

N° 1863

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 20

**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 2003 ET 2004 .....	10
1.- La gestion 2003 .....	10
2.- Les premiers résultats de l'exécution du budget 2004 .....	11
B.- LES MOYENS PROPOSES POUR L'EXERCICE 2005 .....	11
1.- Les ressources humaines et leur gestion .....	11
a) <i>L'évolution des effectifs</i> .....	11
b) <i>L'évolution démographique</i> .....	15
c) <i>La gestion des ressources humaines</i> .....	17
d) <i>Emplois financés à partir du budget du ministère</i> .....	17
f) <i>Les travailleurs handicapés</i> .....	19
2.- Les crédits de fonctionnement.....	20
3.- Les interventions publiques .....	22
4.- Les investissements .....	23
a) <i>Crédits d'équipement pour 2005</i> .....	23
b) <i>Opérations reportées</i> .....	23
c) <i>Crédits d'investissement du chapitre 59-01</i> .....	23
C.- PRINCIPALES ÉVOLUTIONS AU SEIN DES AGRÉGATS .....	24
1.- Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes .....	24
2.- Direction générale de la comptabilité publique .....	25
a) <i>Le budget pour 2005</i> .....	25
b) <i>L'adaptation aux impératifs d'une nouvelle gestion publique</i> .....	26
3.- Direction générale des impôts .....	27
a) <i>Le budget de 2005</i> .....	27
b) <i>Le rapprochement entre Centres des impôts et Centres des impôts fonciers</i> .....	28
c) <i>la Direction des grandes entreprises</i> .....	29
d) <i>Rénovation de la gestion de l'encadrement intermédiaire</i> .....	31
4.- Direction générale des douanes et des droits indirects .....	32

a) <i>Le budget pour 2005</i> .....	33
b) <i>bilan d'activité pour 2003</i> .....	35
b) <i>La douane à l'horizon 2005 : faire face à la mondialisation des échanges</i> .....	35
c) <i>L'élargissement de l'Union européenne</i> .....	37
5.- <b>L'INSEE</b> .....	38
a) <i>Le budget de 2005</i> .....	38
b) <i>Bilan d'activité 2003 ; perspectives pour 2004 et 2005</i> .....	38
c) <i>Point sur le recensement rénové</i> .....	39
6.- <b>La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes</b> .....	40
a) <i>Le budget de 2005</i> .....	40
b) <i>État des lieux des regroupements</i> .....	40
c) <i>Bilan d'activité</i> .....	41
d) <i>Le Centre « Info Service Consommation »</i> .....	42
e) <i>Perspectives pour 2005</i> .....	43
f) <i>Le partenariat avec la Direction de la concurrence de l'Union européenne</i> .....	43
7.- <b>Administration générale et dotations communes</b> .....	44
a) <i>Les crédits de personnel</i> .....	44
b) <i>Les crédits de fonctionnement</i> .....	45
c) <i>Les crédits de modernisation</i> .....	46
d) <i>Les crédits sociaux</i> .....	46
e) <i>Les crédits d'intervention</i> .....	46
<b>II.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001</b> .....	49
A.- <b>RAPPEL DES PRINCIPES : AUTONOMISER ET RESPONSABILISER</b> .....	49
B.- <b>LES EXPERIENCES MENEES : UNE AUTONOMIE ENCORE BIEN TIMIDE</b> .....	50
C.- <b>LES AVANT-PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES</b> .....	53
1.- <b>La mission Gestion et contrôle des finances publiques</b> .....	55
a) <i>Le programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local pourrait être scindé</i> .....	55
• un programme gigantesque.....	55
• qui mène une action importante en faveur des collectivités.....	56
• la lutte contre la fraude n'est pas une action à part entière .....	57
• Les huit actions du programme.....	57
b) <i>Programme : Juridictions financières</i> .....	65
2.- <b>La mission Stratégie économique et pilotage des finances publiques</b> .....	75
a) <i>Programme : Stratégie économique et financière</i> .....	75
b) <i>Programme : Statistiques et études économiques</i> .....	77
3.- <b>Le programme Régulation et sécurisation des échanges de biens et services relève des Services financiers</b> .....	80
<b>III.- DE LA REFORME-MODERNISATION A « BERCY EN MOUVEMENT » ET « BERCY ENSEMBLE »</b> .....	86

A.– LES MISSIONS DE BERCY SONT RATIONALISEES ET RESTRUCTUREES.....	87
1.– Des réformes de structure .....	87
a) <i>Création d'une direction générale du Trésor</i> .....	87
b) <i>Création du contrôle général économique</i> .....	88
c) <i>Création d'un service centralisé des achats</i> .....	88
d) <i>La réorganisation du service de la communication</i> .....	89
• La réorganisation de 2003-2004 .....	89
• La restructuration en chiffres.....	91
• Une communication essentiellement institutionnelle .....	92
a) <i>Un diagnostic mitigé sur l'image du ministère</i> .....	92
b) <i>Les axes de la communication : multiplicité des cibles et des objectifs</i> .....	93
c) <i>Quel est l'impact des actions de communications ?</i> .....	101
d) <i>Le coût de la communication</i> .....	103
2.– Des économies grâce à la vente de biens immobiliers et le regroupement des installations.....	103
3.– La réforme du recouvrement de la redevance .....	105
a) <i>Les nouvelles modalités de recouvrement de la redevance</i> .....	105
b) <i>Le dispositif d'accompagnement social</i> .....	106
4.– Modernisation du processus d'apposition du poinçon de la garantie des métaux précieux. ....	107
• Un processus de certification.....	107
• Qui s'accompagne d'une réorganisation des services.....	108
• Mesures sociales d'accompagnement.....	108
B.– L'USAGER AU CENTRE DU SERVICE .....	108
1.– Les mesures à destination des entreprises.....	109
2.– Evaluation des engagements et mesure de la satisfaction des particuliers.....	109
3.– De la défiance à la confiance : et le contrôle ?.....	110
4.– Le développement des technologies de l'information et de la communication : l'informatique au sein des Services financiers .....	112
a) <i>COPERNIC</i> .....	112
b) <i>Hélios</i> .....	113
c) <i>Le dossier Accord</i> .....	115
• Le point sur le projet Accord.....	115
• le raccordement du Minéfi à Accord.....	121
d) <i>Le coût de l'informatique à Bercy</i> : .....	124
e) <i>La performance financière de l'informatique : un outil à créer</i> .....	127
C.– LE DEVELOPPEMENT DE LA CULTURE DU RESULTAT : LA REINGENIERIE DES PROCESSUS .....	128
D.– LE PERSONNEL : RECONNAISSANCE DE LA QUALIFICATION ET DU MÉRITE.....	128
1.– La reconnaissance du mérite. ....	129
2.– Les autres mesures .....	131

<b>CHAPITRE II : LE BUDGET ANNEXE DES MONNAIES ET MEDAILLES</b> .....	132
<b>I.- EXÉCUTION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS</b> .....	134
A.- L'EXÉCUTION DES BUDGETS DE 2003 ET 2004 .....	134
1.- L'exécution du budget annexe pour 2003. ....	134
a) <i>Les recettes</i> .....	134
b) <i>Les dépenses</i> .....	134
c) <i>Le résultat d'exploitation</i> .....	136
d) <i>Des efforts importants</i> .....	136
2.- Les premiers résultats de 2004 .....	137
<b>II.- LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005 PREVOIT LE RECOURS A UNE SUBVENTION</b> .....	139
A.- LES RECETTES .....	139
1.- Les ressources de nature administrative.....	139
a) <i>Le programme de frappe</i> .....	139
b) <i>Les cessions au Trésor</i> .....	140
2.- Les recettes commerciales .....	141
B.- LES DEPENSES .....	142
1.- le personnel : un climat social lourd .....	142
2.- la rationalisation des achats .....	143
3.- les dépenses d'investissement.....	144
C.- ÉQUILIBRE .....	145
<b>III.- QUEL AVENIR POUR LES MONNAIES ET MÉDAILLES ?</b> .....	147
A.- LE BUDGET ANNEXE ET LA LOI ORGANIQUE .....	147
1.- Deux programmes .....	147
2.- Les emplois.....	148
B.- UNE REDUCTION DRASTIQUE DES ACTIVITES RÉGALIENNES .....	150
1.- L'établissement monétaire de Pessac.....	150
2.- L'établissement parisien .....	151
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	152

## EVOLUTION DES CRÉDITS DES SERVICES FINANCIERS

A structure constante, les crédits des *Services financiers* <sup>(1)</sup> devraient progresser, entre 2004 et 2005, de 1,11%. Le montant des crédits demandés pour l'année 2005 <sup>(2)</sup> s'élève à :

	LFI 2004	PLF 2005	Évolution
TITRE III Moyens des services .....	10.237.825.589	10.333.308.892	0,93%
TITRE IV Interventions publiques.....	28.135.716	28.331.645	6,96%
<b>Total dépenses ordinaires .....</b>	<b>10.265.961.305</b>	<b>10.361.640.537</b>	<b>0,93%</b>
TITRE V Investissements de l'Etat .....	256.716.000	283.668.450	10,49%
TITRE VI Subventions d'investissement.....	37.390.000	34.420.000	- 0,79%
<b>Total dépenses en capital .....</b>	<b>294.106.000</b>	<b>318.088.450</b>	<b>8,15%</b>
<b>Total.....</b>	<b>10.560.067.305</b>	<b>10.679.728.987</b>	<b>1,11%</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 2004.

À cette date, 56 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

(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).

(2) Tableau établi « à périmètre constant » afin de permettre les comparaisons, notamment liées aux modifications dans la répartition des crédits (introduites par le PLF 2005, en raison de la globalisation de crédits sur des chapitres d'expérimentation de la LOLF.



## CHAPITRE PREMIER :

### LES SERVICES FINANCIERS

Les crédits proposés pour 2005, au titre de l'ensemble du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, s'élèvent à 14.937 millions d'euros, en baisse, à structure constante, de 0,30% par rapport à 2004, et représentent 5,17% 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 **10.905 millions d'euros**, soit une hausse de 0,8% à structure courante.

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

(en euros)

Agrégats	PLF 2004	PLF 2005	Taux d'évolution
11 Cour des Comptes et chambres régionales et territoriales des comptes .....	113.220.804	117.586.296	+ 3,9%
12 Trésor public .....	2.606.766.830	2.597.272.713	- 0,4%
13 Direction générale des impôts .....	3.455.288.373	3.450.770.246	- 0,1%
14 Direction générale des douanes et des droits indirects.....	907.493.219	913.242.667	+ 0,6%
15 Institut national de la statistique et des études économiques .....	333.920.496	344.588.594	+ 3,2%
17 Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes .....	197.622.489	198.725.819	+ 0,6%
31 Administration générale et dotations communes .....	2.951.668.778	3.058.909.921	+ 3,6%
32 Dépenses administratives .....	252.639.000	224.142.730	- 11,3%
<b>Total</b> .....	<b>10.818.619.989</b>	<b>10.905.238.986</b>	<b>+ 0,8%</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 2003 ET 2004

#### 1.- La gestion 2003

En 2003, pour *Economie, finances et industrie*, la somme des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale, de 14,921 milliards d'euros, a été portée à 15,038 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 1.426 millions d'euros en 2003. Les rattachements de fonds de concours se sont élevés à 61,19 millions d'euros, soit une baisse de 14,5 % par rapport à 2002.

Le montant des crédits disponibles a atteint 10,835 milliards d'euros. Ils ont été consommés à hauteur de 82,3 %.

#### EVOLUTION DES CREDITS DE PAIEMENT EN 2003

(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
Titre III.....	10.547	394	50	- 1.939	- 73	8.959	8.620
Titre IV.....	53	26	-	25	- 3	102	61
Titre V.....	210	151	11	5	- 94	283	197
Titre VI.....	26	30	-	2	7	65	42
Total général.....	10.835	602	61	- 1.907	- 163	9.409	8.920

Les dépenses des Services financiers ont atteint 8.920 millions d'euros, contre 8.911 en 2002, soit une progression de 0,1 %. Les différences entre crédits disponibles et crédits consommés (6,3 %) au titre III

Il convient de souligner que l'exercice 2004 est caractérisé par de nombreuses modifications de la structuration des crédits, dues au basculement sur les chapitres globalisés 31-10 et 37-30 des directions sous contrat (DGI, DGCP et DREE) et des directions expérimentatrices de certains mécanismes de la loi organique du 1er août 2001. Ces basculements concernent à la fois des dépenses de personnel (chapitres 31-10, 31-94, 33-90, 33-91, 31-97), d'action sociale (chapitre 33-92) et de

fonctionnement (chapitre 34-98). Ces modifications rompent la linéarité des relevés de dépenses qui seule permet des comparaisons pertinentes.

Sur le Titre III, le taux de consommation enregistré est constant par rapport au niveau constaté fin août 2003, les ressauts de plus de 5 points sur les chapitres 31-97 (autres personnels non titulaires), 33-90 (cotisations sociales) et 33-92 (action sociale), liés à des arythmies dans l'ordonnancement (engagement plus précoce de certaines procédures), ne sont pas significatifs d'une inflexion structurelle des dépenses. Il en va de même pour les chapitres de fonctionnement des directions en 34 et 37, ainsi que pour les deux chapitres du Titre IV signalés (44-42 et 44-84), le souci de limiter le volume des reports de fin de gestion poussant les services à programmer plus en amont le déclenchement des procédures.

Sur les Titres V et VI, les écarts constatés sont dus aux mêmes déterminants. En revanche, le ressaut sur le chapitre 57-92 relève d'une autre explication, liée au fait que l'an dernier, ce chapitre nouveau, puisque mis en place dans le cadre de la LFI 2003 pour porter les dépenses pluriannuelles des grands projets informatiques, précédemment imputés sur un chapitre du Titre III, a tardé à trouver son régime de croisière, beaucoup de dépenses ayant été différées sur la deuxième partie de l'année.

## 2.– Les premiers résultats de l'exécution du budget 2004

Les crédits ouverts pour Economie, finances et industrie atteignaient 14.982 millions d'euros, dont 72,2 % devaient être consacrés aux Services financiers. Au 31 août 2004, pour cette même section, les crédits ouverts par arrêté de report représentaient 9.382 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 1.902 millions d'euros. Quant aux fonds de concours, ils atteignaient 37 millions d'euros.

## B.– LES MOYENS PROPOSES POUR L'EXERCICE 2005

Rappelons que le total des crédits demandés pour les huit agrégats des Services financiers s'élève, pour 2005, à **10,905 milliards d'euros**.

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

#### *a) L'évolution des effectifs*

S'élevant à **8,480 milliards d'euros**, les crédits de rémunérations, de pensions et de charges sociales constituent 56,8 % de l'ensemble de la

section *Économie, finances et industrie*, cette part étant en hausse de 5% par rapport à 2004. En 2005, les effectifs budgétaires représenteront 174.222 emplois, en diminution de 1,3% (suppression de 2.280 emplois, soit 2.262 postes budgétaires) par rapport à 2004. L'effort collectif de réforme et de réorganisation se traduit donc globalement par le non remplacement d'un peu plus d'un départ en retraite sur deux. Il convient de noter que la contribution du Minéfi aux réductions d'effectifs de la fonction publique pour 2005 représente 31,5% de la totalité des suppressions prévues (2.262 sur 7.188).

La répartition des suppressions d'emploi ne sera pas uniforme, mais s'opérera en fonction de la « productivité » des directions du ministère, fortement corrélée à la plus ou moins grande capacité à informatiser les travaux menés.

La DGI et la DGCP contribuent à la réduction à hauteur des quotas prévus par leurs contrats de performance 2003-2005 (une réduction des effectifs un peu supérieure à 1 % chaque année).

La contribution de la DGDDI est un peu plus faible, en raison des emplois affectés à la surveillance qui participent à la politique du Gouvernement en matière de sécurité. Il en va de même pour la DGCCRF, compte tenu de la spécificité de ses missions notamment en matière de protection des consommateurs.

L'administration générale contribue un peu plus qu'en 2004 aux suppressions d'emplois. Elle est appelée à supporter la suppression de 149 emplois au titre du transfert, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, aux caisses d'allocations familiales du service de l'ensemble des prestations familiales dues aux agents de l'Etat exerçant leurs fonctions en métropole.

45<sup>(1)</sup> créations brutes sont prévues dans le PLF concernant notamment :

– 19 emplois dans les Juridictions financières, dont 18 experts pour la certification des comptes de l'Etat et un conseiller référendaire de 2<sup>ème</sup> classe ;

– 4 emplois d'assistants sociaux à l'administration générale destinés à renforcer le service social de proximité offert aux agents du Minéfi en difficultés.

---

(1) Dont 22 créations à la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

Des transferts d'emploi interviennent entre le budget du Minéfi et d'autres sections ministérielles dont le solde s'établit à - 51 et se décompose de la manière suivante :

– transfert de 29 emplois du budget du Minéfi (agrégat « Administration générale et dotations communes ») au budget des Services généraux du Premier ministre. Ce transfert concerne pour 28 emplois l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) et pour un emploi, le service du haut responsable à l'intelligence économique au secrétariat général à la défense nationale ;

– transfert de 25 emplois vers le ministère de l'écologie et du développement durable au titre du renforcement des services d'inspection des installations classées ;

– transfert de 3 emplois à la DREE en provenance du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, à la DREE pour l'exercice des fonctions d'attachés agricoles (2 attachés principaux d'administration centrale et un inspecteur en chef des services vétérinaires).

Enfin, des redéploiements ou transferts internes sont également prévus :

– transfert de 239 emplois de l'administration générale vers le chapitre globalisé de préfiguration du programme « Statistiques et études économiques » afin de regrouper les effectifs du SESSI et de l'INSEE.

– transfert de 43 emplois de l'administration générale vers la DGCP, afin de traduire le nouvel ancrage des délégués régionaux au commerce et à l'artisanat et de leurs adjoints, rattachés aux trésoreries générales de région.

La DGCP accueille également 3 emplois de l'administration générale pour la Trésorerie Générale des créances spéciales de Châtellerault.

L'administration générale se voit transférer 4 emplois de la DGI (1), de la DGCCRF (2) et des DRIRE (1) dans le cadre des concours de titularisation d'agents non titulaires du Minéfi.

La DGCP transfère un emploi d'infirmière à l'administration générale.

L'incidence financière de l'évolution des effectifs du Minéfi dans le projet de loi de finances pour 2005 est la suivante :

– les suppressions d'emplois génèrent une économie de 52.368.873 euros ;

– les créations d'emplois sont évaluées à 2.546.888 euros ;

– les mesures d'ajustement des emplois aux besoins des services s'élèvent quant à elles 20.948.893 euros ;

– le solde des transferts externes conduit à une diminution des crédits ouverts au Minéfi de 2.931.160 euros.

Elle se traduit *in fine* par une économie de **31.804.453 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 2004	A	B	C	Autres	Emplois 2005
Direction générale des impôts.....	77.225	179	64	- 1.167	- 53	76.248
Trésor public.....	54.887	165	204	- 999	18	54.275
Direction générale des douanes et des droits indirects.....	19.859	69	64	- 312	5	19.685
Administration générale et dotations communes <sup>(1)</sup> .....	8.985	- 8	84	- 398	-20	8.643
INSEE.....	6.523	29	16	- 134	- 11	6.423
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et conseil de la concurrence.....	3.678	32	- 16	- 24	- 7	3.663
Juridictions financières.....	1.850	8	4	-22	11	1.851
Industrie et commerce extérieur (pour mémoire).....	1.160	32	0	0	- 58	1.134
<b>Total</b> .....	<b>176.502</b>	<b>519</b>	<b>918</b>	<b>- 3.602</b>	<b>- 115</b>	<b>174.222</b>

(1) Y compris les 14 emplois du chapitre 37-93-20.

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

Il est à noter que ce sont les emplois de catégorie C qui sont particulièrement visés par les réductions d'effectifs, qui s'élèvent à 3.602. Les catégories A et B verraient leurs effectifs augmenter respectivement de 519 et 918.

Selon les prévisions actualisées par les directions du ministère, les départs définitifs de l'année 2004 devraient atteindre, pour l'ensemble du Minéfi, un total de 4.595 agents exprimés en effectifs physiques <sup>(1)</sup>, soit 4.250 agents en équivalent temps plein, une partie des agents sortants occupant un emploi à temps partiel. Les trois quarts de ces départs définitifs seraient le fait des départs en retraite *stricto sensu* auxquels il convient d'ajouter les entrées en CFA <sup>(2)</sup> (estimés à 13% de l'ensemble des départs, en forte diminution par rapport à 2003 du fait du nouveau dispositif instauré à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003), le solde recouvrant décès, démissions et non renouvellement de contrats.

(1) Ne sont retenus dans cette prévision que les départs des agents payés, les agents gérés mais non payés étant exclus du périmètre (ex : agents en détachement à l'étranger). De plus, les départs définitifs sont exprimés non seulement en personnes physiques mais également en emplois budgétaires libérés ("équivalent temps plein") pour tenir compte de la quotité de temps de travail des agents partants.

(2) Congés de fin d'activité.

Les vacances d'emplois, au sens de l'Observatoire de l'Emploi Public (écart entre les effectifs budgétaires disponibles, c'est-à-dire intégrant en sus des emplois en LFI le solde des transferts d'emplois entrants et sortants, et les effectifs réels payés en EATP), s'élevaient au 1<sup>er</sup> janvier 2004 à 2.940 emplois, après suppression de 2.055 emplois budgétaires en LFI 2004, soit de l'ordre de 1,6% des emplois disponibles. Les vacances sont donc en augmentation par rapport à l'an passé (un peu moins de 2.100 emplois étaient vacants au 1<sup>er</sup> janvier 2003).

Une partie des vacances est liée aux délais inhérents aux procédures mises en œuvre par les services gestionnaires de personnel pour recruter sur des emplois libérés par des départs. Le contexte de réforme des retraites a suscité un mouvement d'anticipation des départs en retraite, mettant en évidence des flux plus importants au dernier trimestre (4.800 départs exprimés en ETP constatés en 2003 contre 4.150 départs prévus initialement)

Les vacances constatées fin 2004 devraient, quant à elles, permettre de faire face aux réductions d'emplois inscrites dans le PLF 2005.

**MODIFICATIONS D'EFFECTIFS POUR 2005**

Directions ou services concernés	Effectifs votés pour 2004	Solde des créations et des suppressions	Variation relative	Solde des transferts internes	Solde des transferts externes	Résorption des emplois précaires	Effectifs proposés pour 2005
Direction générale des impôts.....	77.225	- 976	- 1,26%	- 1			76.249
Trésor public.....	54.887	- 657	- 1,20%	45			54.275
Direction générale des douanes et des droits indirects.....	19.859	- 174	- 0,88%				19.685
Administration générale et dotations communes.....	9.105	- 272	- 2,99%	- 282	- 29		8.522
INSEE.....	6.523	- 100	- 1,53%	239			6.662
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et conseil de la concurrence.....	3.678	- 13	- 0,35%	- 2			3.663
Juridictions financières.....	1.850	1	0,05%				1.851
<b>Sous-total Services financiers</b>							
<i>Industrie et commerce extérieur (pour mémoire).....</i>	<i>9.178</i>	<i>- 40</i>	<i>- 0,34</i>	<i>2</i>	<i>- 44</i>		<i>9.096</i>
<b>Total.....</b>	<b>177.716</b>	<b>- 2.211</b>	<b>- 1,24%</b>	<b>0</b>			<b>175.454</b>

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

*c) La gestion des ressources humaines*

La DPMA 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. Elle a engagé une démarche de convergence des SIRH directionnels, prenant appui sur deux volets :

– un cadre de cohérence ministériel, permettant d'assurer la prise en compte des enjeux et besoins ministériels, le rapprochement des projets lancés ou à venir, la maîtrise financière de la démarche. Ce cadre est basé sur un outil partagé, des référentiels communs, l'harmonisation des données, le développement de fonctionnalités transverses : suivi des effectifs, prise en compte des incidences de la LOLF dans ses aspects de suivi des masses et des coûts salariaux, développement de politiques coordonnées de gestion de compétences, principes communs, l'accès au dossier individuel de l'agent.

– le lancement de SIRH directionnels, qui déclinent le cadre commun, tout en permettant de prendre en compte les spécificités de chaque direction.

Pour assurer le pilotage de cette démarche, la DPMA a mis en place un comité de coordination réunissant l'ensemble des directeurs de projet SIRH et des sous-directeurs chargés des ressources humaines des 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.

S'agissant des agents directement employés par le ministère, la colonne relative aux « contractuels » intègre les contractuels dits « Berkani ».

Les données relatives aux « vacataires », « intérimaires » et « autres » correspondent à des emplois rémunérés sur crédits de fonctionnement qui n'étaient pas jusqu'à présent pris en compte dans l'analyse des effectifs car non imputés sur des emplois budgétaires. Les travaux préparatoires à la détermination du plafond d'emplois autorisés

prévu par la loi organique relative aux lois de finances visent à mieux les quantifier.

**EMPLOIS FINANCES A PARTIR DU BUDGET  
DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE  
1<sup>ER</sup> JANVIER 2004**

*En équivalent temps plein quotité de travail*

	Titulaires	Contractuels	Vacataires	Intérimaires	Autres	TOTAL
Nombre d'agents directement employés par le ministère <sup>(1)</sup>	172.627	3.991	<i>Travaux de recensement en cours</i>			176.618
Nombre d'agents employés et payés par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère <sup>(2)</sup>	1.164		799			1.963
<b>TOTAL</b>	<b>173.795</b>	–	–	–	–	<b>178.585</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 Minéfi 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 Écoles des Mines.

En ce qui concerne les plafonds d'autorisation d'emplois, la DPMA conduit avec les directions, depuis le début 2004, une réflexion sur la définition de son périmètre. Ces travaux ont été menés par un groupe de travail composé de représentants des bureaux budgétaires et des ressources humaines. En réponse à votre Rapporteur spécial, elle donne les précisions suivantes :

*« Afin de chiffrer le plafond ministériel d'autorisation des emplois, deux approches ont été retenues :*

*« une approche additive qui vise à identifier la somme des emplois budgétaires et des emplois sur crédits,*

*« une approche basée sur l'utilisation de l'outil de comptage des emplois (ODE) développé par la direction de la réforme budgétaire et dont le déploiement est en cours.*

*« Dans un premier temps, les emplois seront présentés dans les projets annuels de performance par catégorie (A+, A, B, C). Au sein de chaque catégorie, une distinction s'opère entre titulaires et non titulaires. Pour chacun d'entre eux, sont rattachés les corps, grades et le code NNE. L'objectif est de parvenir à une première approche du plafond ministériel d'autorisation d'emplois et de déterminer les codes NNE actifs. A terme, une réflexion sera à conduire pour présenter les emplois par métiers.*

*« Ces travaux étant en cours, il n'est pas possible, à ce jour, de fournir des éléments précis sur le chiffrage du plafond d'emplois. »*

*f) Les travailleurs handicapés*

Le taux de personnes handicapées dans les administrations financières s'élevait, au 31 décembre 2003, à 4,10%, ce qui indique une progression de 5,4% par rapport au dernier chiffre connu établi en 2001. Tout le territoire et toutes les catégories professionnelles sont concernés par ces recrutements.

Contrairement à ce qui avait été indiqué l'an dernier à votre Rapporteur spécial, aucun guide du recrutement et de la gestion des travailleurs handicapés n'existe à la DPMA. En revanche, un site Intranet et Internet entièrement dédié à l'insertion des personnes handicapées a été mis en ligne. Par ailleurs, la revue Echanges a rédigé un article sur l'intégration des personnes handicapées en novembre 2003, à l'occasion de l'année européenne des personnes handicapées.

Le bilan social <sup>(1)</sup> précise que 106 personnes handicapées ont été recrutées en 2003. Il indique également que *« compte tenu des dispositions prises, notamment dans les écoles du Minéfi, les recrutements opérés concernent désormais tous les types de handicap, y compris les plus sévères. »*

*« Des stages pratiques à destination de personnes à la recherche d'un emploi ou en cours de scolarité sont d'ailleurs proposés depuis plusieurs années au sein de la DPMA. Une note à l'attention des directeurs généraux, directeurs et chefs de service, a rappelé en cours d'année 2003 l'intérêt que notre ministère porte à l'accueil en stage de personnes handicapées. »*

Le Minéfi précise qu'il a mis en œuvre cinq mesures nouvelles, grâce à l'octroi de crédits émanant du fonds interministériel d'aide à l'insertion des personnes handicapées :

– prise en charge des frais de déplacement pour les personnes que le handicap contraint à recourir à des transporteurs spécialisés ;

– mise à disposition d'auxiliaires de vie sur le lieu de travail lorsque la gravité du handicap le justifie ;

---

(1) Page 101.

– prise en charge de la quote-part non remboursée par les organismes sociaux pour l’acquisition de prothèses auditives ;

– prise en charge dans les mêmes conditions pour l’achat de fauteuils roulants électriques ou manuels ;

– prise en charge du coût des équipements spécifiques pour les véhicules automobiles.

Il est indiqué que ces mesures sont progressivement reprises par les autres ministères. Votre Rapporteur spécial approuve cette action d’entraînement menée par le Minéfi.

## 2.– Les crédits de fonctionnement

Les directions du Minéfi, conformément aux lignes directrices de « Bercy ensemble », continuent à viser « *la meilleure maîtrise des dépenses publiques* », 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, bénéficient d’un traitement prioritaire.

Pour 2005, les crédits de personnel (hors dépenses d’action sociale) progressent de 1,3%, notamment du fait de la mise en place des crédits à l’attribution d’une indemnité de résultats à caractère collectif dénommée « prime collective de performance » (11,4 millions d’euros).

S’agissant de ses crédits de fonctionnement courant, le Minéfi cherche à dégager des économies tirant partie des réformes mises en œuvre, tout en préservant les moyens consacrés aux priorités ministérielles. C’est ainsi que les services comptent réaliser une économie de 33,525 millions d’euros en 2005, grâce à la massification et la rationalisation du processus achats conduites par le SCN qui vient d’être créé<sup>(1)</sup>, répartie de la manière suivante (en millions d’euros) : DGI (– 12,15), DGCP (– 11,60), DGDDI (– 2,10), INSEE (– 1,35), DGCCRF (– 0,60), DRIRE (– 0,90), Juridictions financières (– 0,075), Administration générale (– 4,75).

Les crédits des grands projets informatiques tiendront compte, en 2005, des échéanciers retenus. Au sein du chapitre 57-92, ces programmes mobiliseront une enveloppe de crédits de paiement en hausse de + 21,57% pour le nouveau système d’information des administrations fiscales Copernic (137,50 millions d’euros) et de + 1,07% pour l’ensemble

---

(1) Cf. *infra*, III, page 88.

du programme Gestion publique, porteur notamment du projet Hélios relatif au secteur public local (21,38 millions d'euros). Les autorisations de programme seront en revanche réduites, respectivement de 32,16% pour Copernic et de 15,61% 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 18,23 millions d'euros (+ 2,01%), les crédits de support affectés à Copernic sur ce chapitre étant augmentés de 2,4 millions d'euros.

Les crédits des prestations d'action sociale (chapitre 33-92) augmenteront de 0,96%. Des crédits supplémentaires sont alloués pour les aides et prêts de secours aux agents (+ 1,05 million d'euros) et la revalorisation des prestations interministérielles (+ 0,11 million d'euros). Les crédits affectés aux actions d'hygiène et sécurité seront reconduits à leur niveau 2004, soit 19,03 millions d'euros.

Le montant des subventions de fonctionnement versées aux établissements sous tutelle (chapitre 36-10) progressera de 2,95 millions d'euros en 2005. Cette augmentation résulte de l'inscription d'une subvention de 2,70 millions d'euros au profit du Budget annexe des Monnaies et médailles et de l'augmentation de 0,25 million d'euros de la subvention d'équilibre allouée à la Masse des Douanes.

**PLF 2005**

**SECTION ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE**

**Budget de moyens du MINEFI** composé des agrégats 11 (juridictions financières), 12 (DGCP), 13 (DGI), 14 (DGDDI), 15 (INSEE), 16 (DREE), 17 (DGCCRF), 18 (DRIRE) et 31 (Administration générale)

**Présentation budgétaire constante**

	LFI 2004	PLF 2005 à périmètre	%
<b>TITRE III</b>			
<b>MOYENS DE FONCTIONNEMENT</b>	10.607.331.703	10.685.360.736	0,74%
Personnel (chapitres 31 à 33 et 37-05, 37-30, 37-31, 37-90 personnel)	8.571.683.540	8.682.747.795	1,30%
Action sociale (chapitre 33-92)	121.945.775	123.110.403	0,96%
Fonctionnement et modernisation	1.834.635.979	1.800.187.122	- 1,88%
<i>Dont moyens de fonctionnement (chapitres 34-97, 34-98, 37-05 fonctionnement, 37-07, 37-30 et 37-31 fonctionnement, 37-50 et 37-70)</i>	<i>1.798.418.146</i>	<i>1.761.212.778</i>	<i>- 2,07%</i>
<i>Dont crédits de modernisation (chapitre 37-92)</i>	<i>36.217.833</i>	<i>38.974.344</i>	<i>7,61%</i>
Autres crédits (chapitres 37-01, 37-05, 37-10, 37-75, 37-90 fonctionnement, 37-91, 37-93)	67.522.855	64.821.862	- 4,00%
Subventions de fonctionnement (chapitre 36-10)	11.543.554	14.493.554	25,56%
<b>TITRE IV</b>	72.975.729	78.719.423	7,87%
<b>INTERVENTIONS PUBLIQUES</b>			
<b>TOTAL DEPENSES ORDINAIRES</b>	10.680.307.432	10.764.080.159	0,78%
<b>TITRE V</b>			
<b>INVESTISSEMENTS</b>			
<i>54-93, 57-90 et 59-01</i>	.	.	
Autorisations de programme	115.020.000	110.650.000	- 3,80%
Crédits de paiement <i>57-92</i>	122.456.000	124.786.000	1,90%
Autorisations de programme	237.380.000	165.020.000	- 30,48%
Crédits de paiement	134.261.000	158.882.000	18,34%
<b>TITRE VI</b>			
<b>SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT</b>			
Autorisations de programme	20.596.000	21.450.000	4,15%
Crédits de paiement	37.390.000	34.420.000	- 7,94%
<b>TOTAL GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT</b>	<b>10.974.414.432</b>	<b>11.082.168.159</b>	<b>0,98%</b>

**3.- Les interventions publiques**

L'augmentation des dotations du Titre IV (+ 5,74 millions d'euros) traduit notamment la hausse de la subvention à l'Agence française des investissements internationaux pour mener la campagne relative à l'image de la France (+ 10 millions d'euros), le transfert de crédits en provenance du Plan permettant d'inscrire une subvention de 1,01 million d'euros au profit du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) et la mise en place des crédits nécessaires à la subvention de l'Etat résultant de la création du groupement d'intérêt public « droit à l'information sur les retraites », prévu par l'article 10 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

#### 4.– Les investissements

##### *a) Crédits d'équipement pour 2005*

Les crédits d'équipements inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005 s'élèvent à 109,98 millions d'euros en autorisations de programme et à 124,33 millions d'euros en crédits de paiement.

Les dotations globales de crédits de paiement seront augmentées de 2,33 millions d'euros, en hausse de 1,9%. Les dotations d'AP seront réduites de 4,34 millions d'euros, ce niveau d'engagement permettant de préserver la capacité du ministère à lancer et à poursuivre les programmes les plus prioritaires menés dans les réseaux et sur le parc de l'administration centrale.

Plus de 85% des crédits d'investissement du ministère sont consacrés à des opérations immobilières, le solde étant utilisé pour l'acquisition de matériels techniques des laboratoires de la DGCCRF et l'achat de moyens de surveillance pour la DGDDI.

Les crédits immobiliers demandés correspondent, à hauteur de 76% environ, à des opérations de rénovation du patrimoine, de maintenance et de sécurité, le solde de la dotation étant consacré aux opérations de construction, d'achat ou d'extension de locaux.

##### *b) Opérations reportées*

Le choix et l'acquisition de terrains susceptibles de permettre la construction des trésoreries générales de Basse-Terre, d'Evreux et de Carcassonne n'étant pas encore intervenus, ces opérations seront différées.

##### *c) Crédits d'investissement du chapitre 59-01*

Il est prévu en PLF 2005 de créer un nouveau chapitre 59-01 « Programme soutien des politiques économique, financière et industrielle » rattaché à l'agrégat 31 « administration générale et dotation commune » afin d'expérimenter la procédure des AE-CP prévu par la loi organique relative aux lois de finances.

Dans le PLF 2005, les dotations en autorisations de programme et en crédits de paiement du chapitre 59-01 s'établissent à 3,2 millions d'euros.

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 2005 ainsi que les faits marquants sont résumés, ci-dessous, pour chaque agrégat.

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

Les crédits demandés s'élèvent à 117.586.296 euros, en progression de 3,57% par rapport à la LFI 2004. L'effectif n'augmente en 2005 que d'un emploi mais la structure des emplois est modifiée.

Les principales caractéristiques des crédits demandés pour 2005 sont :

- l'inscription des crédits au titre de la revalorisation de la valeur du point de la fonction publique et des prestations familiales pour un montant de 0,47 million d'euros,

- l'inscription de 18 emplois d'experts liés aux missions de certification des comptes pour un montant de 1,44 million d'euros,

- la poursuite du renforcement de l'encadrement supérieur dans les juridictions financières avec la création d'un emploi de conseiller référendaire de 2<sup>ème</sup> classe à la Cour pour un montant de 0,07 million d'euros, la transformation de 2 emplois de conseiller référendaire de 1<sup>ère</sup> classe en 2 emplois de conseiller maître et de 6 emplois de premier conseiller en 6 emplois de président de section,

- des mesures de gain de productivité et de repyramidage d'emplois administratifs pour un montant de 0,25 million d'euros,

- la revalorisation du régime indemnitaire des personnels administratifs des CRTC pour un montant de 0,3 million d'euros,

- l'augmentation des moyens de fonctionnement à hauteur de 0,21 million d'euros qui traduit une mesure nouvelle permettant la réalisation d'expertises dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF pour un montant de 0,6 million d'euros, la non reconduction de 0,31 million d'euros des crédits affectés, sur la réserve parlementaire, par les commissions des finances lors du vote de la loi de finances pour 2004,

- l'augmentation des crédits informatiques pour un montant de 0,16 million d'euros répartis entre une mesure de non reconduction de 0,55 million d'euros et une mesure nouvelle de 0,71 million d'euros,

– les crédits d'équipement demandés permettront aux juridictions financières de poursuivre des travaux de sécurité et de maintenance dans l'ensemble des immeubles de la rue Cambon. S'agissant des chambres régionales des comptes, ces crédits sont destinés au financement de travaux de maintenance et de sécurité des bâtiments et des locaux des archives.

