveaux national et local, et « supports de communication ».

Un plan stratégique de communication pour 2002 et 2003 a été validé par le ministre le 8 décembre 2001, et confirmé par son successeur. Il s'articule autour d'une meilleure maîtrise et une professionnalisation accrue de la fonction de communication, de la promotion des valeurs et des missions permanentes et des missions et projets exceptionnels du Minefi.

**UNE MEILLEURE MAITRISE ET UNE PROFESSIONNALISATION ACCRUE DE LA FONCTION COMMUNICATION**

<b>Thème</b>	<b>Objectif</b>	<b>Cibles</b>	<b>Moyen</b>	<b>Calendrier</b>
Professionnalisation de la communication	Mieux maîtriser l'image du MINEFI et faciliter la mission des communicants.	Communicants du MINEFI (administration centrale et services déconcentrés).  Agents en contact avec le public.	Formations techniques (relations presse, prise de parole, chaîne graphique, création publicitaire et media) et généralistes (définition d'un plan de communication, pilotage des agences).  Formation à l'accueil.	Identification des besoins : 1 <sup>er</sup> semestre 2002  Conception des formations : 2 <sup>ème</sup> trimestre 2002  Plan de formation : de mi-2002 à mi-2003
	Donner aux encadrants les moyens de mieux remplir leur mission (accès à l'information, formation à la communication)	Cadres intermédiaires du MINEFI	Information (agence interne d'information ?).  Formation à la communication interne et externe.	Identification des besoins et des moyens : 1 <sup>er</sup> semestre 2002.  Mise en oeuvre : mi-2002.
Veille, anticipation et gestion de crise	Doter les communicants d'outils de pilotage de leurs actions, renforcer l'efficacité de la communication.  Anticiper les crises et gérer la communication sensible.	Communicants du MINEFI (administration centrale et services déconcentrés)	Définition des besoins en termes d'études, d'analyse et de gestion de crise.  Constitution de réseaux d'experts, destinés à accompagner les communicants dans leur réflexion.  Rédaction de notes d'orientation sur les sujets sensibles et de <i>vade mecum</i> .  Formation à la communication de crise.	1 <sup>er</sup> semestre 2002  1 <sup>er</sup> semestre 2002  Rythme mensuel à partir du 1 <sup>er</sup> trimestre 2002 2 <sup>ème</sup> semestre 2002
Rationalisation des outils de communication interne et externe	Répondre à la demande d'une plus grande accessibilité et utilité des supports de communication.	Interne  Externe	Audit des supports utilisés et des conditions d'accès/de diffusion.  Préconisations.	1 <sup>er</sup> semestre 2002  Fin 2002 - début 2003
Communication « ombrelle » du MINEFI	Renforcer la lisibilité de l'action du MINEFI, développer le sentiment d'appartenance.	Interne  Externe / Grand public	Réflexion et concertation sur l'optimisation du système d'identité visuelle et sonore (logos, signature,...), dans le cadre de la démarche globale engagée par le SIG.  Déclinaison de l'identité visuelle sur l'ensemble des supports de communication écrits et audiovisuels.	Mi- 2002  2 <sup>ème</sup> semestre 2002

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

PROMOTION DES VALEURS ET DES MISSIONS PERMANENTES DU MINEFI

Thème	Objectif	Cibles	Moyen	Calendrier
Soutien, conseil et service aux entreprises	Faire mieux connaître l'action du MINEFI en faveur des entreprises : MINinfo, marchés publics, épargne salariale, simplification des procédures, etc. Nourrir la coopération initiée avec l'euro, entre l'Etat et les acteurs économiques.	Entreprises Grand public Elus	Concertation avec les membres du CNE sur la pérennisation des relations Etat/entreprises et l'évolution de la structure. Relations presse. Bilan d'activité sous une forme à étudier (édition, internet,...) Campagnes (PCE, épargne salariale,...)	1 <sup>er</sup> semestre 2002  A partir de fin 2001 Bilan annuel : 1 <sup>er</sup> semestre 2002 puis 2003
Maîtrise de la globalisation	Faire mieux connaître l'action du MINEFI en matière de régulation économique, financière et commerciale, de lutte contre les financements criminels, de gouvernance internationale.	Grand public Elus	Programme de relations presse. Bilan d'activité sous une forme à étudier (édition, internet,...)	A partir de fin 2001 Bilan annuel : 1 <sup>er</sup> semestre 2002 puis 2003
Sécurité des activités économiques	Faire mieux connaître l'action du MINEFI en matière de protection du consommateur, de sécurité alimentaire, financière, énergétique,...	Grand public Elus	Programme de relations presse. Bilan d'activité sous une forme à étudier (édition, internet,...)	A partir de fin 2001 Bilan annuel : 1 <sup>er</sup> semestre 2002 puis 2003
Amélioration continue des services rendus aux contribuables	Faire mieux connaître l'offre de services au contribuable, particulier, professionnel ou entreprise, notamment autour des standards de qualité de service, de l'interlocuteur fiscal unique et du compte fiscal simplifié.	Grand public Entreprises Professionnels Presse	Programme de relations presse, scandé notamment par l'ouverture de nouveaux services. Bilan d'activité sous une forme à étudier (édition, internet,...)	A partir de fin 2001 Bilan annuel : 1 <sup>er</sup> trimestre 2002 au moment de la campagne de déclaration IR, puis 2003
Réforme de l'Etat et gestion publique	Faire des grandes réformes portées par Bercy (nouveau code des marchés publics, e-ministère, LOLF) l'expression tangible d'une réforme de l'Etat.	Interne Externe	Plan de communication interne. Plan de communication externe.	Conception : fin 2001-début 2002 Montée en puissance : 2002-2003
Une nouvelle relation avec les publics	Expliciter les engagements du MINEFI vis-à-vis de l'interne comme de l'externe et renforcer la mobilisation des agents.	Agents Usagers Presse	Rencontres thématiques « les rendez-vous de la Réforme-Modernisation ». Lettres d'information (diffusées par courrier électronique). Enrichissement du site internet (espace qualité, banque d'informations, forums).	2002
	Partager des informations et des éléments de référence. Simplifier et ouvrir la relation du MINEFI avec ses publics	Grand public Usagers Agents	Réflexion sur la clarification des textes administratifs. Pédagogie économique et financière (publications, espaces d'expression et de dialogue sur internet, partenariat presse...).	2 <sup>ème</sup> trimestre 2002 Conception : mi-2002. Mise en oeuvre : à partir de fin 2002.
Financement de l'action publique	Faire mieux comprendre le prélèvement fiscal aux Français (à quoi sert l'impôt ? Réforme et baisse de la fiscalité).	Grand public Contribuables Elus Agents	Campagne IR <sup>(1)</sup> (meilleure gestion de l'argent public, valorisation des services). Actions pédagogiques auprès des collègues et lycées.	Conception: 4 <sup>ème</sup> trimestre 2001 et 2002 Mise en œuvre : à partir du 1 <sup>er</sup> semestre 2002

(1) Impôt sur le revenu.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.



PROMOTION DES MISSIONS ET DES PROJETS EXCEPTIONNELS DU MINEFI

Thème	Objectif	Cibles	Moyen	Calendrier
Euro	Réussir le passage au « tout euro »	Publics fragiles Elus Entreprises Presse	Communication grand public sur le « sens » de l'euro. Actions de proximité et d'accompagnement des publics fragiles. Anticipation des risques de crise et gestion de la communication sensible. Evaluation des actions réalisées (processus de veille et de gestion de crise, expérimentation de la fonction de porte-parole et relations media, site internet sur l'euro, etc.)	Dernier trimestre 2001/Janvier 2002  2001-2002  Novembre 2001/Février 2002 Mars 2002
ARTT <sup>(1)</sup>	Accompagner la mise en place de l'ARTT (compréhension et adhésion)	Interne (administration centrale et service déconcentrés) Presse Elus Grand public	Actions de communication, en priorité au niveau local.	Fin 2001-2002

(1) Aménagement de la réduction du temps de travail.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il est précisé que le plan 2004 est en cours d'élaboration par le nouveau service de la communication.

**b) Recentrage sur le cœur du métier : un service autonome de la communication**

Par décret n° 2003-830 du 26 août 2003, la direction de la communication, devant se recentrer sur son « cœur de métier », a été transformée en service autonome. Il a pour mission d'animer le réseau central des communicants du ministère et de participer à l'élaboration et à la conduite des projets de communication des directions et services du Minefi.

Le réseau local a été réorganisé afin d'assurer un meilleur pilotage « *en évitant les doublons* » avec les activités de même nature exercées par les directions, à savoir le maintien d'un service de réalisation des actions de communication en région. En revanche, dans une logique de professionnalisation, il a été décidé de maintenir des correspondants du service de communication dont le savoir faire spécialisé permettra de décliner les orientations nationales et d'assurer l'animation et la coordination de la communication locale.

Les 24 CICOM existantes (effectif : 136 agents) ont été ou seront transformées en 24 équipes régionales (effectif : 62 agents), placées auprès du président du CRICOM. La mission de ces équipes est d'assurer le pilotage et le suivi des projets, d'animer le réseau des communicants et de coordonner les relations avec les médias. Quant aux CRICOM, composantes du réseau régional de communication, ils comprennent des chefs de services régionaux et des chefs de services départementaux du Minefi. Leur président est nommé, parmi les chefs de

services régionaux, par arrêté du secrétaire général du Minefi, pour une durée renouvelable de trois ans, sur proposition du responsable du service de la communication après consultation des membres du CRICOM.

