

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 10

ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE :

SERVICES FINANCIERS

Rapporteur spécial : M. Bernard ANGELS

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	5
I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2003	6
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BLEU « ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE »	6
B. LE BUDGET DES SERVICES FINANCIERS POUR 2003	7
1. <i>Les évolutions de périmètre</i>	7
2. <i>La révision des services votés</i>	9
3. <i>Les principaux postes de dépenses</i>	9
4. <i>Les grands agrégats</i>	12
C. LE POIDS DES REPORTS ET DES FONDS DE CONCOURS	13
II. UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE RELATIVEMENT SATISFAISANTE	14
A. UN PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE ENFIN STABILISÉ	14
B. UN TRAITEMENT BUDGÉTAIRE DES DÉPENSES INFORMATIQUES PLUS SATISFAISANT	16
C. UN POINT NÉGATIF : LE FLOU DE L'AGRÉGAT 31 « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET DOTATIONS COMMUNES »	17
III. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES ANNÉES 2001 ET 2002	18
A. DES DÉPENSES 2001 EN HAUSSE PAR RAPPORT À LA PRÉVISION	18
B. LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES EN 2001	20
C. UNE EXÉCUTION 2002 SOUS TENSION	21
CHAPITRE II : UNE GESTION DES EFFECTIFS AU MILIEU DU GUÉ	23
I. UN PÉRIMÈTRE DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE ENCORE TROP MAL CERNÉ	23
A. UN TABLEAU DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE NON EXHAUSTIF	24
B. LES PERSONNELS PA YÉS SUR CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT	27
1. <i>Les rémunérations liées à l'entretien et au gardiennage</i>	27
2. <i>Les dotations globales de personnel et de fonctionnement</i>	28
C. UN VOTE DES CRÉDITS DE FAIBLE PORTÉE : LIGNE SOUPLE ET SURNOMBRES	29
1. <i>La ligne souple</i>	29
2. <i>Les surnombres</i>	32
II. UNE RÉDUCTION DES EFFECTIFS RENDUE POSSIBLE PAR D'IMPORTANTES GAINS DE PRODUCTIVITÉ	32

A. 1997-2002 : UNE STABILISATION DES EMPLOIS	33
1. <i>La résorption de l'emploi précaire</i>	33
2. <i>Un passage aux 35 heures à effectifs constants</i>	35
3. <i>L'impact de l'évolution de la législation fiscale</i>	35
B. UNE BAISSÉ SIGNIFICATIVE DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES EN 2003.....	36
1. <i>1.350 suppressions d'emplois...</i>	37
2. <i>... qui ne se traduisent pas par une réduction des dépenses du ministère</i>	38
C. LA NÉCESSITÉ DE REDIMENSIONNER LES EFFECTIFS	39
1. <i>Les enjeux d'un redimensionnement des effectifs du ministère</i>	39
2. <i>Des marges de manœuvre liées aux départs à la retraite</i>	39
III. VERS UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PLUS QUALITATIVE.....	43
A. UNE MODERNISATION DU DISPOSITIF DE FORMATION	43
1. <i>La création de l'IGPDE</i>	43
2. <i>La charte ministérielle de la formation</i>	43
3. <i>Une progression du nombre d'heures de formation</i>	44
B. UNE MISE À DISPOSITION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES	44
C. MIEUX MOTIVER LES AGENTS DU MINISTÈRE.....	45
CHAPITRE III : DE LA « RÉFORME-MODERNISATION » AU « MINISTÈRE EN MOUVEMENT » : QUELS CHANGEMENTS POUR BERCY ?	46
I. LA MODERNISATION DE BERCY : ENJEUX ET MÉTHODES	46
A. UN PÔLE D'EXCELLENCE À CONFORTER : L'EXEMPLE DE L'EURO	46
1. <i>Une structure légère</i>	47
2. <i>Une méthode travail moderne</i>	47
3. <i>Un souci de souplesse</i>	48
B. RÉDUIRE LE COÛT D'INTERVENTION EN MATIÈRE FISCALE	48
C. RENTABILISER LES INVESTISSEMENTS TECHNOLOGIQUES	50
II. LES CONDITIONS DU SUCCÈS DE LA RÉFORME	50
A. LES LEVIERS D'ACTION DISPONIBLES	50
1. <i>La mise en place d'un secrétaire général</i>	50
2. <i>Les autres innovations</i>	51
B. LE RETOUR SUR EXPÉRIENCE DES CONTRATS OBJECTIFS-MOYENS	51
C. LE CONTEXTE FAVORABLE DE LA LOLF	53
1. <i>Des expérimentations</i>	53
2. <i>Les indicateurs de résultats du « bleu » budgétaire</i>	54
III. LA RÉFORME DU MINEFI : CINQ ANS D'EFFORTS	55
A. 1999/2000 : L'ÉCHEC D'UNE RÉFORME.....	55
B. LES ACQUIS DE LA « RÉFORME-MODERNISATION ».....	56
1. <i>L'interlocuteur fiscal unique</i>	56
2. <i>Bercy, un e-ministère ?</i>	57

C. LES ANNONCES DE BON SENS DU « MINISTÈRE EN MOUVEMENT » SUFFIRONT-ELLES À TRANSFORMER PROFONDÉMENT LE MINISTÈRE ?	58
1. <i>Des orientations dans l'esprit de la "réforme -modernisation"</i>	58
2. <i>La prise en compte du mérite individuel</i>	60
3. <i>L'abandon de l'imposition à la source</i>	61
ARTICLES RATTACHÉS	63
I. ARTICLE 66 : SUPPRESSION DE LA CONTRIBUTION RECOUVRÉE AU PROFIT DE L'ÉCOLE NATIONALE D'ASSURANCES	63
A. LE DROIT EXISTANT	63
B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ	64
II. ARTICLE 67 : RÉDUCTION DE LA CONTRIBUTION DES ASSURÉS AU FONDS DE COMPENSATION DE L'ASSURANCE CONSTRUCTION (FCAC)	65
A. LE DROIT EXISTANT	65
B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ	67
EXAMEN EN COMMISSION	69
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	73
I. MODIFICATION DES CREDITS	73
II. ARTICLES RATTACHÉS	73

CHAPITRE PREMIER :

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Le bleu « Economie, finances et industrie » regroupe les crédits de l'ensemble des directions de Bercy tels qu'ils résultent de l'intégration des crédits de l'industrie et du commerce en juin 1997 et de chapitres issus du budget des charges communes. Si certains agrégats permettent d'identifier avec précision les actions menées par les secrétariats d'Etat « thématiques » du ministère, comme l'action menée en faveur du commerce extérieur retracée quasi in extenso dans l'agrégat 16 « relations économiques extérieures », il n'en est pas de même pour les actions menées en faveur du commerce et de l'artisanat ou de l'industrie, dont les crédits d'intervention sont individualisés dans plusieurs agrégats mais dont tous les crédits de personnel sont fondus au sein de l'agrégat 31 « administration générale et dotation commune ».

A fortiori, les services financiers dont le présent rapport doit retracer le budget ne sont, ni regroupés en un seul agrégat, ni même réductibles à la simple addition des agrégats 11 (Cour des Comptes et Chambres régionales des comptes), 12 (Trésor public, DGCP), 13 (Direction générale des impôts, DGI), 14 (Direction générale des douanes et des droits indirects, DGDDI), 17 (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, DGCCRF) et 31 (Administration générale et dotations communes).

Des services financiers, il est simplement possible de dire qu'ils constituent le « cœur de métier » du ministère de l'économie et des finances.

Les services financiers représentent plus de 73 % du budget du ministère, baptisé Minefi, et leur budget présente deux caractéristiques majeures :

- il est **à 98 % un budget de fonctionnement**, contrairement aux budgets de l'industrie ou du commerce et de l'artisanat qui associent intervention, investissement et fonctionnement ;

- il est **avant tout un budget de services déconcentrés**. Les services extérieurs de la direction de la comptabilité publique et la direction générale des impôts occupent en effet 56 % des crédits.

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2003

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BLEU « ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE »

Le total des crédits prévus pour 2002 au titre du bleu « Économie, finances et industrie » s'élève à 14,9 milliards d'euros, soit une augmentation en niveau de 3,4 % par rapport à la dotation initiale pour 2002.

Budget de l'économie, finances et industrie

(en millions d'euros)

	2002	2003	Variations	
			Niveau	En %
Titre III – Moyens des services				
Rémunérations des personnels	6.311,8	6.099,1	- 212,7	-3,3
Pensions et allocations	1.836,8	1.869,6	+ 32,8	+ 1,8
Charges sociales	488,9	486,3	- 2,6	- 0,5
Sous-total personnel	8.637,5	8.455	- 182,5	-2,1
Matériels et fonctionnement des services	1.000,7	1.015,2	+ 14,5	+ 1,4
Subventions de fonctionnement	171,5	203,6	+ 32,1	+ 18,7
Dépenses diverses	1.138,2	1.302,1	+ 163,9	+ 14,4
Sous-total fonctionnement	2.310,4	2.520,9	+ 210,5	+ 9
Total titre III	10.948	10.975,8	+ 27,8	+ 0,3
Titre IV – Interventions publiques	2.208,7	2478,5	+269,8	+ 12,2
Titre V – Investissements de l'Etat				
(AP)	156,3	410,4	+ 257,1	+ 162,6
(CP)	146,8	298,3	+ 151,5	+ 103,2
Titre VI Subventions d'investissement				
(AP)	1.100,4	1.730,7	+ 630,3	+ 57,3
(CP)	1.138,3	1.174,9	+ 36,6	+ 3,2
Totaux DO + CP	14.441,8	14.927,6	+ 485,9	+ 3,4

A structure constante, le budget augmente de 1,2 % compte tenu de la budgétisation de 197 millions d'euros relatifs à l'institut français du pétrole et 122,14 millions d'euros au titre du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC)¹.

B. LE BUDGET DES SERVICES FINANCIERS POUR 2003

L'identification des seuls crédits affectés aux services financiers s'avère désormais impossible en raison du poids de l'agrégat 31 et de l'absence d'identification des différentes directions centrales à l'intérieur de celui-ci. Le budget des services financiers ne peut plus qu'être approché par la notion de « budget de moyens » du Minefi. Celui-ci devrait augmenter de 1,5 % en 2003.

1. Les évolutions de périmètre

Les services financiers devraient connaître peu d'évolutions de périmètre. Seul un transfert de 5 millions d'euros du chapitre 37-01 du budget des charges communes vers le chapitre 34-98 du Trésor public, au titre de la gestion des CCP maintenus auprès des trésoriers-payeurs généraux peut être mentionné.

La structure interne du budget évolue notablement.

Un nouveau chapitre, le 37-30, est créé pour accueillir les crédits globalisés de personnel et de fonctionnement et mener les premières expérimentations relatives à la fongibilité des crédits prévue par la loi organique du 1^{er} août 2001. Ce chapitre concerne certains services déconcentrés des directions à réseau : DGI, DGCP, DGDDI, DGCCRF. 239,7 millions d'euros sont inscrits sur ce chapitre.

Les crédits de réforme-modernisation consacrés aux grands projets informatiques Copernic et Hélios, inscrits auparavant au titre III, chapitre 37-92, sont transférés sur le nouveau chapitre 57-92 pour 275,5 millions d'euros d'autorisations de programme et 134,7 millions d'euros de crédits de paiement.

Enfin, l'ensemble des crédits d'hygiène et de sécurité sont transférés du titre V au titre III. Le chapitre 34-98 regroupe 19 millions d'euros de crédits au titre des comités d'hygiène et de sécurité.

¹ Cette progression est de 0,8 % par rapport à la loi de finances 2002 « rebasée », c'est à dire augmentée des crédits ouverts en collectif hors dépenses non reconductibles.

Selon les réponses fournies par le ministère à votre rapporteur spécial, le budget de moyens « à structure constante » évoluerait selon le tableau ci-après.

**Evolution du budget de moyens¹ du MINEFI à périmètre constant
entre la loi de finances pour 2002 et le projet de loi de finances pour 2003**
(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Variation en %
TITRE III			
MOYENS DE FONCTIONNEMENT	10.499,0	10.638,2	+ 1,3 %
Personnel (chapitre 31 à 33 et 37-30 personnel)	8.480,4	8.495,6	+ 0,2 %
Actions sociale (chapitre 33-92)	119,8	121,5	+1,4 %
Fonctionnement et Modernisation	1.828,8	1.909,7	+ 4,4 %
<i>Dont moyens de fonctionnement (chapitres 34-97, 34-98, 37-07, 37-50, 37-70 et 37-30 fonctionnement)</i>	<i>1.737,3</i>	<i>1.780,3</i>	<i>+ 2,5 %</i>
<i>Dont crédits de modernisation (chapitres 37-92 et 57-92 crédits de paiement)</i>	<i>91,5</i>	<i>129,4</i>	<i>+ 41,4 %</i>
Autres crédits (chapitres 37-01,37-05,37-10,37,75,37-90,37-91,37-93)	59,0	70,6	+ 19,7 %
Subventions de fonctionnement (chapitre 36-10)	10,9	40,8	+ 274,4 %
TITRE IV	55,0	52,7	- 4,1 %
INTERVENTIONS PUBLIQUES			
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	10.554,0	10.690,9	+ 1,3 %
TITRE V INVESTISSEMENTS 57-90 et 54-93			
Autorisations de programme	142,9	119,4	- 16,5 %
Crédits de paiement	95,5	122,1	+ 27,8 %
57-92			
Autorisations de programme		177,5	
TITRE VI			
SUBVENTIONS			
D'INVESTISSEMENTS			
Autorisations de programme		26,5	+ 54,9 %
Crédits de paiement		25,6	- 18,0 %
TOTAL GENERAL DES CREDITS DE PAIEMENT	10.680,8	10.838,6	+ 1,5 %

¹ A partir de l'addition des crédits des agrégats 11 (juridictions financières), 12 (DGCP), 13 (DGI), 14 (DGDDI), 15 (INSEE), 16 (DREE), 17 (DGCCRF), 18 (DRIRE), 31 (Administration générale) et 32 (Dépenses administratives).

Afin de permettre la comparaison, la mesure de transfert des charges communes (5 millions d'euros) du projet de loi de finances 2003 a été ajoutée à la loi de finances initiale 2002. Par ailleurs, les modifications dans la répartition entre les chapitres qui interviendront en 2003 ne sont pas prises en compte : les dotations globalisées au titre des expérimentations liées à l'application de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, inscrites au chapitre 37-30, ont été ventilées entre le personnel et le fonctionnement. La ligne « fonctionnement et modernisation » du titre III regroupe les crédits de paiement inscrits aux chapitres 37-92 et 57-92. Les crédits de paiement qui ont été transférés du titre V vers le titre III (comités d'hygiène et de sécurité notamment) ont été remis à des fins de comparaison sur le titre V.

2. La révision des services votés

Les économies réalisées en 2003 au titre de la révision des services votés s'élèvent à 44,74 millions d'euros contre 27,99 millions d'euros en 2002 qui se répartissent entre :

- une diminution de 30,4 millions d'euros au titre des suppressions d'emplois ;
- une diminution des crédits de rémunération des correspondants locaux des douanes dans le cadre du resserrement de ce réseau à hauteur de 4,5 millions d'euros ;
- une baisse de 9,84 millions d'euros liées à la fin du plan de communication sur le passage à l'euro (- 7,55 millions d'euros sur le titre III et - 2,29 millions d'euros sur le titre IV).

3. Les principaux postes de dépenses

Les crédits de fonctionnement augmenteront de 1,3 % en 2003. Au sein du titre III, les crédits de personnel resteraient stables, à + 0,2 %. **Il convient néanmoins de prendre en compte l'augmentation de + 0,7 % prévue à compter du 1^{er} décembre 2002, non budgétée¹ dans le bleu « économie, finances et industrie »².** Par ailleurs, dans les dépenses de personnel, ce sont les charges de pension qui sont les plus dynamiques.

¹ Les crédits nécessaires sont inscrits au chapitre 31-94 du budget des charges communes.

² Cette augmentation aura évidemment un impact non négligeable sur l'évolution des crédits de l'ensemble du ministère.

Les autres dépenses de fonctionnement, fonctionnement courant et d'informatique, augmentent de 2,5 %. A périmètre constant, hors crédits affectés à la réforme-modernisation, les moyens de fonctionnement courant sont en hausse de 33,4 millions d'euros, soit 2,3 %. Les dotations informatiques « classiques » des directions bénéficient de 9,63 millions d'euros supplémentaires, soit une augmentation de 3,2 %.

Par ailleurs, les crédits de modernisation (réseau mininfo, bornes interactives, projet de e-ministère...) inscrits sur le titre III croissent, à structure constante, de 2 millions d'euros, soit une hausse de 14,5 %.

Les interventions du titre IV diminuent de 4,1 %.

Les crédits de paiement des titres V et VI connaîtraient une hausse de 16,4 % de leurs crédits de paiement tandis que leurs autorisations de programme baisseraient de 8,8 %.

Parmi les investissements, les grands projets informatiques nouvellement inscrits sur le chapitre 57-92 Copernic et Hélios devraient respectivement recevoir 30,5 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires (+ 60,3 %) et 5,3 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires (+ 19,6 %).

Pour les investissements du chapitre 57-90 « équipements administratifs », l'augmentation des crédits de paiement devrait atteindre 26,46 millions d'euros (+27,9 % à périmètre constant). Ceux-ci seront notamment affectés à l'achèvement des chantiers de l'école des douanes de Tourcoing et de l'école du trésor public à Lyon. Parallèlement, les autorisations de programme sont réduites de 16,4 % à périmètre constant.

Zoom sur les coûts de gestion du patrimoine de Bercy

Votre rapporteur spécial souhaite mettre un coup de projecteur sur les coûts de gestion du patrimoine du ministère de l'économie et des finances. A partir des réponses qui lui ont été fournies, il est en mesure de présenter l'état des actifs immobiliers du MINEFI. Ces éléments permettent d'introduire une approche plus « bilantielle » de la gestion du ministère.

Le patrimoine du MINEFI, hormis quelques locaux très spécifiques (laboratoires, centres de contrôle de véhicules, locaux de production des monnaies et médailles) se compose essentiellement d'immeubles de bureaux. Le parc domanial qui représente 64 % de l'ensemble comprend 2.4363 sites pour 3.727.000 m² utiles (y compris 116.000 m² utiles de logements de fonction).

