



N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 17

GESTION et CONTRÔLE des FINANCES PUBLIQUES

MONNAIES et MÉDAILLES

Rapporteur spécial : M. THIERRY CARCENAC

Député

SOMMAIRE

	Pages
CHAPITRE I: LA MISSION « GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES »	7
I.– PRESENTATION	7
A.– POSITIONNEMENT DE LA MISSION « GESTION ET CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES »	7
B.– STRUCTURE DE LA MISSION « GESTION ET CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES »	9
C – OBJECTIFS DE LA MISSION « GESTION ET CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES »	10
II.– FLOTTEMENT SUR LES MOYENS	11
A.– LES MOYENS EN PERSONNEL	11
1.– L'impossible mesure du grand saut entre les emplois budgétaires et les ETPT	11
<i>a) Considérations générales : c'est pas clair !</i>	11
<i>b) Examen des effectifs ETPT du programme « Gestion fiscale et financière de l'État »</i>	13
<i>c) Examen des effectifs ETPT du programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle »</i>	15
<i>d) Bilan des flux de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques »</i>	16
2.– Examen de la masse salariale	17
B.– LES MOYENS INFORMATIQUES	18
1.– Copernic : un portail fiscal trop étroit	18
<i>a) Un programme gigantesque</i>	18
<i>b) Cafouillages</i>	20
2.– La course d'HELIOS se dérègle-t-elle?	22
<i>a) Hélios : des interrogations sans réponse</i>	22
<i>b) Bercy dans la « poisse » informatique ?</i>	24
II.– OPTIMISER LA DEPENSE PUBLIQUE – EXAMEN DES CREDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION « GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES »	25
A.– RAPPEL DU CONTEXTE LOLF	25
B.– LE PROGRAMME « GESTION FISCALE ET FINANCIERE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »	26
1.– Présentation	26
2.– Objectifs et indicateurs – quelques interrogations	28

3.– Les demandes de crédits du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »	30
a) Action 01 : Fiscalité des grandes entreprises	31
b) Action 02 : Fiscalité des PME	32
c) Action 03 : Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	33
d) Action 04 : Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	34
e) Action 05 : Gestion financière de l'État hors fiscalité	35
f) Action 06 : Gestion des pensions	37
g) Action 07 : Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	38
h) Action 08 : Gestion des fonds déposés	38
i) Action 09 : Soutien	38
3.– Les dépenses fiscales	40
4.– Les fonds de concours	41
C.– LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ECONOMIQUE, FINANCIERE ET INDUSTRIELLE »	41
1.– Présentation	41
2.– Les demandes de crédits	42
a) Action 01 « État-major, médiation et politiques transversales »	43
b) Action 02 « Expertise, audit, évaluation et contrôle »	45
c) Action 03 « Promotion de l'action du ministère »	45
d) Action 04 « Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique »	45
e) Action 05 « Prestations d'appui et de support »	45
f) Impact du déversement analytique sur le programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle »	47
III.– LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION STRUCTURELLE ET GEOGRAPHIQUE DES GRANDES DIRECTIONS DU PROGRAMME	48
A.– LA DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE	48
1.– Les effectifs	48
2.– Évolution des fonctions et rationalisation des structures	51
a) Disparition des services de la redevance audiovisuelle et reclassement de ses agents	52
b) La refonte de l'implantation des trésoreries	53
c) L'adaptation aux impératifs d'une nouvelle gestion publique	55
B.– LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS	58
1.– Les effectifs	58
2.– Suivi des réformes	60
a) Le rapprochement entre Centres des impôts et Centres des impôts fonciers	60
b) la Direction des grandes entreprises	61
c) Rénovation de la gestion de l'encadrement intermédiaire	62
C.– PERSPECTIVES COMMUNES A LA DGCP ET A LA DGI	64

IV.– LES STRATEGIES MINISTERIELLES DE REFORME (SMR) DU MINISTERE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE	64
1.– « La charte du contribuable »	67
2.– Le service de la communication : une nouvelle réforme interne ?	71
3.– Réingénierie, certification, comptabilité d'analyse des coûts et audits	74
a) <i>Réingénierie</i>	74
b) <i>Certification des services</i>	76
c) <i>Coûts de gestion et taux de productivité</i>	77
d) <i>Les audits</i>	77
V.– LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : DES AGENTS MOBILISES	78
A.– LE PILOTAGE DES SYSTEMES D'INFORMATION DES RESSOURCES HUMAINES (SIRH) DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE	79
B.– LA POLITIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	80
1.– La gestion prévisionnelle des emplois et des métiers	80
2.– L'impact de la LOLF	81
a) <i>les incidences de la LOLF</i>	81
b) <i>Bilan des expérimentations 2004</i>	81
3.– La reconnaissance du mérite	82
a) <i>L'évaluation individuelle annuelle</i>	82
b) <i>La prime d'intéressement collectif aux performances atteintes</i>	83
4.– Un climat social en détérioration	84
EXAMEN EN COMMISSION	87
CHAPITRE II : LE BUDGET ANNEXE DES MONNAIES ET MEDAILLES	91
I.– EXÉCUTION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS	93
A.– L'EXÉCUTION DES BUDGETS DE 2004 ET 2005	93
1.– L'exécution du budget annexe en 2004	93
a) <i>Les recettes</i>	93
b) <i>Les dépenses</i>	94
c) <i>Le résultat d'exploitation</i>	95
d) <i>Des efforts importants</i>	96
2.– Les premiers résultats de 2005	97
II.– LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE DES MONNAIES ET MEDAILLES POUR 2006 PREVOIT UN NOUVEAU RECOURS A UNE SUBVENTION	99
A.– ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX PROPRES À LA MISSION	100
1.– Les ressources humaines	100
2.– Une mutualisation de moyens, de charges et de recettes divers pour la conquête d'un équilibre comptable	104
3.– Une communauté de chiffres et d'objectifs	105

a) <i>objectifs et indicateurs</i>	106
b) <i>Amortissements, utilisations et reprises sur provisions, investissement</i>	107
c) <i>un tableau d'équilibre commun</i>	108
B.– LE PROGRAMME ACTIVITES REGALIENNES	110
1.– L'action 1 « frappe des monnaies métalliques en euros »	110
a) <i>Le programme de frappe</i>	110
b) <i>Les cessions au Trésor</i>	111
c) <i>Les dépenses de cette action</i>	112
2.– Les autres actions	112
C.– LE PROGRAMME ACTIVITES COMMERCIALES	113
1.– Frappe des monnaies métalliques pour le compte d'États étrangers.....	113
2.– Frappe des monnaies de collection françaises et étrangères	114
3.– Frappe de jetons	114
4.– Fabrication de médailles, décorations, bronze d'art, bijoux et autres objets.....	114
5.– Fabrication d'instrument de marque et de garantie	115
III.– QUEL AVENIR POUR LES MONNAIES ET MÉDAILLES ?	115
EXAMEN EN COMMISSION	117

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} 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 10 octobre 2005.

À cette date, 29,50 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial pour la mission « *Gestion et contrôle des finances publiques* ».

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} 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 10 octobre 2005.

À cette date, 14 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial pour le budget annexe « *Monnaies et médailles* ».

CHAPITRE I :

LA MISSION « *GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES* »

I.- PRESENTATION

A.- POSITIONNEMENT DE LA MISSION « GESTION ET CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES »

La mission « *Gestion et contrôle des finances publiques* » se compose de deux programmes après la décision d'inscrire le programme des juridictions financières dans une mission « *Conseil et contrôle de l'État* ».

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

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

La mission « *Gestion et contrôle des finances publiques* » mobiliserait 136.754 ETPT⁽¹⁾ alors que la proposition de plafonds d'emplois accordée au Minéfi pour 2006 s'élève à 173.959 ETPT (état C du PFL 2006). Ainsi cette mission concentre 78,61% des agents du Minéfi, 37.205 agents ETPT se répartissant entre les cinq des missions précédemment citées (les missions à crédits évaluatifs ne sont pas censées disposer de personnel bien qu'il soit probable que les opérations de remboursements et de dégrèvements, ainsi que la gestion de la dette publique soient assurées par des agents de la Direction générale des Impôts et/ou de la Direction générale de la Comptabilité publique).

Après avoir disposé de 177.430 ETPT⁽²⁾, il est prévu que le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie perde entre les exercices 2005/2006 3.471 emplois. 2.627 ETPT⁽³⁾ seront « économisés » sur la mission « *Gestion et contrôle des finances publiques* ».

Si les crédits votés en 2005 pour l'ensemble du Minéfi se sont élevés à 14.937 millions d'euros, les crédits des *Services Financiers*, dont l'examen était confié à votre Rapporteur spécial, se chiffraient quant à eux à 10.905 millions d'euros et couvraient les dépenses des 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⁽⁴⁾.

Avec une demande de crédits de paiements de 8.815 millions d'euros pour 2006 et un domaine quelque peu restreint, la mission « *Gestion et contrôle des Finances publiques* » pèse encore 80% et plus des ex-*Services Financiers* version 2005.

Le cadre organisationnel de la mission « *Gestion et contrôle des finances publiques* » 2006 est formé de la Direction générale de la Comptabilité publique et son réseau, de l'essentiel de la Direction générale des Impôts et son réseau, d'environ 4% de la Direction générale des douanes et des droits indirects, de la plus grande partie de l'ex administration générale (après des mouvements de transferts complexes⁽⁵⁾) ainsi que d'un certain nombre de ses relais régionaux.

Enfin, rapportée à l'ensemble du projet de budget 2006 de l'État, cette mission représente 3,28% des autorisations d'engagements de crédits et 5,8% des effectifs ETPT.

(1) ETPT : *Equivalent Temps Plein Travaillé*.

(2) PLF 2006 Tableau d'évolution des plafonds d'emplois – page 231.

(3) Somme des variations d'emplois indiqués dans le PAP 2285 +342.

(4) Ex agrégats 11, 12, 13, 14, 15, 17, 31 et 32.

(5) Le service du contrôle des dépenses engagées est en effet rattaché au programme « *stratégie économique et financière et réforme de l'État* ».

B.– STRUCTURE DE LA MISSION « GESTION ET CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES »

Cette mission est composée de deux programmes « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local – n° 156 » et « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle – n°218 ». Le premier programme, gigantesque, consommerait en 2006 8.100 millions de crédits de paiement et 131.541 ETPT alors que le second mobiliserait 8% des crédits de paiement et 3,8% des ETPT (5.213) de la mission.

Récapitulation des crédits et des emplois par programme

Programme	Ministère intéressé	Autorisations d'engagement pour 2006	Crédits de paiements pour 2006	Plafond d'emplois autorisé pour 2006 (ETPT)
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	8 308.862.711	8.100.176.711	131.541
Conduite et au pilotage des politiques économique, financière et industrielle	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	720.293.531	715.398.604	5.213
Totaux		9.029.156.242	8.815.575.315	136.754

Ce déséquilibre criant fait un peu perdre de sens à l'appellation « Gestion et contrôle des Finances publiques » qui avait trouvé une relative unité grâce à la présence du programme « juridictions financières »

Or, l'article 7 de la LOLF définit la mission comme « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ». La politique publique propre à la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » est confiée à l'arbitrage de chacun dans un « *on voit à peu près de quoi il retourne* ».

Plus fondamentale au regard des ambitions de la LOLF est l'évolution de forme et de fond du programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle »⁽¹⁾ qui portait initialement le nom de « Soutien des politiques économique, financière et industrielle », ce qui a permis d'y créer une action « prestations d'appui et support » mais de faire disparaître l'action gestion des ressources humaines pour l'absorber, au niveau politique, dans l'action « État-major, médiation et politiques transversales », au niveau gestion, dans l'action « prestations d'appui et support »

Ce jeu de noms et d'appellations cache en réalité une ambition en berne. L'avant-projet annuel de performance expérimental présenté parallèlement au projet de loi 2005 version loi organique 1959 avait tenté un effort de répartition

(1) En outre la distinction entre l'intitulé de ce programme et l'intitulé « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » est subtile.

des crédits de fonctionnement et d'investissement sur les programmes « actifs »⁽¹⁾. En lieu et place le « bleu » de la mission propose un *schéma de déversement analytique du programme* dont le jeu subtil de couleurs aurait mérité un peu plus d'explication. Il est accompagné d'un tableau de ventilation qui laisse présager un « dégonflement » important des crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » de 715 millions d'euros à 215 millions (soit moins que le montant de ses dépenses de personnel pour 2006).

L'analyse des coûts est présentée comme une démarche progressive et à venir.

C – OBJECTIFS DE LA MISSION « GESTION ET CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES »

Quatre objectifs prioritaires sont assignés à la mission :

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

Ils sont clairement définis, agencent des priorités précises (l'interlocuteur fiscal unique et l'amélioration des services rendus pour le premier objectif). Toutefois ils ne sont présentés que dans le cadre du dossier de presse du PLF 2006, le projet annuel de performance 2006 de la mission ne développant la présentation que des seuls programmes en tant qu'entité distincte. Cette absence fragilise le sentiment de cohérence de la mission.

*
* *

Votre Rapporteur spécial témoigne de l'indulgence pour ce premier budget en mode LOLF qui a fortement mobilisé les agents du Minéfi tant en administration centrale que dans les réseaux. Il se demande toutefois comment auraient pu être fixés et calculés certains types d'indicateurs (ex : taux d'intervention sur les recettes et taux d'intervention sur les dépenses), s'ils n'étaient nourris de données provenant des contrats de performance des différentes directions du Minéfi.

(1) Il est ainsi relativement décevant de trouver explicitement dans l'action soutien du programme 218 des dépenses d'investissement identifiées prévues pour l'immeuble de l'Insee à Malakoff, cet institut relevant de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

II.- FLOTTEMENT SUR LES MOYENS

A.- LES MOYENS EN PERSONNEL

1.- L'impossible mesure du grand saut entre les emplois budgétaires et les ETPT

a) Considérations générales : c'est pas clair !

Dans le cadre de la LOLF, le plafond d'autorisation d'emplois est constitué par les emplois dont le ministère rémunère l'activité, exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

La loi de finances pour 2005 comptabilisait pour l'ensemble du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, 175.454 emplois budgétaires dont 174.222 emplois dédiés aux ex Services financiers qui en perdraient 2.280 par rapport à l'exercice 2005.

Les chiffres clés du PLF 2006 accordent au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie 173.959 après avoir regroupé les missions « *Gestion et contrôle des finances publiques* », « *Développement et régulation économiques* » et « *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* ».

L'écart entre les emplois budgétaires de 2005 et les ETPT 2006 est de 1.495 unités arithmétiques.

Aucune clé de passage entre les emplois budgétaires et les ETPT n'existe. C'est sur la base de données recueillies par un outil spécifique, de type « info centre », mis en place en 2004 par la Direction de la réforme budgétaire en liaison avec la Direction générale de la comptabilité publique que les conversions ont été calculées. A partir de requêtes sur les fichiers de paie, cet outil de décompte des emplois (ODE) a permis l'élaboration de socles annuels d'emplois et de schémas d'emplois de transition entre deux exercices pour aboutir à l'évaluation d'un plafond d'emplois 2006, après prise en compte d'un certain nombre de correctifs.

Sur cette base, l'effectif ETPT 2005 de la mission « *Gestion et contrôle des finances publiques* » a été arrêté à 142.183 équivalents temps plein travaillé. Après la combinaison des transferts internes, externes, des suppressions et créations, l'effectif de la mission 2006 est de 136.754 unités.

EMPLOIS 2005/2006

	2005	Suppression 2006	Org. tiers	Créations 2006	Total 2006 avant transfert	Transferts internes	Total Transferts Internes et externes	2006 après transferts
						Agrégat 31 & action sociale et communication		
DGI	76.588	- 1.150	- 86		- 1.236	- 99	- 141	75.211
DGCP	55.878	-800	- 56		- 856	248	82	55.104
Service des Pensions				15	15	427	427	442
DGDDI recouvrement.....	7 84						0	784
Gestion fiscale et financière.....	133.250	- 1.950	- 142	15	- 2.077	576	368	131.541
Agrégat « administration générale »	8.933	- 140	- 24		- 164	- 8.769		
Conduite et pilotage.....						5.408	189	5.213
Gestion et contrôle des finances publiques	142.183	- 2 090	- 166		- 2.241	- 2.785	557	136.754

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

Or, selon la même source, les emplois budgétaires se répartissaient ainsi en 2004 et 2005 pour la Direction générale des Impôts, la Direction générale de la comptabilité publique et l'administration générale + dotations communes :

Évolution des emplois budgétaires	2004	2005
Direction générale des impôts	77.225	76.248
Direction générale de la comptabilité publique	54.887	54.275
Administration générale et dotations communes	8.985	8.643

Nous remarquerons que les bases des départs des ETPT 2005 pour les trois directions citées sont supérieures aux emplois budgétaires 2005 de quelques centaines d'unités. Ces emplois budgétaires comprennent d'autres personnels (militaires, contractuels, ouvriers d'État, agents contractuels Berkanis, à l'exclusion des contractuels payés sur crédits). En 2005, les emplois budgétaires « autres personnels » se montent à 589 postes pour la Direction générale de la comptabilité publique et 1.113 postes pour la Direction générale des Impôts.

La Direction générale des impôts perd à la suite du solde des transferts « entrée/sortie » 141 postes qui sont ventilés sur le programme « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », mais, au final, avec les suppressions d'emploi et les mises à disposition, elle enregistre une baisse totale de ses effectifs de 1.377 ETPT pour l'exercice 2006.

Théoriquement la Direction générale de la comptabilité publique gagne 82 ETPT à la suite du solde des transferts, mais, au final, avec les suppressions d'emploi et les mises à disposition elle enregistre une baisse totale de ses effectifs de 774 ETPT pour l'exercice 2006.

Les personnels du service des Pensions, sans base de départ, bénéficient de la création de 15 ETPT ce qui porte l'effectif à 442 ETPT.

Les personnels des ex-agrégats « administration générale » et « dotations communes » à partir d'une base 2005 de 8.933 ETPT sont répartis dans sept programmes. 2.862 ETPT sont déplacés hors du champ de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ». Le programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » démarrera l'exercice 2006 avec 5.213 ETPT.

Les variations d'emploi sur l'ensemble de la mission seraient de 2.627 ETPT, la fiche de présentation réservée à la mission du dossier « *Les politiques publiques, crédits et performance* » chiffre les suppressions d'ETPT à 2.238 (2.077 + 161), au sein du PAP le total des suppressions est de 2.073 (1.950 + 123) alors que selon le tableau ci-dessus le total des suppressions est de 2.090 ETPT, 2.075 si l'on rajoute les 15 créations de postes du service des Pensions... et après l'ensemble des mouvements le solde de la mission diminuerait de 5.429... on ne sait plus si l'on parle d'emplois budgétaires ou d'ETPT, car les données finales correspondent bien aux ETPT. Quelle confusion!

Les responsables de programme et leurs équipes doivent combiner le respect du plafond d'autorisations d'emplois en ETPT et le plafond des dépenses de personnel, de titre 2, qui ne peuvent être augmentées. La combinaison gagnante est donc de faire travailler moins d'ETPT en les payant moins.

En outre, les contractuels, représentant début 2005 pour les deux directions à réseau un peu plus de 1.700 emplois budgétaires et les vacataires (dont le recensement était annoncé), n'étant pas chiffrés, ne pourrait-on assister au développement du recours à des sociétés de services qui mettent à disposition, sur des périodes variables, des compétences c'est-à-dire du personnel, par exemple : pour faire face aux « ratés » de la télé déclaration?

b) Examen des effectifs ETPT du programme « Gestion fiscale et financière de l'État »

Quoi qu'il en soit, sur une base 2005 de 133.826 ETPT, le programme « Gestion fiscale et financière de l'État » devrait enregistrer en 2006 une variation de - 2.285 ETPT selon les flux suivants :

TABLEAU DES FLUX ETPT 2006 DU PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIERE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

	Cat. A+	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Total
Départs définitifs	- 296	- 527	- 1.062	- 1.215	- 3.100
Autres départs	- 8	- 441	- 658	- 1.322	- 2.429
Transferts	-	- 77	- 132	- 14	-223
<i>Sous-total sorties</i>	<i>- 304</i>	<i>- 1.045</i>	<i>- 1.852</i>	<i>- 2.551</i>	<i>- 5.752</i>
Recrutements	9	233	269	949	1 460
Autres entrées	283	491	1.121	97	1.992
Transferts	-	-	8	7	15
<i>Sous-total entrées</i>	<i>292</i>	<i>724</i>	<i>1.398</i>	<i>1.053</i>	<i>3.467</i>
Soldes	- 12	- 321	- 454	- 1.498	- 2.285

Source : Combinaison des tableaux de la page 38 du PAP « Gestion et contrôle des finances publiques ».

Le constat est immédiat ; les variations, toutes négatives, touchent de plein fouet les catégories B et C et représentent 1,7% de l'ensemble de la base 2005 de 133.826 ETPT.

Si les transferts sont relativement détaillés dans le PAP de la mission « *Gestion et contrôle des finances publiques* », votre Rapporteur spécial souffre d'un manque d'informations sur les suppressions d'emplois. 1.950 ETPT sont annoncés comme supprimés alors que l'écart entre les départs définitifs et les recrutements est de - 1.640 ETPT. On peut donc considérer que 52,9% des départs à la retraite ne sont pas remplacés , soit environ 1 poste ETPT sur 2. La différence de 335 ETPT se trouve donc entre les autres départs et les transferts.

Départs définitifs	- 3.100	Autres départs et transferts	- 2.652		
Recrutements	1.460	Autres entrées et entrées transfert	2.007		
Total 1	- 1.640	Total 2	- 645	-2.285	Variation brute
			Suppression de postes	-1.950	
			Variation incluse la création de 15 ETPT	-335	

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial ignore la rubrique dans laquelle ont été comptabilisés les CFA (congrés de fin d'activité) qui concernaient les années précédentes des agents de la Direction générale des Impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique.

L'information principale réside dans l'attribution à la Direction générale des impôts de 1.150 ETPT supprimés et à la Direction générale de la comptabilité publique des 800 autres, grâce aux réformes conduites au sein du programme et aux efforts de productivité. Lors de l'exercice 2005, la Direction générale des Impôts a supprimé 957 emplois budgétaires pour répondre aux engagements de son contrat pluriannuel de performance 2003-2005. Les efforts qui devront être engagés en 2006 sont d'autant plus importants qu'il s'agit d'ETPT.

Les 15 ETPT créés sont destinés au service des Pensions pour le renforcement du contrôle des informations communiquées aux fonctionnaires dans le cadre du CIR (compte individuel de retraite).

Votre Rapporteur spécial aurait aimé connaître le nombre de postes physiques affectés par ces mesures et leur nature, car l'ETPT est une notion qui gomme la dimension humaine.

c) Examen des effectifs ETPT du programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle »

Sur une base 2005 de 5.555 ETPT, le programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » devrait enregistrer en 2006 une variation de - 342 ETPT selon les flux suivants.

TABLEAU DES FLUX ETPT 2006 DU PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ECONOMIQUE, FINANCIERE ET INDUSTRIELLE

	Cat. A+	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Total
Départs définitifs	- 6	- 12	- 10	- 27	- 55
Autres départs	- 20	- 20	- 57	- 155	- 252
Transferts	- 10	- 32	- 44	- 114	- 200
<i>Sous-total sorties</i>	<i>- 36</i>	<i>- 64</i>	<i>- 111</i>	<i>- 296</i>	<i>- 507</i>
Recrutements	6	3			9
Autres entrées	17	25	91	18	151
Transferts		3	2		5
<i>Sous-total entrées</i>	<i>23</i>	<i>31</i>	<i>93</i>	<i>18</i>	<i>165</i>
Soldes	- 13	- 33	- 18	- 278	- 342

Source : Combinaison des tableaux de la page 82 du PAP « Gestion et contrôle des finances publiques ».

Le constat est immédiat ; les variations, toutes négatives, touchent de plein fouet la catégorie C et représentent 6,1% de l'ensemble de la base 2005 de 5.555 ETPT.

Si les transferts sont relativement détaillés dans le PAP de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques »⁽¹⁾, votre Rapporteur spécial pâtît d'un manque d'informations. 123 ETPT sont annoncés comme supprimés alors que l'écart entre les départs définitifs et les recrutements est de - 46 ETPT (55 - 9). On peut donc considérer que 83,6% des départs à la retraite ne sont pas

(1) 170ETPT vers les juridictions financières et 30 les services généraux du 1^{er} ministre

remplacés soit plus de 4 postes ETPT sur 5. Ce programme enregistre par ailleurs 21 mises à disposition vers des organismes tiers et la suppression de 3 ETPT pris en charge par le budget de l'Agence française des investissements.

d) Bilan des flux de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques »

Sur une base 2005 de 139.381 ETPT, la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » devrait enregistrer en 2006 une variation de - 2.627 ETPT selon les flux suivants.

**TABLEAU DES FLUX ETPT 2006
DE LA MISSION GESTION ET CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES**

	Cat. A+	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Total
Départs définitifs	- 302	- 539	- 1.072	- 1.242	- 3.155
Autres départs	- 28	- 461	- 715	- 1.477	- 2.681
Transferts	- 10	- 109	- 176	- 128	- 423
<i>Sous-total sorties</i>	<i>- 340</i>	<i>- 1.109</i>	<i>- 1.963</i>	<i>- 2.847</i>	<i>- 6.259</i>
Recrutements	15	236	269	949	1.469
Autres entrées	300	516	1.212	115	2.143
Transferts		3	10	7	20
<i>Sous-total entrées</i>	<i>315</i>	<i>755</i>	<i>1.491</i>	<i>1.071</i>	<i>3.632</i>
Soldes	- 25	- 354	- 472	- 1.776	- 2.627

Source : Combinaison des tableaux des pages 38 et 82 du PAP « Gestion et contrôle des finances publiques ».

La même opération conduit à considérer que sur l'ensemble de la mission 2.073 ETPT sont annoncés comme supprimés alors que l'écart entre les départs définitifs et les recrutements est de - 1.686 ETPT. On peut donc considérer que 53% des départs à la retraite ne sont pas remplacés. Les variations, toutes négatives, frappent directement la catégorie C (-2,8%) et affectent pour 1,9% l'ensemble de la base 2005 (139.381 ETPT)

**ANALYSE DES VARIATIONS DE LA MISSION
« GESTION ET CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES »**

Catégorie	Programme Gestion Financière et fiscale		Programme Conduite et pilotage		Mission Gestion et contrôle		Taux de variation
	Base 2005	Variation 2005/2006	Base 2005	Variation 2005/2006	Base 2005	Variation 2005/2006	%
Catégorie A+	1.928	- 12	694	- 13	2 622	- 25	- 0,9
Catégorie A	28.665	- 321	1.017	- 33	29 682	- 354	- 1,2
Catégorie B	42.712	- 454	1.402	- 18	44 114	- 472	- 1,1
Catégorie C	60.521	- 1.498	2.442	- 278	62 963	- 1776	- 2,8
Total	133.826	- 2.285	5.555	- 342	139 381	2627	1,9

Source : Combinaison des tableaux du PAP « Gestion et contrôle » pages 37 et 81.

2.– Examen de la masse salariale

A fins de simplification et pour éviter une répétition des données du PAP, le tableau suivant a été dressé :

DEPENSES DU TITRE 2 SUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION

	Programme Gestion Financière et fiscale	Programme Conduite et pilotage	Mission Gestion et contrôle
Crédits totaux demandés	6.602,120	358,532	6.960,652
Dépenses indépendantes (indemnités diverses)	79,3	24,161	103,461
Progression de la valeur du point fonction publique (53,7110 e)	73,3	3,753	77,053
Réforme grille des agents catégories C	1,53	0,096	1,626
Cotisations Caisse nationale d'allocation familiales	155,74	7,272	163,012
Cotisations Fonds national d'aide au logement	2,87	0,138	3,008
CAS Pensions	1.547,6	69,397	1.616,997
Mesures catégorielles	37,97	3,6	41,57
Traitements et autres (solde)	4.703,81	250,115	4.953,925

La part, dans la masse salariale, du glissement vieillesse technicité (GVT) des agents liée aux avancements d'échelon est estimée à 1,27% pour le premier programme (128) et à 1,76% pour le second (218).

Les crédits de paiements votés de dépenses de personnel en 2005 et ventilés dans la mission se montaient à :

– 334.001.713 euros pour le programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » ;

– 6.368.635.270 euros pour le programme « Gestion financière et fiscale de l'État et du secteur public local » ;

soit pour l'ensemble de la mission 6.702.636.983 euros en 2005. La masse salariale 2006 serait donc en hausse de 3,85% et les effectifs en baisse de 1,09%.