## 2.– Direction générale de la comptabilité publique <sup>(1)</sup>

### *a) Le budget pour 2005*

Les crédits demandés s'élèvent à 2.597.272.713 euros, soit une diminution de 0,36% par rapport aux crédits votés pour l'année 2004.

Les mesures acquises concernent la revalorisation du point Fonction Publique et une mesure de non-reconduction des crédits informatiques à hauteur de 30.824.000 euros.

Au titre des mesures nouvelles positives et négatives, autofinancées au titre des moyens prévus dans le cadre du contrat pluriannuel de performance, il convient de signaler :

- la suppression de 657 emplois,
- des mesures de transformation d'emplois afin d'adapter la structure fonctionnelle des emplois,
- le financement de la prime collective de performance,
- l'inscription des crédits nécessaires à la création de la cotisation du régime additionnel de la fonction publique (article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003) et à la création de la contribution destinée au financement des mesures en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées,
- les économies résultant de la rationalisation de la fonction achat au Minéfi.

Les mesures de transfert concernent divers mouvements entre agrégats du Ministère, mais également les transferts permettant à la DGCP d'expérimenter sur un chapitre 39-04 nouvellement créé, intitulé « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local – Direction générale de la comptabilité publique », les dispositions de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

---

(1) La réforme de la redevance est traitée dans le III, infra, page 105.

*b) L'adaptation aux impératifs d'une nouvelle gestion publique*

La DGCP s'est dotée d'un outil de contrôle de gestion informatisé, le projet COGITO, qui doit couvrir l'ensemble des missions exercées par ses services déconcentrés. L'enjeu du projet est de mettre à la disposition de l'administration centrale et des responsables des unités opérationnelles au niveau local, un système informatisé intégré de contrôle de gestion leur permettant d'élaborer des budgets mettant en œuvre les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs, de calculer le coût de ces activités et d'en mesurer les résultats à l'aide d'indicateurs restitués dans des tableaux de bord.

La priorité a été de doter les services déconcentrés d'un outil budgétaire informatisé de prévision et de gestion de l'allocation des moyens déconcentrés. Cet outil est enrichi, en exécution, par des restitutions sur la dépense exécutée saisie dans l'actuel outil NDL pour le suivi analytique des dépenses par structure.

<b>Outil budgétaire</b>	
Gestion du cycle budgétaire	Système d'administration permettant de gérer le cycle budgétaire
Expression des besoins (budget de cadrage)	Confection d'un budget de cadrage (fonctionnement et équipement) par chaque TG et par entité de suivi
Notification des crédits aux départements	Saisie des notifications par la DGCP
Saisie du budget d'exécution (budget de référence et rectificatif)	Répartition par chaque TG des crédits notifiés au niveau de l'entité de suivi : confection d'un budget (fonctionnement et équipement) par chaque TG et par entité de suivi
Consultation des budgets	Consultation des budgets des entités pour chaque département Consolidation départementale des budgets
Suivi de l'exécution des dépenses	Intégration des données historiques de la dépense dans le référentiel pour permettre la détermination des budgets des cycles budgétaires ultérieurs
Analyse de la gestion	Ratios de prévision / Groupes homogènes par départements Rapprochement de la prévision avec le suivi de la dépense Entrepôt de rapports

L'application a démarré avec l'exercice budgétaire 2004. Quatre versions successives devront encore être livrées en 2004 pour couvrir tous les besoins fonctionnels de base en matière de pilotage budgétaire. La deuxième version a été déployée le 9 février dernier. Elle a été accompagnée d'un plan de communication et d'actions de formations dispensées à destination des chefs « matériels » des trésoreries générales,

qui concernaient à la fois l'utilisation informatique de l'outil et la finalité de sa mise en place.

Cette application constitue un bon préalable à la mise en pratique d'un contrôle de gestion dans les départements. Mais il a été décidé que le terme COGITO s'appliquerait à la seule application informatique budgétaire et que les développements liés au domaine du contrôle de gestion seraient regroupés sous le terme Infocentre DESCARTES.

Le premier objectif de cet infocentre est d'automatiser la production d'information des comptabilités de gestion, à savoir le coût complet par métier et, avec la LOLF, par action, de chacune des structures du Trésor Public. Cette automatisation a été rendue réalisable par le déploiement de l'application budgétaire COGITO (accès aux données de dépenses par structure Trésor public – les premiers résultats porteront sur l'exercice 2003). Aux diverses dépenses de chacune des structures sont ajoutés des coûts afférents à l'administration centrale et des charges calculées (pensions civiles). Cette masse est ensuite ventilée à l'aide de clés de répartition essentiellement issues de l'enquête sur la répartition des effectifs (en équivalent temps plein) par activité du Trésor Public.

A ce premier chantier succèdera un deuxième élément de comptabilité de gestion : un calcul de coût partiel (également alimenté en grande partie par l'application COGITO). Ce coût partiel a pour vocation d'être un instrument d'analyse comparative. Plus largement, l'infocentre DESCARTES utilisera des données issues de COGITO pour les associer à des données liées aux résultats et aux activités pour chaque mission du Trésor Public.

### 3.– Direction générale des impôts

Les crédits demandés pour 2005 s'élèvent à 3.450.770.246 euros, en diminution de 0,13% par rapport à la LFI 2004.

#### *a) Le budget de 2005*

– Crédits de personnel :

Le contrat de performance pour 2003-2005 a défini des réductions d'effectifs compatibles avec les prévisions de gains de productivité de la DGI. Au total, 976 emplois seront supprimés pour l'année 2005 (soit une diminution du nombre des emplois de 1,26% par rapport à 2004).

Le transfert des prestations familiales versées par l'Etat aux agents en métropole, au profit des caisses d'allocations familiales, s'accompagnera d'un transfert de crédits de 33.161.658 euros.

Les crédits de la DGI seront abondés de 702.180 euros destinés à financer la mise en place d'une nouvelle bonification indiciaire en faveur des personnels exerçant des fonctions de responsabilité supérieure.

– Crédits de fonctionnement :

La diminution de 13,17 millions d'euros des crédits de fonctionnement en 2005 résulte de plusieurs facteurs :

- la DGI a réduit son budget de fonctionnement courant de 12,15 millions d'euros au titre de la participation aux économies qui résulteront de la rationalisation de la fonction achat au sein du ministère et de 5,71 millions d'euros pour des transferts ;

- dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme budgétaire, les crédits de fonctionnement de la DGI sont transférés pour leur plus grande part sur le chapitre 39-03, qui concerne le programme de gestion fiscale et financière de l'Etat. Les crédits de fonctionnement afférents à la direction de la législation fiscale sont transférés à l'article 50 du chapitre 34-98.

– Les moyens informatiques :

Le budget informatique 2005 (hors crédits inscrits sur le chapitre 57-92 « Equipements informatiques »), identique à celui de l'année 2004 (105 millions d'euros), permettra à la DGI de financer les projets inscrits à son schéma directeur de l'informatique.

Les crédits permettant de financer le programme COPERNIC, et bénéficiant à la DGI et à la DGCP, co-maîtres d'ouvrage, sont inscrits sur l'article 51 du chapitre 57-92. Leur montant sera porté à 144,7 millions d'euros d'AP et 137,5 millions d'euros de CP (contre 213,3 millions d'euros en AP et 113,105 millions d'euros en CP pour l'année 2004). Le volume des AP correspondant aux projets nouveaux est conforme au contrat.

*b) Le rapprochement entre Centres des impôts et Centres des impôts fonciers*

Destinée à renforcer l'efficacité des services de proximité, et dans l'objectif de créer l'interlocuteur fiscal unique, l'expérimentation du rapprochement a pour objectif de tester l'intégration dans les CDI

(compétents pour la taxe d'habitation) des fonctions d'assiette et de contentieux des taxes foncières aujourd'hui assurées par les CDIF.

Les contribuables particuliers pourront traiter avec un interlocuteur fiscal unique des difficultés qu'ils rencontrent en matière d'impôt sur le revenu, de taxe d'habitation et de taxes foncières. L'interlocuteur fiscal unique offert aux usagers professionnels grâce au rapprochement des centres et recettes des impôts, qui est déjà compétent pour traiter des questions relevant de la TVA, de l'IR, de l'IS et de la TP, verrait son périmètre de compétence étendu aux questions de taxes foncières.

Trois formules sont expérimentées : un transfert simultané vers le CDI de la gestion des taxes foncières pour les particuliers et les professionnels (module A), une limitation de ce transfert aux seuls particuliers (module B), ou encore, la création d'un secteur foncier dans le CDI (module C).

Seize sites ont été retenus, répartis, en tenant compte des situations locales et l'expérimentation sur l'ensemble des sites fonctionne depuis début 2004. Un suivi régulier est réalisé.

Le bilan de l'expérimentation sera élaboré au cours du premier trimestre 2005, après 12 à 18 mois de fonctionnement selon les sites. A ce stade, les premiers enseignements portent sur la bonne articulation, dans les centres des impôts, du déroulement de la campagne d'impôt sur le revenu et de l'exécution des tâches nouvelles de la fiscalité directe locale.

### *c) la Direction des grandes entreprises*

#### ● Bilan 2003

La direction des grandes entreprises (DGE) a géré en 2003 les dossiers fiscaux d'environ 25.000 entreprises réparties dans plus de 600 groupes couvrant l'essentiel des secteurs professionnels. Au sein de ce périmètre, 1.500 entreprises réalisent plus de 600 millions d'euros de chiffre d'affaires HT ou ont un actif brut excédant 60 millions d'euros, les autres étant pour l'essentiel leurs filiales.

Elle a recouvré 87 milliards d'euros dont 40 milliards d'euros au titre de la TVA (environ 32% du total national), 20 milliards d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés (environ 46 % du total national) et 12 milliards d'euros au titre de la taxe professionnelle (environ 39% du total national).

En outre, elle a traité plus de 18.000 demandes de remboursement de crédits de TVA, de restitution d'impôt, de plafonnement de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée ou d'attestations fiscales

- Bilan premier semestre 2004

En 2004, son périmètre s'établit à près de 27.000 entreprises (augmentation du nombre de sociétés remplissant les critères de chiffre d'affaires ou d'actif brut et variation du périmètre des groupes relevant déjà de la DGE).

Au premier semestre, elle a recouvré près de 43 milliards d'euros et elle a traité plus de 9.000 demandes de remboursement de crédits de TVA, de restitution d'impôt, de plafonnement de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée ou d'attestations fiscales.

Les réactions des entreprises quant à la qualité des relations nouées avec leurs « équipes IFU » sont positives en termes de service à l'utilisateur et de fonctionnement, de disponibilité et de compétence professionnelle.

- Les effectifs

Au 1<sup>er</sup> septembre 2004, 289 agents sont affectés à la DGE et se répartissent ainsi :

- encadrement : 29 ;
- agents de catégorie A hors encadrement : 150 ;
- agents de catégorie B : 57 ;
- agents de catégorie C : 53.

Cela représente une augmentation de 30 agents par rapport à 2003, justifiée par l'augmentation du nombre d'entreprises qui seront gérées à la DGE en 2005 (cf § infra). Ces agents ont été prélevés sur les effectifs des autres services de la DGI.

- L'extension du périmètre en 2005

Le périmètre de la DGE sera porté début 2005 à 35.000 entreprises. Pour cela, les conditions d'appartenance au périmètre ont été modifiées notamment par abaissement du seuil actuel de 600 millions d'euros à 400 millions d'euros.

Il n'est pas envisagé d'augmenter au-delà le périmètre de la DGE afin de maintenir un haut niveau de qualité de service et de fonctionnement. Cependant, le transfert à la DGI, en 2004, du recouvrement de la taxe sur les salaires et de l'impôt sur les sociétés, actuellement assuré par la direction générale de la comptabilité publique, permettra d'offrir aux PME un interlocuteur fiscal unique pour tous les impôts d'Etat.

- Le contrôle fiscal

En 2003, les équipes de la DGE ont contrôlé, du bureau, 1.261 dossiers, dont 40 % ont donné lieu, soit à des redressements, soit à la rédaction d'une proposition de contrôle fiscal sur place. Ces contrôles ont généré le rappel d'environ 30 millions d'euros de droits en matière d'impôt sur les sociétés.

Le contrôle formel ou approfondi des remboursements de crédit de TVA a donné lieu au rejet de près de 200 millions d'euros sur les 13,4 milliards d'euros de demandes de remboursement présentées.

En outre, 24 affaires de contrôle fiscal externe ont été engagées en 2003. Plus de 3 millions d'euros de droits nets ont été rappelés au titre des opérations terminées au 31/12/2003. Le montant des rappels des affaires terminées au cours du premier semestre 2004 s'élève à 1,8 million d'euros.

Enfin, en 2003, la DGE a traité plus de 1.300 dossiers de taxation consécutifs à des contrôles fiscaux, dont près de 60% provenaient de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI).

*d) Rénovation de la gestion de l'encadrement intermédiaire*

La direction générale des impôts est engagée dans une refonte de la gestion de son encadrement et en particulier de son encadrement intermédiaire. Quatre points forts ont marqué en 2004 l'aménagement de la carrière des cadres.

– L'aboutissement de la réforme statutaire avec la création du grade d'inspecteur départemental :

Le décret n° 2004-620 du 29 juin 2004 (*JO* du 30 juin 2004) a supprimé quatre anciens grades (inspecteurs divisionnaires de classe normale ou exceptionnelle, receveurs principaux de 2<sup>ème</sup> ou de 1<sup>ère</sup> classe) et créé le grade unique d'inspecteur départemental. Cette réforme qui concerne près de 3.000 cadres s'inscrit dans le contexte de la concentration

des services d'assiette et de recouvrement de l'impôt, dorénavant centrées sur les catégories d'usagers.

Cette réforme va notamment permettre de développer deux filières : celle des cadres « chefs de service » destinés à encadrer des structures comptables ou non comptables, et celle des cadres « experts » disposant d'une compétence technique élevée dans les différents métiers de la DGI.

– La valorisation des missions confiées aux inspecteurs principaux :

L'inspection principale des services est transformée en inspection principale « de direction » et diverses mesures relatives aux conditions d'accès à ce grade et au déroulement de la carrière ont été retenues.

– Le renforcement de la gestion personnalisée des carrières :

L'activité de la cellule d'analyse et de prévision des carrières (CAPC) intervient désormais pour l'ensemble des cadres de la DGI. Parallèlement à l'action de la CAPC, une meilleure visibilité sur le déroulement des carrières est offerte aux cadres grâce à l'intranet « EOLE-Cadres » où sont regroupées les principales informations sur l'accès aux métiers de l'encadrement.

– Une meilleure association des cadres à la modernisation :

Le cycle de formation vise à renforcer la participation des cadres, en particulier ceux du deuxième niveau (inspecteurs principaux, ex-inspecteurs divisionnaire et receveurs des impôts), à la modernisation de la DGI. Depuis 2003, plus de 800 cadres ont participé à ces cycles de haut niveau, organisés sous la forme de séminaires résidentiels. Par ailleurs, les stages de formation destinés aux cadres en promotion et relatifs à la gestion des ressources humaines ont également été rénovés afin d'en renforcer notamment les aspects managériaux.

#### 4.– Direction générale des douanes et des droits indirects

En cette année d'élargissement de l'Union européenne, votre Rapporteur spécial s'est particulièrement intéressé à l'activité et aux mutations du secteur douanier. En effet, « *La nouvelle donne née de l'ouverture du grand marché intérieur a conduit à une redéfinition des missions exercées par la douane. Traditionnellement axées sur la perception des droits et taxes dus à l'entrée des marchandises sur le territoire national, la lutte contre les trafics illicites et les contrôles des*

*personnes aux frontières, les missions de la douane s'étendent désormais à d'autres secteurs. En effet, la DGDDI s'est substituée à la direction générale des impôts pour la gestion et le contrôle des contributions indirectes, mais elle intervient aussi, en collaboration avec d'autres services, dans des domaines aussi variés que la lutte contre les contrefaçons, la protection du patrimoine culturel, la défense de l'environnement ou le contrôle à la circulation des matières radioactives <sup>(1)</sup>».*

*a) Le budget pour 2005*

Les crédits demandés s'élèvent à 913.242.667 euros, soit une progression de 0,63% par rapport aux crédits votés pour 2004.

● Crédits de personnel

L'augmentation des dotations de personnel reste limitée à + 0,7% grâce aux économies générées par les suppressions d'emplois budgétaires. Les effectifs seront réduits de 174 emplois, entraînant une économie de plus de 4,03 millions d'euros (- 0,45 % du montant total) pour le budget de l'Etat en 2005. Cette économie compense en partie l'augmentation des dotations budgétaires de la direction consécutive à diverses mesures de personnel :

– au titre des mesures acquises : le relèvement de la valeur du point fonction publique (+ 3,38 millions d'euros, + 0,37% du montant total) et la revalorisation des prestations familiales (+0,19 million d'euros, + 0,02%) ;

– au titre des mesures nouvelles : des mesures de transformation d'emploi, la traduction sur le budget de la Douane de mesures ministérielles qui doivent permettre une gestion plus dynamique des ressources humaines comme l'octroi de points supplémentaires de NBI à certains personnels d'encadrement supérieur (+ 0,23 million d'euros, + 0,02%) et la mise en place d'une prime à la performance (+1,19 million d'euros, + 0,13% du montant total) ; deux mesures d'ajustement des dotations de la direction qui traduisent deux réformes récentes du système de sécurité sociale avec des crédits liés à la création de la cotisation au régime additionnel de la fonction publique (+ 5,71 millions d'euros, + 0,63%) et à la contribution destinée au financement des mesures en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (+ 1,23 million d'euros, 0,14%).

---

(1) Site internet de la DGDDI.

– au titre des mesures de transfert : le transfert au budget des charges communes de 7,64 millions d’euros (– 0,84%) dans le cadre de la cotisation désormais due par l’Etat à la CNAF suite à l’achèvement du transfert aux CAF de la gestion des prestations familiales dues aux fonctionnaires de l’Etat.

Enfin, pour ajuster au mieux les dotations budgétaires avec ses consommations de crédits, la Douane abondera sa dotation indemnitaire, insuffisante pour couvrir les besoins prévisionnels 2005, par des crédits issus de transferts internes et d’un transfert en provenance de l’agrégat 31 « Administration générale et dotations communes ». Elle pourra ainsi assurer la remise à niveau de sa dotation indemnitaire de manière neutre pour l’équilibre du budget de l’Etat.

- Crédits de fonctionnement et d’investissement

En fonctionnement et en investissement, les besoins nouveaux de la DGDDI seront financés par redéploiements de crédits, sans sollicitation de mesures nouvelles en loi de finances :

– l’augmentation du remboursement par l’Etat à la collectivité locale de Mayotte du coût du service local des douanes (+0,91 million d’euros) sera, comme en 2004, supportée par le budget de la direction sans la contrepartie d’une mesure budgétaire nouvelle,

– les besoins nouveaux en fonctionnement (mise en place du service national de la douane judiciaire, accroissement des moyens d’intervention des services de la surveillance, augmentation de la subvention octroyée à l’EPA Masse des douanes...) seront financés sans augmentation de la dotation de fonctionnement de la Douane dans un contexte 2005 pourtant particulièrement contraint par le moindre rendement voire l’extinction attendue de certains fonds de concours,

– une dotation de crédits d’investissement pratiquement stable par rapport à son niveau 2004, aussi bien en termes d’autorisations de programme (en progression légère avec 25 millions d’euros) que de crédits de paiement (quasiment stables à 24,5 millions d’euros).

Ces crédits permettront à la Douane de financer, sur plusieurs exercices :

– des opérations immobilières qui comportent des enjeux internationaux (telles que les BCNJ de Porta et de Delle Boncourt),

– des dépenses supplémentaires occasionnées par les réorganisations de services,

– un programme de modernisation des moyens de la surveillance (achat d'hélicoptères biturbines avec senseurs, de vedettes nautiques de 40 mètres et renouvellement de l'armement des personnels terrestres).

*b) bilan d'activité pour 2003*

Les services douaniers ont effectué 147.901 constatations (139.376 en 2002, en hausse de 6%) dont 138.436 concernant des réglementations que la douane est chargée d'appliquer.

En matière de fraude commerciale, le nombre d'infractions relevées (48.225) affiche une baisse de 6,5% par rapport à 2002. En revanche, une hausse importante est constatée dans le domaine de la lutte contre les trafics illicites, qu'il s'agisse de la lutte contre les trafics de stupéfiants (23.455 constatations ayant conduit à l'interpellation de 23.179 personnes), ou de la lutte contre la contrebande (nombre d'armes saisies multiplié par quatre, quasi-doublement du nombre total de constatations en matière de trafics de tabac, progrès notable du nombre d'affaires portant sur des marchandises de contrefaçon [saisies de 1.987.630 articles contre 1.272.433 en 2002, progression de 25,1%]).

La lutte contre l'immigration irrégulière a donné lieu à l'interpellation de 5.362 personnes dont 77 passeurs (en 2002 : 6.606 personnes interpellées dont 54 passeurs).

Enfin, 356 affaires portant sur des infractions à la législation du code du travail ont été constatées (résultats en légère augmentation après une diminution continue les années précédentes : 341 affaires en 2002, 415 affaires en 2001).

*b) La douane à l'horizon 2005 <sup>(1)</sup> : faire face à la mondialisation des échanges*

Processus collectif de réflexion sur la modernisation des services douaniers, le projet « Douane 2005 » a été lancé en 2001. Il vise à clarifier les missions dévolues à la douane.

Cette réflexion a été conduite selon plusieurs étapes :

– la première étape a permis de conforter l'action douanière autour du concept de marchandises en mouvement ;

---

(1) Les mesures prises en matière de garantie des poinçons sont décrites *infra*, III., p.

– la seconde étape, engagée depuis juillet 2002, a permis d’identifier et d’approfondir les quatre domaines fondamentaux que sont le dédouanement, le dispositif aéronaval, le renseignement et la politique des contrôles.

- Le dédouanement

Un document prospectif intitulé « livre blanc sur le dédouanement » doit être diffusé à l’ensemble des personnels au second semestre 2004. Il exposera les problématiques liées à l’évolution de la politique du dédouanement et leurs conséquences sur les modalités d’exercice des métiers douaniers.

- Le renseignement

Une réelle politique du renseignement vise à orienter de manière optimale l’action des services de contrôle, d’enquête et de recherche des trafics illicites. A cet effet, plusieurs mesures de formation et de simplification ont été initiées.

Une mission d’audit menée par l’Inspection des finances et le contrôle d’Etat a formulé, à la fin du premier semestre 2004, des propositions d’ordre organisationnel tendant à professionnaliser les filières du traitement du renseignement, des recherches et des enquêtes.

- Le dispositif aéronaval

Face à l’accroissement des facteurs de risques en mer (90% du trafic mondial de marchandises sont assurés par voie maritime), et au regard de l’évolution de l’action de l’Etat en mer (AEM) et du contexte interministériel dans lequel agissent les diverses autorités à la mer, la recherche d’un point d’équilibre dans l’exercice des missions proprement douanières et celles exercées concomitamment au titre de l’action de l’Etat en mer a été appréhendée.

Par ailleurs, les principaux axes de travail ont porté sur la l’implantation circonstanciée de moyens lourds pour patrouiller au large par tout temps et la dotation d’équipement embarqués à la mer et à l’air (moyens nautiques dotés d’appareillages de vision nocturne, installation de senseurs à bord des aéronefs, moyens de communication fiables).

- La politique des contrôles

Elle consiste à veiller sur la régularité des échanges à travers le contrôle des marchandises en mouvement et sous-tend l’ensemble des trois

autres chantiers « Douane 2005 ». Evoquées dans le « livre blanc sur la douane », les principales problématiques sont identifiées et aboutissent au constat que les modalités de contrôles doivent s'adapter à l'accélération des échanges, l'ouverture des marchés, la montée en puissance des nouvelles technologies et aux exigences croissantes de sécurité.

Enfin, l'orientation des contrôles doit correspondre aux enjeux propres à chaque circonscription douanière ; les contrôles seront fondés sur l'analyse des risques liés à la qualité des opérateurs, à la nature des opérations effectuées, ainsi que sur l'exploitation de renseignements dans le cadre des orientations du plan de contrôle. Ce sont les services de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières qui interviendront pour rechercher et réprimer les pratiques frauduleuses.

*c) L'élargissement de l'Union européenne*

Votre Rapporteur spécial a souhaité connaître l'impact de l'entrée de dix nouveaux membres <sup>(1)</sup> dans l'Union européenne. L'exploitation des statistiques récentes fait ressortir la faiblesse de nos échanges avec les dix nouveaux membres (2,8% en valeur), la part majoritaire des exportations (70% des articles de déclaration), génératrices d'une moindre charge de travail que les importations (produits FEOGA exceptés), et la concentration de ces courants sur les circonscriptions douanières du Nord, de la Région parisienne, du Centre Est et de l'Est de la France.

« L'impact de l'élargissement est donc sans commune mesure avec les incidences que la douane a connues en 1993 lors du passage au GMI (grand marché intérieur). Compte tenu du volume et de la structure de nos échanges avec les dix pays adhérents, l'impact devrait donc être limité, d'autant plus que l'activité des services des opérations commerciales ne se réduit pas à la seule mission de dédouanement. Elle s'étend également à d'autres tâches, notamment fiscales, dont le périmètre s'est sensiblement étendu au cours de ces dernières années (réforme de la taxe à l'essieu, TGAp [taxe générale sur les activités polluantes], détaxations diverses de la TIPP), par définition insensibles à ces mouvements. »

*Source : DGDDI.*

---

(1) Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004, l'Union européenne compte dix nouveaux membres : Pologne, Hongrie, République tchèque, Lituanie, Estonie, Slovaquie, Slovénie et Lettonie, Chypre et Malte.

## 5.- L'INSEE

### *a) Le budget de 2005*

Les crédits demandés par l'INSEE s'élèvent à 344.588.594 euros, soit une progression de 3,19% par rapport à la LFI 2004.

Les principales mesures proposées sont les suivantes :

- les mesures acquises s'élèvent à 2.754.953 euros,
- les financements nécessaires aux créations de la cotisation au régime additionnel de la fonction publique et de la contribution destinée aux mesures en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (2.324.889 euros),
- une mesure nouvelle de 1.150.000 euros pour la mise en place du projet d'enquête européen « statistique sur les ressources et les conditions de vie des ménages »,
- la contribution à la rationalisation de la fonction achat au Minéfi (– 1.350.000 euros).

Dans le cadre du PLF 2005, l'INSEE prévoit de transférer la quasi-totalité de ses crédits du titre III et du titre IV sur le chapitre 39-07 « Programme Statistiques et études économiques », à titre de préfiguration de la loi organique relative aux lois de finances (341.755.665 euros). Cette préfiguration se traduit par le transfert de 239 emplois de l'agrégat « Administration générale et dotations communes » correspondant au SESSI.

### *b) Bilan d'activité 2003 ; perspectives pour 2004 et 2005*

L'année 2003 a été fortement marquée par l'achèvement des projets permettant les gains de productivité nécessaires pour réaliser le nouveau recensement de population (le recensement lui-même, SIRENE 3, l'indice des prix à la consommation, et les nouveaux outils de mise à disposition des informations produites par l'INSEE) et par la mise en œuvre opérationnelle de l'organisation nouvelle de l'INSEE désigné sous le vocable « INSEE 2004 ».

L'établissement du programme à moyen terme 2004-2008 du Conseil national de l'information statistique (CNIS) a été mené à bien.

La préparation de la première enquête de recensement se traduit

notamment par la mise en place et la formation d'équipes permanentes regroupant 180 personnes et 570 superviseurs au sein des directions régionales de l'INSEE, la formation de 8.000 coordonnateurs communaux et celle de 18.000 agents recenseurs recrutés par les communes.

Dans le domaine démographique, l'Institut a fourni dans l'urgence les données nécessaires aux missionnaires de l'Inserm chargés d'estimer la surmortalité liée à la canicule.

Parmi d'autres investigations dans le domaine social, l'INSEE a mené en 2003 des enquêtes sur la construction des identités ("Histoire de vie"), sur la santé et sur le patrimoine des ménages, sur la formation et sur les qualifications professionnelles. Depuis mi-2003, un indicateur mensuel d'emploi salarié basé sur les déclarations de mouvements de main d'oeuvre est publié en collaboration avec le ministère du travail et de l'emploi. Une nouvelle édition de Données sociales (2003-2004) a été publiée.

La mise à disposition externe des informations a franchi une nouvelle étape avec l'ouverture du service INSEE-Contact chargé d'orienter la demande, réparti sur trois sites (Paris, Rouen et Strasbourg).

L'année 2005 sera marquée par un programme d'enquêtes auprès des ménages comportant notamment le traitement des thèmes suivants : budget de famille, victimation, violence et santé.

### *c) Point sur le recensement rénové*

Le premier trimestre 2004 a été principalement marqué par la première collecte du nouveau recensement de population, qui s'est déroulée dans les délais prévus et sans difficulté majeure. Elle peut être considérée comme un succès puisque seules deux communes ont refusé de réaliser l'enquête. Elle concernait 7.154 communes de moins de 10.000 habitants et les 939 communes de 10.000 habitants ou plus.

Des progrès apparaissent possibles dès l'enquête de recensement de 2005, par exemple, en termes de procédure dans les communes de petite taille n'ayant qu'un seul district, ou quant aux moyens mis à la disposition des communes pour leur communication de proximité, ou encore dans les contenus de formation des personnes qui concourent à la préparation et à la réalisation des enquêtes de recensement.

Une évaluation dans la durée sera confiée à une instance *ad hoc* créée dans le cadre du Conseil national de l'information statistique (CNIS).

6.– La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

*a) Le budget de 2005*

Les crédits prévus s'élèvent à 198.725.819 euros, soit une progression de 0,56% par rapport à la loi de finances 2004.

Les mesures acquises concernent essentiellement le personnel (revalorisation 2004 de 0,68 million d'euros), la modification de la base des prestations familiales (0,03 million d'euros) ainsi que diverses mesures de non reconduction (- 0,40 million d'euros).

● Principales mesures nouvelles

Pour ce qui concerne le personnel : des transformations d'emploi, la suppression de 11 emplois (- 0,31 million d'euros) ; une économie sur la ligne souple de 1 million d'euros, la prime de performance (0,22 million d'euros), les mesures d'économie liées au C.F.A. (- 0,39 million d'euros) et les cotisations patronales (1,48 million d'euros).

Pour le fonctionnement, une mesure non reconductible de 0,45 million d'euros est inscrite sur les crédits de fonctionnement courant pour la poursuite du regroupement des structures infra-départementales.

La subvention du CREDOC, inscrite précédemment au budget des services généraux du Premier Ministre-Plan, est inscrite sur le budget 2005 de la DGCCRF pour un montant total de 1.018.084 euros.

Les autorisations de programme et les crédits de paiement demandés s'élèvent à 2,20 millions d'euros, en diminution respectivement de 13,73% et 10,20%.

*b) État des lieux des regroupements*

Jusqu'en 2003, la DGCCRF comptait 25 structures infra-départementales (seize secteurs et neuf antennes). Les secteurs comptent entre 3 et 16 agents, les antennes étant des structures de dimension plus modeste (un à trois agents), soit un total de 182 agents.

Fin 2002, le ministre a décidé de procéder à un regroupement d'ici 2005 de l'ensemble des agents au chef lieu de département concerné.

*c) Bilan d'activité*

Au cours de l'année 2003, les enquêteurs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ont visité 127.617 établissements, procédant à 749.192 actions de contrôles du respect des réglementations en matière de concurrence, de protection du consommateur, de qualité et de sécurité des produits et des services.

Pour le premier semestre 2004, 404.813 contrôles ont été effectués dans 75.556 établissements.

**VENTILATION DE CES VERIFICATIONS PAR GRANDE MISSION DE LA DGCCRF**

	Année 2003		1 <sup>er</sup> semestre 2003		1 <sup>er</sup> semestre 2004	
	Nombre de contrôles	Part en %	Nombre	Part en %	Nombre	Part en %
Concurrence, prix et actions économiques.....	67.132	9,0	33.432	10,4	43.622	10,8
Consommation.....	208.965	27,9	88.337	27,4	120.926	29,9
Qualité des produits et prestations de services .....	257.672	34,4	113.356	35,2	130.013	32,1
Sécurité des produits et prestations de services .....	215.423	28,8	87.008	27	110.252	27,2

**ACTIONS DE CONTROLES**

	2002	2003	Évolution en %
Nombre d'établissements visités .....	126.587	127.617	+ 0,8
Nombre d'actions de contrôles.....	772.980	749.192	- 3,1
Anomalies constatées donnant lieu à :			
– Rappel de réglementation .....	76.974	85.162	+ 10,6
– Procès verbaux transmis au parquet.....	18.891	24.353	+ 28,9
Taux d'anomalies .....	12,4%	14,6%	+ 17,7%

Les données chiffrées sur les activités de contrôles de la DGCCRF montrent une relative stabilité en volume. Toutefois, des efforts de ciblage des interventions conduisent à une augmentation très sensible du nombre d'anomalies constatées et ce aussi bien pour les manquements mineurs, qui font alors l'objet de simple rappel de réglementation, que pour les manquements plus graves, qui aboutissent à la transmission d'une procédure contentieuse aux parquets.

#### ACTIONS D'ACCUEIL DU PUBLIC

	2002	2003	Évolution en %
Consultations téléphoniques .....	220.000	210.000	- 4,5
Plaintes adressées aux unités déconcentrées.....	62.000	60.000	- 3,2
Personnes reçues par les unités déconcentrées.....	31.000	30.000	- 3,2

Les données chiffrées sur les actions d'accueil du public montrent une forte attente des consommateurs en matière d'information dans les domaines de compétence de la DGCCRF.

#### *d) Le Centre « Info Service Consommation »*

L'ouverture au printemps 2004 d'un numéro unique d'appel "Info Service Consommation" vise à améliorer l'efficacité et la qualité du service rendu au consommateur en matière de renseignement téléphonique.

Implanté à l'Ecole nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCRF) de Montpellier, le centre Info Service Consommation (ISC) fonctionne depuis le 1<sup>er</sup> mars 2004.

A terme, le numéro unique (0.820.202.203) a vocation à centraliser les quelque 300.000 appels annuels reçus par les unités de la direction.

Sept enquêteurs ont été recrutés dans les directions départementales, sur la base du volontariat et sur des postes à profil. Ils ont bénéficié d'une formation spécifique, en vue de professionnaliser cette nouvelle fonction. L'équipe de répondants est complétée par un agent issu du centre de documentation de l'ENCCRF, chargé de la supervision de l'activité.

En dehors de l'investissement de départ pour la mise en place (130.000 euros en 2004), ce nouveau dispositif, hors temps/agent, ne se traduit pas par un coût pour l'administration.

Il apparaît que l'activité du centre est stabilisée sur une moyenne de 900 appels quotidiens. On constate que 60% des demandes concernent des litiges d'ordre contractuel et qu'il convient de proposer une orientation pertinente des appelants. C'est le rôle d'assistance de la Direction générale.

Les demandes les plus nombreuses portent sur les secteurs suivants : le secteur automobile (biens et services), les prestations de

services, le secteur immobilier, le téléphone (fixe et mobile), la banque et les services financiers, les assurances, la vente à distance...

*e) Perspectives pour 2005*

Pour 2005, la DGCCRF poursuivra son action en matière de régulation des marchés et continuera de lutter contre les pratiques commerciales abusives ; elle continuera de surveiller les conditions d'application de l'accord du 17 juin 2004 entre producteurs et fournisseurs qui prévoit un engagement de baisse sensible des prix de produits de grande consommation.

En matière de protection des consommateurs, l'accent sera plus particulièrement mis sur la sécurité des produits et des services.

En termes de protection économique, des priorités seront données à la détection de nouvelles pratiques commerciales préjudiciables pour le consommateur s'exerçant notamment dans des secteurs d'activités nouveaux ou en forte progression comme le domaine de la consommation durable ou la vente sur internet.

*f) Le partenariat avec la Direction de la concurrence de l'Union européenne*

Conformément aux règles en vigueur sous l'empire du règlement (CE) n° 17/62 et prorogées avec le règlement (CE) n° 1/2003 relatif à l'application des règles communautaires de concurrence, une relation permanente dénommée "liaison constante" existe entre la DGCCRF et la DG Concurrence.

Elle se traduit notamment par l'envoi systématique d'une copie de toutes les pièces importantes produites dans le cadre des procédures contentieuses (notification de griefs, demandes de renseignements etc..). Par ailleurs, la DGCCRF participe de droit aux comités consultatifs sur les ententes et les positions dominantes ainsi qu'à ceux relatifs au contrôle des concentrations. Elle est consultée pour tout projet normatif (communication, règlement de la Commission) et participe à la plupart des nombreux groupes de travail horizontaux ou sectoriels mis en place par la Commission associant l'ensemble des autorités de concurrence membres du réseau européen (REC). Elle prête également assistance aux agents de la Commission, sur leur demande, lorsqu'ils interviennent dans les entreprises situées sur le territoire national. Elle entretient des contacts informels très fréquents avec les différentes unités de la DG Concurrence, en vue de la préparation des réunions susvisées ou sur tout sujet d'intérêt commun, envoie régulièrement des experts en détachement auprès de ces unités et

son directeur général, ses responsables ou ses experts sont invités à l'ensemble des nombreuses réunions formelles, conférences thématiques et ateliers internationaux qu'organise la Commission.

Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles règles de coopération, une première expérience de transfert de dossier est en cours. Grâce à la confiance mutuelle et à la coopération quotidienne très étroite qui caractérisent les relations entre les deux services, la DGCCRF représente donc probablement l'un des premiers partenaires de la DG Concurrence au sein de l'Union, avec le Conseil de la concurrence et les autorités de concurrence allemande (Bundeskartellamt) et britannique (OFT).

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

Le projet de budget de l'agrégat « administration générale et dotations communes » pour 2005 s'élève à 3.058.909.291 euros, soit une progression de 3,62% par rapport à la LFI 2004.