La valeur vénale de nombreux sites, principalement à Paris et en Ile de France, a été déjà établie par le service des domaines (DGI). Les autres seront évalués dans les prochains mois dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative à la loi de finances. Néanmoins, leur valeur peut être approchée en se référant au marché de l'immobilier de bureaux (analyse du Crédit Foncier en particulier). **En cumulant ces deux sources d'information, on peut estimer le parc domanial du MINEFI à 4,3 milliards d'euros (valeur 1^{er} trimestre 2002 et hors taxes).** Sa valeur est évidemment contrastée selon l'implantation géographique. A Paris intra-muros, le parc domanial (568.000 m² utiles) atteint en moyenne 3.550 euros le m² utile, alors que le reste du parc ressort à 775 euros le m² utile.

La direction du personnel de la modernisation et de l'administration (DPMA) est gestionnaire du parc d'administration centrale, c'est-à-dire des cabinets ministériels, des directions d'état-major, des entités de contrôle et des services centraux de directions à réseaux soit 444.000 m² utiles (dont Bercy) qui représentent 32 % de la valeur estimée du patrimoine MINEFI.

Les dépenses immobilières se rapportant au parc domanial se sont élevées à 210 millions d'euros (valeur exécution 2000), soit 57 euros au m² utile. Les dépenses d'exploitation et d'entretien à la charge des occupants représentent 59 % du total, le solde, soit 41 % recouvrant, la maintenance relevant de la responsabilité du propriétaire ainsi que l'investissement neuf.

Par ailleurs, on peut estimer à 700 environ le nombre d'agents/année se consacrant à temps complet à la gestion immobilière du parc domanial, sur l'ensemble des directions et services du MINEFI (hors service de domaines). La notion de gestion immobilière, recouvre la programmation et la gestion des opérations d'investissement ou d'exploitation maintenance ainsi que leur suivi juridique et budgétaire. Les agents techniques chargés des tâches de logistique (nettoyage, gardiennage, petit entretien, ...) ne sont pas compris dans ce chiffre.

4. Les grands agrégats

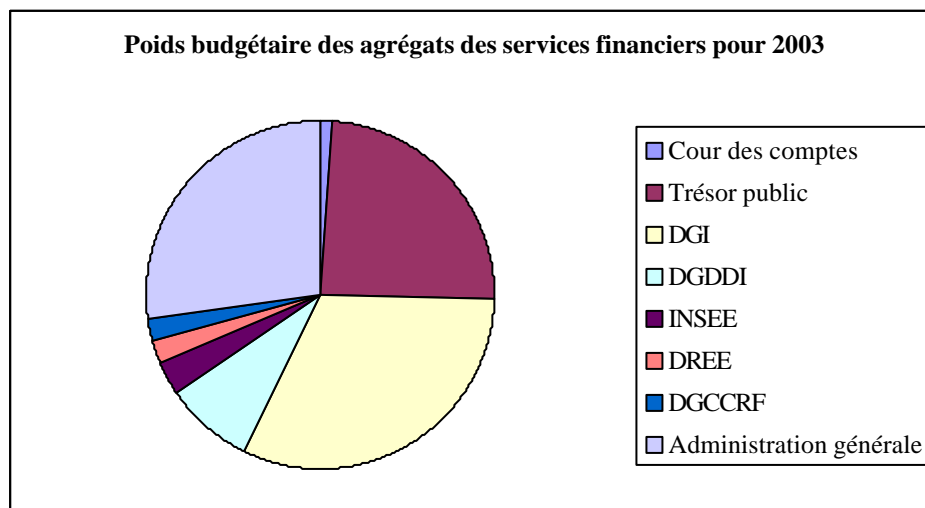
Le tableau ci-après retrace la structure du budget des services financiers et l'évolution des crédits par grand agrégat.

Présentation par agrégats

(en millions d'euros)

	Dotation 2000	Dotation 2001	Dotation 2002	Dotation 2003	Part dans le total (%)	Variation 2002/2003 (%)
Administration générale et dotations communes	2.863,7	2.917,0	2.922,1	2.922,7	27,3	0
Cour des Comptes et chambres régionales des comptes	94,6	101,2	103,9	110,5	1	6,3
Trésor public	2.007,5	2.384,2	2.496,2	2.591,8	24,2	3,8
Direction générale des impôts	3.349,4	3.345,5	3.415,6	3.415,7	31,9	0
Direction générale des douanes et des droits indirects	761,6	847,9	865,7	904,9	8,5	4,5
INSEE	286,9	293,1	296,4	313	2,9	5,6
Service de l'expansion économique à l'étranger	217,5	205,4	251,1	242,3	2,3	-3,5
DGCCRF	176,6	187,7	191,9	196,2	1,8	2,2
TOTAL	9.757,7	10.281,9	10.507,8	10.258,6	100	1,5

Malgré la stabilisation de leurs dotations, la direction générale des impôts et l'administration centrale restent prépondérantes au sein du ministère puisqu'elles représentent respectivement 27,3 % et 31,9 % des crédits.



C. LE POIDS DES REPORTS ET DES FONDS DE CONCOURS

Le montant des fonds de concours diminue régulièrement depuis plusieurs années. Cette diminution, qui correspond à une rebudgétisation d'un grand nombre de ces fonds, a permis à votre rapporteur spécial de noter que le budget des services financiers apparaissait de plus en plus sincère au sens de l'ordonnance organique relative aux lois de finances.

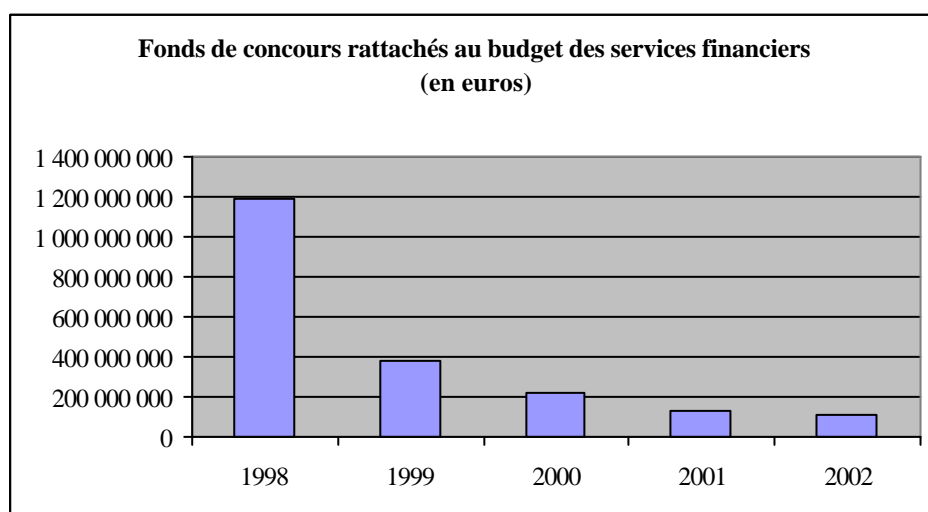
Pour 2002, trois fonds seraient créés :

- participation de la Région Franche-Comté au financement d'une étude dans le domaine des technologies clés ;
- participation communautaire au financement d'études dans le domaine de l'énergie,
- remboursement par les bénéficiaires finaux des sommes indûment perçues au titre des fonds structurels européens.

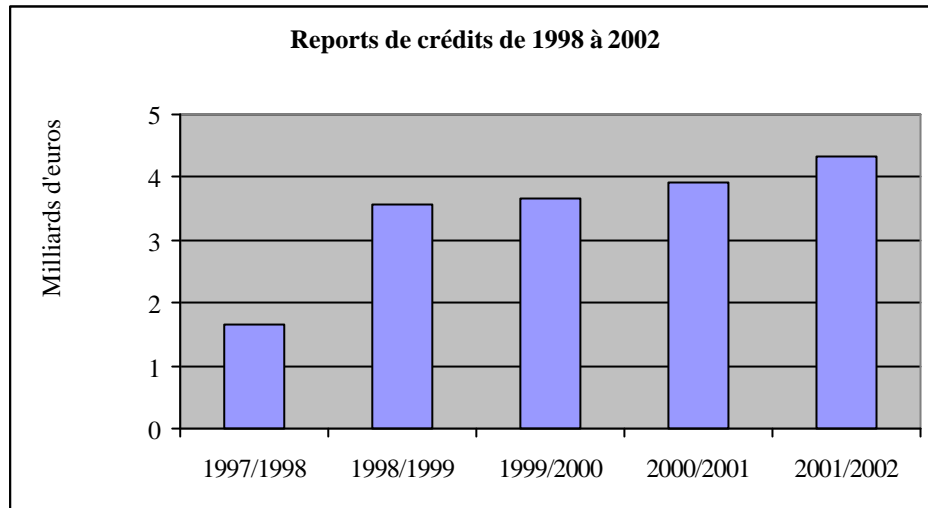
Deux seraient créés :

- contribution de l'agence de l'eau "Rhône-Méditerranée-Corse" au financement des travaux de dépollution du site de Salsigne ;
- remboursements des frais d'organisation des séances d'information professionnelle des délégués mineurs.

L'excédent des créations sur les suppressions n'a pas de conséquence sur les montants en jeu : le montant des fonds de concours diminuera en 2003 comme cela a été le cas les années précédentes.



Les reports connaissent eux une inflation inquiétante au fil des années. Leur montant pèse comme une épée de Damoclès sur l'exécution en cours :



Cette évolution inquiétante mérite que des mesures de sauvegarde soient prises, le cas échéant avant la fin de l'année 2002 sous forme d'annulations de crédits.

II. UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE RELATIVEMENT SATISFAISANTE

A. UN PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE ENFIN STABILISÉ

Le périmètre du budget s'est accru sur la période 1998-2001 : il est aujourd'hui plus exhaustif et plus transparent. La réintégration de dépenses extra-budgétaires et l'inscription de fonds de concours au budget a représenté en loi de finances initiale pour 1999 1.693,9 millions d'euros, en loi de finances initiale pour 2000 210,6 millions d'euros et 270,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2001. Par ailleurs, un transfert de crédits auparavant inscrits au budget des charges communes (différentes dépenses administratives, d'action internationale ou d'action économique) a eu lieu en loi de finances initiale pour 2000.

Les crédits du Minefi sont dès lors passés de 9.244,8 millions d'euros en 1999 à 14.142,7 millions d'euros en 2001. Depuis la loi de finances initiale pour 2002, à quelques ajustements prêts, les contours du budget paraissent stabilisés.

Deux points méritent cependant d'être évoqués :

- la rémunération des conservateurs des hypothèques, véritable serpent de mer de l'universalité budgétaire, doit à court terme être intégrée au budget.

La part représentative de la rémunération principale des conservateurs, dits « salaires demi-nets » reste toujours prélevée sur la masse des salaires bruts, pour un montant qui avoisinait, en 2001, 37,6 millions d'euros. Si la fiscalisation des rémunérations des conservateurs des hypothèques en échange de la prise en charge par le budget du ministère des moyens de fonctionnement des conservations en loi de finances initiale a pu faire naître l'espoir d'avancées dans ce domaine, le fait que les emplois de conservateurs restent hors lois de finances et que leurs rémunérations ne figurent pas en exécution n'est pas conforme à l'objectif d'exhaustivité budgétaire mis en œuvre au cours des années passées.

L'article 878 du code général des impôts fixe les missions des conservateurs des hypothèques qui sont chargés :

« 1 ° de l'exécution des formalités civiles prescrites pour la publicité des privilèges et des hypothèques et des autres droits sur les immeubles ;

2 ° de l'exécution de la formalité fusionnée de publicité foncière et d'enregistrement visée à l'article 647 ;

3 ° de la perception des taxes exigibles à l'occasion des formalités prévues aux 1 ° et 2 ° » .

En contrepartie du service rendu par les conservateurs des hypothèques aux requérants, ces derniers doivent lui verser un salaire dont le montant est déterminé en fonction de l'acte accompli par les articles 285 à 296 de l'annexe III du code général des impôts. Ainsi, le salaire alloué pour la publication de chaque acte est fixé à 0,10 % des sommes énoncées ou de la valeur estimée par les requérants. 90 % de ce salaire sont inscrits dans le budget de l'Etat sous forme de recettes non fiscales, le reste est attribué au conservateur des hypothèques.

- le budget des charges communes reste destinataire en exécution des charges de pension inscrites en loi de finances initiale sur le budget du ministère (1.865 millions d'euros prévus pour 2003). Il y a là sujet à réflexion d'autant que l'article 21 de la loi organique du premier août 2001 prévoit à l'horizon 2006 la création d'un compte d'affectation spéciale pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires.

B. UN TRAITEMENT BUDGÉTAIRE DES DÉPENSES INFORMATIQUES PLUS SATISFAISANT

Votre rapporteur spécial s'interrogeait l'an passé dans son rapport sur les services financiers sur *« la pertinence de l'inscription de dépenses informatiques correspondant à des projets pluriannuels, très lourds financièrement, en fonctionnement plutôt qu'en investissement. »*

Il rappelait que *« le plan comptable général considère que ces projets constituent des immobilisations et donc au sens de la comptabilité publique, paraissent pouvoir relever d'un régime d'autorisations de programme et de crédits de paiement »* et soulignait que *« l'absence d'autorisation de programme conduit en gestion à engager la totalité du marché passé pour mener à bien le projet informatique et à ensuite pratiquer autant de reports que nécessaires. »* Votre rapporteur spécial considérait cette solution comme critiquable et conseillait au ministère d'adapter sa présentation comptable aux logiques de gestion des projets informatiques correspondant à des investissements.

La Cour des Comptes formulait dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 la même remarque : *« Certains ministères éprouvent des difficultés à globaliser dans un chapitre unique des crédits d'informatique et des crédits de fonctionnement courant. (...) Une définition trop imprécise de « l'équipement informatique » est très probablement à l'origine de ces difficultés. Les matériels de bureautique et les systèmes complexes n'ont que peu de points communs. Les outils bureautiques (postes de travail individuels, imprimantes et logiciels correspondants) s'apparentent bien par leurs fonctions et leur durée de vie aux fournitures ordinaires et relèvent donc du titre III. Les développements plus complexes (réseaux, intranet, ACCORD) s'apparentent à des investissements du fait de leurs délais de déploiement souvent supérieurs à l'année budgétaire et de leur ampleur. Enfin, les grosses dépenses informatiques s'accommodent mal de l'annualité, et la facilité de report qui accompagne la globalisation des crédits peut sembler séduisante. Pourtant, la globalisation des crédits de fonctionnement appliquée aux investissements informatiques est moins satisfaisante que l'inscription, logique, de ces dépenses au titre V. »*

Dans le projet de loi de finances pour 2003, c'est désormais chose faite : le nouveau chapitre 57-92 du titre V, intitulé « équipements informatiques » regroupe les crédits informatiques liés :

- au nouveau système d'information des administrations fiscales (155,2 millions d'euros d'autorisations de programme et 78,5 millions d'euros de crédits de paiement) ;

- à la rénovation de la gestion publique : 22,3 millions d'euros d'autorisations de programme et 16 millions d'euros de crédits de paiement ;

- à la modernisation des outils de gestion budgétaire et comptable : 98 millions d'euros d'autorisations de programme et 40,1 millions d'euros de crédits de paiement, soit un total d'investissements qui n'apparaissent pas auparavant comme tels de 275,5 millions d'euros d'autorisations de programme et 134,7 millions d'euros de crédits de paiement. Ces crédits correspondent uniquement à des opérations postérieures au 1^{er} janvier 2003.

Si d'autres dépenses, de réseaux ou liées au développement de serveurs intranet ou internet peuvent sans doute encore être incluses dans le nouveau chapitre du titre V, la présentation budgétaire retenue pour 2003 permet d'apprécier de manière relativement fiable l'effort d'investissement réalisé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Cette présentation permet de faire prévaloir une vision renouvelée de l'investissement public qui intègre l'investissement dans les nouvelles technologies. **Elle permettra aussi de mettre en rapport les investissements productifs opérés par le ministère avec les gains réalisés en termes d'efficience. Une large part de ces crédits informatiques correspond au nouveau système d'information des administrations fiscales qui n'a de sens que s'il débouche sur des gains de productivité conséquents et sur une réduction significative des taux d'intervention¹ de celles-ci.**

***C. UN POINT NÉGATIF : LE FLOU DE L'AGRÉGAT 31
« ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET DOTATIONS COMMUNES »***

Outre l'agrégat 32 « dépenses administratives », qui reste l'agrégat fourre-tout du ministère, l'agrégat 31 « administration générale et dotations communes » regroupe des crédits dont les destinations sont par trop hétérogènes. Il comprend les services centraux des directions à réseaux (DGCP, DGI, DGDDI, DGCCRF, DREE, DARPMI), qui définissent les actions menées par leurs services déconcentrés, le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique (SGCI), et les directions « support » du ministère : direction des affaires juridiques (DAJ), direction de la communication (DIRCOM), direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA). Le moins que l'on puisse dire est que cet agrégat manque d'unité, d'autant qu'il regroupe aussi la direction des entreprises commerciales et artisanales, qui est certes bien une direction centrale, mais aussi les délégués régionaux au commerce et à l'artisanat alors qu'il s'agit là des « services » déconcentrés du secrétariat d'Etat au PME.

¹ Rapport entre le coût net du recouvrement de l'impôt et son rendement net.

Les contradictions éclatent dès la définition des objectifs de l'agrégat. Il est en effet évident que, s'agissant des « têtes de réseaux » de la DGI, de la DREE ou de la DGCP, leurs objectifs ne peuvent être que les mêmes que ceux des agrégats 13 (direction générale des impôts), 16 (relations économiques extérieures) ou 12 (Trésor public). Le regroupement de ces directions dans l'agrégat 31 apparaît donc artificiel. Les objectifs de l'agrégat ne concernent dès lors que tout naturellement les fonctions supports : maintenance du patrimoine mobilier, instruction des délais de pension, amélioration de la gestion budgétaire et comptable etc...