Toutefois, ces crédits n'incluaient pas les nouvelles cotisations à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), au Fonds national d'aide au logement (FNAL) et surtout la contribution au compte d'affectation spéciale Pensions. Ces nouvelles cotisations pèsent pour environ 36% sur les crédits de personnel.

Une enveloppe de 37,97 millions d'euros est réservée aux mesures catégorielles pour financer un plan de requalification des emplois « destinés à adapter la structure des emplois aux besoins du programme ». Elle couvrira également le financement de la revalorisation de 1,8% de l'allocation complémentaire de fonction et l'indemnité mensuelle de technicité. Enfin, elle comprend une provision pour la mise en place d'un dispositif d'intéressement forfaitaire au sein des directions à réseau.

B.– LES MOYENS INFORMATIQUES

1.– Copernic : un portail fiscal trop étroit

a) Un programme gigantesque

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

Son coût total, évalué à 911,5 millions d'euros en 2003, a été confirmé par la quatrième version du plan d'action opérationnel en mai 2005. Le chantier de Copernic a été subdivisé en tranches opérationnelles appelées « bascules » qui constituent des étapes d'évolution du système d'information. Sur la période 2003/2005 ont été lancés de grands chantiers : refonte du système d'information fiscal ⁽¹⁾ et enrichissement de l'offre de service aux usagers ⁽²⁾. Ont été réalisés à ce jour les modules suivants ⁽³⁾:

- pour les usagers :
 - le portail fiscal et le renforcement de l'accueil ;
 - le compte fiscal des particuliers avec consultation des données déclaratives et de paiements et la déclaration d'impôts sur le revenu par Internet ;

(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'usager de ses principales démarches, évolution du Centre Impôt services vers un centre de contacts fournissant à l'usager une information personnalisée.

(3) C'est-à-dire découpage du système informatique en briques autonomes qui peuvent être remplacées sans remettre en cause l'ensemble.

– le compte fiscal des professionnels avec des services de télé déclaration et consultation des données déclaratives et de paiements.

• pour les agents :

– la base nationale des données patrimoniales et la dématérialisation des extraits d’actes ;

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

Sont en cours la création de référentiels partagés, la nouvelle application de recouvrement et le dossier fiscal qui permettra aux usagers d’effectuer leurs principales démarches fiscales de façon interactive et multi canal. Les référentiels visent à rendre fluides les relations entre les différentes composantes du système et à éviter la double saisie en assurant une identification homogène des usagers. Leur mise en production est prévue début 2007 après des phases de test. La refonte du système de paiement a pour objectif de mettre en place une application de recouvrement de l’impôt commune à la DGI et à la DGCP. Après tests, il est prévu de la faire fonctionner, en mode expérimental, en parallèle avec les applications de production avant une mise en place totale en 2008.

Le plan d’action opérationnel version 4 a opté pour la transformation de certaines applications existantes plutôt que pour des refontes complètes si elles ne sont pas indispensables. Il concernera les applications assiette de la fiscalité personnelle et assiette de la fiscalité foncière.

Dans le cadre du programme « Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local » les dépenses estimées se répartissent comme suit :

Programme Copernic	Crédits hors dépenses de personnel en €		
	Titre 3	Titre 5	Total
Autorisations d’engagement.....	5.080.000	179.400.000	184.480.000
Crédits de paiement.....	5.080.000	169.500.000	174.580 000
Dont crédits de paiement au titre des engagements nouveaux	5.080.000	71.050.000	76.130 000

Source : PAP Gestion et contrôle des finances publiques.

Le coût total du développement de nouvelles infrastructures en 2004 s’élève à 165,3 millions d’euros. Les coûts prévisionnels de 2005 et 2006 sont respectivement de 209,2 et 157,7 millions d’euros. Votre Rapporteur spécial ne sait pas exactement comment relier ces données entre elles. Il est en effet difficile d’apprécier pour un observateur externe, les coûts directs, les coûts associés, les surcoûts d’un semblable programme informatique. Votre Rapporteur spécial espère que la certification des comptes par la Cour des comptes lui fournira une

meilleure lisibilité, le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie communiquant peu sur les questions informatiques.

La maîtrise d'ouvrage (stratégique et opérationnelle) de ce programme est regroupée dans un service à compétence nationale (SCN) qui lui est dédié et dont l'effectif s'élevait, au 1^{er} septembre 2004, à 293 agents. En 2005 cette équipe bidirectionnelle a été renforcée par 72 agents. Elle comportera également 365 ETP en 2006 dont 329 sont des cadres A+ et A. Les dépenses de personnel au titre du « soutien Copernic » de l'action Soutien du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » pour 2006 s'élèveraient à 27,42 millions d'euros. A cette force de travail il faut ajouter le recours à une assistance externe et notamment, selon la presse, un groupement d'auditeurs externes chargés de détecter les éventuels dysfonctionnements et de recommander les ajustements nécessaires.

La maîtrise d'œuvre est confiée aux forces des deux directions générales DGI et DGCP impliquées (services informatiques de développement ou d'exploitation, bureaux métiers) sans que le nombre des agents associés soit mentionné⁽¹⁾ (elle comprenait environ 280 agents en 2004). Il est précisé que cette force de travail interne est épaulée par un recours à l'assistance externe. (La maîtrise d'œuvre déléguée chargée d'assister la maîtrise d'œuvre de la DGI est la société Thalès pour le portail www.impôts.gouv.fr).

L'avancement de Copernic par « bascules » explique que, pour le moment, les coûts de maintenance ne sont pas significatifs. Par contre, ces coûts subsistent pour les applications de gestion hors de la sphère de Copernic, sachant que la rénovation du système d'information de la DGI et de la DGCP prévoit la cohabitation durant quelques années des applications existantes et des applications informatiques nouvelles.

b) Cafouillages

Malheureusement, le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie avait misé sur un maximum d'un million et demi de télé déclarations. Ils étaient déjà 1,25 million en 2004 et finalement 3,739 millions de contribuables ont opté pour la Toile en 2005. Plus de 50 millions de connexions ont été enregistrées entre le 1^{er} janvier et le 10 mai 2005 et la date limite des déclarations de revenus 2004 a dû être reportée deux fois, pour être définitivement repoussée au 15 mai⁽²⁾. Le service ne pouvait absorber que 6.500 déclarations/heure alors que les pics journaliers ont atteint parfois les 120.000 connexions. Cette saturation a généré un certain nombre de mécontentements tant chez les contribuables « campés derrière leurs ordinateurs » que chez les agents de la DGI.

(1) Le « bleu » « Gestion et contrôle des finances publiques » indique que la sous action Soutien regroupe les seuls effectifs de la DGI et de la DGCP du SCN Copernic p54, en page 42 on apprend que les effectifs sont en augmentation tant en maîtrise d'ouvrage que maîtrise d'œuvre et ont nécessité des extensions immobilières.

(2) Le Figaro du 16 mai 2005 Cahier n°2.

Aux premiers, stimulés par la promesse d'une réduction de 20 euros de leurs impôts, la « *hot line* » aurait conseillé, malgré les démentis du ministère⁽¹⁾, de recourir à la déclaration sur papier. Une partie de ces internautes malchanceux manifestaient leur intention de réclamer leur droit à cette réduction.

Les seconds, agents de la DGI, se sont trouvés confrontés à des consignes en tous sens. Cette direction a mobilisé son dispositif de régulation et constitué une cellule d'exploitation renforcée (24h/24) pour prendre, avec l'aide d'un renfort de sous-traitants (le groupement Accenture/Steria), des mesures palliatives. Les pages publiques du portail ont été hébergées par une société extérieure, une page de délestage a été activée et un système d'affichage en temps réel de l'état du trafic a invité les internautes à se reconnecter ultérieurement. Le coût de l'externalisation de certaines pages se serait élevé à 17.940 euros. Votre Rapporteur spécial demeure quelque peu sceptique devant ces chiffres.

Le portail www.impôts.gouv.fr, a souffert de ne pas être doté d'une infrastructure, plus complexe et plus coûteuse, qui lui aurait permis de faire face à ces pics de connexion. Pour l'année 2006 un important plan d'action serait en cours afin d'élargir la capacité d'accueil à 10 millions de télé déclarants dans des conditions optimales de service. Un renforcement des capacités d'accueil de la plate-forme technique est prévu et d'ores et déjà des travaux d'infrastructures ont été lancés. Ces coûts, dont l'estimation « *est en cours de finalisation* » selon la réponse au questionnaire budgétaire, sont pris en compte dans le cadre de la *maintenance* du service. Votre Rapporteur spécial en est fort surpris. L'augmentation des capacités d'accueil (hard et soft) est en effet, à ses yeux, une étape incontournable du projet qui devait être inscrite dans le planning de développement, de déploiement et d'approche des coûts de Copernic dès sa conception, l'une de ses finalités étant bien de moderniser et d'informatiser les opérations de déclarations et de règlement de divers impôts.

La seconde difficulté rencontrée par les contribuables a concerné l'obtention des certificats de déclaration électronique et une aide a dû être ajoutée sur le portail.

Parallèlement, ces difficultés contribuent à une certaine crispation du climat social, le développement de la télé déclaration symbolisant la stratégie globale d'informatisation à marche forcée.

Enfin, une réticence se développe au sein des PME/PMI à l'égard de la télé déclaration et du paiement en ligne de la TVA. En effet, si la mesure est présentée comme une simplification, elle constitue une dépense supplémentaire pour ces entreprises qui doivent s'équiper d'un certificat électronique pour acquitter leur obligations.

(1) *Le Figaro* des 25 et 26 avril 2005.

2.– La course d'HELIOS se dérègle-t-elle?

a) Hélios : des interrogations sans réponse

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

Depuis 2004, il comprend cinq projets ⁽²⁾ :

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

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

– 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.

Ce logiciel permettra d'atteindre les objectifs suivants :

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

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

– développer l'action du réseau autour d'une offre de service enrichie, aux bénéfices des utilisateurs du réseau et de leurs partenaires ;

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

(1) 2005 dans le rapport précédent relatif au PLF 2005

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

La poursuite de ce programme sur 2006-2007 est estimée à 34,96 millions d'euros lit-on dans le PAP 2006, ce qui porte le coût total du projet à 139,23 millions d'euros.

Pour les années 2003 à 2005 ce coût s'inscrivait dans les limites des plafonds fixés par le contrat pluriannuel de performance du Trésor public. Le coût total des évaluations de ce projet s'élevait à 114,93 millions d'euros hors dématérialisation et s'articulait selon le tableau reproduit ci-dessous et publié dans l'annexe 20 du rapport spécial de l'Assemblée nationale relatif au PLF 2005 :

(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
Études 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
Total.....	9,40	19,08	22,32	24,08	20,32	14,67	9,06	114,93
Contrat pluriannuel de performance 2003-2005			22,32	24,08	20,32			
Dématérialisation				2,37	3,57	1,17	1,00	8,11
Total général.....								123,04

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.- 2004

Pour permettre à chacun de comparer par lui-même nous reportons le tableau de coût du programme qui nous a été transmis en dernière heure par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie:

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

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.- Questionnaire 2005

Le PAP justifie le différentiel par le rattachement, pour des motifs de cohérence :

- de dépenses qui relèvent de l'exploitation courante ;
- de dépenses qui relèvent de la maintenance évolutive ;
- des coûts de dématérialisation.

Or, dématérialisation incluse, le coût total du projet était estimé à 123,04 millions d'euros et non 139,23 millions d'euros (soit +16,2 millions d'euros).

A celui-ci, devraient maintenant être ajoutées des dépenses complémentaires sur 3 nouveaux postes :

- la tierce maintenance applicative (TMA) pour le fonctionnement d'Hélios ;

- la TMA pour les développements fonctionnels nouveaux dans Hélios ;

- les actions à conduire pour mener à son terme le plan d'action pour le développement de la dématérialisation ;

- ainsi que des extensions pour prendre en compte les évolutions des instructions comptables pour les communes, les départements, les régions, (M14, M52, M71) et le contrôle hiérarchisé de la dépense. Mais les nouvelles instructions comptables sont entrées en application le 1^{er} janvier 2004, la M71 le 1^{er} janvier 2005.

Jusqu'en 2008 le coût total du projet est évalué à 150,73 millions d'euros. S'ajouteraient aux 139,23 millions 11,50 millions d'euros pour la reprise en gestion du projet par les services de la DGCP.

Le nombre d'agents DGCP affectés au programme était au 31 décembre 2003 de 81. En 2004, il n'avait guère varié, des arrivées étant venues compenser les premiers départs. Il semble que le nombre de ces agents soit en considérablement augmentation, la DGCP comptant 5.942 ETPT dans le cadre de la sous action « soutien autre que Copernic » même si un nombre indéterminé d'entre eux est affecté à différentes tâches d'état-major, de pilotage de gestion des ressources humaines, etc.

b) Bercy dans la « poisse » informatique ?

Votre Rapporteur spécial fait part de sa plus grande réserve sur les données communiquées dans le PAP et sur l'état réel d'avancement du projet Hélios. En effet, dans son rapport précédent, était mentionné que : « 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 ». Par ailleurs, « une mission complémentaire devait permettre de définir le cadre garantissant la qualité des processus comptables du secteur public local ».

Votre Rapporteur spécial serait même tenté de prêter une oreille attentive⁽¹⁾ aux rumeurs publiées au printemps et début de l'été 2005 dans la presse informatique annonçant, après cinq ans de travail, la suspension du projet (« l'écroulement ») et le report de tout développement.

Or, le projet Hélios est un élément clé de la conduite du changement et de la modernisation du secteur de la gestion financière des collectivités et établissements publics locaux.

Après les « couacs » de la télé déclaration (Copernic) et ses surcoûts, les augmentations, les retards et les silences d'Hélios, l'annulation du programme Accord II⁽²⁾, le repliement sur Palier 2006 et l'enterrement de dizaines de millions d'euros, ne faudrait-il pas envisager un « *lundi de Pentecôte pour renflouer l'informatique publique ?* »⁽³⁾

Votre Rapporteur spécial portera une attention particulière au rapport qui sera publié par la Cour des comptes à l'issue de son audit des dépenses informatiques du ministère.

II.- OPTIMISER LA DEPENSE PUBLIQUE – EXAMEN DES CREDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION « GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES »

A.- RAPPEL DU CONTEXTE LOLF

LALOLF comprend un certain nombre d'innovations dont l'une des plus importantes est la mise en place de dispositifs de performance. L'alinéa 6 de l'article 7 de la LOLF dispose, en effet, qu' « *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* ». Le projet de loi de finances doit être accompagné d'annexes, auxquels doit être joint le « *projet annuel de performance de chaque programme précisant : a) la présentation des actions, des coûts associés, des*

(1) Une « volée » de réponses est parvenue le 3 novembre, qu'il n'est plus possible d'intégrer dans le rapport. Dans l'une d'entre elles on peut effectivement lire que « le déploiement industriel du projet Hélios a été suspendu en février suite à la mise en exploitation d'une version du logiciel partiellement instable qui a nécessité un support aux postes comptables déjà migrés trop importants pour autoriser de nouveaux basculements. Un plan de stabilisation a été défini... » et quelques paragraphes plus loin : « Compte tenu de la pause intervenue entre février et juin 2005, celui-ci (le déploiement) devrait s'étendre jusqu'à la fin 2008 ».

(2) Dans le périmètre d'examen de votre rapporteur les années précédentes.

(3) 01Informatique du 27 mai 2005.

objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs dont le choix est justifié ; ... » (Article 51-5-a de la LOLF)

La démarche aujourd'hui demandée aux administrations est de s'inscrire dans une logique de performance, laquelle doit consister, selon l'approche des différentes missions ayant participé au suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre de la LOLF (dont la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances dite MILOLF), à rechercher l'optimisation de la dépense publique. La mesure de cette optimisation, ou mesure de la performance, sera la légitime contrepartie d'une grande autonomie de gestion autorisée par une plus grande fongibilité des crédits. L'unité de spécialité budgétaire est désormais le programme et non plus les anciens chapitres budgétaires. Les responsables de programmes, dans le cadre de stratégies de performance, devront définir des objectifs dont la réalisation se manifesterait par la satisfaction d'indicateurs de performance.

Votre Rapporteur spécial doit donc examiner des demandes de crédits présentées, sur les actions d'un programme, *à titre indicatif à l'exception des dépenses de personnel qui sont plafonnées* (art. 7 - II de la LOLF). C'est le principe de la fongibilité asymétrique.

Le responsable de programme et ses responsables de budget opérationnel de programme (BOP) doivent combiner des logiques de programmation avec les capacités opérationnelles du terrain en cherchant à utiliser au mieux les crédits qui leur sont alloués. Le rapport *« Réussir la LOLF, clé d'une gestion responsable et efficace »* de MM. A. Lambert et D. Migaud relève que les services expérimentateurs sont entrés avec enthousiasme *« dans la gestion en mode LOLF qui a d'abord permis de donner plus de sens à l'action publique. »*

Votre Rapporteur spécial doit également se plier à l'exercice d'un examen en mode LOLF sans recul permis et sans repère.

B.– LE PROGRAMME « GESTION FISCALE ET FINANCIERE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »

1.– Présentation

Ce programme concerne l'un des éléments constitutifs les plus anciens de tout État, fondamental à la manifestation et à l'exercice de sa puissance - la collecte de recettes et la tenue des comptes - afin de permettre depuis la naissance des États modernes, le financement des politiques publiques. Il se justifie grâce à la notion de consentement à l'impôt dont l'expression juridique est le principe de légalité fiscale⁽¹⁾.

(1) Cf. *« Les finances publiques »* de MM. BOUVIER, ESCLASSAN, LASSALE, L.G.D.J. 7^{ème} édition *« Les fondements de la légitimité de l'impôt »* pages 568 et suivantes.

En quelques mots⁽¹⁾ la mission de ce programme est de veiller à concrétiser ce principe en assurant l'assiette, le recouvrement et le contrôle des recettes de l'État, le paiement des dépenses publiques et la tenue des comptes publics. Nous sommes donc loin du périmètre des *Services Financiers* qui constituaient la section du chapitre Économie, Finances et Industrie antérieurement confiées à votre Rapporteur spécial.

Les finalités du programme ont une expression « moderne » et partiellement innovante. Il s'agit de :

- promouvoir le *civisme fiscal* et renforcer la lutte contre la fraude ;
- assurer, pour les citoyens, la transparence des comptes publics et rendre des services au meilleur coût ;
- améliorer la *qualité des services aux usagers*, qu'ils soient créanciers ou débiteurs, et aux partenaires de l'État et des collectivités locales.

L'acteur principal de ce programme est le responsable de programme - le secrétaire général du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie - qui est chargé d'animer dans le cadre du dialogue de gestion une équipe de responsables opérationnels à qui sont confiés 266 budgets opérationnels (BOP). A l'exception de 4 BOP centraux, ces BOP sont déclinés à l'échelle départementale (130 pour la Direction générale des Impôts, 115 pour la Direction générale de la comptabilité publique et 17 pour la Direction générale des douanes et des droits indirects) et sont mis en œuvre dans le cadre de 337 unités opérationnelles (UO). Les responsables de programme peuvent participer à la mise en œuvre d'autres programmes.

Le programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » est composé de neuf actions d'ampleur variable, quatre relatives à la fiscalité de différents publics, quatre à la gestion de comptabilités spécifiques, dont celle de l'État, et une action commune de soutien.

Votre Rapporteur spécial réitère son vif regret de l'absence d'une action dédiée à la lutte contre la fraude fiscale. Cette lutte contribue d'une part au respect de l'égalité entre les citoyens et à l'affermissement de la puissance de l'État qui doit veiller au respect de ce principe d'égalité et à la « police » et sécurité de l'économie nationale.

(1) Se reporter, pour un complément d'information, au bleu « Gestion et contrôle des finances publiques ».

2.- Objectifs et indicateurs – quelques interrogations

Huit objectifs correspondent aux trois finalités d'intérêt général :

- la promotion du civisme fiscal et le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale doivent être recherchés en :
 - favorisant le civisme fiscal par l'accomplissement volontaire de leurs démarches et obligations fiscales par les usagers (objectif 01) ;
 - faciliter l'impôt par un certain nombre d'engagements de qualité de service mesurés et mesurables et le développement des procédures dématérialisées (objectif 02) ;
 - le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et le recouvrement offensif des impôts et des amendes (objectif 03).
- la tenue des comptes au meilleur coût et en assurant la transparence des comptes publics en :
 - maîtrisant les coûts de gestion des administrations financières (objectif 04) ;
 - améliorant la qualité comptable (objectif 05) ;
 - réduisant les délais de paiement des dépenses publiques (objectif 06);
- enfin, l'amélioration des services rendus aux bénéficiaires et aux partenaires de l'action des services en :
 - renforçant la qualité du service partenarial rendu au service public local (objectif 07) ;
 - optimisant par l'accélération des délais de traitement, la qualité du service rendu aux agents publics en matière de pension (objectif 08).

20 indicateurs mesurés et dotés de cibles sont associés aux 8 objectifs du programme, comme « le taux net de recouvrement des impôts sur rôle », « le pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves » ou encore un indice synthétique de productivité, commun à la DGI et à la DGCP.

Votre Rapporteur spécial remarque que les niveaux d'exigence à atteindre par les différents indicateurs dépendent pour beaucoup des contrats de performance. Or, les contrats de performance pour la période 2006-2008 ne sont pas encore finalisés à la date de rédaction de ce rapport et les données portées pour l'exercice 2008 le sont « sous toutes réserves ». Dans ces conditions le Gouvernement n'opte-t-il pas pour une ambition « raisonnée » pour l'année 2006, voire pour des objectifs déjà satisfaits ?

Votre Rapporteur spécial s'interroge donc sur la nature des liens entre contrats de performance et projet de loi de finances. Même si l'indicateur est une tendance, le gouvernement peut-il « contraindre » le Parlement à accepter des cibles qui ne seraient pas jugées pertinentes par ce dernier.

Il s'interroge sur le lien entre les indicateurs, les efforts et les moyens qu'ils supposent (ex : objectif 01 et indicateurs 1, 2 et 3) Quelle a été la qualité des dialogues de gestion entre les responsables de programmes et les responsables de BOP ? Comment s'effectuent les arbitrages ? Quels efforts représente un gain de 0,5%, ou la stabilisation d'un taux ?

Pourquoi, alors que les entreprises sont mieux équipées informatiquement que les particuliers, le taux de recettes de TVA est-il si modeste ? Alors que les particuliers ont démontré une appétence pour Internet (cf les « ratés » de la télé déclaration), les entreprises font preuve d'un engouement limité. La contrainte législative sur la modalité de paiement serait-elle indispensable ? Est-ce faciliter l'impôt ?

S'il lui paraît compréhensible que les engagements du programme « pour vous faciliter l'impôt » soient totalement satisfaits en 2008, il est plus perplexe devant le niveau de développement des procédures dématérialisées. Ne faut-il pas tenir compte du niveau d'équipement de la population et des efforts de communication du ministère ?

Il est troublé devant la faiblesse des taux de recouvrement des créances fiscales. Même si le PAP prend la précaution de dire que ces créances sont de nature particulière et que leurs perspectives de recouvrement sont affectées d'un fort aléa, que les leviers d'action sont rares⁽¹⁾, il lui semble que peut s'inscrire ici une disproportion entre les sommes à recouvrer et le coût des efforts à engager pour y parvenir. Mais ne se trouve-t-on pas là dans le domaine régalién dont la visée est de satisfaire un intérêt général (par exemple en l'espèce la justice mais cela est valable en terme de santé publique également) ? En contrepartie le civisme fiscal pourrait contribuer à réduire les difficultés de recouvrement des amendes et autres condamnations pécuniaires.

Le taux d'intervention sur les recettes et sur les dépenses est intéressant mais au-delà de la traduction d'une meilleure productivité, ne serait-ce pas un moyen d'observer qu'une réforme touchant le contenu d'un impôt et/ou sa collecte est nécessaire (ex-réforme de la collecte de la redevance audiovisuelle) ? Quel est l'impact de la conjoncture économique (les bonnes années fiscales) ?

Les indices de productivité (objectif 3 - indicateur 3) le laissent également perplexe quand ils reposent sur le nombre de dossiers traités par un agent. Les moyens mis à la disposition de cet agent peuvent être en cause tout comme le niveau de qualification de ce dernier (ce qui peut se traduire par des coûts

(1) C'est sans doute la seule cible justifiée.

supplémentaires en terme de rémunérations) et l'organisation d'un service inappropriée. Les bases 100 de certains indices l'embarrassent également.

Rien n'est dit sur les moyens sollicités pour réduire les anomalies constatées dans la comptabilité de l'État (objectif 5 - indicateur 1). Ces anomalies peuvent provenir d'une saisie humaine erronée, de la présence ou non de signaux informatiques d'alerte de saisie, du développement des programmes informatiques, d'un défaut d'harmonisation des normes et des méthodes entre services, de défaillances des systèmes informatiques, enfin du manque de formation du personnel.

Pour ce qui est de la réduction des délais de paiement (objectif 5 indicateur 1), est-il vraiment nécessaire de pousser la réduction de ces délais à 28 jours en 2008, le Code des Marchés publics en autorisant 45 ? Par ailleurs ne serait-il pas intéressant de connaître le montant des intérêts moratoires versés aux entreprises (données qui échappent au domaine de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ») ?

Enfin votre Rapporteur spécial regrette que certains indicateurs puissent rapporter les *coûts complets* d'une fonction au total des flux de recettes par exemple ou au total des flux de dépenses payés (cf. sous indicateur : taux d'intervention sur les dépenses de l'État de l'objectif de maîtrise des coûts de gestion des administrations financières) alors que les crédits hors titre 2 des actions du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » sont si pauvrement nourris ?

Il espère donc que les raisons de la satisfaction ou non des cibles des indicateurs seront exposées avec soin dans le rapport de performance relatif à l'année 2006 afin qu'il puisse juger des contraintes des responsables de programmes et de leur équipe de responsables de BOP. Cela lui permettra d'apprécier en connaissance de cause les cibles des indicateurs proposées pour l'exercice suivant.

3.- Les demandes de crédits du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »

En l'absence de recul et du fait d'un « démantèlement » partiel des différentes directions qui ne constituent plus des agrégats identifiés ainsi que de la globalisation des crédits demandés, il n'est pas aisé pour votre Rapporteur spécial de porter un jugement sur le montant des crédits demandés par action.

L'ensemble des crédits de ce programme représente 8,3 millions d'euros en autorisation d'engagements (AE) et 8,10 millions d'euros en crédits de paiement. Ils seraient théoriquement en hausse de 3,43 % par rapport à 2005. Les dépenses de personnel de Titre 2 s'élèvent à 6,6 millions d'euros pour 131.541 ETPT et connaîtraient une augmentation de 3,6%.

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

**ELEMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIERE DE L'ETAT
ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL**

(en euros)

N° et intitulé de l'action/sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
01 Fiscalité des grandes entreprises	47.475.608	8.440.744	55.916.352	47.475.608	8.027.934	55.503.542
02 Fiscalité des PME	1.714.325.452	0	1.714.325.452	1.714.325.452	0	1.714.325.452
03 Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	1.902.267.994	57.500.000	1.959.767.994	1.902.267.994	57.500.000	1.959.767.994
04 Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	50.092.188	0	50.092.188	50.092.188	0	50.092.188
05 Gestion financière de l'État hors fiscalité	445.329.524	22.750.000	468.079.524	445.329.524	22.750.000	468.079.524
06 Gestion des pensions	58.269.409	7.750.972	66.020.381	58.269.409	7.750.972	66.020.381
07 Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1.238.362.446	23.750.000	1.262.112.446	1.238.362.446	23.750.000	1.262.112.446
08 Gestion des fonds déposés	72.813.585	0	72.813.585	72.813.585	0	72.813.585
09 Soutien	1.073.184.754	1.586.550.035	2.659.734.789	1.073.184.754	1.378.276.845	2.451.461.599
09-01 Soutien COPERNIC	27.417.924	184.480.000	211.897.924	27.417.924	174.580.000	201.997.924
09-02 Soutien autre que COPERNIC	1.045.766.830	1.402.070.035	2.447.836.865	1.045.766.830	1.203.696.845	2.249.463.675
Total	6.602.120.960	1.706.741.751	8.308.862.711	6.602.120.960	1.498.055.751	8.100.176.711

Source : PAP.

a) Action 01 : Fiscalité des grandes entreprises

Mobilisant théoriquement en 2006 932 ETPT, cette action serait appelée à consommer 8,4 millions d'euros en AE et 8,03 millions d'euros en CP de dépenses « autres titres » correspondant aux dépenses de fonctionnement de la Direction des grandes entreprises et de la Direction de vérifications nationales et internationales.