A la suite de ces restructurations, l'évolution des effectifs DIRCOM-CICOM 1998-2003 est rappelée dans le tableau ci-dessous

EVOLUTION DES EFFECTIFS DIRCOM-CICOM 1998-2003

Au 1 <sup>er</sup> janvier	1998 <sup>(1)</sup>	1999 <sup>(2)</sup>	2000	2001	2002	2003	
						du 1 <sup>er</sup> janvier au 1 <sup>er</sup> août	
Catégorie A	62	84	81	80	84	73	70
<i>dont titulaires</i>	57	75	71	69	70	62	62
<i>dont contractuels</i>	5	9	10	11	14	11	8
Catégorie B	69	94	84	82	73	78	73
<i>dont titulaires</i>	48	65	59	57	52	67	63
<i>dont contractuels</i>	21	29	25	25	21	21	20
Catégorie C	77	112	110	106	105	94	89
<i>dont titulaires</i>	77	111	109	104	102	93	88
<i>dont contractuels</i>	0	1	1	2	3	1	1
Total	208	290	275	268	262	245	232
<i>dont titulaires</i>	182	251	239	230	224	222	213
<i>dont contractuels</i>	26	39	36	38	38	33	29
en %	12,50%	13,45%	13,09%	14,18%	14,50%	13,47%	12,5%

(1) Hors effectif de l'ex-délégation à la communication.

(2) Après fusion avec l'ex-délégation à la communication au secrétariat d'état à l'industrie.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

### ***c) Une relative économie***

Votre Rapporteur spécial constate que cette restructuration n'a pas fait l'économie d'un réseau comportant les services de communication des 29 directions et services composant le Minefi. En effet, subsistent de nombreux liens entre ce réseau et le service de communication, qui s'établissent au moyen :

– d'un comité de communication, lieu d'échange et de réflexion, qui réunit régulièrement les représentants des directions ;

– de relations bilatérales avec les représentants de chacune des directions, afin d'analyser leurs attentes et besoins, de les conseiller pour élaborer leur plan de communication et conduire leurs projets. Le rôle du service de la communication est celui d'un centre d'expertise et de conseil ;

– de l'intranet des communicants du Minefi, Net.com.

En matière de communication interne, les moyens du service de communication sont l'espace « Bercy en mouvement », ouvert au sein des portails internet et intranet du Minefi et la revue interne « Echanges », adressée à tous les agents du Minefi.

Aussi, dans le cadre des orientations fixées, les directions sont elles-mêmes responsables de la communication interne et externe sur leurs métiers respectifs.

Votre Rapporteur spécial a donc souhaité connaître le coût consolidé de la communication au Minefi, en administration centrale et dans les services déconcentrés, y compris les dépenses de personnel. Ce coût est récapitulé dans le tableau suivant, pour l'année 2002 :

Direction ou service	Coût	Effectifs (en agents)
Service de la communication .....	26,00 M€	201 : administration centrale 135 <sup>(1)</sup> : en région
Action régionale et des PMI, réseau des DRIRE .....	4,40 M€	68
DGCP .....	4,10 M€	56
DGI .....	3,10 M€	39
Direction du Trésor .....	2,10 M€	7 <sup>(2)</sup>
INSEE .....	1,90 M€	35
DGDDI .....	1,38 M€	19
DGCCRF .....	1,37 M€	21
DPMA .....	0,90 M€	22
Direction des relations économiques extérieures .....	0,80 M€	5
Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes .....	0,40 M€	3
Direction générale de l'énergie et des matières premières .....	0,37 M€	4
<b>Total</b> .....	<b>46,82 M€</b>	<b>615<sup>(3)</sup></b>

(1) Réduits à 62 en 2003.

(2) Les moyens consacrés par la direction du Trésor à la communication concernent, pour l'essentiel, les actions de communication menées par l'Agence de la dette pour la promotion des valeurs du Trésor.

(3) Réduits à 542 en 2003.

Force est de constater, au regard des chiffres du budget de la communication de 1999 (41,92 millions d'euros), que ces différentes restructurations n'ont, à l'heure actuelle, guère engendré d'économie.

### 3.- La lutte contre la fraude

#### a) Le bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la Direction générale des impôts

Le contrôle, corollaire du système déclaratif, constitue l'une des missions essentielles de la Direction générale des impôts. Il peut être effectué du bureau (contrôle sur pièces) et sur place (contrôle externe). Le contrôle sur place comprend les missions d'enquêtes et de recherche, de contrôle des revenus des particuliers et de vérification des comptabilités des entreprises. Pour 2002, le coût du contrôle s'est élevé à 678 millions d'euros et représente 19,8% des dépenses de cette direction.

Le renforcement de la qualité du contrôle fiscal figurait à l'article 2 du contrat d'objectifs et de moyens 2000-2002. Le bilan d'exécution de ce contrat précise que « La DGI s'est engagée à renforcer la qualité du contrôle fiscal. Son action poursuit trois finalités : la finalité dissuasive, la finalité budgétaire et la

*finalité répressive. Les résultats du contrôle fiscal pour 2002 traduisent une consolidation de l'action de la mission, notamment sur le plan de la qualité ». Il fait état des résultats suivants :*

**AFFAIRES ACHEVEES**

1999	2000	2001	2002
51.395	50.533	50.505	50.371

**DROITS NETS RAPPELES**

*(en milliards d'euros)*

1999	2000	2001	2002
6,7	6,6	6,8	7,0

**PART DU REPRESSIF**

	Finalité dissuasive <sup>(1)</sup>	Finalité budgétaire <sup>(2)</sup>	Finalité répressive <sup>(3)</sup>
1999	24,5%	61,7%	13,8%
2000	23,2%	62,5%	14,1%
2001	21,6%	63,6%	14,4%
2002	21,5%	62,8%	15,4%
Objectif 2002	nd	nd	16,0%

(1) *Finalité dissuasive : couvrir les différentes catégories de contribuables de manière proportionnée aux enjeux.*

(2) *Finalité budgétaire : collecter au profit du budget de l'Etat et des collectivités locales les impôts et taxes éludés.*

(3) *Finalité répressive : sanctionner sévèrement les comportements les plus frauduleux.*

La DGI indique qu'elle s'est engagée à accroître la proportion des opérations réalisées dans le cadre de la finalité répressive concernant des affaires à fort contenu frauduleux. Le tableau ci-dessus montre que les résultats sont en progression, tant au regard du nombre de propositions transmises à la Commission des infractions fiscales (CIF) que du nombre de plaintes déposées.

Pour l'année 2002, le montant des redressements opérés s'établit à 11,5 milliards d'euros. Les droits rappelés en contrôle sur pièces représentent 4,5 milliards <sup>(1)</sup> d'euros. La DGI précise que ce type de contrôles est de loin la forme la plus courante de contrôle des particuliers et représente plus de 90% du nombre total des contrôles des entreprises.

Le nombre de contrôles sur place est de 50 371 (dont 4 932 opérations de contrôle des impôts dus par des particuliers), pour un montant de droits notifiés nets de 7 milliards d'euros.

Il est précisé que la répartition géographique des contrôles est plus dense dans les régions fortement urbanisées où se concentrent un grand nombre d'entreprises, près d'un tiers des contrôles étant réalisés en Ile-de-France. Plus du

(1) Dont un milliard d'euros de rejets de demandes de remboursement de crédits de TVA.

tiers du montant des redressements effectués en contrôle fiscal externe provient du contrôle des grandes entreprises de dimension nationale ou internationale.

Par ailleurs, la DGI participe activement à l'activité des 28 groupements d'intervention régionaux (GIR) mis en place par une circulaire interministérielle du 22 mai 2002.

Le contrat de performance 2003-2005 <sup>(1)</sup> prévoit d'améliorer cette mission en vue de « *créer une véritable chaîne de qualité du contrôle fiscal, depuis la préparation des contrôles (programmation plus pertinente et recherche plus efficiente), jusqu'à leurs conséquences (niveau accru de recouvrement, réduction des contentieux, accélération de la production des mémoires en cas d'instances juridictionnelles), en passant par les contrôles eux-mêmes, avec une meilleure réactivité* ».

Votre Rapporteur spécial prend bonne note de cet engagement, mais s'inquiète de la participation de la Direction des grandes entreprises à cette mission.

#### ***b) La Direction des grandes entreprises et le contrôle***

Représentant la première mise en œuvre de l'interlocuteur fiscal unique (IFU), cette direction a débuté son activité le 1<sup>er</sup> janvier 2002. En 2002, elle a géré les dossiers fiscaux d'environ 23.000 entreprises réparties dans plus de 600 groupes couvrant l'essentiel des secteurs professionnels. En 2003, son périmètre s'établit à près de 25.000 entreprises.

Comptant un effectif de 259 agents, elle a recouvré 78 milliards d'euros en 2002, ce qui représente le tiers des recettes fiscales nettes de l'Etat, et 41 milliards d'euros au premier semestre 2003. Il est prévu de porter son périmètre à 35.000 entreprises début 2005, en abaissant le seuil actuel de 600 millions d'euros de chiffre d'affaires hors taxe.

La concentration des moyens de cette direction en vue de satisfaire les usagers et sa mobilisation en faveur de l'accompagnement des entreprises ne risquent-elles pas de laisser à la marge la mission de contrôle ? En réponse à cette interrogation de votre Rapporteur spécial, il a été précisé que la DGE a mis en place, en 2002, les modalités du contrôle fiscal, articulé autour de trois axes : l'élaboration des outils, la participation aux opérations de programmation de la Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) et l'expérimentation des vérifications sur pièces et sur place au cours du deuxième semestre.