Votre rapporteur spécial partage l'avis de la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finance pour 2001 selon lequel *« le ministère considère aujourd'hui avec prudence toute perspective de redéfinition des frontières des agrégats organiques, conduisant à l'identification de missions transversales aux grandes directions. Si cette approche conservatrice se confirme, une contradiction risque d'apparaître entre le rôle moteur qu'entend jouer le Minefi au plan interministériel pour la mise en place de la LOLF et la prudence dont il fera preuve en interne pour faire évoluer la structure de son budget. »*

Votre rapporteur spécial, s'appuyant sur le caractère particulier de l'agrégat 31, regrette que le ministère n'entende pas à court terme faire évoluer la logique qui préside à la définition des agrégats de services financiers.

L'évolution de l'agrégat 31 dans le PLF 2003, qui marque le souci de distinguer les moyens directement mobilisés par la conception des politiques ministérielles de ceux mis en œuvre par la DPMA et les autres directions transversales : direction des affaires juridiques, direction de la communication au titre, d'une part de leurs fonctions d'appui et d'accompagnement des missions du ministère et, d'autre part, des soutiens apportés aux seuls services centraux ne constitue pas pour votre rapporteur spécial un progrès probant.

III. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES ANNÉES 2001 ET 2002

A. DES DÉPENSES 2001 EN HAUSSE PAR RAPPORT À LA PRÉVISION

L'exécution budgétaire 2001 est apparue plus tendue que la précédente. **A structure constante en effet, les dépenses nettes des services financiers ont augmenté de 1,9 %, alors que la loi de finances initiale se limitait à une hausse de 0,8 %.**

Evolution des crédits initiaux et des dépenses nettes 2000-2001

(en millions d'euros)

	2000		2001	
	Crédits LFI	Dépenses nettes	Crédits LFI	Dépenses nettes
Ministère de l'économie et des finances				
Total	13.834,1	13.463,6	14.142,7	13.742,2
Variation/exercice précédent (périmètre courant)	49,6 %	66,8 %	2,2 %	2,1 %
Variation/exercice précédent (périmètre constant)	1,6 %	2,7 %	- 0,6 %	1,4 %
Dont services financiers				
Total	9.757,9	8.273,7	10.282,3	8.576,4
Variation/exercice précédent (périmètre courant)	5,6 %	2,5 %	5,4 %	3,7 %
Variation/exercice précédent (périmètre constant)	1,6 %	2,6 %	0,8 %	1,9 %
Dont charges communes :				
Total	1.485,9	1.631,4	1.419,0	1.594,4
Variation/exercice précédent (périmètre courant)	- 10,3 %	- 13 ;5 %	- 4,5 %	- 2,3 %
Variation/exercice précédent (périmètre constant)	10,3 %	- 13,5 %	- 4,5 %	- 2,3 %
Dont industrie				
Total	2.590,3	3.558,5	2.441,4	3.751,4
Variation/exercice précédent (périmètre courant)	8,4 %	- 8,8 %	- 5,7 %	0,4 %
Variation/exercice précédent (périmètre constant)	3,7 %	- 9,7 %	- 3,7 %	1,8 %

Source : rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2001

Les dépenses de personnel ont connu une augmentation importante, de 3 % à périmètre constant, bien au-delà de ce qui avait été prévu en loi de finances initiale.

L'écart entre prévision et exécution en ce qui concerne les dépenses de personnel s'explique, d'une part, par l'impact des revalorisations de traitement accordées fin 2000 et non intégrées en loi de finances initiale et, d'autre part, par la progression des dépenses de primes, due à la fois à la revalorisation des traitements et au processus de réforme du système indemnitaire qui a conduit dans certains cas (DGDDI et DGCP) à la mise en place de nouveaux systèmes indemnitaires plus coûteux que les précédents¹. Cette progression des dépenses de rémunération a mécaniquement eu un impact sur les crédits votés en loi de finances initiale pour 2002, supérieurs de 3,4 % à ceux votés en loi de finances initiale pour 2001.

Les dépenses nettes de fonctionnement des services s'établissent en exécution à 1.724,4 millions d'euros, en augmentation de 3,6 % à périmètre constant, malgré les annulations de crédits imposés par la régulation budgétaire pour les directions non couvertes par un contrat d'objectifs et de moyens. Cette progression est due en partie à la hausse des dépenses informatique, de la DGI notamment.

Les dépenses de modernisation inscrites aux chapitres « réforme-modernisation » 37-92 et « actions de modernisation budgétaire et comptable » 37-93 ont peu pesé en 2001, ouvrant la voie à des reports et à une consommation des crédits sur l'exercice 2002.

Les dépenses d'investissement des services ont diminué en 2001 de 11,7 % par rapport à 2000, à 141,1 millions d'euros. Cette diminution permet de limiter la hausse des crédits du ministère, dont les facteurs d'alourdissement seront toujours présents en 2002.

B. LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES EN 2001

L'exécution 2001 a été marquée, comme dans tous les ministères, par l'importance des reports de l'année précédente, s'élevant à 598,2 millions d'euros, les reports sur l'année 2002 s'établissant eux à 660,1 millions d'euros. Ces reports sur 2002 sont dus à une action volontariste ayant eu pour objet la limitation en cours d'exécution de la consommation des crédits ouverts. **La régulation des dépenses du ministère a en effet notamment consisté à fixer un objectif de report minimum de crédits vers la gestion 2002.**

Les transferts entre sections opérés en cours d'année sont demeurés importants. Si les crédits de cotisations sociales ont été définitivement transférés au budget du ministère, il n'en est pas de même des charges de pensions. Celles-ci sont toujours transférées en exécution au budget des

¹ Ceux-ci étaient en effet financés en partie par des mécanismes extrabudgétaires.

charges communes, d'où un transfert négatif en 2001 de 1.754,9 millions d'euros. En sens inverse, les crédits de l'agrégat industrie sont complétés par un transfert de la défense pour le financement du CEA, à hauteur de 1.037,2 millions d'euros en crédits de paiement et de 1.096,7 millions d'euros en autorisations de programme.

La baisse des rattachements de fonds de concours s'est poursuivie en 2001 : ceux-ci représentent en 2001 126,2 millions d'euros.

Enfin, les contraintes de la régulation budgétaire se sont révélées plus fortes en 2001 qu'en 2000. Outre l'objectif de report minimum cité ci-dessus, la régulation budgétaire a conduit à l'annulation de crédits à hauteur de 152,6 millions d'euros pour les crédits de paiements et de 93,3 millions d'euros pour les autorisations de programme. Les crédits de fonctionnement des directions sous contrats d'objectifs et de moyens (DREE et DGI) ayant été conformément aux termes de ces contrats intégralement préservés, comme les chapitres consacrés à la modernisation du ministère, ce sont les moyens de fonctionnement des autres services qui ont été ponctionnés. Le chapitre 34-98 « moyens de fonctionnement des services » a supporté pour 55,3 millions d'euros d'annulations de crédits dont 32,5 millions pour la seule DGCP et 15,6 pour l'administration centrale.

C. UNE EXÉCUTION 2002 SOUS TENSION

L'exécution 2002 apparaît encore plus tendue que celle de 2001. Après la régulation républicaine, mise en place par lettre du 25 février 2002 de la secrétaire d'Etat au budget, pour la période allant jusqu'au 30 juillet 2002, prolongée par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire jusqu'au 12 août 2002, des mesures conservatoires ont été prises pour permettre le respect des engagements du gouvernement en matière de déficits publics. Celles-ci ont évidemment touché le ministère de l'économie et des finances.

En ce qui concerne les autorisations de programme, fixées en loi de finances à 1.256,68 millions d'euros, 129,61 millions d'euros ont été gelés le 12 août 2002.

En ce qui concerne les dépenses ordinaires et les crédits de paiement, fixés en loi de finances à 14.441,77 millions d'euros, 220,68 millions d'euros ont été gelés le 12 août 2002.

Les dépenses gelées se révèlent très importantes par rapport à l'exécution 2001. L'objectif de report vers 2003, hors crédits gelés, qui s'élève à 689,13 millions d'euros est lui aussi conséquent.

¹ Celle-ci n'avait alors porté que sur des annulations de crédits devenus sans objet.

Services communs et finances - Situation des chapitres au 31.08.02

(en euros)

	LFI	Fonds de concours	Transferts Répartitions	Reports 01.02	Total	Mandatements au 31.08.02	Consommation en %	
							31.08.02	31.08.01
Titre III Personnel	8.600.273.871	401.447	-1.832.137.522	1.716.055	6.770.253.851	4.465.915.324	65,96	63,22
Titre III Matériel	1.893.684.960	31.123.208	34.303.848	453.756.143	2.412.868.159	1.132.381.084	46,93	51,45
Titre IV Interventions publiques	55.021.024			43.416.322	98.437.346	33.246.787	33,77	67,63
Titre V Investissements	10.643.915.855	36.463.793	-1.794.261.926	660.103.097	9.546.220.819	5.696.738.975	59,68	58,90

CHAPITRE II :

UNE GESTION DES EFFECTIFS AU MILIEU DU GUÉ

Le budget des services financiers est fondamentalement un budget de moyens. Ses crédits sont pour l'essentiel des crédits de personnel qu'il convient d'utiliser au mieux : les agents des services financiers ont un objectif précis, maximiser les recettes de l'Etat, notamment par l'augmentation du civisme fiscal, pour un coût le plus limité possible.

Leurs performances dépendent évidemment de l'organisation de leurs services qui est de la responsabilité du ministre. Elles subissent l'impact des évolutions de la législation fiscale. Elles reposent sur leurs compétences et sur leur productivité. Cette productivité a crû fortement au cours des dernières années, plus que dans tout autre ministère, sous l'effet conjugué de la qualité des nouveaux recrutements, des efforts de formation et des améliorations des outils informatiques. Il convient d'en tirer les conséquences sur le plan des effectifs : les gains de productivité libèrent des marges de manœuvre budgétaire. Il faut par ailleurs accentuer l'effort d'une gestion plus qualitative des agents.

L'informatisation des services fera à l'avenir d'immenses progrès : la mise à disposition d'outils performants au profit d'agents mieux formés et plus motivés peut permettre de replacer l'administration fiscale française dans le peloton de tête des administrations fiscales les plus efficaces de l'union européenne.

I. UN PÉRIMÈTRE DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE ENCORE TROP MAL CERNÉ

La première exigence d'une gestion des ressources humaines performante est évidemment de disposer d'un tableau des effectifs satisfaisant. Si votre rapporteur spécial ne doute pas un instant que l'administration de Bercy soit en mesure de suivre l'ensemble des effectifs du ministère, lui ne dispose pas de toute la précision requise. La répartition des effectifs entre les différentes directions est parfois floue, certains effectifs payés sur crédits budgétaires n'apparaissent pas dans le tableau des effectifs. Cette tendance pourrait se renforcer avec la mise en place de la fongibilité des crédits prévue par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances qui permet aux services de redéployer leurs moyens de gestion comme ils le souhaitent. Pourtant, la fongibilité des crédits n'empêche nullement une connaissance des effectifs. Cette connaissance est importante, tant des emplois temporaires ou précaires peuvent parfois devoir être transformés en emplois budgétaires.

L'exemple de la jurisprudence Berkani est là pour le rappeler. Par ailleurs, la pratique de la ligne souple et des surnombres perdure de telle manière que les emplois budgétaires présentés et les crédits correspondants manquent parfois de portée pratique.

A. UN TABLEAU DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE NON EXHAUSTIF

Le tableau ci-après distingue les effectifs de Bercy selon qu'il s'agit des effectifs budgétaires, effectifs réels payés et effectifs « équivalent agent à temps plein (EATP) ». L'existence des écarts constatés entre effectifs budgétaires, effectifs réels payés et effectifs « EATP » s'explique de la façon suivante :

Les effectifs budgétaires correspondent aux emplois inscrits en loi de finances détaillés et ventilés par grade dans le budget voté.

Les effectifs réels payés correspondent au nombre d'agents (titulaires, non titulaires ou stagiaires) rémunérés en position d'activité, y compris les congés de longue durée, de longue maladie et les congés de formation professionnelle ou de mise à disposition. Les agents sont décomptés quelle que soit leur quotité de travail (temps plein, temps partiel, mi-temps thérapeutique, cessation progressive d'activité).

Les effectifs « EATP » permettent d'effectuer une conversion en équivalent temps plein des effectifs payés en fonction de la quotité de travail. Au 1er janvier 2002, 38.820 agents travaillaient à temps partiel, soit 20,4 % des agents du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. 76,5 % de ces agents ont choisi la quotité de 80 %. Au cours de la période 1998-2001, on a assisté à une modification de la répartition catégorielle parmi les agents titulaires à temps partiel. En 2001, les agents de catégorie A représentaient 10,3 % des effectifs à temps partiel, contre 8,3 % en 1998. La catégorie B a également enregistré une augmentation : + 1,5 points soit 28,9 % des effectifs à temps partiel. Dans le même temps, cette part a diminué de 3,5 points pour les agents de catégorie C pour se fixer aujourd'hui à 60,4 % des effectifs à temps partiel du ministère. Les femmes représentent traditionnellement le plus gros contingent d'agents à temps partiel. Cependant on assiste à une diminution de la proportion des femmes parmi les agents à temps partiel. Les hommes représentaient en 2001 environ 7 % des effectifs à temps partiel contre 5 % en 1998.

L'écart constaté entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels payés résulte de la conjonction de plusieurs phénomènes :

- des effets conjoncturels tels que l'annonce tardive de certaines mesures (par exemple le congé de fin d'activité en 1999) ou des difficultés de prévision (par exemple des départs à la retraite) ;

- des mesures spécifiques créant des emplois dans certaines catégories qui se traduisent par des recrutements différés ;

- des modifications intervenant dans la date de nomination des lauréats de certains concours.

L'écart constaté entre les effectifs payés et les effectifs «EATP » correspond à l'incidence du travail à temps partiel, des cessations progressives d'activité et des mi-temps thérapeutiques ou de droit.

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Effectifs par direction et service au 1er Janvier 2002

Chapitre budgétaire	EFFECTIFS BUDGETAIRES						EFFECTIFS REELS PAYES EN AGENT (1)					EFFECTIFS REELS PAYES EN EATP (2)						
	Personnel titulaire				Autre personnel (3)	Total	Personnel titulaire				Autre personnel (3)	Total	Personnel titulaire				Autre personnel (3)	Total
	A	B	C	D			A	B	C	D			A	B	C	D		
Administration centrale et services rattachés	3.778	2.800	5.047		631	12.256	3.709	2.724	5.848		819	13.100	3.643,9	2.596,1	5.534,2		805,6	12.579,8
Contrôles économiques et financiers	208				0	208	190					190	190,0					190,0
Inspection générale des finances	106				0	106	86					86	85,9					85,9
Cour des comptes	406	66	156		5	633	329	36	102		5	472	328,1	35,2	96,7		5,0	465,0
Chambres régionales des comptes	554	255	362		0	1.171	391	61	258			710	388,2	60,5	248,0			696,7
Institut national de la statistique et des études économiques	1.469	1.967	2.947		264	6.647	1.938	1.990	3.038		260	7.226	1.889,3	1.897,9	2.813,9		254,9	6.856,0
Service de l'expansion économique à l'Etranger et directions régionales du commerce extérieur	346		44		735	1.125	267		38		764	1.069	267,0		36,8		764,0	1.067,8
Services financiers à l'Etranger	38				72	110	23				67	90	23,0				67,0	90,0
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	1.549	1.422	703		54	3.728	1.546	1.462	760		46	3.814	1.492,7	1.397,5	697,2		45,1	3.632,5
Trésor public et service de la redevance	10.211	17.998	27.176		125	55.510	10.162	19.676	29.498		98	59.434	9.995,1	18.321,5	27.025,2		97,0	55.438,8
Direction générale des impôts et Cadastre	19.303	23.512	34.885		276	77.976	19.999	24.816	38.168	73	328	83.384	19.337,4	23.349,9	34.687,6	72,0	316,3	77.763,2
Direction générale des douanes et droits indirects	3.441	7.082	9.399		44	19.966	3.549	7.224	9.153	15	78	20.019	3.484,9	7.047,9	8.891,7	14,6	77,5	19.516,6
Sous-total services financiers	41.409	55.102	80.719	0	2.206	179.436	42.189	57.989	86.863	88	2.465	189.594	41.125,5	54.706,5	80.031,3	86,6	2.432,4	178.382,3
Monnaies et Médailles	11	135			716	862	9	124			643	776	9,0	122,6			622,3	753,9
Sous-total budget annexe	11	135	0	0	716	862	9	124	0	0	643	776	9,0	122,6	0,0	0,0	622,3	753,9
TOTAL GENERAL	41.420	55.237	80.719	0	2.922	180.298	42.198	58.113	86.863	88	3.108	190.370	41.134,5	54.829,1	80.031,3	86,6	3.054,7	179.136,2

(1) Un agent travaillant à temps partiel est compté une unité

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

(3) Comprend : contractuels, ouvriers de l'Etat, auxiliaires sur emplois vacants de titulaires.

Remarque : les 1456 emplois d'agents contractuels dits "Berkani" (art. 34 de la loi du 12 avril 2000) inscrits en loi de finances 2002 ne sont pas reportés dans ce tableau.

Le tableau des effectifs manque à la fois de précision et de clarté, précision parce qu'il ne distingue pas par exemple le service de la redevance ou les services de conseil au service public local de la DGCP, clarté car les effectifs centraux de chaque direction sont fondus au sein de la ligne « administration centrale » sans qu'il soit possible dès lors de connaître les effectifs précis de la DGI ou de la DGCP. Comme le rappelleront les points suivants, il pêche également par omission d'un certain nombre d'effectifs¹.

La modernisation des systèmes d'information relatifs à la gestion des effectifs constitue dès lors un enjeu essentiel pour la réforme-modernisation en cours.

B. LES PERSONNELS PAYÉS SUR CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT

Le tableau des effectifs ci-dessus ne comptabilise pas un certain nombre de personnels. Un certain nombre d'emplois sont en effet financés sur des crédits de fonctionnement autres que les crédits de personnel.

1. Les rémunérations liées à l'entretien et au gardiennage

A la DGI, les rémunérations, cotisations, prestations sociales et indemnités des agents non titulaires (remplacement des gardiens-concierges et des veilleurs de nuit, auxiliaires de renfort et manoeuvres du cadastre, personnels employés à des travaux d'entretien ou dans les restaurants administratifs) s'imputent sur le chapitre 37-50 « direction générale des impôts : dépenses diverses » au même titre que les dépenses de fonctionnement et d'informatique. Cette inscription a une logique puisque ces crédits sont intégrés dans les dotations globales de fonctionnement attribuées en début d'année aux services déconcentrés dont les directeurs optimisent la gestion sous leur propre responsabilité.