##### *a) Les crédits de personnel*

Les crédits de personnel progressent de 3,91%, notamment en raison de la participation aux charges de pensions inscrite sur l'agrégat « administration générale et dotations communes », qui augmentent de 5,36% :

– le solde des suppressions d'emplois s'établit à – 280 avant transferts,

– dix emplois sont créés pour les fonctions d'expertise et de contrôle de la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR),

– le solde négatif des transferts d'emplois, externes et internes, s'établit à 311. Deux transferts internes sont à signaler. Le premier aux termes duquel les emplois budgétaires (239) et les crédits de personnel associés (10,92 millions d'euros) du service des statistiques industrielles (SESSI) sont transférés sur l'agrégat 15 « INSEE » pour la préfiguration du programme « statistiques et études économiques », mis en œuvre dans le cadre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Le second, lié au nouvel ancrage des délégués régionaux au commerce et à l'artisanat et de leurs adjoints au sein des trésoreries de région, qui emporte le transfert au profit de l'agrégat 12 « Trésor public » de 43 emplois et des crédits de personnel associés (2,16 millions d'euros), jusqu'alors inscrits à l'agrégat 31 ;

– un rebasage des crédits indemnitaires de la direction générale des douanes et des droits indirects est effectué, conduisant au transfert du chapitre 31-94-12 de l'agrégat 31 vers le chapitre 31-94-61 de l'agrégat 14, de 3,75 millions d'euros, précédemment mis à disposition de la Douane en gestion par l'administration générale, de façon récurrente ;

– au titre de la NBI en faveur des personnels exerçant des fonctions de responsabilité supérieure, la provision ministérielle constituée en LFI 2003 et 2004 pour la mise en œuvre du dispositif sur l'agrégat 31, soit 1.516.729 euros, est répartie du chapitre 31-90-12 de l'administration générale vers les chapitres des différentes directions du Minéfi concernées.

*b) Les crédits de fonctionnement*

Le budget de fonctionnement de l'administration générale dans son ensemble (chapitre 34-98) est réduit de 6,29%, principalement en raison des économies liées à la réforme de la fonction achat (– 4,75 millions d'euros) et de la non reconduction de la dépense locative ODL (– 8,875 millions d'euros) :

– le budget informatique des services de l'administration générale (y compris le service des statistiques industrielles et la commission supérieure du service public) s'élève en 2005 à 27,64 millions d'euros hors CRIPH (dont 3,20 millions d'euros en AE/CP sur le chapitre 59-01).

– les crédits de fonctionnement courant du chapitre 34-98 sont abondés de 3 millions d'euros, dont 1 million d'euros à titre non reconductible, pour permettre notamment le financement de l'externalisation de certaines prestations (+ 1,2 million d'euros), la maintenance du nouvel immeuble de Montreuil (+ 0,7 million d'euros) et la prise à bail nécessaire au relogement des agents installés sur le site de Ségur (+1,1 million d'euros),

– le budget du service de la communication diminue de 1 million d'euros, pour tenir compte de la mise en œuvre de la réforme de la fonction communication.

Par ailleurs, une subvention d'équilibre destinée au budget annexe des Monnaies et Médailles est prévue en 2005 (soit 2,7 millions d'euros), qui explique l'augmentation du poste des subventions de fonctionnement (+ 72,78% en 2005, par rapport à 2004).

*c) Les crédits de modernisation*

Les crédits de modernisation inscrits sur le chapitre 37-92 « Modernisation du MINEFI » sont fixés à 38,97 millions d'euros. Cette évolution positive de 7,61 % par rapport à la LFI 2004, résulte notamment de l'augmentation des crédits nécessaires aux fonctions de support du projet Copernic (+ 2,40 millions d'euros).

Le chapitre 57-92 « Equipements informatiques » sera doté, en 2005, de 165,02 millions d'euros en autorisations de programme et de 158,88 millions d'euros en crédits de paiement.

*d) Les crédits sociaux*

Les moyens de fonctionnement consacrés à l'action sociale au sens large (chapitre 33-92, crédits de fonctionnement courant et d'investissement de la sous-direction de l'action sociale, vacations des médecins de prévention, crédits de la CRIPH) progressent de 0,91% (DO+DC) :

– les moyens de l'action sociale ouverts sur le chapitre 33-92 (hors crédits propres gérés directement par les directions) bénéficient d'une mesure nouvelle, après transferts, de 1.164.628 euros, soit 1,02%, en vue d'améliorer le dispositif des secours et des prêts sociaux et de prendre en compte la revalorisation des prestations interministérielles à réglementation commune.

– quatre emplois d'assistants de service social sont créés.

Par ailleurs, le budget d'hygiène et de sécurité du ministère est reconduit à hauteur de 19,03 millions d'euros (DO).

*e) Les crédits d'intervention*

Les crédits d'investissement s'élèvent à 10 millions d'euros en autorisation de programme et à 16,65 millions d'euros en crédits de paiement.

Les crédits d'équipement de l'administration centrale proprement dite s'élèvent à 10 millions d'euros en AP et à 10,72 millions d'euros en CP. Ils permettront notamment d'assurer les travaux, l'entretien et les aménagements sur les immeubles du parc ancien de Bercy, ainsi que la modernisation de l'ensemble du parc de l'administration centrale du Minéfi.

Un chapitre 59-01 « programme soutien des politiques économique, financière et industrielle » est créé en 2005 pour la mise en œuvre d'une expérimentation de la gestion en engagements et paiements (AE-CP) relative à des projets informatiques. A ce titre, un montant de 3,20 millions d'euros en AE et en CP a été transféré sur le nouveau chapitre 59-01, à partir des crédits informatiques du chapitre 34-98-12.

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

Situation au : 01/01/2003

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

Directions ou services	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	Conseil de la Concurrence	TOTAL GENERAL	
	ICF	CCM	CCTI	Contrôle d'état	IGIC	DPMA	DIRCOM	Budget	Trésor	Prévision	DGCP	DGI	DGDDI	INSEE	DGCCRFP	DGEIMP	DIGITIP	DAJ	DRÉE	DECAS	DRCA	DGSHR	DARPMI	Bureau CAB	HFD	CDE	Sec des Pensions	CCA			Total
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		43	21	12	8	39	831	1.879	551	1.281	182	8	45	2	66	7	2		45	11	19	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			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	12.680	105	12.785
% autres directions/ Effectifs Totaux	2%	4%		1%		2%	8%	4%	3%	19%	71%	97%	87%	98%	42%	4%	7%	1%	24%	4%	4%		36%	3%	25%	6%	1%	40%	2%	40%	
% autres ministères/ Effectifs Totaux				1%				4%								2%	2%	3%	3%	1%	4%	1%	1%		16%	4%		1%		1%	
% autres origines/ Effectifs Totaux				20%	3%	1%	2%	2%					1%			5%	2%	1%	0%	2%		41%	1%	24%	1%			2%		2%	
% total/ autres Effectifs Totaux	2%	8%	16%	22%	3%	2%	11%	6%	8%	19%	71%	97%	87%	98%	43%	11%	11%	5%	27%	6%	9%	42%	39%	27%	42%	10%	1%	43%	2%	42%	

(\*) Non compris les emplois de direction

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

L'année 2004 a été l'année de réelle mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Le Gouvernement a proposé, le 21 janvier 2004, son projet de présentation du budget de l'État selon les principes de regroupement des crédits en missions, programmes et actions, accompagné d'un dispositif de gestion par la performance.

### A.— RAPPEL DES PRINCIPES : AUTONOMISER ET RESPONSABILISER

Le Minéfi a élaboré, sous la responsabilité de son Secrétaire général, une nouvelle grille de ses missions et a identifié, pour les Services financiers, plusieurs programmes au sein des missions suivantes <sup>(1)</sup> :

- gestion et contrôle des finances publiques ;
- stratégie économique et pilotage des finances publiques ;
- développement et régulation économiques.

En 2004, le calendrier ministériel de la réforme a été mis en œuvre, en rassemblant l'ensemble des directions du ministère ainsi que les services déconcentrés. Afin d'éviter une structuration budgétaire comportant des programmes calqués sur les structures administratives existantes, la nouvelle structure budgétaire présente des programmes pluridirectionnels qui constituent, outre un cadre d'autorisation budgétaire, une unité de gestion opérationnelle permettant d'identifier la chaîne de responsabilité.

L'un des principaux objectifs de la loi organique est en effet de donner de l'autonomie aux gestionnaires en leur accordant une réelle capacité de pilotage, en contrepartie d'une responsabilisation accrue <sup>(2)</sup>. Le principe de responsabilisation nécessite donc que chaque responsable de programme maîtrise tous les moyens prévus pour atteindre ses résultats et exécuter la politique dont il a la charge. Il doit pour ce faire disposer de l'ensemble des crédits ouverts pour mener ses actions. Force est de constater cependant que sa marge de manœuvre reste faible puisque la gestion du personnel lui échappe grandement, les recrutements et affectations restant du ressort de l'administration centrale.

---

(1) Rapport n° 1110 sur le projet de loi de finances pour 2004, annexe n° 19. – *Économie, finances et industrie : Services financiers, Monnaies et Médailles*, par M. Carcenac, Rapporteur spécial, p. 38.

(2) Rapport d'information n° 1554 au nom de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances par MM. Bouvard, Migaud, de Courson et Brard, pp. 9 et sq.

## B.– LES EXPERIENCES MENEES : UNE AUTONOMIE ENCORE BIEN TIMIDE

### 1.– Méthode

Depuis 2001 <sup>(1)</sup>, le Minéfi procède à l'expérimentation des nouvelles règles budgétaires dans les services déconcentrés appartenant à des directions à réseau. En 2004, ces expérimentations, à large répartition géographique, concernent 11% des effectifs du personnel exerçant des métiers variés, et 7,4% des crédits de fonctionnement. Pour rappel, elles mettent à l'épreuve la règle de la fongibilité asymétrique, telle qu'elle résulte des II et III de l'article 7 de la loi organique <sup>(2)</sup> ; en effet, le but des programmes étant l'amélioration de l'efficacité de la gestion de l'administration avec possibilité de reporter 3% des crédits, les règles de la fongibilité asymétrique ont été expérimentées dans certains services dès le troisième trimestre de 2003. A titre d'exemple, la marge de manœuvre dégagée a été, pour la DGCCRF, la DGDDI, la DGCP et la DGI :

	DGCCRF	Douane	DGCP	DGI
Marge dégagée sur les crédits de personnel en % de la dotation initiale	290.000 € (3% des crédits de personnel des régions expérimentatrices) dégagés dans la région PACA et utilisés pour partie dans d'autres régions	4% pour chacune des deux directions régionales qui ont mis en jeu la fongibilité asymétrique	1,29% à 3,98% selon les trésoreries générales expérimentatrices	1,83% de l'ensemble des crédits de personnel concernés par les expérimentations

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

Les services précisent que « *la marge de manœuvre dégagée résulte parfois, pour une part significative, des jours de grève non payés (sic), ainsi que, dans un certain nombre de cas, d'une estimation trop peu précise du turn-over au moment de la fixation de la dotation initiale* ». Ils indiquent que ces crédits ont servi à l'amélioration des conditions de travail et de l'accueil de l'utilisateur.

Les relations entre les responsables de programme et les services chargés de les appliquer reposent sur le dialogue de gestion entre les services déconcentrés et l'administration centrale, qui met en regard les « performances » réalisées et l'allocation des moyens et donne lieu à l'élaboration d'un contrat de performances. Parallèlement à cette démarche se développe la gestion prévisionnelle des effectifs et compétences (GPEEC) au sein de la Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration.

(1) La Direction du Budget a signé, le 31 janvier 2001, un contrat d'objectifs et de moyens avec la Direction générale des impôts, dans le cadre de la réforme-modernisation.

(2) « II. – Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation. [...] »

« La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature. »

« III.- A l'exception des crédits de la dotation prévue au 2° du I, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère. »

LES EXPERIMENTATIONS EN 2004

	2003	2004
Les directions concernées	DGCP DGI DGDDI DGCCRF	DGCP DGI DGDDI DGCCRF INSEE DPMA (IGPDE)
Nombre de services concernés	15	40
Nombre d'agents concernés	6.099	19.444
Crédits de personnel (en millions d'euros)	201	681,40
Crédits de fonctionnement (en millions d'euros)	38,60	144,50
<b>Montant total des crédits (en millions d'euros)</b>	<b>239,60</b>	<b>825,90</b>

DGI	DGCP	DGDI	DGCCRF	INSEE	IGPDE
<b>PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES CONCERNÉES</b>					
Crédits de personnel Crédits de fonctionnement Crédits d'entretien immobilier	Crédits de personnel Crédits de fonctionnement Crédits d'entretien immobilier	Crédits de personnel Crédits de fonction- nement Remboursements divers	Crédits de personnel Crédits de fonction- nement Crédits d'entretien immobilier  <i>Les régions Aquitaine et Bourgogne n'expé- rimentent pas la fongibilité asymé- trique</i>	Crédits de personnel Crédits de fonction- nement Crédits d'entretien immobilier	Crédits de personnel Crédits de fonction- nement Crédits de dépenses locatives de l'immeuble de Vincennes
<b>MONTANTS DES CRÉDITS CONCERNÉS</b>					
Crédits de personnel					
248,1	299,2	82,6	26,2	17,3	8,1
Crédits de fonctionnement					
39,3	71,1	13,4	4,5	3,6	12,5
Total (budgets globalisés des services expérimentateurs)					
287,4	370,3	96	30,7	20,9	20,6
<b>Soit 825,9 millions d'euros</b>					

A l'issue de ces trois années, les expérimentations permettent de constater une évolution vers une responsabilisation accrue des gestionnaires, dans les limites qui sont les leurs, une meilleure adaptation des programmes stratégiques aux besoins locaux avec un suivi comptable plus réactif, et un renforcement du dialogue entre les différents acteurs. Les expérimentations ont été également l'occasion d'amorcer un nouveau dialogue social avec les organisations syndicales, si tant est qu'il leur incombe de réfléchir à l'organisation du ministère.

Enfin, les services constatent que les outils de suivi doivent être perfectionnés. Il apparaît également que les services déconcentrés ont quelques progrès à faire en matière d'utilisation de ressources. Pour y remédier, la direction

du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) a diffusé auprès des directions concernées un outil de requête élaboré à partir des fichiers de paye et des outils de programmation de la dépense pour mieux assurer le pilotage des crédits de personnel.

Pour 2005, quatre programmes du ministère concernant les Services financiers feront l'objet d'une expérimentation partielle ou totale.

**PROGRAMME : REGULATION ET SECURISATION DES ECHANGES DE BIENS ET SERVICES**

Directions expérimentatrices	DGCCRF (totalité des services déconcentrés) - DGDDI (23 circonscriptions régionales)
Périmètre de la préfiguration	Globalisation des crédits de personnel et de fonctionnement et expérimentation de la fongibilité asymétrique Expérimentation de BOP interrégionaux à la DGCCRF
Chapitres PLF 2005	Création de deux nouveaux chapitres : 39-01 : DGCCRF 39-02 : DGDDI

**PROGRAMME : GESTION FISCALE ET FINANCIERE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC**

Directions expérimentatrices	DGI (totalité des crédits) - DGCP (51 trésoreries générales) - DGDDI (23 circonscriptions régionales)
Périmètre de la préfiguration	Globalisation des crédits de personnel et de fonctionnement et expérimentation de la fongibilité asymétrique
Chapitres PLF 2005	Création de trois nouveaux chapitres : 39-03 : DGI 39-04 : DGCP 39-05 : DGDDI

**PROGRAMME : JURIDICTIONS FINANCIERES**

Direction expérimentatrice	Cour des comptes
Périmètre de la préfiguration	Globalisation des crédits de personnel et de fonctionnement de l'ensemble du programme
Chapitres PLF 2005	Création d'un nouveau chapitre : 39-06

**PROGRAMME : STATISTIQUES ET ETUDES ECONOMIQUES**

Direction expérimentatrice	INSEE
Périmètre de la préfiguration	Globalisation des crédits de personnel et de fonctionnement de l'ensemble du programme Expérimentation de BOP régionaux Mandat de gestion avec la DPMA pour les personnels de statut de centrale du SESSI
Chapitres PLF 2005	Création d'un nouveau chapitre : 39-07

Votre Rapporteur spécial se réjouit de l'entrée du Minéfi dans le processus de mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Ayant tiré des enseignements de l'échec de 1999-2000, les responsables ont intégré une véritable réflexion sur la méthode de conduite du changement en

adoptant une démarche participative et en prenant en considération le fait que la modernisation du ministère nécessite une information de qualité sur la manière dont vont être intégrées les transformations à opérer.

A l'issue d'une période de diagnostic permettant de répertorier précisément les activités des services et de formuler plusieurs propositions, les responsables ont engagé des expérimentations en adoptant une démarche contractuelle qui a permis, par la mise en œuvre de pédagogie, une sensibilisation progressive du personnel à ces nouvelles méthodes. Ils ont fait la preuve qu'ils comprennent le rôle central joué par l'individu dans la réalisation de la performance, en visant à mettre en valeur l'initiative individuelle, l'autonomie et la responsabilité. On a vu cependant que la responsabilisation tant désirée est encore loin d'être accomplie, notamment au niveau de l'encadrement qui ne peut réellement « *manager* », **d'autant que votre Rapporteur spécial manque d'information sur la façon dont est articulée, sur le terrain, la nécessité d'accorder le discours sur l'autonomie de gestion avec le comportement de contrôle dont les documents qui lui ont été soumis laissent présager qu'il sera tatillon et contraignant.**

**Votre Rapporteur spécial constate en outre un certain « suivisme » des dirigeants de la fonction publique par rapport aux critères et modalités de gestion du secteur privé : gagner en productivité en promouvant la culture du résultat, ce qui revient, concrètement et sans beaucoup d'imagination, à substituer des équipements techniques aux agents et à introduire certaines formes de concurrence, au risque d'entraîner une rupture des solidarités. L'organisation solidaire de la société n'est-elle pas étroitement liée au concept de service public ? Faut-il, comme cela semble le suggérer, déduire de la substitution du terme citoyen à celle d'utilisateur que l'on abandonne cet objectif ?**

#### C.— LES AVANT-PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES

L'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit d'accompagner les projets de loi de finances d'annexes explicatives sous la forme de projets annuels de performance (PAP), comportant notamment une description par programme des engagements du Gouvernement orientée vers une évaluation pluriannuelle de la performance. L'obligation pour l'État de rendre compte de ses performances relève du sixième alinéa du I de l'article 7 de la loi organique :

*« Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».*

Que signifie le concept de performance<sup>(1)</sup> ? « *Ce qui caractérise la performance pour qu'elle soit mesurable et utilisable, c'est qu'elle doit épouser les contours de l'exercice de responsabilité d'un acteur. Un acteur, c'est bien sûr le responsable du programme mais ce sont également toutes les équipes qui travaillent avec lui au sein du programme. C'est la performance des personnes, des équipes ou des structures, qui peuvent être de formes diverses, qui participent à la réalisation du programme [...]. La performance doit pouvoir, d'une certaine manière, se décliner le long des chaînes de responsabilité jusqu'aux acteurs de terrain, sinon il y a une coupure entre le haut et le bas, et la performance du haut ignore en quoi elle est réalisée par le bas, si la connaissance du chaînage fait défaut* »<sup>(2)</sup>.

En ce qui concerne les Services financiers, les programmes sont répartis au sein de trois missions :

- gestion et contrôle des finances publiques,
- stratégie économique et financière,
- développement et régulation économiques.

Le tableau ci-dessous donne la répartition des crédits par programme pour chaque mission :

Programmes	Titre 2		Titre 3		Titre 5		Titre 6		Total	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	6.254,1	6.317,4	1.407,6	1.461,7	302,0	309,0	109,1	112,2	80729	8.199,4
Juridictions financières	114,8	120,1	16,3	16,7	2,2	1,7	–	–	1133	138,5
Soutien des politiques économique, financière et industrielle	362,1	362,2	351,0	331,2	18,0	19,9	0,9	0,3	731,9	713,5
Stratégie économique et financière	92,3	91,4	159,7	164,4	100,0	65,0	–	–	3521	323,5
Statistiques et études	343,5	363,9	52,7	47,2	2,6	2,4	18,1	17,8	4169	431,2

(1) A l'origine ce terme désigne le résultat obtenu par un sportif à chacune de ses exhibitions en public ; empruntée au monde du sport, la notion de performance est donc étroitement liée à celle de compétitivité qui mêle les valeurs de concurrence et de compétition. Par extension, performance a signifié « exploit, succès ». S'intéresser aux performances revient donc à mesurer dans quelle mesure les programmes ont atteint les résultats qu'on en attend, dans quelle mesure les actions ont bien été exécutées, mais revient à exprimer en outre qu'on en attend le rendement maximal.

(2) Intervention de M. Pierre Luebeck, du Comité interministériel des programmes, au colloque « Performance publique » de l'École nationale d'administration le 22 juin 2004.

économiques										
Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	1.181,4	1.195,1	184,2	178,8	28,6	27,8	0,9	10,2	1385,0	1.411,9

Il apparaît que ces missions ne sont pas équilibrées, la première représente à elle seule les 9/10<sup>èmes</sup> de l'ensemble du Minéfi.

Afin d'en apprécier la pertinence, votre Rapporteur spécial a précisé en annexe, au sein de chaque action, les objectifs qui la concernent plus particulièrement.

Par ailleurs, certaines actions de ces programmes ne relèvent pas des Services financiers *stricto sensu*, et ne feront pas l'objet d'une étude approfondie dans le présent rapport.

#### 1.- La mission Gestion et contrôle des finances publiques <sup>(1)</sup>

Cette mission est composée de trois programmes.

*a) Le programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local pourrait être scindé*

- un programme gigantesque

Il est composé de huit actions <sup>(2)</sup> recensant les fonctions de réalisation de « *l'assiette, du recouvrement et du contrôle par les services de l'État des recettes de l'État, des collectivités locales, de paiement des dépenses publiques et de tenue des comptes publics* ». Ses principales finalités seraient de « *promouvoir le civisme fiscal, d'améliorer la qualité des services rendus aux usagers, aux partenaires de l'État et des collectivités locales, de renforcer la lutte contre les fraudes fiscales et de rendre les services au meilleur coût* ».

Le responsable de ce programme est le Secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Ce programme représente, en termes budgétaires, 91% des crédits et 95% des emplois de la mission. Dans un souci de ne pas modifier le réseau fiscal du Minéfi, il demeure encore fortement structuré autour de la traditionnelle répartition entre établissement de l'assiette (DGI) et recouvrement (DGCP), à l'exception des actions relatives à la fiscalité qui sont désormais regroupées en

(1) Les programmes Gestion des pensions et gestion des fonds déposés ne relèvent pas des Services financiers.

(2) Fiscalité des grandes entreprises ; fiscalité des petites et moyennes entreprises ; fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale ; fiscalité des marchandises et des moyens de transport ; gestion financière de l'État hors fiscalité ; gestion financière du secteur public local hors fiscalité ; soutien.

fonction des catégories d'usagers plutôt que des procédures internes de l'administration.

Les membres de la mission LOLF <sup>(1)</sup> ont posé la question de le scinder en deux, l'un destiné à la fiscalité, et l'autre à la gestion comptable. Cependant, ils ont été sensibles aux arguments avancés par le Minéfi qui fait état de l'accord des syndicats sur un programme unique, et du danger de constituer des programmes correspondant à des directions, en précisant toutefois que « *le programme n'a de légitimité que parce qu'il autorise la poursuite d'un processus de réforme* ».

- qui mène une action importante en faveur des collectivités

Par ailleurs, ce programme mentionne de façon très discrète son action en direction des collectivités locales. On comprend bien pourtant à la lecture de cette action qu'une structure particulière est ici visée, la Direction générale de la comptabilité publique dont on connaît le rôle important auprès des collectivités et du secteur public local.

En effet, alors que l'article 11 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 <sup>(2)</sup> définit les différentes missions du comptable dans les domaines budgétaires, de la gestion de trésorerie et comptable, la loi de décentralisation n° 82-213 du 2 mars 1982 a construit un équilibre délicat en ajoutant à ces missions traditionnelles la fonction conseil suite à la reconnaissance de la nécessité du maintien d'une présence et d'une expertise proche des petites collectivités.

Un arrêté du 16 décembre 1983 relatif à l'indemnité de conseil définit les « prestations de conseil et d'assistance en matière budgétaire, économique, financière et comptable » que les receveurs municipaux sont « autorisés » à fournir aux collectivités territoriales <sup>(3)</sup>. Si à l'origine cette fonction était essentiellement du domaine financier, elle s'est de plus en plus diversifiée, passant des niveaux traditionnels de l'exercice quotidien des fonctions régaliennes du receveur municipal, de l'expertise financière ; on a vu émerger un troisième niveau de conseil concernant la fonction d'aide à la mise en place des réformes

---

(1) *Rapport d'information n° 1554 au nom de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances par MM. Bouvard, Migaud, de Courson et Brard, p. 68.*

(2) « Les comptables publics sont seuls chargés :

« De la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont ils assurent la conservation ainsi que de l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir ;

« Du paiement des dépenses soit sur ordres émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, ainsi que de la suite à donner aux oppositions et autres significations ;

« De la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics ;

« Du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;

« De la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ;

« De la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent. »

(3) « L'établissement des documents budgétaires et comptables ; la gestion financière, l'analyse budgétaire, financière et de trésorerie ; la gestion économique et, en particulier, les actions en faveur du développement économique et à l'aide aux entreprises ; la mise en œuvre des réglementations économiques et financières ».

(mise en œuvre de la décentralisation, réforme comptable M 14, mise en place de l'euro, réforme du code des marchés publics, intercommunalité, etc.).

*« En définitive, le receveur municipal joue de plus en plus le rôle d'un « conseiller juridique de proximité », plus proche de l'élu et plus spécialisé dans les questions financières que le sous-préfet mais, en définitive, très complémentaire de celui-ci »* <sup>(1)</sup>.

L'importance de cette mission a d'ailleurs été reconnue puisqu'elle figure en première position du contrat pluriannuel de performance du Trésor public 2003-2005 (p. 5).

- la lutte contre la fraude n'est pas une action à part entière

Enfin, et contrairement au souci de votre Rapporteur spécial <sup>(2)</sup> et aux recommandations de la Mission LOLF <sup>(3)</sup>, la proposition de créer une action spécifique consacrée à la lutte contre la fraude n'a pas été retenue. Votre Rapporteur spécial le regrette vivement.

- Les huit actions du programme

Huit <sup>(4)</sup> objectifs <sup>(5)</sup> sont assignés à ce programme suivant ses trois finalités <sup>(1)</sup> fondamentales articulées autour de ses trois finalités, la promotion du civisme fiscal, la transparence des comptes publics et un service au meilleur coût et l'amélioration de la qualité des services rendus aux créanciers et partenaires :

D'ores et déjà, la distinction des quatre premières actions permet de connaître le coût de collecte de l'impôt :

- LFI 2004 : 13.204,364 millions d'euros ;
- PLF 2005 : 13.308,982 millions d'euros ;
- évolution : + 0,8 %.

Plusieurs remarques s'imposent en ce qui concerne les objectifs et les indicateurs.

---

(1) *La fonction de conseil des comptables publics aux collectivités locales*, Michel Le Clainche in *La Revue du Trésor*, n° 11, novembre 2002, pp. 675 et sq.

(2) *Rapport n° 1110 sur le projet de loi de finances pour 2004, annexe n° 19. – Économie, finances et industrie : Services financiers, Monnaies et Médailles*, par M. Carcenac, Rapporteur spécial, p. 67.

(3) *Rapport d'information n° 1554*, op. cité, p. 69.

(4) *L'objectif n° 9 assigné au programme Gestion des pensions ne correspond pas à une action des Services financiers.*

(5) *Le guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 préconise de recourir à trois catégories d'objectifs : les objectifs d'efficacité socio-économique répondant aux attentes du citoyen (impact de ce que fait l'administration), les objectifs de qualité de service intéressant l'utilisateur (externe, utilisateur d'un service publique, ou interne, service des programmes soutenus), et les objectifs d'efficience de la gestion intéressant le contribuable (p. 20).*

– L’objectif n° 1 (civisme fiscal) ne fait aucune mention relative à la population de référence, puisque la référence qui lui est associée est l’ensemble des foyers de particuliers répertoriés comme devant respecter l’obligation déclarative.

– Nombre d’indicateurs restent des indicateurs de moyens ou d’activité : c’est le cas par exemple de l’indicateur n° 3 de l’objectif « faciliter l’impôt » : « niveau de mise en œuvre effective des engagements du programme « Pour vous faciliter l’impôt », commun à la DGI et à la DGCP. Les précisions méthodologiques sont accompagnées de la liste des engagements qui ressemble fort à un inventaire d’activités dont les caractéristiques ne semblent pas clairement distinctes.

– Concernant la maîtrise du coût de gestion des administrations financières, la Direction des grandes entreprises n’est pas mentionnée, ce qui est regrettable. Est-ce dû à la catégorie particulière de ses usagers ?

– le contrôle fiscal : un point faible.

Votre Rapporteur spécial s’interroge enfin sur la pertinence des indicateurs retenus pour la réalisation de l’objectif n° 4 <sup>(1)</sup> (renforcement du recouvrement offensif et lutte contre les fraudes fiscales). L’indicateur n° 2 notamment – pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves – comprend « *au dénominateur le nombre des opérations de contrôle fiscal réalisées au cours d’une année et au numérateur les opérations dites à caractère répressif, c’est-à-dire ayant abouti à l’application d’un niveau élevé de sanctions exclusives de bonne foi* <sup>(2)</sup> et/ou ayant donné lieu à propositions de poursuites pénales ».

Aucun engagement n’est pris en termes de délai pour répondre à l’objectif de réagir très vite aux défaillances de paiement. Par ailleurs, il est considéré qu’une véritable chaîne qualité du contrôle fiscal passe par une réorientation des procédures vers la lutte contre la grande fraude, sans qu’une réelle définition en soit donnée.

De fait, votre Rapporteur spécial reprend à son compte les observations que la Cour des comptes <sup>(3)</sup> a formulées dans son rapport sur le bilan du contrat d’objectifs et de moyens de la direction générale des impôts 2000-2002 : « *si elle*

---

(1) Selon l’avant-projet de programme, l’objectif n° 4 « vise d’une part à réagir très vite aux défaillances de paiement, d’autre part, à détecter, puis sanctionner les comportements les plus frauduleux de ceux des usagers qui s’affranchissent délibérément du respect de leurs obligations fiscales, mettant en cause le bon fonctionnement de la concurrence. La recherche d’une véritable chaîne qualité du contrôle fiscal passe par une réorientation des procédures vers la lutte contre la grande fraude. Elle prend appui sur une meilleure professionnalisation des acteurs et sur un accroissement du niveau de recouvrement des droits étudiés ». (p. 21).

(2) Selon la Cour des comptes, « la mauvaise foi (pénalités de 40%) est établie chaque fois que le service est en mesure de prouver que l’intéressé a eu connaissance des faits et des situations motivant les redressements. Elle reflète des actes d’une gravité bien moindre que ceux qui peuvent faire l’objet de pénalités (80%) pour manœuvres frauduleuses et, *a fortiori*, que ceux qui peuvent recevoir une qualification pénale. », in Rapport sur le bilan du Contrat d’objectifs et de moyens de la direction générale des impôts 2000-2002.

(3) *Ibid.*, p. 42-43.

*ne conteste pas le principe d'une augmentation de la fréquence des contrôles avec l'importance de leur enjeu financier, [elle] estime également que l'indicateur de suivi régulier des dossiers à forts enjeux est insuffisant pour s'assurer de la couverture effective du tissu fiscal par les contrôles de la DGI. [...] La mise en avant des dossiers à forts enjeux s'est donc accompagnée d'une diminution du nombre des rappels d'impôt sur le revenu, reflétant un volume moindre de contrôles sur pièces. Cette évolution, cohérente avec les intentions affichées d'une plus grande sélectivité du contrôle fiscal, n'est pas critiquable en soi, dans la mesure où le contrôle d'un dossier à forts enjeux peut être plus complexe et donc plus long que celui d'un compte normal, mais elle doit pouvoir être maîtrisée. Pour cela, la DGI doit se donner les moyens de mesurer plus précisément les conséquences sur la couverture du tissu fiscal de la priorité donnée au contrôle des dossiers à forts enjeux. »*

*Annexe : Les huit actions du programme Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*

<p><b>Action : Fiscalité des grandes entreprises. – Direction des grandes entreprises</b></p> <p>– LFI 2004 (en milliers d'euros) : 53.465</p> <p>– PLF 2005 (en milliers d'euros) : 53.616</p> <p>– évolution : + 0,3%</p>	
<b>Finalités</b>	<p>Assurer l'assiette et le recouvrement au meilleur coût des principaux impôts d'État et impôts locaux</p> <p>Devenir l'interlocuteur fiscal unique de toutes les grandes entreprises (chiffre d'affaires &gt; 400 M€)</p> <p>S'assurer du respect par les entreprises de leurs obligations fiscales et de la sincérité de leurs déclarations</p>
<b>Moyens</b>	<p>Direction des grandes entreprises : 300 agents</p> <p>Programme COPERNIC</p> <p>Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) : 500 agents</p>
<b>Résultats attendus</b>	<p>S'adapter à l'utilisateur</p> <p>Garantir l'égalité des citoyens devant l'impôt</p>
Objectifs	Indicateurs d'évaluation
<ul style="list-style-type: none"> <li>• N° 1 : favoriser l'accomplissement volontaire de leurs démarches et obligations fiscales par les usagers (point de vue du citoyen) ;</li> <li>• N° 2 : faciliter l'impôt pour le citoyen (point de vue de l'utilisateur) ;</li> <li>• N° 3 : faciliter l'accès à l'administration grâce aux nouvelles technologies (du point de vue de l'utilisateur)</li> <li>• N° 4 : renforcer le recouvrement offensif et la lutte contre les fraudes fiscales (du point de vue du citoyen)</li> </ul>	<p>rt d'utilisateurs professionnels s'acquittant de leurs impôts dans le délai légal (taux de 2003 : 98,2%), dont le taux est déterminé par le rapport du montant total des paiements effectués dans les délais au créances brutes</p> <p>Au téléphone, une réponse précise à chacun des appels (produit du taux d'appels aboutis par la qualité des réponses des agents, mesuré par le biais d'appels mystères passés par un prestataire externe indépendant)</p> <p>Par écrit, une réponse rapide à chacun des courriers (moyenne du taux de réponses aux courriers postaux dans les 30 jours et aux courriers électroniques dans les 48 heures)</p> <p>rt des impôts professionnels acquittés par des utilisateurs ayant adhéré à une téléprocédure pour le règlement de leurs impôts d'État (% des recettes TVA acquittées par télépaiement ; en 2004 : 54,1%)</p> <p>ux net de recouvrement des impôts sur rôle déterminé par le rapport du total des recettes au total des prises en charge net des cotes en suspension légale de poursuites et en suspension administrative de poursuites</p> <p>urcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves exprimé par un taux déterminé par le rapport du nombre des opérations à caractère répressif au nombre des opérations de contrôle fiscal réalisées au cours d'une année</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• N° 5 : maîtriser les coûts de gestion des administrations financières (du point de vue du contribuable)</li> </ul>	<p>aucun indicateur n'est calculé sur l'activité de la DGE en ce qui concerne l'objectif n° 5 (maîtriser les coûts de gestion des administrations financières)</p>

<p><b>Action : Fiscalité des petites et moyennes entreprises. – Direction générale des impôts ; direction générale de la comptabilité publique (rapprochement des centres des recettes et des impôts)</b></p> <p>– LFI 2004 (en milliers d’euros) : 2.194.852</p> <p>– PLF 2005 (en milliers d’euros) : 2.199.614</p> <p>– évolution : + 0,2%</p>			
<b>Finalités</b>	<p>Assurer l’assiette et le recouvrement au meilleur coût des principaux impôts d’État et impôts locaux dus par les professionnels</p> <p>Devenir un service fiscal unique des professionnels</p> <p>S’assurer du respect par les entreprises de leurs obligations fiscales et de la sincérité de leurs déclarations</p> <p>Tenue du fichier immobilier</p>		
<b>Moyens</b>	<p>Rapprochement des centres des recettes et des impôts de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique</p> <p>Programme COPERNIC</p> <p>Plans interrégionaux de contrôle fiscal (PICF), assurés par dix directions de contrôle fiscal (DIRCOFI), des brigades départementales de vérifications et les inspections de contrôle et d’expertise des 107 directions des services fiscaux</p> <p>Conservations des hypothèques</p>		
<b>Résultats attendus</b>	<p>Procurer un service fiscal unifié compétent aux PME</p> <p>Développement des services en ligne</p> <p>Garantir l’égalité des citoyens devant l’impôt</p>		
<b>Objectifs</b>		<b>Indicateurs d’évaluation</b>	
<p>N° 1 : favoriser le l’accomplissement volontaire de leurs démarches et obligations fiscales par les usagers (du point de vue du citoyen) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• N° 2 : faciliter l’impôt pour le citoyen (du point de vue de l’usager) ;</li> <li>• N° 3 : faciliter l’accès à l’administration grâce aux nouvelles technologies (du point de vue de l’usager)</li> <li>• N° 4 : renforcer le recouvrement offensif et la lutte contre les fraudes fiscales (du point de vue du citoyen)</li> <li>• N° 5 : maîtriser les coûts de gestion des administrations financières (du point de vue du contribuable)</li> </ul>		<p>Part d’usagers professionnels s’acquittant de leurs impôts dans le délai légal (taux de 2003 : 98,2%), dont le taux est déterminé par le rapport du montant total des paiements effectués dans les délais au créances brutes</p> <p>Au téléphone, une réponse précise à chacun des appels (produit du taux d’appels aboutis par la qualité des réponses des agents, mesuré par le biais d’appels mystères passés par un prestataire externe indépendant)</p> <p>Par écrit, une réponse rapide à chacun des courriers (moyenne du taux de réponses aux courriers postaux dans les 30 jours et aux courriers électroniques dans les 48 heures)</p> <p>Niveau de mise en œuvre effective des engagements du programme « Pour vous faciliter l’impôt », commun à la DGI et à la DGCP</p> <p>Part des impôts professionnels acquittés par des usagers ayant adhéré à une téléprocédure pour le règlement de leurs impôts d’État (% des recettes TVA acquittées par télérèglement ; en 2004 : 54,1%)</p> <p>Taux net de recouvrement des impôts sur rôle déterminé par le rapport du total des recettes au total des prises en charge net des cotes en suspension légale de poursuites et en suspension administrative de poursuites</p> <p>Pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves exprimé par un taux déterminé par le rapport du nombre des opérations à caractère répressif au nombre des opérations de contrôle fiscal réalisées au cours d’une année</p> <p>Taux d’intervention sur les recettes (taux d’intervention de l’impôt ; 1,41% en 2003 DGI-DGCP) et taux d’intervention sur les dépenses</p> <p>Réalisation de gains de productivité</p>	