En 2003, la mission de contrôle a fait l'objet d'un approfondissement en ce qui concerne la couverture et la technique d'analyse des dossiers, la recherche d'un meilleur ciblage des opérations, la consolidation des liaisons avec la DVNI et la surveillance de la qualité du recouvrement suite à un contrôle.

En terme de réalisations, les contrôles effectués par la DGE s'établissent comme suit :

---

(1) Page 24.

	2002	Du 1 <sup>er</sup> janvier au 30 septembre 2003
Contrôles sur pièces .....	213	930
Propositions de vérifications retenues .....	37	146
Contrôles sur place .....	4	24
Droits et pénalité notifiés (en millions d'euros) ...	4	21,3

S'il est certes difficile d'avoir une vision d'ensemble sur une période aussi limitée, votre Rapporteur spécial souhaiterait qu'une première évaluation de l'activité de la Direction des grandes entreprises soit établie à l'issue de ses deux premières années de fonctionnement. En effet, à l'heure de l'internationalisation des activités économiques et financières, il craint qu'elle ne favorise l'efficacité en termes de dossiers traités au détriment du contrôle.

#### 4.- L'informatique

L'informatisation du Minefi représente à l'heure actuelle un enjeu important. Véritable « clé de voûte » de la réforme, l'informatique bénéficie d'un traitement prioritaire en termes de crédits et a justifié, en 2003, la création d'un chapitre au titre V (n° 57-92, « Equipements informatiques ») pour faciliter la programmation pluriannuelle des projets associés à COPERNIC et HELIOS. Quant aux crédits du programme ACCORD, ils figurent à l'agrégat 32 « Dépenses administratives ».

Votre Rapporteur spécial, conscient des enjeux de cette modernisation, s'inquiète de l'opacité qui entoure le coût exact de ce programme, très convoité par le marché français des services informatiques. Qui pilote ce programme ? Il est répondu que « *Le programme « Bercy en mouvement » a prévu une réflexion sur le pilotage informatique au sein du Minefi. Cette réflexion est menée en collaboration avec l'ensemble des directions pour lesquelles certains travaux sont destinés à être communs. L'action prévue consiste à renforcer la capacité de suivi stratégique et financier des projets informatiques afin d'assurer une veille permanente et un appui à la prise de décision* ». Cependant, l'année 2003 a vu s'écouler six mois avant qu'un directeur soit nommé à la suite du départ, vers une autre direction, du directeur précédent. Cet état de fait n'est pas de nature à rassurer sur la transparence et l'efficacité du suivi de cette refonte.

C'est pourquoi il paraît utile de faire un état des lieux sur un chantier qui devrait s'échelonner jusqu'à 2008.

##### a) *Le programme COPERNIC*

Un programme de transformation en profondeur des outils informatiques de l'administration fiscale a été lancé en 2000, sous le nom de COPERNIC, dont l'objectif est, pour l'usager, la réalisation du compte fiscal simplifié du contribuable et, pour les agents, le décloisonnement des données concernant les usagers et la suppression des saisies multiples.

Conçu comme un ensemble modulaire bâti autour d'une ligne directrice – le système d'information cible – il présente une faculté d'adaptation aux opportunités technologiques et aux besoins des usagers et des agents, à tout moment. Ainsi, les actions à conduire et les moyens nécessaires pour la réalisation du système sont réévalués périodiquement, au moyen de plans d'actions opérationnels successifs.

D'ores et déjà, ce plan opérationnel a fait l'objet de deux versions :

– la première version a défini le système d'information cible centré sur l'utilisateur et structuré par le compte fiscal simplifié. Elle a détaillé les services nouveaux offerts en 2001/2002 et permis d'identifier la nécessité de conduire une migration d'ensemble des applications informatiques existantes ;

– la seconde version a affiné la structure du système d'information cible, conçue comme un système intégré partagé par la Direction générale des impôts et la Direction générale de la comptabilité publique. Elle a permis de préciser les nouveaux seuils de service de la période 2003/2005 en fonction des attentes recensées des usagers, de décrire le plan de migration des applications informatiques vers le système cible et d'engager les études préalables des projets prioritaires.

La troisième version du plan opérationnel confirme ces objectifs et vise à permettre à l'utilisateur d'accéder à son « compte fiscal simplifié » (qui devrait voir le jour en 2005), d'effectuer ses démarches à travers le canal de son choix et de bénéficier de nouveaux services personnalisés. Quant aux agents, ils devraient bénéficier, dès 2004, d'un portail agent, de l'accès au dossier électronique des entreprises et au dossier électronique des particuliers (Version 2). Ils disposeront également d'un outil d'aide à la prise de décision dans l'exercice de leurs missions de contrôle fiscal sous sa version 1 qui s'appliquera à la fiscalité personnelle (possibilité de réaliser des analyses sur les données individuelles à partir des données relatives à l'impôt sur le revenu et l'impôt de solidarité sur la fortune).

Les attentes vis-à-vis de ce système sont très fortes en termes de gains de productivité et de service rendu à l'utilisateur. C'est que les moyens mis en œuvre sont colossaux et sans commune mesure avec les économies réalisées par les réductions d'effectifs pour l'année 2004 (28,46 millions d'euros). Il est toutefois extrêmement difficile de connaître le coût exact de ce programme, comme en témoigne la réponse donnée à une question de votre Rapporteur spécial : « *Le programme Copernic a révisé son plan d'action opérationnel pour 2003/2005. A cette occasion, son coût a été précisé. Il reste conforme aux évaluations initiales, moins d'un milliard d'euros* ». On constatera que l'information reste pour le moment très vague et semble relever de la profession de foi<sup>(1)</sup>. Les seuls chiffres connus sont le montant des engagements sur les années 2001/2002, 126,9 millions d'euros (en deçà de la prévision initiale de 147,1 millions d'euros), ainsi que les besoins budgétaires du programme pour les années 2003/2005, 513 millions d'euros d'autorisations de

---

(1) Dans son *Vingtième rapport au Président de la République, 2002*, le Conseil des impôts indique que « Le programme Copernic a établi deux scénarios en tenant compte de l'achèvement global du compte simplifié en 2008 et des efforts de recrutement en interne. Suivant les arbitrages qui prennent ou non en compte certains produits accessoires ou les reportent dans le temps, le coût varie entre 890 millions d'euros (scénario comprenant l'ensemble des objectifs) et 998 millions d'euros ». (p. 156).

programme. Pour 2004, les crédits s'élèveront à 213,3 millions d'euros en autorisations de programme et 115,62 millions d'euros en crédits de paiement.

Il n'est pas possible d'évaluer les coûts de maintenance, en raison de la cohabitation pendant quelques années des applications existantes et de l'infrastructure associée aux nouveaux services applicatifs COPERNIC. On considère que le coût total se réduira, après un relèvement dû à la coexistence des deux systèmes, lorsque le nouveau système sera mis en place.

Il en va de même pour les moyens humains : ils comprennent, au sein d'un service à compétence nationale (SCN) dédié à COPERNIC, une équipe de maîtrise d'ouvrage stratégique et opérationnelle (260 agents au 1<sup>er</sup> septembre 2003), à laquelle s'ajoutent les équipes de la DGI et de la DGCP impliquées dans la conduite des dizaines de projets composant ce programme (170 agents environ au 1<sup>er</sup> septembre 2003). Il est indiqué également que cette ressource interne est complétée par un recours à l'assistance externe.

A partir de 2003, le lancement des projets de migration nécessitera le recours de nouvelles ressources pour la maîtrise d'œuvre. Fin 2004, les ressources internes mobilisées devraient atteindre un pic de 480 personnes environ.

#### ***b) Le projet HELIOS***

Ce projet doit remplacer les applications obsolètes destinées à la tenue des comptabilités des collectivités et établissements publics locaux par une application unique fortement paramétrable. Il porte également sur la mise en œuvre de nouveaux outils de valorisation comptable et financière.

Après achèvement du développement de la première version et d'une phase de vérification et de tests pendant l'année 2004, l'application sera mise en place progressivement dans le réseau dès le début de l'année 2005. Elle devrait durer deux ans et demi, compte tenu du nombre d'utilisateurs à former (30.000 environ) et du nombre de comptabilités à reprendre (170.000 environ).

Par ailleurs, depuis début 2003, des outils d'aide à la gestion de trésorerie des collectivités ont été développés, ainsi que des actions au titre de la valorisation comptable et financière, parmi lesquelles un schéma directeur de la dématérialisation des échanges entre ordonnateur, comptable et juge des comptes.

Les moyens humains mis au service du projet s'établissent à 54 agents du Trésor public et 6 agents de statut central. Le tableau suivant retrace le coût global de l'opération :



(en millions d'euros)

<b>Exercice</b>	<b>Budget</b>
2002	19,336
2003	16,068
2004	21,151
2005	23,062
<b>Total</b>	<b>79,617</b>

**c) Le projet ACCORD**

Le projet ACCORD (Application Coordonnée de Comptabilisation, d'Ordonnancement et de Règlement de la Dépense de l'Etat) a pour objectif la construction d'un système d'information budgétaire, financière et comptable de l'Etat qui intègre l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense de l'Etat et soit le support de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances. Il mettra à la disposition des gestionnaires et décideurs politiques des outils de pilotage et d'analyse financière de la dépense de l'Etat. Le pilotage de ce projet est assuré par le service à compétence nationale ACCORD, rattaché au directeur de la réforme budgétaire. Ce SCN a constitué un centre de compétences réunissant 230 personnes provenant des équipes de l'administration et des personnels des sociétés prestataires titulaires des marchés.