Cette finalité est axée sur les grandes entreprises, c'est-à-dire les sociétés réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 400 millions d'euros. La Direction des Grandes Entreprises, mise en place en 2002, assure l'assiette et le recouvrement des principaux impôts dus par celles-ci alors que leur contrôle est confié à la Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI). La Direction des Grandes Entreprises remplit les fonctions d'interlocuteur fiscal unique pour ces

sociétés dont les démarches sont largement dématérialisées et qui ont l'obligation de recourir aux télé procédures pour :

- la déclaration et le paiement de la TVA et des taxes assimilées ;
- la déclaration du résultat (liasse fiscale) ;
- le paiement de l'impôt sur les sociétés (IS) ;
- le paiement de la taxe professionnelle (TP) par entreprise ou établissement ;
- le paiement de la taxe sur les salaires ;
- le paiement sur option de la taxe foncière.

L'obtention des extraits d'actes a été dématérialisée en 2004 et il sera possible de télé payer fin 2005 la taxe sur les véhicules de sociétés.

b) Action 02 : Fiscalité des PME

Mobilisant 33.617 ETPT répartis dans de nombreux services, cette action est présentée en 2006 sans dépense de fonctionnement ou d'investissement (!) ⁽¹⁾. Elle se classe au 3^{ème} rang du programme 156 avec ses seules dépenses de personnel (20,63% des demandes de crédits).

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

Pour offrir un interlocuteur fiscal unique « de proximité » aux PME il a été procédé à un rapprochement progressif des centres et des recettes des impôts, soit, selon les sites, sous forme de recette élargie, soit sous la forme de CDI-recettes. Au 1^{er} août 2005 85% des services concernés avaient été réorganisés (674 sites dont 474 en « recette élargie »). Le recouvrement de la taxe sur les salaires et de l'impôt sur les sociétés leur avait été transféré en 2004. Le transfert de la DGCP vers la DGI du recouvrement de la taxe professionnelle et de la taxe foncière est prévu pour 2008.

Avec le déploiement du système d'information Copernic, les PME peuvent bénéficier depuis février 2005 de nouveaux services sécurisés : consultation en ligne du compte fiscal, télépaiement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires. Début août 2005, 2.378 sociétés avaient adhéré au

(1) Même pas de frais d'affranchissement ou de frais d'huissiers de justice !

service de consultation du compte fiscal en ligne, 1.071 au service de télépaiement de l'impôt sur les sociétés et 96 au télépaiement de la taxe sur les salaires.

En augmentation constante, le taux de télédéclaration de la TVA (TéléTVA), tous secteurs d'activités confondus (et inclus les entreprises dépendant de la DGE), était de 2,5% mi-août (100.874 entreprises). Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie table sur 132.000 adhésions en 2006 y compris de la part d'entrepreneurs individuels ⁽¹⁾ qui pourraient être séduits par la poursuite de la dématérialisation de certains services en 2006. En 2004, 31,8% de la TVA télédéclarée par les PME (hors DGE) a été téléréglée.

Votre Rapporteur spécial rappelle que les PME protestent contre l'abaissement du seuil de l'obligation de téléréglément de la TVA (coût du certificat électronique - cf. *supra*). Afin de faciliter les démarches des PME, qui constituent un public d'usagers divers dont le besoin en explication et en soutien est plus important que pour les grandes entreprises, le programme « Pour vous faciliter l'impôt » s'est également engagé vis-à-vis d'elles. Depuis 2004 les entreprises en création reçoivent une lettre d'accueil et un « livret fiscal du créateur d'entreprise ». Les PME pourront également faire l'objet d'un contrôle fiscal sur demande et sur un point particulier.

Le contrôle fiscal des PME s'est organisé au sein de plans interrégionaux de contrôle fiscal sur la base d'une coopération renforcée entre services contrôleurs afin d'améliorer la qualité de la chaîne de contrôle fiscal externe.

Si les droits rappelés ont progressé entre 2002 et 2004 à l'échelon local comme à l'échelon interrégional avec des hausses respectives de 6% et 5,2%, les informations relatives au contrôle fiscal des PME sont pauvres.

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

Disposant de 38.594 agents ETPT dont 25.334 relevant de la Direction générale des Impôts et 13.260 de la Direction générale de la comptabilité publique pour le recouvrement, cette action nécessiterait en 2006 57,5 millions d'euros de crédits pour financer les dépenses d'affranchissement informatique (48,45 millions d'euros) et les frais d'huissiers de justice. En terme de crédits, elle se classe au 2^{ème} rang des actions du programme 156.

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

Elle intervient dans le cadre du programme « Pour vous faciliter l'impôt » et s'appuie sur la modernisation et la rationalisation de son principal système d'information (Copernic) et de ses structures organisationnelles afin d'offrir un

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

(2) PAP pages 17 et 18.

interlocuteur fiscal unique aux particuliers tout en maintenant des accueils multicanaux. Elle symbolise l'essor de l'administration française, bien que voilé par les déboires passagers des télédéclarants 2005. Cette action développe une activité de contrôle qui se concentre sur les dossiers à forts enjeux (patrimoines et revenus les plus importants). Votre Rapporteur spécial n'a pas obtenu de réponse sur le bilan des contrôles fiscaux 2004 et début 2005. Il a simplement pu apprendre qu'en matière précontentieuse, si les commissions départementales étaient saisies principalement par les entreprises, les conciliateurs fiscaux départementaux ont été saisis de 24.000 dossiers de particuliers en 2004 dont 37% ont débouché sur une décision favorable à l'utilisateur, la durée moyenne de traitement étant de 26 jours.

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

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

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

La DGDDI fait l'objet d'une réforme qui vise à regrouper au niveau interrégional le pilotage stratégique et la gestion administrative. Les services opérationnels rattachés aux directions régionales relèvent désormais de deux branches d'activité : commerciale et surveillance. La DGDDI compte également 4 services à compétence fonctionnelle exerçant au plan national.

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

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

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

La rationalisation des méthodes de gestion achevée fin 2004 a essentiellement porté sur le volet « contrôle » (réingénierie des métaux précieux ⁽¹⁾ et développement du projet DELTA informatisant la chaîne de dédouanement).

Le PAP « *Gestion et contrôle des finances publiques* » (pages 18/19) détaille l'activité comptable de la DGDDI et sur laquelle il n'a pas d'information supplémentaire. Cette activité est caractérisée par une grande variété de droits et taxes (produits pétroliers, tabacs, alcools, droits de douane, TVA sur les

(1) Cf. rapport spécial Assemblée nationale 1863 annexe 20 - M. CARCENAC - PLF 2005 - Services financiers, Monnaies et médailles p 107.

importations et les produits pétroliers, droits annuels de francisation des navires, taxes générales sur les activités polluantes, octroi de mer, etc.) dont les bénéficiaires sont également variés.

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

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

Mobilisant 8.851 agents ETPT au sein de la Direction générale des Impôts (1.475) et de la Direction générale de la comptabilité publique (7.376 ETPT et quatre métiers), cette action obéit à plusieurs finalités capitales :

Elle est chargée :

– du recouvrement des amendes⁽¹⁾ et des condamnations pécuniaires d'une part et des produits divers du budget de l'État d'autre part ;

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

– de la tenue de la comptabilité de l'État (tenue comptable des flux financiers, production d'informations)

– enfin, d'assurer une gamme diversifiée de prestations de service.

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

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

(1) Le recouvrement des amendes est en cours de refonte (SMR 2006 - 2008).

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

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

– une application Nouvelle Dépense Locale (NDL) qui permet de suivre l'exécution de la dépense au niveau local. A l'exception de ceux des territoires d'Outre Mer tous les ordonnateurs civils et militaires utilisent cette application.

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

Ce déploiement de maîtrise ne consommerait que 22,75 millions d'euros de Titre 3 en AE et CP qui seront répartis en 5,25 millions d'euros pour frais d'affranchissement informatique et 17,5 millions d'euros pour frais d'huissiers de justice !

* Parmi les prestations de service assumées dans le cadre de cette action, votre Rapporteur spécial évoquera rapidement le Service des Domaines engagé dans la dynamisation de la politique de gestion immobilière des biens de l'État. La gestion immobilière du patrimoine de l'État et des établissements publics a fait l'objet d'une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale⁽¹⁾. Le constat, insatisfaisant, a débouché sur la décision de transférer en janvier 2007 le service des Domaines de la Direction générale des Impôts à la Direction générale de la Comptabilité publique dans l'objectif de donner une dimension active à ses missions et ne plus le limiter aux fonctions d'évaluateur de biens et de notaire de l'État.

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

Le service des Domaines a participé à des expérimentations dans le cadre du programme « Bercy ensemble » en matière de vente immobilière et en matière de gestion de patrimoines privés.

Il a assuré des ventes domaniales pour le ministère de l'Économie (murs et fonds de commerce des centres de contrôle technique des véhicules lourds) et pour le compte d'autres ministères. La conduite de ces cessions a été sévèrement jugée

(1) Rapport d'information n°2457 présenté par M. Georges TRON – juillet 2005.

par la MEC. Il a également participé à la mise en place, laborieuse, du Tableau Général des Propriétés de l'État (TGPE) afin de dresser un inventaire complet des biens de l'État.

f) Action 06 : Gestion des pensions

Avec 1.125 ETPT ventilés au sein du service d'administration centrale des Pensions, de 27 centres régionaux des pensions et d'autres structures de la Direction générale de la comptabilité publique, cette action aurait besoin de 7,75 millions d'euros de Titre 3 en AE et CP :

– au titre des dépenses d'affranchissement informatiques pour 6 millions d'euros ;

– des dépenses de fonctionnement courant du service des pensions (944 K€) ;

– une subvention de fonctionnement de 220 K€ destinée au groupement d'intérêt public GIP « Info retraite » chargé depuis juin 2004 de la coordination de la mise en place d'un service d'information sur les droits à la retraite pour tous les assurés des régimes obligatoires ;

– 587 K€ relevant de la participation à l'expérimentation « loyers budgétaires » appliquée à l'immeuble nantais du service des Pensions ;

Bien que mineure (en volume de crédits demandés et en personnel), cette action constitue un enjeu majeur de la gestion publique en raison de son impact budgétaire, de ses aspects sociaux, de la mise en œuvre de la réforme du régime des retraites de 2003 et des dispositions de la LOLF relatives aux pensions des agents de l'État. Pour faire face au papy boom et à l'augmentation des dossiers à traiter (3,88 millions en 2004, soit 37 milliards d'euros de dépenses budgétaires), elle est la seule action à bénéficier de créations d'emplois (15 ETPT). Les projections prévoient en effet une augmentation des départs à la retraite selon le schéma suivant :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Civils	72.804.	74.610	79.519	83.365	84.032	83.786	82.386
Militaires	10.587	10.200.	10.000	12.218	12.390	12.635	12.849
Total	83.391	84.810	89.519	95.583	96.422	96.421	95.235

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

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

Mobilisant 23.177 ETPT, essentiellement dans 3 000 trésoreries, dont 540 spécialisées dans le secteur public local, cette action « discrète » (15,19% des AE du programme) nécessiterait 23,75 millions d’euros de Titre 3 en AE et CP (15 millions pour frais d’affranchissement et 8,75 millions d’euros pour frais de justice). Ces dépenses prévisionnelles sont loin de refléter les moyens, notamment informatiques (Hélios) pouvant permettre l’amélioration de l’offre de service proposée aux 110.000 collectivités locales et établissements publics tant en matière de tenue des comptes, de recouvrement d’une grande diversité de recettes non fiscales, de paiement de dépenses et de conseil budgétaire, fiscal et financier.

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

h) Action 08 : Gestion des fonds déposés

Sollicitant 1.595 ETPT répartis dans les trésoreries générales, cette action ne mobilise pour l’exercice 2006 aucune dépense autre que des dépenses de personnel.

Elle assure une double mission en tant que gestionnaire des fonds déposés de manière réglementaire ou obligatoire et au titre de préposé de la Caisse des dépôts et consignations. Elle a développé son activité dans le sens de la promotion de services électroniques et dématérialisés en conformité avec les normes interbancaires.

i) Action 09 : Soutien

Avec 19.866 ETPT relevant de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique, dont 18.501 affectés au seul « soutien Copernic », sur cette action s’inscrivent des demandes de crédit de fonctionnement et d’investissement :

	Titre 3 AE	Titre 5 AE	Titre 6 AE	Total AE	Titre 3 CP	Titre 3 CP	Titre 3 CP	Total CP
Soutien Copernic	5.080.000	457.454.664	0	211.897.924	5.080.000	169.500.000	0	201.997.924
Soutien autre que Copernic	1.123.935.371	278.054.664	80.000	2.444.836.865	978.430.639	225.186.206	80.000	2.249.463.675
Total	1.129.015.371	457.454.664	80.000	2.659.734.789	983.510.639	394.686.206	80.000	2.451.461.599

– des frais de fonctionnement divers :

- Copernic consommerait 5,08 millions d’euros en AP et CP en frais de fonctionnement du service à compétence nationale SNC Copernic.
- Les frais de fonctionnement inscrits dans « soutien autre que Copernic » relèvent de dépenses indivises qui s’articulent autour :

– de frais de structure pour environ 43%, dont des dépenses liées à des expérimentations de loyers budgétaires pour 9.499.540 euros en AP et CP sur quelques immeubles de la Direction générale des Impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique situées dans les départements de la Seine et Marne, de l’Essonne, de la Loire Atlantique et dans la région centre;

– de frais divers d’affranchissement (hors affranchissement informatique), imprimés, frais de poursuite, coûts de réseaux de télécommunication informatique, achat de matériels informatiques et de progiciels, notamment Hélios ;

– de moyens de fonctionnement allant des fournitures, aux frais de déplacement des agents, jusqu’à la formation professionnelle et aux abonnements ;

– de divers pour 4,5% du total des dépenses indivises (études et honoraires, prestations de service, véhicules et autres ...).

– des frais d’investissement à dominante informatique:

- 179,4 millions d’euros en autorisations d’engagement et 169,5 millions d’euros en crédits de paiements sont réservés en 2006 pour le programme Copernic.
- 278,05 millions d’euros en autorisations d’engagement et 225,68 millions d’euros en crédits de paiements sont réservés en 2006 pour la sous action « soutien autre Copernic ».

Ces crédits permettent de financer les « dépenses indivises » parmi lesquelles des achats de matériel (véhicules), des dépenses d’investissement immobilier (70 millions d’euros ?) et des dépenses d’investissement informatiques (65,91 millions d’euros). Les 15,84 millions d’euros en autorisations d’engagement et 23 millions d’euros en crédits de paiements réservés en 2006 pour le programme Hélios y sont inscrits.

Ces informations ne permettent toutefois pas de justifier 225 millions d’euros en CP (sont sans affectation environ 64 millions d’euros).

Votre Rapporteur spécial, bien que conscient de la difficulté à monter un premier PAP « Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local », content d’être sorti des frais d’affranchissement informatique et des frais

d'huissiers de justice (qui mériteraient peut-être une étude à eux seuls) ne peut que faire part d'un certain désappointement devant le magna que constitue l'action « Soutien » qui totalise 92% des dépenses autres que Titre 2.

3.– Les dépenses fiscales

Ce programme comporte également les dépenses fiscales suivantes :

DEPENSES FISCALES DONT L'OBJET PRINCIPAL CONTRIBUE AU PROGRAMME

(en euros)

	Numéro et intitulé de la mesure	Résultat estimé pour 2004	Évaluation pour 2005	Évaluation pour 2006
110211	Réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés.....	35.000.000	35.000.000	35.000.000
110230	Réduction d'impôt pour télédéclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique.....	–	50.000.000	105.000.000
150401	Exonération des plus-values dégagées par la cession de meubles meublants, d'appareils ménagers et de voitures automobiles.....	nc	–	–
160302	Déduction forfaitaire de 3% pour la détermination du résultat de l'année d'adhésion à une association agréée.....	5.000.000	5.000.000	5.000.000
700103	Franchise de taxe pour certaines importations dépourvues de caractère commercial effectuées par des personnes physiques ou morales.....	nc	nc	nc

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'importance du montant de la réduction d'impôts pour télé déclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique pour 2005 (environ 2,5 millions de foyers fiscaux) et sur l'estimation qui est faite pour 2006 (5,25 millions de foyers fiscaux).

Alors que l'État, le ministère de l'Économie, en tête, cherche à optimiser la gestion de ses dépenses, parle d'efficacité, réduit les effectifs ⁽¹⁾, une dépense « gratuite » de 105 millions d'euros est envisagée dans ce projet de budget 2006. La France compterait 25,6 millions d'internautes qui montreraient une appétence naturelle pour l'Internet et qui pourraient se diriger tout aussi naturellement vers le site Internet du Minéfi (sans pics de connexion).

Même si l'administration fiscale s'efforce de mettre en place un accès multi canal à ses services (plage d'ouverture plus large, centre d'appels), l'actuelle période de rigueur budgétaire – la Commission des Finances de l'Assemblée nationale insiste sur l'importance de la dette publique et l'obligation de la contenir – cette dépense est une source d'inégalité devant l'impôt, la répartition des ordinateurs et de la connexion à Internet n'étant certainement pas uniformes au sein de la population.

(1) On remarquera par exemple que les 1.947 ETPT de l'action Prestations d'appui et de soutien du programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » nécessitent 116 millions d'euros dépenses de personnel. Les 105 millions de dépenses fiscales 2006 pourraient donc financer les dépenses de personnel de catégorie C supprimés en 2006, pendant un exercice, charges sociales comprises.

Votre Rapporteur spécial souhaite donc supprimer cette dépense, onéreuse et injuste.

4.– Les fonds de concours

9.277.400 d'euros de fond de concours sont inscrits sur cinq actions du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ».

Le ministère de l'Économie a enregistré 118,3 millions d'euros de fonds de concours et 58,3 millions d'euros au 30 juin 2005. Des documents fournis il n'est malheureusement pas possible d'identifier les fonds de concours destinés au programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ».

C.– LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ECONOMIQUE, FINANCIERE ET INDUSTRIELLE »

1.– Présentation

Ce programme, qui représente environ 8% en AE et CP de l'ensemble de la mission, intervient dans trois grands domaines :

- la coordination et le pilotage de la stratégie du ministère (y compris les projets de modernisation);
- les activités d'expertises, de conseil et d'audit (la sécurité juridique de l'activité de l'administration);
- les prestations de service internes au bénéfice des agents et des services concourant à la bonne exécution des missions du ministère.

Ayant pour responsable de programme le directeur du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA), il est structuré en six budgets opérationnels de programme (BOP) :

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

appelés à permettre le fonctionnement de la quasi-totalité de l'administration centrale c'est-à-dire des cabinets, des services du secrétaire général, de l'agence centrale des achats, du médiateur et du haut fonctionnaire de défense, des corps

d'inspection et de contrôle (à l'exception du service du contrôle des dépenses engagées, rattaché au programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'État »), de la DPMA et de la direction des Affaires juridiques ainsi que du service de la communication.

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

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

Le premier objectif vise à mesurer la résonance du ministère dans le public (Améliorer l'information des publics et faciliter les relations de l'utilisateur avec l'administration). Le deuxième cherche à améliorer la qualité des prestations de conseil et d'audit (taux de satisfaction de demandeurs de mission ou de consultation, taux de suivi de préconisations du service du Contrôle général économique et financier (CGEFI)). Les deux autres objectifs affichent l'ambition sociale du ministère (03 : développer l'accès des agents du Minéfi à une solution de restauration collective ; 04 : mettre en œuvre une gestion personnalisée des ressources humaines).

Et le dernier vise l'efficacité de la gestion (05 : maîtriser le coût des fonctions support) orientée vers les gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats et la maîtrise des dépenses du plateau de base par agent.

N'ayant obtenu de réponse à sa question quant au suivi des préconisations de la Cour des comptes, votre Rapporteur spécial rappelle que celle-ci avait constaté que « *la DRB (Direction de la réforme budgétaire) ne semble pas avoir joué un rôle d'homogénéisation des indicateurs sur les fonctions transversales. Il en résulte une absence de comparabilité interministérielle qui vient s'ajouter à une absence de comparabilité inter directionnelle, au sein du Minéfi ...* »⁽¹⁾.

2.– Les demandes de crédits

720,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 715,4 millions d'euros en crédits de paiement sont sollicités pour financer en 2006 les 5 actions fonctionnelles du programme selon la répartition suivante.

(1) Rapport d'information n° 2161 Assemblée nationale « des dispositifs de performance encourageants mais perfectibles – mars 2005 – page 154.

ELEMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME
« CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ECONOMIQUE, FINANCIERE ET INDUSTRIELLE »

(en euros)

N° et intitulé de l'action/sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
01 État-major, médiation et politiques transversales	161.978.097	151.570.000	313.548.097	161.978.097	154.150.000	316.128.097
02 Expertise, audit, évaluation et contrôle	55.609.565	0	55.609.565	55.609.565	0	55.609.565
03 Promotion de l'action du ministère.....	10.005.781	14.680.000	24.685.781	10.005.781	13.660.000	23.665.781
04 Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique	14.859.840	6.380.000	21.239.840	14.859.840	6.380.000	21.239.840
05 Prestations d'appui et support	116.079.616	189.130.632	305.210.248	116.079.616	182.675.705	298.755.321
Total	358.532.899	361.760.632	720.293.531	358.532.899	356.865.705	715.398.604

Source : PAP p 81.

Les fonds de concours sont estimés à 5,97 millions d'euros et se portent sur les actions « promotion de l'action du ministère » et « prestations d'appui et de support ». 5,16 millions d'euros sont affectés au SIRCOM ⁽¹⁾ et 0,8 million à la DPMA et l'IGPDE. ⁽²⁾

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

Cette action, qui regroupe les effectifs des trois cabinets ministériels, de leurs bureaux, des services du secrétaire général, du médiateur du ministère, du haut fonctionnaire de la défense, de l'Agence centrale des achats (SNC) ainsi que d'une partie de la DPMA, soit 2.432 ETPT, sollicite hors dépenses de personnel, 145,57 millions d'euros en AE et CP sur le Titre 3 et 6 millions d'euros en AE, portés à 8,5 en CP sur le Titre 5. C'est la première action en termes de crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle ».

La DPMA regroupe les fonctions de politiques transversales relatives à la gestion des ressources humaines, la modernisation de l'organisation et le développement des démarches qualité, l'action sociale, l'hygiène, la sécurité et la prévention médicale, les affaires financières et le contrôle de gestion, enfin les systèmes d'information et l'administration électronique. Mais ne semble pris en considération que la dimension définition et pilotage politiques, la mise en œuvre étant conduite par la DPMA dans le cadre de l'action « prestations d'appui et de support ».

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

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

Pour les crédits de fonctionnement :

– une enveloppe de 10,53 millions d’euros est confiée au secrétaire général afin de financer des « *actions innovantes contribuant à la modernisation du ministère* », lesquelles actions peuvent être soit à vocation directionnelle c’est-à-dire porteuses de réformes d’organisation, soit à vocation horizontale dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme.

Une certaine suspicion s’empare de votre Rapporteur spécial sur cette enveloppe dont il est fait mention une seconde fois au sujet des projets informatiques de l’action 05 « Prestations d’appui et de support ». « *Le budget informatique intègre également de nouvelles dépenses de maintenance d’application développées sur les crédits du secrétaire général. En 2006 sont concernés le projet Farandole de la direction du budget et le système d’information de l’Agence France Trésor.* » (PAP page 90). Or, le projet Farandole, selon « *Le guide pratique du nouveau budget de l’État – PLF 2006* » est l’application qui a été développée pour la préparation des lois de finances et des nouveaux documents budgétaires, le système d’information Palier 2006 étant une solution transitoire qui doit garantir l’entrée en vigueur de la LOLF en exécution et modalités de gestion au 1^{er} janvier 2006. L’abandon du système Accord est peut-être en cause mais un projet semblable à Farandole, compte tenu des enjeux de démarrage de l’application de la LOLF, ne paraît pas relever de la « pochette surprise » des actions innovantes contribuant à la modernisation du ministère.

– 114,96 millions d’euros sont réservés à l’action sociale (restauration : 49,45 millions d’euros ; logement 23,45 millions d’euros ; vacances/loisirs : 23 millions d’euros ; petite enfance dont crèches : 2,03 millions d’euros, prêts et aides sociales : 4,9 millions d’euros et divers) ;

– 20,8 millions d’euros sont destinés à des mesures d’hygiène et de sécurité (en faveur des comités d’hygiène et de sécurité et de la médecine de prévention).

Pour les crédits d’investissement :

– 5,1 millions d’euros en AE et 8,28 en CP sont destinés à des investissements en matière d’action sociale ;

– 0,9 million d’euros en AE et 0,3 en CP sont destinés à des investissements en faveur de l’hygiène et de la sécurité.

Compte tenu de l’importance des crédits d’investissement sollicités, votre Rapporteur spécial aurait apprécié disposer d’un peu plus d’information.

b) Action 02 « Expertise, audit, évaluation et contrôle »

Cette action ne dispose que de crédits relatifs aux dépenses de personnel : 55,609 millions d'euros pour 468 agents appartenant dans leur grande majorité à la catégorie A+.

Elle rassemble les activités des corps de contrôle et d'inspection du ministère : Inspection générale des Finances, la structure récente du Contrôle général économique et financier, le Conseil général des Mines et le Conseil général des technologies de l'information.

c) Action 03 « Promotion de l'action du ministère »

Responsable de la communication interne et externe du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, cette action nécessiterait pour son fonctionnement 14,68 millions d'euros en AE et 13,66 millions d'euros en CP pour 2006. Elle sollicite 159 agents de catégorie A, B et C pour le seul SIRCOM. Elle pourrait disposer en 2006 de 5,16 millions d'euros de fonds de concours.

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

Cette action, qui mobilise les services juridiques du ministère – la Direction des Affaires juridiques (207 ETPT) spécialisée dans les marchés publics, les ressources humaines dans une approche juridique et le suivi contentieux – nécessiterait pour des dépenses de fonctionnement en 2006 la somme de 6,38 millions d'euros en AE et en CP.

Ces crédits, à plus de 95%, sont destinés au règlement de dépenses liées dossiers contentieux (frais de justice divers dont honoraires et réparations civiles). Ces dépenses étant difficiles à estimer, la demande de crédits est équivalente à la dotation 2005.

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

Votre Rapporteur spécial remarque que des frais de justice sont également engagés par la DPMA (1,185 million d'euros en 2004).

e) Action 05 « Prestations d'appui et de support »

Cette action nécessite pour l'exécution de ses attributions 1.947 ETPT (essentiellement des catégories B et C), soit 37% des effectifs du programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » et sollicite pour les dépenses de fonctionnement 174,715 millions d'euros en AE et 164,345 en CP et pour les dépenses d'investissement 14,4 millions d'euros en AE et 18,33 millions d'euros en CP pour 2006.

Elle est confiée à la Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) qui fait office de prestataires de service interne multi métiers.

Elle assure en effet, la fonction logistique, la fonction gestion immobilière et la fonction gestion des ressources humaines et, à titre secondaire, des fonctions de gestion financière et comptable pour le compte de l'administration centrale et des cabinets ministériels.

Pour ces mêmes fonctions elle joue le rôle d'appui, d'animation et de coordination auprès de l'ensemble des programmes du ministère, voire de l'ensemble des administrations.

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

- Pour les crédits de fonctionnement :

- développement et maintenance de projets informatiques divers (23,3 millions en AE et 17,7 millions d'euros en CP). Il s'agit de veiller à la sécurité informatique tout en assurant une ouverture maximale vers l'extérieur et de mutualiser les systèmes d'information. Ces derniers intéressent des fonctions générales comme l'archivage (logiciel REBECCA) le courriel ou le congéflow. Ce budget assure également la maintenance d'applications développées sur les crédits du secrétaire général (Farandole de la direction du budget ou le système d'information de l'Agence France Trésor). Enfin, cette action finance le développement de projets lancés en 2005 (gestion des ressources humaines, gestion des retraites), de nouveaux projets liés à la LOLF et à la poursuite de la dématérialisation des échanges.

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

- Les dépenses de fonctionnement des services (outils bureautiques, fluides et dépenses téléphoniques, prestations très diversifiées allant du mobilier aux traductions) pour 66,09 millions d'euros en AE et 61,83 en CP.