<p><b>Action : Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale. – Direction générale des impôts ; direction générale de la comptabilité publique</b></p> <p>– LFI 2004 (en milliers d’euros) : 2.884.137</p> <p>– PLF 2005 (en milliers d’euros) : 2.856.362</p> <p>– évolution : – 1%</p>	
<b>Finalités</b>	<p>Assurer l’assiette et le recouvrement au meilleur coût des principaux impôts d’État et impôts locaux dus par les particuliers</p> <p>Faire mieux accepter les contrôles et centrer l’activité de recouvrement sur les dossiers à « forts enjeux »</p> <p>Tenue et mise à jour du plan cadastral</p>
<b>Moyens</b>	<p>Expérimentation de regroupement des centres des impôts et des centres des impôts fonciers au sein de la DGI ; expérimentation d’une plate-forme d’accueil téléphonique des contribuables réglant leurs impôts par des modes automatisés</p> <p>Spécialisation des postes comptables en milieu urbain</p> <p>Transfert à la DGCP des actions d’information et de conseil auprès des collectivités locales</p> <p>Programme COPERNIC</p> <p>Direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF)</p>
<b>Résultats attendus</b>	<p>Respecter les engagements du programme « Pour vous faciliter l’impôt »</p> <p>Développement des services en ligne</p> <p>Garantir l’égalité des citoyens devant l’impôt</p>
<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs d’évaluation</b>
<p>N° 1 : favoriser l’accomplissement volontaire de leurs démarches et obligations fiscales par les usagers (du point de vue du citoyen) ;</p> <p>• N° 2 : faciliter l’impôt pour le citoyen (du point de vue de l’usager) ;</p> <p>• N° 3 : faciliter l’accès à l’administration grâce aux nouvelles technologies (du point de vue de l’usager)</p> <p>• N° 4 : renforcer le recouvrement offensif et la lutte contre les fraudes fiscales (du point de vue du citoyen)</p> <p>• N° 5 : maîtriser les coûts de gestion des administrations financières (du point de vue du contribuable)</p>	<p>Part d’usagers professionnels s’acquittant de leurs impôts dans le délai légal (taux de 2003 : 98,2%), dont le taux est déterminé par le rapport du montant total des paiements effectués dans les délais au créances brutes</p> <p>Au téléphone, une réponse précise à chacun des appels (produit du taux d’appels aboutis par la qualité des réponses des agents, mesuré par le biais d’appels mystères passés par un prestataire externe indépendant)</p> <p>Par écrit, une réponse rapide à chacun des courriers (moyenne du taux de réponses aux courriers postaux dans les 30 jours et aux courriers électroniques dans les 48 heures)</p> <p>Niveau de mise en œuvre effective des engagements du programme « Pour vous faciliter l’impôt », commun à la DGI et à la DGCP</p> <p>Part des impôts professionnels acquittés par des usagers ayant adhéré à une téléprocédure pour le règlement de leurs impôts d’État (% des recettes TVA acquittées par télérèglement ; en 2004 : 54,1%)</p> <p>Taux net de recouvrement des impôts sur rôle déterminé par le rapport du total des recettes au total des prises en charge net des cotes en suspension légale de poursuites et en suspension administrative de poursuites</p> <p>Pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves exprimé par un taux déterminé par le rapport du nombre des opérations à caractère répressif au nombre des opérations de contrôle fiscal réalisées au cours d’une année</p> <p>Taux d’intervention sur les recettes (taux d’intervention de l’impôt ; 1,41% en 2003 DGI-DGCP) et taux d’intervention sur les dépenses</p> <p>Réalisation de gains de productivité</p>

<p><b>Action : Fiscalité des marchandises et des moyens de transport. – Direction générale des douanes et droits indirects</b></p> <p>– LFI 2004 (en milliers d’euros) : 39.526</p> <p>– PLF 2005 (en milliers d’euros) : 45.709</p> <p>– évolution : + 15,6 %</p>	
<b>Finalités</b>	<p>Assurer le recouvrement au meilleur coût des droits et taxes perçus par la DGDDI pour le compte de l’État, de l’Union européenne et des collectivités territoriales</p> <p>Contrôler les mouvements des produits soumis à accises et de leur taxation (produits pétroliers, tabacs et alcools), les marchandises importées</p> <p>Recouvrement des droits de douanes et de la TVA à l’importation (29% des recettes recouvrées), de taxes diverses (8% des recettes recouvrées) et recouvrements liés à l’énergie (TIPP, 55% des recouvrements douaniers en 2003)</p>
<b>Moyens</b>	<p>Réseau comptable de 800 agents</p> <p>Système de dédouanement et de comptabilité informatisé (SOFI) relié à l’ensemble des unités comptables de la DGDDI</p>
<b>Résultats attendus</b>	<p>Mesures de simplification et de modernisation administrative</p> <p>Allègement des formalités et modernisation des procédures</p>
<b>Objectifs</b>	<p>Maîtriser les coûts de gestion des administrations financières (objectif n° 5)</p>
<b>Indicateurs d’évaluation</b>	<p>Taux d’intervention sur les recettes douanières (0,87% en 2003) déterminé par le rapport de l’ensemble des coûts budgétaires et non budgétaires des services douaniers au rendement des impôts gérés par l’administration douanière et taux d’intervention sur les dépenses</p> <p>Réalisation de gains de productivité</p>

<p><b>Action : Gestion financière de l'État hors fiscalité. – Direction générale de la comptabilité publique : réseau du Trésor public</b></p> <p>– LFI 2004 (en milliers d'euros) : 497.790</p> <p>– PLF 2005 (en milliers d'euros) : 517.077</p> <p>– évolution : + 1,04%</p>	
<b>Finalités</b>	<p>Recouvrer les recettes non fiscales (amendes et condamnations pécuniaires, produits divers du budget de l'État)</p> <p>Garantir la régularité des dépenses de l'État (pilotage des dépenses publiques, sécurité juridique de la chaîne des procédures)</p> <p>Produire des informations issues des systèmes budgétaires et comptables aux institutions concernées</p> <p>Mettre en place une fonction comptable renouvelée</p> <p>Assurer des missions d'expertise auprès des préfets et des entreprises</p> <p>Missions d'expertise immobilière</p>
<b>Moyens</b>	<p>Contrôle et paiement des dépenses exercé selon l'approche par les enjeux et par les risques (« contrôle hiérarchisé de la dépense » en fonction des risques identifiés par le comptable)</p> <p>Mise en place d'une nouvelle organisation du réseau comptable</p>
<b>Résultats attendus</b>	<p>Satisfaire l'exigence démocratique de transparence des comptes publics</p> <p>Assurer la qualité des comptes</p>
<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs d'évaluation</b>
<p>Améliorer la qualité de la fonction comptable (objectif n° 6)</p> <p>Réduire les délais de paiement des dépenses publiques (objectif n° 7)</p>	<p>Poids des soldes des comptes d'imputation provisoire de l'État dans le total des flux budgétaires de dépenses</p> <p>Pourcentage de comptes produits aux ordonnateurs du secteur local avant le 15 mars</p> <p>Délai moyen de paiement des dépenses par les comptables (inférieur à 15 jours)</p>

<b>Action : Gestion financière du secteur public local hors fiscalité. – Direction générale de la comptabilité publique : comptables du Trésor public</b> – LFI 2004 (en milliers d’euros) : 1.518.434 – PLF 2005 (en milliers d’euros) : 1.430.041 – évolution : – 6%	
<b>Finalités</b>	Tenue des comptes des collectivités locales et des établissements locaux Recouvrement de leurs recettes non fiscales et paiement de leurs dépenses Fonction comptable du secteur public local Prestation d’expertise et d’appui au secteur public local
<b>Moyens</b>	Trésoreries Refonte et unification des applications dédiées au secteur local (HELIOS) Services du Domaine (DGI)
<b>Résultats attendus</b>	Modernisation des processus d’encaissement, dématérialisation des échanges de données Rapidité du paiement
<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs d’évaluation</b>
Améliorer la qualité de la fonction comptable (objectif n° 6)	Pourcentage de comptes produits aux ordonnateurs du secteur local avant le 15 mars
Réduire les délais de paiement des dépenses publiques (objectif n° 7)	Délai moyen de paiement des dépenses par les comptables (inférieur à 15 jours)
Renforcer la qualité du service partenarial rendu aux collectivités locales (objectif n° 8)	Nombre de conventions de service comptable et financier signées (concerne 200 grandes collectivités) ; prévision pour 2004 : 20

<b>Action : Soutien</b> – LFI 2004 (en milliers d’euros) : 729.459 – PLF 2005 (en milliers d’euros) : 943.104 – évolution : + 29,3%
<p>« Sont ici identifiées les seules dépenses correspondant à des fonctions transversales qui participent indirectement à la mise en œuvre de l’ensemble des actions, qui manifestement ne peuvent pas a priori être réparties sur les coûts des actions et pour lesquelles il existe un intérêt de suivi globalisé. Il s’agit ainsi de certains crédits d’investissement, de frais de justice, de fonctions d’état-major, de pilotage, d’audits et de contrôles internes, de gestion des ressources humaines et de gestion des moyens, de fonctions logistiques... »</p> <p>« En outre, cette action comporte aussi le programme COPERNIC de refonte du système d’information de l’administration fiscale, commun à la DGI et la DGCP. »</p>

*b) Programme : Juridictions financières*

Tel qu’il résulte de la structuration de la mission, le programme des Juridictions financières, (responsable : le Premier Président de la Cour des comptes), semble se situer sous l’autorité du ministre de l’économie, des finances et de l’industrie, ce qui peut surprendre pour une mission visant au contrôle de régularité et de gestion des comptabilités publiques. D’ailleurs, le Premier président, au moment de sa prise de fonction <sup>(1)</sup>, a estimé que la Cour des comptes

(1) Les Echos, mardi 7 septembre 2004.

devrait prendre son indépendance vis-à-vis du ministère des finances, de l'économie et de l'industrie.

Si une telle évolution se confirmait, on pourrait alors concevoir deux possibilités :

– Créer une mission intitulée « Contrôle des finances publiques ».

Cette solution entraînerait, *de facto*, un changement d'intitulé de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » qui deviendrait alors « Gestion des finances publiques ».

La mission pourrait être monoprogramme, « Juridictions financières », ou comprendre deux programmes :

- Contrôle de régularité et de gestion, qui comporterait deux actions de contrôle (contrôle externe et indépendant des comptes et des systèmes d'information comptable ; contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion ainsi que du bon emploi des fonds publics ou assimilés) et une action de soutien (soutien aux activités de contrôle et de gestion des juridictions financières) ;
- Expertise économique et financière (assistance au Parlement et au Gouvernement ; contribution aux actions de coopération administrative décidées par le Gouvernement et aux programmes de coopération financés dans un cadre international).

– Intégrer les juridictions financières dans les Pouvoirs publics

Cette solution, séduisante *a priori*, compte tenu de l'importante mission des juridictions financières, soulève cependant un problème juridique, voire politique, qu'il convient de considérer avec attention.

Il semble difficile, en effet, d'intégrer les seules Juridictions financières dans la Mission Pouvoirs publics sans y insérer alors le Conseil d'État qui est le juge de cassation de la Cour des comptes, et, partant, la Cour de Cassation.

Ce faisant, se poserait alors la question de l'intégration de ces trois chambres au sein des Pouvoirs publics alors que la Constitution prévoit, en son titre VIII, l'existence d'une autorité judiciaire.

– Intégrer les Juridictions financières dans la Mission Justice.

Conséquence directe de ce qui précède, on pourrait envisager de constituer un programme « Juridictions financières » dans cette mission, qui comporterait les différentes actions mentionnées.

Il ne saurait être envisagé de créer, au sein du programme Justice administrative, une action juridictionnelle intitulée « Cour des comptes et

chambres territoriales des comptes », tant il importe que les juridictions financières constituent une unité budgétaire.

En tout état de cause, votre Rapporteur spécial considère que la présentation actuelle laisse cette question en suspens.

Par ailleurs, destinées à devenir en 2006 le certificateur des comptes de l'État et le contrôleur de la performance des politiques publiques, les juridictions financières se sont dotées d'indicateurs tout à fait pertinents.

*Annexe : Les actions du programme Juridictions financières*

<p><b>Actions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• contrôle externe et indépendant des comptes et des systèmes d'information comptable ; LFI 2004 : 28,146 M€ ; PLF 2005 : 30,625 M€ ; évolution : + 8,8%</li> <li>• contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion ainsi que du bon emploi des fonds publics ou assimilés ; LFI 2004 : 67,057 M€ ; PLF 2005 : 70,112 M€ ; évolution : + 4,6%</li> <li>• expertise économique et financière à la disposition des pouvoirs publics ; LFI 2004 : 14,063 M€ ; PLF 2005 : 14,712 M€ ; évolution : + 4,6%</li> <li>• soutien aux activités de contrôle et de gestion des juridictions financières ; LFI 2004 : 23,998 M€ ; PLF 2005 : 23,050 M€ ; évolution : - 4 %</li> <li>• Total juridictions financières : <ul style="list-style-type: none"> <li>– LFI 2004 (en milliers d'euros) : 133.265</li> <li>– PLF 2005 (en milliers d'euros) : 138.499</li> <li>– évolution : + 3,9%</li> </ul> </li> </ul>											
<b>Finalités</b>	<p>Participer à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La sécurité des fonds et du patrimoine publics,</li> <li>• La transparence et la qualité de la gestion publique</li> <li>• L'amélioration de l'efficacité de l'action publique</li> </ul> <p>Assister le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances</p>										
<b>Moyens</b>	<p>1851 agents (643 à la Cour des comptes ; 1207 dans les chambres régionales et territoriales des comptes) Crédits 2004 : 133.265 K€</p>										
<b>Résultats attendus</b>	<p>Contribuer à l'amélioration de la gestion publique Affirmer l'identité professionnelle des juridictions financières et garantir la qualité de leurs travaux Rendre l'institution plus transparente et plus compréhensible pour les contrôlés et le public Mieux intégrer l'action européenne et internationale</p>										
<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">Objectifs</th> <th style="width: 50%;">Indicateurs d'évaluation</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>N° 1 : contribuer au respect de la régularité et de la fiabilité de la gestion et des comptes publics (du point de vue du citoyen)</td> <td>Proportion des comptes jugés par rapport à l'ensemble des comptes déposés (nombre de rapports jugés dans l'année/ensemble des comptes déposés dans les juridictions financières)</td> </tr> <tr> <td>N° 2 : contribuer à la performance de la gestion publique (du point de vue du citoyen)</td> <td>Proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières (nombre de contrôles dans l'année/nombre d'entités relevant du champ de compétence des juridictions financières)  Entités financières contrôlées  Qualité du service rendu (enquête de satisfaction des commanditaires (Parlement, organismes internationaux, Europe)</td> </tr> <tr> <td>N° 3 : s'assurer que l'information des responsables nationaux et locaux ainsi que des citoyens sur la gestion et le fonctionnement des organismes publics est de qualité (du point de vue de l'utilisateur et du contribuable)</td> <td>Proportion de l'activité consacrée aux missions d'expertise (nombre de jours consacrés à des missions d'expertise dans l'année/nombre total de jours de travail)  Délais de traitements des actes de gestion (prise en charge financière d'un agent des juridictions financières, délais de règlement d'une facture, montant des intérêts moratoires)</td> </tr> <tr> <td>N° 4 : permettre aux juridictions de fonctionner dans les meilleures conditions (du point de vue du contribuable)</td> <td>Coûts de la fonction soutien : dépense de la fonction soutien/ensemble du budget des juridictions financières</td> </tr> </tbody> </table>		Objectifs	Indicateurs d'évaluation	N° 1 : contribuer au respect de la régularité et de la fiabilité de la gestion et des comptes publics (du point de vue du citoyen)	Proportion des comptes jugés par rapport à l'ensemble des comptes déposés (nombre de rapports jugés dans l'année/ensemble des comptes déposés dans les juridictions financières)	N° 2 : contribuer à la performance de la gestion publique (du point de vue du citoyen)	Proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières (nombre de contrôles dans l'année/nombre d'entités relevant du champ de compétence des juridictions financières)  Entités financières contrôlées  Qualité du service rendu (enquête de satisfaction des commanditaires (Parlement, organismes internationaux, Europe)	N° 3 : s'assurer que l'information des responsables nationaux et locaux ainsi que des citoyens sur la gestion et le fonctionnement des organismes publics est de qualité (du point de vue de l'utilisateur et du contribuable)	Proportion de l'activité consacrée aux missions d'expertise (nombre de jours consacrés à des missions d'expertise dans l'année/nombre total de jours de travail)  Délais de traitements des actes de gestion (prise en charge financière d'un agent des juridictions financières, délais de règlement d'une facture, montant des intérêts moratoires)	N° 4 : permettre aux juridictions de fonctionner dans les meilleures conditions (du point de vue du contribuable)	Coûts de la fonction soutien : dépense de la fonction soutien/ensemble du budget des juridictions financières
Objectifs	Indicateurs d'évaluation										
N° 1 : contribuer au respect de la régularité et de la fiabilité de la gestion et des comptes publics (du point de vue du citoyen)	Proportion des comptes jugés par rapport à l'ensemble des comptes déposés (nombre de rapports jugés dans l'année/ensemble des comptes déposés dans les juridictions financières)										
N° 2 : contribuer à la performance de la gestion publique (du point de vue du citoyen)	Proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières (nombre de contrôles dans l'année/nombre d'entités relevant du champ de compétence des juridictions financières)  Entités financières contrôlées  Qualité du service rendu (enquête de satisfaction des commanditaires (Parlement, organismes internationaux, Europe)										
N° 3 : s'assurer que l'information des responsables nationaux et locaux ainsi que des citoyens sur la gestion et le fonctionnement des organismes publics est de qualité (du point de vue de l'utilisateur et du contribuable)	Proportion de l'activité consacrée aux missions d'expertise (nombre de jours consacrés à des missions d'expertise dans l'année/nombre total de jours de travail)  Délais de traitements des actes de gestion (prise en charge financière d'un agent des juridictions financières, délais de règlement d'une facture, montant des intérêts moratoires)										
N° 4 : permettre aux juridictions de fonctionner dans les meilleures conditions (du point de vue du contribuable)	Coûts de la fonction soutien : dépense de la fonction soutien/ensemble du budget des juridictions financières										

*c) Programme Soutien des politiques économique, financière et industrielle*

Ce programme <sup>(1)</sup>, placé sous la responsabilité du directeur du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA), retrace le rôle du ministère dans les champs interministériels, ministériels et de l'administration centrale ; est doté de cinq finalités :

- développer et promouvoir l'unité ministérielle et la coordination entre les programmes,
- optimiser l'utilisation des compétences dans les domaines transversaux,
- assurer au bénéfice des agents et des services des prestations concourant à la bonne exécution des missions du ministère,
- assurer la sécurité juridique de l'activité de l'administration,
- éclairer les décideurs publics pour contribuer à une gestion publique rigoureuse et efficace.

Il s'est vu attribuer neuf objectifs.

Votre Rapporteur spécial constate que le Minéfi, qui se veut « le ministère de la performance administrative », n'applique pas, au niveau de l'administration centrale, une grande rigueur pour les critères de réalisation des objectifs. En effet, pour quasiment chaque indicateur, aucune réalisation sur les années écoulées n'est mentionnée, et il est précisé qu'il « *est en cours de construction ; les premières données relatives à l'année 2005 seront disponibles dans le PAP annexé au PLF 2007* ». En outre, objectifs et indicateurs sont essentiellement des objectifs indicateurs de moyens et d'activité.

Tel est le cas pour la médiation : un médiateur devrait, pour être réellement efficace, voir son activité diminuer en proportion des objectifs d'autres missions comme par exemple « Pour vous favoriser l'impôt » et des indicateurs qui lui sont associés (réception sur rendez-vous, pas de courrier sans suite, etc.). Attribuer un taux d'activité à la médiation revient donc à la pérenniser et, *de facto*, chercher à se rendre indispensable.

Quant à l'indicateur, « nombre de téléprocédures », il a un impact fort lointain, puisque l'avant-projet indique que « *cet indicateur supposera la création d'un système ministériel centralisé d'inventaire et de suivi des mises en œuvre de nouvelles téléprocédures. Les premières données relatives à l'année 2005 seront disponibles dans le PAP annexé au PLF 2007* ». Mais que font les services à compétence nationale chargés de l'informatique ?

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de l'indicateur retenu pour l'action pour l'action « Expertise, audit, évaluation et contrôle », qui

---

(1) Actions : État-major, médiation et support ; expertise, audit, évaluation et contrôle ; promotion de l'action du ministère ; GRH et autres politiques transversales ; contribution au respect du droit et à la sécurité juridique.

visé à mesurer le taux de satisfaction des commanditaires. Le meilleur indicateur n'est-il pas le nombre de commandes, signe que les commanditaires sont satisfaits des précédents travaux ?

Enfin, il est précisé que les indicateurs de l'objectif « maîtriser le coût des fonctions support » de l'action GRH et autres politiques transversales sont en cours de construction, du fait de leur rôle d'évaluation des deux principaux « leviers d'action identifiés : la globalisation des achats et le développement des téléprocédures ». Quoiqu'il en soit, ils constituent les seuls réels indicateurs d'efficacité, les autres s'assimilant plutôt à des indicateurs de moyens ou d'activité.

*Annexe : les cinq actions du programme  
Soutien des politiques économique, financière et industrielle*

<p><b>Action : État-major, médiation et support. – Secrétaire général, médiateur, DPMA (pour les fonctions d'appui des services centraux), service du haut fonctionnaire à la défense</b></p> <p>– LFI 2004 (en milliers d'euros) : 427.142</p> <p>– PLF 2005 (en milliers d'euros) : 409.983</p> <p>– évolution : – 4%</p>	
<b>Finalités</b>	<p>Développer et promouvoir l'unité ministérielle et la coordination entre les programmes</p> <p>Optimiser l'utilisation des compétences dans les domaines transversaux</p>
<b>Moyens</b>	3.526 personnes (1 <sup>er</sup> janvier 2004)
<b>Résultats attendus</b>	<p>Améliorer la qualité de la dépense dans les domaines transversaux</p> <p>Optimiser le coût de gestion des fonctions support</p>
<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs d'évaluation</b>
<p>Faire du Minéfi le ministère de la performance administrative (objectif n° 1)</p> <p>Améliorer les suites données aux recommandations du Médiateur (objectif n° 2)</p> <p>Favoriser les échanges et la mutualisation des pratiques et renforcer les compétences sur les fonctions transversales (objectif n° 6)</p> <p>Maîtriser le coût des fonctions support (objectif n° 8)</p>	<p>Taux de réalisation du programme ministériel de réformes « Bercy ensemble », en cours de construction</p> <p>Taux de recommandations suivies d'effet pour les usagers évalué par le rapport du nombre de recommandations ayant reçu une suite totalement ou partiellement favorable au nombre total de recommandations formulées au cours de l'année N</p> <p>Taux de recommandations suivies d'effets pour l'administration (nombre de propositions de réformes suivies d'effet de la part des services au cours de l'année N/nombre total des propositions formulées dans le rapport public du médiateur de l'année N-1)</p> <p>Nombre de sessions de formations interdirectionnelles/nombre de sessions de formations</p> <p>Nombre de stagiaires du Minéfi formés aux matières transversales/nombre total de stagiaires (hors préparation aux concours et qualifications informatiques)</p> <p>Economies réalisées par la globalisation des achats/total des dépenses de fonctionnement</p> <p>Dépense de fonctionnement du plateau technique de base par agent</p> <p>Nombre de personnes affectées aux fonctions support/effectif total</p> <p>Nombre de téléprocédures</p>

<p><b>Action : Expertise, audit, évaluation et contrôle. – Inspection générale des finances, Contrôle d'État (CODET), Inspection générale de l'industrie et du commerce (IGIC), Conseil général des mines et conseil général des technologies de l'information (CGTI)</b></p> <p>– LFI 2004 (en milliers d'euros) : 42.338</p> <p>– PLF 2005 (en milliers d'euros) : 41.692</p> <p>– évolution : – 1,5%</p>	
<b>Finalité</b>	Éclairer les décideurs publics pour contribuer à une gestion publique rigoureuse et efficace
<b>Moyens</b>	470 personnes (1 <sup>er</sup> janvier 2004)
<b>Résultats attendus</b>	Liste des activités de chaque inspection
<b>Objectifs</b>	Améliorer la satisfaction des commanditaires directs (objectif n° 9)
<b>Indicateurs d'évaluation</b>	Taux de satisfaction des commanditaires des missions d'inspection et de contrôle (déterminé au moyen d'un dispositif basé sur un questionnaire adressé à l'ensemble des commanditaires d'une mission, la satisfaction étant mesurée sur le respect des délais, la qualité du dialogue et la qualité des travaux)

<p><b>Action : Promotion de l'action du ministère. – Service de la communication</b></p> <p>– LFI 2004 (en milliers d'euros) : 25.031</p> <p>– PLF 2005 (en milliers d'euros) : 22.772</p> <p>– évolution : – 9,1%</p>	
<b>Finalité</b>	Optimiser la communication ministérielle Favoriser l'adhésion des publics aux politiques ministérielles (destinée à différents publics, y compris les agents du ministère)
<b>Moyens</b>	157 personnes (1 <sup>er</sup> janvier 2004) Campagnes média Relations publiques (colloques, salons, etc.) Action éditoriale Opérations presse Conception et animation des sites Internet et intranet du ministère
<b>Résultats attendus</b>	Propositions au ministère sur les orientations stratégiques de communication, sur les outils d'aide à la décision et des prestations d'aide à la communication Promotion des politiques économique, financière et industrielle, Diffusion aux agents d'une identité ministérielle commune Promotion des missions du ministère (communication institutionnelle)
<b>Objectifs</b>	Renforcer l'impact des actions de communication (objectif n° 3)
<b>Indicateurs d'évaluation</b>	Notoriété des actions du Minéfi auprès du grand public (enquête), déterminé par la moyenne des taux de réponses positives à plusieurs rubriques d'une question ; sondage public tous les six mois par un institut d'études Connaissance des évolutions du Minéfi par ses agents (sondage tous les six mois par un institut d'études) déterminée par la moyenne des réponses « bien » et « assez bien » à une question du type « connaissez-vous... ? »

<p><b>Action : GRH et autres politiques transversales. – DPMA</b></p> <p>– LFI 2004 (en milliers d’euros) : 220.560</p> <p>– PLF 2005 (en milliers d’euros) : 222.523</p> <p>– évolution : + 0,8%</p>	
<b>Finalités</b>	<p>Optimisation des ressources humaines</p> <p>Adaptation du ministère à la modernisation et à la démarche qualité</p> <p>Simplification grâce aux technologies de l’information des procédures et des relations avec les autres partenaires</p> <p>Intégration sociale</p> <p>Hygiène, sécurité et prévention médicales</p> <p>Développement et promotion de la gestion par les résultats</p> <p>Coordination du parc immobilier</p>
<b>Moyens</b>	<p>73 personnes (1<sup>er</sup> janvier 2004)</p> <p>Simplification des statuts</p> <p>Système d’information des ressources humaines et outils de GPEEC</p>
<b>Résultats attendus</b>	<p>Amélioration du dialogue social</p> <p>Amélioration de la performance et renforcement de la qualité de service</p> <p>Sécurité et santé des personnels répartis dans les 7.500 sites du ministère</p>
<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs d’évaluation</b>
Mettre en œuvre une gestion personnalisée des ressources humaines (objectif n° 5)	Nombre d’entretien-notation réalisés/effectif total
	Pourcentage d’agents du Minéfi ayant suivi au moins une formation au cours des trois dernières années
Favoriser les échanges et la mutualisation des pratiques et renforcer les compétences sur les fonctions transversales (objectif n° 6)	Nombre de sessions de formations interdirectionnelles/nombre de sessions de formations
	Nombre de stagiaires du Minéfi formés aux matières transversales/nombre total de stagiaires (hors préparation aux concours et qualifications informatiques)
Développer l’accès des agents du Minéfi à une solution de restauration collective (objectif n° 7)	Nombre de agents du Minéfi ayant accès à une solution de restauration collective (alimenté par l’observatoire de la restauration)
Maîtriser le coût des fonctions support (objectif n° 8)	
	Économies réalisées par la globalisation des achats/total des dépenses de fonctionnement Dépenses de fonctionnement du plateau technique de base par agent Nombre de personnes affectées aux fonctions support/effectif total Nombre de téléprocédures

<p><b>Action : Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique. – Direction des affaires juridiques (DAJ)</b></p> <p>– LFI 2004 (en milliers d’euros) : 16.894</p> <p>– PLF 2005 (en milliers d’euros) : 16.655</p> <p>– évolution : – 1,5%</p>	
<b>Finalité</b>	<p>Faciliter l’achat public</p> <p>Sécuriser juridiquement l’activité de l’administration</p> <p>Défendre les intérêts de l’État devant les juridictions</p>
<b>Moyens</b>	216 personnes (1 <sup>er</sup> janvier 2004)
<b>Résultats attendus</b>	Liste des activités de la direction des affaires juridiques
<b>Objectifs</b>	Simplifier les procédures d’achat public et favoriser le dialogue entre les acteurs de la commande publique
<b>Indicateurs d’évaluation</b>	<p>Évolution du nombre de demandes de conseil adressées à la DAJ par courrier, télécopie, courriel, saisines sur le site Internet marchés publics</p> <p>Évolution du nombre de saisines des comités régionaux de règlement amiable des litiges liés aux marchés publics</p>

## 2.– La mission Stratégie économique et pilotage des finances publiques

### a) Programme : Stratégie économique et financière <sup>(1)</sup>

Le responsable de ce programme est le directeur de la prévision et de l'analyse économique.

Sept objectifs sont attribués au programme dans sa totalité, parmi lesquels cinq concernent les Services financiers.

<b>Action : Études, prévisions et analyses préparant la décision publique. – Direction de la prévision et de l'analyse économique</b>	
– LFI 2004 (en milliers d'euros) : 11.445	
– PLF 2005 (en milliers d'euros) : 11.182	
– évolution : – 2,3%	
<b>Finalités</b>	Définition et mise en œuvre de la politique économique nationale Pilotage des finances publiques et du budget de l'État Promotion des intérêts de la France
<b>Moyens</b>	Direction de la prévision et de l'analyse économique ; Développement d'outils économétriques d'analyse de la conjoncture ;
<b>Résultats attendus</b>	Conseils et analyses sur les meilleures politiques propres à assurer la croissance
<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs d'évaluation</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales (objectif n° 1)</li> </ul>	Écart entre les prévisions du rapport économique social et financier (RESF) et celles des instituts de conjoncture, et avec les résultats  Écart entre prévisions de recettes fiscales et réalisations

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence des deux indicateurs retenus, notamment en ce qui concerne la comparaison des prévisions du RESF et celles des instituts de conjoncture. Qu'est-il prévu lorsque ces trois données diffèrent sensiblement ? Par ailleurs, les conséquences ne sont pas les mêmes en cas de prévision pessimiste ou de prévision optimiste. Si les prévisions du RESF s'avéraient différentes de celles de la Direction de la Prévision et de l'analyse économique, cela signifierait-il que cette dernière n'a pas atteint ses objectifs ?

(1) Actions : Études, prévisions et analyses préparant la décision publique ; élaboration de la législation fiscale ; politique des finances publiques et réforme budgétaire.

<b>Action : Élaboration législation fiscale. – Direction de la législation fiscale</b> – LFI 2004 (en milliers d’euros) : 11.706 – PLF 2005 (en milliers d’euros) : 12.090 – évolution : + 3,3%	
<b>Finalités</b>	Aide à la définition de la politique fiscale ; conception et rédaction des normes fiscales Information des parlementaires, des contribuables et des services territoriaux de la direction générale des impôts
<b>Moyens</b>	Direction de la Législation fiscale Développement d’outils économétriques d’analyse de la conjoncture
<b>Résultats attendus</b>	Le fascicule énumère l’activité de la DLF pour l’année 2003.
<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs d’évaluation</b>
Garantir la qualité de la norme fiscale (objectif n° 2)	Délai de codification et de production des textes d’application Qualité de l’expertise juridique
Assurer un bon niveau de réponse aux demandes formulées par les parlementaires (objectif n° 3)	Taux de satisfaction calculé à la suite d’une enquête auprès des parlementaires ; délai moyen de réponse aux questions écrites des parlementaires.

D’une manière générale, tout indicateur visant à réduire un délai semble pertinent et facilement mesurable. Il convient cependant de veiller à ne pas réduire inconsidérément les délais, en prenant en compte l’importance de la réflexion pour élaborer des textes cohérents et accessibles aux utilisateurs. Dans ce cas, la réduction des délais irait à l’encontre de la recherche de qualité.

<p><b>Action : Politique des finances publiques et réforme budgétaire. – Direction du budget et Direction de la réforme budgétaire</b></p> <p>– LFI 2004 (en milliers d’euros) : 137.732</p> <p>– PLF 2005 (en milliers d’euros) : 105.232</p> <p>– évolution : – 25,6%</p>	
<b>Finalités</b>	<p>Stratégie relative à la politique budgétaire et à l’évolution des finances publiques</p> <p>Préparation du budget et mise en œuvre de la loi de finances</p> <p>mise en œuvre de la nouvelle structuration du budget, aux nouvelles normes comptables</p> <p>Respect des délais constitutionnels et recherche de la meilleure efficacité de la dépense publique</p>
<b>Moyens</b>	<p>Direction du budget</p> <p>Direction de la réforme budgétaire ; Comité de pilotage de la réforme systèmes d’information budgétaires, financiers et comptables de l’État</p>
<b>Résultats attendus</b>	<p>Pouvoir en permanence rendre compte au Gouvernement de la situation budgétaire ; proposer les mesures aptes à maîtriser la trajectoire des finances publiques</p>
<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs d’évaluation</b>
<p>Assurer la qualité de l’analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales (objectif n° 1)</p> <p>Assurer un bon niveau de réponse aux demandes formulées par les parlementaires (objectif n° 3)</p> <p>Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire (objectif n° 6)</p>	<p>Écart et fiabilité des prévisions</p> <p>Taux de satisfaction calculé à la suite d’une enquête auprès des parlementaires ; délai moyen de réponse aux questions écrites des parlementaires.</p> <p>Degré de diffusion de la réforme budgétaire auprès des agents de l’État (pourcentage élaboré après enquête auprès des agents)</p> <p>Respect des étapes de mise en œuvre de la LOLF</p>

Cette action n’appelle pas de commentaire particulier, si ce n’est que la notion de performance ne semble guère pouvoir lui être appliquée. De fait, les finalités et les résultats relèvent de la tautologie.

Corollaire de la globalisation des crédits et de l’identification des objectifs, la responsabilisation du gestionnaire, l’une des principales innovations de la loi organique, ne paraît pas pouvoir être déterminée de façon objective, tant la non réalisation des objectifs relèverait de la faute en ce qui concerne des tâches qui n’auraient pas été accomplies, la réalisation des actions de ce programme relevant *in fine* de la responsabilité politique.

*b) Programme : Statistiques et études économiques*

Actions <sup>(1)</sup> : infrastructure statistique ; information démographique et sociale ; formation. Cinq objectifs lui sont attribués.

(1) L’action Information sur les entreprises et synthèses économiques ne relève pas des Services financiers.

Le responsable de ce programme est le directeur général de l'INSEE <sup>(1)</sup>

Comme il est indiqué dans l'avant-projet, les objectifs visent la qualité du service rendu pour les quatre premiers, le cinquième concerne l'efficacité de la gestion. Si les objectifs n'appellent pas de commentaire particulier, votre Rapporteur spécial reste réservé sur l'indicateur « part des études consacrées à des problématiques prioritaires », malgré les précisions méthodologiques qui lui sont apportées <sup>(2)</sup>, qui s'apparente plutôt à un objectif indicateur d'activité.

---

(1) *Le chef du Service des études et des statistiques industrielles (SESSI) est associé aux décisions de gestion qui le concernent au sein du programme.*

(2) « La situation de l'industrie française fait l'objet d'un rapport annuel de la commission permanente de concertation pour l'industrie (CPCI), instance qui réunit les pouvoirs publics et les organisations professionnelles représentatives de l'industrie. Dans ce rapport, la CPCI souligne les situations ou les évolutions qui lui paraissent caractéristiques et sur lequel doit se focaliser l'analyse. Il résulte de ces travaux la définition de quatre domaines d'étude prioritaires et d'un volume d'études souhaité ; l'indicateur mesure le pourcentage d'atteinte de cet objectif. » (p.34).

<b>Action : Infrastructure statistique. – Institut national de la statistique et des études économiques</b> – LFI 2004 (en milliers d’euros) : 188.081 – PLF 2005 (en milliers d’euros) : 192.590 – évolution : + 2,4%	
<b>Finalités</b>	Comptabilité nationale et indice des prix à la consommation Registre des personnes physiques et des entreprises (SIRENE) Fichier électoral Recensement annuel de la population Mise à disposition de l’information auprès de tous les publics
<b>Moyens</b>	42 % de l’effectif et 45 % du budget du programme
<b>Résultats attendus</b>	Description des composantes de l’action
<b>Objectifs</b>	
<b>Indicateurs d’évaluation</b>	
Respect des engagements européens en matière de délais de publication des données macroéconomiques (objectif n° 1)	Délai de publication des résultats macroéconomiques et ceux prévus par les engagements européens
Qualité du service rendu aux utilisateurs, dont les collectivités territoriales, en matière de données démographiques (objectif n° 2)	Pourcentage de communes ayant bénéficié d’une estimation de population de qualité suffisante pour permettre sa publication (à raison de + 20% par an)
Qualité du service rendu par l’INSEE en matière d’immatriculation des entreprises nouvellement créées (objectif n° 3)	Taux de rotation des stocks d’entreprises
Pertinence des champs couverts par les analyses économiques sectorielles ; qualité des informations fournies et respect des délais de publication (objectif n° 4)	Écart entre les délais de fourniture des résultats sectoriels et ceux prévus dans les engagements européens de la France ; part des études consacrées à des problématiques prioritaires
Recherche d’efficacité de la gestion conduite par l’INSEE à l’occasion de la réalisation des enquêtes menées auprès des ménages (objectif n° 5)	Variation du ratio : volume de l’information collectée/coût direct global des enquêtes

<b>Action : Information démographique et sociale. – Institut national de la statistique et des études économiques</b> – LFI 2004 (en milliers d’euros) : 110.767 – PLF 2005 (en milliers d’euros) : 114.342 – évolution : + 3,2%	
<b>Finalités</b>	Recueil des statistiques dans le domaine démographique (hors recensement) Enquêtes et traitements de données administratives relatifs à l’emploi et aux revenus Enquêtes et études sur les ménages (pour la détermination des politiques publiques en matière sociale et les travaux à visée sociologique)
<b>Moyens</b>	27 % de l’effectif et 26% du budget du programme
<b>Résultats attendus</b>	Description des composantes de l’action
<b>Objectifs</b>	
<b>Indicateurs d’évaluation</b>	
Maintenir le niveau de qualité des enquêtes auprès des ménages pour un coût maîtrisé (objectif n° 5).	Variation du ratio : volume de l’information collectée/coût direct global des enquêtes.