790 de ces emplois ont été transférés depuis le 1^{er} janvier 2002, en application de l'article 34 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Il s'agit des agents non titulaires employés à des fonctions d'entretien ou dans les restaurants administratifs relevant des dispositions de droit public en raison de la jurisprudence Berkani. Un des effets induits de cette disposition est ainsi de mieux connaître les effectifs réels de la direction.

¹ Pour mémoire, il conviendrait de rajouter aux effectifs du ministère ceux qui ne sont pas même rémunérés sur le budget : les emplois de conservateur des hypothèques ; en effet, conformément à l'article 879 du Code général des impôts, les conservateurs sont rémunérés par des salaires payés par les requérants en contrepartie de l'accomplissement des formalités hypothécaires, et non par un traitement prélevé sur le budget de l'Etat.

A la DGCP, de la même manière, les dépenses liées à la rémunération des personnels de nettoyage, pris en compte sur le chapitre 34-98, sont intégrées dans la dotation générale de fonctionnement des trésoreries générales et ne sont donc pas individualisées lors du vote des crédits. A la suite de la jurisprudence Berkani, 463 effectifs budgétaires ont été créés à compter du 1^{er} janvier 2002.

Enfin, à la DGDDI, s'il n'y a pas stricto sensu d'emploi budgétaire financé sur crédits de fonctionnement, les crédits de fonctionnement du chapitre 34-98 permettent de payer le nettoyage des locaux et le gardiennage. Les crédits correspondants à 140 emplois d'agents des services techniques ont été transférés sur crédits budgétaires en raison de la jurisprudence Berkani à compter du 1^{er} janvier 2002.

Pour les autres directions, votre rapporteur spécial ne dispose d'aucune information.

La justification de l'inscription des emplois précaires liés au gardiennage et à l'entretien est à trouver dans le fait que, dans la gestion des enveloppes globalisées, les services peuvent opter aussi bien pour des sociétés de services que pour des personnes physiques. Tout à fait conforme à la bonne gestion des deniers publics, cette pratique ne doit cependant pas conduire à occulter certains effectifs du ministère.

2. Les dotations globales de personnel et de fonctionnement

Par ailleurs, dans le cadre des expérimentations visant à anticiper l'application de plusieurs dispositions de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, cinq directions des services fiscaux (la Seine Maritime, l'Orne, la Marne, le Gers et le Loiret) bénéficieront à compter du 1er janvier 2003 d'une dotation globale pour les crédits de personnel et de fonctionnement (inscrite sur un nouveau chapitre 37-30) qui se substituera aux crédits inscrits en 2002 qui leur étaient attribués sur différents chapitres. Les 2.962 emplois correspondant à ces directions seront transférés sur ce nouveau chapitre. Le nombre des effectifs et leur répartition par grade ont été évalués sur la base des effectifs réels pondérés des directions concernées, estimés pour 2003. Un ajustement sera vraisemblablement opéré pour tenir compte des évolutions des effectifs non encore connues à ce jour, et qui interviendront d'ici le 1er janvier 2003. Là encore, cette dotation globale ne doit pas conduire le Parlement à ignorer le niveau des effectifs des services fiscaux.

C. UN VOTE DES CRÉDITS DE FAIBLE PORTÉE : LIGNE SOUPLE ET SURNOMBRES

1. La ligne souple

La « ligne souple » intitulée « ajustement pour tenir compte de la situation réelle des personnels », est, théoriquement, destinée à permettre de pallier les imprécisions tenant aux modes traditionnels d'évaluation des crédits nécessaires au paiement des rémunérations principales.

Les crédits de rémunérations principales sont en effet évalués sur la base d'un indice moyen affecté à chaque emploi autorisé en loi de finances. La dépense réelle peut être différente pour plusieurs raisons : influence des temps partiels, écart des agents avec l'indice moyen, changements de situation statutaire, départs en retraite, etc.

Les surnombres ont provoqué une hausse importante de cette ligne souple, qui a aussi partiellement été causée par le développement du temps partiel. L'on ne peut encore cette année que regretter que soit toujours d'actualité l'observation de la Cour des comptes selon laquelle :

« Le montant des lignes souples des services financiers a atteint un niveau tout à fait excessif qui met en cause la transparence de l'autorisation parlementaire et il faut déplorer la persistance d'importants écarts entre la présentation budgétaire et la réalité des coûts qui constitue une anomalie budgétaire qu'il convient de corriger au plus vite ».

Si la ligne souple a été réduite pour la DGCP et la DGDDI, il n'en a pas été de même à la DGI. Dans cette dernière direction, la ligne souple qui atteignait de fortes proportions en 2001 a encore crû fortement en 2002 à tel point que la situation devient véritablement préoccupante.

Agrégat DGI

ANNEES	2001	2002
	Millions d'euros	Millions d'euros
Mesures ministérielles antérieures de création de 300 surnombres	5,69	5,85
Ecart entre indice moyen et indice réel	94,54	103,40
Surcoût du temps partiel	18,16	18,70
Ligne souple inscrite au vert budgétaire	118,39	127,95

Agrégat DGCP

ANNEES	2001	2002
	Millions d'euros	Millions d'euros
Mesures ministérielles antérieures de création de 100 surnombres	1,48	1,49
Ecart entre indice moyen et indice réel	45,90	42,90
Surcoût du temps partiel	11,84	11,19
Ligne souple inscrite au vert budgétaire	59,22	55,57

Agrégat DGDDI

ANNEES	2001	2002
	Millions d'euros	Millions d'euros
Ecart entre indice moyen et indice réel	26,02	25,08
Surcoût du temps partiel	1,46	1,58
Ligne souple inscrite au vert budgétaire	27,48	26,66

Agrégat INSEE

Le montant de la ligne souple inscrite au budget de l'INSEE, s'élève à 10,05 millions d'euros en 2001 et à 8,57 millions d'euros en 2002.

Agrégat DGCCRF

La ligne souple de la DGCCRF était de 7,29 millions d'euros en 2001 et de 7,53 millions d'euros en 2002.

Agrégat juridictions financières

La ligne souple inscrite sur le budget des juridictions financières s'élève à 3,43 millions d'euros en 2001 et à 3,87 millions d'euros en 2002. Le montant de cette ligne correspond au besoin de financement résultant :

- de la rémunération des magistrats maintenus en surnombre en application de la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986, aucun emploi n'étant ouvert en emploi budgétaire ;

- de la rémunération des magistrats des chambres régionales des comptes après mise en œuvre de la réforme statutaire des magistrats des chambres régionales des comptes (loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001) ;

- de la situation des agents dont l'indice de rémunération est supérieur à l'indice moyen majoré retenu lors de l'élaboration du budget.

Agrégat DREE

Le montant de la ligne souple inscrite au budget de la DREE s'élève à 0,33 million d'euros en 2001 et à - 0,36 million d'euro en 2002.

Agrégat DARPMI/DRIRE

Le montant de la ligne souple inscrite sur l'agrégat 18 DARPMI/DRIRE s'élève à 3,68 millions d'euros en 2001 et à 2,81 millions d'euros en 2002.

Agrégat « administration générale » et « écoles des mines »

La ligne souple inscrite sur ces deux agrégats s'élève à 15,46 millions d'euros en 2001 (hors DRIRE) et à 15,13 millions d'euros en 2002 (dont 1,7 million d'euros au titre du temps partiel)

2. Les surnombres

Le maintien des surnombres explique pour une grande part la persistance de la ligne souple dans certaines directions.

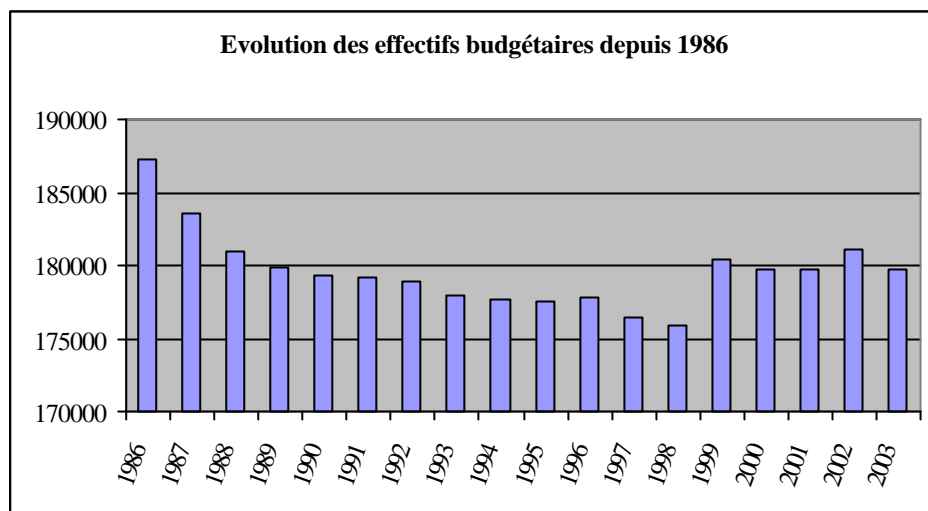
A la DGI, l'origine de ces surnombres, qui portent principalement sur les emplois de catégorie C (grade d'agent de constatation ou d'assiette de 1^{ère} classe et de 2^{ème} classe) et de catégorie B (grade de contrôleur principal et de contrôleur de 1^{ère} classe) réside notamment dans les plans ministériels de qualification accordés à la DGI depuis 1990, qui ont pour vocation de ne pas faire subir aux agents un ralentissement de carrière découlant des réductions d'effectifs et d'une pyramide des âges déséquilibrée. L'intention est louable mais elle mériterait de recevoir un traitement budgétaire plus adapté que celui actuellement retenu.

La Direction Générale de la Comptabilité Publique s'est engagée, elle, dans une politique ambitieuse sur 5 ans de résorption des surnombres, notamment en ce qui concerne la catégorie A. Ainsi, dès le projet de loi de finances pour 2001, un repyramidage a permis de transformer progressivement des emplois d'inspecteur principal, de trésorier principal et de receveur des finances en emplois de directeur départemental, trésorier principal de 1^{ère} catégorie et receveur des finances de 1^{ère} catégorie.

La Douane a elle aussi entamé et poursuivi un processus de résorption des surnombres en présentant des mesures de consolidation budgétaire des autorisations ministérielles.

II. UNE RÉDUCTION DES EFFECTIFS RENDUE POSSIBLE PAR D'IMPORTANTES GAINS DE PRODUCTIVITÉ

Sur longue période, les effectifs du ministère ont connu une décreue notable. Sur la période plus récente, l'évolution est contrastée. Après un saut des effectifs entre 1998 et 1999, ceux-ci ont été stabilisés durant cinq ans. Ils reprendraient leur diminution à compter de la loi de finances pour 2003. Grâce aux gains de productivité, l'intégration des emplois dits « Berkani » et la mise en place des 35 heures a pu être effectuée à effectifs constants. Grâce à ces mêmes gains de productivité, l'année 2003 devrait préfigurer un redimensionnement des emplois du MINEFI.



A. 1997-2002 : UNE STABILISATION DES EMPLOIS

Les cinq années précédentes ont permis de dégager au sein du ministère de l'économie et des finances des gains de productivité tels qu'ils ont permis d'intégrer les emplois « Berkani » au titre de la résorption de l'emploi précaire et d'effectuer le passage aux 35 heures. Les effectifs sont restés stables autour de 180.000 emplois budgétaires.

1. La résorption de l'emploi précaire

La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique a déterminé un plan de résorption de l'emploi précaire sur une période de 5 ans. Ce dispositif d'intégration dans les corps de fonctionnaires s'adresse aux agents non titulaires de catégorie A, B et C recrutés à titre temporaire (sous contrat à durée déterminée), exerçant des missions dévolues aux agents titulaires et remplissant les conditions d'ancienneté définies par la loi.

La mise en œuvre de ce plan a été subordonnée à un recensement des agents non titulaires employés par le ministère dont la synthèse figure ci-dessous :

Nombre d'agents non titulaires du MINEFI en 2001

Directions	CDI	Berkami	Agents occasionnels ou saisonniers	CDD
DGI	13	1.690	4.254	273
DGCP	10	2.718	5.592	11
DGDDI	11	411	225	31
DGCCRF	47	27	46	4
INSEE	196	8	86	44
ADMINISTRATION GENERALE	363	82	165	608
DREE (réseaux déconcentrés)	163			374
DIRECTION DU TRESOR (services finances à l'étranger)				21
TOTAL	803	4.936	10.368	1.366

Parmi les 1.366 agents sous contrat à durée déterminée recensés, 521 sont éligibles au plan de résorption de l'emploi précaire. Les autres agents ne remplissent pas les conditions fonctionnelles ou d'ancienneté fixées par la loi du 3 janvier 2001.

La situation des 4.936 agents « Berkani » (employés à temps partiel) a été réglée dans la LFI 2002 par la création de 1.456 emplois, ce chiffre de 1.456 correspond aux 4.936 agents en « équivalent agent temps plein ».

Plusieurs décrets d'application ont traduit, sur le plan réglementaire, les dispositions législatives susmentionnées. Ils ont fixé les modalités d'organisation des concours et des examens professionnels réservés aux agents non titulaires dont les premiers ont été organisés au second semestre 2002 et se poursuivront tout au long du premier semestre 2003.

L'intégration de ces emplois supplémentaires n'a pas eu d'impact déterminant sur le niveau des effectifs du ministère ce qui démontre les gains de productivité de cette administration.

2. Un passage aux 35 heures à effectifs constants

Les négociations liées aux trente-cinq heures dont le comité technique paritaire du 11 juillet 2001 a constitué le point d'orgue ont permis de déboucher sur un accord favorable aux agents du ministère sans que cela provoque pour autant une augmentation des effectifs budgétaires.

Le passage aux trente-cinq heures s'est d'abord fondé sur l'expérimentation de la réduction du temps de travail par 4.500 agents répartis dans 150 services au cours du premier semestre 2001. Cette expérimentation a été généralisée à compter du 1^{er} septembre 2001 et les derniers services à mettre en œuvre l'aménagement et la réduction du temps de travail l'ont fait au 1^{er} janvier 2002.

Dans un souci de neutralité budgétaire, les 35 heures ont été réalisées à effectifs budgétaires constants. D'une part, les services gestionnaires ont consenti des efforts significatifs pour mobiliser les vacances budgétaires. C'est ainsi que près de 1.700 emplois ont été pourvus entre la fin de l'année 2001 et le début de l'année 2002. D'autre part, la mise en place des 35 heures s'est accompagnée d'un effort de simplification des procédures et des circuits. Certaines procédures administratives internes ont été simplifiées : suppression de la déclaration annuelle pour la prise en charge des frais de transport, reconduction tacite de l'autorisation de travail à temps partiel, allègement du circuit de la dépense publique... Après consultation des services locaux et des usagers ont été réaménagés certains processus de travail. A la DG, 108 mesures de réorganisation des tâches des services ont été prises sur la période.

3. L'impact de l'évolution de la législation fiscale

L'adoption par le législateur des mesures fiscales en loi de finances a un impact non négligeable sur l'évolution des effectifs des services financiers. Les mesures de simplification doivent en la matière être mises en balance avec les créations de nouveaux dispositifs.

Parmi les mesures législatives et réglementaires ayant conduit à une simplification du travail des directions exerçant des missions fiscales et donc à dégager un certain nombre d'emplois, il convient de citer :

- la suppression partielle de la vignette automobile

La suppression de la vignette pour les véhicules de tourisme, en faisant disparaître 85 % de la collecte, a représenté un allègement de charge dans les recettes des impôts équivalent à 320 emplois. L'exonération des

véhicules jusqu'à 3,5 tonnes des particuliers et des indépendants a dégagé l'équivalent d'une trentaine d'emplois.

- la simplification de la taxe professionnelle

La poursuite de la mise en œuvre de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 qui prévoit la suppression progressive de la part salaire de l'assiette de la taxe professionnelle a permis en 2000 un gain équivalent à 40 emplois et en 2001 un gain équivalent à une vingtaine d'emplois.

- la simplification de la réglementation foncière

La simplification de certaines règles en matière de publicité foncière a généré des allègements de charge dans les services des impôts équivalents à 420 emplois environ.

Ces gains ont été compensés par la mise en place de nouveaux dispositifs fiscaux dont le principal est celui de la **prime pour l'emploi**.

Pour la DGI, la charge de travail supplémentaire de la gestion de la prime pour l'emploi est double : il existe d'abord pour les agents des secteurs d'assiette une charge de saisie informatique des demandes. En outre, la gestion de la prime pour l'emploi a créé une charge supplémentaire de réception et de relance. La gestion du dispositif pour la DGI a ainsi un coût estimé à 180 emplois au minimum, ce chiffre étant toutefois susceptible d'ajustement lorsque le ministère disposera d'un recul suffisant dans l'application de ce dispositif.

Par ailleurs, la possibilité de bénéficier du remboursement de la contribution représentative du droit de bail a engendré dans les services de la DGI une charge de contrôle supplémentaire équivalente à une quinzaine d'emplois.

B. UNE BAISSÉ SIGNIFICATIVE DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES EN 2003

Les effectifs budgétaires du Minefi devraient diminuer en 2003 de 1.350 unités, **soit 0,75 % des effectifs. Environ un tiers des départs en retraite ne seront pas remplacés.** Le nombre d'emplois budgétaires passera de 181.121 au 1^{er} janvier 2002 à 179.771 en 2003.

1. 1.350 suppressions d'emplois...

Les 1.350 suppressions d'emplois¹ constituent le solde net de 1.424 suppressions brutes et de 74 créations et transferts d'emplois nets (64 créations et 10 transferts nets après suppression d'1 emploi lié aux transferts entre sections budgétaires).

Les 1.424 suppressions brutes sont réparties entre les directions relevant du budget de moyens : DGI (639), DGCP (453), DGDDI (81), INSEE (54), DGCCRF (30), DRIRE (19), DREE (28) et Administration centrale (120). **L'effort ainsi réalisé par chaque direction contributrice représente 0,8 % de ses effectifs.** Pour la DGDDI, le contingent d'emplois dédiés à la surveillance a été exclu de la contribution. L'Administration centrale concède un effort proportionnellement plus important. On peut regretter par ailleurs que la DGCCRF, à l'heure où la répression des fraudes est une priorité, soit également touchée.