- Des crédits d'investissement essentiellement immobiliers :

- les interventions lourdes de modernisation (schémas directeurs techniques) à effectuer sur le site de Bercy et sur les autres sites (Nantes, Chevaleret, Vincent Auriol, Noisiel, etc.) pour 6 millions d'euros en AE et 11,55 en CP ;

– les dépenses liées à la conception de type modulable du site de Bercy (1 million d’euros en AE et CP) ;

– un programme « sécurité⁽¹⁾, maintien de l’existant, aménagement de l’existant » lié à la gestion du parc immobilier ancien ainsi que les dépenses directes et indirectes d’aménagement sur le site de Noisy-le-Grand.

En participant à la rationalisation des implantations immobilières de l’administration centrale (programme de cession), la DPMA est associée à la dynamisation de la politique immobilière de l’État.

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

Le projet annuel de performance de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » 2006 propose un rapide examen de ventilation des dépenses pour le programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et fiscale ». Ces ventilations internes (au sein des actions du programme) et/ou externes (vers ou des autres programmes du ministère), du fait des interactions entre programmes, reposent sur des principes de clé de répartition (au prorata des effectifs payés par actions, à l’aide de la clé « effectifs payés du ministère » pour le ministère de l’Économie, des finances et de l’industrie, variables selon les autres ministères).

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

VENTILATION DES CREDITS DE PAIEMENT PAR ACTION				
Actions	Crédits de paiement pour 2006	Poids dans le programme en %	Crédits après ventilation	Poids dans le programme en % après ventilation
État-major, médiation et support	316,1	44,2	95,0	44,2
Expertise, audit, évaluation et contrôle.....	55,6	7,8	68,2	31,7
Promotion de l’action du ministère.....	23,7	3,3	0,05	0
Contribution au respect du droit et de la sécurité juridique.....	21,2	2,9	27,1	12,6
Prestations d’appui et de support	298,8	41,8	24,7	11,5
Total	715,4	100	215,2	100

Source : PAP « Gestion et contrôle des finances publiques » 2006, page 96.

Plus de 70% des crédits de ce programme contribuent au fonctionnement d’autres programmes du ministère et un ajustement du classement en fonction du poids financier des actions se dessine.

(1) Y compris des travaux de désamiantage de sous-sols.

III.- LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION STRUCTURELLE ET GEOGRAPHIQUE DES GRANDES DIRECTIONS DU PROGRAMME

A.- LA DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

1.- Les effectifs

Un trouble subsiste dans l'esprit de votre Rapporteur spécial quant à la comptabilisation du nombre d'agents de la Direction générale de la comptabilité publique. En effet, le rapport annuel de performance 2004 de cette direction mentionne dans ses annexes « les ressources humaines du Trésor public en 2004 » 57.275 agents, personnes physiques, dont 43.576 à temps plein.

Le tableau A part d'une base de 55.878 ETPT, qui après la suppression de 800 postes indiqués dans le projet annuel de performance de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » et de transferts divers, aboutit à un « solde de début 2006 » de 55.104 ETPT qui participent bien aux 131 541 ETPT du programme « Gestion financière et fiscale de l'État et du secteur public local ».

Quant au tableau B, il indique qu'au 1^{er} janvier 2005 les effectifs réels du personnel *titulaire* s'élèvent à 57.649 agents, correspondant à 54.111,9 effectifs réels payés en EATP (équivalent agents à temps plein). Compte tenu du nombre « effectifs réels d'autres personnels » (2.173 parmi lesquels ne sont pas inclus les contractuels payés sur crédits), le total des personnes physiques serait de 59.822. Et si les personnes physiques évoquées dans le rapport annuel sont bien titulaires, ce que l'on peut croire, comment passe-t-on de 57.275 agents (du rapport annuel) à 57.649 agents ?

Certes, ETPT et ETP (EATP) se distinguent ⁽¹⁾. Mais pourquoi la base de départ 1^{er} janvier 2005 du tableau A est-elle de 55.878 ETPT alors que l'on part avec 54.727,1 ETP, contractuels inclus ? Les données qui seront portées dans le prochain rapport de performance (2005) de la Direction générale de la comptabilité publique seront donc à surveiller.

Il n'est plus possible de comparer d'un exercice à l'autre les moyens mis à la disposition d'une direction, car la notion d'agrégat a disparu avec la LOLF et les crédits demandés sont associés directement à une action relevant d'un programme.

(1) Un ETPT est calculé par rapport au temps de travail alors qu'un ETP est calculé par rapport à la quotité financière. Ainsi une personne travaillant à 80% pendant une année entière comptera pour 0,8 ETPT alors qu'elle comptera pour 0,85 ETP car sa rémunération compte pour 6/7^{ème} d'une rémunération pour un temps complet. On peut donc en déduire que les EPT sont égaux ou supérieurs aux ETPT.

TABLEAU A
MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE
Ventilation des emplois par programme

	Schéma d'emplois 2006					Transferts internes		Transferts externes							Total transferts	2006 après transferts
	2005	Suppressions 2006	Réexamens organismes tiers	Créations 2006	Total 2006 avant transferts	Agrégat 31	Action sociale & communication	JF	C3OP	MEDD	Réforme de l'État	SGPM	DRCA	SSM		
<i>DGI</i>	76.588	-1.150	-86		-1.236	81	-180	-37				-5			-141	75.211
<i>DGCP</i>	55.878	-800	-56		-856	375	-127	-175				-6	15		82	55.104
<i>SP</i>				15	15	427									427	442
<i>DGDDI recouvrement</i>	784														0	784
Gestion fiscale et financière	133.250	-1.950	-142	15	-2.077	883	-307	-212	0	0	0	-11	15	0	368	131.541
Agrégat 31 "administration générale"			-24		-164	-8.769										
Conduite et pilotage						5.024	384	-170	5	0	0	-30			189	5.213
Gestion et contrôle des finances publiques			-166	15	-2.241	-2.862	77	-382	5	0	0	-41	15	0	557	136.754
<i>DGDDI</i>	18.686	-190	-64	20	-234	114	-70	-6				-2			36	18.488
<i>DGCCRF</i>	3.621	-13	-1		-14	288		-8							280	3.887
<i>ART</i>	168			2	2										0	170
<i>CRE</i>	117			3	3										0	120
<i>conseil de la concurrence</i>				2	2	117									117	119
Régulation et sécurisation	22.592	-203	-65	27	-241	519	-70	-14	0	0	0	-2	0	0	433	22.784
<i>DARQSI</i>	2.187	-14			-14	179				-46					133	2.306
<i>DGSNR</i>				22	22	115									115	137
Contrôle et prévention (#127)	2.187	-14	0	22	8	294	0	0	0	-46	0	0	0	0	248	2.443
<i>DGTPE - réseau</i>	2.241	-45		5	-40	13									13	2.214
<i>DGEMP</i>						204									204	204
<i>DGE</i>						351									351	351
<i>DCASPL</i>						188									188	188
<i>CGM</i>						58									58	58
<i>Écoles des mines (sauf Douai)</i>	952														0	952
Développement des entreprises	3.193	-45	0	5	-40	814	0	0	0	0	0	0	0	0	814	3.967
Développement et régulation économiques			-65	54	-273	1.627	-70	-14	0	-46	0	-2	0	0	1.495	29.194
<i>INSEE</i>	7.102	-112	-12		-124	27	-7	-5		0				-510	-495	6.483
<i>DLF</i>	173					16									16	189
<i>DGTPE</i>						649									649	649
<i>AIFE</i>				30	30	170									170	200
<i>DB, DCE & CF</i>						329									329	329
<i>DRB - future DGME</i>						44					117				161	161
Stratégie économique et financière	173	0	0	30	30	1.208	0	0	0	0	117	0	0	0	1.325	1.528
<i>INSEE</i>	7.102	-112	-12		-124	27	-7	-5		0				-510	-495	6.483
<i>DLF</i>	173					16									16	189
Stratégie économique et pilotage des finances publiques			-12	30	-94	1.235	-7	-5	0	0	117	0	0	-510	830	8.011
TOTAL MINEFI	177.430	-2.464	-243	99	-2.608	0	0	-401	5	-46	117	-43	15	-510	-863	173.959

TABLEAU B
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE
Effectif par direction au 1^{er} janvier 2005

Directions	Effectifs participant à la mission	EMPLOIS BUDGÉTAIRES LFI 2004						EFFECTIFS RÉELS PAYÉS EN AGENTS (1)						EFFECTIFS RÉELS PAYÉS EN EATP (2)					
		Personnel titulaire				Autre personnel (3)	Total	Personnel titulaire				Autre personnel (3)	Total	Personnel titulaire				Autre personnel (3)	Total
		A	B	C	Total			A	B	C	Total			A	B	C	Total		
Administration centrale	X (4)	2.852	2.356	3.037	8.245	613	8.858	2.649	2.133	3.553	8.335	770	9.105	2.614,4	2.040,1	3.412,1	8.066,6	756,3	8.822,9
Contrôle économique et financier	X (5)	140	0	0	140	0	140	207	0	0	207	0	207	207,0	0,0	0,0	207,0	0,0	207,0
IGF	X	107	0	0	107	0	107	87	0	0	87	0	87	87,0	0,0	0,0	87,0	0,0	87,0
DGCP	X	10.441	18.228	25.629	54.298	589	54.887	10.383	19.554	27.712	57.649	2.173	59.822	10.232,4	18.210,3	25.669,2	54.111,9	615,2	54.727,1
DGI	X	19.592	23.574	32.946	76.112	1.113	77.225	20.240	24.586	35.735	80.561	1.766	82.327	19.591,9	23.114,0	32.693,8	75.399,7	1.036,4	76.436,1
Juridictions financières (6)		1.001	327	512	1.840	10	1.850	816	122	344	1.282	8	1.290	812,3	118,1	330,6	1.261,0	8,0	1.269,0
DGDDI	X (7)	3.588	7.154	8.911	19.653	206	19.859	3.640	7.271	8.598	19.509	436	19.945	3.578,0	7.098,8	8.393,2	19.070,0	205,7	19.275,7
DGCCRF		1.566	1.401	665	3.632	46	3.678	1.524	1.414	690	3.628	64	3.692	1.484,7	1.349,8	638,5	3.473,0	44,7	3.517,7
DRIRE		582	313	1.239	2.134	81	2.215	1.025	702	1.519	3.246	134	3.380	1.011,3	683,8	1.426,1	3.121,2	95,4	3.216,6
ART		105	18	13	136	23	159	55	12	2	69	77	146	54,4	11,8	2,0	68,2	76,4	144,6
CRE		34	2	3	39	69	108	20	2	0	22	73	95	19,6	2,0	0,0	21,6	72,6	94,2
INSEE		1.529	2.018	2.701	6.248	275	6.523	2.048	2.052	2.841	6.941	265	7.206	2.001,2	1.953,4	2.650,6	6.605,2	258,8	6.864,0
DGTPE (ex. DREE , ex. SFE)		385	0	42	427	733	1.160	289	0	37	326	760	1.086	289,0	0,0	36,2	325,2	759,6	1.084,8
Écoles des Mines		448	146	331	925	22	947	357	165	310	832	63	895	352,1	162,4	295,3	809,8	61,8	871,6
TOTAL Minéfi		42.370	55.537	76.029	173.936	3.780	177.716	43.340	58.013	81.341	182.694	6.589	189.283	42.335,3	54.744,5	75.547,6	172.627,4	3.990,9	176.618,3

(1) Un agent travaillant à temps partiel est compté une unité. En revanche, les agents en congé de longue durée ne sont pas intégrés.

(2) E.A.T.P.=équivalent agent à temps plein (temps de travail).

(3) Comprend : militaires, contractuels et auxiliaires sur emplois, ouvriers de l'État, agents contractuels "Berkanis", mais pas les contractuels payés sur crédits.

(4) La répartition des effectifs d'administration centrale entre la mission "Gestion et contrôle des finances publiques" et les autres missions n'est pas disponible au 1^{er} janvier 2004.

(5) Une partie sera affectée au programme "conduite et pilotage" (chiffage non disponible).

(6) Les juridictions financières, qui ressortaient sous la mission "Gestion et contrôle des finances publiques" dans le PLF 2005 au format LOLF, seront extraites du budget du Minéfi dans le PLF 2006.

(7) Pour la partie des agents affectés à la mission "Gestion fiscale et contrôle des finances publiques" (environ 4% des effectifs de la direction).

Le personnel de la Direction générale de la comptabilité publique contribue au sein du programme « Gestion et contrôle des finances publiques » à la réalisation des actions :

– 03 : Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale (organisation du recouvrement des impôts sur rôle) ;

– 05 : Gestion financière de l'État hors fiscalité (4 métiers liés à la gestion financière de l'État dans les trésoreries générales et dans les trésoreries ⁽¹⁾ pour ce qui touche au recouvrement des amendes et des condamnations pécuniaires) ;

– 07 : Gestion financière du secteur public local hors fiscalité (4 métiers essentiellement dans les trésoreries ⁽²⁾, les trésoreries générales assurant un rôle de soutien et d'animation auprès de celles-ci et remplissant un rôle opérationnel en matière de contrôle administratif des comptes des petites collectivités ;

– 08 : Gestion des fonds déposés ;

– 09 : Soutien (effectifs affectés au SCN Copernic et personnels affectés à des fonctions transversales dans le cadre de la sous action « soutien autre que Copernic »).

2.- Évolution des fonctions et rationalisation des structures

En 2004, le transfert à la DGCP des missions d'information et de conseil en matière fiscalité directe, exercées auparavant par la Direction générale des impôts a été achevé. A été créé au sein de chaque trésorerie générale, un « pôle fiscalité directe locale » pour assister les comptables du Trésor, interlocuteurs de proximité et pour apporter un appui au contrôle de légalité exercé par les préfets. Des conventions ont été signées pour l'expérimentation d'un renforcement de la coopération entre les services déconcentrés du Trésor public et les préfetures en matière de contrôle budgétaire des collectivités territoriales.

Dans le cadre de la LOLF, un nouveau service de la fonction comptable de l'État a été créé au sein de la direction générale. Ont été mises en place de nouvelles structures comptables dans les ministères : les départements comptables ministériels. Et le contrôle comptable interne a été renforcé par la publication de référentiels comptables œuvrant à terme à la certification des comptes de l'État.

Si la rationalisation du réseau a été poursuivie avec la fermeture en 2004 de 11 recettes des finances ⁽³⁾ (13 en 2003) alors que 7 fermetures sont prévues pour la fin 2005, l'un des grands chantiers de l'année 2005 a été l'accompagnement social de la réforme de la redevance audiovisuelle.

(1) 1 par département dont les 25 plus importantes en mode purement spécialisé.

(2) plus de 3 000 trésoreries exercent des missions pour le compte du secteur public local dont près de 500 en mode spécialisé et près de 2 500 en mode polyvalent.

(3) Les recettes des finances sont des structures administratives intermédiaires qui ne reçoivent pas de public.

a) Disparition des services de la redevance audiovisuelle et reclassement de ses agents

Depuis le vote de la loi de finances 2005, la collecte de la redevance est désormais adossée à celle de la collecte de la taxe d'habitation.

Le plan d'accompagnement social arrêté le 23 novembre 2004 et signé par les organisations syndicales garantissait aux 964 agents⁽¹⁾ à reclasser une réaffectation au sein des services du Trésor public dans leur département d'affectation et pour la majorité d'entre eux dans leur ville d'affectation⁽²⁾.

Après un entretien individuel facultatif, les agents ont formulé leurs souhaits d'affectation soit au sein du réseau du Trésor Public ou au sein de nouvelles structures créées à l'automne 2005 sur les sites des ex-centres de la redevance. Six nouvelles activités ont été en effet mises en place :

- une trésorerie spécialisée dans la gestion des amendes issues du contrôle automatisé (amendes-radars) à Rennes ;
- des « centres prélèvement service » à Lyon, Strasbourg et Lille qui géreront les contacts à distance avec les contribuables ayant choisi le prélèvement automatique de leurs impôts afin de bénéficier d'un service en temps réel ;
- un « centre amendes services » à Toulouse, qui permet d'améliorer l'accueil par téléphone et par courrier des redevables d'amendes ;
- des pôles interrégionaux à Rennes et à Toulouse qui servent d'appui aux services du Trésor Public chargés du contrôle des comptes des petites collectivités locales ;
- un centre national de gestion des concours, localisé à Lille ;
- un pôle national d'assistance en matière de contrôle de la redevance installé à Toulouse.

A fin juillet 2005, 443 agents avaient été réaffectés dans le réseau du Trésor Public et 499 dans les activités nouvelles. 22 agents étaient soit en cours d'affectation, soit détachés auprès d'une autre administration ou encore concernés par un départ à la retraite. Les agents ayant choisi les nouvelles activités ont bénéficié d'une formation professionnelle approfondie, les autres ayant reçu une formation spécifique aux métiers du Trésor public. Enfin, tous les agents y compris ceux chargés du contrôle de la redevance, ont bénéficié d'une prime de 500 euros, et, selon le cas, d'une prime d'incitation à la mobilité géographique et de nombreuses promotions.

(1) Dont 86 agents de catégorie A, 338 de catégorie B et 540 de catégorie C.

(2) La répartition géographique de ces agents était la suivante : Rennes 335, Toulouse 205, Lyon 142, Lille 117, Strasbourg 85, Paris 44, la Martinique 9 et la Réunion 9.

Les moyens consacrés au contrôle ont été maintenus et les 78 implantations de contrôle ont été transférées aux trésoreries générales du ressort.

Si le coût global de ce plan social est estimé à un peu plus de 3 millions d'euros, les estimations des économies réalisables grâce à cette modernisation sont importantes ⁽¹⁾.

Malheureusement, le lancement de cette modernisation souffre, comme pour la télé déclaration de l'impôt sur le revenu, d'une préparation incomplète conduisant à des incompréhensions chez les contribuables (craintes d'une double imposition, demandes de dégrèvements et d'exonération) et à une multiplication des demandes auprès d'agents pas tous en mesure de répondre aux interrogations du public.

La performance et l'optimisation de la dépense ne signifient pas mécaniquement la réduction des effectifs mais exigent des anticipations et des préparations étudiées et soignées (mailing d'information, meilleure visibilité de cette redevance sur le formulaire, formation des agents nouvellement en charge de cette fonction, etc.).

b) La refonte de l'implantation des trésoreries

Simultanément à la révision des implantations des recettes des finances, une double opération de restructuration des implantations des trésoreries, dont le réseau est extrêmement dispersé, a été entreprise en milieu rural et en milieu urbain. Elle cherche à harmoniser des implantations anciennes avec la situation actuelle de la répartition des populations. Indirectement, elle participe à la politique d'aménagement du territoire.

– en milieu rural :

182 trésoreries ont été fermées en 2004 et 182 début 2005, contre une moyenne de 20 fermetures annuelles entre 2000 et 2003. Sur 2/3 des sites fermés en 2004 et 2005, des permanences ont été mises en place, à la suite de la signature de chartes formalisant des engagements de services afin d'éviter la dégradation des services publics. Ces permanences peuvent se tenir dans les locaux des mairies (les jours de marché par exemple) et sont assurées par des agents munis d'ordinateurs connectés aux applications du réseau de la DGCP. Elles peuvent également prendre la forme de tournées en mairie ou d'antennes spécialisées dans la gestion des collectivités locales.

Mais la fermeture des trésoreries, accompagnées souvent d'autres fermetures de service public en milieu rural (postes, écoles maternité), a soulevé un tollé et est à l'origine du mouvement de Guéret (Creuse) où une manifestation

(1) Environ 100 millions d'euros par an, alors que le coût de la gestion total du service de la redevance, y compris le coût immobilier et celui des huissiers du Trésor était estimé par l'Inspection générale des Finances à 130 millions d'euros.

nationale a réuni le 5 mars 2005 élus, syndicalistes et usagers pour la défense du service public ⁽¹⁾. Cependant, dans le cadre de la circulaire du 2 août 2005 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale et de la SMR 2006-2008, la DGCP souhaite poursuivre sa politique, en milieu rural, de réorganisation tout en garantissant un service de qualité et de proximité, d'une taille suffisante et apte à répondre aux spécificités des structures locales et aux besoins de l'intercommunalité.

STRUCTURES DE LA DGCP AU 1^{ER} JANVIER 2005

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

Source : Rapport annuel de performance 2004 de la DGCP.

Les nouveaux « centres prélèvement service » de Lyon, Lille et Strasbourg, le « centre amendes service » de Toulouse, qui ont été ouverts sur les sites des ex-centres de la redevance, sont rattachés au réseau des trésoreries générales. Une nouvelle trésorerie spécialisée dans la gestion des amendes-radars a été ouverte à Rennes.

– en milieu urbain :

La spécialisation des trésoreries par grands domaines d'activité s'est poursuivie et a porté début 2005 à plus de 800 le nombre des trésoreries spécialisées, soit 25% des postes comptables.

Cette spécialisation a pour but de développer le professionnalisme des agents et des équipes et de répondre à l'évolution des métiers du Trésor public dans la démarche « Pour vous faciliter l'impôt » destinée aux usagers. Des rapprochements physiques ont donc été opérés entre la Direction générale de la comptabilité publique et la Direction générale des impôts au sein d'hôtels des finances.

(1) Cf. par exemple *La Croix* du 7 mars 2005.

c) 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, de mettre 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 (étape 1 du projet COGITO). 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.

OUTIL BUDGETAIRE

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. Cinq versions successives ont été livrées en 2004 pour couvrir tous les besoins fonctionnels de base en matière de pilotage budgétaire. A partir de 2005, seules deux versions seront livrées annuellement. La version de fin 2005 doit permettre l'adaptation de l'outil budgétaire COGITO à la nouvelle nomenclature issue de la LOLF. Elle est accompagnée d'un plan de communication interne. Des actions de formation ont été dispensées aux chefs « matériels » des trésoreries générales portant sur à la fois l'utilisation informatique de l'outil et la finalité de sa mise en place.

Cet outil permet en particulier un dialogue budgétaire plus aisé, du fait d'une transparence totale sur les données, et plus rapide du fait de la restitution en temps réels des données de prévision et d'exécution aux acteurs centraux et déconcentrés, chefs de poste et trésoriers généraux ; de même, il réduit les enquêtes sur le suivi budgétaire, désormais très limitées.

Si des évolutions fonctionnelles sont demandées, cette application, dans son approche métier, répond aux attentes des utilisateurs et est comprise comme un bon préalable à la mise en pratique d'un contrôle de gestion dans les départements.

Parallèlement, la DGCP a développé un mode de pilotage de son réseau par objectifs. Les objectifs du contrat pluriannuel de performance (CPP) sont déclinés dans le réseau. Des lettres de mission sont adressées aux trésoriers payeurs généraux et précisent le niveau des objectifs du CPP à atteindre dans leur département, ainsi que des objectifs complémentaires, ceux-ci étant définis au cours d'un entretien avec le directeur général sur la base d'un diagnostic établi par les services de la trésorerie générale concernée et par la direction générale.

En octobre 2004, ce dispositif de pilotage et de contrôle de gestion a été renforcé par la création d'une direction de projet, directement rattachée au directeur général de la DGCP.

La direction de projet est donc chargée de concevoir et de déployer un système complet de pilotage et de contrôle de gestion qui permette de :

- mobiliser efficacement et de façon plus homogène l'ensemble du réseau sur la mise en œuvre de la stratégie définie par la DGCP ;

- développer une culture du résultat et de l'efficacité conforme à l'esprit de la LOLF ;

- mettre en place une dynamique de management dans laquelle le développement de marges de manœuvre à chaque niveau de responsabilité a pour corollaire l'obligation de contrôler et de rendre compte ;

- favoriser l'analyse des écarts entre les objectifs et les réalisations afin de définir et de mettre en œuvre les actions susceptibles d'améliorer les résultats et de renforcer l'efficacité ;

- d'évaluer les coûts nationaux et départementaux.

C'est dans ce cadre que sont menés les travaux correspondant aux étapes 2 et 3 du projet COGITO.

L'étape 2, correspondant à la restitution de coûts par structures et par missions, a été réalisée par la direction de projet en juin 2005 en mettant à la disposition des départements un outil web, dénommé CCM (coût complet des missions).

Conformément aux objectifs de l'étape 3, la direction de projet travaille actuellement à la mise en œuvre d'un tableau de bord automatisé (Projet Info Descartes). Il est prévu de l'expérimenter au cours du premier semestre 2006, pour le généraliser progressivement. Destiné au pilotage départemental et infra départemental, il aura pour priorité d'évaluer l'efficacité et l'efficience des résultats obtenus au niveau départemental et dans les postes comptables. Il portera dans un premier temps sur le métier du recouvrement, mais s'élargira très rapidement à l'ensemble des métiers du Trésor Public. Les principales caractéristiques de cet outil sont les suivantes :

– Un outil modulable : la conception de l'outil repose sur une bibliothèque documentée d'indicateurs. L'appréciation de la performance se fonde sur les indicateurs du contrat pluriannuel de performance pour les départements et leur déclinaison pour les postes comptables et services. Chaque TPG peut personnaliser cet environnement en y ajoutant des indicateurs complémentaires, choisis dans la bibliothèque, pour prendre en compte le contexte local.

– Un outil automatisé: pour chaque indicateur, les restitutions seront puisées dans les applicatifs métiers du système d'information de la DGCP.

– L'intégration de l'efficience : pour chaque secteur d'activité, le tableau de bord Descartes pondère les résultats obtenus par les moyens mobilisés pour y parvenir.

Toutefois, un léger glissement sémantique semble s'être introduit dans le discours. Dans le rapport portant sur le projet de loi 2005 (Services financiers et Monnaies et médailles) le premier objectif de cet infocentre était « *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 succédera 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. »

Votre Rapporteur spécial aurait aimé retrouver les effets de ce dispositif dans la présentation du projet annuel de la performance 2006 de sa mission.

Les projets informatiques de la DGCP sont fondamentaux. Il faut rappeler que le projet COPERNIC est conduit conjointement par la Direction générale de la comptabilité publique et la Direction générale des impôts (cf. supra). Que le projet Hélios est un élément fondamental de l'accomplissement de l'action 07 : « Gestion financière du secteur public local hors fiscalité ». Enfin, que le projet Palier 2006 (ex-projet Accord/ futur Chorus) intéresse la DGCP au même titre que tous les acteurs du système financier de l'État en tant qu'application unique pour la gestion du budget de l'État en mode LOLF. Le suivi de la réalisation et du financement de ce dernier projet informatique ont été confiés à la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

B.- LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS

1.- Les effectifs

Le trouble ressenti quant à la comptabilisation du nombre d'agents de la Direction générale de la comptabilité publique se reproduit en ce qui concerne les données de la Direction générale des impôts.

En effet, le rapport annuel de performance 2004 de cette direction mentionne dans sa rubrique « statistiques » 80.148 agents, personnes physiques, dont (après application des taux par catégorie) environ 60.163 personnes à temps plein.

Le tableau A part d'une base de 76.588 ETPT qui, après la suppression de 1.150 postes indiqués dans le projet annuel de performance de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » et divers transferts, aboutit à un « solde de début 2006 » de 75.211 ETPT.

Quant au tableau B, il indique qu'à la date du 1^{er} janvier 2005 les effectifs réels du personnel *titulaire* s'élèvent à 80.561 agents, correspondant à 75.399,7 effectifs réels payés en ETP (équivalent agents à temps plein). Compte tenu du nombre d'« autres personnels » (1.766 parmi lesquels ne sont pas inclus les contractuels payés sur crédits), le total des personnes physiques serait de 82.327.

Certes, ETPT et ETP (EATP) se distinguent. Mais pourquoi la base de départ, 1^{er} janvier 2005, du tableau A est-elle de 76.588 ETPT alors que l'on part avec 76.436,1 ETP, contractuels inclus?

Et le personnel titulaire effectif réel (hors congé longue durée) de 80.561 est supérieur au 80.148 ⁽¹⁾ agents du rapport annuel de fin 2004 ? Où se glissent les personnels contractuels « Berkanis » et les autres ?

Les données qui seront portées dans le prochain rapport de performance (2005) de la Direction générale des impôts seront donc à surveiller.

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 devaient être supprimés au cours de l'année 2005 (soit une diminution du nombre des emplois de 1,26% par rapport à 2004). En 2006 1.150 ETPT devraient disparaître.

Il n'est plus possible de comparer d'un exercice à l'autre les moyens mis à la disposition d'une direction, car la notion d'agrégat a disparu avec la LOLF, et les crédits demandés sont associés directement à une action relevant d'un programme.