<b>Action : Formation. – Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES)</b>	
– LFI 2004 (en milliers d'euros) :	18.870
– PLF 2005 (en milliers d'euros) :	19.084
– évolution : + 1,1%	
<b>Finalités</b>	Formation continue de statisticiens-économistes pour les administrations et les entreprises
<b>Moyens</b>	4% de l'effectif et 5% du budget du programme
<b>Résultats attendus</b>	Diffusion et développement des connaissances dans les domaines de la statistique, de l'économie, de la finance, de la sociologie quantitative et du traitement de l'information.
<b>Objectifs</b>	néant
<b>Indicateurs d'évaluation</b>	néant

### 3.– Le programme <sup>(1)</sup> Régulation et sécurisation des échanges de biens et services relève des Services financiers

Ce programme est placé sous la responsabilité du Secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ses finalités visent à garantir la concurrence entre acteurs économiques et à protéger les consommateurs. Les crédits demandés pour 2005 s'élèvent à 1.411.865.445 €, en progression de 1,2% par rapport à la loi de finances initiale 2004.

Il est composé de neuf actions, parmi lesquelles relèvent des Services financiers :

- la Régulation concurrentielle des marchés,
- la Protection économique du consommateur,
- la Maîtrise et régulation des flux de marchandises,
- la Protection de l'espace national et européen,
- la Sécurité du consommateur,
- la Mise en œuvre du droit de la concurrence,
- le Soutien.

---

(1) Ce programme, le seul relevant des services financiers, fait partie de la Mission Développement et régulation économiques qui comprend en outre les programmes Développement des entreprises, Contrôle et prévention des risques technologiques et Développement et passifs financiers miniers.

Le programme comporte neuf objectifs : cinq objectifs d'efficacité socio-économique (n<sup>os</sup> 1 à 5), trois objectifs de qualité du service rendu, c'est-à-dire du point de vue de l'utilisateur (n<sup>os</sup> 6 et 7) et deux objectifs d'efficacité (n<sup>os</sup> 8 et 9) (point de vue du contribuable).

*Annexe : les sept actions du programme Régulation et sécurisation des échanges de biens et services relevant des Services financiers*

<b>Action : Régulation concurrentielle des marchés. – DGCCRF</b>	
– LFI 2004 (en milliers d'euros) : 65.146	
– PLF 2005 (en milliers d'euros) : 50.344	
– évolution : – 23%	
<b>Finalité</b>	Déterminer et faire respecter les règles de concurrence
<b>Moyens</b>	20% des effectifs de la DGCCRF Services spécialisés en administration centrale et sur le territoire : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une direction nationale d'enquête</li> <li>• 8 brigades inter-régionales d'enquêtes</li> <li>• 100 directions départementales</li> </ul>
<b>Résultats attendus</b>	Lutte contre les pratiques anticoncurrentielles Contrôle des concentrations d'entreprise Lutte contre les pratiques restrictives de concurrence entre entreprises ou professionnels Participation au contrôle du respect des règles de concurrence concernant les marchés publics
<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs d'évaluation</b>
améliorer la lutte contre les pratiques anti-concurrentielles (ententes et abus de position dominante), objectif n° 3	Taux de suite opérationnelle des indices transmis aux services spécialisés (51% en 2003)
forcer la présence des agents sur le terrain (objectif n° 8)	Nombre d'indices de pratiques anti-concurrentielles dans un secteur défini/nombre total d'indices recueillis (comparé à la part de ce secteur dans le PIB) Temps consacré aux enquêtes rapporté au temps total travaillé (réalisation 2003 : 70,6%)

<p><b>Action : Protection économique du consommateur. – DGCCRF</b></p> <p>– LFI 2004 (en milliers d’euros) : 127.703</p> <p>– PLF 2005 (en milliers d’euros) : 106.428</p> <p>– évolution : – 16,7%</p>	
<b>Finalités</b>	Information loyale du consommateur Favoriser la confiance dans le marché
<b>Moyens</b>	35% des effectifs de la DGCCRF <ul style="list-style-type: none"> <li>• 9 laboratoires inter-régionaux</li> <li>• les directions départementales</li> <li>• participation au financement de l’Institut national de la consommation et des associations de consommateurs</li> </ul>
<b>Résultats attendus</b>	Garantie aux consommateurs et professionnels de la qualité des produits et services Soutien de la normalisation et des signes officiels de qualité Détection et sanction des pratiques préjudiciables au consommateur
<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs d’évaluation</b>
Renforcer l’efficacité des rappels à réglementation <sup>(1)</sup> (objectif n° 1)	Taux de mise en conformité après rappel à réglementation (rapport des contrôles après rappel à réglementation avec résultats conformes sur le total des contrôles effectués après rappels à réglementation)
Améliorer la lutte contre les pratiques anti-concurrentielles (ententes et abus de position dominante), objectif n° 3	Taux de suite opérationnelle des indices transmis aux services spécialisés (51% en 2003) Nombre d’indices de pratiques anti-concurrentielles dans un secteur défini/nombre total d’indices recueillis (comparé à la part de ce secteur dans le PIB)
Améliorer la réactivité des services aux signalements de produits présentant des risques pour le consommateur (objectif n° 4)	Taux de prise en charge et de traitement dans le délai de... des signalements obligatoires de produits reçus (en cours de construction)
Répondre plus rapidement aux besoins d’information (objectif n° 7)	Taux de prise en charge par un conseiller des appels reçus par le numéro de téléphone d’info service consommation Pourcentage de réponses écrites dans les dix jours (nombre de réponses écrites envoyées dans les dix jours suivant la réception des questions/nombre total de courriers reçus.)
Renforcer la présence des agents sur le terrain (objectif n° 8)	Temps consacré aux enquêtes rapporté au temps total travaillé (réalisation 2003 : 70,6%)

(1) « Un rappel à réglementation consiste, après un premier contrôle qui a révélé une ou plusieurs anomalies, à envoyer par écrit une demande argumentée de mise immédiate en conformité, puis à revenir, dans un bref délai, dans l’entreprise contrôlée pour vérifier la mise en conformité. »

<p><b>Action : Maîtrise et régulation des flux de marchandises. – DGDDI</b></p> <p>– LFI 2004 (en milliers d’euros) : 349.825</p> <p>– PLF 2005 (en milliers d’euros) : 337.758</p> <p>– évolution : – 3,5%</p>	
<b>Finalités</b>	Soutenir le développement et la qualité des échanges
<b>Moyens</b>	<p>45% des effectifs douaniers</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• réseau des Cellules Conseils aux Entreprises (CCE)</li> <li>• direction nationale des statistiques et du commerce extérieur (DNSCE) ; six centres informatiques de saisies des données (CISD)</li> <li>• réseau national de 250 centres régionaux de dédouanement (CRD)</li> <li>• 60 services de la viticulture</li> <li>• centres régionaux d’orientation et de contrôles</li> </ul>
<b>Résultats attendus</b>	<p>Simplification et personnalisation des procédures douanières utilisées par les entreprises</p> <p>Développement et adaptation du dispositif d’information d’aide aux entreprises</p> <p>Qualité et sécurité des produits mis sur le marché</p> <p>Régulation de certaines filières (en matière vitivinicole, métaux précieux, tabacs et alcools)</p> <p>Mise en œuvre des arrêtés dans le cadre européen</p>
<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs d’évaluation</b>
<p>Renforcer la lutte contre les pratiques préjudiciables au bon fonctionnement des marchés et à l’emploi (objectif n° 2)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Améliorer l’efficacité de la lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et le blanchiment (objectif n° 5)</li> </ul> <p>Augmenter la vitesse de passage en douane (objectif n° 6)</p> <p>Renforcer la présence des agents sur le terrain (objectif n° 8)</p> <p>Mieux cibler les contrôles douaniers, à partir d’un dispositif d’évaluation du risque (objectif n° 9)</p>	<p>Montant des saisies de marchandises de contrefaçon <sup>(1)</sup></p> <p>Montant des saisies de stupéfiants, de tabacs de contrebande et d’alcools de contrebande (valeur des marchandises saisies)</p> <p>Montant des pénalités infligées dans les cas de manquements aux obligations déclaratives de capitaux</p> <p>Délai moyen d’immobilisation des marchandises (prévision 2004 : 12 mn)</p> <p>Nombre d’audits de contrôle et d’agrément réalisés dans l’année/nombre d’entreprises bénéficiant d’un agrément</p> <p>Taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance (nombre d’heures opérationnelles/nombres dues hors congés annuels)</p> <p>Montant des droits redressés par agent</p> <p>Montant des droits redressés par enquête</p>

(1) « La valeur des contrefaçons est obtenue en multipliant le nombre d’articles contrefaits saisis par la valeur marchande du produit de marque correspondant ».

<p><b>Action : Protection de l'espace national et européen. – DGDDI</b></p> <p>– LFI 2004 (en milliers d'euros) : 449.664</p> <p>– PLF 2005 (en milliers d'euros) : 454.703</p> <p>– évolution : + 1,1%</p>	
<b>Finalités</b>	<p>Prévenir les risques sociaux liés aux échanges et aux produits illicites</p> <p>Participer à la sécurisation des frontières et des flux transfrontaliers</p>
<b>Moyens</b>	<p>45% des effectifs douaniers</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)</li> <li>• Cellule TRACFIN</li> <li>• 400 unités réparties sur l'ensemble du territoire</li> <li>• Dispositif aéronaval</li> <li>• Service national de la douane judiciaire (SNDJ)</li> </ul> <p>La douane participe à des réseaux institutionnels de coopération (groupes d'intervention régionaux, centre de coopération policière et douanière, office de lutte anti-fraude, groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, container security initiative).</p>
<b>Résultats attendus</b>	<p>Prévention des risques socio-économiques liés aux échanges de produits illicites</p> <p>Sécurité des flux transfrontaliers et protection de l'espace maritime</p>
<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs d'évaluation</b>
Améliorer l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et le blanchiment (objectif n° 5)	<p>Montant des saisies de stupéfiants, de tabacs de contrebande et d'alcools de contrebande (valeur des marchandises saisies)</p> <p>Montant des pénalités infligées dans les cas de manquements aux obligations déclaratives de capitaux</p>
Renforcer la présence des agents sur le terrain (objectif n° 8)	Taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance (nombre d'heures opérationnelles/nombres dues hors congés annuels)
Mieux cibler les contrôles douaniers, à partir d'un dispositif d'évaluation du risque (objectif n° 9)	<p>Montant des droits redressés par agent</p> <p>Montant des droits redressés par enquête</p>

<b>Action : Sécurité du consommateur. – DGCCRF</b> – LFI 2004 (en milliers d'euros) : 53.523 – PLF 2005 (en milliers d'euros) : 53.155 – évolution : – 0,7%	
<b>Finalités</b>	Préserver la sécurité physique du consommateur Favoriser la confiance dans l'acte d'achat
<b>Moyens</b>	15% des effectifs de la DGCCRF <ul style="list-style-type: none"> <li>• 9 laboratoires inter-régionaux</li> <li>• une direction nationale d'enquête</li> <li>• services de l'administration centrale</li> </ul>
<b>Résultats attendus</b>	Plans de surveillance par produit Contrôle de la production à la distribution Disparition des produits dangereux du marché
<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs d'évaluation</b>
Renforcer l'efficacité des rappels à réglementation <sup>(1)</sup> (objectif n° 1)	Taux de mise en conformité après rappel à réglementation (rapport des contrôles après rappel à réglementation avec résultats conformes sur le total des contrôles effectués après rappels à réglementation)
Améliorer la réactivité des services aux signalements de produits présentant des risques pour le consommateur (objectif n° 4)	Taux de prise en charge et de traitement dans le délai de... des signalements obligatoires de produits reçus (en cours de construction)
Répondre plus rapidement aux besoins d'information (objectif n° 7)	Taux de prise en charge par un conseiller des appels reçus par le numéro de téléphone d'info service consommation  Pourcentage de réponses écrites dans les dix jours (nombre de réponses écrites envoyées dans les dix jours suivants la réception des questions/nombre total de courriers reçus.)
Renforcer la présence des agents sur le terrain (objectif n° 8)	Temps consacré aux enquêtes rapporté au temps total travaillé (réalisation 2003 : 70,6%)

<b>Action : Mise en œuvre indépendante du droit de la concurrence. – Conseil de la concurrence</b> – LFI 2004 (en milliers d'euros) : 9.811 – PLF 2005 (en milliers d'euros) : 9.940 – évolution : + 1,3%	
<b>Finalités</b>	Contrôle indépendant de l'ouverture des marchés à la concurrence
<b>Moyens</b>	non précisés
<b>Résultats attendus</b>	Veille de l'ordre public économique
<b>Objectifs</b>	non précisés
<b>Indicateurs d'évaluation</b>	non précisés

(1) « Un rappel à réglementation consiste, après un premier contrôle qui a révélé une ou plusieurs anomalies, à envoyer par écrit une demande argumentée de mise immédiate en conformité, puis à revenir, dans un bref délai, dans l'entreprise contrôlée pour vérifier la mise en conformité. »

### III.- DE LA REFORME-MODERNISATION A « BERCY EN MOUVEMENT » ET « BERCY ENSEMBLE »

En reconduisant les précédents programmes de modernisation du Minéfi intitulés « Réforme modernisation » en 2001, puis « Bercy en mouvement » en 2002, le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a rebaptisé la modernisation du ministère lors du comité technique paritaire ministériel du 15 juin 2004. La nouvelle dénomination, « Bercy ensemble », vise à confirmer la dynamique de changement de l'État et du Minéfi, avec comme objectif : en faire le ministère de la performance.

Le but visé implique, notamment pour les Services financiers, « *de changer l'organisation et le fonctionnement des services pour en accroître l'efficacité et la productivité* »<sup>(1)</sup>, en prenant comme modèles l'ensemble des outils de gestion et de management du secteur privé concurrentiel. Votre Rapporteur spécial rappelle que cette exigence de « rentabilité », signe de soumission à la « dictature » des rapports marchands, n'est pas la finalité première d'un ministère essentiellement régalien. En outre, il appartient au politique de ne pas perdre de vue que l'organisation solidaire de la société, que sous-tend la notion de service public, s'articule difficilement avec les règles de la concurrence. A moins de ne vouloir absolument corroborer le constat suivant sur la modernité :

*« Les sociétés modernes qui fonctionnaient à l'intégration semblent fonctionner maintenant à l'exclusion. »*<sup>(2)</sup>

Sans nul doute, le chantier de la modernisation est bien avancé :

– comme on l'a vu, la nouvelle loi organique relative aux lois de finances pose les fondements d'une gestion plus « transparente », avec regroupement des crédits par mission, comprenant « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* » ;

– l'utilisation des techniques d'information et de communication (TIC), permet d'organiser une économie en « réseaux », tant en interne par la responsabilisation, la polyvalence et la réduction des effectifs, qu'en externe avec l'offre d'un nombre de plus en plus grand de services en ligne à l'utilisateur ;

– l'« amélioration » de la gestion des ressources humaines s'inspire, ici encore, des outils du secteur privé afin de favoriser les « bons éléments » par la rémunération au mérite grâce à un système nouveau d'entretien et de notation moins « scolaire » paraît-il. Il s'agit de s'assurer que chaque agent adopte le changement de culture qui permettra de passer d'une gestion par les procédures à une gestion par objectifs avec mesure des résultats.

---

(1) « Bercy ensemble », page 4.

(2) *Marginalités juvéniles par Jean-Charles Lagrée in L'exclusion, l'état des savoirs, sous la direction de Serge Paugam, éd. La Découverte, Paris, 1996, 2003.*

Ainsi, « pour obtenir ces résultats, le ministre s'engage donc dans la voie de changements profonds. Le changement est une nécessité, parce que le monde évolue »<sup>(1)</sup>. Mais jusqu'à quel point l'administration peut-elle appliquer les méthodes, techniques et outils de l'entreprise, réputée être la meilleure organisation pour atteindre ses objectifs – être efficace – et tenir ses coûts – être efficiente – ?

Plusieurs limites<sup>(2)</sup> s'imposent à la transposition des méthodes de l'entreprise au secteur public. Elles sont d'abord d'ordre politique : soumises au pouvoir politique, les administrations doivent concilier les impératifs de la rationalité de gestion avec la volonté politique, dont « les priorités sont contingentes et susceptibles d'être remises en cause à tout moment ». Elles sont liées également à la persistance de la culture du service public, qui se nourrit des notions d'égalité et d'intérêt général et veut que toute politique publique intègre les notions de redistribution, qui ne s'imposent pas aux entreprises. Il suffit simplement de constater leur absence des débats sur le financement de la sécurité sociale pour le vérifier.

Quoi qu'il en soit, la réforme « Bercy ensemble » reprend les principales lignes de « Bercy en mouvement », et s'articule autour de quatre grands axes :

- des structures rationalisées et resserrées ;
- une administration améliorant le service rendu à l'utilisateur ;
- le développement d'une culture de résultat dans les services ;
- la reconnaissance de la qualification et du mérite des agents.

Votre Rapporteur spécial mentionne pour rappel les principales mesures de la réforme, parmi lesquelles deux secteurs en forte restructuration, l'informatique et la communication feront l'objet d'un développement plus important.

## A.– LES MISSIONS DE BERCY SONT RATIONALISEES ET RESTRUCTUREES.

### 1.– Des réformes de structure

#### a) *Création d'une direction générale du Trésor*

La création de la direction générale du Trésor et de la Politique économique regroupera les trois directions tournées vers l'action économique que sont la direction du Trésor, la direction de la Prévision et de l'analyse économique

---

(1) « Bercy ensemble », page 4.

(2) Cf. *Le management public*, par Patrick Gibert, in *Comprendre le management*, Cahiers français n° 321, juillet-août 2004, La documentation française, page 58 et sq.

et la direction des Relations économiques extérieures. Cette nouvelle organisation vise à doter le Minéfi d'un véritable instrument de présence économique en instaurant un pôle international financier et commercial, et en rendant la direction de la prévision plus opérationnelle.

*b) Création du contrôle général économique*

Le regroupement des corps des contrôleurs d'Etat, des contrôleurs financiers, des inspecteurs généraux de l'industrie et du commerce et des inspecteurs généraux des postes et télécommunications en un corps unique devrait être opérationnel fin 2004 ou début 2005.

Ce corps comprendra les quelque deux cents agents de catégorie A qui composent actuellement les quatre corps considérés. Outre leurs missions initiales, ils devront désormais contribuer à l'amélioration de la gestion publique. Les activités correspondantes seront organisées et coordonnées, notamment sous l'angle des méthodes de travail, au sein d'un « Service du contrôle général économique et financier », qui regroupera les contrôleurs généraux économiques et financiers ainsi que les agents du Minéfi qui les assisteront. Il est précisé que les modalités d'organisation de cette instance sont en cours de finalisation.

*c) Création d'un service centralisé des achats*

Lors d'un audit visant à déterminer la meilleure organisation de la fonction achats, les consultants ont réalisé, à partir des travaux d'une mission administrative, la cartographie des achats du ministère (1,9 milliard d'euros en 2002). Ils ont évalué les économies potentielles à environ 150 millions d'euros en trois ans sous condition d'une nouvelle organisation des achats pour le Minéfi dont le principe a été arrêté en mars 2004 et confirmé par le ministre d'Etat.

Cette nouvelle organisation se traduit par la création d'un service centralisé des achats chargé de mettre en œuvre une politique achat prenant mieux en compte la performance économique des achats, et non plus la seule régularité des marchés. Ainsi le service définira la stratégie des achats et l'appliquera en passant des marchés cadres grâce à des acheteurs professionnalisés. Il pourra également faire appel à des opérateurs achats externes (en particulier l'UGAP).

Ce service constituera également une structure d'appui pour les achats spécifiques qui resteront effectués dans les directions.

Pour 2005, les gains budgétaires attendus de cette nouvelle organisation s'élèvent à 33,525 millions d'euros de crédits de fonctionnement et sont d'ores et déjà intégrés dans le projet de loi de finances pour 2005.

*d) La réorganisation du service de la communication*

- La réorganisation de 2003-2004

La direction de la communication a été transformée en service autonome par décret n° 2003-830 du 26 août 2003, afin d'assurer un meilleur pilotage, avec un réseau de correspondants qui ont pour mission de décliner les orientations nationales et d'assurer l'animation et la coordination de la communication locale.

Au sein du Minéfi, ce service est chargé de quatre missions :

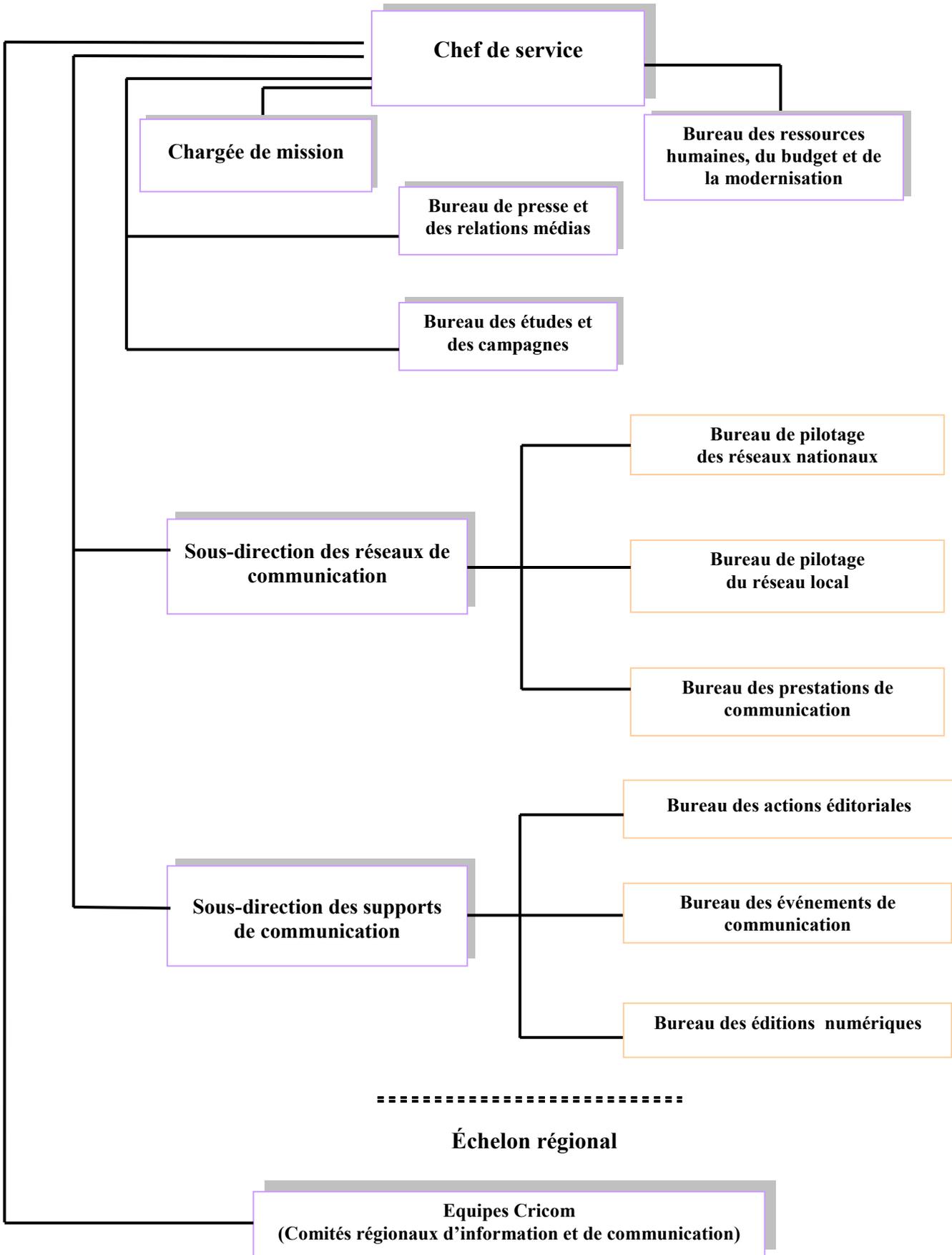
- élaborer des orientations stratégiques de communication ;
- mettre en œuvre la communication ministérielle ;
- veiller à la cohérence des actions de communication ;
- constituer un centre de ressources et d'expertise en la matière pour les directions et services.

Dans son organigramme, au niveau national, la sous direction des réseaux de communication anime ces réseaux aux niveaux national et local et réalise des prestations de communication pour l'ensemble des directions et services du ministère. La sous direction des supports de communication assure l'édition des publications internes, la gestion des sites Internet du ministère et l'organisation de ses événements de communication.

En revanche, les directions sont responsables de leur communication interne et de la communication externe sur leur métier. Elles sont donc associées, au sein de groupes projets, à la mise en œuvre de communications ministérielles qui se rapportent à leur domaine de compétence.

A l'échelon régional, les équipes du comité régional pour l'information et de la communication (CRICOM), sous l'autorité du SIRCOM, sont chargées d'animer le réseau local des communicants des directions, le pilotage des projets régionaux de communication et les relations avec les médias. Le président du CRICOM est responsable de la communication interne et externe du ministère dans sa région avec l'appui des équipes mises à sa disposition par le service de la communication. Les CRICOM peuvent également être amenés à développer des projets répondant à des situations régionales spécifiques.

**ORGANIGRAMME  
DU SERVICE DE LA COMMUNICATION  
(SIRCOM - CRICOM)**



- La restructuration en chiffres

Cette restructuration, qui allie professionnalisation et rationalisation, a été effectuée avec l'objectif « d'économie de moyens, notamment en termes de réductions d'effectifs ». De fait, elle a donné lieu à une réduction de 38% des effectifs au cours des quatre dernières années :

**EFFECTIFS EN FONCTION AU SIRCOM  
(Y COMPRIS DANS LES EQUIPES CRICOM)  
ANNEES 2000 -2004**

Au 1 <sup>er</sup> janvier de	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 2004/2003 (en %)
Catégorie A .....	122	120	125	114	79	- 30,7
titulaires .....	112	109	111	103	72	- 30,1
contractuels .....	10	11	14	11	7	- 36,4
Catégorie B .....	121	114	107	111	60	- 45,9
titulaires .....	96	89	86	90	46	- 48,9
contractuels .....	25	25	21	21	14	- 33,3
Catégorie C .....	132	127	123	112	68	- 39,3
titulaires .....	131	125	120	111	67	- 39,6
contractuels .....	1	2	3	1	1	0,0
Total .....	375	361	355	337	207	- 38,6
titulaires .....	339	323	317	304	185	- 39,1
contractuels .....	36	38	38	33	22	- 33,3

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

Sur les années 2004-2005, ce resserrement se traduit en termes de crédits, par une diminution de 9,1% répartie comme suit :

- 0,7% en crédits de personnel (LFI 2004 : 6,168 millions d'euros ; PLF 2005 : 9,108 millions d'euros) ;

- 14% en moyens de fonctionnement (LFI 2004 : 15,864 millions d'euros ; PLF 2005 : 13,664 millions d'euros).

Enfin, cette restructuration qui était notamment destinée à mettre la fonction de communication en conformité avec les objectifs de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, a donné lieu à une démarche de management par objectifs et résultats, qui se traduit par l'instauration d'un dialogue entre la chef du service et chaque bureau afin de définir, dans un programme de travail annuel, sa contribution. Par ailleurs, afin d'accompagner cette restructuration, une formation au travail en projet

destinée à l'ensemble des agents du SIRCOM, organisée dès 2003/2004, devrait s'étendre jusqu'au début de 2005.

- Une communication essentiellement institutionnelle

Dans le cadre de la Charte de la communication du Minéfi, le SIRCOM a élaboré les « Orientations stratégiques du ministère », qui succèdent au plan de communication de 2001 <sup>(1)</sup>. Ses objectifs – améliorer la relation de confiance entre le Minéfi et ses différents publics ; valoriser les actions et réalisations du Minéfi dans les domaines du développement économique et du financement de l'action publique – l'inscrivent nettement dans le cadre d'une communication institutionnelle destinée à la gestion du capital image du ministère.

*a) Un diagnostic mitigé sur l'image du ministère*

Dans son document sur les orientations de la communication ministérielle en 2004, le SIRCOM, partant d'un constat plutôt médiocre sur l'image du ministère auprès des agents et des usagers, identifie les enjeux de la nouvelle stratégie :

*« Les agents perçoivent clairement la volonté de changement et, en particulier, la place accordée à l'utilisateur dans l'organisation et le fonctionnement mais ils sont de moins en moins nombreux à y adhérer (40% en moyenne). Ils sont en effet inquiets des conséquences concrètes d'un changement, jugé trop rapide, sur leur situation personnelle. La simplification du fonctionnement et des procédures arrive d'ailleurs en tête des axes de progrès prioritaires pour le ministère (41%).*

*« A l'externe, la détérioration du climat économique rejaillit sur l'image du Minéfi et sur la perception de son action. Une petite majorité de Français (55%) a aujourd'hui une mauvaise image du Minéfi et estime qu'il remplit de moins en moins bien ses missions, y compris celles en rapport avec la fiscalité ou le soutien aux entreprises. En revanche, la confiance grandit à l'égard des interlocuteurs des usagers, repérée au travers de compétences reconnues, de réponses jugées fiables et d'un accueil dont la qualité s'accroît.*

*« [...] il paraît donc nécessaire de capitaliser sur les changements réalisés au Minéfi depuis plusieurs années, en valorisant les progrès déjà accomplis et la qualité du service. Au-delà de cet enjeu de réassurance, la*

---

(1) Rapport n° 1110 sur le projet de loi de finances pour 2004, annexe n° 19. – Économie, finances et industrie : Services financiers, Monnaies et Médailles par M. Carcenac, Rapporteur spécial, page 62.

*communication devrait contribuer à minimiser l'impact de la conjoncture sur l'image du Minéfi, en développant une meilleure connaissance à la fois des grands mécanismes économiques et des missions du ministère. »*

Ce retour sur image est intéressant, qui reflète, outre l'inquiétude des différents agents sur la situation économique de notre pays, la difficulté de lisibilité de l'action du ministère. Les orientations visent à rétablir la notoriété et l'identité du Minéfi et s'inscrivent donc dans une stratégie de communication pédagogique. Elles concernent quatre domaines : Bercy ensemble, la réforme budgétaire, la promotion des politiques publiques ministérielles et la valorisation institutionnelle du ministère.

*b) Les axes de la communication : multiplicité des cibles et des objectifs*

Les quatre axes des orientations stratégiques s'articulent selon les thèmes suivants : actualité/opportunité, objectif et public cible et dispositif. Les fiches de présentation des opérations envisagées pour chacun de ces axes sont décrites ci-après. La démarche de contrôle de gestion qui a accompagné la restructuration du service a permis de déterminer les coûts de ces opérations, et la ventilation du poids financier de chacun de ces axes. Votre Rapporteur spécial regrette que le coût de chacune de ces opérations ne lui ait pas été communiqué..., ce qui met bien en évidence jusqu'où ne pas aller trop loin en matière d'information des parlementaires.

Dans son document de présentation stratégique, le SIRCOM explique le principe de mise en œuvre d'une communication adaptée à tous les publics :

*« De par sa mission régaliennne de financement de l'action publique et le nombre d'agents qu'il emploie, le Minéfi a pour spécificité d'être en contact avec tous les Français. En ce sens, son action intéresse tout un chacun et sa communication doit donc être accessible et compréhensible par tous.*

*« Si la logique grand public prévaut, elle n'exempte pas d'une approche spécifique pour chaque catégorie de publics (collectivités locales, entreprises, journalistes, contribuables...) Ainsi une démarche rigoureuse d'information et d'implication des agents, préalable à toute communication externe, doit être respectée ».*

**Annexes : Fiches de présentation des opérations envisagées  
pour chacun des axes de communication ministérielle**

Thème	<b>« Bercy ensemble » : 15 %</b>
Actualité / Opportunité	Stratégie de réforme ministérielle (circulaire du Premier Ministre de juin 2003). Nouvelles dispositions du programme « pour vous faciliter l'impôt » et notamment celles relatives au prélèvement automatique.
Objectif et public cible	Promouvoir l'image d'une administration qui se réforme, en rendant un meilleur service à un moindre coût. Une démarche qui s'accompagne, en interne, par une meilleure gestion prévisionnelle des effectifs et des métiers, par la prise en compte du mérite individuel dans les carrières. Les publics cibles : - Presse, élus nationaux, associations d'usagers et, selon la nature des chantiers et des actions : professionnels (par ex. interlocuteur fiscal unique, réorganisation des chaînes « fret express » ou « remboursement de crédits de TVA ») et élus locaux (réorganisation des réseaux locaux notamment) ; Les agents et, en priorité, les cadres intermédiaires.
Dispositif	Une communication ministérielle sur la qualité du service rendu aux usagers : - Opérations spécifiques sur les différents éléments de PVFI rythmant le calendrier fiscal (déclaration IR, paiement des tiers provisionnels, etc.) - Relais systématique de l'actualité, nationale ou locale, des différents chantiers sur les supports de communication internes, notamment « Echanges » et l'espace « Bercy ensemble » sur Alizé - Envoi aux élus locaux de dossiers « point d'étapes », ou interventions du ministre devant les Assemblées Une communication managériale sur la démarche de réforme : - Poursuite des actions de mobilisation des cadres dirigeants et supérieurs réalisées par l'IGPDE - Mise en œuvre, dans chaque grand réseau, d'actions de sensibilisation des cadres intermédiaires - Organisation d'une ou plusieurs réunion(s) interdirectionnelle(s), permettant de nourrir le sentiment d'appartenance à une entité commune et de créer un lien direct entre le ministre et les cadres intermédiaires.

A visée interne et externe, cet axe de réforme affiche comme objectif l'image d'une administration qui se réforme, en rendant un meilleur service à un moindre coût. Le public cible interne concerne essentiellement les cadres, dirigeants, supérieurs et intermédiaire. Le SIRCOM précise que l'accent sera mis sur la communication en direction des cadres intermédiaires, afin de « *nourrir le sentiment d'appartenance à*

*une entité commune et de créer un lien direct entre le ministre et les cadres intermédiaires* ». Ce relais est important, puisque ce sont eux qui devront, *in fine*, convaincre les agents afin de les y préparer, que le changement auquel ils sont conviés sera l'occasion de bénéficier de « *nouvelles opportunités professionnelles, renouvellement des conditions et de l'environnement de travail* »<sup>(1)</sup>. Car la problématique est bien d'obtenir une implication minimale des agents dont le lien qui les relie à leur ministère a été fortement malmené ces dernières années. Il s'agit d'éviter que ce lien ne se distende encore, à l'instar du désengagement des individus vis-à-vis des institutions qui affecte de plus en plus notre société.

Thème	<b>Réforme budgétaire : 4%</b>
Actualité / Opportunité	Avancées majeures de la réforme budgétaire : nouvelle architecture budgétaire et normes comptables en janvier, généralisation des expérimentations, version du PLF 2005 au format LOLF en septembre.
Objectif et public cible	Animer, stimuler la communauté de travail autour de la réforme budgétaire : passer d'une posture incantatoire à l'action. Accompagner les chargés de communication de manière très concrète : <ul style="list-style-type: none"> <li>- en les aidant à structurer la communication ministérielle,</li> <li>- en mettant à leur disposition des argumentaires et des outils sur les modalités de mise en œuvre de la loi organique.</li> </ul> Rendre compte aux parlementaires et à la presse de l'avancée de la réforme.
Dispositif	Animation interministérielle du chantier de la réforme budgétaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>- assurer la cohérence du discours à travers des outils d'information et de mutualisation (lettre de la réforme budgétaire, ligne directe, site web, extranet « <i>vitamin</i> », réunions des correspondants formation et communication),</li> <li>- suivre l'opinion des acteurs clés de la réforme (baromètre IPSOS),</li> <li>- marquer les étapes clés du chantier par des prises de parole solennelles (conférences de presse, colloques),</li> <li>- accompagnement de la mise en œuvre de la réforme budgétaire au sein du Minéfi :</li> <li>- réunions d'information,</li> <li>- création d'un espace dédié sur Alizé.</li> </ul>

---

(1) « *Bercy ensemble* », page 4.

Dans ce domaine, le SIRCOM indique que « *la communication vise, dans ses grandes lignes, à montrer en quoi la réforme budgétaire est une clé de voûte de la réforme de l'État qui induit des changements majeurs en termes de gestion publique, tant du point de vue des fonctionnaires et des parlementaires que des citoyens.* » Il lui appartient donc d'animer et faire vivre le calendrier de travail tel qu'il a été élaboré : présentation de l'architecture missions/programmes/actions, validation des objectifs de politiques publiques et des indicateurs associés.

Votre Rapporteur spécial apprécie particulièrement la formulation « *passer d'une posture incantatoire à l'action* ». Il s'étonne qu'un tel objectif soit assigné à un service de communication. Toutefois, compte tenu du faible poids de cet axe (4%), il estime qu'il a toute sa place dans le plan stratégique de communication.

### Promotion des politiques publiques : 37%

Les thèmes retenus pour cet axe ont fait l'objet d'un arbitrage ministériel en termes d'allocations budgétaires et de priorités calendaires. A l'exception des accidents domestiques, la communication s'adresse pour l'essentiel au monde des entreprises, ce qui ne manque pas d'étonner lorsque l'on sait que le seul moteur de la croissance, à l'heure actuelle, réside dans la consommation des ménages.

Thème	<b>Prévention des accidents domestiques</b>
Actualité / Opportunité	<p>Plusieurs opérations de sensibilisation ont été lancées par le Minéfi depuis septembre 2003, permettant une amorce de mobilisation de tous les partenaires. Traditionnellement et à travers les missions de la DGCCRF, le Minéfi est apparu comme un acteur incontournable en matière de sécurité domestique. Un déficit de communication depuis 1995 fait prendre le risque d'une moindre visibilité sur un sujet majeur, pour lequel les messages de prévention sont indispensables et efficaces.</p> <p>L'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES-ministère des affaires sociales) envisage une campagne télévisuelle sur la prévention des accidents domestiques en 2004. L'action du Minéfi vient renforcer cette campagne ; les deux campagnes étant menées en toute complémentarité avec un logo commun (la chouette, déjà utilisées par le Minéfi dans ses actions précédentes).</p>
Objectif et public cible	<p>L'objectif est de faire baisser le nombre des accidents domestiques en faisant connaître les dangers les plus fréquents et en délivrant les conseils de prévention adaptés.</p> <p>Les publics cibles sont les principales victimes de ce type d'accidents : les enfants et les personnes âgées. L'INPES s'adresse en priorité aux adultes et aux personnes âgées. Le Minéfi cible ses actions sur les enfants et plus particulièrement sur la tranche d'âge 6-11 ans.</p>
Dispositif	<p>L'action du Minéfi se concentre sur des opérations hors média permettant de démultiplier les effets de la campagne et d'assurer une couverture territoriale (Paris Province) et thématique (par type de dangers et par catégorie de victimes) la plus complète possible :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- conception et réalisation d'outils pédagogiques pour les enfants de 5 à 12 ans (cahier de correspondances distribués dans les écoles, jeux numériques mis en ligne sur Internet et encartés dans la presse junior, dépliant encarté dans la presse parents) et d'outils spécifiques seniors (dépliant),</li> <li>- création d'un kit de communication composé d'un stand parapluie, de panneaux d'information et d'un ensemble de supports d'information (dépliants, jeux, magnets) permettant de créer des événements et de proposer des supports d'information clés en main aux partenaires et relais locaux,</li> <li>- négociation et/ou valorisation de partenariats avec les associations (plateforme sécurité domestique), les fédérations professionnelles, grands distributeurs, fondations GDF et EDF, mairies, régions etc.</li> </ul> <p>Utilisation de l'emblème de la chouette, conçu par le Minéfi, dans les campagnes publicitaires de l'INPES.</p>

Il est précisé que cet axe, inscrit dans les actions de sécurité et de protection du consommateur, concerne le public des enfants de six à onze ans.