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit ensuite 64 créations d'emplois qui concernent :

- les missions de radioprotection de la nouvelle direction de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR), avec la création de 22 emplois (6 dans les services centraux et 16 en régions, implantés dans les DRIRE) ;

- les missions de régulation confiées à la commission des assurances, dont les effectifs s'accroissent de 2 emplois de commissaires contrôleurs ;

- la Cour des comptes qui bénéficiera en 2003 de l'implantation de 35 emplois de rapporteurs supplémentaires et de la création de 5 emplois pour l'exercice de ses missions permanentes ;

- la Commission de régulation de l'électricité qui verra ses effectifs augmenter de 16 emplois, afin de tenir compte du calendrier de l'ouverture des marchés électrique et gazier ;

- l'Autorité de régulation des télécommunications dotée de deux emplois supplémentaires ;

- les Ecoles des mines pour lesquelles sont créés 7 emplois.

¹ Elles seraient permises selon les réponses fournies à votre rapporteur spécial par la mobilisation des gains de productivité réalisés au ministère.

Enfin, le projet de loi de finances enregistre divers transferts d'emplois. Ces transferts sont de deux ordres :

- les transferts externes, à hauteur d'un solde positif de 11 emplois, enregistrent le transfert de 11 emplois vers le ministère de la Justice (commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques), 7 emplois vers le ministère de l'écologie et du développement durable (centre de documentation de Ségur), 2 vers les services du Premier ministre (SGPM), au titre des Centres interministériels de renseignements administratifs (emplois de directeur de CIRA), 5 emplois en provenance du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées, au profit de la DGSNR, et 26 emplois en provenance de huit ministères pour l'implantation, qui se soldent après transformations par 1 suppression et la création de 25 emplois de rapporteurs à la Cour des comptes.

- les transferts internes, dont le solde est nul par construction, mettent en œuvre plusieurs mouvements : 23 emplois des DRIRE vers l'administration centrale (18 emplois d'ingénieur des mines et 5 emplois d'ingénieur des ponts et chaussées) et 3 emplois d'ingénieur de l'industrie et des mines en sens inverse ; 1 emploi de la DGCP vers l'administration générale, pour la création de la délégation de Paris dans le domaine de l'action sociale, 7 emplois de l'administration générale vers la DGCP, au titre de la trésorerie générale des créances spéciales du Trésor de Châtelleraut et 19 emplois au profit de la DREE, en vue de la consolidation d'emplois d'assistants régionaux (10 venant de la DGI, 7 de la DGCP, 1 de l'INSEE et 1 de l'Administration générale).

2. ... qui ne se traduisent pas par une réduction des dépenses du ministère

Les réductions d'effectifs prévues dans le projet de loi de finances ne se traduisent pas par une réduction des dépenses du ministère. Les crédits des services financiers augmenteraient à structure constante de 1,5 %. En volume, le budget 2003 se traduirait au mieux par une stabilisation des dépenses¹.

Les crédits gagnés au titre de la réduction des effectifs ont ainsi été redéployés sur le fonctionnement et l'investissement. Il n'y a donc pas dans ce budget de politique volontariste de réduction des dépenses.

¹ Qui est à nuancer compte tenu des 0,7 % d'augmentation du point fonction publique non budgétés dans le bleu « économie, finances et industrie ».

C. LA NÉCESSITÉ DE REDIMENSIONNER LES EFFECTIFS

1. Les enjeux d'un redimensionnement des effectifs du ministère

En absence de missions nouvelles confiées au ministère de l'économie et des finances et compte tenu des gains de productivité attendus par la conclusion des grands projets ACCORD et COPERNIC, un redimensionnement du périmètre des emplois du ministère s'avère possible. Ce redimensionnement doit nécessairement s'appuyer sur un mouvement ambitieux de formation, de requalification et de promotion des agents : la qualité de la relation avec l'utilisateur est devenue désormais un enjeu majeur du service public de l'impôt. Ce reprofilage des effectifs du ministère doit être conduit dans le respect de la carrière de chacun. Les marges de manœuvre liées aux perspectives de départ des agents du MINEFI permettent d'envisager cette évolution avec sérénité.

2. Des marges de manœuvre liées aux départs à la retraite

Les marges de manœuvre liées au départ à la retraite d'un certain nombre d'agents sont supérieures à celles qui existent dans les autres ministères car la part des 50 ans et plus y est plus importante :

Part des 50 ans et plus au minefi

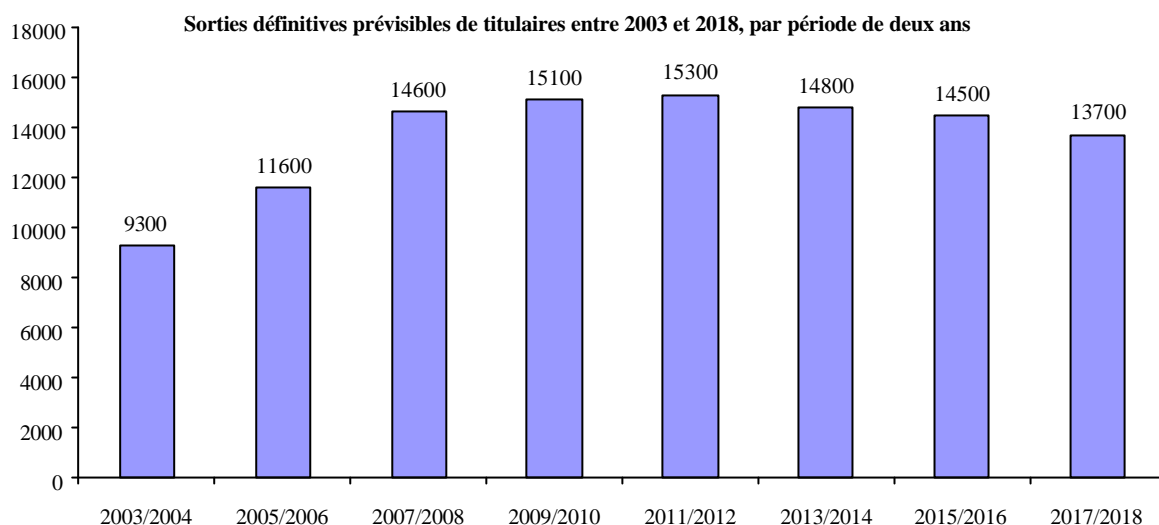
(en %)

Economie, finances et industrie	31,51
Ensemble des ministères	24,96

(1) Effectifs au 31 décembre 1998

Source : INSEE, exploitation des fichiers de paie

Le nombre de départs à la retraite des agents du ministère devrait s'accroître au cours des prochaines années. Ces départs offrent une souplesse pour redéployer des emplois, des catégories B ou C vers des emplois plus qualifiés A ou A+, ou encore de services à services. Ils doivent conduire à une mise à plat des organigrammes et des organisations.



Source : DGAFP

L'évolution des départs au Minéfi, entre 2002 et 2011 devrait suivre une double inflexion, progression modérée jusqu'en 2005 suivie d'une accélération à partir de 2006 et diminution de la croissance des départs à partir de 2008-2009, les départs restant toutefois à un niveau supérieur à celui constaté aujourd'hui.

La situation est cependant plus contrastée entre directions du ministère. A la DGI, l'accélération serait particulièrement forte à compter de 2006. A la DGCP, les départs augmenteraient fortement très tôt selon une progression régulière sur la période. A la DGDDI, la progression interviendrait jusqu'en 2008 puis décroîtrait régulièrement.

Au niveau des catégories, la situation des départs est également hétérogène. En catégorie A et B, les départs atteindraient leur niveau maximum entre 2008 et 2009 pour ensuite diminuer lentement (tout en restant à un niveau supérieur à celui constaté aujourd'hui). En catégorie C, les départs continueraient d'augmenter sur toute la période.

Prévision des départs définitifs du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Catégorie A

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
DGI	324	366	418	489	644	791	874	899	884	871	6.560
DGCP	375	395	437	433	449	447	441	423	409	392	4.201
DGDDI	71	91	98	114	155	182	182	174	167	149	1383
INSEE	28	32	36	40	43	49	58	60	61	68	475
DGCCRf	45	50	58	66	73	78	78	84	77	75	684
DREE	8	5	13	9	16	16	15	16	13	9	120
Administration générale	60	60	68	77	82	100	112	119	131	131	940
TOTAL	911	999	1.128	1.228	1.462	1.663	1.760	1.775	1.742	1.695	1.4963

Catégorie B

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
DGI	415	471	538	652	900	1.035	1.061	1.042	1.057	1.058	8.229
DGCP	735	768	781	781	851	888	885	891	876	858	8.314
DGDDI	185	210	231	254	295	319	318	307	291	289	2.699
INSEE	31	38	46	54	66	76	84	101	91	99	686
DGCCRf	26	32	34	39	48	57	63	71	70	74	514
DREE	1	2	2	4	3	2	6	4	6	5	35
Administration générale	52	52	58	66	74	102	97	112	109	119	841
TOTAL	1.445	1.573	1.690	1.850	2.237	2.479	2.514	2.528	2.500	2.502	21.318

Catégorie C

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
DGI	610	701	739	860	1.088	1.243	1.358	1.428	1.487	1.534	11.048
DGCP	794	845	891	917	1.033	1.087	1.134	1.162	1.240	1.233	10.336
DGDDI	263	307	337	371	416	465	473	473	466	460	4.031
INSEE	60	70	80	81	104	118	141	160	173	181	1.168
DGCCRF	14	16	19	18	21	24	27	33	34	36	242
DREE	3	2	2	0	4	6	4	2	5	5	33
Administration générale	73	69	110	106	139	156	165	199	192	202	1.411
TOTAL	1.817	2.010	2.178	2.353	2.805	3.099	3.302	3.457	3.597	3.651	28.269

Total

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
DGI	1.349	1.538	1.695	2.001	2.632	3.069	3.293	3.369	3.428	3.463	25.837
DGCP	1.904	2.008	2.109	2.131	2.333	2.422	2.460	2.476	2.525	2.483	22.581
DGDDI	519	608	666	739	866	966	973	954	924	898	8.113
INSEE	119	140	162	175	213	243	283	321	325	348	2.329
DGCCRF	85	98	111	123	142	159	168	188	181	185	1.440
DREE	12	9	17	13	23	24	25	22	24	19	188
Administration générale	185	181	236	249	295	358	374	430	432	452	3.192
TOTAL	4.173	4.582	4.996	5.431	6.504	7.241	7.576	7.760	7.839	7.848	63.950

III. VERS UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PLUS QUALITATIVE

Le ministère de l'économie et des finances se trouve indéniablement au milieu du gué dans sa gestion des ressources humaines. Sur le plan quantitatif, le calibrage des effectifs ne paraît aujourd'hui plus optimal. Sur le plan qualitatif, le MINEFI devrait au cours des prochaines années améliorer les performances de ces agents dont le potentiel est indéniable. Pour ce faire, le ministère a mis en place une réforme de son dispositif de formation et investi dans le développement des nouvelles technologies. Dans un contexte d'exigence accrue vis à vis du service public, il lui reste à trouver le moyen de mieux motiver ses agents tout au long de leur carrière.

A. UNE MODERNISATION DU DISPOSITIF DE FORMATION

1. La création de l'IGPDE

La création en 2001 de l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), service à compétence nationale rattaché à la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration, a entraîné une clarification des rôles de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. Ces deux activités étaient intégrées antérieurement au Centre de Formation Professionnelle et de Perfectionnement (CFPP).

La DPMA en liaison avec les directions définit les politiques ministérielles et met en œuvre ces politiques. Les principaux opérateurs de formation du ministère sont l'IGPDE et les écoles directionnelles.

2. La charte ministérielle de la formation

Un projet de charte de formation ministérielle a été élaboré en collaboration avec les directions à réseau. Réaffirmant le droit individuel à la formation mais l'inscrivant dans le cadre plus large de l'intérêt du service, ce projet définit :

- les objectifs prioritaires : valoriser les compétences professionnelles des agents et permettre des parcours professionnels personnalisés, assurer un meilleur équilibre entre formation initiale, tenant compte de l'amélioration du niveau des « entrants », et formation continue (en cas de promotion, d'accès à un nouvel emploi, d'utilisation de nouveaux outils) ;

- des axes prioritaires de formation : ressources humaines (management et dialogue social), gestion publique (contrôle de gestion, qualité), accompagnement de l'évolution du ministère (travail en réseau, conduite de projet, ouverture sur l'extérieur, formation aux nouvelles technologies ;

- des objectifs de modernisation : meilleure synergie entre acteurs de la formation (banques d'épreuves), développement de nouveaux outils (e-formation, tutorat) et modes de fonctionnement.

3. Une progression du nombre d'heures de formation

L'effort de formation du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a été en 2001 marqué par une forte progression du nombre de stagiaires en formation : **568.832 stagiaires ont participé à des actions de formation, tous types de formations confondus, soit une progression de 16,8 %.**

La progression du nombre de journées de formation est aussi très marquée : 2.032.857 journées soit + 13,9 %. La formation initiale se distingue tout particulièrement (+ 16,3 %) en raison de recrutements plus importants d'agents des catégories C et A, ces derniers suivant une formation initiale de longue durée. Le nombre de jours de formation par agent est en moyenne de 10,87, soit une progression de 13 %.

Les agents de catégorie A ont suivi 18,4 jours de formation en moyenne contre 16,1 en 2000 ; les agents de catégories B sont passés de 12,5 à 13,4 jours tandis que les agents de catégories C ont bénéficié de 5,7 jours contre 4,6 en 2000.

Par ailleurs, les préparations aux concours organisées par les directions et l'IGPDE ont enregistré une légère augmentation des effectifs : 48.237 en 2001 contre 46.164 en 2000, soit une progression de 4,4 %.

B. UNE MISE À DISPOSITION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

L'effort de formation est évidemment marqué en direction des nouvelles technologies : 156.537 stagiaires ont été accueillis à ce titre en 2001 pour un total de 323.274 journées de formation. Cet effort accompagne le déploiement des applications informatiques et la mise en place des intranets dans les différentes directions. Si le slogan « d'e-ministère » est encore imparfaitement représenté dans la réalité du fonctionnement du MINEFI, force est de constater, pour s'en féliciter, que le ministère est le mieux équipé

en matière de bureautique et le plus dynamique dans le déploiement d'applications informatiques auprès de ses agents.

100.000 agents du MINEFI disposaient fin 2001 d'un poste personnel comprenant l'accès à de nombreux outils (agenda, intranet, messagerie...). Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, l'ensemble des agents du MINEFI étaient dotés, à l'été 2002, d'un poste de travail individuel. De même, le raccordement au réseau intranet s'est poursuivi dans de bonnes conditions. Entre avril et décembre 2001, 53.000 agents de la DGI ont été raccordés à l'intranet.

L'utilisation des nouvelles technologies est aujourd'hui banalisée au sein du ministère, contrairement à ce qui se passe dans d'autres administrations. En 2001, on enregistrait au sein du MINEFI 50.000 connexions quotidiennes à l'intranet ministériel et 2.000 messages électroniques en moyenne par jour.

C. MIEUX MOTIVER LES AGENTS DU MINISTÈRE

Une administration aux effectifs resserrés, mais plus qualifiés et mieux formés, exige un mode de fonctionnement non exclusivement fondé sur le régime statutaire et le dialogue social institutionnalisé. Son efficacité repose sur la motivation des agents, motivation qui doit être entretenue par un suivi individuel des carrières et en favorisant leurs initiatives. Si le ministère semble en avoir pris conscience, il lui reste à mettre en œuvre les outils correspondants, ce qui passe d'une part par le développement de dispositifs d'évaluation fondés sur l'entretien individuel et d'autre part par une meilleure valorisation des fonctions d'encadrement.

Partie prenante de cette motivation, l'équilibre des responsabilités entre hommes et femmes est loin d'être assuré au sein du ministère. Au début 2002, le ministère comprenait 32 femmes sur 143 titulaires d'emplois de direction en administration centrale, soit un taux de féminisation de 22,6 %. Il faut reconnaître néanmoins que ce sont les femmes de catégorie A qui ont le plus bénéficié d'une promotion depuis 5 ans, la part des femmes promues étant passée de 19 à 29 % alors que la proportion de femmes dans cette catégorie est restée sensiblement la même.

CHAPITRE III :

DE LA « RÉFORME-MODERNISATION » AU « MINISTÈRE EN MOUVEMENT » :

QUELS CHANGEMENTS POUR BERCY ?

La législature précédente a été marquée par le lancement de la mission 2003, qui faisait suite à deux rapports, le rapport « Boisson-Milleron » et le rapport Lépine relatif à l'analyse comparative des administrations fiscales. Si la réforme préconisée par la mission 2003 de rapprochement de la DGI et de la DGCP a dû être abandonnée en raison des mouvements sociaux de l'année 2000, la «réforme-modernisation» du Minefi, plus pragmatique et plus prudente, lancée par le ministre de l'époque Laurent Fabius, a permis avancées notables pour améliorer le service rendu au citoyen-contribuable.

« Le ministère en mouvement » prend aujourd'hui le relais. Annoncé par le nouveau ministre le 7 octobre 2002 devant le comité technique paritaire du ministère, le « ministère en mouvement », qui a donné lieu à l'envoi d'un courrier des ministres de Bercy à l'ensemble des agents dès le lendemain, constitue un programme d'action pour les mois et années à venir qui poursuit et prolonge la « réforme-modernisation » initiée par son prédécesseur.