Le personnel de la Direction générale impôts contribue au sein du programme « Gestion et contrôle des finances publiques » à la réalisation des actions :

– 01 : Fiscalité des grandes entreprises (et en particulier la Direction des grandes entreprises) ;

– 02 : Fiscalité des PME ;

– 03 : Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale conjointement à la Direction générale de la comptabilité publique (25.334 ETPT DGI – 1/3 de ses effectifs ETPT – sur un ensemble ETPT action de 38.594);

– 05 : Gestion financière de l'État hors fiscalité en liaison avec la Direction générale de la comptabilité publique (les brigades domaniales et les centres informatiques de la DGI, soit 1.475 ETPT sur 8.851 pour l'action) ;

– 09 : Soutien (dans le cadre du SCN Copernic, et dans la sous action « soutien autre que Copernic », les services de direction et l'inspection principale de direction, les délégations interrégionales, les services centraux).

(1) Les écarts paraissent toutefois moindres que pour la DGCP.

2.– Suivi des réformes

a) Le rapprochement entre Centres des impôts et Centres des impôts fonciers

Votre Rapporteur spécial décrivait dans son précédent rapport relatif aux ex-services financiers (PLF 2005) les trois formules retenues pour expérimenter le rapprochement entre les Centres des impôts (850 centres) et les Centres des impôts fonciers (350 centres).

« 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 ».

Alors que les premiers enseignements portaient fin 2004 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, un bilan de l'expérimentation devait être élaboré au cours du premier trimestre 2005, après 12 à 18 mois de fonctionnement selon les sites.

Nulle trace de ce bilan n'ayant été trouvée, votre Rapporteur spécial est seulement en mesure de vous indiquer que depuis le 1^{er} août 2005, moyennant la saisie d'éléments d'identification supplémentaires, l'utilisateur peut ajouter à son compte fiscal les occurrences de taxe d'habitation secondaire ou de taxe foncière qu'il ne visualise pas par défaut.

b) la Direction des grandes entreprises

Crée en 2002, la Direction des grandes entreprises (environ 300 agents) est une illustration de la refonte et de la rationalisation des structures de l'administration fiscale centrée désormais sur les catégories d'usagers.

● Bilan 2004

Les entreprises dont le chiffre d'affaires ou l'actif brut est supérieur à 400 millions d'euros ainsi que leurs filiales directes ou indirectes et leurs associés directs ou indirects à plus de 50% relèvent de la Direction des grandes entreprises (DGE).

Elle a géré en 2004 les dossiers fiscaux d'environ 24.500 entreprises couvrant l'essentiel des secteurs professionnels dont 460 groupes formels ou informels implantés sur l'ensemble du territoire national. Son portefeuille a fortement progressé début 2005 à la suite de l'abaissement des seuils de compétence (de 600 millions d'euros à 400 millions d'euros) prévu par le décret du 18 mars 2004 (n°2004-245). L'objectif cible de 35.000 entreprises gérées devrait être atteint en 2007-2008. Elle a recouvré, en 2004, 94,5 milliards d'euros (+8,3% par rapport à 2003) dont 46,3 milliards d'euros au titre de la TVA (environ 33% du total national), 22,9 milliards d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés (environ 46 % du total national) et 12,7 milliards d'euros au titre de la taxe professionnelle (environ 45% du total national). En outre, elle a traité des demandes de remboursement de crédits de TVA (environ 13,9 milliards d'euros), de restitution d'excédents d'impôt sur les sociétés (2,9 milliards d'euros), de dégrèvements de la taxe professionnelle (2,4 milliards d'euros).

Seule direction de gestion à compétence nationale, la Direction des grandes entreprises, interlocuteur fiscal unique des grands groupes, applique les standards de la qualité de la Direction générale des impôts (réception, accueil téléphonique, délai de réponse, mise à disposition des formulaires).

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^{er} janvier 2005, 296 agents sont affectés à la DGE et se répartissent ainsi :

- agents de catégorie A : 186 ;
- agents de catégorie B : 61 ;
- agents de catégorie C : 50.

Cela représente une augmentation de 7 agents par rapport à 2004, justifiée par l'augmentation du nombre d'entreprises 2005 (cf. § *infra*). Ces 7 agents proviennent de la Direction générale de la comptabilité publique alors que les premiers avaient été prélevés sur les effectifs des autres services de la DGI.

- Le contrôle fiscal

En 2004, les équipes de la DGE ont contrôlé, sur pièces (ne disposant pas de structure spécialisée dans la vérification sur place), 2.036 dossiers (contre 1.261 en 2003), dont 35% ont donné lieu à des redressements pour un rendement global supérieur à 60 millions d'euros auxquels s'ajoutent 39 millions d'euros de cotisation minimale de taxe professionnelle à la suite d'une relance et, pour 9%, à proposition de vérification.

La fin de l'année 2004 et le début de l'année 2005 ont été marqués par un effort de collaboration entre la DGE et la DVNI (Direction des vérifications nationales et internationales : 500 agents) pour une meilleure compréhension mutuelle des besoins et une meilleure appropriation de la mission de contrôle fiscal en ce qui concerne la DGE.

La DGE a ainsi participé à la programmation des vérifications de la DVNI (167 propositions en 2004 et 130 au 30 juin 2005).

Les grandes entreprises bénéficient de télé procédures sécurisées pour le dépôt de leurs déclarations de résultats ou de TVA, le paiement de l'impôt sur les sociétés, de la TVA, de taxe professionnelle, de la taxe sur les salaires et des taxes foncières.

Des progrès du programme Copernic sont encore attendus notamment pour fiabiliser les dossiers afin de permettre une meilleure identification des liens existants entre les entreprises, une amélioration des outils de gestion des redevables concernés et le développement des procédures dématérialisées pour les autres impôts.

En octobre 2005, le programme Copernic a ouvert aux grandes entreprises la possibilité de télépayer la taxe sur les véhicules de sociétés.

c) Rénovation de la gestion de l'encadrement intermédiaire

La direction générale des impôts s'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 a supprimé quatre anciens grades (inspecteurs divisionnaires de classe normale ou exceptionnelle, receveurs principaux de 2^{ème} ou de 1^{ère} classe, responsables de centres et de recettes des impôts) et créé le grade unique d'inspecteur

départemental. Cette réforme, qui concerne près de 3.000 cadres, s'est inscrite dans le contexte du mouvement de concentration des services d'assiette et de recouvrement de l'impôt, dorénavant centrés sur les catégories d'usagers.

Cette réforme permet notamment 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 poussée dans les différents métiers de la DGI. Elle s'est accompagnée d'un nouveau classement des postes, prenant effet au 1^{er} septembre 2005, qui permet une augmentation du nombre de postes de 1^{ère} classe, notamment comptables, offerts aux inspecteurs départementaux.

Au cours de cette même année 2004, 180 postes de catégorie B ont été requalifiés en A et 356 de C en B.

En 2004, les missions confiées aux inspecteurs principaux ont été valorisées : l'inspection principale des services a été 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 :

Grâce au lancement en 2004, dans quatre directions, du logiciel AGORA (SIRH) de gestion des ressources humaines propre à la DGI, deux fonctions nouvelles ont été testées :

– le conseiller en ressources humaines permettra à chaque agent d'obtenir des renseignements divers (mutations, progressions de carrière, rémunérations, etc.) ;

– le gestionnaire des ressources humaines assurera, pour sa part, la gestion complète du dossier de l'agent dans ses aspects administratifs et comptables.

La cellule d'analyse et de prévision des carrières (CAPC) intervient désormais pour l'ensemble des cadres de la DGI). En 2004, 400 entretiens de carrière ont été réalisés. 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 divisionnaires et receveurs des impôts), à la modernisation de la DGI. 1.000 cadres doivent avoir participé fin 2005 à ces cycles de haut niveau, portant sur le management, le contrôle interne et la communication.

C.- PERSPECTIVES COMMUNES A LA DGCP ET A LA DGI

Sans aller jusqu'à évoquer la fusion de la Direction générale de la comptabilité publique et la Direction générale des impôts (qui avait abouti à une crise sociale et la démission de M. Christian Sautter en 2000), le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, M. Thierry Breton, a jugé « absolument indispensable » de mettre en œuvre « des synergies » entre ces différentes directions et a tracé différentes pistes :

- l'achèvement de la mise en place de l'interlocuteur fiscal unique avec :
- l'expérimentation fin 2005, dans le département de l'Ain, d'un numéro de téléphone unique pour joindre le service des impôts et du Trésor public et l'expérimentation en 2006 d'une adresse Internet unique ;
- l'expérimentation en 2006, dans des zones rurales de plusieurs départements d'échanges croisés de compétence entre les services de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique pour que le contribuable puisse effectuer indifféremment ses démarches dans le centre le plus proche de son domicile.
- l'élaboration d'un programme commun de rapprochement immobilier en zone urbaine pour mettre en place des services d'accueil fiscaux uniques;
- le transfert à la Direction générale des impôts du recouvrement de la taxe professionnelle et de la taxe foncière des entreprises en 2008. Ce transfert permettra d'achever la mise en place de l'interlocuteur fiscal unique des entreprises. Les quelque 800 services correspondants sur le territoire prendront le nom de « service des impôts des entreprises » début 2006 ;
- le développement de synergies en matière de comptabilité patrimoniale de l'État et de services aux collectivités locales notamment en rattachant les services des Domaines (DGI) à la Direction générale de la comptabilité publique.

IV.- LES STRATEGIES MINISTERIELLES DE REFORME (SMR) DU MINISTERE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Le ministre de l'Économie a présenté en octobre dernier la stratégie ministérielle de réforme (SMR) 2006-2008 du ministère, décrivant l'année 2005 comme un cap, prononçant l'achèvement des précédents programmes de modernisation du Minéfi intitulés « Bercy en mouvement » en 2002 et « Bercy ensemble »⁽¹⁾ en 2004. Cette nouvelle et dernière dénomination (SMR) vise à confirmer la priorité qu'accorde le ministère à la réforme de l'État en cherchant à « structurer pour les trois années à venir la feuille de route de la modernisation au sein du ministère ».

(1) Qui avaient été précédé en 2001 par « Réforme et modernisation ».

Le cycle de réforme 2003-2005 « Bercy en mouvement » et « Bercy ensemble » est considéré comme achevé alors que les contrats de performance des directions générale des impôts et de la comptabilité publique arrivent à terme. Les 56 actions de ces deux programmes sont considérées comme satisfaites à 80% dans les délais prévus, notamment les engagements pris pour simplifier l'impôt et recentrer le ministère sur son cœur de métier en rationalisant certaines structures. 20% des actions prévues (soit un peu plus d'une dizaine) seraient en phase de déploiement.

La SMR 2006-2008 est déclinée autour de quatre objectifs principaux:

- une meilleure qualité au service des entreprises, des citoyens et de l'ensemble des partenaires du ministère ;
- une gestion plus efficiente pour mieux répondre aux missions du ministère ;
- une culture de performance accrue et des fonctions support optimisées ;
- une nouvelle ambition sociale au bénéfice de l'ensemble des agents.

Cette stratégie ministérielle est étroitement liée à la conclusion de contrats pluriannuels de performance qui, initiés par la Direction générale des impôts suivie par la Direction générale de la comptabilité publique, doivent être généralisés à l'ensemble des directions du ministère.

La question de l'articulation de la LOLF et des SMR laissait quelque peu perplexe : « *elle a désormais trouvé un début de réponse dans l'extension à la réforme de l'État des compétences du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire et dans la communication relative à la réforme de l'État du 27 juillet 2005.* ». « *Le temps aidant, il est apparu plus clairement que la LOLF était un travail sur le contenu et l'expression des politiques publiques alors que les SMR portaient sur l'« appareil de production » de l'État⁽¹⁾.* ».

Ainsi des références constantes ont été faites dans la SMR 2006-2008 à la LOLF avec la structuration des actions aux principaux programmes budgétaires du ministère et la recherche d'un lien systématique entre les objectifs et les indicateurs retenus dans le cadre des projets annuels de performance du projet de loi de finances 2006.

Le but est d'accélérer la modernisation de Bercy ce qui suppose : repenser l'organisation et le fonctionnement administratifs autour de *l'utilisateur-client* (sic), utiliser *massivement* les nouvelles technologies, adopter *résolument* la culture de résultat et de la performance, réaliser *davantage de gains de productivité*, intéresser tous les agents au changement ». Et l'ambition finale affichée est de

(1) « Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace » Rapport de MM. Lambert et Migaud déjà cité.

placer le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie à *l'avant-garde* de la réforme de l'État.

Il est sur que semblable vocabulaire et cette marche forcée préoccupent les fédérations de fonctionnaires inquiètes du rattachement en juin 2005 à la Direction du budget des structures ministérielles de la réforme de l'État conçu pour « faire passer la modernisation à la vitesse supérieure ».

Si votre Rapporteur spécial faisait part dans son précédent rapport de ses réflexions relatives aux limites à la transposition à l'État et à un ministère par nature régalien des méthodes de l'entreprise au secteur public, il est saisi par l'expression « usager client ». Si de l'administré et du contribuable on est passé à l'usager (dénomination moderne qui recouvre divers publics et à laquelle on recourt dès qu'il est question de faire évoluer les mentalités et de renforcer les compétences), l'étonnement est total devant la formule « usager-client ». Du citoyen qui consent à l'impôt à « l'usager-client », que devient la culture du service public qui se nourrit des notions d'égalité, d'intérêt général, de redistribution et de solidarité ?

De même, votre Rapporteur spécial ne peut s'empêcher de se demander s'il n'y a pas confusion quand il lit en page 10 du rapport de présentation des SMR 2006-2008 : « les travaux d'élaboration de la SMR 2006-2008 ont favorisé l'émergence d'une véritable *stratégie de groupe* ». Mais qu'est devenu l'État ?

Un grand nombre de ces stratégies ministérielles de réforme concernent la mission « Contrôle et gestion des finances publiques » confiée à l'examen de votre Rapporteur spécial. Elles sont présentées dans une arborescence d'actions de modernisation qui concerne les deux programmes de la mission.

Le programme « Gestion fiscale et financière de l'État et de secteur public local » est directement intéressé par les actions :

1 « Une meilleure qualité au service des citoyens, des entreprises et de l'ensemble des partenaires de l'État » et la sous action 1.1 « la gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local », elle-même décomposée en

1.1.1 La mise en place d'un point d'entrée unique pour l'essentiel des démarches fiscales ;

1.1.2 Les autres aspects de l'amélioration de la qualité du service rendu aux particuliers et aux entreprises ;

1.1.3 L'amélioration des prestations aux collectivités locales ;

1.1.4 L'amélioration des comptes de l'État.

2 « Une gestion plus efficiente pour mieux répondre aux missions du ministère » et la sous action 2.1 « la gestion fiscale et financière de l'État »

Le programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » et plus particulièrement la Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) est concernée par l'action 3 « Une culture de performance accrue et des fonctions support optimisées en particulier au travers des sous actions

3.1 La mise en place d'une nouvelle génération de contrats pluriannuels de performance ;

3.2 L'optimisation des fonctions « support » parmi laquelle la sous-action 3.2.2 « une gestion immobilière plus efficace » ;

3.3 Le développement de l'administration électronique (3.3.1 Achever la mise en œuvre du programme Copernic) ;

ainsi que par l'action 4 « Une nouvelle ambition sociale au bénéfice de l'ensemble des agents » et les sous actions :

4.1 La professionnalisation de la gestion des ressources humaines et l'amélioration du dialogue social ;

4.3 Le renforcement de l'accompagnement social des agents.

Votre Rapporteur spécial se plaît à remarquer que malgré la décision du ministre d'intensifier la lutte contre la fraude économique et financière communiquée lors du Comité technique paritaire ministériel du 7 juillet dernier, la seule action relative à cette préoccupation concerne l'évolution de la structure TRACFIN (service de traitement du renseignement de lutte contre les circuits financiers clandestins).

Là se trouve peut-être, la nuance entre efficacité et efficience.

Votre Rapporteur spécial, devant le nombre de ces initiatives, se propose de concentrer l'examen sur quelques thèmes.

1.- « La charte du contribuable »

Le programme « pour vous faciliter l'impôt » lancé effectivement au 1^{er} janvier 2004 comportait neuf engagements ⁽¹⁾ de service aux usagers, dans les services de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

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

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. Les résultats d'un nouveau sondage devaient être connus fin octobre. Mais 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).

Des mesures ont été réalisées en interne et en parallèle dans chacun des deux réseaux ; les progrès réalisés au cours des 18 derniers mois sont présentés dans le tableau suivant :

(en pourcentage)

Engagements	Nov. 2003	Juin 2004	Déc. 2004	Juin 2005
Accueil téléphonique : taux d'appels téléphoniques aboutis.....	79	86	80	86
Taux de rappels dans les 48 heures.....	41	43	49	65
Taux de réponses aux courriers dans les 30 jours.....	92	93	96	95
Taux de réponses aux courriels dans les 48 heures.....	70	93	93	95
Taux de services ouverts quotidiennement au public.....	54	96	99	100
Réception sur rendez-vous.....	96	95	97	98
Taux de services disposant d'un accueil confidentiel.....	Non mesuré	92	98	100
Levée de l'anonymat.....	92	91	94	93
Taux de prises en charge immédiat des demandes formulées à l'accueil.....	88	86	92	89
Taux d'envois des formulaires à domicile.....	92	90	72	87
Indicateur global de qualité.....	80	86	88	91

Source : Réponse au questionnaire parlementaire.

Enfin, 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.

Conformément aux engagements du programme « pour vous faciliter l'impôt », la DGI et la DGCP ont installé un comité national des usagers (CNU) composé de deux collègues ⁽¹⁾ 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. Depuis les premières réunions (par collège) sous la présidence des deux directeurs généraux le 19 mai et le 10 juin 2004, plusieurs réunions ont été organisées. Ces représentants ont été amenés à s'exprimer sur des sujets tels

(1) Ces deux collègues sont composés d'associations représentatives (25 pour les particuliers et 15 pour les professionnels).

que la réforme de la redevance audiovisuelle, le transfert du paiement de l'impôt sur les sociétés de la DGCP à la DGI ou les mesures visant à améliorer les relations avec les contribuables.

Le CNU a notamment été invité à présenter ses observations sur la « charte du contribuable » le 17 mai 2005 lors d'une séance présidée par le ministre délégué chargé du budget, le compte fiscal mis en ligne pour les entreprises ou la déclaration de revenus simplifiée mise en œuvre en 2005. Il a également participé à la réécriture d'imprimés parmi les plus fréquemment utilisés au sein des réseaux de la DGI et DGCP

La nouvelle « charte du contribuable » a pour objectif de graver dans le marbre un guide de bonnes pratiques, qui expose en toute clarté et en toute transparence, les principes fondateurs des droits et des obligations réciproques de l'administration fiscale et du contribuable. Élément de référence, elle sera actualisée chaque année.

Elle comporte trente mesures dont :

1. Aider, épauler et guider le contribuable afin de lui faciliter l'impôt

– un contact facilité avec l'administration fiscale par Internet, téléphone ou guichet (modifications des horaires d'accueil, réponse en 48 heures pour un courrier électronique et 30 jours pour un courrier postal).

– des modalités de déclaration simplifiée pour 17 millions de foyers. 480.000 contribuables du département de l'Ille-et-Vilaine faisaient en mai 2005 (alors que la quasi-totalité d'entre eux avait déjà renvoyé sa déclaration) l'expérimentation ⁽¹⁾ d'une *déclaration pré-remplie* dont ils devaient vérifier et contrôler les données. Elle suppose la fiabilisation des identifiants (état civil, données transmises par les tiers déclarants : entreprises, caisses de retraite, etc.) ainsi que la sécurisation de leur impression et du nom des employeurs. Alors que le bilan devait être dressé avant fin 2005, les seuls éléments connus à ce jour sont l'accueil positif des contribuables (88% estiment que le préremplissage de la déclaration est une bonne idée) et la bonne compréhension de son fonctionnement (95% ont vérifié les revenus pré-imprimés).

– une lettre aux primo déclarants (500.000 jeunes adultes) ;

– un compte fiscal accessible par Internet ;

– une simplification des pénalités.

(1) Le coût de cette expérimentation a été estimé à 2 millions d'euros en 2004, 1,8 en 2005 + 300 000 euros pour les frais de communication.

2. Une administration qui respecte les personnes et les droits

- la relance amiable sur la base de la bonne foi du contribuable ;
- le droit à la sécurité fiscale (obtention d'éléments clairs et détaillés afin d'appliquer la loi fiscale et d'accomplir son devoir fiscal) ;
- un engagement de rapidité et d'efficacité, l'administration fiscale traitant 95% des réclamations relatives à l'impôt sur le revenu et à la taxe d'habitation en moins d'un mois (qu'en est-il face à la vague d'interrogations concernant la taxe audiovisuelle adossée à la taxe d'habitation ?) ;
- le « contrôle fiscal à la demande » des entreprises sur des questions précises et non généralisées.

3. Une administration équitable

- répondant dans un délai de 30 jours pour les contribuables et les administrations ;
- la réduction des délais de contrôles (3 mois pour les petites entreprises, 9 mois pour les entreprises moyennes) ;
- le rapprochement du taux de l'intérêt de retard supporté par le contribuable et celui de l'administration ;
- l'évaluation grâce à un questionnaire rempli à l'issue d'un contrôle fiscal ;
- le comité des usagers.

Votre Rapporteur spécial avait exprimé sa surprise devant cette contractualisation ⁽¹⁾ des rapports avec les usagers. Il évoquait l'avis plutôt critique émis par la Cour des comptes sur les modalités du recouvrement et du contrôle fiscal alors que les parlementaires désiraient un programme de lutte contre la fraude. Il estimait que l'État devait garder la maîtrise de ses moyens et rester le garant du service public de l'impôt en rappelant les articles XIII et XIV de la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen et les spécificités de l'action publique ⁽²⁾.

Votre Rapporteur spécial s'est également inquiété du coût de cette « charte du contribuable ». Il lui a été répondu que les frais d'impression s'élevaient à 61.000 euros TTC. Mais cette réponse n'inclut pas d'une part les frais de communication et d'autre part se désintéresse totalement des coûts indirects induits par les obligations supplémentaires imposés aux agents (des sous-traitants

(1) *Bien qu'une charte soit octroyée.*

(2) *Rapport spécial 168 annexe 20 au projet de loi de finances 2005 de M. CARCENAC – Services financiers, Monnaies et médailles déjà cité – pages 110, 111 et 112.*

sont-ils actuellement en train de gérer une partie des milliers de réclamations qui affluent ces dernières semaines sur les avis d'imposition de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle ? Combien de relances amiables doivent-elles être envoyées à la suite de déclarations de revenus 2004 et par combien de relances téléphoniques devront elles être suivies ? Enfin cette charte n'affectera-t-elle pas les gains de productivité et ne suppose-t-elle pas au moins un maintien des effectifs ? Quel est le coût de la qualité quand il n'est d'aucun effet sur la recette ?).

2.- Le service de la communication : une nouvelle réforme interne ?

La réorganisation du service de la communication est l'une des opérations de rationalisation des structures entreprises en 2003-2004, la fonction étant très dispersée au sein de l'ensemble du ministère, et donc source d'inefficacité administrative et de « doublement » des moyens et des missions. Cette réorganisation s'est traduite par une réduction des effectifs dans le réseau local de 132 à 62 agents et une diminution des dépenses (fin de baux privés).

La direction de la communication (SIRCOM) 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.

Au niveau national, la sous direction des réseaux de communication anime les réseaux nationaux ainsi que le réseau 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 grandes directions (DGI, DGCP, etc.) 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 de chaque CRICOM est responsable de la communication interne et externe du ministère dans sa région avec l'appui des équipes (26) 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.

En 2006, les équipes de communication du ministère, SIRCOM, devraient mobiliser 159 ETPT. Lors de la réorganisation, les effectifs utiles avaient été estimés à 225 agents (163 en administration centrale et 62 pour les équipes de CRICOM)⁽¹⁾. En 2005 étaient en fonction 213 agents titulaires. On comptait 24 contractuels en 2004.

14,68 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,66 millions d'euros seraient consacrés en 2006 aux grandes campagnes de communication et aux actions récurrentes de communication. Avec prudence on peut supposer que ces crédits se maintiennent, 13,664 millions d'euros ayant voté dans le cadre de la loi de finances pour 2005. Mais il ne faut pas omettre que cette action pourrait bénéficier de 5,16 millions d'euros de fonds de concours.

Les questions de votre Rapporteur spécial relatives à ce service ont reçu une réponse de la « dernière heure ». Il avait constaté en 2004 la nature essentiellement institutionnelle de cette communication et l'image mitigée du ministère auprès de ses agents et des usagers. Les actions 2005 du SIRCOM devaient donc redresser la notoriété et l'identité du ministère autour de quatre axes :

- Bercy ensemble 15% ;
- la réforme budgétaire (LOLF) 4% ;
- la promotion des politiques publiques 37% (dont la prévention des accidents domestiques, la promotion des métiers et carrières de l'industrie, le nouveau code des marchés publics) ;
- la valorisation institutionnelle (campagne impôts sur le revenu, présentation du projet de loi de finances).

Toutefois, le dispositif d'évaluation de la fonction de communication, esquissé en 2004 se serait précisé en convergence avec les préconisations de la LOLF. Ses indicateurs cherchent à mesurer :

- l'efficacité socio-économique (améliorer l'information des publics). En 2004 le taux de notoriété des actions du Minéfi est de 51,64% contre 51,36% en

(1) On peut donc en déduire que les effectifs de l'action « promotion de l'action du ministère » ne concernent que le SIRCOM et n'inclut pas les effectifs CRICOM.

2003. Le taux de pourcentage moyen des agents qui connaissent les grands axes du processus de réforme engagé par le ministère « Bercy ensemble » est en baisse (50% en 2004 contre 53% en 2003) qui serait imputable aux changements de dénomination. Par contre la connaissance de chacun des chantiers du processus Bercy ensemble atteindrait les 46,8% en mars 2005 contre 38% en octobre 2004.

– l’efficience de la gestion. Un plan d’action visant à réduire les coûts aurait été initié fin 2004. Il vise à repérer les activités dont l’organisation doit être revue afin d’optimiser les moyens employés (les conditions de participation du ministère à certains salons et les conditions de réalisation et de diffusion des dossiers de presse).

– la qualité du service rendu du point de vue du destinataire comme du commanditaire.

Enfin, le SIRCOM souhaite changer ses méthodes de travail en développant, moyennant une action de formation, la pratique du travail en projet.

Pour 2006, 3,85 millions d’euros (AE et CP) sont demandés pour les campagnes lancées en 2005 et 2006 et s’achevant en 2006 : promotion des métiers et carrières de l’industrie, débat sur les déchets radioactifs, lutte contre la contrefaçon et le piratage numérique. Les autres crédits sont destinés à des actions récurrentes (magazines de Bercy, études et sondages de communication, organisation d’événements, supports papiers de communication, gestion des sites Internet, actions de communication au niveau régional).

Parallèlement, l’action 3.2.1.3 « Des fonctions transversales mieux assurées » de la SMR 2006-2006 dans son point 3 vise à renforcer la qualité des prestations assurées par le service de la communication en préconisant une *remise à plat* du fonctionnement interne du service (et la mise en œuvre de nouvelles pratiques) afin de mieux répondre aux souhaits des différents commanditaires de prestations de communication au sein du ministère, en supposant qu’une hausse de la demande devrait résulter d’une augmentation de la qualité de l’offre. La mise en place d’outils informatiques pour automatiser l’analyse des coûts des prestations et permettre une politique active de réduction des coûts à prestations comparables est prévue.

Cette action SMR mobiliserait 32 millions d’euros de crédits de paiement sur la période 2006-2008 dont votre Rapporteur spécial n’a, même partiellement, pas retrouvé traces dans le projet de loi de finances 2006.

Votre Rapporteur spécial s’interroge également sur le fonctionnement effectif des actions de communication régionale. Les CRICOM (Comité d’information régional d’information et de communication) sont, en effet, chargés de décliner les grandes actions nationales de communication ministérielle et de proposer des projets régionaux sous l’égide du SIRCOM. Mais quels sont leurs budgets et dans quelle mesure participent-ils au financement des actions nationales ?