Quant aux deux axes suivants, ils privilégient le monde de l'entreprise, en toute logique avec la politique menée par le Gouvernement. Votre Rapporteur spécial s'étonne que le Minéfi prenne en charge cet aspect de la communication, compte tenu des moyens dont disposent les entreprises pour faire leur propre communication. L'attractivité des carrières qu'elles offrent doit être bien faible pour que l'Etat prenne en charge ce thème de campagne.

Thème	<b>Promotion des métiers et carrières de l'industrie</b>
Actualité / Opportunité	Difficulté de recrutement rencontrée par les entreprises industrielles et de services à l'industrie.
Objectif et public cible	Promouvoir l'industrie en tant qu'univers professionnel structuré et formateur et économiquement dynamique auprès des jeunes en situation d'orientation professionnelle.
Dispositif	Création d'un dispositif de communication « ombrelle » comprenant : <ul style="list-style-type: none"> <li>- un label ou un slogan, exprimant la spécificité de l'univers industriel, utilisable par les différents partenaires,</li> <li>- un événement fédérateur permettant de coordonner et d'impulser les opérations de communication réalisées par les industriels,</li> <li>- une campagne publicitaire de lancement de l'événement, soutenue par un dispositif de relations presse et multimédia,</li> <li>- un dispositif hors média (kit de communication) permettant aux différents partenaires industriels et institutionnels de relayer l'événement.</li> </ul>

Thème	<b>Création d'entreprise</b>
Actualité / Opportunité	Poursuite de la campagne sur la création d'entreprise « libérez votre esprit d'entreprise » en intégrant les nouvelles mesures relatives au statut de l'entrepreneur et à la simplification des procédures.
Objectif et public cible	Faire évoluer les mentalités et créer un véritable déclic auprès des futurs créateurs, qu'ils aient un projet précis ou simplement la volonté d'entreprendre.  Deux populations de futurs créateurs sont visées : les quasi-créateurs ou porteurs de projet (25-35 ans, plutôt diplômés et salariés) et les créateurs potentiels (femmes et plus de 50 ans). Au-delà des futurs créateurs, la communication s'adresse à leur environnement familial et professionnel au sens large.

Dispositif	<p>Une campagne a été initiée en septembre 2003 dans le cadre d'un marché public qui s'achèvera en juin 2004. Elle comprend plusieurs volets média et hors média :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la diffusion hebdomadaire de deux mini-séries, l'une de fiction sur M6 et l'autre documentaire sur TF1, débutée en octobre 2003, et poursuivie jusqu'en avril 2004,</li> <li>- des outils d'information accessibles à tous : un espace dédié relayant la campagne et les nouvelles réglementations en faveur de la création d'entreprise, accessible depuis le site <a href="http://www.pme.gouv.fr">www.pme.gouv.fr</a> continue d'être actualisé ; un dépliant de présentation des nouvelles mesures déjà diffusé aux relais (CCI, CM, etc.) est à la disposition des équipes Cricom pour les événements consacrés à la création d'entreprise,</li> <li>- début 2004 des opérations de relations presse auprès de médias grand public (presse féminine, radio, presse télé,...) sont programmées ainsi que la diffusion d'émissions clés en main sur les radios locales.</li> </ul>
------------	---

Thème	<b>Nouveau code des marchés</b>
Actualité / Opportunité	Entrée en application en janvier 2004 du nouveau code des marchés.
Objectif et public cible	Faire connaître les nouvelles dispositions du code aux acheteurs publics et susciter l'adhésion autour de cette réforme.
Dispositif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- point presse de présentation du nouveau code des marchés en présence du directeur de cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du directeur des affaires juridiques,</li> <li>- documents d'information : un manuel adressé aux responsables d'administration centrale et un CD Rom (comprenant le manuel, le décret et le dossier de presse) accompagné d'un dépliant synthétique diffusé aux acheteurs publics de l'État et des collectivités locales, aux élus, aux préfets, aux syndicats professionnels et aux parlementaires,</li> <li>- réunions régionales avec les acheteurs publics,</li> <li>- Création d'un espace web spécifique « marchés publics » et organisation de chats avec le directeur des affaires juridiques sur <a href="http://colloc.minefi.gouv.fr">colloc.minefi.gouv.fr</a> et <a href="http://achatpublic.com">achatpublic.com</a>.</li> </ul>

Ces trois fiches n'appellent aucun commentaire particulier.

**Valorisation institutionnelle : 45%**

Thème	<b>Pédagogie économique et financière</b>
Actualité / Opportunité	<p>Campagne impôt sur le revenu (IR) et présentation du projet de loi de finances (PLF) qui suscitent un fort intérêt de la presse pour les questions fiscales et budgétaires et rendent tangibles la notion de financement de l'action publique.</p> <p>Constat d'un décalage entre les notions économiques mobilisées lors de ces opérations de communication et la compréhension qu'en ont les Français.</p>
Objectif et public cible	Promouvoir une culture économique et financière à travers des actions pédagogiques grand public.
Dispositif	<p>Réalisation d'une étude qualitative ad hoc (en l'absence de données disponibles) afin, notamment, d'explorer le niveau et la nature de la culture économique des Français et d'identifier les sources et les types d'informations mobilisés pour se forger une opinion. A l'issue de cette étude, une stratégie de communication pourra être définie, tant en termes de messages que de moyens à mettre en œuvre.</p> <p>Parmi les pistes qui pourront être explorées, figurent :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- le rôle des TPG dans la présentation des fondamentaux et des orientations budgétaires aux responsables de l'administration territoriale,</li><li>- des actions en direction des collèges et/ou des lycées (qui nécessiteraient de faire appel à un consultant spécialisé dans ce type d'opération),</li><li>- la prise en compte systématique dans les relations presse et la communication éditoriale des conclusions de l'étude.</li></ul>

A visée externe, cet axe de communication, essentiellement pédagogique, vise à combler le déficit de notoriété et d'image du Minéfi. D'après le SIRCOM, il serait décliné sous la forme de deux actions :

– faire connaître l'organisation et les missions du Minéfi, à l'occasion de la publication des travaux sur les missions menées dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances et de la réforme de l'Etat ;

– promouvoir une culture économique et financière, à travers des actions pédagogiques grand public, en s'appuyant notamment sur des opérations récurrentes comme la campagne d'impôt sur le revenu ou la présentation du projet de loi de finances.

Votre Rapporteur spécial approuve cet objectif. Il s'inscrit totalement dans un objectif de respect de la Déclaration des droits de l'homme, qui indique notamment que « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les Citoyens, en raison de leurs facultés.* »

*c) Quel est l'impact des actions de communications ?*

S'il est acquis désormais que toute organisation doit exercer une fonction de communication, afin de maintenir sa notoriété et la confiance de ses interlocuteurs, il est reconnu en revanche que les effets de la communication sont peu perceptibles. Ainsi, son efficacité sur la société serait très difficile à mesurer, car elle cherche à évaluer, à partir d'études sur les comportements et les attitudes, quelle est sa part d'influence. Ces difficultés sont d'ailleurs bien identifiées dans l'avant-projet de performance de la Mission Gestion et contrôle des finances publiques où le service de la communication préconise la plus grande prudence en matière d'interprétation des résultats. En effet, bien que construits sur la base de données recueillies par des instituts spécialisés, ils fournissent « *une mesure indirecte, partielle et approximative de l'impact des actions de communication. Les évolutions sensibles de l'indicateur n° 1 sur les trois années passées (94% en 2001, 49% en 2002 et 61% en 2003) dues à plusieurs facteurs (éloignement de la mesure par rapport à la date de la communication, cible de l'action de communication différente de celle de l'observatoire, etc.) confirment ces réserves.* »<sup>(1)</sup>.

Le SIRCOM donne l'exemple des retombées d'une campagne publicitaire sur « l'initiative économique ».

---

(1) Programme : Soutien des politiques économique, financière et industrielle ; action n° 3 : Promotion de l'action du ministère. Objectif n° 3 : renforcer l'impact des actions de communication, p. 53.

« L'activité du Sircom s'exerce dans le cadre des dites orientations stratégiques de communication. Si les nouvelles dispositions relatives aux lois de finances vont conduire à effectuer une appréciation systématique du résultat de chacune des actions engagées, les plus significatives d'entre elles font, dès à présent, l'objet d'une évaluation. Ainsi, figurent ci-après et à titre d'exemple, le post-test d'une campagne et les indicateurs relatifs aux manifestations organisées par le Sircom.

« La campagne publicitaire « Initiative économique » avait pour but de promouvoir l'esprit d'entreprise auprès des Français ainsi que les dispositions de la loi pour l'initiative économique, afin de créer un véritable déclic auprès des créateurs d'entreprise, qu'ils aient un projet précis ou simplement la volonté d'entreprendre. Le grand public, et plus spécifiquement les jeunes (25-35 ans) et les porteurs de projet en constituaient les cibles. La campagne publicitaire s'appuyait sur d'une part des annonces radio consacrées aux nouvelles mesures de la loi sur France Info et Europe 2, et, d'autre part, sur des passages TV (sur 26 semaines) de novembre à avril, avec des programmes courts, sur TF1 le dimanche pour une cible grand public (huit portraits d'entrepreneurs retraçant les étapes de leur parcours), et sur M6 les samedis et dimanches vers une cible plus jeune (mini série de quatorze fictions).

« La campagne TV a fait l'objet d'un post test, réalisé par TNS Sofres (auprès d'un échantillon de 2025 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus), lors de deux vagues d'enquêtes, les 10-11 février et 18-19 février 2004. Il en ressort les éléments suivants :

« – le souvenir spontané d'une campagne d'information sur la création d'entreprise est de 21% sur l'ensemble de l'échantillon et de 26% chez les jeunes âgés de 25 à 35 ans. Si l'on tient compte de la pression médiatique assez faible de cette campagne, il s'agit d'un résultat plutôt bon ;

« – la campagne est globalement attribuée au Gouvernement (19% en moyenne et 28% chez les jeunes) ;

« – le score de reconnaissance des deux campagnes TV cumulées est de 23% auprès de l'échantillon global et de 22% auprès des jeunes : la performance de la campagne M6 apparaissant moyenne en regard de celle de la campagne TF1 ;

« – les scores d'agrément, 40% pour la campagne TF1 et 53% pour celle de M6, apparaissent moyens mais plutôt bons auprès des personnes disant reconnaître la campagne ;

« – enfin, 70% des personnes interrogées jugent que ces films montrent que « créer son entreprise, c'est possible » ; elle suscite l'envie de s'informer sur la création d'entreprise (49% pour TF1 et 59% pour M6), et donne envie de créer son entreprise (38% pour TF1 et 47% pour M6) tout en ayant un impact positif sur l'image du ministère puisque 67% estiment qu'elle en donne une image dynamique. En définitive, cette campagne a rempli son rôle de promotion et d'incitation. »

Pour son activité « manifestations », le service de la communication a participé à 13 salons, organisé 8 colloques et contribué à la préparation de manifestations externes de communication avec notamment l'organisation des Journées européennes du patrimoine (3.000 visiteurs accueillis à Bercy).

La mesure d'activité est établie à l'aide de questionnaires d'évaluation, adaptés aux manifestations, qui visent à appréhender le niveau de satisfaction du public concerné. Sur un plan opérationnel, ces évaluations servent à adapter la politique de participation du Minéfi. Ainsi, le ministère a décidé de se recentrer sur des manifestations plus professionnelles en abandonnant sa participation à certains salons, comme la Foire de Paris, le Salon du livre et le Salon de l'agriculture, par exemple.

*d) Le coût de la communication*

Le coût consolidé de la communication au Minéfi, en administration centrale et dans les services déconcentrés, dépenses de personnel comprises, s'établit, pour l'exercice 2003, à 46 millions d'euros, 522 agents y ayant consacré leur activité, soit 0,30% des effectifs.

**COUT CONSOLIDE DE LA COMMUNICATION EN 2003**

Service concerné	Coût (en M€)	Effectif <sup>(1)</sup>
Service de la communication.....	23	200
DGCP.....	4,9	72
INSEE <sup>(2)</sup> .....	4,4	65
DGI.....	2,7	42
Direction du Trésor <sup>(3)</sup> .....	1,6	6
DGDDI.....	1,5	22
Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie....	1,5	24
DGCCRF.....	1,3	20
DPMA.....	1,2	27
Autres.....	3,9	44
<b>Total.....</b>	<b>46,0</b>	<b>522</b>

(1) Il s'agit de l'effectif moyen annuel, qui peut-être différent de l'effectif à une date donnée.

(2) L'INSEE voit ses dépenses croître sensiblement du fait de la communication sur les nouvelles dispositions du recensement général de la population.

(3) Y compris l'Agence France Trésor.

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

**2.– Des économies grâce à la vente de biens immobiliers et le regroupement des installations**

Le dossier des cessions immobilières, dont l'objectif pour 2004 était fixé à 500 millions d'euros, a été confié au seul ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. A cet effet a été constituée une

« mission de valorisation du patrimoine public », dirigée par une personnalité extérieure au ministère des finances, chargée de « *lancer le mouvement en lien avec les différents ministères* »<sup>(1)</sup>.

Lors de la discussion de la première partie de la loi de finances pour 2005, le Président de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan, partant du constat que les cessions n'ont pas dépassé 100 millions d'euros, a présenté un amendement d'appel en proposant l'inscription d'un supplément de cessions immobilières de 300 millions d'euros.

En l'absence de réponse des services, votre Rapporteur spécial s'en remet donc aux déclarations du secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, au cours de la séance du lundi 25 octobre 2004 :

**« M. le secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire. Monsieur le président de la commission des finances, non seulement le Gouvernement entend votre appel, mais il est décidé à l'écouter.**

*« Il est vrai, comme vous l'avez rappelé, que le budget pour 2004 avait inscrit 500 millions. Je suis un petit peu plus optimiste que vous : nous en aurons réalisé, je l'espère, 150 millions. Mais la coupe n'est pas remplie.*

*« Cela s'explique par diverses difficultés. Vous avez fait allusion à des difficultés d'ordre politique, j'y ajouterai des difficultés de nature administrative, le poids des habitudes, l'absence de volonté de changement, le fait que certains renâclent à quitter le VII<sup>e</sup> arrondissement, même pour aller au sud de Paris. Tout cela est de l'ordre de l'inadmissible.*

*« C'est la raison pour laquelle, avec Nicolas Sarkozy, dans le projet de loi de finances, nous avons inscrit 700 millions, c'est-à-dire un rattrapage de cette année insuffisante plus une part importante de cessions.*

*« La mission interministérielle est maintenant en place, avec un délégué général et un délégué général adjoint. Les opérations sont en cours. Nous commencerons naturellement par l'École nationale d'administration, mais pas seulement, parce qu'il serait vain de se limiter à un symbole. Il faut aller encore plus loin. D'ailleurs, – je m'adresse aux députés qui ne sont pas élus de la région parisienne – les cessions de l'État ne doivent pas concerner que des sites parisiens ou franciliens. Dans nos*

---

(1) Bulletin quotidien du 10 juin 2004.

*régions et nos départements, des opérations doivent être menées dans le sens de l'intérêt général. »*

La brochure « Bercy ensemble »<sup>(1)</sup> donne la liste des cessions envisagées, sur Paris :

– un immeuble situé dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement, rue du Bac et rue de l'Université ;

– un immeuble situé rue de la Tour des dames dans le 9<sup>ème</sup> arrondissement ;

– un immeuble situé rue de Richelieu dans le 1<sup>er</sup> arrondissement ;

– des bureaux situés avenue Georges V ;

– et un immeuble de la rue Scribe dans le 9<sup>ème</sup> arrondissement.

Il est précisé qu'une solution de relogement des services a été trouvée pour les trois derniers immeubles.

### 3.– La réforme du recouvrement de la redevance

#### *a) Les nouvelles modalités de recouvrement de la redevance*

L'article 24<sup>(2)</sup> du projet de loi de finances pour 2005, crée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, une taxe dénommée redevance audiovisuelle.

Désormais, pour les particuliers, la redevance repose sur le principe d'une taxation par foyer détenteur d'un téléviseur, quel que soit le nombre de résidences concernées. Les contribuables qui n'ont pas de téléviseur le signalent sur leur déclaration annuelle de revenus.

La taxation de la redevance est ensuite établie en même temps et avec les mêmes traitements informatiques que la taxe d'habitation :

– la redevance et la taxe d'habitation figureront sur le même avis d'imposition, leur montant et leur affectation étant distingués de façon évidente ;

– les deux taxes seront recouvrées simultanément par les services du Trésor public.

---

(1) Page 8.

(2) Cf. Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2005, n° 1863, tome 2, p. 331 et sq.

Le produit des deux taxes sera affecté respectivement aux budgets des collectivités locales pour la taxe d'habitation et à ceux du secteur public audiovisuel, selon des circuits financiers séparés.

Dans le cadre du nouveau calendrier de recouvrement, les organismes du secteur public de l'audiovisuel bénéficieront comme actuellement de versements en cours d'année, qui seront réalisés sous forme d'avances selon des modalités et un calendrier à définir.

Pour les professionnels, la redevance sera déclarée et recouvrée comme en matière de TVA et sera également exclusivement affectée à l'audiovisuel public.

*b) Le dispositif d'accompagnement social*

L'un des objectifs avoués de la réforme est de réduire le coût du recouvrement de cette redevance, notamment par la suppression des emplois qui lui sont affectés.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, les personnels affectés au recouvrement de la redevance représentaient un effectif de quelque 1.400 agents. Les mesures d'accompagnement résultant de la fermeture du service de la redevance ont été annoncées aux organisations syndicales. Tous les agents des centres actuels de la redevance seraient réaffectés au sein de leur département actuel d'affectation et, pour une majorité d'entre eux, dans l'agglomération même où se trouve le centre. Une indemnité de mutation serait proposée, sur la base du volontariat, à ceux qui changeront de département.

Il est prévu que 400 agents environ resteront affectés à un pôle de renfort en matière de contrôle de la redevance, installé à Toulouse.

Les autres personnels seraient répartis entre six grandes catégories d'activités :

– une trésorerie spécialisée dans la gestion des amendes-radars, installée à Rennes (600 personnes environ) ;

– un « centre amendes services » interrégional, installé à Toulouse, afin d'améliorer l'accueil par téléphone et par courrier des usagers ;

– des « centres prélèvement service » à Lyon, Strasbourg et Lille qui offriront aux contribuables ayant choisi le prélèvement automatique de leurs impôts de bénéficier d'un service en temps réel ;

– des pôles interrégionaux à Rennes et à Toulouse, qui serviront d'appui aux services du Trésor public chargés du contrôle des comptes des petites collectivités locales ;

– et un centre ministériel de gestion des concours de recrutement, localisé à Lille.

Votre Rapporteur spécial s'inquiète de ce que les économies envisagées reposent notamment sur l'exonération générale des résidences secondaires, mesure favorable aux foyers aisés, au prétexte que la fraude est très importante. Aussi, loin de constituer la suppression d'un impôt complexe et inadapté, comme l'avait proposé la Mission d'évaluation et de contrôle lors de la précédente législature, la réforme proposée risque-t-elle de provoquer des effets pervers en terme d'égalité devant l'impôt.

#### 4.– Modernisation du processus d'apposition du poinçon de la garantie des métaux précieux.

L'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003) a modifié la garantie et le poinçonnage des métaux précieux en prévoyant un dispositif expérimental jusqu'à fin 2007. Les dispositions de cet article visent à supprimer le droit spécifique sur les ouvrages en métaux précieux à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004. Elles offrent aux professionnels <sup>(1)</sup> diverses possibilités pour procéder à la certification sous le contrôle des douanes plutôt qu'un réel abandon de la certification des poinçons par les services des douanes.

##### • Un processus de certification

Les opérateurs qui souhaitent bénéficier des nouvelles dispositions déposent une demande auprès de leur direction régionale des douanes et droits indirects de rattachement. Ils peuvent choisir de mettre en place des méthodes de contrôle internes du titre, au moyen d'un laboratoire dans l'entreprise, ou de recourir à des méthodes de contrôle externe en s'adressant à un organisme de contrôle agréé (OCA) chargé de tester les ouvrages en métaux précieux et de les marquer, accrédité par le Cofrac <sup>(2)</sup> puis agréé par l'administration.

La délégation de poinçon sera accordée sur la base d'une convention d'habilitation signée entre l'administration des douanes et droits indirects et le professionnel. Avant la signature, le service des

---

(1) Il s'agit d'artisans, fabricants, importateurs, acquéreurs intracommunautaires, commissaires priseurs, responsables des crédits municipaux, commissionnaires en garantie.

(2) Comité français d'accréditation.

douanes procèdera à un audit préalable pour vérifier que les prescriptions du cahier des charges seront respectées. L'opérateur habilité fera l'objet d'audits de suivi par les services douaniers.

Les opérateurs n'ayant pas opté pour la délégation de poinçon ou qui ne peuvent en bénéficier pourront continuer à faire tester et marquer leurs ouvrages par les bureaux de garantie maintenus, et devront acquitter une contribution au poinçonnage par ouvrage marqué (4 euros pour les ouvrages en or et platine et 2 euros pour les ouvrages en argent, montants doublés à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2005).

- Qui s'accompagne d'une réorganisation des services

Il existait initialement 22 bureaux de garantie et 2 annexes en métropole, et 3 bureaux en métropole. Il est prévu de maintenir 7 bureaux en métropole destinés à assurer une couverture géographique nationale pour ces opérateurs.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, la gestion des opérateurs conventionnés relèvera de la compétence des bureaux de douanes auxquels sont actuellement rattachés les bureaux de garantie existants, que ceux-ci soient administrativement fermés ou non. L'octroi des conventions, les audits d'agrèments et de suivi et la gestion administrative de ces opérateurs relèveront désormais des pôles de contrôle de ces bureaux. Les bureaux de garantie maintenus interviendront uniquement pour la gestion des opérateurs non conventionnés dont ils titrent et marquent les ouvrages.

- Mesures sociales d'accompagnement

Elles concerneront environ 80 agents sur les 140 emplois implantés dans ces services, avec examen de la situation individuelle de chacun afin d'apporter les réponses les plus appropriées.

## B. – L'USAGER AU CENTRE DU SERVICE

Après examen attentif du projet de budget, des avant-projets annuels de performance des programmes et des documents relatifs à la réforme « Bercy ensemble », votre Rapporteur spécial est en mesure de préciser que le terme « usager » désigne en réalité différents publics.

En effet, il peut être utile de savoir qu'aux usagers externes que sont les professionnels, les entreprises, les particuliers, les collectivités locales et les établissements publics, s'ajoutent les « usagers internes » qui recouvrent les agents de l'administration. Cette dénomination – moderne –

est utilisée dès qu'il est question de faire évoluer les mentalités et de renforcer les compétences.

#### 1.– Les mesures à destination des entreprises

Outre la création de la Direction générale des entreprises afin de proposer aux entreprises un interlocuteur unique, la réforme « Bercy ensemble » a prévu la fusion des deux directions chargées « de l'industrie, des technologies de l'information et des postes » et de « l'action régionale et de la petite et moyenne industrie » en une seule entité : la direction générale des entreprises.

Par ailleurs, de nombreuses mesures de simplification administrative ont été prises ou sont à l'étude.

#### 2.– Evaluation des engagements et mesure de la satisfaction des particuliers

Le programme « pour vous faciliter l'impôt » consiste en neuf engagements <sup>(1)</sup> de service aux usagers, applicables à compter de 2004 dans les services de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

Le respect des engagements du programme a fait l'objet d'une mesure de départ fin 2003 dans l'ensemble des deux réseaux. Depuis, la mise en œuvre du programme est suivie régulièrement par les deux directions générales et des outils de soutien ont été mis à disposition des services.

Des conciliateurs fiscaux ont été nommés dans tous les départements. Leur mise en place a fait l'objet d'une forte promotion auprès des médias locaux et ils sont d'ores et déjà saisis de nombreuses demandes de la part des usagers.

Des mesures du respect des engagements sont conduites tous les trimestres dans 50% des trésoreries générales et des directions des services fiscaux par le biais d'appels mystères passés par un prestataire externe et d'inspections réalisées par les corps d'inspections internes. Les résultats de la mesure du premier semestre 2004 attestent une progression

---

(1) Rapport spécial n° 1110 sur le projet de loi de finances pour 2004, annexe n° 19, par M. Carcenac, p. 54

d'ensemble sensible sur la plupart des engagements. L'indice global de respect du programme est de 3<sup>(1)</sup>.

Parallèlement, la satisfaction des usagers est suivie à travers un baromètre annuel sur la base d'un sondage annuel auprès de 1.005 particuliers et 806 entreprises réalisé avec le soutien d'un institut de sondage professionnel. D'après l'enquête menée fin 2003, 80% des usagers ayant eu avec elle un contact récent se déclarent satisfaits de la qualité des services rendus par l'administration fiscale. Ces résultats sont stables par rapport à l'enquête de 2002. Par ailleurs, 39% des particuliers et 31% des professionnels jugent que le service rendu s'est amélioré au cours des trois dernières années (contre seulement 4% et 6% qui estiment qu'il s'est dégradé).

Conformément aux engagements du programme « pour vous faciliter l'impôt », la DGI et la DGCP ont installé un comité national des usagers composé de deux collègues pour les usagers particuliers, d'une part, et pour les usagers professionnels, d'autre part. La réunion d'installation a eu lieu le 15 janvier 2004. Les collègues ont tenu leurs premières réunions séparées sous la présidence des deux directeurs généraux le 19 mai et le 10 juin 2004.

### 3.- De la défiance à la confiance : et le contrôle ?

Votre Rapporteur spécial a été surpris par une formulation concernant l'instauration de relations plus équilibrées et plus transparentes entre les contribuables et l'administration fiscale, dans le programme « Bercy ensemble »<sup>(2)</sup> : « *l'administration fiscale doit passer de la défiance à la confiance, adopter une logique présumant la bonne foi des usagers, faire du conseil fiscal et non pas seulement du contrôle, recourir plus largement aux procédures précontentieuses* ». De fait, le 3 novembre 2004, le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a présenté 30 mesures destinées à améliorer les relations entre l'administration fiscale et les contribuables, parmi lesquelles une réforme du contrôle fiscal. Pour les particuliers, une procédure de « relance amiable » serait mise en place, en cas de désaccord entre le fisc et le contribuable sur la déclaration de revenus, dès 2005 sur les intérêts 2004. Pour les entreprises, trois mesures sont prévues qui concernent la limitation dans le temps de la durée des interventions sur place, la possibilité pour les entreprises « de bonne foi » de régulariser leur situation sans attendre la

---

(1) Dans une échelle allant de 1 à 5 selon le niveau croissant de performance atteint, avec la grille de notation suivante : 0 %-<60 % = 1, 60 %-<70 % = 2, 70 %-<80 % = 3, 80 %-<90 % = 4, 90 %-100 % = 5.

(2) Page 19.

proposition de rectification de l'administration fiscale, en faisant une déclaration rectificative, et la possibilité de demander un contrôle préventif afin de les aider à bien appliquer les textes fiscaux.

Ainsi, alors même que la Cour des comptes <sup>(1)</sup> a émis un avis plutôt critique sur les modalités du recouvrement et du contrôle fiscal exercé par la DGI, alors que les parlementaires désiraient qu'un programme de lutte contre la fraude fiscale soit créé, il est décidé d'assouplir les contrôles sur une base de confiance. On a connu le ministre de l'économie plus défiant, lorsqu'il était en charge de la sécurité routière... Certes, la fraude fiscale n'entraîne pas la mort, mais malmène fortement le principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt, qui est pourtant la principale mission du ministère. Les syndicats s'étonnent de l'idée selon laquelle l'administration des impôts servirait à faciliter la vie des entreprises. Au risque de se répéter, votre Rapporteur spécial tient à rappeler les principes qui sont énoncés aux articles XIII et XIV de la Déclaration des droits de l'homme :

*« Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les Citoyens, en raison de leurs facultés.*

*« Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »*

Les contrôleurs fiscaux vont-ils devoir s'excuser d'exercer leur métier ? Le code des impôts est-il illégitime qu'il faille désormais entretenir des relations contractuelles avec les « usagers » ? La réforme du Minéfi consiste, dans l'esprit de ses dirigeants actuels, à rentabiliser l'administration avec un double objectif de mise en concurrence des individus et de rupture des solidarités. Votre Rapporteur spécial estime au

---

(1) La Cour des comptes a classé le recouvrement et le contrôle fiscal dans les points faibles des résultats du contrat d'objectifs et de moyens de la DGI :

« Points faibles :

« – le recouvrement

« Les résultats n'ont pas été atteints pour les deux indicateurs de recouvrement figurant dans le contrat. Cela est peu significatif pour le taux de couverture des charges de l'exercice dans la mesure où ses évolutions sont largement liées à des facteurs exogènes.

« En revanche, les résultats passables en matière de coefficient de paiement à l'échéance démontrent que le réseau comptable DGI doit encore, en dépit d'initiatives locales intéressantes, accroître sa réactivité.

« – le contrôle fiscal

« Le constat est médiocre : les indicateurs retenus sont peu pertinents, même si leur mesure paraît fiable (avec quelques réserves sur le taux de recouvrement) et les cibles retenues dans l'avenant (sans parler de celles du contrat initial) n'ont été atteintes dans aucun cas. » in *Bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des impôts*, page 5.

contraire que l'Etat doit garder la maîtrise de ses moyens et rester le garant du service public de l'impôt. Si en effet le service rendu par l'Etat doit l'être au meilleur coût, il convient de rappeler deux spécificités de l'action publique par rapport aux entreprises :

– ceux qui dirigent les services publics agissent pour le service du public, et non pour leur propre compte comme les entrepreneurs d'industrie ;

– l'administrateur est investi d'une mission et dispose des moyens d'agir par voie de contrainte ou d'empêchement.

#### 4.– Le développement des technologies de l'information et de la communication : l'informatique au sein des Services financiers

En 2000, à l'issue d'une mission confiée par le Premier ministre sur la constitution des systèmes d'information des administrations, votre Rapporteur spécial se prononçait en faveur d'un scénario privilégiant les administrations comme prestataires de services publics, en visant à conserver, au sein de l'État, compte tenu des masses financières en jeu, la maîtrise des processus de production et de distribution des services publics. Il précisait, en conclusion, que « *l'administration électronique citoyenne [...] accompagne un projet politique : dans ce monde nouveau de la société de l'information, le rôle de l'État est – plus que jamais – d'être au service du citoyen* ».

L'option de recourir à des administrations prestataires n'a pas été retenue, et de nombreux programmes informatiques sont mis en œuvre sous la maîtrise d'ouvrage de services à compétence nationale (SCN Copernic, SCN Accord) constitués par redéploiement de ressources internes. Ces derniers sont donc amenés à travailler en assistance avec des entreprises externes, et la question se pose, notamment au vu des déboires du dossier Accord 2, de la pertinence d'une telle organisation.

L'informatisation des Services financiers à proprement parler concerne les deux projets Copernic et Hélios.

##### *a) COPERNIC*

Programme informatique commun à la DGI et à la DGCP, Copernic vise essentiellement à réaliser le compte fiscal personnalisé du contribuable dont la consultation devrait être possible dès juin 2005, en permettant notamment, pour les agents, le décloisonnement des données concernant les usagers et la suppression des saisies multiples.

Son coût total est évalué à 911,5 millions d'euros (évaluation 2003). La période 2003/2005 voit s'opérer le lancement des grands chantiers : refonte du système d'information fiscal <sup>(1)</sup> et enrichissement de l'offre de service aux usagers <sup>(2)</sup>. A ce titre, elle mobilisera l'essentiel des besoins budgétaires du programme, soit 513 millions d'euros d'autorisation de programme.

La maîtrise d'ouvrage (stratégique et opérationnelle) de ce programme est regroupée dans un service à compétence nationale (SCN) qui lui est dédié, dont l'effectif s'élève, au 1<sup>er</sup> septembre 2004, à 293 agents. La maîtrise d'œuvre est confiée aux forces des deux directions générales DGI et DGCP impliquées (services informatiques de développement ou d'exploitation, bureaux métier) et comprend environ 280 agents. Il est précisé que cette force de travail interne est complétée par un recours à l'assistance externe (en maîtrise d'ouvrage ou en maîtrise d'œuvre).

Les ressources humaines seront augmentées, pour le lancement des grands projets de migration, par une mobilisation accrue des ressources internes et par un renforcement de l'assistance externe. Ainsi, fin 2004, les effectifs internes mobilisés devraient atteindre environ 650 personnes.

#### *b) Hélios*

Destiné à la tenue des comptabilités des collectivités et établissements publics locaux, ce programme devrait être mis en place dans le réseau en 2005.

A partir de 2004, il comprend cinq projets <sup>(3)</sup> :

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

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

---

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

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

(3) Source : fiche projet du Programme Hélios, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

– le plan d’action Dématérialisation, confié au programme à compter de 2004 ;

– le transfert de compétence sur le DIT d’intégration et de maintenance (Versailles) qui sera également chargé de l’exploitation des logiciels produits ;

– et le déploiement des logiciels sur l’ensemble des sites informatiques et des trésoreries chargées de la gestion des collectivités locales. Toute la conduite du changement est pilotée au niveau de ce projet de déploiement.

Plusieurs prestations visent à sécuriser le programme, telles l’assistance à la recette des logiciels et la réalisation d’un audit stratégique permettant d’assurer la cohérence entre le programme et les choix stratégiques de la direction. Enfin, une mission complémentaire a permis de définir le cadre garantissant la qualité des processus comptables du secteur public local.

En ce qui concerne le coût de ce programme, le détail des évaluations faites dans le tableau ci-joint s’inscrit pour les années 2003 à 2005 dans les limites des plafonds fixés par le contrat pluriannuel de performance du Trésor public.

(en millions d’euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Conception et réalisation des logiciels.....	7,00	18,69	15,68	15,41	6,43	2,20	0,20	65,61
Etudes préalables et mesures d'accompagnement	1,00	0,39	0,14					1,53
Formation.....			0,20	0,57	0,18	0,10	0,16	1,21
FM exploitation et centre d'appel Hélios .....				2,20	4,70	7,50	0,60	15,00
Matériels .....	1,40		6,30	5,90	7,80	1,60	4,60	23,60
Maintenance des logiciels Hélios.....					1,21	3,27	3,50	7,98
<b>Total</b> .....	<b>9,40</b>	<b>19,08</b>	<b>22,32</b>	<b>24,08</b>	<b>20,32</b>	<b>14,67</b>	<b>9,06</b>	<b>114,93</b>
Contrat pluriannuel de performance 2003-2005			22,32	24,08	20,32			
Dématérialisation.....				2,37	3,57	1,17	1,00	8,11
<b>Total général</b> .....								<b>123,04</b>

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

Le nombre d’agents DGCP affectés au programme est au 31 décembre 2003 de 81. Pour 2004, il n’a guère varié, des arrivées étant venues compenser les premiers départs.

En fonction de l'état d'avancement du programme, il est prévu que les personnels qui lui sont affectés seront réaffectés et redéployés <sup>(1)</sup> en totalité d'ici 2007.

*c) Le dossier Accord <sup>(2)</sup>*

Le Minéfi est impliqué dans le projet Accord à double titre. D'une part, il a sous sa responsabilité le SCN Accord qui lui est rattaché. D'autre part, comme tous les ministères, il doit se raccorder à ce programme : il a choisi de s'y raccorder en 2003.

- Le point sur le projet Accord

Ce projet est basé sur un progiciel de gestion intégrée, complété et paramétré pour les besoins de l'administration. Il est destiné à assurer l'application unique pour la gestion du budget à destination de tous les acteurs du système financier de l'Etat (gestionnaires, ordonnateurs, contrôleurs financiers et comptables). Il est réalisé par le SCN Accord, qui a désormais pour mission de piloter le projet Palier 2006 dont l'objectif est de garantir la mise en œuvre de la LOLF au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Mis en œuvre fin 1999, le programme Accord 1 concernait les agents des administrations centrales et fonctionnait conformément à l'ordonnance organique sur les lois de finances de 1959. Il fournissait aux acteurs financiers une application unique pour la gestion de la dépense de l'Etat, permettant de suivre l'évolution de tous les dossiers au fur et à mesure des différentes étapes de validation, au moyen d'un système de signature électronique. Le progiciel de gestion intégré était fourni par PeopleSoft.

Le coût global d'Accord, sur la période 1998-2005, s'établit à 182,27 millions d'euros.

Il correspond à la somme des cinq marchés passés depuis 1998 pour la définition, la conception et le déploiement de l'application dans l'ensemble des services centraux ainsi que pour l'acquisition et la maintenance des licences du progiciel Peoplesoft et la base de données Oracle :

– marché de définition, notifié en 1998, coût : 0,869 million d'euros ;

---

(1) Vers Delphes, la 3<sup>ème</sup> sous-direction ou DIT de Versailles, etc.

(2) Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat.

- marché initial, notifié en 1999, coût : 45,58 millions d’euros ;
- marché négocié 2001-2002, coût : 19,40 millions d’euros (passage à l’euro notamment) ;
- marché de déploiement 2002-2005, coût : 106,94 millions d’euros. Ce montant intègre le coût de fonctionnement et de maintenance de l’application jusqu’en juillet 2005, soit sur une durée de quatre années d’exploitation ;
- marché de maintenance et d’acquisition des licences Peoplesoft, notifié en 2004, coût : 8,316 millions d’euros ;
- acquisition des licences Oracle pour 7.000 utilisateurs, coût : 1,170 millions d’euros.