Son développement s'est opéré en trois phases : site pilote au ministère de l'intérieur en 2001, raccordement de huit sections budgétaires pour la gestion budgétaire 2002 puis de quinze autres sections pour la gestion 2003. Il est prévu de raccorder pour 2004 les 2 000 utilisateurs des services centraux des trois derniers ministères non raccordés : le ministère des affaires étrangères, le ministère de la défense et le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

D'ici la fin de l'année, l'opération principale concerne la préparation de la version qui intégrera les acteurs des services déconcentrés de l'Etat. La procédure de consultation utilisée est celle de l'appel d'offres sur performances en application des articles 36 et 68 du code des marchés publics. L'appel à candidature a été lancé en mai par le service à compétence national Accord.

A l'heure actuelle, le coût total des marchés passés ou en cours porte sur 184,4 millions d'euros.

Mais cette application pose problème. La Cour des comptes a indiqué, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, que les ministères utilisateurs ont été confrontés, début 2002, à de nombreux dysfonctionnements. Elle signale en outre que l'application n'est pas adaptée à la mise en œuvre de la loi organique, nécessitant une nouvelle version Accord 2 prévue pour un déploiement avant 2006.

En ce qui concerne son raccordement au Minefi, des difficultés sont survenues, liées à la taille du ministère, au volume important de données à reprendre, et à la nécessité de recadrer les spécifications contenues dans les cahiers des charges. Le Minefi a pu faire face à ces demandes de modifications grâce à un gros effort de réactivité des équipes internes et à un surcoût destiné à compenser les manques de moyens en interne par le recours aux prestataires privés. Ainsi, l'application ACCORD a démarré le 9 décembre 2002 pour la mise en œuvre de la pré-gestion 2003 et le 6 janvier pour la gestion 2003 avant reprise des données. Mais le ministère a dû maintenir l'application SIGMA pour l'ensemble des services pour la gestion 2003, en raison de l'absence de module « Recettes » opérationnel au 1<sup>er</sup> janvier 2003 et de la non prise en compte du traitement des agents détachés. En outre, une grande partie des comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être traités suite à des problèmes techniques.

Ces difficultés sont à l'origine d'une hausse des coûts qui contredisent les hypothèses de gains de productivité, sur lesquelles se fonde la réforme « Bercy en mouvement ». En l'espèce, les résultats se révèlent pour le moins décevants.

***d) L'ensemble des dépenses informatiques des Services financiers***

Pour l'année 2002, voici les chiffres qui ont été communiqués à votre Rapporteur spécial :

– DGI	338,51 M€
– DGCP (dotations budgétaires)	146,17 M€
– DGDDI	55,71 M€
– INSEE	69,21 M€
– Administration générale	45,49 M€
– DGCCRF (aucun chiffre communiqué)	
Soit un total de	<hr/> 655,09 M€

## CHAPITRE II :

### LE BUDGET ANNEXE DES MONNAIES ET MEDAILLES

L'administration des Monnaies et médailles est une direction du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dont les dépenses et recettes font l'objet d'un budget annexe <sup>(1)</sup>. Elle bénéficie du monopole de la frappe de la monnaie et des médailles françaises ainsi que de la fabrication des poinçons. Elle a une activité commerciale dans les secteurs des monnaies courantes des gouvernements étrangers, des monnaies de collection, des médailles de décoration, des fontes d'art et des bijoux. Sa mission de service public comprend également l'expertise des monnaies présumées fausses et la gestion du musée de la Monnaie. Elle dispose de deux sites :

– l'établissement monétaire de Pessac en Gironde, qui est spécialisé dans la frappe des monnaies courantes ;

– l'Hôtel de la Monnaie de Paris qui est chargé de tous les produits autres que les monnaies courantes, en particulier des travaux de gravures, de la fabrication des médailles, des monnaies de collection et des outillages.

Le montant brut du budget annexe devrait s'élever en 2004 à **92 millions d'euros**, marquant un recul par rapport à celui voté l'an dernier de 6,2%. Après le versement, par le budget général, d'une subvention pour l'année 2003, la maîtrise des dépenses de fonctionnement et de la masse salariale, le développement du chiffre d'affaires dans le domaine concurrentiel et l'inscription d'un programme de frappe de 760 millions de pièces permettent de présenter un budget en équilibre, sans recours à une subvention.

S'agissant de l'avenir du budget annexe, les dispositions de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 précisent que « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal [...]* ».

---

(1) Le monopole de la fabrication des monnaies et celui de la fabrication des médailles, concédés antérieurement à des entreprises placées sous la surveillance de l'administration, ont été repris en régie sous l'autorité du ministère des finances par la loi du 31 juillet 1879. La loi de finances du 21 décembre 1879 a doté ce service d'un budget annexe. Ces textes ont été codifiés dans le code des instruments monétaires et des médailles.

Exerçant une activité industrielle, et malgré des efforts certains pour développer le marché des monnaies de collection et construire une véritable image de marque autour de la Monnaie de Paris, la Direction des Monnaies et médailles est demeurée en priorité un sous-traitant de l'Etat chargé, désormais, de la frappe des euros courants. Toutefois, les activités commerciales concurrentielles sont appelées à devenir prépondérantes. En effet, la Direction des Monnaies et médailles se tourne vers le marché afin de diversifier ses sources de recettes, couvrir ses charges et diminuer son point mort. Elle réorganise le travail par une plus grande polyvalence pour ajuster les moyens aux commandes et répondre aux attentes des clients, et développe ses résultats commerciaux autour d'une augmentation des ventes et d'une nouvelle démarche commerciale.

Ainsi, la prépondérance de l'activité industrielle et commerciale des Monnaies et médailles rend malaisé le maintien du budget annexe après 2005. Si les Monnaies et médailles restent un service administratif, **la LOLF conduira à créer un compte de commerce** pour retracer les activités commerciales de ce service.

## I.- EXÉCUTION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS

### A.- L'EXÉCUTION DES BUDGETS DE 2002 ET 2003

#### 1.- L'exécution du budget annexe 2002.

L'année 2002 a été la première année de la mise en circulation de l'euro à compter du 1<sup>er</sup> janvier comme monnaie courante en remplacement du franc.

Le programme de frappe de l'euro avait été revu à la baisse en cours d'exercice, compte tenu d'un excédent de production réalisé en 2001.

##### *a) Les recettes*

Les recettes totales, déduction faite de la production stockée, des reprises sur amortissements et provisions, s'établissent à 135,7 millions d'euros, en diminution de 28,6% par rapport à 2001. La fabrication des monnaies a rapporté 88,2 millions d'euros, contre 129,7 millions d'euros en 2001, se répartissant comme suit :

– 79,2 millions d'euros pour les monnaies françaises courantes et de collection (cession au Trésor) ;

– 1,1 million d'euros pour les pièces destinées aux TOM ;

– 7,9 millions d'euros pour les monnaies étrangères.

Le secteur des monnaies de collection a connu un succès certain. Les ventes de séries millésimées de monnaies courantes frappées en qualité supérieure ont atteint un niveau exceptionnel en 2002 et se sont élevées à 5,3 millions d'euros. Les recettes diverses se sont élevées à 9,4 millions d'euros.

S'agissant des prestations de service, les crédits votés dans le cadre de prestations à effectuer éventuellement pour le compte de la Direction du Trésor (9,5 millions d'euros pour le stockage de l'euro et du franc, et 1,1 million d'euros pour la démonétisation du franc) n'ont donné aucune prise en charge en exécution, tant en dépenses qu'en recettes.

##### *b) Les dépenses*

Le total des dépenses de la section de fonctionnement s'établit, hors variation des stocks et hors provisions, à 135,7 millions d'euros contre 190,6 millions en 2001 (-28,8%).

Les achats se sont élevés à 71,9 millions d'euros contre 102,2 millions d'euros en 2001. Cette diminution résulte de la résiliation de la plupart des marchés publics, entraînant la réduction des achats de flans.

Les dépenses de personnel atteignent 45,8 millions d'euros, en baisse de 1,1% par rapport à 2001. La Direction des Monnaies et médailles a mis fin au travail en équipe, supprimé des compléments de salaires, procédé à des réductions ou suppressions de subventions versées à certaines associations. Au 31 décembre 2002, l'effectif réel payé par le budget annexe s'élevait à 766 agents.

Les autres dépenses (18 millions d'euros) se répartissent comme suit :

– autres charges externes	6,5 millions d'euros
– impôts et taxes	5,1 millions d'euros
– dotations aux amortissements	5,8 millions d'euros
– charges de gestion et divers	0,6 million d'euros.

### ***c) Le résultat d'exploitation***

Après prise en compte de la variation des stocks, des provisions, des opérations financières et des opérations exceptionnelles, le budget annexe dégage, en 2002, un excédent de 0,2 million d'euros. Ce résultat traduit la réactivité du budget annexe qui a dû redimensionner ses charges et réorienter ses activités, tout en sauvegardant le savoir-faire de la Monnaie.

Le résultat par établissement s'établit comme suit :

- Paris : – 9,5 millions d'euros
- Pessac : + 9,7 millions d'euros.