Au delà de ces mesures qui ne constituent pas encore un plan d'ensemble pour la réforme de Bercy, il paraît nécessaire de clarifier les enjeux, les méthodes et les marges de manœuvre d'une action résolue en faveur du changement au ministère. La situation de celui-ci est paradoxale. **Il constitue le ministère le plus productif de l'administration française, puisqu'il procure à lui seul l'ensemble des ressources financières dont l'Etat a besoin pour son fonctionnement. Son budget ne recouvre pour l'essentiel que des moyens de fonctionnement, il apparaît dès lors uniquement comme un coût.**

I. LA MODERNISATION DE BERCY : ENJEUX ET MÉTHODES

A. UN PÔLE D'EXCELLENCE À CONFORTER : L'EXEMPLE DE L'EURO

Les discours relatifs à la nécessité de la réforme de Bercy oublient parfois que le ministère de l'économie et des finances constitue le seul pôle d'excellence de l'administration française. On peut s'en féliciter pour les agents de Bercy. On peut s'en inquiéter et y voir la preuve d'une réforme de l'Etat en panne où émerge un ministère, qui s'il est plus performant que les

autres, n'est pas encore, et loin de là, à son plus haut degré d'efficacité. Néanmoins, Bercy a accompli au cours des dernières années de réels progrès et la préoccupation d'efficacité n'est plus absente de sa gestion. Le MINEFI doit dès lors montrer la voie aux autres ministères, avec un souci d'exemplarité d'autant plus grand qu'il est le chef de file de la réforme budgétaire qui verra le jour en 2006 et que la réforme de l'Etat que souhaite relancer l'actuel gouvernement devra s'appuyer sur l'exemple de Bercy.

Il convient dès lors de conforter Bercy dans son rôle de pôle d'excellence de l'administration française. Pour cette raison, votre rapporteur spécial souhaite rendre hommage au travail qui a été mené par l'ensemble des agents lors du passage à l'euro. La mise en œuvre de ce chantier ambitieux, mais aussi risqué, a constitué un succès à mettre au crédit du ministère. Si la réussite du passage à l'euro en France est d'abord due à la qualité de la préparation réalisée par l'ensemble des acteurs de la vie économique et sociale, deux facteurs ont permis de garantir la bonne préparation des administrations publiques : la réussite de la coordination interministérielle et le rôle central joué par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. La mission interministérielle de préparation des administrations publiques à l'euro, qui vient d'être dissoute puisque son objectif est désormais réalisé, a apporté une contribution majeure à ce succès.

1. Une structure légère

La formule d'un état-major très restreint travaillant avec un correspondant euro désigné à cet effet dans chaque ministère ou direction du MINEFI s'est avérée très efficace : la mission a limité son rôle à la coordination, à l'impulsion et au suivi sans jamais se substituer à chacune des administrations en charge de la préparation de l'euro. Elle n'a pas hésité néanmoins, compte tenu des délais, à se montrer directive voire pressante pour que le bon déroulement des différents chantiers interministériels (informatique, formation des agents...) soit garanti dans chaque ministère.

2. Une méthode travail moderne

Les outils d'actions retenus pour la mise en place de l'euro se sont avérés particulièrement judicieux. Le travail en réseau a été privilégié qu'il s'agisse du réseau des correspondants euro des ministères reliés entre eux par le réseau intranet interministériel RIME, le réseau des correspondants euro spécialisés (informatique, formation seuils, marchés publics...) ou encore du réseau des préfets et trésoriers-payeurs généraux animant les comités de pilotage et de suivi départementaux.

3. Un souci de souplesse

Enfin, l'ensemble des travaux a reposé sur une concertation systématique menée à tous les niveaux et entre toutes les parties pour dégager des consensus. Sur le plan administratif, cette méthode a représenté une innovation par rapport au processus de l'arbitrage, méthode habituelle de décision au plan interministériel. Elle a été également marquée par le souci de prendre le moins de textes législatifs et réglementaires possibles afin de ne pas perturber les relations économiques et juridiques existantes. Pour garantir cette neutralité juridique du passage à l'euro, ont été recherchées dans tous les domaines, dans le respect des règles communautaires, des solutions consensuelles respectant les dispositions en vigueur. Ont ainsi été adoptées par consensus les conclusions du rapport «Simon Creyssel» sur la préparation des entreprises à l'euro ainsi que les scénarios de passage à l'euro fiduciaire et à l'euro scriptural.

B. RÉDUIRE LE COÛT D'INTERVENTION EN MATIÈRE FISCALE

L'efficacité des administrations fiscales dans le recouvrement de l'impôt n'est pas en cause. En revanche, le coût de ce recouvrement par rapport aux exemples étrangers est trop élevé. L'objectif qu'il convient de fixer à la réforme des services financiers est donc la réduction du taux d'intervention, jugé supérieur dans le rapport Lépine aux principales administrations européennes. Cette amélioration du taux d'intervention prend en effet à la fois en compte l'efficacité du service, à travers le rendement de l'impôt, et son coût. A ce sujet, dans ses réponses aux questions de votre rapporteur spécial, le ministère reconnaît que *« la maîtrise des coûts de gestion des prélèvements obligatoires passe effectivement par la réduction des coûts de coordination entre les différentes administrations, les pays disposant d'une seule administration ayant un taux d'intervention inférieur aux pays dans lesquels la gestion des prélèvements obligatoires est assurée par plusieurs administrations. »*

Par rapport à la base de comparaison de 1997, le taux d'intervention a subi des évolutions contrastées. S'il a baissé légèrement pour l'impôt sur le revenu, il s'est accru pour la taxe d'habitation, la taxe foncière et la taxe professionnelle. La principale amélioration constatée au cours des dernières années consiste dans la réduction du taux d'intervention pour l'impôt sur les sociétés.

Taux d'intervention des impôts gérés par la DGI et la DGCP pour les années 2000 et 2001

Type d'impôts	1997	2000	2001
Impôt sur le revenu	2,58	2,37	2,43
Taxe d'habitation	4,17	3,87	4,26
Taxes foncières	2,03	2,03	2,33
Taxe professionnelle	1,00	1,06	1,13
Impôts sur les sociétés	1,19	0,91	0,80
Taxe sur les salaires	0,45	0,39	0,39
TVA	1,05	1,10	1,12
Droits d'enregistrement	2,29	1,88	1,87
Taxe/conventions d'assurance	0,02	0,05	0,06
RAS/RCM	0,08	0,50	0,23
Vignette	2,74	6,25	10,28
ISF	1,89	1,75	1,63
Taxes diverses DGI	0,00	0,49	0,38
Taxes diverses DGCP	-	0,43	0,44

Le mouvement de réforme qui a eu lieu à Bercy au cours des cinq dernières années n'a donc pas permis de réduire ce qui constitue pourtant le défaut le plus criant de l'administration fiscale française : un taux d'intervention trop élevé.

C. RENTABILISER LES INVESTISSEMENTS TECHNOLOGIQUES

Il convient de poser l'exigence d'un « retour sur investissement » pour les crédits du ministère. Lorsque celui-ci investit en effet, on peut estimer souhaitable qu'il y ait un retour financier sur ses investissements. Cela est particulièrement important pour les investissements informatiques, qui représenteront **134,7 millions d'euros de crédits de paiement en 2003** et dont la légitimité repose sur les gains de productivité qu'ils peuvent susciter. Ces gains de productivité doivent entraîner, au moins pour partie, des économies budgétaires.

II. LES CONDITIONS DU SUCCÈS DE LA RÉFORME

Votre rapporteur spécial constate que les conditions de la réforme sont réunies. Elles tardent pourtant à être exploitées.

A. LES LEVIERS D'ACTION DISPONIBLES

L'unification des services du ministère de l'industrie, du secrétariat d'État aux PME, au commerce et à l'artisanat intervenue en 1998 a ouvert la voie à un grand ministère de l'économie tourné de manière plus efficace vers les entreprises. Si la fusion budgétaire a bien eu lieu, tant et si bien qu'elle rend difficile la distinction des moyens de fonctionnement entre les différentes directions et programmes du ministère, les redéploiement de crédits, les changements de périmètre et les synergies entre directions tardent à être mis en œuvre.

1. La mise en place d'un secrétaire général

La mise en place d'un secrétaire général du ministère de l'économie et des finances dont l'emploi et les attributions ont été respectivement créés et fixés par les décrets n° 2000-417 et 2000-429 des 18 et 23 mai 2000 constitue un progrès certain.

Dirigeant une équipe de trois chargés de mission avec rang de directeur de projet, le secrétaire général est chargé de coordonner l'action de l'administration, d'assurer le suivi et le pilotage des projets de réforme-modernisation, d'effectuer la répartition et le suivi des moyens budgétaires et de mettre en œuvre l'aménagement et la réduction du temps de travail dans le ministère. Il préside le comité technique paritaire, coordonne la mise au point des textes de régularisation des régimes indemnitaires ministériels et répartit les emplois et crédits dans le cadre des projets de loi de finances.

La nomination d'un « Monsieur Réforme », doté de véritables leviers sur les moyens budgétaires et humains, interlocuteur naturel des organisations syndicales, doit désormais permettre une impulsion forte des actions de modernisation. Il devrait en avoir tous les moyens : les directions exerçant des fonctions support seront placées dès le début 2003 sous l'autorité du Secrétaire général pour renforcer la cohérence de leurs actions.

2. Les autres innovations

De même, l'institution d'un porte-parole en 2001 constitue une avancée intéressante et permettra de donner davantage de cohérence à la communication du ministère. Le porte-parole du ministère est aujourd'hui en même temps le directeur de la communication.

Enfin, la création d'un poste de médiateur en avril 2002 vise à simplifier les relations avec les usagers, particuliers ou entreprises, et à améliorer le service rendu au public. Placé auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, il a pour mission de recevoir les réclamations individuelles des personnes physiques et morales concernant le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers et de favoriser la solution des litiges.

B. LE RETOUR SUR EXPÉRIENCE DES CONTRATS OBJECTIFS-MOYENS

Votre rapporteur spécial regrette comme l'an passé que les contrats objectifs-moyens n'aient pas été généralisés à l'ensemble du ministère. Seuls deux directions, la DREE et la DGI ont signé de tels contrats. Il paraît nécessaire que de tels contrats puissent accompagner la réforme de la DGCP et de la DGDDI. Il est également souhaitable que ces contrats soient assortis d'objectifs précis en termes de réduction des effectifs, comme cela était le cas pour le premier contrat objectifs-moyens signé par la DGI en 1999 : celui-ci comprenait alors des engagements de réduction progressive des emplois¹. De la même manière, les dotations globalisées allouées à certains services déconcentrés de la DGI et de la DGCP ne doivent être alloués qu'après négociation portant sur l'amélioration de l'efficacité desdits services.

¹ Celui-ci évaluait à 3000 équivalents emplois de catégorie C les gains possibles en termes d'effectifs pour la période 200-2002, ramenés après redéploiements internes à la diminution de 1.380 emplois budgétaires de la DGI.

Votre rapporteur spécial souhaite, après avoir l'an passé dressé un tableau complet du contrat objectifs-moyens de la DGI, faire un bilan sur la période 2000-2001 du contrat objectifs-moyens de la DREE qui lui paraît riche de leçons, à la fois pour la signature d'autres contrats objectifs-moyens dans les directions du ministère mais aussi pour la prolongation de ce contrat sur la période 2003-2005.

La mise en œuvre du contrat a révélé certaines faiblesses qui doivent pouvoir être corrigées à l'avenir, les corrections bénéficiant à chacune des directions signataires. Parmi ces faiblesses, il faut relever :

- une définition des missions et une structuration du contrat fondé non sur les finalités de l'action de la direction mais sur ses principaux métiers, ce qui a conduit à privilégier la définition d'indicateurs d'activités en lieu et place d'indicateurs de performance ;

- un recul et une assise méthodologique insuffisants dans la définition des objectifs cibles et des indicateurs. Les indicateurs du contrat ne rendent que partiellement et imparfaitement compte de l'action de la direction. Certains ont dû en outre être abandonnés car porteurs d'effets pervers ou reposant sur des données insuffisamment fiables et donc contestables. Pour d'autres, ce sont les objectifs cibles qui ont été notoirement mal évalués que ce soit en terme de calendrier ou de niveau ; certains objectifs 2002 ont notamment été atteints dès 2000 ;

- un manque de mise en cohérence des différents chantiers de modernisation dans lesquels s'est engagée la direction et dont le contrat objectifs-moyens n'est qu'un volet. Ceci nuit à l'appropriation de la démarche par les services déconcentrés et leurs agents. En particulier, l'absence d'articulation entre objectifs généraux de la direction et objectifs particuliers des services déconcentrés, qui par nécessité doivent prendre un contexte local spécifique, a rendu difficile la mesure de chacun d'entre eux aux objectifs de la direction et la définition d'objectifs locaux ;

- une intégration insuffisante du suivi des indicateurs dans les applications de gestion.

En revanche, il semble que les engagements de type budgétaire aient été suivis de manière particulièrement satisfaisante. La DREE a ainsi pu absorber au sein de son enveloppe annuelle de fonctionnement l'évolution du point fonction publique et l'évolution du risque de change. La direction du budget a elle exonéré de régulation budgétaire cette enveloppe de fonctionnement contractuelle. **Il n'est pas possible de savoir si ce dernier engagement pourra être tenu à l'avenir lorsque chaque direction sera dotée d'un contrat objectifs-moyens. Il faudra bien alors que des crédits supportent la régulation budgétaire...**

C. LE CONTEXTE FAVORABLE DE LA LOLF

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pose l'exigence d'une nouvelle gestion publique. Le ministère de l'économie et des finances, en tant que maître d'œuvre de la réforme, se doit d'être exemplaire. La nomination en novembre 2002 d'un « délégué à la réforme budgétaire » permet d'espérer que la structure de pilotage de la nouvelle loi organique sera à la hauteur des ambitions.

Pour préparer la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, une réflexion associant l'ensemble des directions « gestionnaires » du ministère a été engagée en vue d'identifier les évolutions susceptibles d'être apportées à la structuration du budget du ministère. Après une phase qui a permis de faire partager une vision d'ensemble des composantes essentielles de la réforme, la réflexion a permis dans un deuxième temps de dresser un état des lieux des structures budgétaires actuelles (présentation par agrégats), et de recenser l'information contenue dans les documents budgétaires sur les objectifs et les indicateurs. **Elle devrait déboucher dans l'optique d'une définition du périmètre des futurs programmes pour le PLF 2004.**

1. Des expérimentations

En termes d'organisation, les travaux s'appuient sur une équipe-projet ministérielle, rattachée à la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) au titre de son action transversale de modernisation ; celle-ci a animé au cours du premier semestre 2002 des réunions associant l'ensemble des directions.

Pour le projet de loi de finances 2003, le MINEFI n'a pas fait le choix d'expérimenter un nouveau programme mais celui d'expérimenter, dans un certain nombre de services déconcentrés, des composantes importantes de la réforme.

Des expérimentations seront engagées en 2003 au MINEFI dans les services déconcentrés de certaines directions à réseau (DGI, DGCP, DGCCRF et DGDDI). Elles porteront sur la globalisation¹ des crédits déconcentrés et la mise en œuvre de la fongibilité telle que définie par la loi organique. Le

1 Cette globalisation doit pouvoir s'accompagner d'une présentation budgétaire plus satisfaisante qu'elle ne l'est aujourd'hui. Les expérimentations s'appuient sur un chapitre nouveau 37-30, intitulé « Expérimentations locales : dotations globalisées » et relevant de la 7ème partie (dépenses diverses) du titre III.. Afin de permettre le maintien d'une présentation globale des crédits de personnel du ministère, la mesure de transfert dans le bleu comporte un tableau d'emplois détaillé qui permet de distinguer les crédits de personnel inscrits sur un article et les autres natures de dépenses inscrites sur un second article.

périmètre de cette globalisation couvrira les crédits de fonctionnement, de personnel et d'investissement à l'exclusion des grosses opérations d'acquisition et de réparation. Un cadre commun permet d'assurer l'homogénéité des expérimentations, qui visent à placer les gestionnaires locaux dans les conditions d'une application intégrale des dispositions de la loi organique, avec ses facilités nouvelles, contrepartie d'une évaluation de l'action basée sur les résultats, et ses contraintes, notamment celle des limites portées aux reports de crédits.

Les expérimentations seront adossées à une description de l'activité des services, des objectifs poursuivis et des indicateurs. Elles seront réalisées dans un petit nombre de services locaux, pour chaque direction impliquée. Ainsi l'expérimentation sera réalisée : à la DGI dans cinq directions des services fiscaux (Seine-Maritime, Orne, Loiret, Marne, Gers), à la DGCP dans quatre trésoreries générales (Aveyron, Orne, Pas-de-Calais, Somme), à la DGCCRF dans quatre régions (Bourgogne, Aquitaine, Pays de Loire, PACA) et à la DGDDI (circonscriptions d'Orléans et de Metz).

2. Les indicateurs de résultats du « bleu » budgétaire

L'identification des objectifs et des indicateurs de résultat associés, si elle progresse, ne peut pas encore être considérée comme optimale. **Ainsi, la DGCP et la DGI mesurent toutes deux leur efficacité en matière de recouvrement mais selon des critères différents, ce qui a sans doute le mérite pour elles de ne pas être comparées l'une avec l'autre, mais ne permet pas aux indicateurs de résultats de prouver leur pertinence.**

L'expression de la performance de la DGI au travers de la progression du civisme fiscal est ainsi mesurée par le taux de respect spontané des échéances déclaratives et le coefficient de paiement à l'échéance, toutes les actions engagées pour y parvenir étant également suivies par des indicateurs. La DGCP mesure ses résultats dans les domaines du recouvrement des recettes par le taux de recouvrement des impôts.

Au-delà, votre rapporteur spécial constate une grande hétérogénéité dans les objectifs, certains exclusivement quantitatifs, d'autres plus qualitatifs, d'autres inexistant¹. Certains indicateurs s'avèrent de plus en plus pertinents.

¹ L'agrégat 11 « Cour des comptes et chambres régionales des comptes » ne présente ainsi que des indicateurs de coût.

III. LA RÉFORME DU MINEFI : CINQ ANS D'EFFORTS

A. 1999/2000 : L'ÉCHEC D'UNE RÉFORME

L'échec de la réforme « Sautter » du début de l'année 2000 est pleine d'enseignements sur la manière de mener une réforme et permet de cerner les points d'achoppement sur lesquels elle peut buter.

Commandé en avril 1999 à Paul Champsaur, directeur général de l'INSEE, président du comité des directeurs du ministère et Thierry Bert, chef du service de l'inspection générale des finances, le rapport de la mission 2003 a été remis au ministre Christian Sautter le 6 janvier 2000. Il visait à mettre en place un correspondant fiscal unique pour chaque contribuable, particulier ou entreprise, simplifier au maximum les procédures de déclaration et de paiement des impôts et instaurer un correspondant unique pour les petites et moyennes entreprises dans le domaine du développement économique.