3.– Réingénierie, certification, comptabilité d'analyse des coûts et audits

a) Réingénierie

Démarche visant à restructurer et améliorer les performances d'une entreprise en remettant à plat l'ensemble de ces processus, la réingénierie est une modalité étroitement liée à la notion de culture de performance

Lancé en novembre 2002, le programme de réingénierie du ministère a porté sur neuf chaînes de traitement au Minéfi en 2004 et se poursuit par onze chantiers en 2005 dont huit en engagés en juin/juillet et trois en démarrage.

- Sur les dix-sept chantiers de réingénierie engagés en 2003 et 2004, treize sont réalisés ou en cours de réalisation :

- La reconfiguration des remboursements de TVA est opérationnelle. Dès 2005, l'objectif de 80 % des remboursements en moins d'un mois doit être atteint (contre 40 % auparavant) ;

- La reconfiguration de la garantie des métaux précieux est opérationnelle. Fin 2005, 15 bureaux sur 25 auront été fermés ;

- La réorganisation du dédouanement du fret express sur la plateforme de Roissy à l'automne 2004 avec constitution d'équipes de nuit et transfert informatisé de données ;

- La reconfiguration des procédures consécutives aux catastrophes naturelles est réalisée pour l'essentiel concernant la partie relevant directement du ministère de l'Économie ;

- La reconfiguration de la gestion des successions laissées vacantes est opérationnelle avec la généralisation au 1^{er} septembre 2005 des plateformes interdépartementales (les dispositions législatives sont inscrites au projet de loi de la chancellerie sur les successions) ;

- La suppression de nombreux timbres physiques (examens, permis de chasse...) et des timbres de dimension.

- Quatre chantiers de la seconde génération (2004) nécessitent encore des expertises ou des arbitrages :

- La procédure d'autorisation des équipements commerciaux en fonction des évolutions législatives attendues dans ce domaine (proposition de loi du sénateur Fouché adoptée par le Sénat) ;

- Le rapprochement des réseaux de laboratoires de la DGGDI et de la DGCCRF : les modalités devraient être arrêtées avant la fin de l'année 2005, sur la base de recommandations des groupes de travail commun aux deux réseaux ;

– La taxe locale d'équipement et les taxes rattachées (notamment pour l'urbanisme et les espaces naturels sensibles) : une mission conjointe avec les ministères de l'Équipement et de l'Intérieur doit être engagée prochainement pour expertiser les modalités d'un changement de fait générateur (déclaration de fin de travaux plutôt que délivrance du permis de construire) à l'horizon 2008.

– Les taxes annexes sur les salaires : le premier volet (réforme de la taxe d'apprentissage) devrait faire partie de l'ordonnance de simplification fiscale en application du PLH2 attendue avant la fin de l'année 2005. Le second volet (fusion des déclarations spécifiques pour la taxe d'apprentissage et la formation professionnelle) pourrait être proposé dans le cadre du PLH 3 en 2006.

Pour l'ensemble de ces chantiers en cours, à l'issue de la phase de validation des propositions de réingénierie par les ministres, les directions concernées procèdent à la mise en œuvre des mesures de modernisation retenues. C'est au niveau des directions que s'organisent l'information et la concertation avec les organisations syndicales directionnelles.

- En 2005, onze nouveaux chantiers ont été retenus dont huit sont déjà engagés avec des conclusions attendues avant la fin de l'année :
 - Les bénéfices agricoles (DGI) ;
 - La gestion des biens saisis ou confisqués (DGI) ;
 - Le traitement des demandes des consommateurs (DGCCRF, INC) ;
 - Les secrétariats de centrale (DPMA) ;
 - La refonte du système statistique d'entreprise à l'INSEE ;
 - La francisation (DAFN) et la fiscalité des navires (DGDDI) ;
 - Les circuits d'aide à la recherche et au développement des entreprises (DGE) ;
 - La validation des services auxiliaires et la régularisation des périodes de détachement dans le calcul des droits à pensions (SP) ;
 - La cession des créances sur les personnes morales de droit public ;
 - Les procédures d'examen des décharges de responsabilité solidaire ;
 - Le recouvrement des taxes directes locales sur les propriétés en indivision.

Une équipe constituée de 24 hauts fonctionnaires des corps d'inspection et de contrôle (sur les trois premiers trimestres 2005, 19 qui seront renforcés par 6 autres réingénieurs) travaillant en binômes ou à trois, a analysé les processus, défini des 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, chaque mission mobilise l'équivalent d'un haut fonctionnaire d'inspection ou de contrôle qui est mobilisé (1 ETPT) ainsi que l'équivalent d'un ½ ETPT dans le service concerné et une quote-part du temps du secrétariat pour

chaque processus considéré. La durée moyenne d'une mission est de quatre mois, avant présentation du rapport.

Le coût de ce dispositif peut être estimé à 600.000 euros pour 2004 et 500.000 euros en 2005. Sur la période 2003 – juin 2004 un consultant extérieur avait accompagné ces travaux, pour un coût total de 210.000 euros TTC.

Pour 2006, sont inscrites dans les SMR du ministère la réingénierie de la procédure fiscale des taxes annexes ⁽¹⁾ sur les salaires (2,5 millions de déclarations spécifiques et 12 milliards d'euros collectés diversement) qui intéresse directement la Direction générale des impôts, ainsi que celle relative au traitement des demandes d'information.

b) Certification des services

La certification peut être considérée comme une maîtrise continue des processus, une évaluation en permanence de la performance afin de garantir la qualité de service dans le temps et conserver la confiance et la satisfaction d'une clientèle. Elle est distincte de la certification des comptes (régularité, sincérité, fidélité) qui, conformément à l'article 58 de la LOLF, sera assurée par la Cour des comptes.

En l'occurrence, la « clientèle » concernée par le programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local est captive, ce sont pour l'essentiel des administrés.

La SMR 2006-2008 prévoit l'extension à de nouvelles sphères des méthodes de certification de qualité de service²⁾. L'action 1.1.2.8 porte sur l'obtention de la certification ISO 9001 de l'activité édition/impression des productions éditées et envoyées par les centres de services informatiques de la Direction générale des impôts en assurant une bonne planification des tâches et une gestion des flux tendus auxquels sont souvent soumis ces services. Les indicateurs de performance pourraient être le taux de réfection et de gâches, le taux de documents sans défaut.

Si votre Rapporteur spécial adhère à la recherche d'une limitation des productions défectueuses, il s'interroge beaucoup sur l'intérêt d'une certification ISO 9001 version 2000 au sein même des services du ministère. Il se demande qui conduira cette procédure de certification et imagine mal le corps des inspecteurs des finances se consacrer à cette tâche. Le recours à des cabinets extérieurs est donc fortement probable. Et que faire d'une certification qui ne pourra en aucun cas être un critère de choix pour une « clientèle » d'administrés ? La similitude

(1) *Taxe d'apprentissage, participation des employeurs à l'effort de construction, participation des employeurs à la formation professionnelle continue.*

(2) *Les services d'exploitation maintenance (SEM) et la sous direction de l'immobilier de la DPMA sont audités chaque année au regard de la norme ISO 9001 par un organisme certificateur (Lloyd's RQA actuellement) et une enquête de satisfaction est réalisée par un institut de sondage externe auprès d'un échantillon d'agents.*

avec les entreprises du secteur concurrentiel semble poussée trop loin. Et qu'en sera-t-il une éventuelle externalisation de ces services ?

c) Coûts de gestion et taux de productivité

Les services financiers de l'État doivent être exemplaires dans l'usage qu'ils font des deniers publics, certes, mais doivent-ils se soumettre aux impératifs d'un indice de productivité. La Direction générale des impôts et la Direction générale de la comptabilité publique ont perfectionné, dans le cadre de leur contrat de performance respectif, le taux d'intervention sur les impôts qui, initié en 1997, mesure le rapport entre les coûts de gestion des administrations financières et les masses financières qu'elles sont chargées de recouvrer. Ainsi en 2004, pour recouvrer de 100 euros de recettes fiscales ces administrations ont dépensé 1,35 euro. Si ce taux est intéressant, il ne faut pas oublier qu'il peut être tributaire de la conjoncture économique (moindres recettes fiscales) et dépendre des mesures fiscales elles-mêmes. D'autres taux d'intervention (sur recettes, sur dépenses) ont été conçus.

Par ailleurs, un indice synthétique de productivité commun aux réseaux de la DGI et de la DGCP a été mis au point en 2005 dont le calcul est complexe et composite.

Si le taux d'intervention paraît contribuer à l'exercice du contrôle parlementaire de l'exécution des lois de finances dans le cadre de la LOLF ainsi que la justification des écarts, s'il y a lieu, votre Rapporteur spécial est méfiant sur l'usage de ces mesures de productivité qui reposent sur « *la rigueur de la politique salariale (c'est-à-dire l'évolution du point de la fonction publique)* » (action 2.1.10).

d) Les audits

Le récent rapport de MM. Lambert et Migaud « Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace » défend l'idée d'une phase « revue des programmes » étroitement liée au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de finances. Il préconise un audit des résultats portant à la fois sur la certification des résultats obtenus, la comparaison avec les résultats attendus, l'examen des modalités de pilotage par les résultats et l'examen de la pertinence des objectifs.

Le ministre du budget et de la réforme de l'État a annoncé en juillet 2007 la mise en place d'audits sur l'efficacité de la dépense publique, au rythme d'un audit tous les deux mois pour tous les départements ministériels.

Mais les rapporteurs de cette mission « Réussir la Lolf » ont insisté sur la nécessité :

- d'une coordination avec les travaux du Parlement ;
- d'un recul suffisant sur l'exécution des programmes ;

- de la stabilisation du périmètre des programmes ;
- de la conduite de cette revue des programmes par un Gouvernement « disposant d’une visibilité temporelle nécessaire à la mise en place de réformes structurantes ».

La circulaire du 4 octobre 2005 n° 231, quant à elle, organise la mise en place du programme d’audits de modernisation qui doivent être liés à un projet de modernisation ministérielle. Ils prendront la forme de missions conjointes associant d’une part les membres de corps de contrôle propres aux ministères concernés et d’autre part, des membres des corps de contrôle à vocation interministérielle. Des consultants extérieurs à l’administration pourront leur être adjoints.

Les deux audits annoncés pour le ministère de l’Économie, des finances et de l’industrie portent sur :

- la modernisation du paiement des amendes ;
- la déclaration d’impôt sur le revenu par Internet ;

Votre Rapporteur spécial regrette cette démultiplication des études (réingénierie, certification, audits de modernisation, audits de programme) qui conduit souvent à recourir à des consultants extérieurs chargés de l’examen de structures publiques mais imprégnés d’une culture privée.

V.– LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : DES AGENTS MOBILISÉS

Le rapport « *Réussir la LOLF* » souligne la nécessité de rénover la gestion des ressources humaines. Il précise que la mutation de la gestion des ressources humaines de l’État doit progresser dans trois directions :

- « *la construction d’outils performants visant à assurer aux responsables de programme et de BOP une connaissance précise des déterminants de la dépense salariale ;*
- *une forte déconcentration de la compétence managériale ;*
- *l’allègement des fonctions de gestion exercées directement par le niveau central des DRH. »*

L’avant PAP 2005 comportait la simulation d’une action GRH et autres politiques transversales qui a totalement disparu dans le PAP 2006. La politique de gestion des ressources humaines fait l’objet d’un paragraphe dans la présentation de l’action 01 « État-major, médiation et politiques transversales ». Elle apparaît dans l’action 05 « Prestations d’appui et de support » en tant que gestion opérationnelle des personnels d’administration centrale. Cela paraît

conforme aux préconisations citées, mais la réalité d'un BOP « gestion des ressources humaines » est plus problématique⁽¹⁾.

A.– LE PILOTAGE DES SYSTEMES D'INFORMATION DES RESSOURCES HUMAINES (SIRH) DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

La DMPA a entrepris de développer depuis janvier 2003, dans son projet SIRHIUS, un réseau propre au ministère de l'Économie, des finances et de l'Industrie de système d'information des ressources humaines (ou SIHR) permettant la convergence des SIRH directionnels.

En effet, la gestion des systèmes de gestion de RH était traditionnellement exercée par chaque grand réseau en tant que gestionnaire de ses personnels. Certaines directions avaient ainsi lancé dès 2000 des opérations de modernisation de leurs outils en se tournant vers les progiciels sur le marché, SIRH. Ces initiatives devaient être coordonnées avant d'être généralisées à l'ensemble des services du ministère. SIRHIUS est conçu comme un outil partagé doté de référentiels communs et permettant l'harmonisation des données et 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, accès au dossier individuel de l'agent. Il contribue à la maîtrise financière de l'ensemble de la démarche, en réduisant les coûts de réalisation, d'exploitation et de maintenance.

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.

Les projets de la Direction générale des impôts (AGORA)⁽²⁾, de la Direction générale de la comptabilité publique (SEQUOIA) et de la DMPA (MARSH)⁽³⁾ doivent être déployés, dans leur première version, fin 2005 pour un achèvement prévu fin 2007. Ils se développeront dans le cadre commun tout en permettant de prendre en compte les spécificités de chaque direction.

Pour les fonctions qui ne sont pas encore couvertes par ces projets, des modules communs vont être développés.

Les autres directions du ministère s'associent progressivement au projet de la DPMA (DRIRE, DGCCRF).

(1) *Le responsable de BOP ne pourra mettre en œuvre le principe de son autonomie de gestion et celui de fongibilité asymétrique que sur son équipe de collaborateurs.*

(2) *(dossier individuel de l'agent, gestion des temps et préparation des paies).*

(3) *(dossier individuel de l'agent, gestion des carrières et préparation de la paie).*

Le projet SIRHIUS est l'une des actions (4.1.4) de la Stratégie Ministérielle de Réforme 2006-2008 inscrites sur l'axe de modernisation « une nouvelle ambition sociale au bénéfice de l'ensemble des agents ».

En 2006, il est prévu « d'industrialiser » la convergence pour les versions lancées et d'accueillir dans le dispositif commun à la DPMA/DGI/DGCP les autres directions.

Porté par le programme « Conduite et pilotage des politiques économie, financière et industrielle », ce projet exige une formation importante des agents exerçant des fonctions ressources humaines et la mise en place d'actions de communication afin que le personnel du ministère perçoive l'intérêt des prestations proposées.

B.- LA POLITIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Cette politique constitue l'un de volets de la stratégie ministérielle de réforme (SMR), c'est-à-dire du mouvement de modernisation dans lequel s'est engagé le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie dont plus de 78% des effectifs ETPT sont affectés à la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ». Conduite par le secrétaire général du ministère secondé par la DPMA, en concertation avec les organisations syndicales au niveau ministériel et directionnel, cette politique s'applique à préparer l'évolution des conditions d'exercice des missions du ministère, dans le cadre de la LOLF, en prenant compte des perspectives démographiques (départs massifs à la retraite sur une longue période).

En 2006, doivent être définis et mis en œuvre les plans d'actions « ressources humaines » articulés autour des axes suivants :

1.- La gestion prévisionnelle des emplois et des métiers

Elle repose sur une analyse prospective des conséquences qualitatives et quantitatives de l'évolution des métiers dans les directions gestionnaires. Il s'agit de repérer les compétences dont aura besoin le ministère et chacune des directions dans les prochaines années et de définir les leviers d'action qui permettront de répondre à ces nouveaux besoins. Elle s'inscrit dans la perspective de réduction des effectifs que permettront les gains de productivité obtenus, notamment, par la modernisation des procédures et par l'évolution des structures à la suite d'action de réingénierie ainsi que par la révolution de la e-administration.

Elle dispose des leviers suivants :

– une politique de promotion interne plus attentive à la reconnaissance des compétences des agents motivés et volontaires afin qu'ils puissent avoir la possibilité de réaliser leurs ambitions professionnelles.

– une professionnalisation des concours plus axés sur les compétences professionnelles qu’un savoir théorique en valorisant les épreuves de cas pratiques et les mises en situation.

– une politique de formation dont les orientations visent à développer l’interdirectionnalité, la mutualisation, l’échange et l’ouverture du dispositif de formation (synergies de formations entre les différentes écoles, rénovation du cycle de formation initiale des jeunes cadres, développement de la e-formation, etc.). Un concours commun des agents de catégorie C sera organisé en 2006, dans un quadruple but : simplifier le concours, en réduire les frais, renforcer l’attractivité du ministère, favoriser le sentiment d’appartenance. Un nouvel audit portant sur le dispositif de formation initiale et continue du ministère a été commandé pour la fin de l’année à l’Inspection générale des Finances et au service de Contrôle général économique et financier (IGF/CGEFI)

– la possibilité d’une mobilité inter directionnelle des agents de catégorie C sur une base volontariste grâce à un dispositif ministériel de publicité des emplois vacants (en cours de présentation aux organisations syndicales).

2.- L’impact de la LOLF

a) les incidences de la LOLF

Dès 2006, la gestion des ressources humaines va s’opérer dans le cadre de plafonds d’emplois intégrant toutes catégories de personnel (auxiliaires, contractuels, intérimaires, etc.) confondues, normalement, au niveau des responsables de programme ou de BOP qui pourront, dans le cadre de la fongibilité asymétrique ajuster leurs moyens à leurs objectifs, ce qui suppose une forte déconcentration de la compétence managériale.

Des tableaux de bord pour les responsables doivent être mis en place afin de permettre le respect du plafond d’emplois et l’exercice, éventuellement, de la fongibilité asymétrique.

Des chartes de gestion doivent conclues entre les différents acteurs, les directions de ressources humaines se positionnant comme prestataires de service et comme régulateur en veillant à l’égalité de traitement. Des délégations de gestion sont envisagées pour garantir l’unité de gestion dans un même corps.

Certains syndicats, souhaitent, quant à eux, l’évolution des instances de dialogue social.

b) Bilan des expérimentations 2004

La Direction générale des impôts (10 directions de services fiscaux), la Direction générale de la comptabilité publique (15 trésoreries générales) et quelques directions de la Direction générale des douanes et des droits indirects ont participé à des expérimentations LOLF de globalisation des crédits de personnel et

de fonctionnement en 2004. Les expérimentateurs du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie ont constaté que la gestion des personnels restait encore assez largement centralisée¹⁾.

Deux leviers spécifiques, la reconnaissance du mérite et la reconnaissance des efforts collectifs, doivent être commentés avec attention.

3.– La reconnaissance du mérite

Les méthodes du privé inspirent désormais la gestion du personnel, dénonçait votre Rapporteur spécial l'année précédente. Alors qu'il existe des récompenses au mérite, la rémunération au mérite, au détriment du traitement - paiement d'une tâche exécutée - devient un instrument de gestion des ressources humaines de la Fonction publique.

Elle exige de l'agent une activité toujours plus performante et éternellement perfectible, ce qui revient à éradiquer le plus possible les facteurs humains de désordre.

a) L'évaluation individuelle annuelle

Le préalable de la culture de résultat, de la performance est la mise en place d'un dispositif d'évaluation des cadres dirigeants et de reconnaissance de leurs résultats. Il en va de même pour les autres catégories de personnel.

– Pour les cadres dirigeants :

Après une expérimentation appliquée à huit directeurs généraux en 2004, la mise en place de cette procédure a été confirmée pour les cadres dirigeants d'administration centrale et les responsables des services déconcentrés⁽²⁾ introduisant une modulation individuelle, d'une amplitude maximale de 20% du total des primes de ces hauts fonctionnaires auxquels peuvent être aisément fixés des objectifs individuels dont la satisfaction conditionnera le montant indemnitaire.

Les questions de votre Rapporteur spécial au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, relatives à sujet n'ont pas été satisfaites, quant à elles.

C'est donc par l'annexe de présentation de la Stratégie Ministérielle de réforme que votre Rapporteur spécial apprend que la mission du nouveau poste (créé en 2005) de délégué à l'encadrement supérieur est de généraliser en 2006 la rémunération à la performance de l'ensemble des cadres supérieurs et dirigeants de l'administration centrale. En 2007 le dispositif doit être étendu aux cadres supérieurs, pour concerner 570 ETPT (!) (20 directeurs, 150 cadres dirigeants et 400 administrateurs civils).

(1) *Expérimentations 2004 – Bilan et premiers enseignements – Avril 2005.*

(2) *La provision ministérielle s'élevait à 1.516.729 euros pour 2005.*

Le montant des crédits réservés à la part de rémunération au mérite pour 2006 n'est pas indiqué dans le PAP de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » (Ce sont peut-être des crédits évaluatifs).

– Pour les agents

⁽¹⁾ « ..., selon la brochure « Bercy ensemble », 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. ».

Ce nouveau rapport est également marqué par un défaut de précisions sur ce sujet. Toutefois, en 2004 a été mis en œuvre le nouveau dispositif d'évaluation/notation des fonctionnaires sur la base d'un décret du 29 avril 2002, d'un arrêté et d'une circulaire.

b) La prime d'intéressement collectif aux performances atteintes

Dans le cadre du Contrat de performance 2004 de la Direction générale des impôts, et à la suite d'un audit mené par l'Inspection générale des finances, un intéressement de 5,8 millions d'euros a été mis à la disposition des services de la DGI début 2005 au titre de l'année 2004 ⁽²⁾. Les modalités de répartition intègrent une part fixe, représentative de la participation de chaque structure de la Direction générale des impôts aux résultats, et une part variable en fonction de chaque

(1) Ce développement est un extrait du rapport « Services financiers, Monnaies et Médailles » de Novembre 2004 déjà cité.

(2) Ces crédits ont été ouverts par le projet de loi de finances rectificatives pour 2005.

direction. La Direction générale de la comptabilité publique, ayant satisfait le seuil maximal du dispositif d'intéressement sur objectifs définis, devait bénéficier en 2005, au titre de 2004, d'une enveloppe supplémentaire de 8 millions d'euros de crédits de fonctionnement. Au cours du Comité technique mixte paritaire ministériel du 7 juillet 2005, le ministre a précisé les fondements du dispositif d'intéressement de l'ensemble des personnels du ministère aux résultats des directions. Une prime égale pour tous les cadres et les agents sera versée quand un nombre minimum d'objectifs, certifié par l'Inspection Générale des Finances sera atteint. Chaque direction doit élaborer des indicateurs couvrant l'ensemble de ses activités et comportant des engagements de service de qualité.

L'annexe de présentation de la Stratégie Ministérielle de réforme (4.1.2) précise que le montant *maximal* de la prime d'intéressement versée en 2006 sera de 150 euros ⁽¹⁾ par agent et que le dispositif pourra s'appliquer dès 2006 au titre des résultats de 2005 pour les directions à réseaux qui s'appuie sur un dispositif de performance solide, ce qui est le cas pour les directions impliquées dans la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ». La DGCP semble avoir adopté une approche collective alors que la DGI distinguerait les agents participant à la mise en place de l'IFU (Interlocuteur fiscal unique).

En termes d'ETPT (54.275), pour la Direction générale de la comptabilité publique au titre de 2005, le montant de cette prime pourrait représenter une somme de plus de huit millions d'euros. Pour 2006, comment ces primes seront-elles financées : à partir d'une marge dégagée sur la gestion du plafond d'autorisations d'emplois ? La provision inscrite dans les mesures catégorielles sera-t-elle suffisante si toutes les directions satisfont à ces critères ?

4.- Un climat social en détérioration

Lors de la rencontre du 19 avril avec les organisations syndicales, le ministre a fait part de sa volonté de mettre sur un pied d'égalité orientations de modernisation et orientations sociales, jugeant ces deux ambitions indissociables⁽²⁾.

Malgré cette recherche affichée de la concertation et du dialogue, les syndicats du ministère, et en particulier, le Syndicat national unifié des impôts (SNUI), réclament « un moratoire sur les réformes structurelles de ministère »⁽³⁾.

En mars 2005, un certain nombre d'indices de satisfaction du personnel s'étaient dégradés, en particulier ceux relatifs au taux d'adhésion au changement et à la modernisation ainsi qu'à la situation personnelle des agents. 47% des agents considéraient que le rythme du changement était trop rapide. 62% estimaient que

(1) Le précédent ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie avait proposé une prime de 400 euros pour les agents méritants. Celle-ci s'est révélée impossible à mettre en place.

(2) Communiqué de presse du 22 avril 2005 du cabinet de M. Thierry Breton.

(3) A distinguer de l'attitude générale positive des organisations syndicales vis-à-vis des réformes induites par la LOLF (Rapport au Gouvernement – Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace déjà cité).

leur situation personnelle allait se dégrader⁽¹⁾. Les organisations syndicales invitent à un mouvement d'opposition/obstruction contre le nouveau dispositif de notation-évaluation des agents.

A contrario, les agents qui ont participé directement aux expérimentations considèrent à 62% que le travail devient plus intéressant, et ceux qui n'y ont pas participé directement sont 53% à partager cette opinion.

La recherche de gains de productivité de l'ordre de 2% pour 2006, les engorgements suscités par le succès des déclarations de l'impôt sur le revenu par Internet, les obligations introduites par la Charte du contribuable (accueil, traitement des réclamations, relance amiable, etc.), et enfin la récente cacophonie dans la collecte de la redevance audiovisuelle désormais couplée à la taxe d'habitation « conduisent les centres des impôts au bord de l'implosion »⁽²⁾.

(1) 66% des agents de la DGI et 63% de la DGCP.

(2) Cf. : *Le Figaro Économie* du 17 octobre, *Aujourd'hui* du 23 octobre, *Les Échos* du 25 octobre 2005.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 10 novembre 2005, la Commission a examiné les crédits de la mission « *Gestion et contrôle des finances publiques* ».

Votre **Rapporteur spécial**, a rappelé que la mission « *Gestion et contrôle des finances publiques* » est issue des anciens services financiers. Elle représente 78 % des équivalents temps plein travaillés (ETPT) du ministère de l'Économie et mobilise 8,8 milliards d'euros de crédits. Elle regroupe la direction générale des impôts (DGI), le réseau de la direction générale de la comptabilité publique et une partie de la direction générale des douanes et des droits indirects.

Le programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » représente plus de 90% de l'enveloppe et près de 97% des personnels. Bien plus modeste, le programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » recouvre les missions traditionnelles du ministère.

Il est un peu difficile de se retrouver dans la ventilation des 136.754 ETPT. On constate toutefois qu'entre 2003 et 2005, le ministère a perdu 5.676 emplois et qu'une nouvelle diminution est prévue en 2006, qui porte essentiellement, comme à l'accoutumée, sur les emplois de catégorie C.

Ce programme comporte neuf actions réparties en trois pôles. Le premier pôle a trait aux usagers ou « clients », terme qui prend le pas sur celui, pourtant plus civique, de « contribuables ». Il regroupe la fiscalité des grandes entreprises, des PME, des particuliers, des marchandises des moyens de transport. Le deuxième pôle concerne la gestion financière de l'État hors fiscalité, la gestion des pensions, la gestion financière du secteur public, la gestion des fonds déposés. Le troisième comporte tout ce qui est relatif au soutien de l'activité du ministère. On trouve dans ce dernier pôle le système d'information « Copernic », qui mobilisera 911 millions d'euros d'investissements sur neuf ans. Le programme « Hélios », doté de 130 millions d'euros, et dont la Cour des Comptes a fait un thème de contrôle, est davantage tourné vers la comptabilité publique. Il semble qu'il y ait un ralentissement de la mise en œuvre d'Helios, qui concerne néanmoins 110.000 collectivités locales et établissements publics locaux.

S'agissant de « Copernic », les interlocuteurs du Rapporteur spécial ont affirmé que tout se passait pour le mieux, mais on a pu constater au printemps 2005 que le portail n'avait pu absorber 3,6 millions de télédéclarations de revenus. L'objectif du Gouvernement étant de parvenir à 6 millions, voire à 10 millions de télédéclarations, il y a lieu de nourrir quelque inquiétude. Sachant qu'un agent met en moyenne six minutes à saisir une déclaration, on peut aussi s'interroger, dans ce cadre, sur le bien-fondé de la réfaction d'impôt de 20 euros, pour laquelle l'augmentation du nombre de télédéclarants devrait amener à porter l'enveloppe globale de 65 à 105 millions d'euros. L'économie ne semble en effet

guère assurée, ainsi que l'ont d'ailleurs reconnu le directeur général des impôts et le secrétaire général du ministère.

Le programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle », piloté par la Direction du personnel, de la modernisation et des achats, la Direction des Affaires juridiques et la Direction de la communication, est relativement modeste, avec 720 millions d'euros et 5.213 ETPT. L'enveloppe de 10,53 millions d'euros à disposition du secrétaire général du ministère pour financer des « actions innovantes contribuant à la modernisation du ministère » permet des investissements d'ordre immobilier, le financement des différents schémas directeurs techniques, la poursuite d'un programme lié à la gestion du patrimoine immobilier ancien et des dépenses liées à la modularité du site de Bercy.