### ***d) Des efforts importants***

Les annulations de crédits en 2002 ont concerné, pour l'essentiel, les dépenses de personnel et se sont élevées à 2,9 millions d'euros. En effet, la Direction des monnaies et médailles avait décidé de redimensionner ses charges à la suite de la révision en baisse de son programme de frappe (1,1 milliard de pièces contre 1,8 milliard prévu en loi de finances initiale). L'action sur la masse salariale a été menée en vue du maintien de l'emploi plutôt que des salaires, de la sauvegarde du savoir-faire de la Monnaie et de préférence en faveur de l'emploi industriel plutôt qu'administratif.

La consommation des achats a suivi la même politique et, dès le mois d'août 2002, la plupart des marchés publics ont été résiliés.

Cette politique volontariste menée par l'ensemble des services a permis d'obtenir une réduction des dépenses de 20,2 millions d'euros.

Concernant les autres charges externes, la Direction des Monnaies et médailles a procédé à la réduction des dépenses en internalisant notamment de nombreux travaux confiés à l'extérieur, en limitant les dépenses de fonctionnement, de documentation et de publicité et en augmentant ses capacités de stockage pour limiter les coûts de location d'entrepôts.

## **2.- Les premiers résultats de 2003**

Au 30 juin 2003, la situation des dépenses engagées traduit une activité soutenue dans le domaine concurrentiel. Le report des crédits d'achats a permis le financement d'opérations non prévues en loi de finances initiale (achats d'or, d'argent provenant de la démonétisation des pièces de 100 F à la Direction nationale des interventions domaniales pour faire face au succès des monnaies de collection par exemple). Le report servira, au cours du second semestre, à la fourniture de flans destinés à la fabrication supplémentaire de 100 millions de pièces d'un centime d'euro et de 100 millions de pièces de deux centimes d'euro pour faire suite à la demande de la Banque de France.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, les mesures de maîtrise des dépenses devraient permettre de dégager des marges comparables à 2002, malgré la croissance de l'activité commerciale entraînant des coûts supplémentaires.

La masse salariale prend en compte la mise à disposition du budget annexe des agents de l'administration centrale depuis fin 2002. Le non remplacement des départs à la retraite, la révision en baisse, avec l'accord du personnel concerné, de la rémunération des heures payées dans le cadre de la maintenance des locaux sur la base de l'appel d'offres d'un prestataire extérieur, permettent d'envisager des annulations de crédits en loi de règlement.

Quant aux recettes, les résultats au 30 juin 2003 prouvent que les objectifs fixés en début d'année demeurent réalistes.

Le recours à la subvention d'équilibre à un niveau inférieur à 26,5 millions d'euros prévue en loi de finances initiale est retenu. Si le budget annexe a perçu, à ce jour, 9 millions d'euros, la Direction des Monnaies et médailles a communiqué au Directeur du budget sa volonté de réduire la subvention à 18 millions d'euros.

Ainsi, compte tenu des moindres dépenses malgré une production en hausse, tant dans le domaine de la cession au Trésor que dans celui d'activités concurrentielles, il est envisagé de modifier le tableau d'équilibre du budget annexe dans le cadre d'une prochaine loi de finances rectificative pour 2003.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner les efforts accomplis par cette Direction et ses personnels pour s'adapter rapidement à la conjoncture défavorable qui a suivi la mise en place de l'euro.

## II.- LE RETOUR A L'ÉQUILIBRE EN 2004

### A.- LES RECETTES

#### 1.- Les ressources de nature administrative

28,4% des recettes brutes prévues pour 2004 proviennent de la cession des monnaies courantes et des monnaies de collection françaises que le Trésor achète au budget annexe.

##### a) Le programme de frappe

Concernant les monnaies courantes françaises, compte tenu de la situation prévisionnelle des stocks de l'euro et en accord avec la Banque de France et la direction du Trésor, le programme de fabrication pour 2004 a été fixé à **760 millions de pièces**, soit presque le double (+90%) du volume de 2003. A l'heure actuelle, le stock français de pièces réalisées s'établit conformément au tableau ci-dessous :

En millions de pièces	Production totale (13/06/03)	Stocks BDF 30/05/03	Stocks Pessac 30/05/03	Programme 2003 rectifié	Programme 2003 fabriqué au 30/05/03	Programme 2003 à fabriquer au 30/05/03	Stocks BDF + Pessac + fabrications 30/05 → 31/12	Mise en circulation moyenne sur 28 semaines	Mise en circulation estimée sur 30 semaines après 30/05	Stocks BDF + Pessac estimés au 31/12/03	Date prévisionnelle de résorption des stocks
	619	243	63	0	0	0	306	1,13	34	272	2005
1 €	878	391	45	0	0	0	436	1,90	57	379	2005
0,50	888	406	62	0	0	0	468	1,28	38	430	2006
0,20	1051	339	75	0	0	0	414	1,83	55	359	2004
0,10	1168	317	50	180	66	114	481	3,45	104	378	2004
0,05	1326	409	9	100	26	74	492	4,19	126	366	2004
0,02	1514	216	19	160	47	113	348	6,78	203	145	2003
0,01	1740	291	8	160	32	128	427	9,73	292	135	2003
<b>TOTAL</b>	<b>9184</b>	<b>2612</b>	<b>331</b>	<b>600</b>	<b>171</b>	<b>429</b>	<b>3272</b>		<b>909</b>	<b>2463</b>	

Source : Direction des Monnaies et médailles.

#### PROGRAMMES DE FRAPPE DE L'EURO

(en millions de coupures)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pièces en euro	1.301	2.295	1.962	2.748	2.176	1.800	400	760

Source : Direction des Monnaies et médailles.



**b) Les cessions au Trésor**

Les prix de cession au Trésor font l'objet, pour la première fois depuis 2000, d'une actualisation basée sur les résultats de comptabilité analytique de la Direction des Monnaies et médailles. En effet, déterminés pour le budget 2000 dans la perspective d'un contingent de 2,7 milliards de pièces à frapper, la marge du fabricant avait pu être ramenée du taux traditionnellement appliqué de 10% à celui de 6,4%. On estimait que les gains de productivité compenseraient les éventuelles fluctuations quantitatives, ce qui explique qu'aucune révision de prix n'a été pratiquée.

Compte tenu des perspectives de frappe actuelles, décision a été prise d'actualiser les modalités de détermination des prix de cession en appliquant notamment, au prix de revient 2002 actualisé issu de la comptabilité analytique de l'établissement monétaire, une marge de fabricant de 10%. Les prix seraient les suivants :

Coupages	Prix de cession 2003	Prix de cession 2004
2 euros	0,151 €	0,146 €
1 euro	0,127 €	0,130 €
50 cents	0,067 €	0,070 €
20 cents	0,052 €	0,055 €
10 cents	0,040 €	0,048 €
5 cents	0,029 €	0,040 €
2 cents	0,025 €	0,031 €
1 cent	0,021 €	0,025 €

Source : Direction des Monnaies et médailles.

Sur cette base, le produit de la cession des monnaies françaises de l'euro serait, pour 2004, de 21,7 millions d'euros.

Les recettes relatives à la cession des monnaies de collection françaises sont estimées à 2,93 millions d'euros. Toutefois, il a été demandé à la direction du Trésor d'abandonner le principe du droit de seigneurage, non appliqué chez de nombreux pays concurrents. Son taux est de 15% de la valeur faciale, à l'exception des pièces rentrant dans la composition des séries de qualité « Brillant universel » et « Belle épreuve ». Pour 2004, il a été décidé de ramener ce taux à 0,1% de la valeur faciale de toutes les monnaies de collection, portant l'estimation du rachat de leur valeur faciale à 2,932 millions d'euros

**2.- Les recettes commerciales**

Les estimations de recettes commerciales pour 2004 s'élèvent à **57 millions d'euros**. Elles paraissent cohérentes face aux réalisations de 2002 qui s'élèvent à 45,6 millions d'euros.

La Direction des Monnaies et médailles, dans le cadre de la relance de l'activité commerciale, développe, pour le secteur des médailles, décorations, fontes, bijoux et divers, une politique de renouvellement des produits, notamment vers le haut de gamme et la constitution de jurys, afin de devenir « faiseur d'opinions ». Elle cherche en outre à développer la vente directe aux particuliers passant par la vente en ligne, la mise en place d'un marketing de leaders d'opinion et s'attache à refaire de la Monnaie un lieu de rencontres et de créations artistiques.

S'agissant des poinçons et instruments de marque, il est précisé que le terme « Instruments de marque et de garantie » (IMG) comporte les poinçons, cachets de douanes, timbres secs commercialisés à destination d'une clientèle qui achète dans le cadre de procédures négociées pour des raisons de sécurité relatives à la non diffusion des caractéristiques techniques, pour éviter les risques de contrefaçon. A la suite de modifications réglementaires intervenues en 2002 (relèvement du seuil de poinçonnage des bijoux en métaux précieux) et la transposition de directives européennes prévoyant l'utilisation d'un appareil à pression, il est prévu, à partir de 2003, une diminution progressive des ventes sur le marché français qui devrait être compensée par la progression du chiffre des exportations. Ainsi, les prévisions de recettes s'élèvent, pour 2004, à 450 000 euros, en recul de 26% par rapport aux prévisions pour 2003.

Quant aux recettes diverses, qui recouvrent les prestations de services, ventes de marchandises, produits des activités annexes et autres produits de gestion courante, elles connaîtront une chute importante, de 8,1 millions d'euros en prévision pour 2003 à 2,5 millions d'euros pour 2004. Cette diminution s'explique par la suppression de la réduction des prestations réalisées pour le compte de la direction du Trésor et de l'inscription du dégrèvement de la taxe professionnelle (1,3 million d'euros en 2003).