A la remise de ce rapport, le ministre de l'époque indiquait qu'il ferait connaître sa décision à la fin du mois de janvier 2000. Dès le 11 janvier, les syndicats faisaient connaître leur hostilité au contenu du rapport de la mission 2003. L'échec de la réforme « Sautter » était alors programmé.

Le 21 janvier 2000, un mouvement de grève auquel appelaient les organisations syndicales du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie était suivi par environ 39 % des agents. Les centres des impôts se trouvaient bloqués et la grève de l'impôt sur le revenu commençait. Dès cette date, le ministre indiquait que « *la réforme engagée n'a pas pour objectif la réduction des effectifs* » et se déclarait « *très attaché à un service de proximité, proche des collectivités locales* ». Les syndicats se trouvaient en effet confortés par le soutien d'un certain nombre d'élus locaux.

Le 10 février 2000, le ministre devait encore reculer en assurant que « *le réseau des trésoreries rurales ne sera pas modifié du fait de la réforme; la DGI restera présente dans toutes les communes où elle dispose aujourd'hui d'une implantation* ».

A la veille de la manifestation du 16 mars 2000, le ministre suspendait l'application du contrat d'objectifs et de moyens de la DGI qui prévoyait notamment des engagements en termes d'effectifs...

Le 21 mars 2000, après le succès de la manifestation nationale, Christian Sautter décidait de retirer son projet de réforme. Il démissionnait quelques jours plus tard.

Si les causes de l'échec de la « réforme Sautter » doivent encore être analysées dans le détail, il est cependant possible de constater que le calendrier de la réforme a été très court, trop court peut-être pour garantir le succès de la concertation. La méthode choisie, un rapport, puis le dialogue, n'a pas permis de rassembler le personnel autour de la modernisation du ministère telle que la voulait le ministre. Le rêve d'un grand soir des administrations fiscales s'est de plus avéré trop ambitieux, voire irréaliste. Deux points d'achoppement demeurent pour toute réforme : la question des effectifs et la question des implantations territoriales qui devront être réglées par la nouvelle équipe aux commandes.

B. LES ACQUIS DE LA « RÉFORME-MODERNISATION »

La « réforme-modernisation » a tout d'abord initié une méthode, fondée sur l'expérimentation et le dialogue. Si elle n'a pas permis d'engranger des résultats aussi rapidement que souhaité, elle a eu le mérite de ne pas provoquer les remous qu'avait créés la réforme « Sautter ».

1. L'interlocuteur fiscal unique

Le volet central de la réforme, pilotée par le secrétaire général du ministère institué en 2000, et qui s'appuie en partie sur les nouvelles directions « support » de Bercy, a consisté à mettre en place un « **interlocuteur fiscal unique** » grâce :

- à la **création d'une direction des grandes entreprises** qui assure l'ensemble des fonctions liées à l'impôt des 23.000 plus grandes entreprises françaises dont elle constitue l'interlocuteur fiscal unique. Cette direction, créée au premier janvier 2002, installée à Pantin et dotée de 214 agents issus de la direction générale des impôts constitue la première direction fiscale généraliste et polyvalente transcendant les clivages entre DGI et DGCP ;

- au lancement du projet informatique Copernic destiné à créer un **compte fiscal simplifié unique** permettant un meilleur partage de l'information entre les services fiscaux ; ce projet doté de 50,5 millions d'euros en 2002, bénéficie d'une dotation pour 2003 de 78,5 millions d'euros ;

- à des expérimentations locales en passe d'être généralisées qui visent à assurer une meilleure coopération entre les réseaux de la DGCP et de la DGI : intranet commun et accueil physique des usagers par une cellule commune.

Chaque direction fiscale expérimente de son côté des actions permettant la mise en place de cet interlocuteur unique :

- rapprochement des centres des impôts et des recettes afin de faciliter les démarches fiscales des entreprises et des membres des professions libérales (13 sites expérimentaux) ;

- centre d'appels à la direction générale des impôts pour assurer un service permanent de renseignements téléphoniques aux particuliers comme aux entreprises (un centre expérimental installé à Lille depuis la fin de l'année 2000, une extension prévue à Rouen et Nancy) ;

- centre d'encaissement de la DGCP destiné à centraliser et à traiter sur le même site tous les paiements non dématérialisés (chèques, TIP) (expérimentation en cours en Seine-et-Marne et dans le Val-de-Marne).

2. Bercy, un e-ministère ?

A l'actif de la «réforme-modernisation» doit également être porté l'effort indéniable mené ces dernières années en matière de nouvelles technologies. Le site internet du ministère, lancé en 1996, connaît une réussite qui ne se dément pas : les visites sont passées de 56,8 millions à 112,7 millions en 2002. A ce site sont désormais adjoints des **services de paiement de l'impôt en ligne** :

- TéléTVA pour télédéclarer et télépayer la TVA en ligne sur internet ;

- Satellit, qui permet le télépaiement de l'impôt et la gestion en ligne de la mensualisation ;

- Adonis, pour consulter par internet les déclarations d'impôt sur le revenu et les avis d'imposition de CSG et CRDS ;

- TéléIR, pour télédéclarer l'impôt sur le revenu.

Enfin, de manière moins probante a été mis en place un « interlocuteur économique unique » à travers le réseau Mininfo, dont le site internet est néanmoins très consulté et des services d'accueil de proximité (Minefi Services contact).

Ces mesures, qui vont indéniablement dans le bon sens, se distinguent pourtant des préconisations de la mission 2003 dans la mesure où elles visent davantage à une modernisation qu'à une véritable réforme du ministère. La «réforme-modernisation» n'a pas souhaité s'attaquer à l'organisation existante mais simplement résoudre les dysfonctionnements engendrés par le

cloisonnement des services. Si elle permet une plus grande efficacité de l'administration fiscale, elle ne garantit pas une meilleure efficacité du ministère. **L'objectif de diminution des coûts a été abandonné en chemin ce qui ne peut que préoccuper votre rapporteur spécial : en l'absence de réforme structurelle, les coûts de fonctionnement du ministère ne peuvent que s'alourdir.**

La réforme a elle-même un coût, identifié en tant que tel dans le bleu 2003. Pour 2003, les chapitres budgétaires de la réforme, 37-92 « réforme-modernisation du ministère », 37-93 « actions de modernisation budgétaire et comptable », et 57-92 « équipements informatiques », représenteront 178,9 millions d'euros de crédits de paiement.

C. LES ANNONCES DE BON SENS DU « MINISTÈRE EN MOUVEMENT » SUFFIRONT-ELLES À TRANSFORMER PROFONDÉMENT LE MINISTÈRE ?

L'année 2002, année électorale, aura été une année blanche pour la réforme de Bercy. Cinq mois après sa nomination à la tête de Bercy, le ministre de l'économie et des finances vient d'annoncer ses orientations pour les mois à venir.

1. Des orientations dans l'esprit de la « réforme -modernisation »

Ces orientations pragmatiques peuvent se décliner en cinq points :

- l'approfondissement du dispositif de « l'interlocuteur fiscal unique »

Le ministre reconduit et approfondit le dispositif de l'interlocuteur unique en transférant à partir de 2004 aux recettes des impôts la part de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires, non encore recouvrée par la direction des grandes entreprises. Les recettes devront gérer ces nouvelles tâches à emploi constant. Parallèlement, le nombre des entreprises relevant de la direction des grandes entreprises sera porté de 23.000 à 35.000 en 2005.

- la décentralisation

Le ministre devrait proposer la décentralisation des actions de soutien et de conseil apportées localement aux entreprises par les directions régionales du commerce extérieur (DRCE), les directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ainsi que les délégués régionaux au commerce et à l'artisanat (DRCA).

- des réformes de structure prudentes

Le ministère a pris conscience de l'importance de son pôle économique et de l'éclatement de ses structures en la matière. Il propose « *une réforme du pôle DIGITIP – DECAS – DARPMI dont les contours doivent être arrêtés début 2003* », l'objectif étant que les entreprises aient un interlocuteur unique au sein de notre administration ». La formulation paraît encore bien prudente et floue par rapport à la nécessité de constituer enfin un pôle PME cohérent de plein exercice.

D'autres réformes de structures au sein de l'Etat mériteraient d'être amorcées comme celle de la création nécessaire d'un véritable pôle « consommation » regroupant des services de la direction des douanes, de la DGCCRF et du ministère de l'agriculture.

- une meilleure répartition territoriale

De manière résolue en revanche, le ministre affirme souhaiter adapter son implantation territoriale aux besoins effectifs de la population. A la direction générale de la comptabilité publique, environ la moitié des 55 recettes de finances d'arrondissements seraient supprimées pour ne maintenir que celles situées dans les arrondissements les plus importants. Deux cents emplois sont concernés. A la Douane, le processus de rationalisation du réseau des contributions indirectes serait poursuivi ; à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, les implantations infra départementales seraient regroupées au chef-lieu du département. Enfin, à la direction générale des impôts, serait expérimentée dès 2003 la création de pôles de compétences à l'intérieur du département pour regrouper certaines fonctions d'expertise ainsi qu'entre services des directions.

- la recherche d'économies

La recherche d'économies constitue un axe intéressant du « ministère en mouvement ». Certaines chaînes de traitement devraient être évaluées, afin de les simplifier et de les alléger. Selon le ministre, dès janvier 2003, une équipe constituée de représentants des différents corps de contrôle, accompagnée par des spécialistes de chacune des directions concernées, et si nécessaire par des spécialistes du traitement de ces problèmes dans les organisations économiques du monde marchand, devrait analyser dans chacune des grandes directions à réseau certaines chaînes de traitement. Sept chaînes de traitement ont été sélectionnées :

- la gestion du timbre à la DGI ;
- le circuit des remboursements de crédits de TVA ;

- la gestion de la mensualisation ;
- les chaînes de recouvrement des recettes non fiscales des collectivités locales et de recouvrement des amendes ;
- la chaîne de dédouanement par fret express ;
- le processus de détaxe à la Douane ;
- le processus de garantie et de poinçonnage de métaux précieux.

Cette équipe devrait proposer pour l'été 2003 des mesures d'allègement, de simplification, de reconception des chaînes concernées.

2. La prise en compte du mérite individuel

Une annonce suscite la prudence de votre rapporteur spécial : celle de la prise en compte du « **mérite individuel des personnels dans leur carrière et leur rémunération** ». Il semble probable en effet que le mérite personnel joue déjà un rôle aujourd'hui dans la conduite de la carrière des agents du Minefi, du moins faut-il l'espérer. La création de nouvelles primes individuelles, si elle n'est pas contestable dans son principe, suscite de plus quelques difficultés quant à sa mise en oeuvre.

- L'idée n'est pas nouvelle : le décret du 6 août 1945 a en effet introduit dans le traitement des agents une prime de rendement, peut-être en réalité insuffisamment modulée ;

- S'il est vrai qu'à la direction générale des impôts par exemple, selon les réponses données par le ministère à votre rapporteur spécial, les indemnités ne sont en principe plus modulées depuis 1990 en fonction de la manière de service des bénéficiaires, il existe toujours une certaine individualisation des primes : les cadres supérieurs et titulaires d'emplois fonctionnels de responsabilité, qui représentent 25 % des effectifs des services déconcentrés, perçoivent une indemnité différente du taux moyen qui prend en compte l'efficacité professionnelle ;

- La refonte du système indemnitaire du ministère, qui a duré trois années, vient tout juste de s'achever. Elle a nécessité des négociations sans doute difficiles et on peut se demander s'il est opportun de rouvrir le chantier des primes. Les derniers décrets et arrêtés datent en effet du 2 mai 2002. L'un d'eux prévoit d'ailleurs qu'une allocation complémentaire de fonction est servie, prenant en compte la responsabilité, les sujétions et la technicité ;

- Enfin, compte tenu de l'enjeu que représente la réforme de Bercy, on peut se demander si ce chantier est prioritaire par rapport aux réformes de structure à mener et s'il ne risque pas de constituer la pierre d'achoppement des discussions à venir sur des sujets autrement plus importants.

3. L'abandon de l'imposition à la source

Enfin, une annonce ne peut que décevoir les partisans de la réforme de Bercy : **l'abandon de l'imposition à la source**. Cet abandon, qui dissimule peut-être des gages donnés à certaines organisations syndicales pour mieux négocier d'autres points, tempère l'impression de mouvement que souhaite dégager la nouvelle équipe ministérielle. Le chantier de l'imposition à la source, pourtant déjà engagé début 2002, est abandonné en cinq mois, à la légère, et sans réflexion stratégique sur les missions de l'administration fiscale. L'abandon de la retenue à la source est annoncé de façon lapidaire par le ministre : *« Une solution est fréquemment évoquée : la retenue à la source. Elle présente incontestablement de nombreuses séductions. Mon prédécesseur l'avait étudiée. Avec Alain Lambert nous avons repris ces réflexions. Ce système, très répandu en Europe, a l'avantage principal de supprimer pour l'usager le décalage d'un an entre l'impôt et le revenu sur lequel il est assis. Mais il ne dispense pas de la déclaration annuelle, il ne simplifie pas l'impôt dont il transfère la perception aux entreprises, et les études techniques révèlent l'extrême complexité de sa mise en place. Ce changement n'est donc pas à l'ordre du jour. »*

En lieu et place de cette réforme cruciale est annoncée la mise en oeuvre de mesures d'incitation à la mensualisation et au prélèvement à échéance et des éléments de simplification de la déclaration de revenus. L'argument selon lequel ces mesures pourraient entraîner un gain de 1.000 emplois laisse sceptique votre rapporteur spécial, ce gain étant en tout état de cause bien plus limité que celui attendu par la mise en place de la retenue à la source : 4.000 emplois¹.

Il est certain que la mensualisation de l'impôt est encore trop peu développée comme l'indiquent les statistiques ci-dessous :

Statistiques de mensualisation de l'impôt établies au 30 juin 2002

	Impôt sur le revenu	Taxe d'habitation	Taxes foncières	Taxe professionnelle
Taux d'adhésion	55,76 %	26,93 %	19,11 %	2,61 %

¹ Le ministre du budget a chiffré ce gain dans les deux cas à 2.000 emplois.

Il est exact également que la retenue à la source exige, sur le plan technique, la réalisation d'un identifiant fiscal unique. En effet, pour des raisons liées à la loi « informatique et liberté », l'identifiant « INSEE » ne peut être utilisé. La réalisation d'un identifiant unique ne peut cependant constituer un objectif ultime de la réforme de Bercy. Il doit servir à moyen terme une ambition, celle de la retenue de la source. La déclaration d'impôt préremplie constitue un enjeu bien peu mobilisateur tant pour les services que pour le contribuable. **A l'inverse de la retenue à la source, il ne change pas la culture de l'impôt sur le revenu en France, il n'atténue pas le caractère « passionnel » de cet impôt, il allège peu le travail des agents.**

Le rapport sur la retenue à la source publié en février 2002 soulignait que **la France était le seul pays développé à ne pas prélever à la source l'impôt sur le revenu**, considérant que la retenue à la source pourrait présenter des avantages pour le contribuable et pour l'économie dans son ensemble. Le Conseil des impôts a de même estimé que *« l'imposition des revenus de l'année courante constituerait un réel avantage pour les contribuables, en premier lieu pour ceux dont les revenus baissent »* et que *« l'instauration d'une retenue à la source constituerait une modernisation du paiement de l'impôt »*.

C'est une telle réforme, promise par l'actuel Président de la République, qui vient d'être abandonnée.

ARTICLES RATTACHÉS

I. ARTICLE 66 : SUPPRESSION DE LA CONTRIBUTION RECOUVRÉE AU PROFIT DE L'ÉCOLE NATIONALE D'ASSURANCES

Le présent article a pour objet de supprimer la contribution prévue au chapitre II du titre I du livre IV du code des assurances recouvrée au profit de l'école nationale d'assurances (ENAss).

A. LE DROIT EXISTANT

L'école nationale d'assurances (ENAss) a été créée par la loi du 25 avril 1946 dont les dispositions sont codifiées aux articles L412-1, R412-1 et R412-2 du code des assurances.

L'article R 412-1 du code des assurances dispose qu'« *une école nationale d'assurances, créée par le conseil national des assurances en liaison avec les organismes syndicaux les plus représentatifs de l'assurance, est instituée pour la formation des techniciens, du personnel et des agents de l'assurance. Cette école coordonne l'action et l'enseignement des divers organismes qui ont pour but de dispenser l'enseignement de l'assurance.* »

Cette école est financée, en vertu de l'article L412-1 du code des assurances, par une contribution proportionnelle au montant des primes ou cotisations perçues par les entreprises soumises au contrôle de l'Etat en application de l'article L. 310-1, ces primes étant calculées comme il est dit à l'article L. 310-9¹, par des dons, legs et subventions faits au Conservatoire des arts et métiers en faveur de ladite école, notamment par les entreprises d'assurance ainsi que par les fédérations et syndicats nationaux groupant les entreprises, les agents et les courtiers d'assurance.

Selon l'article R412-2 du code des assurances, « *les sommes versées par les entreprises d'assurance au titre de leur contribution aux frais de fonctionnement de l'école nationale d'assurances viennent en déduction de celles qui seraient éventuellement dues au titre de la taxe d'apprentissage ou de la taxe de formation continue selon une proportion fixée chaque année par*

¹ L'article L310-9 auquel se réfèrent les dispositions précitées est l'article du code des assurances qui prévoit la même contribution pour financer les frais relatifs au contrôle et à la surveillance de l'Etat en matière d'assurance.

arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'éducation. »

La taxe qui finance chaque année *a posteriori* l'ENAss, appelée taxe modulaire, est calculée chaque année par les services du Trésor à partir des états comptables des primes et des cotisations annuelles fournis par les services de contrôle des assurances. Sur cette base sont calculées les contributions dues par chaque entreprise pour d'une part le financement du contrôle des assurances et d'autre part celui de l'ENAss. Pour l'ENAss en 2002, la taxe a représenté 0,0000187 du chiffre d'affaires des entreprises d'assurances, soit 2.195.266 euros, pour un budget de 2.870.615 euros (80 % du total).