La Direction générale de la comptabilité publique s'est vue affecter les emplois en fonction des différentes missions. Avec le rattachement de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation, 942 des 964 agents ont été reclassés. On peut s'interroger sur la façon dont seront traités les contentieux. Le Rapporteur spécial n'a réussi ni à en connaître le nombre ni à savoir si l'objectif de recettes serait atteint. Dans le seul 15^e arrondissement de Paris, il y a chaque semaine 400 réclamations au titre de la redevance. La refonte de l'implantation des trésoreries se poursuit. Les choses se passent plus ou moins bien selon les départements, et cela n'a pas été sans influence sur le mouvement de protestation en faveur du maintien des services publics en milieu rural. Aucune précision n'est apportée quant au nombre de fermetures envisagé en 2006. S'agissant de la Direction générale des impôts, le bilan de la Direction des grandes entreprises semble positif puisqu'elle recouvre de fortes sommes avec un faible nombre d'agents. Les choses doivent toutefois être améliorées en matière de contrôle fiscal, en particulier pour la TVA intracommunautaire, et de lutte contre l'économie souterraine.

Il convient de déplorer le retard des réponses au questionnaire budgétaire, avec moins de 30% de retours le 10 octobre. On constate en outre des contradictions sur les réductions d'emplois entre le projet annuel de performance de la mission et les documents de présentation du projet de loi de finances. Ainsi, on annonce une réduction de 2.077 ETPT pour le programme « Gestion financière et fiscale de l'État et du secteur public local », alors que le projet annuel de performance correspondant chiffre la suppression à 1.950 ETPT.

La présentation du projet annuel de performance est décevante. On peut aussi s'interroger sur le lien entre celui-ci et les contrats de performance qui vont être signés pour 2006-2008. L'examen des indicateurs est frustrant, mais il ne sera pas possible d'aller plus loin, puisque les contrats ne sont pas encore conclus. Le secrétaire général du ministère a indiqué que le contrat de performance 2006 serait égal au projet de performance présenté.

Enfin, la comparaison des enquêtes annuelles auprès des personnels montre une dégradation du climat social. Ils semblent adhérer de moins en moins au processus de réformes engagées par le ministère. Depuis 2004, le rythme des changements dans les directions est considéré comme trop rapide par 47% des agents concernés, et 62% des agents jugent que leur situation personnelle au sein du ministère s'est plutôt dégradée.

M. Jean-Pierre Gorges a considéré qu'on n'allait pas aussi loin dans la réduction des effectifs que le permettraient les apports de l'informatique, qui conduit logiquement à supprimer principalement des emplois de catégorie C. Pour l'instant les gains de productivité ne sont pas à la hauteur. En particulier, le passage à 3,8 millions de télédéclarations n'a pas entraîné une économie équivalente. Il convient que l'objectif de 10 millions de télédéclarants ait des effets beaucoup plus importants sur les effectifs, surtout si l'on y associe un développement du télépaiement. On comprend que l'indice de satisfaction du personnel ne soit pas bon, car il s'agit d'un changement complet de processus. Ce phénomène devrait d'ailleurs conduire à ne plus construire les budgets sur la base des années précédentes mais à repartir sur une base zéro, ce qui permettrait des économies plus importantes. L'apport de l'outil informatique, de la dématérialisation et de la suppression des doubles emplois en matière de contrôle peut être plus important pour la comptabilité publique. Tant qu'on ne commencera pas par afficher les économies, on n'incitera pas à mettre en place les solutions adaptées.

Votre **Rapporteur spécial** a répondu que, dans la mesure où une déclaration est traitée en six minutes, le développement de la télédéclaration ne représente guère qu'une économie potentielle de 200 agents. Il a ensuite constaté qu'on demandait des efforts surtout aux agents de catégorie C, qui étaient les premiers touchés par les réductions d'effectifs, mais jamais aux agents de catégorie A. Ainsi, la réforme de la direction de la communication il y a deux ans a consisté en une suppression de tous les points de services dans les régions, tandis qu'on maintenait la direction au niveau du ministère.

Après que votre **Rapporteur spécial** a préconisé leur rejet en raison du manque de lisibilité et des difficultés qu'il a soulignées, la Commission a *adopté* les crédits de la mission « *Gestion et contrôle des finances publiques* » et vous demande de les adopter.

*

* *

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⁽¹⁾. 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, mais également, par suite de transfert d'atelier, d'une partie de la frappe des médailles.

– 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 des opérations courantes du budget annexe devrait s'élever en 2006 à **92,504 millions d'euros**, en diminution par rapport à celui voté l'an dernier de 5,43%. Il est proposé l'inscription **d'une subvention d'équilibre de 1,3 million d'euros** (contre 2,7 millions pour 2005).

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^{er} 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'État 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 en effet une activité industrielle régaliennne pour le compte de l'État. En contrepartie, l'activité de frappe des euros courants fait l'objet 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.

(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.*

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'État, dans lequel le budget annexe des Monnaies et médailles constitue une mission (hors budget général de l'État).

Toutefois, le statut de budget annexe des Monnaies et médailles semble être de nouveau incertain et discuté par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la Cour des Comptes et l'administration des Monnaies et Médailles.

Le montant des recettes de l'activité commerciale a représenté plus de la moitié du chiffre d'affaires de cette structure (64,9%) en 2004 ce qui soulève la question de l'adéquation du statut des Monnaies et médailles à la définition des budgets annexes de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 cité plus haut.

Car pour parer à l'impact de la mise en circulation de l'euro, la direction des Monnaies et médailles s'est tournée depuis 2003 vers le marché pour diversifier ses sources de recettes, couvrir ses charges et réduire son point mort moyennant d'importants efforts de réorganisation, de polyvalence, de recherche de qualité, d'adaptation et de renouveau marketing mobilisant l'ensemble du personnel et des moyens de production. Cette démarche entrepreneuriale se trouve faire écho au mouvement piloté par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de réforme et de modernisation de l'État.

Trois hypothèses ont, semble-t-il, été étudiées avec des faveurs plus ou moins marquées selon les parties prenantes : faire des Monnaies et médailles un compte de commerce, lui donner le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) ou, enfin, créer une société anonyme (SA).

Néanmoins, l'actualité de cette interrogation, dont votre Rapporteur spécial n'a pas été saisi, ne peut constituer une raison valable et suffisante pour justifier le très faible de taux de réponse aux questionnaires parlementaires (14% à la date limite pour l'Assemblée nationale) et 8 réponses pour 31 questions lors de la rédaction de ce rapport.

I.- EXÉCUTION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS

A.- L'EXÉCUTION DES BUDGETS DE 2004 ET 2005

1.- L'exécution du budget annexe en 2004

Malgré la conjonction de l'exécution du programme de fabrication de monnaies françaises prévu avec le Trésor Public, des efforts déployés dans le secteur concurrentiel et de la poursuite des efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement, les produits nets constatés en 2004 sont inférieurs de 20% à l'évaluation initiale et génèrent un déficit d'exploitation de 1,65 million d'euros financé par un prélèvement sur le fonds de roulement et non par une subvention d'équilibre.

a) Les recettes

Les recettes totales, déduction faite de la production stockée, des reprises sur amortissements et provisions d'euros, s'établissent à 68 millions d'euros, contre 71,4 millions en 2003 ce qui correspond à une diminution de 4,8%.

Mais l'écart entre les produits nets évalués pour 2004 et les produits nets réalisés est de plus de 20% et est à attribuer aux activités commerciales.

Si le programme de frappe a été réalisé en totalité et le montant prévu des cessions de monnaies courantes au Trésor a été satisfait (21,7 millions d'euros), plus de 2 millions d'euros de *non recettes* sont imputables au très faible niveau atteint par les recettes du prix de cession au Trésor des monnaies de collection (30% de la prévision). La procédure propre à la vente des monnaies fait que ce premier chiffre est corrélativement suivi d'un second mauvais résultat. Le chiffre d'affaires auprès des collectionneurs pour les monnaies françaises accuse une faiblesse proportionnelle de plus de 18,7 millions d'euros⁽¹⁾ par rapport aux prévisions. Des résultats supérieurs aux prévisions sur les ventes de monnaies courantes étrangères et sur les prestations de service (musée) ont légèrement atténué les effets de la faiblesse du marché.

Malgré quelques postes encourageants, comme les fabrications de monnaies étrangères et, à une moindre échelle, les prestations de service, l'écart entre l'évaluation des produits nets pour 2004 et la réalisation est de plus de 21 millions d'euros soit 25%. Ces résultats sont à l'origine de la prudence dont témoigne le tableau prévisionnel des recettes des Monnaies et médailles pour 2006.

(1) En raison du dégonflement de la bulle spéculative de 2003 (voir *infra*) tandis que la vente de monnaies de collection étrangère, de beaucoup plus faible ampleur satisfait aux prévisions de recettes à hauteur de 92%.

b) Les dépenses

Le total des dépenses de la section de fonctionnement s'établit, hors variations des stocks et hors provisions à 74,77 millions d'euros (95,5 millions d'euros en 2003, soit - 21.7%).

Les achats se sont élevés à 15,48 millions d'euros contre 36,9 millions d'euros en 2003.

Cette forte diminution résulte de la conjonction de fortes baisses sur tous les comptes d'achats y compris sur les petites fournitures et les fluides. Les achats de matières premières, qui constituent le poste principal ont chuté de plus de 64,89% pour se clôturer à 10,3 millions d'euros. Aucun achat d'or, d'argent n'a été enregistré en 2004 alors que ces métaux précieux ont été acquis pour un montant de 18,5 millions en 2003.

Cette limitation des achats est, en comptabilité, contrebalancée par le volume de la variation des stocks de production (essentiellement sur les encours de production) pour 3,7 millions d'euros par suite de prélèvements sur les réserves de flans de Pessac, témoignage de la volonté de gérer les stocks en flux tendus.

Le poste des achats de flans enregistre toutefois une légère croissance (7,9 millions, +15,90%) sans commune mesure avec les exercices 2001 et 2002. Enfin les achats de métaux communs se maintiennent avec peine (1,46 million d'euros, -6,49%).

Le report de crédits de 4,3 millions d'euros sur le poste « achats » n'a été d'aucun usage. Ce type de report, à l'origine conçu pour faire face à des commandes de monnaies étrangères à satisfaire rapidement, n'a plus d'objet dans le cadre d'une gestion en flux tendus et n'a pas été reconduit pour 2005. Par ailleurs, les crédits initiaux (25,5 millions) enregistrent une non consommation d'environ 10 millions d'euros.

S'agissant des autres charges externes, la Direction des Monnaies et Médailles maintient à un niveau élevé ses efforts de maîtrise de la dépense qui s'établit en 2004 à 4,48 millions d'euros (- 14,81%). Seuls les postes « primes d'assurance », « études et recherches »⁽¹⁾ connaissent en absolu une hausse supérieure à 160% mais leurs poids est mineur dans l'ensemble des charges externes.

Par ailleurs, la direction des Monnaies et médailles maintient ses efforts de réduction des charges externes en internalisant de nombreux travaux d'entretien et de réparation et de communication, après avoir augmenté ses capacités de stockage pour limiter les coûts de location d'entrepôts. Les frais de transport, liés

(1) Le poste « études et recherches » 2004 aurait supporté les frais d'études relatives à l'évolution du statut des Monnaies et médailles.

au dynamisme de l'activité commerciale, enregistrent en 2004 une diminution conjoncturelle.

En matière de dépenses de personnel (chapitres 64.01 à 64.06), la Direction des Monnaies et Médailles poursuit le recours à un certain nombre de leviers sur la masse salariale mis en place les années précédentes 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 Minefi a été poursuivie et a concerné 19 agents entre fin 2003 et aujourd'hui ⁽¹⁾ ;
- 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 2004, un déficit de 1,65 million d'euros. Le résultat 2004 n'est plus disponible par établissement mais selon la répartition des activités des Monnaies et Médailles par programme :

- Activités régaliennes : – 4,6 millions d'euros
- Activités commerciales : 2,99 millions d'euros.

Les résultats des activités régaliennes sont fortement tributaires du programme de frappe annuel. Ils supportent également des charges patrimoniales (l'entretien et le fonctionnement d'un musée) et celles relatives aux prestations monétaires qui comprennent la lutte contre la contrefaçon.

(1) Pour 2006 47 agents du Minefi seraient mis à la disposition des Monnaies et médailles. Ils ne sont pas comptabilisés dans les ETPT.

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 2004 (en euros)	Montants nets 2003
60.03	Variation des stocks	Variations des stocks	700.481,00	- 5.004.69,00
71.00	Production stockée	Augmentation des stocks	7.126.052,00	11.401.224,00
83.00	Augmentation des stocks constatée en fin de gestion	Amortissements et provisions	8.120.108,98,	10.689.865,21
93.00	Diminution des stocks constatée en fin de gestion	Reprise sur provisions	5.667.095,10	6.196.960,01
68.00	Amortissements et provisions	Moins values sur les cessions d'immobilisations	28.078,01	108.501,41
78.00	Reprise sur amortissements et provisions	Excédent d'exploitation	1.649.792,56	85.412,12
67.00	Charges exceptionnelles (moins-value de cessions)		23.291.607,65	23.477.693,75
69.00	Excédent d'exploitation			

Les annulations de crédits ont concerné les dépenses de personnel (2,5 millions d'euros), les achats (14,39 millions d'euros), les autres charges externes pour 2,3 millions d'euros. Au total celles-ci s'élèvent à plus de 20 millions d'euros.

Il est précisé que l'exercice 2004 constitue une « année amorphe » d'expérimentation de la mesure la plus réaliste possible des charges de personnel, une marge d'erreur ayant été inscrite préventivement. En exécution, il enregistre des départs à la retraite non prévus et qui ne seraient pas toujours faciles à anticiper⁽¹⁾. Les dépenses de personnel 2004, dotées de initialement 43,3 millions d'euros, se sont finalement élevées à 40,77 millions d'euros.

Les crédits d'investissement reportés au titre du chapitre 82-00 « Acquisitions d'immobilisations » s'élèvent à 3,2 millions d'euros. Les crédits initiaux de 2,4 millions d'euros ont été complétés par des reports 2003 de 5,69 millions qui ont eux-mêmes, à hauteur de 4,8 millions, été reportés sur le budget 2005. Ces crédits sont indispensables à la reprise d'une politique d'investissement notamment en équipements industriels mais la complexité des procédures de marché public n'est sans doute pas la seule explication de cette modestie.

(1) Les agents des Monnaies et médailles ont la possibilité de prendre leur retraite entre l'âge de 60 et 65 ans.

Bien qu'aucune information explicite n'ait pu être obtenue sur les investissements réalisés en crédits de paiement en 2004, votre Rapporteur spécial a pu établir que :

– les immobilisations incorporelles se montent à environ 750 K€ : outre des brevets et licences, elles ont financé les acquisitions de logiciel dont « comptabilité analytique et contrôle de gestion » (2051 et 2052) ;

– les immobilisations corporelles s'élèvent à environ 2,4 millions d'euros dont :

– 1.300 K€ relatifs aux constructions, agencements de locaux (notamment travaux pour le transfert vers Pessac de frappes de monnaies de collection : 1.300 K€) (2131) ;

– 300 K€ pour des installations techniques (réaménagement spécial de la logistique Paris avec mise en sécurité de l'espace expédition, réaménagement de la boutique de la rue Guénégaud, matériel industriel spécifique, travaux électriques et de mise en sécurité) (2135) ;

– 300 K€ pour l'acquisition de matériels et outillages (encartoucheuses, table de conditionnement, équipements liés à l'aménagement spécial de la logistique) (215) ;

– 400 K€ d'équipements informatiques et serveurs (21832) ;

– les immobilisations financières sont négligeables.

Quelques projets d'immobilisations corporelles semblent avoir été reportés pour des raisons tenant aux marchés publics (fraiseuse à commande numérique, équipements informatiques).

Les amortissements et provisions se sont clôturés à 8,1 millions d'euros (5,1 millions étaient votés pour les amortissements seuls). Les reprises sur provisions se sont élevées à 5 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial ne dispose d'aucune précision sur ces montants.

2.– Les premiers résultats de 2005

La loi de finances pour 2005 a arrêté le budget net des Monnaies et médailles à 98 millions d'euros (contre 86 en 2004) *inclus* une subvention de 2,7 millions d'euros.

Au 30 juin 2005, la situation des dépenses engagées sur le poste « achat », importantes au regard des recettes et du niveau atteint en 2004 à la même période, traduit une certaine expectative confiante de la direction des Monnaies et

médailles qui a procédé à des achats de flans pour les monnaies courantes françaises et étrangères.

La rigueur dans la maîtrise des autres dépenses de fonctionnement en limite les engagements financiers. Seul, bien que très relatif, le compte « autres charges de gestion courante », qui supporte les frais d'expédition, atteint un niveau supérieur à celui de 2003 (300.000 euros). Il reflète le taux d'activité sur le commerce des monnaies étrangères mais n'étant engagé que pour 1/3 des prévisions il révèle également la faiblesse de la commercialisation des autres produits.

Des marges significatives sont annoncées sur les charges de personnel notamment sur les salaires et les primes en raison de la recherche de la suppression des heures supplémentaires et des travaux en équipe, enfin de quelques événements imprévisibles (décès, démissions).

En matière d'investissement, si les engagements au 30 juin sont inférieurs à ceux inscrits en juin 2004 (1,4 million d'euros contre 2,11 millions d'euros) les dépenses liquidées s'élèvent à plus de 1,9 million d'euros. Deux presses destinées à la fabrication des monnaies de collection et une presse pour la fabrication des monnaies courantes sont en cours d'acquisition afin de réduire les coûts de revient. Elles devraient contribuer à la consommation des crédits de paiement reportés d'année en année (4,9 millions d'euros).

S'agissant des recettes, les résultats au 30 juin 2005 s'élèvent à 33,90 millions d'euros (contre 38,09 à la même période en 2004) et sont contrastés. Pour les monnaies courantes étrangères, le chiffre d'affaires est très satisfaisant, les rentrées des monnaies courantes françaises sont « paresseuses » alors que celles des monnaies de collection françaises et étrangères sont stables. Par contre, un net recul est perceptible dans le secteur des médailles, ce qui ne préjuge pas du résultat final car l'essentiel de l'activité dans ce secteur s'enregistre en fin d'année.

Le budget 2005 voté a prévu le recours à une subvention d'équilibre de 2,7 millions d'euros. Mais un gel de crédits a été inscrit en début d'année qui limite le disponible sur le compte subvention d'exploitation à 2.236.179 euros. La maîtrise des dépenses liée aux performances du secteur des monnaies étrangères devrait permettre de se rapprocher, voire peut-être, d'atteindre des résultats d'exploitation proches de l'équilibre, bien qu'en deçà des prévisions.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner les efforts que continuent à accomplir la Direction et les personnels des Monnaies et médailles pour s'adapter aux exigences de maîtrise des coûts, de qualité et de productivité.

II.- LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE DES MONNAIES ET MEDAILLES POUR 2006 PREVOIT UN NOUVEAU RECOURS A UNE SUBVENTION

Le montant brut des opérations courantes du budget annexe devrait s'élever en 2006 à **92,504 millions d'euros**, en diminution par rapport à celui voté l'an dernier de 5,43%. Il est proposé l'inscription **d'une subvention d'équilibre de 1,3 million d'euros** (contre 2,7 millions pour 2005). La poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses est donc induite.

Un contrôleur de gestion senior a été recruté début 2004, dotant ainsi la direction des Monnaies et Médailles d'un outil de comptabilité analytique qui paraît aux yeux de votre Rapporteur spécial performant au regard de la précision relative des dépenses prévisionnelles inscrites dans le projet annuel de performance de cette mission. Cependant, il est permis de regretter que, toutes choses étant égales par ailleurs, les estimations de recettes n'aient pas été plus détaillées ou justifiées.

Ces données auraient été d'autant plus intéressantes, que tout en tenant compte des contraintes ou des aléas propres à chaque nature d'activité, elles auraient permis une approche sensible de ce budget annexe. Ces prévisions constituent un des éléments importants de la réflexion sur l'avenir juridique des Monnaies et médailles.

En effet, cette mission d'un genre particulier est déclinée en deux programmes articulés par la distinction : activités régaliennes et activités commerciales de nature disparate, la seconde pouvant limiter le déficit de la première dans un mouvement d'ensemble de rationalité et de recherche de « performance économique ». La stratégie ministérielle de réforme (SMR 2006-2008) du ministère de l'économie et des finances et de l'industrie attribue explicitement aux Monnaies et médailles l'objectif de « *se tourner vers le marché pour couvrir ses charges et dégager une rentabilité* ».

Cette institution est pleinement engagée dans le mouvement de réforme de l'État, qui s'articule autour de la recherche de la « modernisation » dans le cadre de l'axe : « une gestion plus efficiente pour mieux répondre aux missions du ministère ».

Pour un chiffre d'affaires estimé globalement à 79,7 millions d'euros pour 2006, la répartition suivante a pu être établie :

Rubriques ventes de produits	Budget réalisé pour 2004 pour mémoire		Projet de budget 2006	
			Activités régaliennes	Activités commerciales
Produit de fabrication des monnaies françaises (cession au Trésor) dont :				
– monnaies courantes	21,70		32,7	
– monnaies de collection	0,90			
Produit des pièces destinées au TOM	1,62		0,8	
Produit fabrication de pièces étrangères	10,40			10,5
Vente de médailles, décoration, fontes, etc.	17,40			17
Poinçons et instruments de marque	0,35			
Ventes de monnaies de collection françaises et étrangères	13,28			13
Prestations de service (musée, etc.)	1,43		0,85	
Ventes de marchandises	0,9			
Sous total			34,35	40,5
Divers	0,75		4,85	
Total	68,73		79,7	
Dont : Activités régaliennes Activités commerciales (réponse au questionnaire)	25.7	42.7		

Globalement les recettes commerciales pour 2006 sont estimées par les Monnaies et médailles à environ 43 millions d'euros, voire légèrement supérieures à celles de 2004. Quant aux recettes régaliennes, elles sont estimées à hauteur de 39 millions d'euros. Malgré l'amélioration sensible de ces résultats et la traque drastique de toute dépense inutile, les Monnaies et Médailles prévoient une subvention d'équilibre de 1,3 million d'euros.

A.– ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX PROPRES À LA MISSION

1.– Les ressources humaines

Votre Rapporteur spécial déplore que les questions relatives à la gestion du personnel des établissements parisien et de Pessac n'aient reçu aucune réponse. La nouvelle loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 invite certes à raisonner en ETPT (équivalents temps plein travaillés) en laissant plus d'autonomie et de responsabilité aux acteurs mais il aurait été intéressant, en ce

qui concerne la mission examinée, de maintenir la distinction entre le personnel percevant un traitement et celui touchant un salaire (ouvriers d'État).

Il sera donc indispensable que, dans les documents annexés à la loi de règlement, des informations plus précises que dans les documents présents, soient mentionnées.

On peut toutefois, à l'aide des éléments recueillis dans le projet annuel de performance relatif aux Monnaies et médailles, dresser le tableau suivant :

Catégorie d'emplois	Activités régaliennes	Activités commerciales	Total 2005	Activités régaliennes	Activités commerciales	Total 2006	Variation 2006/2005
A+	2	4	6	2	4	6	0
A	16	31	47	16	31	47	0
B	38	70	108	43	58	101	-7
C	226	303	529	221	284	505	-24
Total	282	408	690	282	377	659	-31

En 2006, les Monnaies et médailles devraient donc perdre 31 ETPT relevant des seules catégories B et C.

A défaut d'autres instruments de comparaison⁽¹⁾ on rappellera que le budget réalisé 2004 des Monnaies et médailles comptabilisait :

Catégories	Réalisé 2004 – personnels physiques	Réalisé 2004 – ETPT
Agents salariés	555	542,98
Contractuels – agents non titulaires	37	29
Personnel d'administration centrale	51	48,4
Personnel technique	125	122,4
Total	768	742,78

En termes d'ETPT, les Monnaies et médailles pourraient perdre 83,8 postes en l'espace de trois exercices (soit 11% de son personnel) et 115,9 postes depuis 2003.

(1) Source : Rapport spécial Assemblée nationale n°1863 Annexe 20 Services financiers, Monnaies et médailles - novembre 2004 – page 148.

En ce qui concerne les départs à la retraite, on peut rapprocher les données suivantes :

Catégorie d'emplois	Activités régaliennes	Activités commerciales	Total 2006
A+		0	
A		1	1
B	1	7	8
C	5	19	24
Total	6	27	33

33 postes, principalement de catégorie B et C, disparaîtront par suite de départs naturels à la retraite, alors que les deux recrutements envisagés concernent les catégories A et B (hors sorties et entrées relevant de flux entre les deux programmes des Monnaies et médailles).

En terme de masse salariale les données fournies hors projet annuel de performance permettent de répartir les 41.217.000 euros (17,4 millions d'euros +23,8 millions d'euros) de « dépenses de personnel » entre :

- 34,1 millions d'euros pour les salaires, traitements et primes ;
- 5 millions d'euros pour le fonds SPOEIE (cotisations des ouvriers d'État) ;
- 2,1 millions d'euros pour la contribution, nouvelle, au compte d'affectation spéciale « pensions »

Les dépenses de personnel nettes en 2004 étaient de 40,67 millions d'euros, elles ont été fixées à 42 millions d'euros pour 2005. En 2006, elles sont « allégées » malgré l'introduction d'une nouvelle charge.

Dans le respect de l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, votre Rapporteur spécial réitère son souhait que toutes ces informations se trouvent dans le projet de loi de règlement relatif à l'exécution 2006.

Aucune information directe n'a également été communiquée sur le climat social régnant dans les deux établissements des Monnaies et médailles. On rappellera donc que ce climat, dominé par des inquiétudes diverses (production réduite à la suite de la disparition du franc, interrogations sur l'utilité des centimes d'euros, incertitudes sur le maintien d'activités sur le site parisien et sur l'avenir du statut de budget annexe, etc.), présentait fin 2004 des aspects contrastés. Certains personnels et syndicats souhaitaient s'associer à la démarche de modernisation alors que d'autres, plus particulièrement sur le site de Pessac, s'y refusaient. Certains blocages persistent y compris touchant au fonctionnement des

instances de concertation et de négociation. Toutefois, au travers d'une réponse relative aux stocks de pièces françaises et aux problèmes techniques et organisationnels des processus de fabrication, quelques indications précieuses sont fournies :

« Le redémarrage de la fabrication des flans, conditionné par une rentabilité minimum, supposerait une nouvelle organisation du travail à même de compenser le coût du travail à Pessac. Le handicap constitué par le coût salarial place la Monnaie hors des conditions économiques du marché et face à une situation de sureffectif. Néanmoins, la direction des monnaies et médailles a essayé de poursuivre le dialogue. Pour le seul secteur des flans, sept réunions de concertation avec les partenaires sociaux ont eu lieu sur l'organisation du travail en 7 jours sur 7 qui se justifie par le processus technique de fabrication.

Aucun accord n'a pu être conclu avec les organisations syndicales malgré des agents volontaires et des compensations sous la forme de temps de récupération et d'aménagements des déroulements de carrière.

Après l'échec des discussions menées sur le redémarrage de l'atelier de fabrication des flans, et compte tenu des perspectives d'activité, quatre réunions ont été tenues en vue de mettre en place des horaires décalés. A nouveau des propositions sur la base de compensations en temps et d'aménagements des déroulements de carrière des agents concernés ont été avancées. Les organisations syndicales ayant refusé toute démarche expérimentale, la DMM a décidé, afin d'éviter toute crispation, de retirer son projet, au moins provisoirement, et d'étaler dans le temps fabrications et livraisons. L'organisation demeure inchangée, en une seule équipe ».

Si les productions antérieures à 2003 pouvaient avoisiner les 2.000 millions d'unités, un programme de frappe arrêté à 818 millions d'unités ne saurait solliciter la totalité des capacités de production des Monnaies et médailles. Or, les Monnaies et médailles achètent des quantités importantes de flans sur des marchés étrangers (notamment allemand et américain). Une augmentation de la fabrication interne pourrait être envisageable si elle devenait rentable. ⁽¹⁾

Les conclusions des réflexions sur la gestion du personnel et d'une étude menée par un cabinet de consultants sur les déroulements de carrière, la formation et l'organisation du travail n'ont pas été transmises. Votre Rapporteur spécial a cependant appris qu'un plan triennal de formation 2005/2007 a été arrêté. Il est considéré comme fondamental par la direction des Monnaies et médailles pour le projet stratégique de la structure et pour le maintien du savoir faire industriel. Il a pour objectifs de :

– mobiliser l'ensemble de l'entreprise ;

(1) Une comparaison des coûts de revient interne et des prix d'achat des flans est délicate à élaborer car ceux-ci dépendent du volume d'unités produit. En outre, les flans, selon leur destination, n'ont pas le même poids.