## **B.- LES DEPENSES**

Les chiffres retenus par la Direction des Monnaies et médailles sont les suivants :

– exécution de l'exercice 2002	139.650.000 €
– loi de finances pour 2003	92.740.000 €
– projet de loi de finances pour 2004	86.730.000 €

S'agissant des dépenses de personnel, le projet de budget présente une mesure d'ajustement pour tenir compte de la situation réelle des effectifs. A ce titre, il est proposé la suppression de 31 emplois d'ouvriers, 12 emplois de fonctionnaires du cadre technique et 10 emplois de fonctionnaires administratifs. Ces suppressions résultent du développement de la polyvalence qui permet une meilleure adéquation des effectifs aux outils de production et de commercialisation et le non remplacement des départs. En revanche, la création de huit postes d'agents contractuels, destinés à intervenir dans les domaines de la vente, l'informatique ou la gestion, est demandée. Les crédits de personnel, établis sur la situation prévisionnelle des effectifs au 1<sup>er</sup> janvier 2004, passent de 45,2 millions d'euros à 43,3 millions d'euros.

Les actions de formation ont visé en priorité à développer la polyvalence.

L'établissement des Monnaies et médailles avait connu des mouvements sociaux à la fin de l'année 2001 qui résultaient d'un désaccord entre la direction et les organisations syndicales sur les modalités d'application de l'aménagement et de la réduction du temps de travail. Interrogée par votre Rapporteur spécial sur le climat social en 2003, la Direction des Monnaies et médailles a apporté les précisions mentionnées ci-dessous :

*« Le climat social à la direction des Monnaies et médailles présente des aspects contrastés, alliant à la fois volonté de certains de participer à l'aggiornamento engagé, inquiétude, démotivation de certains personnels, voire opposition frontale de certains qui n'hésitent pas à dépasser les organisations syndicales.*

*« La mise en place de groupes de travail pour expliquer les enjeux des réformes et l'information du comité d'entreprise de l'évolution des dossiers préalablement à toute prise de décision ont, sans aucun doute, contribué à limiter les mouvements sociaux, bien que certaines des mesures prises demeurent contestées.*

*« Les organisations syndicales ont relayé avec objectivité les propositions de la Direction recentrant l'activité de la Monnaie pour lui permettre d'atteindre un équilibre financier durable à moyen terme et visant au maintien de l'emploi. Cependant, de nombreux personnels demeurent persuadés qu'un plan social paraît inéluctable et posent la question de son échéance ainsi que du devenir de l'établissement parisien.*

*« Enfin, il faut signaler le mécontentement récurrent des personnels ouvriers sur leur niveau actuel de rémunération en raison des pertes financières liées notamment :*

*« – à l'arrêt du travail en équipes pour la fabrication monétaire,*

*« – aux modifications des modalités de rémunérations des travaux relatifs au nettoyage des locaux (nettoyage pendant les heures de service à Pessac sans supplément de rémunération et quasi alignement sur les tarifs des entreprises privées de nettoyage pour Paris),*

*« – à la dotation en heures supplémentaires désormais très strictement limitée à des travaux exceptionnels,*

*« – à la remise en cause de l'attribution systématique de promotions de fin de carrière pour les ouvriers (pratique considérée comme un acquis social),*

*« – à de nombreuses mesures spécifiques comme la fin de la gratuité des distributeurs de boissons, la suppression de la médaille de fin d'année, la suppression de l'attribution du savon, la refonte de l'attribution des vêtements de travail.*

*« Pour difficiles qu'elles soient, ces mesures, qui permettent de réduire la masse salariale et le maintien de l'emploi, sont propices à la circulation de bruits les plus irrationnels qui pourraient être exploités par quelques éléments incontrôlés.*

*« Seule la poursuite du dialogue social permettra d'y faire face. »*

Le chapitre « Achats » est doté de 25,54 millions d'euros. Il prend en compte notamment le programme de frappe de 760 millions de pièces en acier cuivré qui se répartit comme suit (en nombre de pièces) :

– un centime	400.000.000
– 2 centimes	300.000.000
– 5 centimes	60.000.000

Pour les monnaies de collections, le programme de commercialisation privilégie les pièces en métal précieux. Les cours de l'or et de l'argent ont été maintenus au niveau de 2003. La Direction des Monnaies et médailles bénéficiera également, par l'intermédiaire des Domaines, des opérations de démonétisation des pièces de 100 F. en argent.

Il est précisé que les économies porteront, comme en 2002 et 2003, sur les fournitures d'entretien, de petit équipement et les fournitures administratives. Tous les membres du personnel participent au contrôle des dépenses, y compris celles directement liées à la production, par optimisation des stocks, un examen critique de leurs services et une mise en concurrence la plus large possible.

Une gestion centralisée des achats sur marchés publics a été mise en place sur le site de Pessac à l'occasion de la mise en place des crédits. Le site de Paris n'a conservé qu'une cellule « Achats sur facture ».

Notons que les crédits d'investissements de 2004 ont été mis en adéquation avec les plans de charge arrêtés pour les deux établissements. L'investissement informatique passe de 0,71 million d'euros à 0,9 million, tant en autorisations de programme que de crédits de paiement, dans la perspective du développement d'outils d'aide à la décision en matière de contrôle de gestion.

### **C.- ÉQUILIBRE**

Les prévisions de charges et de produits conduisent à proposer un budget annexe en équilibre pour 2004. Le résultat d'exploitation de l'établissement monétaire de Pessac serait de – 8,8 millions d'euros, celui de Paris de + 8,8 millions d'euros.

Il ressort des prévisions de recettes et de dépenses exposées ci-dessus que l'équilibre est obtenu par la maîtrise des achats, la réduction de la masse salariale par non-remplacement des départs à la retraite, une nette réduction des charges externes et la progression des ventes des monnaies de collection françaises résultant de l'action commerciale de l'établissement parisien.

MONNAIES ET MÉDAILLES - PREMIÈRE SECTION – EXPLOITATION

(en milliers d'euros)

	2003 Budget voté	Part en %	2004 Projet de budget	Part en %
<b>Dépenses</b>				
Achats .....	23.750	25,6	25.540	28,7
Autres charges externes .....	13.294	14,3	7.148	8,3
Rémunérations et charges sociales.....	45.230	48,8	43.298	50,5
<i>dont salaires, traitements et primes .....</i>	<i>30.635</i>	<i>33,0</i>	<i>28.367</i>	<i>33,1</i>
Impôts et taxes .....	4.486	4,8	4.509	5,3
Dotations aux amortissements et provisions.....	5.220	5,6	5.100	5,9
Dépenses diverses.....	760	0,8	1.135	1,3
<b>Total.....</b>	<b>92.740</b>	<b>100,0</b>	<b>86.730</b>	<b>100,0</b>
Résultat avant subvention .....	- 26 500	- 28,6	-	-
<b>Recettes</b>				
Produit de la vente des monnaies en euro .....	13.557	14,6	24.630	29,0
Produit de la fabrication des monnaies étrangères et des pièces destinées aux TOM .....	7.762	8,4	8.600	10,0
Produit de la vente des médailles, des fontes, des décorations, des jetons, des poinçons, des instruments de marque, des prestations et autres marchandises .....	21.033	22,7	20.300	22,3
Produits de la vente des monnaies de collection .....	17.165	18,5	32.175	37,5
Divers dont reprise sur amortissements et provisions.....	1.723	1,9	1.025	1,2
Stockage euro, confection de sachets euro (2001-2002), réalisation de palettes hétérogènes (2002), stockage euro/franc, démonétisation du franc (2002-2003) .....	5.000	5,4	-	0,9
Subvention.....	26.500	28,6	0	-
<b>TOTAL (hors virement de la section investissement) .....</b>	<b>92.739</b>	<b>100,0</b>	<b>86.730</b>	<b>100,0</b>

Source : Direction des Monnaies et médailles.

MONNAIES ET MÉDAILLES - DEUXIÈME SECTION - OPÉRATIONS EN CAPITAL

(en milliers d'euros)

Chapitres	2003 Budget voté	2004 Projet de budget	Chapitres	2003 Budget voté	2004 Projet de budget
Acquisitions d'immobilisations et investissement informatique	3.647	2.398	Reprise de l'excédent d'exploitation	0	0
			Diminution de stocks constatée en fin de gestion	0	0
Augmentation de stock	0	0	Amortissements et provisions	5.220	51.000
Excédent reversé au Trésor	0	0	Autres recettes en capital	161	175
Utilisation et reprise sur provision	0	0			
Virement vers section exploitation	0	0			
Total des dépenses de la deuxième section	3.647	2.398	Total des recettes de la deuxième section	5.381	5.274
Augmentation du fonds de roulement	1.734	2.876	Prélèvement sur le fonds de roulement	—	—
Totaux égaux en recettes et en dépenses	5.381	5.274	Totaux égaux en recettes et en dépenses	5.381	5.274

Source : Direction des Monnaies et médailles.

### III.- DES PROGRÈS NOTABLES

#### A.- UNE RÉELLE FACULTÉ D'ADAPTATION

Comme il ressort des premiers résultats de 2003, la Direction des Monnaies et médailles a entrepris un travail considérable d'adaptation et de modernisation. En effet, alors que la perspective de disparition du franc a eu des répercussions quasi immédiates sur le développement des ventes, elle a su adapter son offre en France et à l'international pour profiter de l'engouement suscité par l'arrivée de l'euro. Ces efforts devraient permettre de réduire le montant de la subvention, initialement fixé à 26,5 millions d'euros, à 18 millions d'euros. A ce jour, le budget annexe a perçu 9 millions d'euros, soit la moitié de la subvention révisée.