Le vote de la loi organique relative aux lois de finances en 2001 a imposé une nouvelle nomenclature budgétaire et comptable assortie de nouveaux modes de gestion (mise en place des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles, généralisation de la gestion budgétaire en autorisations d’engagements et en crédits de paiement, et mise en œuvre de la globalisation et de la fongibilité asymétrique des crédits). Ainsi une nouvelle comptabilité devait être mise en place, comportant :

- une comptabilité budgétaire des dépenses et des recettes ;
- une comptabilité générale, fonctionnant à partir des faits générateurs et droits constatés, mettant en œuvre une comptabilité patrimoniale et une présentation des comptes de l’Etat selon les nouvelles normes ;
- une préfiguration de la comptabilité d’analyse des coûts.

Le Minéfi a donc procédé à un nouvel appel d’offres, pour un programme intitulé Accord 2, dont le cahier des charges imposait notamment que le nouveau progiciel intégré s’adapterait le plus possible aux procédures standard de l’outil. La date de clôture était fixée au 19 décembre 2003, le choix devant intervenir avant le 15 janvier 2004.

Cet appel d’offres a vu confronter deux logiques différentes selon les consortiums intéressés : la première qu’il était possible de mettre en place un progiciel capable d’intégrer toutes ces contraintes en deux ans, la seconde mettant l’accent sur une modification des applications existantes pour sécuriser le démarrage et laisser du temps pour préparer le progiciel. La polémique a été suffisamment vive pour justifier qu’un des consortiums

en concurrence adresse un courrier aux Directeur du SCN Accord, de la réforme budgétaire, du Budget, de la Comptabilité publique et au Délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat, avec copie aux ministres du budget et de la réforme budgétaire, de l'économie, des finances et de l'industrie, et de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire.

**« Polémique à Bercy autour du nouveau système comptable de l'Etat »**

« Le projet Accord II vise à mettre le système d'information de l'administration aux nouvelles normes comptables et financières.

« Des éléments troublants entourent cet énorme marché public.

« De jour en jour, la polémique enfle à Bercy à propos du projet d'informatisation du système comptable de l'Etat qui doit accompagner la mise en place de la réforme budgétaire (la LOLF) en 2006. A la clé, la refonte totale du système d'information des administrations centrales et des services déconcentrés en région, soit environ 30.000 fonctionnaires à travers la France.

« De l'avis de nombreux acteurs du dossier, interrogés par *La Tribune*, des éléments troublants entourent la passation de ce grand marché estimé à près de 200 millions d'euros, l'un des plus importants jamais menés dans ce domaine par l'Etat. Le projet, baptisé Accord II [...] aurait été attribué selon nos sources au consortium formé par Accenture, Cap Gemini, IBM et SAP, au détriment des autres groupements de candidats.

« Pour comprendre la polémique née de cette désignation, il faut revenir cinq ans en arrière, quand le ministère des Finances lance Accord I.

« **Dérive budgétaire.** Ce projet avait été remporté par le trio Accenture, PeopleSoft, Sequent (racheté ensuite par IBM). Très vite cependant, en juin 2003, un rapport de la Cour des comptes souligne les difficultés rencontrées : « *Les premiers mois d'utilisation en 2002 ont été marqués par de nombreux dysfonctionnements incluant la disparition de données, des temps de traitement prohibitifs et même, au cours des premiers mois de l'exercice, des périodes d'indisponibilité de plusieurs semaines.* »

Du côté des concurrents, on accuse également Accenture d'avoir tellement bien « bétonné » les développements technologiques qu'il est désormais le seul à pouvoir intervenir sur le système.

« Mais surtout, de nombreuses critiques dénoncent la dérive budgétaire d'Accord I (le coût final du projet a été estimé à 120 millions d'euros). « Faux, répond-on à Accenture. A titre de comparaison, un projet similaire chez Carrefour a coûté 150 millions d'euros. »

« Chez les fonctionnaires qui ont suivi le projet, on est unanime sur un point : « *La mise en place d'Accord I a eu le mérite de sensibiliser les utilisateurs à un nouvel outil informatique.* » Mais très vite, les avis divergent. Pour certains, « *il y a eu des problèmes, mais pas de dépassement de délais, ni budgétaires* ». D'autres néanmoins sont beaucoup plus virulents : « *Accord I a dérapé. Et comment peut-on espérer qu'Accenture va réussir maintenant alors qu'ils ont échoué la première fois ? De toute façon, le projet prendra sans doute cinq ans. Et pour un coût qui avoisinera plutôt les 350 millions d'euros* », fulmine un haut fonctionnaire.

« Cette première polémique rebondit avec plus d'ampleur aujourd'hui car si l'avis de la Commission d'appel d'offres est validé, Accenture travaillerait désormais avec SAP et non plus avec PeopleSoft. Or ce choix est surprenant quand on sait la difficulté qu'il y a à changer un tel système informatique.

« Chez Accenture, on reste serein face à ces attaques. « *Si nous nous sommes engagés dans l'appel d'offres, c'est que nous pouvons tenir les délais. Quant au changement de logiciel, il est secondaire, car l'administration s'est déjà transformée grâce à Accord I.* » Il n'en reste pas moins que, par sa position de maître d'ouvrage dans Accord I, Accenture était bien en position privilégiée pour connaître les besoins spécifiques énoncés dans l'appel d'offres d'Accord II.

Annoncée pour la fin mars, la décision sur Accord 2 a finalement été d'abandonner le projet « *pour des motifs d'intérêts généraux* »<sup>(1)</sup>. De fait, la Commission des marchés informatiques avait rendu un avis négatif sur ce programme.

#### **COÛT DE L'ABANDON DU PROJET ACCORD 2**

« L'évaluation du coût d'abandon porte essentiellement sur les coûts des personnels mobilisés pour la préparation de l'appel d'offres, puis d'analyse des réponses des soumissionnaires au sein de la commission d'appel d'offres. Le coût est évalué à 5,5 millions d'euros. S'y ajoutent des dépenses diverses, dont la location de locaux et une assistance juridique pour un montant de 1,2 million d'euros.

« Au total, le coût d'abandon de Accord 2 est évalué à 6,7 millions d'euros. Ce montant doit néanmoins être relativisé. En effet, l'investissement intellectuel reste un capital réutilisable, le moment venu, pour le système cible. »

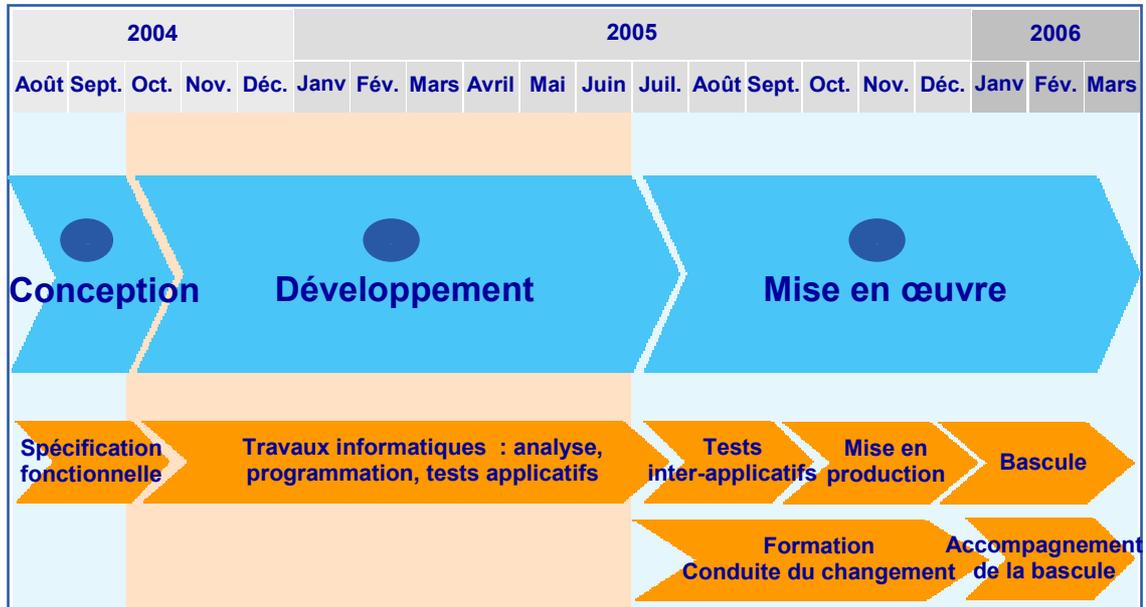
*Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.*

Une nouvelle consultation dénommée « Accord 1 bis » a été lancée, avec comme impératif « le déploiement du dispositif devra être réalisé par étapes et permettre, dans ce nouveau contexte, la mise en œuvre de l'essentiel de la LOLF dès 2006 ». Dans une brochure intitulée Présentation du Palier 2006, cette mise en œuvre se déroulerait selon le calendrier suivant :

---

(1) Communiqué de Bercy.

## Objectif et calendrier du Palier 2006 Trois phases de réalisation



« Pourquoi Nicolas Sarkozy se félicite de l'annulation d'Accord 2.

« Aux yeux du ministre des finances, la décision qui survient après le tir de barrage contre l'éventuel choix du consortium Accenture-Cap Gemini (La lettre du 2 février) comporte cinq avantages. Premièrement, elle démontre la volonté de Bercy de faire des économies. Deuxièmement, elle indique qu'on peut répondre aux obligations de la Lolf sans nécessairement recourir à une structure très lourde. Troisièmement, elle adresse un signe critique à l'administration de l'immixtion de plus en plus importante de cabinets privés type Accenture dans ses dossiers. Quatrièmement, elle rassure les ministères inquiets de passer sous les fourches Caudines de Bercy. Enfin, elle redonne espoir à tous les acteurs privés du marché pour la future compétition. Reste que les « dégâts collatéraux » risquent, en revanche, d'être importants. A Bercy, le « Service à compétence nationale Accord » est sous le choc. Chez Accenture, le président [...] et l'associé leader sur le projet, [...], sont l'objet de critiques de la part d'autres associés, partisans d'une position plus souple vis-à-vis de Bercy. »

*Source : La lettre de l'Expansion, 24 mai 2004.*

Votre Rapporteur spécial tient à remercier la presse économique qui l'a tenu régulièrement informé du déroulement de ce dossier. En effet, ses demandes auprès des services ont été peu suivies d'effet, à tel point que la réponse à la question sur l'état des lieux du projet Accord lui est parvenue fort tard. D'ores et déjà, il tient à préciser qu'il accordera une

importance particulière à l'objectif n° 3 <sup>(1)</sup> de l'action « Politique des finances publiques et réforme budgétaire » lors de l'élaboration de la loi de finances pour 2006.

- le raccordement du Minéfi à Accord

Le MINEFI a choisi de se raccorder à ACCORD en 2003, dans la seconde vague qui a succédé aux ministères pilotes du projet en 2002.

La préparation de cette opération a débuté dès 2000. Une équipe projet, placée auprès du directeur du personnel, de la modernisation et de l'administration a été créée pour piloter ce raccordement.

Après une analyse de l'existant, un marché a été conclu pour bénéficier du concours de prestataires externes notamment pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage, le paramétrage du progiciel, la reprise des données, l'adaptation et l'interfaçage des applications de gestion maintenues parce que leurs fonctionnalités n'étaient pas couvertes par ACCORD. La conduite du changement, la communication, la formation ainsi que la configuration des postes de travail ont été assurés par des équipes du MINEFI dédiées au projet.

Peu de difficultés ont été rencontrées à ce stade. Le raccordement début janvier 2003 de l'ensemble des services et directions du MINEFI s'est déroulé dans des conditions satisfaisantes en ce qui concerne les actes sur dossiers nouveaux. L'accès à l'ensemble des dossiers issus de la reprise des données s'est effectué fin février 2003, comme prévu dans le calendrier interministériel.

La fin de gestion 2002 s'est terminée avec l'envoi des fichiers définitifs de reprise avant leur intégration complète dans ACCORD. Le redémarrage effectif d'ACCORD sur les dossiers issus de la reprise de l'existant (engagements juridiques des années précédentes et opérations d'investissements antérieures à 2003) ne s'est déroulé qu'à partir de fin février 2003.

Quelques difficultés ont été rencontrées :

– en ce qui concerne la reprise des données juridiques, le principal écueil lors de la phase de migration a été le volume de dossiers à reprendre (plusieurs milliers de contrats, conventions et marchés) en provenance d'applications diverses ;

---

(1) Assurer un bon niveau de réponse aux demandes formulées par les parlementaires : taux de satisfaction calculé à la suite d'une enquête auprès des parlementaires ; délai moyen de réponse aux questions écrites des parlementaires.

– pour les données comptables, le grand nombre d'opérations d'investissement a nécessité un très lourd travail d'apurement et d'ajustement avec les comptables tout au long de l'année 2002 et plus particulièrement au cours du dernier trimestre.

Le fonctionnement des interfaces s'est heurté dans un premier temps à l'instabilité des protocoles d'échange standard (PES) fournis par le SCN ACCORD (pas d'expérience de ce type au titre du raccordement des ministères pilotes en 2002) et au mode asynchrone de transmission des données (envois de fichiers plats via protocole CFT) qui engendrait des temps de réponse de 48 heures entre la saisie et le retour d'informations.

Enfin, les restitutions dans ACCORD ont été créées pour répondre à l'ensemble des besoins exprimés par les services tant sur le plan budgétaire et comptable que pour répondre à un suivi de gestion. Toutefois, dès les premiers mois d'utilisation du système, la perte d'informations et des incohérences ont été mises en évidence. Malgré de nombreuses améliorations sur le plan ergonomique et la correction mensuelle des anomalies par le SCNA, un manque de fiabilité affecte encore certaines restitutions budgétaires.

La gestion 2003 s'est bien déroulée, grâce à la forte mobilisation des équipes et à la mise en place d'un réseau de Personnes Ressources ACCORD (66 PRA), qui fonctionnait selon trois niveaux :

- 66 personnes ressources Accord ;
- une équipe centralisée d'assistance au démarrage (ECAD), de janvier à mai 2003, qui a désormais cédé sa place à l'ECAM<sup>(1)</sup> ;
- le centre d'appels du SNCA.

Au final, le bilan de fonctionnement des services est globalement satisfaisant au terme d'une année d'exercice avec ACCORD et aucune autre expérimentation de révision des procédures organisationnelles n'est en cours. En outre, les modes opératoires qui ont été fournis par l'ECAD pendant les six premiers mois de la gestion 2003 ont permis aux directions de décider de revoir leur organisation de travail pour optimiser leurs circuits de validation, ce qui les a amenées à modifier leur paramétrage pour la gestion 2004 afin de responsabiliser les agents des services utilisateurs.

---

(1) Cellule permanente de coordination Accord du Minéfi chargée de piloter la mise en œuvre du contrat de service proposé par le SNCA.

La suppression du visa des ordonnances par les services du CDE et la suppression de la validation des engagements comptables par les services ordonnateurs ont grandement contribué à la révision des procédures et au réaménagement des organisations qui existaient initialement dans les services.

Enfin, la mise en place au dernier trimestre 2003 des protocoles signés entre le service du contrôle des dépenses engagées et les directions du MINEFI a permis d'alléger davantage les contrôles préalables avec la suppression du visa du Contrôle Financier sur les délégations de crédits. De même la Paierie Générale du Trésor mettra en place dès 2004 un contrôle hiérarchisé selon la nature de l'engagement juridique et selon les directions.

Le coût du marché de raccordement du MINEFI à ACCORD, se montait, début 2004, à la somme de 6.678.937,38 euros.

Par ailleurs, les coûts budgétaires autres pour les années 2000-2001-2002, répartis entre les chapitres 34-98-12 (crédits de fonctionnement de l'administration centrale) et 37-92, article 12 (réforme modernisation du ministère) sont les suivants :

Etude d'impact.....	97.819,64
Logiciels CFT (transfert des fichiers interfacés) ...	97.167,80
Serveurs + Licences.....	61.050,90
Lecteurs de cartes + cartes.....	141.380,79
Interfaçage Digiflow.....	19.977,92
Enveloppe bureautique direction de programme...	26.429,58
Enveloppe bureautique Mission Accord.....	14.558,46
Mission Accord (assistance ponctuelle AMO).....	130.427,94
SCN Accord.....	671.990,23
Achat d'ordinateurs + extensions mémoire .....	114.000,00

Enfin, en 2003, un complément de crédits de 785.000 euros a été utilisé pour :

– l’assistance au démarrage réalisée avec le support du SCN accord : 722.000 euros ;

– la confection des trois dernières lettres ACCORD : 23.000 euros ;

– avenants aux marchés pour l’adaptation des applications de gestion interfacées, de la DGI et de la DREE pour intégrer le code des marchés publics : 40.000 euros .

*d) Le coût de l’informatique à Bercy :*

Le tableau suivant récapitule l’ensemble des dépenses informatiques pour 2003 et 2004, ainsi que les prévisions pour 2005.

*(en millions d’euros)*

Dépenses consacrées à l’informatique	Exécution 2003	Prévision 2004	Prévision 2005
Juridictions financières.....	5,09	4,60	4,79
Crédits informatiques et coûts de fonctionnement	3,93	3,40	3,56
Personnel.....	1,16	1,20	1,23
Trésor public .....	214,407	232,666	233,832
Crédits informatiques et coûts de fonctionnement	140,836	158,503	159,894
Personnel.....	73,571	74,163	73,938
DGI .....	355,984	Non précisé	Non précisé
Crédits informatiques et coûts de fonctionnement	191,735	Non précisé	Non précisé
Personnel.....	164,248	Non précisé	Non précisé
DGDDI.....	51,683	51,094	54,385
Crédits informatiques et coûts de fonctionnement	29,47	28,659	31,201
Personnel.....	22,213	22,435	23,184
INSEE .....	68,20	67,48	66,72
Crédits informatiques et coûts de fonctionnement			
Personnel.....			
DGCCRF.....	6,46	6,38	6,38
Crédits informatiques et coûts de fonctionnement	2,98	2,90	2,90
Personnel.....	3,48	3,48	3,48
Administration générale.....	66,94	66,86	58,12
Crédits informatiques et coûts de fonctionnement	43,89	43,88	35,23
Personnel.....	23,04	22,98	22,89
<b>Total services financiers .....</b>	<b>768,764</b>	<b>429,08</b> <b>(hors DGI)</b>	<b>424,23</b> <b>(hors DGI)</b>

En 2003, les dépenses en informatique s'élèvent, pour l'ensemble des services financiers, à 768,764 millions d'euros, soit 7% des dépenses totales des services financiers.

Concernant les effectifs des personnels disposant d'une qualification informatique du Minéfi, ils s'élèvent à 6.122 titulaires auxquels s'ajoutent 235 titulaires. En 2003, l'évaluation du coût des personnels de conceptualisation et des techniciens au Minéfi était évaluée à 280,191 millions d'euros.

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Contractuel	Total
Rémunération brute totale de référence (en euros).....	53.360	38.115	26.680	53.360	
Conceptualisation (nb d'agents).....	1.473	934	280	159	2.846
Masse salariale (en euros) .....	78.599.280	35.599.410	7.470.400	8.484.240	130.153 330
Techniciens (nb agents).....	398	1.581	2.513	28	4.520
Masse salariale (en euros) .....	21.237.280	60.259.815	67.046.840	1.494.08	150.038 015
Masse salariale totale (en euros) .....	99.836.560	95.859.225	74.517.240	9.978.320	280.191.345

NB : Le total des agents est supérieur au total des informaticiens car sont repris dans ce tableau des personnels non informaticiens affectés au traitement de l'information.

Au sein des services financiers, les personnels disposant d'une qualification informatique se répartissent selon le tableau suivant :

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Contractuels		Total titulaires	Total contractuels
				IHT <sup>(a)</sup>	Autres		
DGI.....	507	606	1.084	53	4	2.197	57
DGCP .....	509	947	608	0	28	2.064	28
Adm centrale .....	100	208	53	7	40	361	47
INSEE .....	164	376	324	0	49	864	49
DGDDI.....	182	203	164	9	13	549	22
DGCCRF.....	20	54	5	0	0	79	0
DREE .....	1	7	0	32	0	8	32
Total MINEFI.....	1.483	2.401	2.238	101	134	6.122	235

(a) Ingénieur de haute technicité.

Le tableau ci-dessous présente la répartition des informaticiens du MINEFI par qualification et par direction.

Qualification par catégorie	DGI	DGCP	AC	INSEE	DGDDI	DGCCRF	DREE	Total
Chef de projet .....	35	66	18	24	20	5	1	169
Analyste .....	345	270	59	105	116	5	0	900
Assistant utilisateur A <sup>(a)</sup> .....	1	23	2	0	4	2	0	32
Chef d'exploitation A .....	14	26	2	4	5	0	0	51
Programmeur système A.....	112	79	16	27	22	2	0	258
PSE conception réalisation d'application <sup>(a)</sup> .....	0	42	2	3	11	1	0	59
PSE expert réseau <sup>(a)</sup> .....	0	3	1	1	4	5	0	14
<b>Total A .....</b>	<b>507</b>	<b>509</b>	<b>100</b>	<b>164</b>	<b>182</b>	<b>20</b>	<b>1</b>	<b>1.483</b>
Chef d'exploitation B .....	0	5	1	0	0	0	0	6
Programmeur système B.....	68	79	26	17	6	2	1	199
Chef programmeur.....	117	110	26	40	14	3	0	310
Programmeur .....	291	458	124	232	111	18	6	1.240
Pupitreux assistant util B <sup>(a)</sup> .....	74	151	27	37	66	24	0	379
Pupitreux B.....	0	95	0	34	3	0	0	132
Moniteur B.....	27	17	0	13	1	0	0	58
Agent de traitement B.....	0	0	0	0	0	0	0	0
PSE conception réalisation d'application <sup>(a)</sup> .....	11	28	4	1	2	6	0	52
PSE expert réseau <sup>(a)</sup> .....	18	4	0	2	0	1	0	25
<b>Total B .....</b>	<b>606</b>	<b>947</b>	<b>208</b>	<b>376</b>	<b>203</b>	<b>54</b>	<b>7</b>	<b>2.401</b>
Pupitreux C.....	18	39	14	17	8	0	0	96
Moniteur C.....	73	13	0	10	20	0	0	116
Agent de traitement C.....	106	226	6	54	4	0	0	396
Dactylocodeur.....	651	161	2	187	97	0	0	1098
Pupitreux assistant util <sup>(a)</sup> .....	236	169	31	56	35	5	0	532
<b>Total C .....</b>	<b>1.084</b>	<b>608</b>	<b>53</b>	<b>324</b>	<b>164</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>2.238</b>
<b>TOTAL (A+B+C).....</b>	<b>2.197</b>	<b>2.064</b>	<b>361</b>	<b>864</b>	<b>549</b>	<b>79</b>	<b>8</b>	<b>6.122</b>

(a) Nouvelles qualifications informatiques.

Enfin, ces personnels suivent une formation à l'informatique, la bureautique et aux techniques nouvelles, représentant 232.714 journées-stagiaire, pour un coût total de 5,457 millions d'euros. Cette formation est principalement effectuée en interne, soit au sein des directions (services déconcentrés, écoles, soit assurée par le centre de formation du ministère (IGPDE). Quelques formations spécialisées à destination des informaticiens sont externalisées.

*e) La performance financière de l'informatique : un outil à créer*

Curieusement, alors que la réforme des lois de finances vise à améliorer l'efficacité de l'Etat avec comme premier objectif la réduction des effectifs de fonctionnaires, l'informatisation des services ne fait l'objet d'une mesure de performance financière. Votre Rapporteur spécial n'a pas connaissance d'un indicateur de retour sur investissement financier. De fait, d'après les protagonistes des réformes successives de Bercy, l'informatisation est toujours présentée comme un outil destiné à améliorer le service offert aux usagers. Les seuls renseignements recherchés et connus concernent l'augmentation de l'utilisation de ces équipements <sup>(1)</sup>.

Pour information, le tableau ci-dessous indique le nombre de pages vues et le nombre de pages visitées sur les sites Internet du Minéfi, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 juillet 2004 :

Nom du Site	Pages vues	Visites
MINEFI .....	9.037.872	2.639.811
Collectivités locales .....	357.220	116.419
DGCCRF .....	1.806.573	411.662
Douanes .....	97.697	27.679
Commerce artisanat .....	917.249	267.973
Commerce extérieur .....	634.088	363.637
Industrie .....	727.497	210.964
Energie matières premières .....	223.890	69.401
Telecom .....	1.732.203	285.102
Statistiques industrielles .....	154.791	53.672
IMPÔTS .....	6.271.384	1.271.384

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

(1) Cf. *supra*, Programme Soutien des politiques économique, financière et industrielles : le développement du nombre de téléprocédures est le seul indicateur concernant l'informatique.

### C.– LE DEVELOPPEMENT DE LA CULTURE DU RESULTAT : LA REINGENIERIE DES PROCESSUS

Depuis novembre 2002, la réingénierie a porté sur huit chaînes de traitement <sup>(1)</sup> au Minéfi. La deuxième phase, lancée en novembre 2003, a concerné neuf processus <sup>(2)</sup>. Conduite par une équipe constituée de 24 hauts fonctionnaires, elle a analysé les processus, défini les orientations de reconfiguration soumises aux ministres et mis au point des propositions d'action à conduire avec le secrétariat général du ministère. En terme de moyens, c'est donc l'équivalent d'un inspecteur ou d'un ingénieur général qui a été mobilisé sur l'ensemble de la période, pour chaque processus considéré, pour un montant de 830.000 euros. Un consultant extérieur a accompagné ces travaux, pour un coût total de 210.000 euros, dont la mission s'est achevée en juin 2004.

Conformément aux réformes « Bercy en mouvement » et « Bercy ensemble », cette remise à plat des procédures obéit à une logique « *visant à placer l'utilisateur au cœur des procédures, tout en améliorant l'efficacité générale de l'administration et en enrichissant les tâches des agents.[...] Quantitativement, la majorité des opérations de réingénierie sont porteuses à court terme ou moyen terme d'économies d'emplois.* »

### D.– LE PERSONNEL : RECONNAISSANCE DE LA QUALIFICATION ET DU MÉRITE

La mise en place de la culture du résultat grâce à des gains de productivité nécessite, selon ses protagonistes, que le service en charge des ressources humaines modifie ses méthodes.

---

(1) Remboursement des crédits de TVA aux entreprises ; dédouanement du fret express ; mensualisation du paiement des impôts personnels ; gestion du timbre ; recouvrement des amendes ; garantie et poinçonnage des métaux précieux ; bordereaux de vente en détaxe ; recouvrement des recettes non fiscales des collectivités locales.

(2) Gestion par le domaine des successions sans héritiers ; jaugeage des navires ; chaîne des pensions de l'Etat ; taxe spéciale sur le prix des places de cinéma ; processus d'analyse en laboratoire de la douane et de la DGCCRF ; procédure d'autorisation des équipements commerciaux ; taxes annexes à la taxe sur les salaires ; versement de secours en cas de catastrophes naturelles ; taxe locale d'équipement

## 1.– La reconnaissance du mérite.

Là encore, on s'inspire des méthodes du privé, celles-là mêmes qui prônent la rémunération au mérite<sup>(1)</sup> (alors qu'il existe des récompenses pour le mérite, la rémunération – plus exactement le traitement des fonctionnaires – étant prévue en paiement d'une tâche exécutée). Ces méthodes appliquent aux salariés des critères qui auraient fait leur preuve en termes d'amélioration des produits, et visent à demander une activité toujours plus performante et éternellement perfectible, ce qui revient à éradiquer le plus possible les facteurs humains de désordre<sup>(2)</sup>.

### **L'évaluation individuelle annuelle**

En contrepartie de cette course à la performance, qui consiste à intensifier le travail grâce aux nouvelles technologies et au développement de la flexibilité, le salarié obtiendrait satisfaction dans une plus grande autonomie et le droit à la formation. Il serait rémunéré en fonction de ses mérites.

Mais cette réforme ne va pas au bout de la logique : « *comment en effet contrôler la créativité, l'intelligence, la gentillesse, la bonne humeur ou la motivation [...] Les activités intellectuelles ou relationnelles se marient plus difficilement avec l'autorité hiérarchique que l'exécution matérielle de tâches simples* »<sup>(3)</sup>, ce qui semble entraîner à terme un coût croissant du pouvoir hiérarchique pour une efficacité décroissante. Or, le pouvoir subi par les salariés actuellement, toutes catégories professionnelles confondues, s'intensifie alors que le travail comprend plus d'initiatives de leur part et nécessite une bonne adaptation au contexte. Cette pression est accentuée en outre par l'essor des moyens de contrôle.

Peu importe, le Minéfi se réforme. La Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration indique que la rémunération au mérite est effective dès 2004 pour les cadres dirigeants d'administration centrale

---

(1) Une étude de la CFDT Cadres consacrée à l'évolution des salaires des cadres, précise que « plus d'un cadre sur cinq (21,7%), soit un pourcentage nettement supérieur à celui de l'année dernière (14,7%) n'a perçu aucune augmentation en 2003. La gestion de ces situations est un défi croissant pour les organisations syndicales qui doivent organiser les recours pour prévenir l'exclusion ;

« Les cadres des entreprises et services du secteur public sont cette année les moins pénalisés, 34% perdent du pouvoir d'achat alors que 48% des cadres du secteur privé et des fonctions publiques perdent du pouvoir d'achat. »

(Source, Correspondance économique du Bulletin quotidien, 8 juillet 2004, p.31).

(2) Une anthropologie des managers, Nicolas Flament, PUF Paris, 2002.

(3) Droit social, juin 2004 : le pouvoir dans les rapports de travail, p. 623,624.

et les responsables des services déconcentrés <sup>(1)</sup>, le tout dans la plus grande transparence puisque « *un cadre renouvelé de modulation indemnitaire, lié à l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs définis, a été élaboré* ».

Quant aux autres agents, « *une mise en œuvre volontariste du nouveau dispositif réglementaire, d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires interviendra dès le prochain exercice de notation [...]. Il permettra un avancement accéléré au mérite en fonction d'une évaluation individuelle annuelle.* »

En effet, selon la brochure « Bercy ensemble » <sup>(2)</sup>, le dispositif traditionnel de notation ne correspond plus à une gestion « moderne » des personnels : caractère scolaire, vague, pas nécessairement assorti d'un entretien personnel et d'une manière générale éloigné de l'activité professionnelle individuelle (mais, que fait donc l'encadrement ?). Aussi est-il indiqué qu'à partir de 2004, le nouveau dispositif poursuivra six objectifs :

– un entretien annuel entre l'agent et son supérieur hiérarchique, dont le support sera une feuille de notation rénovée (donc moins scolaire),

– la responsabilisation qui doit notamment permettre de discuter de façon professionnelle de l'appréciation portée sur sa manière de servir,

– la transparence, grâce à cette fameuse notation ; l'agent connaîtra dès l'issue de l'entretien son avancement d'échelon au titre de l'année considérée,

– la prise en compte de l'implication professionnelle dans l'avancement : votre Rapporteur spécial constate que ce point figure déjà dans l'objectif de responsabilisation. Concrètement, « *les agents dont l'implication professionnelle sera plus marquée et la manière professionnelle de servir plus distinguée bénéficieront d'avancements plus rapides, plus nombreux et plus systématiques. Cette différenciation permettra de reconnaître et de traduire le mérite individuel dans l'avancement d'échelon et donc, dans la vitesse de la carrière* ». Votre Rapporteur spécial aurait souhaité quelques précisions mais il n'a pas été entendu.

---

(1) La provision ministérielle s'élève à 1.516.729 euros pour 2005.

(2) Page 40.

- le respect des droits de l’agent,
- l’harmonisation.

Il est précisé que « *Cette réforme n’a pas pour objet d’instaurer la concurrence et la compétition entre agents. Le volume global des avancements accélérés dépend d’ailleurs de règles générales interministérielles qui seront évidemment appliquées (sic). L’objectif de la réforme est avant tout d’établir un dialogue objectif, professionnel, responsable, sincère, entre le responsable hiérarchique et son collaborateur.* »

Le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d’évaluation, de notation et d’avancement des fonctionnaires de l’Etat, précise en son titre II que les critères de notations sont fixés par arrêté ministériel.

## 2.– Les autres mesures

Elles concernent la mobilité interdirectionnelle (libre passage d’une administration à une autre), la mise en œuvre de la prime collective de performance (d’un montant individuel de 400 euros quel que soit le corps d’appartenance ou le grade détenu, pour 15% des effectifs du ministère, soit 28.000 agents environ) qui devrait représenter 11,4 millions d’euros en 2005, la gestion prévisionnelle des emplois et des métiers.

Il est prévu également d’encadrer la mobilité géographique des agents promus, et d’assurer une meilleure prise en compte des agents en difficulté. Ceci étant, la publication d’un bilan social annuel montre que ce dernier point est déjà pris en considération.

## 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 2005 à **97,8 millions d'euros**, marquant une progression par rapport à celui voté l'an dernier de 6,3%. Il est proposé l'inscription **d'une subvention d'équilibre de 2,7 millions d'euros**.

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 [...]* ».

La direction des Monnaies et médailles, direction d'administration centrale, exerce une activité industrielle régaliennne pour le compte de l'Etat. En contrepartie, l'activité de frappe des euros courants fait l'objet

---

(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.

du paiement d'un prix de cession fixé annuellement en concertation avec la direction du Trésor pour chaque coupure, au moyen du compte spécial des monnaies métalliques n° 906-04.

A l'occasion de la conférence de presse du 21 janvier 2004, les Ministres ont présenté le cadre de la nouvelle architecture du budget de l'Etat, dans lequel le budget annexe des Monnaies et Médailles constitue une mission (hors budget général de l'Etat).

## I.- EXÉCUTION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS

### A.- L'EXÉCUTION DES BUDGETS DE 2003 ET 2004

#### 1.- L'exécution du budget annexe pour 2003.

Malgré la faiblesse de la demande initiale du Trésor toutefois compensée en cours d'année par une demande complémentaire de 200 millions de pièces, la conjonction des efforts déployés dans le secteur concurrentiel, notamment en matière de monnaies de collection et d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement a permis de ramener la subvention d'équilibre de 26,5 à 18 millions d'euros.

##### *a) Les recettes*

Les recettes totales, déduction faite de la production stockée, des reprises sur amortissements et provisions et de la subvention de 18 millions d'euros, s'établissent à 75 millions d'euros, contre 137,7 millions d'euros en 2002, ce qui correspond à une diminution de 44,73%.

Aussi le budget annexe a dégagé, en 2003, après prise en compte de la variation des stocks, des provisions, des opérations financières et des opérations exceptionnelles, un excédent de 0,1 million d'euro (0,2 million d'euros en 2002).

##### *b) Les dépenses*

Le total des dépenses de la section de fonctionnement s'établit, hors variations des stocks et hors provisions à 95,5 millions d'euros (135,7 millions d'euros en 2002, soit - 29,6 %).

Les achats se sont élevés à 36,9 millions d'euros contre 71,9 millions d'euros en 2002.

Cette diminution résulte tant de la baisse du programme de frappe des monnaies courantes que de la volonté de gérer les stocks en flux tendus.

Le poste des achats de flans est passé de 51,1 millions d'euros en 2002 à 6,9 millions d'euros tandis que les approvisionnements de métaux précieux (or et argent) ont représenté à eux seuls 18,6 millions d'euros (contre 7,8 millions d'euros en 2002). La croissance du secteur commercial, notamment dans le domaine des monnaies de collection, a

nécessité l'utilisation d'une grande partie des reports de crédits 2002 sur 2003. Des quantités importantes d'or et d'argent ont ainsi pu être achetées pour faire face à l'engouement du public, notamment étranger.

Les mesures d'économies prises en 2002 ont donné leur plein effet en 2003, les achats non liés à la production étant soumis à un examen des plus strict.

S'agissant des autres charges externes, la Direction des Monnaies et Médailles a procédé à un examen exhaustif des dépenses et recherché à internaliser de nombreux travaux confiés à l'extérieur, en limitant les dépenses de fonctionnement, d'entretien, de documentation et de publicité ou, par exemple, en augmentant ses capacités de stockage pour limiter les coûts de location d'entrepôts.

En matière de dépenses de personnel (chapitres 64.01 à 64.06), la Direction des Monnaies et Médailles a poursuivi le recours à un certain nombre de leviers sur la masse salariale dans un cadre :

- de maintien de l'emploi plutôt que des salaires ;
- de sauvegarde du savoir-faire de la Monnaie ;
- de préférence à l'emploi industriel plutôt qu'à l'emploi administratif.

Dans cette perspective :

- la remise à disposition d'agents du Minéfi a été poursuivie et a concerné 31 agents en 2003 ;
- les actions entreprises dès août 2002 ont été reconduites :
- arrêt du travail en équipe à l'établissement monétaire ;
- suppression de compléments de salaires ou de gratifications ;
- réduction ou suppression de subventions versées aux associations ;
- non-remplacement des départs à la retraite des fonctionnaires techniques et des ouvriers.

*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 2003, un déficit de 17,9 millions d'euros. Le résultat par établissement s'établit comme suit :

- Paris : – 7,9 millions d'euros
- Pessac : – 10 millions d'euros.

*d) Des efforts importants*

Les virements entre sections s'analysent comme suit :

Section d'exploitation		A déduire (virements entre sections)	
Chapitres	Intitulés	Intitulés	Montants nets (en euros)
60.03	Variation des stocks	Variations des stocks	– 5.004.269,00
71.00	Production stockée	Augmentation des stocks	11.401.224,00
83.00	Augmentation des stocks constatée en fin de gestion	Amortissements et provisions	10.689.865,21
93.00	Diminution des stocks constatée en fin de gestion	Reprise sur provisions	6.196.960,01
68.00	Amortissements et provisions	Moins values sur les cessions d'immobilisations	108.501,41
78.00	Reprise sur amortissements et provisions	Excédent d'exploitation	85.412,12
67.00	Charges exceptionnelles (moins-value de cessions)		23.477.693,75
69.00	Excédent d'exploitation		

Les annulations de crédits ont concerné les dépenses de personnel (3,5 millions d'euros), les achats (4,3 millions d'euros), 8 millions d'euros pour les autres charges externes étant précisé qu'en loi de finances initiale, 5 millions d'euros avaient été inscrits dans le cadre de prestations à réaliser éventuellement pour le compte de la direction du Trésor (stockage et démonétisation du franc) et auxquels il n'a pas été fait recours.

Les crédits d'investissement reportés au titre du chapitre 82-00 « Acquisitions d'immobilisations » s'élèvent à 5,7 millions d'euros.

Il résulte, tant de la baisse d'activité de l'établissement monétaire que de l'examen systématique de toute dépense d'investissement, que ces reports ne seront pas utilisés dans leur totalité.

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<sup>(1)</sup>, 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 2004

Au 30 juin 2004, la situation des dépenses engagées traduit, en premier lieu, la chute des commandes dans le domaine concurrentiel hors secteur des monnaies étrangères. Le report des crédits d'achats permettra au cours du second semestre le financement d'opérations non prévues en loi de finances initiale. Il s'agira en l'occurrence d'achats de flans destinés à leur fabrication.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, les mesures de maîtrise des dépenses devraient permettre de dégager des marges comparables à 2003, malgré la croissance de l'activité commerciale entraînant des coûts supplémentaires.