En vertu d'une convention passée le 23 novembre 1948 et modifiée en 1964 et 1984 entre le conseil national des assurances et le conservatoire national des arts et métiers (CNAM), l'ENAss a pris le statut d'institut du CNAM. **L'ENAss constitue ainsi la grande école de l'assurance de l'enseignement supérieur public.** Elle assure une formation initiale, de niveau bac+5, ouverte par concours aux élèves des classes préparatoires au haut enseignement commercial (HEC). Ses promotions sont de 80 élèves. Par ailleurs, elle assure une formation continue à travers le centre des hautes études d'assurances (CHEA). Elle a créé un MBA et passé des accords avec HEC pour un enseignement commun sur les grands risques internationaux. Le corps enseignant de l'école est constitué par des cadres de l'assurance pour un nombre total de 425 élèves.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 66 propose de supprimer le chapitre II du titre I du livre IV du code des assurances, en l'occurrence l'article L412-1 qui définit le mode de financement de l'ENAss. **La taxe, elle, définie par l'article L310-9 du code des assurances n'est pas supprimée.**

Il s'agit selon l'exposé des motifs « *conformément aux souhaits de la profession, (...) de laisser celle-ci gérer en toute autonomie le financement de l'école* ». Ceci appelle plusieurs remarques :

- La fédération française des sociétés d'assurance, si elle n'a pas demandé la suppression de la taxe modulaire, est favorable à une telle mesure et souhaite mettre en place, sous sa responsabilité, une procédure de financement appropriée de l'ENAss.

- Les autres organisations, professionnelles ou syndicales, comme d'ailleurs les associations d'anciens élèves, sont beaucoup plus réservées.

- **La disposition proposée n'a pas fait l'objet d'une consultation du conseil national des assurances qui porte la responsabilité de l'école.** L'article L412-2 du code des assurances dispose que « *le conseil national des assurances est consulté sur toutes les questions relatives aux assurances et est saisi pour avis par le ministre chargé de l'économie et des finances de tout projet de loi entrant dans son champ de compétence.* »

- L'article proposé ne prévoit pas de dispositif transitoire pour passer d'un financement administratif de l'ENAss à un financement par les professionnels. **Un tel financement exige pourtant sans doute une nouvelle convention, non encore négociée, entre le CNAM et le conseil national des assurances** qui prenne acte de ce changement important et en tire les conséquences pour le fonctionnement de l'école. Si le principe d'un financement privé d'un institut professionnel de l'enseignement supérieur public peut être défendu, il appelle des précisions qui aujourd'hui ne sont pas apportées.

La disposition proposée demande, avant de s'appliquer, une large concertation entre professionnels. Elle doit apporter des garanties quant à la pérennité et aux missions de l'ENAss. En l'état, elle soulève des incertitudes qui doivent être dissipées.

II. ARTICLE 67 : RÉDUCTION DE LA CONTRIBUTION DES ASSURÉS AU FONDS DE COMPENSATION DE L'ASSURANCE CONSTRUCTION (FCAC)

Le présent article a pour objet de réduire la contribution des assurés au fonds de compensation de l'assurance construction (FCAC) revue au septième alinéa de l'article L431-14 du code des assurances et au troisième alinéa de l'article 1635 bis AB du code général des impôts.

A. LE DROIT EXISTANT

Le fonds de compensation des risques de construction (FCAC), créé en 1982, est chargé de rembourser les assureurs des sinistres qui trouvent leur origine dans les chantiers ouverts avant le 31 décembre 1982.

Ce fonds est régi par les dispositions de l'article L431-14 du code des assurances : « *il est institué un fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction chargé de contribuer, dans le cadre de conventions qui pourront être conclues à cet effet avec les entreprises*

d'assurance concernées, à l'indemnisation de sinistres affectant des bâtiments dont les chantiers ont été ouverts avant une date fixée par décret en Conseil d'Etat, à partir de laquelle les primes correspondantes ne seront plus perçues. Le fonds pourra conclure des conventions avec les entreprises d'assurance afin de compenser les incidences financières de l'évolution des coûts de construction sur leurs garanties d'assurance décennale. Le fonds contribue au financement d'actions de prévention des désordres et de promotion de la qualité dans la construction. La gestion du fonds est confiée à la caisse centrale de réassurance. »

Il est financé en vertu de l'article 1635 bis AB du code général des impôts par une contribution des assurés assise sur les primes ou cotisations d'assurance correspondant aux garanties d'assurance des dommages à la construction ainsi qu'aux garanties d'assurance décennale souscrites par toute personne pour couvrir sa responsabilité dans les travaux de bâtiment.

Le taux de la contribution est de 8,5 % en ce qui concerne les primes ou cotisations d'assurance payées par les entreprises artisanales et de 25,5 % en ce qui concerne les autres primes ou cotisations d'assurance.

Pour une période allant du 1er janvier 1991 au 31 décembre 1996, le fonds est également alimenté par une contribution additionnelle due par toute personne ayant souscrit un contrat d'assurance de responsabilité décennale pour couvrir sa garantie dans les travaux de bâtiment. Il est également financé par des emprunts.

Le compte de résultat de l'année 2001 fait apparaître en recettes :

- 198.137.059,59 euros au titre de la contribution des assurés ;
- 210.442,79 euros au titre de la contribution additionnelle ;
- 8.712.234,33 euros liés aux profits tirés de la gestion financière.

Il laisse apparaître en dépenses :

- les remboursements faits aux assureurs au titre du passé **inconnu** répartis comme suit :

- règlement de sinistres nets de recours : 18.618.531,49 euros
- frais de gestion : 1.675.667,86 euros ;
- le coût prévisionnel des sinistres déclarés et restant à payer : 190.753.258,6 euros ;
- les frais de gestion à payer : 17.167.793,27 euros.

- les remboursements faits aux assureurs au titre de la convention du passé **connu** répartis comme suit :

- règlement de sinistres nets de recours : 5.492.256,54 euros
frais de gestion : 494.303,1 euros ;

- le coût prévisionnel des sinistres déclarés et restant à payer : 48.511.694,61 euros ;

- les frais de gestion à payer : 4.366.052,52 euros.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé vise à réduire le taux de la contribution de plus de 50 %, de 8,5 % à 4 % en ce qui concerne les primes ou cotisations d'assurance payées par les entreprises artisanales et de 25,5 % à 12,5 en ce qui concerne les autres primes ou cotisations d'assurance.

La diminution de la contribution, dont le produit diminuerait dès lors en 2003 d'environ 100 millions d'euros, est rendue possible par la réduction du stock de sinistres à la charge du fonds de compensation de l'assurance construction qui ne représente plus qu'un montant annuel de 30 à 40 millions d'euros comme le montre le tableau ci-après.

Le fonds disposerait d'une trésorerie qui lui permettrait de liquider l'ensemble des dossiers restant à traiter et de rembourser les dettes contractées. La suppression du fonds pourrait intervenir dès la fin 2004 ou le début 2005.

La réduction de la contribution vise donc à éviter le gonflement de la trésorerie du fonds et à faire profiter les assurés de la baisse d'activité enregistrée.

Dans la perspective de la suppression du fonds, il conviendra de s'assurer de la pérennité du financement de l'agence de qualité construction, également assuré par la contribution des assurés. Si à la clôture du fonds, la trésorerie s'avérait positive, celle-ci pourrait, le cas échéant, abonder un fonds de garantie construction à créer.

Règlements effectués au titre du passé connu et du passé inconnu

Années	Passé connu	Cumul passé connu	Passé inconnu	Cumul passé inconnu
1983	192,9	192,9	24,2	24,2
1984	183,8	376,7	73,3	97,5
1985	203,1	579,8	110,4	207,9
1986	193,1	772,9	179,1	387,0
1987	181,8	954,7	213,9	600,9
1988	161,1	1.115,8	230,1	831,0
1989	146,4	1.262,2	248,3	1.079,3
1990	130,1	1.392,3	219,7	1.299,0
1991	95,1	1.487,4	205,0	1.504,0
1992	80,9	1.568,3	178,9	1.682,9
1993	68,0	1.636,3	157,3	1.840,2
1994	61,8	1.698,1	133,9	1.974,1
1995	25,4	1.723,5	106,7	2.080,8
1996	31,3	1.754,8	95,2	2.176,0
1997	23,1	1.777,9	75,9	2.251,9
1998	13,3	1.791,2	53,4	2.305,3
1999	12,6	1.803,8	38,0	2.343,3
2000	10,0	1.813,8	40,8	2.384,1
2001	4,9	1.818,7	21,5	2.405,6

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des finances a procédé le 16 octobre 2002 à l'examen des crédits de l'économie, des finances et de l'industrie consacrés aux services financiers ainsi que des articles 66 et 67 rattachés, sur le rapport de M. Bernard Angels, rapporteur spécial.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial des crédits des services financiers, a expliqué que le budget des services financiers constituait le « cœur de métier » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, puisqu'il représente plus de 73 % du budget total de celui-ci. Il a présenté les deux caractéristiques de ce budget, à 98 % un budget de fonctionnement et, avant tout, un budget de services déconcentrés.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits des services financiers devraient s'établir à 10,8 milliards d'euros, en hausse de 1,5 % en valeur. Il a remarqué que les dépenses resteraient stables en volume, en raison d'une diminution nette des dépenses d'intervention et, au sein des dépenses du titre III, d'une évolution maîtrisée des dépenses de personnel. Il a déclaré que l'élément marquant du projet de loi de finances 2003 pour les services financiers résidait dans une diminution nette des effectifs de 1.350 unités, qui représente environ un tiers des départs à la retraite des agents de Bercy et 0,75 % des effectifs. Il a jugé que cette diminution, substantielle et supérieure aux efforts consentis par les autres ministères, était autorisée par les gains de productivité réalisés au cours des dernières années. Il a remarqué qu'elle faisait suite à la stabilité des effectifs, observée à structure constante, depuis 1999. Il a noté que ces suppressions d'emploi ne déboucheraient pas sur une baisse des dépenses du ministère.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a relevé que la présentation budgétaire des crédits était depuis deux années relativement satisfaisante et souligné qu'il restait peu d'efforts à accomplir, si ce n'est la réforme de la rémunération des conservateurs des hypothèques, véritable « serpent de mer » de l'universalité budgétaire. Il s'est félicité par ailleurs du transfert des dépenses de gros équipement informatique de la section de fonctionnement à celle d'investissement, comme il l'avait demandé dans son rapport spécial en 2001. Il a en revanche exprimé sa perplexité au sujet de l'agrégat 31 « administration générale et dotations communes », le plus important du bleu, qui regroupe des crédits de diverses directions, sans grande cohérence et a appelé à sa refonte.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a ensuite évoqué la réforme de Bercy, qui doit être au centre de l'action du nouveau ministre, celui-ci bénéficiant tout d'abord de certains acquis engrangés au cours des dernières années au nombre desquels il faut placer surtout la mise en place d'un interlocuteur fiscal unique, illustré par exemple par le lancement au 1er janvier 2002 de la direction des grandes entreprises, et une action marquante en faveur des nouvelles technologies et des téléservices. Il a indiqué que des annonces venaient d'être faites en comité technique paritaire qui ne changent pas véritablement l'esprit de la «réforme-modernisation» menée précédemment et qui sont pour la plupart de bon sens : approfondissement de l'interlocuteur fiscal unique, décentralisation des interventions auprès des entreprises, réforme, assez timide néanmoins, du pôle PME, meilleure répartition territoriale des services se traduisant par exemple par la suppression de la moitié des 55 recettes de finances d'arrondissement et simplification de certaines procédures. Il s'est en revanche interrogé sur le souhait, formulé par le ministre, de prendre en compte dans les rémunérations et la carrière des personnels le mérite individuel, notant que celui-ci jouait déjà un rôle dans le déroulement de la carrière des personnels et que les rémunérations à Bercy étaient déjà individualisées. Il a souligné qu'une telle annonce pouvait constituer pour les syndicats un noyau de conflit tel que l'ensemble de la réforme de Bercy, autrement plus ambitieuse dans ses objectifs, en pâtisse. Il a regretté l'abandon, sans concertation, de la retenue à la source pour l'imposition sur le revenu, faisant remarquer que la France était le seul pays développé à ne pas prélever à la source l'impôt sur le revenu et que cette mesure constituait une promesse électorale de l'actuel Président de la République.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a jugé que l'objectif de la réforme de Bercy devait viser à réduire le taux d'intervention des administrations fiscales, c'est-à-dire le rapport entre le coût net du recouvrement de l'impôt et son rendement net, la France enregistrant en la matière de mauvaises performances dont la cause est à trouver dans la pluralité des administrations fiscales et le cloisonnement entre celles-ci. Il a noté que la marge de manœuvre pour une telle réforme existait et que le nombre de départs à la retraite, qui serait croissant jusqu'en 2010, ouvrait des possibilités de redéploiement d'effectifs et de remise à plat des organigrammes. Il a considéré que la généralisation des contrats objectifs-moyens et la prochaine application de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances constitueraient des leviers de réforme majeurs.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a enfin présenté les deux articles rattachés au fascicule. Il a expliqué que l'article 66, visant à supprimer la taxe modulaire qui finance l'école nationale d'assurances (ENAss) pour lui substituer un financement par le biais des organisations professionnelles, posait en l'état de sa rédaction quelques problèmes, puisque les modalités de ce financement nouveau ne sont pas aujourd'hui définies. Il a jugé que tous les

professionnels concernés ne s'étaient pas encore mis d'accord sur l'opportunité de la mesure. Il a expliqué en revanche que l'article 67 qui prévoit de réduire la contribution des assurés assise sur les primes ou cotisations d'assurance correspondant aux garanties d'assurance des dommages à la construction, finançant le fonds de compensation des risques de construction (FCAC), lui paraissait opportun.

Un large débat s'est alors engagé.

A une question de M. Aymeri de Montesquiou qui s'est interrogé sur l'opportunité d'un audit des administrations fiscales, M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a souligné qu'il avait déjà engagé un contrôle de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, qui avait donné lieu à publication d'un rapport d'information.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité qu'un travail puisse être entamé pour rechercher les raisons qui avaient conduit à l'échec de la réforme de Bercy en 2000.

M. Michel Sergent a regretté que les suppressions d'emploi appliquées à Bercy touchent également la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Mme Marie-Claude Beaudeau a considéré que les suppressions d'emplois dans les services financiers annonçaient à terme des mesures analogues dans les autres ministères et a appelé à la tenue d'un débat sur la fraude fiscale.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur les conséquences en termes d'emploi de la fin de la gestion des fonds privés dans le réseau de la direction générale de la comptabilité publique, qui concernait l'équivalent de 5.000 agents.

M. Yves Fréville a jugé que le coût des missions de la direction générale de la comptabilité publique vis-à-vis du secteur public local tel que présenté dans le bleu budgétaire était très élevé.

M. Jean Arthuis, président, a alors souligné la complexité des règles de la comptabilité publique et souhaité une comptabilité unique et simple pour l'Etat.

Revenant sur l'échec de la réforme de Bercy, M. Yann Gaillard a jugé que le rapport Bert-Champsaur qui lui avait servi de base n'était pas, à son avis, pertinent et qu'il convenait pour les parlementaires d'aider le gouvernement à être courageux dans sa volonté de réforme.

M. Roland du Luart a déclaré qu'il convenait de mieux communiquer sur le coût du service rendu aux usagers. Il s'est interrogé sur l'opportunité du rattachement de la direction des relations économiques extérieures à la tutelle des ambassadeurs.

M. Aymeri de Montesquiou a souhaité, en ce qui concerne la direction des relations économiques extérieures, qu'une étude comparative avec les autres pays étrangers puisse être menée.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a relevé le manque de clarté du tableau des effectifs présenté par le ministère de l'économie et des finances, notant qu'il ne permettait pas de connaître les effectifs attachés à chaque direction.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué enfin ne pas partager la position du rapporteur spécial sur l'abandon de la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu, jugeant que celle-ci ne pouvait constituer une réforme que si elle consacrait l'abandon de la progressivité de cet impôt.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver son vote sur les crédits des services financiers et les articles rattachés jusqu'à l'examen des crédits de l'industrie.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CREDITS

Les crédits du chapitre 34-97, article 9, destinés à financer, au titre des crédits déconcentrés, les moyens de fonctionnement des chambres régionales et territoriales des comptes ont été majorés, à titre non reconductible, de 160.000 euros.

II. ARTICLES RATTACHÉS

-L'article 66 vise à permettre le financement de l'Ecole Nationale d'Assurances (ENAss) directement par les professionnels de l'assurance plutôt que par le biais d'une taxe recouvrée par l'Etat. Si ce nouveau mode de financement paraît judicieux, **les modalités de transition d'un système de financement à l'autre ont paru à beaucoup peu claires**. Elles ont fait apparaître des dissensions entre professionnels :

- La fédération française des sociétés d'assurance, si elle n'a pas demandé la suppression de la taxe, s'est déclarée favorable à une telle mesure et a souhaité mettre en place, sous sa responsabilité, une procédure de financement appropriée de l'ENAss.

- Les autres organisations, professionnelles ou syndicales, comme d'ailleurs les associations d'anciens élèves, se sont montrées beaucoup plus réservées.

- La disposition proposée n'a pas fait l'objet d'une consultation du conseil national des assurances qui porte la responsabilité de l'école.

En conséquence de quoi, l'Assemblée Nationale, sur l'initiative de nos collègues députés Bertrand et de Courson, et sur avis favorable du gouvernement, a amendé l'article dans le sens suivant :

Il précise que l'ENAss est désormais financé par le biais des versements directs ou indirects émanant des professionnels des assurances. Ces versements viennent en déduction de ceux dus par ces professionnels au titre de la taxe d'apprentissage ou de la taxe de formation continue.

Il confirme l'appartenance de l'ENAss à l'enseignement supérieur public et son rattachement au conservatoire des arts et métiers qui perçoit pour elle les versements des professionnels.

Il prévoit que le dispositif entrera en vigueur à compter de la promulgation d'un arrêté ministériel portant extension d'un avenant à la convention collective nationale des sociétés d'assurances, et donc sous la condition d'un accord entre professionnels de l'assurance, accord qui doit intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2004.

L'article tel qu'il est amendé garde le cap d'un financement de l'ENAss par les professionnels tout en adoptant une rédaction de compromis.

Dès lors, votre commission vous propose d'adopter l'article ainsi modifié par l'Assemblée Nationale.