Ces efforts menés par tous les personnels, qui méritent d'être soulignés, sont le résultat d'une réflexion approfondie sur l'orientation industrielle et commerciale de la Direction, sa gestion et sur la qualité. Ainsi, la Direction des Monnaies et médailles appuie sa modernisation sur trois axes :

– la mise en place d'un outil de type décisionnel destiné à analyser les coûts de l'activité du siège et des activités de production. C'est vers cet outil qu'il est prévu de transférer la comptabilité analytique de l'établissement de Pessac ;

– le choix d'un outil décisionnel pour couvrir les besoins en contrôle de gestion, conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. Des actions de formation sont menées au sein de la direction administrative et financière sous forme de participation aux groupes de travail mis en place par la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration du Minefi, et à des stages appropriés proposés par l'Institut de la gestion publique et du développement économique ;

– la participation aux différents groupes de travail organisés par l'administration centrale relatifs au contrôle de qualité de gestion et aux développements informatiques y afférents.

La certification ISO 9001 V 2000 a été obtenue le 17 décembre 2002, qui fait suite à une certification ISO 9002 V 1994 (valable de 2000 à 2003). Ces certifications sont destinées à la reconnaissance de la qualité et de l'efficacité d'une organisation et visent à garantir la confiance et la satisfaction des clients. En outre, il est précisé que des audits de suivi sont programmés semestriellement afin de contrôler le bon fonctionnement du système qualité.

Par ailleurs, les rapporteurs de la Banque Centrale Européenne notent dans leur audit annuel que « *le système qualité est bien défini et entretenu* », et que la Direction des Monnaies et médailles fait partie, dans le domaine du management du système qualité, des trois meilleurs instituts monétaires qui réalisent l'euro.

## **B.- PERSPECTIVES**

La Direction des Monnaies et médailles met tout en œuvre pour modifier son organisation et sa culture d'entreprise autrefois tournées vers la qualité, la précision et la productivité dans un cadre industriel où l'Etat était le client principal. Les activités non monétaires se développaient à la marge tant cette Direction demeurait, avant tout, un sous-traitant de l'Etat.

Désormais, elle a résolument décidé de se tourner vers le marché concurrentiel. Ainsi, après un dialogue social approfondi avec les représentants des personnels, il a été décidé de retenir une évolution différente selon les établissements.

### **1.- L'établissement monétaire de Pessac**

Le niveau d'activité de cet établissement a été durablement affecté par la réduction du programme de frappe monétaire. Aussi, dès le second semestre 2002, un plan d'action a été mis en place visant à la sauvegarde du savoir-faire industriel, la préservation de l'emploi au détriment du salaire et le choix de l'emploi industriel au détriment de l'emploi administratif. Ces orientations se sont traduites par des mesures immédiates telles que l'arrêt du travail en équipes, la suppression des heures supplémentaires de nettoyage des locaux et l'internalisation de travaux réalisés par des prestataires extérieurs. Par ailleurs, des mesures structurelles ont permis notamment d'augmenter les surfaces de stockage en démontant le laminoir quarto, de rapatrier, par une équipe de la Monnaie, la majorité des coins conservés dans les sous-sols inondables de l'établissement de Paris, et de transférer des missions de Paris vers Pessac afin de :

- doter ce site de nouvelles fonctions administratives, logistiques et commerciales ;

- lui assurer une plus grande polyvalence de l'activité de production en transférant cinq presses afin de lui confier la fabrication d'une partie des monnaies de collection. Cette opération devrait répartir de façon plus performante les fabrications monétaires et monétiformes et d'optimiser les coûts de fabrication et l'utilisation des moyens de la Monnaie.

### **2.- L'établissement parisien**

Il est précisé que le secteur commercial concurrentiel représente désormais plus de 50% du chiffre d'affaires de la Monnaie. Ainsi, une réorganisation structurelle a été engagée afin d'améliorer la réactivité des services concernés et à leur donner des supports d'information performants (création d'un centre d'appel téléphonique, transformation du site Internet et renforcement de ses capacités de traitement des vents en ligne, amélioration du *back office* afin de réduire les délais d'enregistrement et de livraison).



Une nouvelle stratégie commerciale a été mise en place :

– pour les monnaies de collection, elle consiste à planifier son programme de frappe sur trois ans, offrant une meilleure visibilité de la politique d'émission auprès de son réseau de distributeurs et la mise en place de thèmes récurrents afin de fidéliser les collectionneurs ;

– pour les bijoux et les médailles, l'accent est mis sur le développement de la vente directe aux particuliers et aux entreprises pour renforcer les marges et améliorer le chiffre d'affaires, la mise en place d'un marketing leader d'opinion et la recherche de nouveaux partenariats (maisons d'édition par exemple).

### **3.– La reconnaissance de son professionnalisme**

Partenaire du mouvement national et européen dans la lutte contre la contrefaçon de l'euro, la Direction des Monnaies et médailles accueille pour la France le Centre national d'analyse des pièces (CNAP), basé à Pessac et, à titre temporaire, le Centre technique et scientifique européen (CTSE) basé à Bruxelles où exerce son directeur, et à Pessac où exerce son adjoint. Pour mener à bien leurs rôles respectifs d'expert national et européen, ces deux centres disposent du laboratoire d'analyses et d'essais de la Direction des Monnaies et médailles et du professionnalisme des techniciens de la fabrication. En outre, des séminaires rassemblant les experts européens spécialisés dans l'analyse de la contrefaçon des pièces sont régulièrement organisés à Pessac. Le CNAP participe activement à la formation des policiers et des gendarmes français pour cette lutte.

Le Conseil des ministres ECOFIN, lors de sa séance du 15 juillet 2003, a invité la Commission européenne à décider l'implantation définitive du CTSE dans les locaux de la Monnaie française.

\*

\*        \*

Votre Rapporteur spécial déplore que, malgré des progrès de productivité certains, de nombreuses incertitudes pèsent encore sur l'avenir de l'administration des Monnaies et médailles. Malheureusement, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie n'a donné aucune indication précise sur l'avenir de cette activité dont il avait simplement indiqué, lors du comité technique mixte paritaire du 7 octobre 2002, qu'il devrait être traité « *de façon industrielle* ». Ici comme au Minefi règne encore le flou, ce qui renforce l'inquiétude des personnels.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 3 novembre 2003, la Commission a examiné les crédits des **Services financiers et du budget annexe des Monnaies et médailles**.

Votre **Rapporteur spécial**, a rappelé que pour l'ensemble du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les crédits s'élèvent à 14,9 milliards d'euros, en évolution de 0,4 % par rapport à 2003, soit un taux inférieur à celui de l'inflation, constatée pour la même période. Pour l'ensemble des Services financiers, composés des agrégats Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes, Trésor public, Direction générale des impôts, Direction générale des douanes et des droits indirects, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Administration générale et dotations communes et Dépenses administratives, les crédits s'élèvent à 10,8 milliards d'euros. Trois agrégats connaissent une évolution supérieure à l'inflation : la Cour des comptes (+ 2,5 %), l'INSEE (+ 6,7 %) et les Dépenses administratives (+ 25,9 %).

L'évolution des crédits, faible en apparence, mérite cependant attention : l'examen de l'évolution des crédits de paiement en 2002 montre une différence importante entre les crédits inscrits dans la loi de finances initiale et le total des crédits consommés, supérieure à un milliard d'euros qui, s'ils ne proviennent pas de reports, disparaissent purement et simplement, révélant de fait une certaine opacité.

De même, les moyens demandés pour 2004 montrent des différences importantes par rapport aux crédits réellement consommés. Concernant les crédits de moyens, les crédits de personnel pour les Services financiers s'élèvent à 8,05 milliards d'euros et constituent 54 % de l'ensemble de la section Économie, finances et industrie, cette part étant en baisse de 5 % par rapport à 2003. En 2004, les effectifs budgétaires représenteront 177.716 emplois, soit une suppression de 2.055 emplois représentant une baisse de 1,14 %. Cette évolution est conforme à la norme de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux telle qu'elle a été définie par le ministre de l'économie. Les prévisions de départs définitifs s'élèvent à 4.714 postes physiques correspondant à 4.186 postes équivalents temps plein. Il convient de noter que la catégorie C est la plus touchée par ces réductions d'effectifs. L'incidence financière de l'évolution des effectifs résultant des suppressions, créations d'emplois et mesures d'ajustement se traduit par une économie de 28,46 millions d'euros. Il convient de rappeler que 13.000 emplois ont été supprimés depuis 1998.

En matière de gestion des ressources humaines, la Cour des comptes a constaté que la Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration ne dispose pas d'un contrôle de gestion interne. Afin d'y remédier, elle développe un projet SIRH (système d'information sur les ressources humaines). Il conviendra, à

l'avenir, d'être plus précis sur les emplois de titulaires et sur les contractuels, dont on ne connaît pas la répartition de manière précise.

En matière de recrutement de personnes handicapées, le taux de personnes handicapées employées dans les administrations financières s'établissait, au 31 décembre 2001, à 3,89 %, assez proche de la moyenne nationale.

D'ici 2005, les grandes orientations en matière de personnel prévoient la suppression de 3.150 emplois, expressément inscrite dans les contrats de performance des différentes directions.