Des actions ont été opérées dans tous les domaines (entretien des bâtiments, publicité, documentation, frais de mission, prestations extérieures, etc.) pour recentrer les charges autour d'actions indispensables.

Enfin, la masse salariale est à nouveau réduite par la poursuite de la politique de non remplacement des départs à la retraite à laquelle il convient d'ajouter la réduction du nombre des agents du Minéfi mis gratuitement à la disposition du budget annexe.

En matière d'acquisitions d'immobilisations, seules les opérations indispensables au maintien des outils industriel, informatique et logistique à un niveau opérationnel sont retenues.

S'agissant des recettes, les résultats au 30 juin 2004 montrent que les objectifs fixés en début d'année dans le domaine commercial ne pourront être atteints, notamment dans le domaine des monnaies de collection qui souffrent d'un retrait sensible des ventes à l'export, et plus précisément de l'effondrement du marché allemand, malgré une légère

---

(1) Contrairement au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui considère que l'externalisation des services génère des réductions de coût (cf. chapitre premier : les services financiers).

reprise sur les monnaies françaises en argent et les bons résultats obtenus sur le marché américain, suite au recrutement d'un agent commercial.

L'organisation de ventes privées et promotionnelles à l'occasion desquelles une grande partie du personnel s'est mobilisée, la création d'un « coin des affaires » permettront de maintenir le chiffre du secteur des médailles à un niveau très proche de celui de 2003, la baisse du secteur des décorations étant compensée par une forte reprise des frappes monétaires (jetons de casinos notamment) et la réalisation d'une commande thaïlandaise de médailles et de fontes.

Le succès rencontré dans le domaine des monnaies courantes étrangères et des pièces destinées aux T.O.M. devrait toutefois atténuer l'effet de réduction des recettes commerciales.

Le budget 2004 a été voté sans recours à une subvention d'équilibre. La maîtrise des dépenses liée au succès du secteur des monnaies étrangères devrait permettre de se rapprocher finalement, voire peut être d'atteindre des résultats d'exploitation proches de l'équilibre. En tout état de cause, il est indiqué qu'un éventuel déficit serait financé par un prélèvement sur le fonds de roulement.

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 PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005 PREVOIT LE RECOURS A UNE SUBVENTION

### A.- LES RECETTES

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

Pour 2005, les recettes devraient s'élever à 95,1 millions d'euros.

##### 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 565 millions de pièces, soit une diminution de 25% du volume de 2004. A l'heure actuelle, l'état du stock français de pièces réalisées, au 30 septembre 2004, s'établit conformément au tableau ci-dessous :

(en millions d'euros)

	Estimation des stocks disponibles au 31/12/2004	Réserves estimées	Reste à délivrer	Réserves + production 2004	Stock Outils BDF	Stock excédentaire	Mise en circulation		Résorption des stocks	
							52 semaines	4 semaines	Nombre de semaines	Date estimée
2 €	202	215	–	215	44	171	30	– 4	296	03/06/2010
1 €	349	365	–	365	66	299	21	– 10	740	06/12/2018
0,50	405	414	–	414	47	367	23	– 7	830	27/08/2020
0,20	217	239	–	239	90	149	80	– 3	97	10/08/2006
0,10	199	235	–	235	77	158	131	4	63	15/12/2005
0,05	226	274	–	274	57	217	186	14	61	01/12/2005
0,02	97	159	15	174	82	92	317	27	15	13/01/2005
0,01	184	163	117	280	91	189	376	29	26	31/03/2005
<b>TOTAL</b>	<b>1.879</b>	<b>2.064</b>	<b>132</b>	<b>2.196</b>	<b>554</b>	<b>1.642</b>	<b>1</b>	<b>50</b>		
Rythme annuel.							1.164	650		

La situation des stocks se révèle inquiétante, d'autant que les frais de stockage incombant à la Direction des Monnaies des Médailles ne font l'objet d'aucune prise en charge.

### PROGRAMMES DE FRAPPE DE L'EURO

(en millions de coupures)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pièces en euro .....	2.295	1.962	2.748	2.176	1.800	400	760	565

Source : Direction des Monnaies et médailles.

*b) Les cessions au Trésor*

La différence entre le prix de cession des monnaies au Trésor et la valeur faciale de celles-ci constitue le bénéfice ou le déficit « théorique » d'émission enregistré au compte n° 906-04 d'émission des monnaies métalliques.

Coupures	Quantités prévues	Valeur faciale (en euros)	Prix de cession (en euros)	Incidence sur le compte d'émission des monnaies métalliques (en euros)
10 cents.....	45.000.000	0,10	0,073	+ 1.215.000
5 cents.....	20.000.000	0,05	0,057	- 140.000
2 cents.....	260.000.000	0,02	0,052	- 8.320.000
1 cent.....	240.000.000	0,01	0,045	- 8.400.000
	565.000.000			- 15.645.000

Pour mémoire, l'incidence sur le compte d'émission des monnaies métalliques pour 2004, s'élève : à - 17 400 K€.

En 2004, aucun crédit n'a été réservé au titre du paiement d'éventuelles prestations extérieures effectuées pour le compte de la Direction du Trésor.

En revanche, la direction des Monnaies et médailles a poursuivi l'exécution, pour le compte du Trésor, de la dénaturation des pièces de 10 F et 20 F (1,5 tonne au 30 juin 2004), de la manutention (sortie de stocks) des métaux issus de la destruction et du stockage des pièces de l'euro.

Le processus de mise en place d'un nouvel outil de comptabilité analytique par une société de systèmes informatiques a permis de consolider les résultats 2003 de l'établissement monétaire et de procéder à une simulation des composants des prix de cession pour 2005.

Au prix de revient 2003 actualisé, il a été appliqué, tout comme pour les prix de cession 2004, une marge de fabricant de 10%.

Pour l'ensemble des quatre coupures, les prix de cession seraient déclinés comme suit :

Coupures	Prix de cession 2004	Prix de cession PLF 2005
10 cents.....	-	0,073
5 cents.....	0,040	0,057
2 cents.....	0,031	0,052
1 cent.....	0,025	0,045

Sur cette base, le produit de la cession des monnaies françaises de l'euro serait, pour 2005, de 28,7 millions d'euros.

Les recettes relatives à la cession des monnaies de collection françaises sont estimées à 2,3 millions d'euros.

## 2.– Les recettes commerciales

Les estimations de recettes commerciales pour 2005 s'élèvent à **41,1 millions d'euros**. Elles prennent en considération les résultats à la baisse de 2004 par rapport à l'année 2003, à l'exception de l'activité des monnaies étrangères grâce à une commande de monnaies courantes afghanes.

La situation des monnaies de collection françaises est préoccupante : en effet, après la forte spéculation ayant fortement gonflé artificiellement les ventes à l'export en 2003, les résultats traduisent un assainissement des transactions en 2004. Cette situation s'expliquerait par l'éclatement de la bulle spéculative que doivent supporter les grossistes qui se trouvent en présence d'importants stocks invendus.

Cette tendance à la baisse devrait être confirmée en 2005.

Afin de répondre aux attentes des réseaux de distributeurs de la Monnaie, la Direction des Monnaies et médailles a arrêté une politique commerciale de moyen terme visant à planifier sur trois ans son programme de frappe de monnaies de collection et à améliorer son conditionnement.

Concernant les monnaies de collection étrangères, le chiffre d'affaires est tributaire des contrats internationaux, auquel s'ajoute une forte variable liée à la valeur des métaux précieux mis en œuvre ainsi que l'incidence du cours de l'euro face au dollar. Face à une concurrence internationale très forte, la Direction poursuit donc ses efforts de prospection et mise sur la qualité de sa production.

Dans le cadre de la relance de l'activité commerciale, elle 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.

## B.– LES DEPENSES

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

– exécution de l'exercice 2003 .....	95.400.000 €
– loi de finances pour 2004 .....	89.163.000 €
– projet de loi de finances pour 2005 .....	103.526.000 €

### 1.– le personnel : un climat social lourd

S'agissant des dépenses de personnel, le projet de budget prévoit proposé la suppression de 19 emplois d'ouvriers, 9 emplois de fonctionnaires du cadre technique et la remise à disposition de 16 agents du Minéfi. Les crédits de personnel, établis sur la situation prévisionnelle des effectifs au 1<sup>er</sup> janvier 2005, passent de 43,3 millions d'euros à 42,6 millions d'euros, ce qui abaisse la part de la masse salariale de 49,9% à 43% des dépenses.

Comme l'année dernière, le climat social à la Monnaie, marqué par des inquiétudes sur l'avenir et notamment sur le devenir du site parisien, a présenté des aspects contrastés : certains personnels et organisations syndicales souhaitant s'associer à la démarche de modernisation, alors que d'autres, plus particulièrement sur le site de Pessac, s'y refusent.

Les mesures prises pour rétablir l'équilibre financier et améliorer la compétitivité de la Monnaie (suppression systématique de promotion de fin de carrière lors du départ à la retraite des ouvriers, suppression de divers avantages financiers, application de la règle de la retenue du trentième indivisible) ont généré un mécontentement qui s'est traduit par des grèves. Des contentieux ont également été engagés.

Dans le but de renforcer le potentiel de production, le fonctionnement des instances spécifiques de concertation de la Monnaie a été rationalisé. Le protocole de 1986 a été dénoncé en juillet 2003 et des négociations se sont engagées. Après cinq rencontres institutionnelles et plusieurs bilatérales avec les organisations syndicales, les deux syndicats majoritaires, respectivement chez les ouvriers et chez les fonctionnaires techniques, ont signé le nouveau protocole en mai 2004.

Cette négociation s'est déroulée au moment où le paysage syndical semble en cours de modification : scission de l'intersyndicale des fonctionnaires techniques, les deux syndicats qui la constituent ayant, pour la première fois, présenté deux listes de candidats distinctes aux élections au comité d'entreprise, et apparition d'un clivage Paris-Pessac avec, sur ce

dernier site, l'existence de personnels qui n'hésitent pas à « dépasser » les organisations syndicales, ce qui bloque les discussions sur l'évolution des méthodes de travail.

Par ailleurs, une négociation a été entamée sur les déroulements de carrière, la formation et l'organisation du travail. Conduite avec l'assistance d'un consultant, elle a permis de recenser l'ensemble des préoccupations des personnels et des services. L'étude se poursuit pour trouver des pistes permettant d'accompagner l'évolution de la Monnaie, notamment par la formation et l'augmentation de la polyvalence, dans la perspective des départs à la retraite de 2006-2007.

Les tableaux ci-après présentent les prévisions de départs à la retraite entre 2005 et 2015.

**PERSONNELS OUVRIERS**

Années	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Nbre de départs	Départs non prévus 4	15	19	36	31	39	38	47	28	39	45	24	De 2005 à 2015 <b>361</b>

**FONCTIONNAIRES TECHNIQUES**

Années	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Nbre de départs	Départs non prévus 2	7	8	10	8	8	11	4	8	4	6	3	De 2005 à 2015 <b>77</b>

En outre, 5 contractuels atteindront l'âge de 60 ans durant cette période (1 en 2006, 1 en 2008, 1 en 2009, 1 en 2010 et 1 en 2014).

Comme en 2004, les actions de formation visent en priorité à développer la polyvalence.

**2.- la rationalisation des achats**

Le chapitre « Achats » est doté de 32,2 millions d'euros, en hausse de 26,15 % par rapport à 2004.

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 ».

La réforme de la structure des services acheteurs a été poursuivie. Depuis le début de l'exercice 2004, la direction administrative et financière

est chargée de centraliser les demandes d'achats de l'ensemble des directions. Les engagements de dépenses et les liquidations de factures relèvent de sa seule compétence, étant précisé que les dotations budgétaires font l'objet d'un examen préalable, poste par poste.

Les mesures d'économies auront porté en 2003, 2004 et 2005, essentiellement sur les fournitures de petit équipement, les fournitures administratives ainsi que sur les emballages et les marchandises relatifs au secteur commercial. L'ensemble du personnel participe à un contrôle strict des dépenses au moyen d'une optimisation des stocks des magasins, d'un examen critique de toutes les demandes et d'une mise en concurrence systématique.

Les principaux métaux utilisés dans les secteurs des monnaies de collection et des médailles sont l'or, l'argent et le bronze. Les cours retenus dans le projet de budget 2005 sont respectivement de 11 000 €/kg, pour l'or et de 190 €/kg pour l'argent avec des quantités arrêtées à 660 kg d'or et à 10,6 tonnes d'argent sur la base du programme commercial des ventes retenu.

S'agissant des métaux communs, ils concernent essentiellement le secteur monétaire. Il est rappelé que les flans des pièces de 1, 2 et 5 centimes d'euros sont en acier tandis que les coupures étrangères sont généralement faites en alliage composé de cuivre, d'aluminium et de nickel.

On note une forte progression du cours des flans en acier cuivré pour les pièces de 1, 2 et 5 centimes d'euros qui constituent la majorité du programme de frappe à produire. Le renchérissement de cette matière première conduit le principal fournisseur de la Monnaie attributaire d'un marché public à prix fixe à subir d'importantes difficultés financières qui se traduit dans les faits par un allongement des délais de livraison.

### 3.– les dépenses d'investissement

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

Le projet de budget propose l'inscription d'une subvention d'équilibre de 2,7 millions d'euros.

### MONNAIES ET MÉDAILLES – PREMIÈRE SECTION – EXPLOITATION

(en millions d'euros)

Dépenses	2003 Réalizations	Part en %	2004 Budget voté	Part en %	2005 Projet de budget	Part en %
Achats.....	36.915	38,7	25.540	29,4	32.219	32,9
Variation de stocks .....	- 5.004	- 5,2				
Autres charges externes .....	5.265	5,5	7.148	8,2	12.157	12,4
Rémunérations et charges sociales dont salaires, traitements et primes.....	41.718	43,7	43.298	49,9	42.064	43,0
Impôts et taxes .....	4.538	4,8	4.509	5,2	4.548	4,6
Dotations aux amortissements et provisions	10.690	11,2	5.100	5,9	5.500	5,6
Dépenses diverses.....	1.297	1,4	1.135	1,3	1.335	1,4
<b>Total.....</b>	<b>95.419</b>	<b>100,0</b>	<b>86.730</b>	<b>100,00</b>	<b>97.822</b>	<b>100,00</b>
Résultat avant subvention .....	- 17.915					
Recettes .....						
Produit de la vente des monnaies en euros ..	19.117	20,0	24.630	28,4	31.134	31,8
Produit de la fabrication des monnaies étrangères et des pièces destinées aux TOM	8.407	8,8	8.600	9,9	21.394	21,9
Produit de la vente des médailles, des fontes, des décorations, des jetons, des poinçons, des instruments de marque, des prestations et autres marchandises.....	17.455	18,3	20.300	23,4	19.850	20,3
Produit de la vente des monnaies de collection .....	25.176	26,4	32.175	37,1	20.000	20,4
Divers dont reprise sur amortissements et provisions .....	9.758	10,2	1.025	1,2	2.250	2,3
Stockage euro/francs, démonétisation du franc.....	1.273	1,3			550	0,6
Variation des stocks .....	- 3.682	- 3,9				
Subvention.....	18.000	18,8	0		2.650	2,7
<b>Total (hors virement de la section investissement).....</b>	<b>95.504</b>	<b>100,0</b>	<b>86.730</b>	<b>100,0</b>	<b>97.828</b>	<b>100,0</b>

Source : Direction des Monnaies et médailles.

**MONNAIES ET MÉDAILLES – DEUXIÈME SECTION – OPERATIONS EN CAPITAL**

(en millions d'euros)

<b>Dépenses</b>				<b>Recettes</b>			
<b>Chapitres</b>	<b>Budget réalisé en 2003</b>	<b>Budget voté pour 2004</b>	<b>Projet de budget 2005</b>	<b>Chapitres</b>	<b>Budget réalisé en 2003</b>	<b>Budget voté pour 2004</b>	<b>Projet de budget 2005</b>
Acquisitions d'immobilisations et investissements informatiques	1.849	2.398	2.941	Reprises de l'excédent d'exploitation	85	0	
				Diminution de stocks constatée en fin de gestion	10.079	0	
Augmentation de stock	11.401	0	0	Amortissements et provisions	10.690	5.100	5.500
Excédent reversé au Trésor	1.000	0	0	Autres recettes en capital	270	175	203
Utilisation et reprise sur provision	6.197	0	0				
Total des dépenses de la deuxième section	20.447	2.398	2.941	Total des recettes de la deuxième section	21.124	5.275	5.703
Augmentation du fonds de roulement	677	2.877	2.762	Prélèvement sur le fonds de roulement			
Totaux égaux en recettes et en dépenses	21.124	5.275	5.703	Totaux égaux en recettes et en dépenses	21.124	5.275	5.703

### III.- QUEL AVENIR POUR LES MONNAIES ET MÉDAILLES ?

#### A.- LE BUDGET ANNEXE ET LA LOI ORGANIQUE

##### 1.- Deux programmes

Le budget annexe est décliné dans le projet de loi de finances pour 2005 en deux programmes permettant la distinction entre les activités régaliennes et les activités commerciales.

Les activités régaliennes s'articuleraient comme suit :

- Frappe des monnaies métalliques en euro pour la métropole et les D.O.M. ;
- Frappe des monnaies métalliques pour les T.O.M. ;
- Prestations de services liées à l'activité monétaire ;
- Lutttes contre la contrefaçon ;
- Conservation des collections du Musée et présentation au public ;
- Gestion du patrimoine et entretien de l'Hôtel de la Monnaie ;

Les activités commerciales comprendraient les actions suivantes :

- Frappe de monnaies métalliques pour le compte d'Etats étrangers ;
- Frappe de monnaies de collection françaises et étrangères ;
- Frappe de jetons ;
- Frappe de médailles, décorations, bronze d'art, bijoux et autres objets ;
- Fabrication d'instruments de marque et de garantie

**TABLEAU DE CONCORDANCE PROGRAMMES/CHAPITRES**

	<b>Chapitre et articles</b>	<b>Montant</b>
Programme 1	Activité régaliennne	
Action a	Monnaies courantes françaises et TOM	28
Action b	Lutte contre la contrefaçon	0,5
Action c	Conservation du Musée	1,5
Action d	Gestion du patrimoine	1,6
		31,9
Programme 2	Activités commerciales	
Action a	Activités commerciales	45,1
Action b	Banques centrales	20,8
		65,9
<b>TOTAL</b>		<b>97,8</b>

S'agissant des dépenses d'investissements (chapitre 82.00), elles concerneraient l'intégralité des actions des deux programmes cités ci-dessus. Leur individualisation au niveau de chaque action est une procédure déjà connue de la DMM notamment pour le calcul du prorata de TVA entre les opérations imposables et non imposables.

## 2.- Les emplois

Le tableau donnant une évaluation du nombre des emplois actuellement rémunérés à partir du budget annexe au 31 juillet 2004 figure ci-après :

Nombres d'agents employés	Titulaires		Contractuels		Vacataires		Autres		TOTAL	
	Réels	ETP	Réels	ETP	Réels	ETP	Réels	ETP	Réels	ETP
1) Emplois budgétaires										
Personnels techniques	125	122,4							125	122,4
Personnels administratifs <sup>(c)</sup>	59	56,8							59	56,8
2) Emplois sur crédits										
Ouvriers			25	23,75	10	3	556	547,9	556	547,9
Contractuels et Vacataires									35	26,75

L'évolution est la suivante :

	31/12/03			31/12/04		
	Budget	Réels <sup>(a)</sup>	ETP	Budget	Réels	ETP
Fonctionnaires techniques .....	146	126	122,8	134	125	122,4
Fonctionnaires administratifs <sup>(c)</sup> ...	77	66	63,8	67	51	48,4
Ouvriers.....	605	572	564,34	574	555	542,98
Contractuels <sup>(b)</sup> .....	29	32	24	37	37	29
<b>TOTAL.....</b>	<b>857</b>	<b>796</b>	<b>774,94</b>	<b>812</b>	<b>768</b>	<b>742,78</b>

(a) Effectifs réels physiques, y compris pour les contractuels : 4 médecins, 2 VRP, 6 conférenciers soit 12 personnes en temps partiel pour un équivalent temps plein d'environ 4 agents.

(b) Contractuels CDI et CDD.

(c) Depuis fin 2002, les rémunérations des fonctionnaires d'administration centrale du MINEFI ne sont plus à la charge du budget annexe

Les emplois budgétaires des fonctionnaires techniques (125 au 31 décembre 2004), ont fait l'objet d'une proposition de suppression de 9 emplois pour le budget 2005, ce qui ramènerait l'effectif à 116.

Par la suite, il est envisagé de ne pas remplacer les départs naturels et d'ajuster le plafond des autorisations d'emplois en fonction de l'effectif réel. Le nombre de départs naturels pourrait s'élever à 7 jusqu'à la fin 2005, dans l'hypothèse d'un départ à 60 ans.

Les emplois sur crédits qui concernent les ouvriers et les contractuels, sont plafonnés respectivement à 574 et 37 au 31 décembre 2004. Il est proposé une mesure de suppression de 19 emplois pour les ouvriers, ce qui porterait le plafond à 555 pour l'exercice 2005.

Le nombre d'ouvriers devant atteindre l'âge de 60 ans en 2005 est de 15 dans l'hypothèse d'un départ à 60 ans. Il est également envisagé de ne pas remplacer les départs naturels et d'ajuster le plafond des autorisations d'emplois en fonction des effectifs réels.

Compte tenu de la structure du budget annexe ainsi que des outils de gestion actuellement disponibles, la ventilation par programme du plafond des emplois a été réalisée à titre prévisionnel. Cette répartition est donc indicative.

	<b>Programme 1 (en équivalents temps plein) « activités régaliennes »</b>	<b>Programme 2 (en équivalents temps plein) « activités commerciales »</b>	<b>Total plafond d'autorisations des emplois</b>
Titulaires			
Catégorie A (ingénieurs + A administratifs).....	7	11	18
Catégorie B (maîtrise + B administratifs).....	55	82	137
Catégorie C (ouvriers + C administratifs) .....	229	347	576
Contractuels.....			
Contractuels Monnaie.....	7	30	37

	<b>Programme 1 (en équivalents temps plein)</b>	<b>Programme 2 (en équivalents temps plein)</b>	<b>Total plafond d'autorisations des emplois</b>
Corps ou métier a : fonctionnaires « Finances » et contractuels .....	27	61	88
Corps ou métier b : fonctionnaires techniques Monnaie.....	50	75	125
Corps ou métier c : ouvriers Monnaie .....	221	334	555

## B.– UNE REDUCTION DRASTIQUE DES ACTIVITES RÉGALIENNES

Malgré des efforts menés par tous les personnels, qui méritent d'être soulignés, demeure une grande incertitude sur l'orientation industrielle et commerciale de la Direction, alors que la qualité de ses réalisations est unanimement reconnue.

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.

L'euro a remis en cause la frappe de la monnaie, activité régaliennne par excellence ; la notion de monnaie conçue comme une institution, dont la légitimité serait adossée à une souveraineté et correspondrait à une expression de la communauté dans son ensemble, a été complètement bouleversée. En effet, la monnaie européenne a ôté les moyens économiques d'exercer leur souveraineté aux états qui composent l'Union européenne.

Enfin, ces mesures sont complétées par des chantiers organisationnels, notamment celui relatif à la réforme de la politique de gestion prévisionnelle des ressources humaines, dans un contexte de changement d'organisation, et la redéfinition de ses objectifs. La Direction des monnaies et médailles mène, depuis le début 2004, une réflexion sur la description des postes, la formation, les modes d'évaluation des personnels, les parcours professionnels et la politique d'évolution des carrières.

### 1.– L'établissement monétaire de Pessac

Le niveau d'activité de cet établissement a été durablement affecté, depuis 2002, par la réduction du programme de frappe monétaire. Dans ce contexte, des transferts de missions de Paris vers Pessac ont été décidés en fonction d'un double objectif :

1) doter le site de nouvelles fonctions administratives, logistiques, créatives et commerciales. Ont été transférés à Pessac une partie du service de la gravure, le suivi administratif des achats sur marchés, les outils de frappe des médailles à l'exception des coins historiques demeurant à Paris sous la responsabilité de la Conservatrice du Musée, la section « banques centrales » dans le cadre de la commercialisation des monnaies courantes et des monnaies de collection étrangères, la gestion de la paie et la création d'une antenne commerciale chargée plus particulièrement de prospecter dans le domaine des monnaies de collection et des médailles associées à la commercialisation des grands vins de bordeaux ;

2) assurer une meilleure polyvalence en transférant des presses (septembre 2003 à fin août 2004) pour répartir de façon plus performante les fabrications monétaires et monétiformes, optimiser les coûts de fabrication et l'utilisation de ses moyens. Cette décision a conduit à créer un atelier sécurisé dédié à la fabrication des monnaies de collection.

## 2.- L'établissement parisien

Pour Paris, deux opérations lourdes sont engagées :

– la restructuration de la logistique aux fins de réduire de façon significative les délais de réalisation des commandes et de rendre possible un objectif de livraison inférieur à 48 heures ;

– la rénovation de l'espace de la boutique de la rue Guénégaud afin de constituer un nouvel espace ouvert sur l'extérieur et permettant de valoriser les métiers traditionnels et artistiques de Paris.

\*

\*        \*

Cette année encore, Votre Rapporteur spécial déplore que, malgré des progrès de productivité certains, de nombreuses incertitudes pèsent sur l'avenir de l'administration des Monnaies et médailles. Il approuve le maintien du budget annexe mais regrette qu'aucune indication précise sur l'avenir de cette activité n'ait été donnée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 9 novembre 2004, la Commission a examiné les crédits des **Services financiers** et du **budget annexe des Monnaies et médailles**.

Votre **Rapporteur spécial**, a indiqué que le budget des Services financiers, apparemment austère, était en fait un budget « riche » en politiques publiques, qui concerne des administrations diverses comme la direction générale des impôts (DGI), l'INSEE, la direction générale de la comptabilité publique ou la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Il a également souligné une forte dimension territoriale, en raison de la multiplicité des implantations physiques des services sur le terrain. Le montant des crédits représente la majeure partie de ceux inscrits sur le fascicule « Économie, finances et industrie » et s'élève à 10,9 milliards d'euros. Il progresse de 0,8%.

Bercy sait faire sa communication. De nombreuses informations se trouvent dans les brochures diffusées par le ministère. Cela est bien, mais peut devenir gênant lorsque les réponses au questionnaire budgétaire sont parfois de simples reproductions des textes présentés dans les brochures d'information générale. Le 9 octobre, 56% seulement des réponses avaient été reçues, malheureusement les moins « stratégiques ». La discussion du projet de loi organique modifiant la LOLF pourrait donner l'occasion de resserrer quelque peu les conditions de réponse aux questionnaires budgétaires, en vue d'une accélération.

Le périmètre du budget des Services financiers comprend huit agrégats : Cour des comptes et juridictions financières, Trésor public, Direction générale des impôts, Direction générale des douanes et des droits indirects, INSEE, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Administration générale et dotations communes, Dépenses administratives. Les dotations de la DGI et de la DGCP diminuent, ce qui doit être mis en perspective avec la démarche de contractualisation mise en œuvre depuis plusieurs années par ces deux directions.

Les charges de personnel représentent 8,5 milliards d'euros, soit 57% de l'ensemble de la section Économie, finances et industrie. L'effectif global s'élève à 174.222 emplois, l'année 2005 étant marquée par une réduction de 2.280 emplois, soit -1,3%. Le ministère de des Finances a appliqué la ligne directrice consistant à ne pas remplacer un départ en retraite sur deux. Les réductions d'emplois portent surtout sur la DGI et la DGCP. Elles concernent, pour l'essentiel, la catégorie C, dont les effectifs reculent de 3.600 unités. En revanche, les catégories A et B verraient leurs effectifs augmenter de 1.437 unités au total. L'incidence financière des mesures affectant les dépenses de personnel est somme toute modeste : 31,8 millions d'euros.

On pourra noter, parmi ces mesures, l'instauration d'une prime collective de performance, à hauteur de 11,4 millions d'euros, montant qui doit être comparé aux 31,8 millions d'euros des mesures afférentes aux emplois. La prime devra être versée à 15% des agents du ministère, pour tous les agents d'un même service. Elle représente 400 euros par an. Ramenée à sa valeur moyenne mensuelle sur l'ensemble des agents du ministère, cela représente un « geste » de 5 euros par mois environ, ont remarqué les organisations syndicales. On peut se demander si le jeu en vaut vraiment la chandelle : les sommes en jeu sont modestes et le déploiement de la prime pourrait susciter des difficultés entre les services.

Le dénombrement des emplois – essentiel dans la perspective du calcul et du respect des « plafonds d'autorisation d'emploi » prévus par la LOLF – montre que tous les ministères sont confrontés à un énorme problème de gestion des ressources humaines. La direction du personnel, de la modernisation et de l'administration a conduit une réflexion sur la définition du périmètre du plafond des autorisations d'emploi. En réponse au questionnaire budgétaire, elle indique cependant qu'il lui est aujourd'hui impossible de chiffrer précisément le plafond nécessaire pour les autorisations d'emploi au sens de la LOLF. Au vu des informations fournies, on est encore à des années lumière de ce qu'il faudrait réaliser pour disposer d'un plafond, évalué de façon pertinente et opérationnelle.

L'emploi des personnels handicapés augmente de 5,4%, par rapport aux derniers chiffres connus de 2001, ce qui représente un véritable effort.

En matière de crédits de fonctionnement, le ministère a indiqué travailler dans deux directions :

– la rationalisation des achats, pour une économie envisagée, à terme, de 150 millions d'euros et 33,5 millions d'euros dès 2005. La rationalisation passe par la globalisation des commandes et par l'externalisation de certaines tâches ;

– la poursuite du déploiement de nouvelles solutions informatiques, susceptibles de générer des gains de productivité et d'autoriser une réduction des emplois. Le ministère conduit actuellement trois grands programmes : Accord, Copernic et Hélios. Ils connaissent des augmentations de crédits significatives : par exemple + 21,5% pour Copernic. Le ministère devrait préciser quels sont ses objectifs ultimes en matière d'informatique.

Les crédits du titre IV sont portés de 73 millions d'euros à 78,7 millions d'euros, soit une augmentation de 7,8 millions d'euros qui reflète partiellement la majoration de la subvention versée à l'Agence française des investissements internationaux pour mener la campagne d'information relative à l'image de la France. Les crédits du titre V concernent, très classiquement, les investissements d'équipement des directions, notamment pour la construction ou l'extension des immeubles. Ils représentent 283,7 millions d'euros en 2005.

Quelques faits marquants doivent être notés au sein des agrégats. Pour la DGI, la création de l'« interlocuteur fiscal unique » a conduit à rapprocher les

centres des impôts avec les centres des impôts fonciers, ce qui pourrait avoir un impact important sur la présence territoriale des services. La direction des grandes entreprises, forte de 289 personnes, verra son champ d'intervention s'élargir à 35.000 entreprises. Cette direction a un rôle important en matière d'efficacité du contrôle de l'impôt : ainsi, 30 millions d'euros ont pu être rappelés sur l'impôt sur les sociétés et 200 millions d'euros de remboursements de TVA ont pu être évités. Les redressements, au sens propre, ont généré 3 millions d'euros de recettes pour les opérations terminées au 31 décembre 2003. Un montant de 1,8 million d'euros a été enregistré du même chef sur le premier semestre 2004.

Les Douanes mettent en œuvre le projet « Douane 2005 », qui vise à rénover les modalités d'exercice des quatre missions fondamentales exercées par les services des Douanes : le dédouanement, le renseignement, l'intervention aéroportuaire et la politique des contrôles. La DGCCRF va tenter d'améliorer l'efficacité et la qualité du service rendu au consommateur en ouvrant, depuis le printemps 2004, un numéro d'appel unique « Info Service Consommation ». Elle prévoit également d'intensifier le contrôle exercé sur les produits mis à la vente, pour renforcer la sécurité des consommateurs. L'INSEE a mis en œuvre sans difficultés majeures le recensement rénové.

La LOLF devrait conduire à organiser le budget des Services financiers autour de 3 missions : « *Gestion et contrôle des finances publiques* », « *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* », « *Développement et régulation économique* ». Ces missions ne sont pas du tout équilibrées : la mission « *Gestion et contrôle des finances publiques* » représente 90% des crédits et 95% des emplois de l'ensemble. Les deux autres missions servent en quelque sorte de faire-valoir.

La mission « *Gestion et contrôle des finances publiques* » serait organisée en trois programmes. Le plus important d'entre eux, piloté par le secrétaire général du ministère des Finances s'intitulerait Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local et représenterait 90% des crédits et 95% des emplois de la mission. Il demeure encore fortement structuré autour de la traditionnelle répartition entre établissement de l'assiette (DGI) et recouvrement (DGCP). Il aurait été opportun de séparer ce qui relève du recouvrement effectué au profit des collectivités locales, qui aurait pu être regroupé au sein d'une mission interministérielle avec les autres crédits consacrés aux collectivités locales. Pour préserver l'unité de gestion des personnels concernés, le ministère s'est opposé à cette démarche. Les actions du programme sont organisées autour d'une logique d'usager plutôt que de celle reflétant les procédures internes de l'administration. Peut-il faudrait-il aller plus loin et scinder en deux ce programme mastodonte, en distinguant d'une part un programme destiné à la gestion de la fiscalité et, d'autre part, un programme destiné à la gestion comptable. Par ailleurs, la création d'une action spécifiquement destinée à retracer les crédits de lutte contre la fraude serait une bonne chose. Mais le ministère affirme aujourd'hui que l'heure est à la confiance envers les contribuables. Pourtant, pourquoi pourrait-on faire confiance au contribuable – et alléger les contrôles – et la refuser à l'automobiliste – et

multiplier les radars automatiques ? Le succès de la direction des grandes entreprises montre, justement, que l'absence de contrôle provoque très vite des « dérapages ».

Les crédits des juridictions financières seraient regroupés dans un programme *ad hoc* dépendant du ministère des finances, ce qui peut surprendre, s'agissant d'institutions qui ont pour vocation de contrôler la régularité de la gestion des comptabilités publiques. Lors de sa récente prise de fonction, le Premier président a estimé que la Cour des comptes devrait prendre plus d'indépendance vis-à-vis du ministère des Finances. La maquette reste en deçà de ces espérances.

« Bercy ensemble », « Bercy en mouvement » : les slogans changent avec les ministres, mais rien ne se passe.

La communication occupe 522 agents dans un service récemment restructuré et coûte 46 millions d'euros par an. Les effectifs en poste dans les services extérieurs ont été réduits, mais ceux de l'administration centrale sont constants.

En 2003, les dépenses destinées à l'informatique ont atteint 768 millions d'euros. En 2004, hors direction générale des impôts, ils sont de 429 millions d'euros et sont prévus à hauteur de 424 millions d'euros en 2005. A ces enveloppes très importantes s'ajoute le coût du projet ACCORD 2, estimé initialement à 1 milliard d'euros sur 10 ans. Si le ministère reste discret sur les péripéties rencontrées par le nouveau programme, la presse en rend régulièrement compte pour souligner le gâchis financier qu'elles ont entraîné. 6,7 millions d'euros ont en effet été dépensés pour lancer le marché, puis pour l'annuler. Finalement, nous en sommes à un programme ACCORD 1 *bis*, qui coûte 184 millions d'euros et devrait fonctionner le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Ce dossier mérite d'être suivi attentivement. L'époque où l'Etat était au cœur de grands programmes technologiques semble bien révolue : aujourd'hui, il embauche des personnels contractuels ou recourt à des entreprises privées alors que l'importance des programmes mériterait un véritable investissement de l'Etat en faveur de l'innovation.

En ce qui concerne sa gestion immobilière, Bercy souhaite vendre les grands immeubles qu'il possède à des adresses prestigieuses de Paris. Il sera intéressant de suivre la mise en œuvre de ce programme de cessions.

La transformation de la redevance pose la question des 1.400 agents qui étaient en charge de ce prélèvement. 400 d'entre eux continueront à assurer leur mission de contrôle dans le nouveau régime, 100 départs à la retraite ne seront pas remplacés et les 900 autres agents seront affectés à de nouvelles missions. Ceux qui étaient en charge du recouvrement de la redevance seront ainsi chargés notamment de celui de procès-verbaux liés à l'installation de radars par le

ministère de l'intérieur. Finalement, la transformation de la redevance ne se traduira pas par des économies importantes.

La fusion des quatre corps d'inspection du ministère devrait permettre une meilleure coordination de leurs actions.

En ce qui concerne la gestion des personnels, la réduction des effectifs de catégorie C est en trompe l'œil, et les critères de réaffectation territoriale, préconisés par la Cour des comptes, n'ont pas été mis en œuvre. De nombreux bureaux chargés des recettes vont être fermés, la direction de la comptabilité publique ayant choisi de se regrouper au niveau de chaque département.

Votre **Rapporteur spécial**, a enfin abordé le budget annexe des monnaies et médailles. Il a déploré que des stocks de pièces de 1 et 2 euros aient été constitués alors que les plus petites pièces manquent cruellement. Cette situation est due à une mauvaise allocation de la matière première dont l'approvisionnement a été externalisé. Les commandes passées par le Trésor ne correspondent pas aux matières premières disponibles. Le projet de budget propose l'inscription d'une subvention de 2,7 millions d'euros pour assurer l'équilibre du budget annexe, qui se trouve actuellement dans une situation ubuesque. Des économies sont réalisées sur les personnels, dont une partie a été transférée de Paris à Pessac, si bien qu'un problème de graveurs se posera prochainement. Toutes les décisions restent prises à Paris. La France fabrique pourtant des monnaies pour l'Afghanistan et le Yémen et les vend à des prix différents de ceux facturés au Trésor.

**M. Edouard Landrain, Président**, a demandé au Rapporteur spécial s'il proposait des thèmes d'études pour la mission d'évaluation et de contrôle et pour la Cour des comptes, et l'a interrogé sur les indicateurs de performance.

Votre **Rapporteur spécial**, a critiqué la taille de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », et en particulier de son programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » qui représente 91 % des crédits et 95 % des emplois de la mission. Par ailleurs, le contrôle fiscal aurait mérité de faire l'objet d'une action.

**M. Alain Rodet** s'est déclaré en faveur du rattachement du contrôle de régularité et de gestion des comptabilités publiques à la mission « Justice » afin d'éviter que les contrôleurs dépendent de la même mission que les contrôlés.

Après que votre Rapporteur spécial a donné un avis défavorable, la Commission a *adopté* les crédits des services financiers et ceux du budget annexe des monnaies et médailles, figurant aux articles 50 et 51 du projet de loi de finances.