- renforcer le professionnalisme de personnels reclassés ;
- préparer la relève des agents de maîtrise et des ouvriers très qualifiés et renouveler certaines technologies et compétences ;
- développer les fonctions commerciales ;
- accroître la polyvalence et renforcer l'esprit d'initiative ;
- ouvrir l'entreprise aux marchés extérieurs.

2.– Une mutualisation de moyens, de charges et de recettes divers pour la conquête d'un équilibre comptable

Après quelques années d'incertitude sur l'orientation industrielle et commerciale des Monnaies et médailles, l'architecture de la mission en deux programmes « Activités régaliennes » et « Activités commerciales » s'articulent autour de la différenciation des destinataires des productions. Les actions, quant à elles, sont modelées par la nature des produits de chaque programme.

Les activités régaliennes gardent l'empreinte de la mission de service public lié à la notion de souveraineté nationale dans sa manifestation monétaire qu'est chargé de remplir les Monnaies et médailles en tant que sous-traitant de l'État. Elles répondent aux exigences d'un « mono client », la direction du Trésor et de la politique économique (DGTP) qui passe, en fonction de ses besoins annuels, des commandes de frappes de monnaies en euros et éventuellement des prestations de service monétaire (destruction de monnaies). Elles participent également à la lutte contre la contrefaçon et une activité patrimoniale. Elles sont donc totalement dépendantes des besoins et exigences de l'État français dans un contexte européen.

A l'inverse, les activités commerciales sont pleinement exposées au jeu de la concurrence et doivent satisfaire des clients multiples et divers : institutionnels étrangers (banques centrales européennes), collectivités locales, et des particuliers parmi lesquels se distinguent les amateurs, les collectionneurs et les numismates.

La direction des Monnaies et médailles doit faire converger ses deux univers et définir une stratégie industrielle commune et une stratégie commerciale pour le second programme en combinant le fonctionnement de deux établissements géographiquement éloignés mais qui doivent partager une culture et des valeurs communes. Les deux programmes de cette mission sont donc confiés à un unique responsable de programme.

Nous rappellerons rapidement que dans la recherche d'une rationalité industrielle l'établissement de Pessac a été doté de nouvelles fonctions administratives, logistiques. 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.

Les principales fonctions assurées désormais à l'hôtel de la Monnaie sont :

- administratives (direction générale, communication, direction des ressources humaines et direction des affaires financières, entretien du bâtiment) ;
- industrielles (fabrication des médailles, fontes, décorations, jetons et objets d'art et autre, fabrication d'une partie des monnaies de collection) ;
- commerciales et marketing (boutique, commercialisation de la totalité du programme monnaies de collection ainsi des médailles, fontes, décorations, jetons et autres)
- muséales (animation du musée et conservation des collections).

Il faut également évoquer la mixité professionnelle des Monnaies et médailles qui marie des produits industriels de grande qualité réalisés par des ouvriers hautement qualifiés et une production artisanale difficilement ajustable aux exigences de la recherche d'économies d'échelles significatives.

Les syndicats s'inquiètent du nombre de départs à la retraite qui toucherait l'établissement parisien dans les toutes prochaines années et de l'absence de recrutement. Le savoir-faire ne serait pas transmis ce qui pourrait aboutir à une disparition, au moins partielle, de l'activité médailles et décorations. La technique de la taille directe serait d'ores et déjà abandonnée.

3.– Une communauté de chiffres et d'objectifs

La nouvelle loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 permet aux parlementaires de valider ou de modifier les demandes d'autorisation d'engagements de crédits et de crédits de paiement au niveau du programme. En cours d'exécution le responsable du programme dispose d'une certaine latitude pour gérer les actions au sein de son programme grâce à l'instrument de la fongibilité asymétrique qui lui permet de redistribuer les crédits, seuls les crédits de personnel ne pouvant bénéficier d'un supplément d'apport. Dans ce contexte, il s'agit pour lui de faire valider ses prévisions d'objectifs mais surtout les résultats de ses efforts révélés par la satisfaction des indicateurs sur lesquels il s'est engagé ⁽¹⁾.

(1) A la suite de la signature d'un protocole en juillet 2003 avec l'Inspecteur général des Finances, Chef des services des contrôles des dépenses engagées, les procédures relatives aux engagements et aux ordonnancements ont été allégées et simplifiées.

a) objectifs et indicateurs

Pour le programme activités régaliennes et le programme activités commerciales ont été respectivement définis quatre et cinq objectifs.

Trois de ces objectifs sont identiques et relèvent de la recherche de l'efficacité économique commune avec la stratégie ministérielle de réforme. Les indicateurs sont également partagés. Seules les valeurs à atteindre sont différentes. Il s'agit de :

– 1. L'amélioration de la qualité de la production dont l'indicateur est un taux de respect des délais de livraison.

Il s'agit de maintenir le respect des délais de production à 100% atteint précédemment en 2004 grâce à l'aide d'une gestion de production assistée par ordinateur (GPAO).

La direction des Monnaies et médailles s'est engagée dans une démarche qualité qui lui a permis d'obtenir et de conserver la certification ISO 9001-2000 pour les pièces de qualité courante notamment. Cette certification s'est trouvée confirmée par l'audit de la Banque centrale européenne qui veille à l'harmonisation de la qualité des pièces courantes de la zone euro et qui a classé les Monnaies et médailles parmi les meilleurs établissements européens.

Cette reconnaissance est capitale pour le positionnement de la candidature des Monnaies et médailles aux appels d'offres étrangers. Elle est révélatrice d'une culture et d'une dynamique d'entreprise. Elle nourrit également les autres objectifs.

– 2. L'amélioration de la gestion de la production dont l'indicateur est un rapport entre le stock de produits finis et le carnet de commande.

Cet objectif sera supposé atteint en 2006 si le stock de produits finis par rapport aux carnets de commande n'excède pas 2,5% pour les activités régaliennes et 10 et 20% pour les activités commerciales. Cette gestion est donc de nature « flux tendus ». L'écart entre ses deux taux suscite de l'étonnement, et ne prend absolument pas en compte les stocks de monnaies françaises existants.

– 3. L'accroissement de la productivité dont l'indicateur est le chiffre d'affaires rapporté aux effectifs.

Pour les activités régaliennes cet objectif qui sera satisfait en 2006 si le chiffre d'affaires généré par les frappes de monnaies métalliques en euros rapportés aux effectifs est égal ou supérieur à 155 K€. Il serait actuellement de l'ordre de 140 K€.

Compte tenu des éléments repérés par votre Rapporteur spécial, le respect de cet objectif dépend de facteurs hétérogènes : le climat social, le montant de la masse salariale et indirectement la répartition des ETPT au sein de la mission, la

productivité des machines et le programme de frappe arrêté par la direction du Trésor.

Pour les activités commerciales le taux souhaité est le maintien de celui fixé pour 2005 : 185 K€

– Un quatrième objectif d'efficacité économique est réservé au seul programme « activités commerciales ». Il s'agit de l'amélioration du taux de marge sur les activités commerciales. Il en est de même pour l'objectif relatif à l'amélioration du service aux clients (qui dispose de deux indicateurs).

– Enfin, un ultime objectif relève par définition du volet régalien seul : la lutte contre la contrefaçon, capitale pour la sécurité des citoyens et de l'État.

Le rôle du Centre national d'analyse des pièces (C.N.A.P) et du Centre Technique et Scientifique Européen (C.T.S.E) basés à Pessac est fondamental. Il repose sur la qualité du personnel et la qualité des moyens du laboratoire d'analyses et d'essais. Ces structures sont reconnues par des experts européens qui y sont régulièrement accueillis.

L'objectif 2006 est de contrôler 10.000 pièces au cours de l'année. Il aurait été intéressant de savoir comment ce chiffre a été fixé d'autant plus qu'il est inférieur à la prévision 2005.

b) Amortissements, utilisations et reprises sur provisions, investissement

– Les amortissements relatifs à la mission pour 2006 sont évalués à 10,865 millions d'euros répartis entre les activités régaliennes pour 3,265 millions d'euros et les activités commerciales pour 7,6 millions d'euros. Ils concernent des investissements déjà réalisés comme le réaménagement de la chaîne logistique, la rénovation de la boutique de la rue Guénégaud, l'acquisition de presses monétaires pour la production de monnaie courante et de monnaie de collection. Au sein des programmes, ils ne s'imposent pas à toutes les actions et ont été répartis en fonction de clés de répartition propres à la comptabilité analytique.

– Les utilisations et reprises sur provisions (opérations en capital) ne concernent que le programme des activités commerciales. Sans être justifiées, elles s'élèvent à 5 millions d'euros et concernent toutes les actions de ce programme à l'exception de l'action 05 « fabrication d'instruments de marque et de garantie ».

– Les acquisitions d'immobilisation pour l'ensemble du programme s'élèvent à 2,350 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,150 millions d'euros en crédits de paiement. Elles concernent les deux programmes respectivement pour 1,205 (en AE et CP) et 1,145 en AE (0,945 en CP) million d'euros.

Elles sont enregistrées dans le programme des activités régaliennes avant tout sur l'action principale 01 pour 950 K€ aux fins de financer du matériel industriel (encartoucheuses, chariots de manutention), des aménagements d'ateliers et le renouvellement du système informatique de production (GPAO). Le solde est destiné à l'entretien de l'Hôtel des Monnaies (action 08).

Les investissements du programme des activités commerciales sont inscrits sur les trois principales actions (01, 02 et 04). Une erreur de « copier/coller » a peut-être été commise car ils visent les mêmes projets que pour le programme actions régaliennes (matériel industriel – encartoucheuses, chariots de manutention – des aménagements d'ateliers et le renouvellement du système informatique de production (GPAO)).

c) un tableau d'équilibre commun

Les crédits demandés pour la mission pour l'exercice 2006 se répartissent entre les deux programmes la composant comme suit :

PRESENTATION DES CREDITS SELON LA NOMENCLATURE COMPTABLE

(en euros)

	Programme 631		Programme 632		Mission Monnaies et Médailles	
	2006 Autorisations d'engagement	2006 Crédits de paiement	2006 Autorisations d'engagement	2006 Crédits de paiement	2006 Autorisations d'engagement	2006 Crédits de paiement
600 Achat	12.271.564	12.271.564	11.453.500	11.453.500	23.725.064	23.725.064
603 Variation des stocks	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	5.000	5.000.000
610 Services extérieurs	1.337.000	1.337.000	800.642	800.642	2.137.642	2.137.642
620 Autres services extérieurs	2.483.000	2.483.000	1.486.908	1.486.908	3.969.908	3.969.908
630 Impôts, taxes et versements assimilés	2.008.050	2.008.050	2.831.950	2.831.950	4.840.000	4.840.000
640 Charges de personnel	17.400.000	17.400.000	23.817.000	23.817.000	41.217.000	41.217.000
650 Autres charges de gestion courante	15.000	15.000	660.000	660.000	675.000	675.000
660 Charges financières	75.000	75.000			75.000	75.000
670 Charges exceptionnelles						
681 Dotations aux amortissements	3.265.000	3.265.000	7.600.000	7.600.000	10.865.000	10.865.000
682 Dotations aux provisions						
810 Amortissement financier						
Total opérations courantes	41.354.614	41.354.614	51.150.000	51.150.000	92.504.614	92.504.614
820 Acquisition d'immobilisations	1.205.000	1.205.000	1.145.000	945.000	2.350.000	2.150.000
830 Augmentation de stocks constatée en gestion	6.500.000	6.500.000	6.500.000	6.500.000	13.000.000	13.000.000
880 Utilisation et reprises sur provisions			5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Total opérations en capital	7.705.000	7.705.000	12.645.000	12.445.000	20.150.000	20.150.000

Ils contribuent à l'établissement du tableau prévisionnel d'équilibre pour 2006 suivant :

TABLEAU D'EQUILIBRE

Dépenses		Recettes	
Section des opérations courantes			
Achats	23.725.064	Ventes de produits fabriqués, prestations de services, marchandises	79.704.614
Variations des stocks	5.000.000	Variation des stocks (production stockée)	5.000.000
Services extérieurs	2.137.642	Production immobilisée	0
Autres services extérieurs	3.969.908	Subventions d'exploitation	1.300.000
Impôts, taxes et versements assimilés	4.840.000	Autres produits de gestion courante	1.500.000
Charges de personnel	41.217.000	Produits financiers	0
Autres charges de gestion courante	675.000	Produits exceptionnels	0
Charges financières	75.000	Reprises sur amortissements et provisions	5.000.000
Charges exceptionnelles		Autres recettes	0
Dotations aux amortissements	10.865.000		
Dotations aux provisions			
Résultat d'exploitation	0		
Total brut de la première section	92.504.614	Total brut de la première section	92.504.614
Évaluation des fonds de concours	0	Évaluation des fonds de concours	0
Total brut y compris fonds de concours	92.504.614	Total brut y compris fonds de concours	92.504.614
Section des opérations en capital			
Amortissement financier		Reprise du résultat d'exploitation	0
Acquisition d'immobilisation	2.150.000	<i>Amortissements</i>	<i>10.865.000</i>
Augmentation des stocks constatée en gestion	13.000.000	Produit brut des emprunts	0
Excédent reversé au Trésor		Autres recettes en capital	180.000
Utilisation et reprises sur provisions	5.000.000	Diminution des stocks constatée en fin de gestion	13.000.000
Autres dépenses en capital			
<i>Augmentation du fonds de roulement</i>	<i>3.895.000</i>	<i>Prélèvement sur le fonds de roulement</i>	<i>0</i>
Total brut de la deuxième section	24.045.000	Total brut de la deuxième section	24.045.000
Évaluation des fonds de concours		Évaluation des fonds de concours	0
Total brut y compris fonds de concours	24.045.000	Total brut y compris fonds de concours	24.045.000
Total brut hors fonds de concours	116.549.614	Total brut hors fonds de concours	116.549.614
A déduire : ⁽¹⁾	- 10.865.000	A déduire :	- 10.865.000
Total net hors fonds de concours	105.684.614	Total net hors fonds de concours	105.684.614
<i>Rappel évaluation fonds de concours</i>	<i>0</i>	<i>Rappel évaluation fonds de concours</i>	<i>0</i>

(1) Résultat d'exploitation et dotation aux amortissements

Après exécution, ce tableau « participera » à l'élaboration au compte de résultat et au bilan des Monnaies et médailles pour 2006.

*
* *

Compte tenu de l'existence d'une comptabilité analytique depuis deux ans et du souci constant de maîtrise de la dépense dans la gestion des Monnaies et médailles, votre Rapporteur spécial ne souhaite pas s'arrêter sur le détail des demandes pour chaque action. Il invite à se rapporter au « bleu » ou projet annuel de performance de cette mission. Il tient à souligner qu'aux charges directes d'une action ont pu être réparties des charges indirectes grâce au contrôle de gestion et qu'aucune action « soutien » n'est inscrite dans les deux programmes.

B.— LE PROGRAMME ACTIVITES REGALIENNES

Ce programme 631 activités régaliennes est composé de huit actions aux périmètres contrastés. L'action « frappe des monnaies métalliques en euros pour la métropole et les départements d'outre mer » pèse à elle seule 82,9% du programme et sollicite plus de 40 millions d'euros d'engagements de paiement et de crédits de paiement. Elle est suivie, de loin, par la dernière action « gestion du patrimoine et entretien de l'Hôtel de la Monnaie » qui en représente 8,75% et 4,2 millions de crédits.

On s'attardera toutefois sur :

1.— L'action 1 « frappe des monnaies métalliques en euros »

Pour 2006, les recettes devraient s'élever à 32,7 millions d'euros (28,7 millions d'euros prévisionnel 2005) en mobilisant 216 des ETPT que compte ce programme.

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 2006 a été fixé à 818 millions de pièces, soit une augmentation de presque 45 % du volume de 2005.

PROGRAMMES DE FRAPPE DE L'EURO

(en millions de coupures)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pièces en euro	2.295	1.962	2.748	2.176	1.800	400	760	565	818

Source : Direction des Monnaies et médailles.

La seule réponse apportée par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'ayant concerné que le programme de frappe pour l'année 2006 (en grande partie contenue dans les premières pages du projet annuel de performance 2006 pour les Monnaies et médailles), votre Rapporteur spécial n'est pas en mesure de vous restituer, comme les années précédentes, des informations sur l'état du stock français des pièces réalisées.

(en millions d'unités)

Coupures	Estimation des stocks disponibles au 31/12/2004	Estimation des stocks disponibles au 31/12/2005
2 €	202	175
1 €	349	341
0,50	405	391
0,20	217	157
0,10	199	131
0,05	226	75
0,02	97	52
0,01	184	47
TOTAL	1.879	1.369

Les stocks des pièces à faible valeur faciale seront en baisse sensible d'ici la fin de l'année alors que les stocks des pièces de 0,5 centime, 1 € et 2 € sont moins variables.

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.

En 2005, aucun crédit n'a été réservé au titre du paiement d'éventuelles prestations extérieures effectuées pour le compte de la Direction du Trésor (action 04).

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 2006.

Au prix de revient 2006 actualisé de manière à tenir compte de la hausse de prix des métaux, il a été appliqué, tout comme pour les prix de cession 2005, une marge de fabricant de 10% à laquelle s'ajoute une évolution des prix des métaux de 15%. L'importance de ce programme de frappe permet à la Direction

Générale du Trésor et de la politique économique de limiter les pertes sur les valeurs faciales de ces petites pièces.

Pour l'ensemble des quatre coupures, les prix de cession seraient déclinés comme suit :

Coupures	Prix de cession PLF 2005	Prix de cession PLF 2006
10 cents	0,073	0,065
5 cents	0,057	0,046
2 cents	0,052	0,039
1 cent.....	0,045	0,034

Sur cette base, le produit de la cession des monnaies françaises de l'euro serait, pour 2006, de 32,7 millions d'euros.

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	60.000.000	0,10	0,065	+ 2.100 000
5 cents	132.000.000	0,05	0,046	+ 528.000
2 cents	283.000.000	0,02	0,039	- 5.377.000
1 cent.....	343.000 000	0,01	0,034	- 8.232 000
	818.000.000			- 10.981 000

Pour mémoire, l'incidence sur le compte d'émission des monnaies métalliques pour 2005 s'élève : à - 15.645 K€ pour 565 millions de pièces.

c) Les dépenses de cette action

Cette action fondamentale inscrit pour ses opérations courantes 2006 un budget de 33,9 millions d'euros (27,4 millions d'euros hors dépenses de personnel). L'essentiel des achats est destiné au financement des flans nécessaires à la production des pièces, au rachat de la valeur faciale des monnaies de collection et aux fluides nécessaires à la production.

Des investissements, qui relèvent des opérations en capital, sont inscrits pour 980 K€ et sont destinés à des acquisitions du matériel industriel et au renouvellement du système informatique. Ils mobiliseraient donc 44% des crédits d'investissement prévus pour les Monnaies et médailles au titre de l'exercice 2006.

2.- Les autres actions

Seule l'action 08 « gestion du patrimoine et entretien de l'Hôtel de la Monnaie » bénéficie de crédits d'investissement pour un montant limité à 150.000 euros. Cette inscription paraît indispensable à l'entretien d'un immeuble historique tel que l'Hôtel des Monnaies qui orne le quai Conti.

L'appellation de l'action 07 « conservation des collections du musée et présentation au public » ne laisse pas soupçonner le dynamisme des équipes du musée qui développent des activités multiples, aux résultats modestes en termes commerciaux, mais aux fins de séduire et fidéliser un large public. Outre la conception de forfaits touristiques combinant visites des ateliers, du musée et journée à Paris, le musée a organisé des animations-ateliers, des expositions qui ont connu une réelle notoriété (Moébius-Miyazaki par exemple) et loue ses salons pour des événements. De nombreux projets, parmi lesquels l'agrandissement du musée et la poursuite de la numérisation des médailles, sont à l'étude.

Bien qu'il soit indiqué dans le PAP que le musée est présent dans les ventes aux enchères, aucune somme destinée à l'enrichissement des collections n'est inscrite pour 2006.

Enfin, l'action 03 « fabrication de flans utilisés pour la frappe de certaines monnaies » est inactive pour 2006 mais elle est présentée comme une éventualité dont la concrétisation dépendra de certaines conditions sociales et économiques. Il n'est donc pas prévu de mobiliser des ressources, ni en fonctionnement ni en investissement, pour la fabrication de flans en interne.

C.— LE PROGRAMME ACTIVITES COMMERCIALES

Malgré le manque de précision et la modestie du chiffre des recettes commerciales espérées pour 2006, ce programme sollicite tant en opérations courantes qu'en opérations en capital plus de crédits que les activités régaliennes (respectivement 63,9 millions et 49 millions d'euros).

Il se divise en cinq actions dont trois de grandeurs équivalentes (frappe de monnaies métalliques pour le compte d'états étrangers, frappe de monnaie de collection, fabrication de médailles, décorations, bronzes d'art, etc., c'est-à-dire les actions 01, 02 et 04).

1.— Frappe des monnaies métalliques pour le compte d'États étrangers

Cette action, la troisième du programme en terme de demande de crédits (18,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), serait appelée à mobiliser en 2006 54 ETPT sur les 377 réservés au programme.

La production pour 2006 est estimée à 500 millions de pièces alors que l'outil de production de Pessac a une capacité de production de 1,2 million de pièces par an. Mais cette activité dépend de l'attribution de marchés publics européens voire internationaux. L'un des atouts des Monnaies et médailles est la certification ISO 9001-2000.

2.– Frappe des monnaies de collection françaises et étrangères

Cette action, la première du programme en terme de demande de crédits (22,798 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,598 en crédits de paiement), serait appelée à mobiliser en 2006 151 ETPT sur les 377 réservés au programme.

Bien que l'estimation des recettes 2006 soit limitée à 13 millions d'euros, chiffre atteint en 2004, la demande de crédits sur le poste achat est relativement élevée : 4 millions d'euros dont plus de 3,2 sont affectés aux achats de matières premières coûteuses (or, argent, bronze).

La situation des monnaies de collection françaises reste préoccupante : en effet, après la forte spéculation ayant gonflé artificiellement les ventes à l'export en 2003, les résultats 2004 et les tendances 2005 traduisent un assainissement des transactions. Cette situation s'expliquerait par l'éclatement de la bulle spéculative que devaient supporter les grossistes qui se trouvent en présence d'importants stocks invendus.

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. Elle a également développé sept thématiques qui visent à fidéliser l'amateur ou le collectionneur.

3.– Frappe de jetons

Cette action, secondaire dans le programme, ne sollicite que 3,11% des crédits de ce dernier (1,99 million d'euros) pour 2006 et est appelée à consommer 10 ETPT sur 377. Elle abrite les fabrications dites monétiformes, c'est-à-dire les fabrications de jetons pour casinos et les jetons touristiques. Ceux-ci, de création récente, 1997, sont rapidement devenus le deuxième produit touristique après la carte postale. Ils constituent une médaille souvenir de sites prestigieux au prix modique de deux euros et sont vendus dans des distributeurs Monnaie de Paris sur place. Ils sont appréciés de collectionneurs qui parcourent la France pour les acquérir.

4.– Fabrication de médailles, décorations, bronze d'art, bijoux et autres objets

Cette action, la deuxième du programme en terme de demande de crédits (20,62 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), serait appelée à mobiliser en 2006 159 ETPT sur les 377 réservés au programme.

Son poste principal, hors dépenses de personnel, est celui des achats (2,59 millions d'euros) dont plus d'un million pour l'acquisition de matières premières et 850 K€ pour la fourniture d'énergies.

Elle occupe une place particulière en raison des références artistiques et historiques qui lui sont attachées et de sa production qui repose sur un artisanat complexe et un savoir faire reconnu. Les techniques utilisées sont variées (médaille frappée, fonte moulée au sable, cire perdue) et permettent une grande diversité de la production au sein de laquelle les décorations officielles (Légion d'Honneur, etc.) ou plus modestes (médaille d'honneur des sports).

Les Monnaies et médailles développent pour ce secteur une politique de renouvellement des produits, notamment vers le haut de gamme. 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.

Les recettes sont tributaires de l'activisme commercial et des fruits de la prospection commerciale qui s'appuient sur un site Internet rénové, les boutiques de Paris et Pessac, un réseau de revendeurs et d'agents commerciaux et des actions marketing de leaders d'opinion.

Ainsi l'antenne de Pessac a conçu et commercialise la « Médaille étiquette » sur le thème des grands crus bordelais et le 150^{ème} anniversaire du classement de 1855 des Crus classés 2005. L'approche se fait essentiellement par prospection commerciale directe auprès de négociants, distributeurs, mais aussi d'associations et d'entreprises locales, etc. Il est prévu d'étendre cette démarche à d'autres régions viticoles.

5.- Fabrication d'instrument de marque et de garantie

Cette action, la plus petite du programme en terme de demande de crédits (0,276 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), serait appelée à mobiliser en 2006 3 ETPT sur les 377 réservés au programme.

En concertation avec la direction de l'action régionale, de la qualité et de la sécurité industrielle (DARQSI) et les DRIRE, les Monnaies et médailles fabrique des instruments de marquage et de garantie sur divers instruments de mesure et appareils à pression.

Mais des mesures relatives au relèvement du seuil de poinçonnage des bijoux en métaux précieux, des délégations à des opérateurs et enfin des transpositions de directives européennes ont réduit cette activité. Pourtant les Monnaies et médailles cherche à internationaliser ces types de produits en se tournant vers des administrations étrangères.

III.- QUEL AVENIR POUR LES MONNAIES ET MÉDAILLES ?

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 10 novembre 2005, la Commission a examiné les crédits du budget annexe « *Monnaies et médailles* ».

Votre Rapporteur spécial a indiqué qu'il s'agit d'un budget relativement modeste, dont le montant, de 92 millions d'euros, est en diminution. Le choix a été fait de maintenir la présentation antérieure dans le cadre d'un budget annexe. La subvention d'équilibre est de 1,3 million d'euros, contre 2,3 millions d'euros l'an dernier. La frappe des monnaies passe de 565 millions à 818 millions de pièces. S'il reste encore des stocks importants de la frappe initiale des pièces de 50 centimes, ainsi que de 1 et 2 euros, le nombre des petites pièces commence à diminuer. Les effectifs globaux sont de 659 ETPT, mais il faut distinguer les fonctionnaires des ouvriers d'État. Là aussi, le climat social est très tendu, faute d'informations précises sur le devenir de l'établissement. La partie activités régaliennes de frappe représente 49 millions d'euros en crédits de paiement et la partie activités commerciales 63 millions d'euros.

Votre **Rapporteur spécial** s'est étonné d'avoir découvert au cours d'une discussion qu'un changement de statut juridique des monnaies et médailles avait été annoncé en comité d'entreprise le 13 octobre dernier, avec une éventuelle transformation en EPIC. Il est pour le moins surprenant de ne pas en avoir informé la Représentation nationale et de continuer à ne pas dire ce qui est en train de se passer. Un débat pourrait être ouvert sur ce statut, mais on comprendrait mal, s'agissant d'une fonction régalienne de l'État, qu'une décision puisse être prise dès maintenant et par voie d'un amendement de dernière minute du Gouvernement. Alors que le site de Pessac dispose de toutes les compétences nécessaires, certaines commandes sont passées au privé simplement parce qu'on n'arrive pas à se mettre d'accord avec des syndicats qui acceptent pourtant de passer aux « trois huit », sauf le dimanche.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé qu'une entreprise peut fabriquer des passeports personnalisés à un coût deux fois moins élevé et avec des délais d'exécution bien plus courts que l'Imprimerie nationale. Mais les personnels de cette dernière ont fait grève, séquestré le directeur et exigé le marché simplement parce qu'il s'agit d'un monopole public. S'ils obtiennent satisfaction, l'entreprise en cause va licencier. Quand il y a monopole, public comme privé, ce sont les salariés les plus modestes qui en font les frais.

Après que votre **Rapporteur spécial** a émis un avis défavorable, la Commission a *adopté* le budget annexe des *Monnaies et médailles* et vous demande de l'adopter.

*

* *

N° 2568-17 – Rapport de M. Thierry Carcenac au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Annexe n° 17 : Gestion et contrôle des finances publiques, monnaies et médailles (M. Thierry Carcenac)