Quant aux moyens de fonctionnement, les crédits affectés à la modernisation du ministère sont de plus en plus importants, grâce notamment aux budgets globaux. On assiste à une très forte programmation pluriannuelle informatique grâce à la création d'un compte d'investissement réservé aux équipements informatiques.

L'augmentation des interventions publiques provient principalement de l'inscription de crédits supplémentaires au profit de l'INSEE, pour la mise en place du recensement rénové de la population.

S'agissant des investissements, votre Rapporteur spécial, constatant que la création d'un compte spécifique réservé aux équipements informatiques permettait un meilleur suivi des programmes en cause, s'est inquiété du montant des dépenses occasionnées par ces programmes.

En ce qui concerne les différentes directions, deux d'entre elles, la DGI et la DGCP, ont signé un contrat de performance dont l'objectif essentiel est le gain de productivité. C'est ainsi que sont décidées, sans information préalable, la concentration des perceptions, l'arrêt de l'activité de la Caisse nationale de prévoyance et l'externalisation d'un certain nombre de missions, ce qui risque de poser problème en termes d'aménagement du territoire.

A la Direction générale des douanes et des droits indirects, 64 services de contrôles isolés et 8 services de la viticulture ont été fermés. La prochaine externalisation des garanties de métaux précieux n'est pas accompagnée des moyens de contrôle adéquats. Si les réductions d'effectifs sont un peu moins importantes au sein de cette direction, il convient de s'interroger sur les moyens de lutter efficacement contre la contrebande du tabac, compte tenu des récentes hausses successives de son prix. L'expérience d'autres pays montre une forte hausse de la contrebande, en corrélation avec les augmentations de prix du tabac.

Outre la mise en place du recensement rénové de la population, l'INSEE réalisera une expérimentation de globalisation des crédits dans deux directions régionales, Champagne-Ardenne et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

La réflexion relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 se révèle, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, relativement avancée : sur les 150 programmes prévus au total, les Services financiers en comporteraient sept : Grands équilibres économiques et

financiers, Régulation, contrôle et sécurité des activités économiques et des flux d'échanges, Statistiques et informations économiques, démographiques et sociale, Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, Juridictions financières, Pilotage, gestion, évaluation et contrôle du Minefi, et Gestion des finances publiques. On peut regretter que cette réflexion ne soit conduite que sous le seul critère de l'efficacité, au détriment du personnel.

Enfin, on constate que la réforme « Bercy en mouvement » s'accompagne d'un certain flou, notamment dans trois secteurs. C'est le cas de la communication : certes, il a été décidé de recentrer la direction de la communication sur son cœur de métier et de la transformer en service autonome, mais cela s'accompagne d'une réduction d'effectifs dans les échelons locaux. Le service dispose d'un budget important, 15,8 millions d'euros, mais le ministère n'établit pas de comptabilité consolidée de sa communication. Pour 2002, le coût de la communication s'élèverait à 48 millions d'euros. De nombreuses questions subsistent sur la façon dont s'établit l'harmonisation de la communication entre les différentes directions.

Le deuxième poste concerné est l'informatique, dont la presse spécialisée signale qu'il s'agit d'un secteur très attendu par les grands cabinets. Il représenterait, pour l'ensemble de l'État, un budget de 8,6 milliards d'euros. A titre indicatif, ce poste atteint 9,5 milliards d'euros en Allemagne et 17 milliards d'euros au Royaume-Uni. De telles sommes en jeu nécessitent que l'on ait une réelle vision sur les actions à mener, et les ministres ne semblent pas suffisamment attentifs à ce dossier. Il conviendrait de « muscler » les équipes de maîtrise d'ouvrage. Le programme ACCORD, destiné à la mise en place de la loi organique, représente également un marché important pour les entreprises.

Enfin, votre Rapporteur spécial doit observer un manque de volonté politique en matière de lutte contre la fraude. Ainsi, en 2002, les redressements ont atteint 11 milliards d'euros. La Direction des grandes entreprises (DGE), qui recouvre 40 % des recettes du budget, ne fait l'objet d'aucune réelle évaluation. A l'heure de l'internationalisation, il conviendrait de manifester une volonté plus forte en matière de contrôle fiscal. Il en va de même pour la lutte contre la contrebande compte tenu des récentes dispositions tarifaires concernant le tabac, même si, selon la DGDDI, la France ne serait qu'un territoire de transit. Il conviendrait peut-être de réfléchir également à une harmonisation au niveau européen.

Le budget annexe des Monnaies et médailles devrait s'élever, en 2004, à 92 millions d'euros. Un très gros effort a été accompli, notamment par une réduction de la masse salariale, et l'équilibre sera atteint sans qu'une subvention soit nécessaire. Le plan de frappe des monnaies courantes françaises est de 760 millions de pièces, se répartissant entre 400 millions de pièces d'un centime, 300.000 millions de pièces de deux centimes et 60.000.000 de pièces de 5 centimes. On constate une bonne rentabilité pour l'établissement de Pessac.

S'agissant de l'avenir du budget annexe, il serait utile que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie précise ce qu'il envisage, eu égard à sa déclaration au comité technique paritaire du 7 octobre 2002 selon laquelle il

convenait de le traiter de « façon industrielle », ou si l'on s'achemine vers la création d'un compte de commerce.

En conclusion, votre Rapporteur spécial a souhaité que l'on réfléchisse de plus près au moyen de motiver le personnel, sachant que la fameuse rémunération au mérite ne concerne que très peu de personnes, 800 sur un total de 177.000 agents, et que ces personnes en bénéficient d'ores et déjà. Le ministère ne semble pas avoir de grande perspective, comme le montre notamment l'absence, pendant six mois, de responsable du programme informatique Copernic, regrettable compte tenu des masses financières en jeu. On constate une certaine opacité des budgets de fonctionnement. Enfin, la performance ne devrait pas être l'unique objectif, au détriment de l'aménagement du territoire.

Compte tenu de ces éléments, votre Rapporteur spécial a proposé le rejet des crédits Services financiers et ceux du budget annexe des Monnaies et médailles.

**M. Pierre Hériaud** a posé trois questions :

– quelles sont les raisons de la hausse de 26 % des charges administratives ?

– concernant l'informatique, des appels d'offres auprès de grandes sociétés de prestations de services sont-ils prévus ?

– Enfin, s'agissant des fraudes à la détaxe à l'exportation, la presse grand public s'est fait souvent l'écho de fraudes portant sur des sommes considérables. En particulier, la mise en place dans les aéroports de composteurs automatiques pour la TVA semble favoriser cette pratique.

**M. Daniel Garrigue** a regretté que, s'agissant de la fermeture des perceptions, qui est un vrai problème d'aménagement du territoire, les trésoriers-payeurs généraux prennent souvent leurs décisions seuls, de façon arbitraire. Une expérimentation est actuellement en cours sur les services publics en milieu rural. Il est à souhaiter que celle-ci apporte des réponses précises et permette de définir une méthode prévoyant un minimum de concertation. Une cohésion dans le maillage des différents services publics doit impérativement être recherchée. Concernant le tabac, M. Daniel Garrigue a exprimé sa très grande inquiétude en particulier pour les planteurs et les buralistes dont les agressions semblent se multiplier ces derniers temps, signe de l'augmentation du trafic. Un climat de « prohibition » semble s'installer.

Votre **Rapporteur spécial** a précisé que la hausse des charges administratives était intégralement imputable à la mise en place du projet ACCORD.

Concernant la hausse des prix du tabac, on ne peut que partager l'inquiétude de M. Daniel Garrigue : de très grosses déconvenues vont apparaître pour les buralistes, en particulier en milieu rural. Une réflexion plus approfondie sur un éventuel transfert de missions (par exemple, en provenance de La Poste) à ces commerçants eût été la bienvenue.

**M. François Scellier, Président**, a regretté que, s'agissant des services publics en milieu rural, aucune réflexion d'ensemble n'ait lieu et que chaque acteur mène, seul, ses propres restructurations.

**M. Pierre Hériaud** a indiqué que, dans le département dont il est élu, une certaine concertation avait eu lieu sous la direction du trésorier-payeur général et que cela avait permis que les choses se passent relativement bien.

Votre **Rapporteur spécial** a indiqué qu'à cette date la direction générale des impôts, comme la direction générale de la comptabilité publique, étaient liées, jusqu'en 2005, par des contrats de performance fixant leur effectif. C'est donc après cette date que risquent d'intervenir de nombreuses suppressions de services. La commission des Finances avait d'ailleurs déjà abordé ce débat à l'occasion des restructurations de la Banque de France.

**M. François Scellier, Président**, a précisé qu'il était, à ses yeux, plus grave pour la population de fermer des services postaux ou fiscaux que ceux de la Banque de France.

La Commission a, après avis défavorable de votre Rapporteur spécial, *adopté* les crédits des services financiers et vous demande *d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

S'agissant du budget annexe des monnaies et médailles, votre **Rapporteur spécial** a indiqué que, sur le site de Pessac, des progrès de productivité avaient été réalisés et que les agents avaient consenti d'importants sacrifices. Malheureusement, depuis 2002, le ministre n'a pas donné d'indications précises quant au futur de cette activité. On reste donc dans le flou, ce qui renforce l'inquiétude des agents.

La Commission a ensuite *adopté*, après avis défavorable de votre Rapporteur spécial, les lignes des articles 48 et 49, I et II relatives aux crédits du budget annexe des monnaies et médailles et vous demande *d'émettre un vote favorable à leur adoption*.