

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, 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.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

AVANT-PROPOS

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 «*réseau international du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et 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 dotations communes* ».

A fortiori, les services financiers dont la présente note de présentation 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).

Les services financiers ne sont pas réductibles au budget de moyens du ministère : ils représentent le « **cœur de métier** » du **ministère de l'économie et des finances**, ils en constituent les missions régaliennes : impôt, douane, budget, régulation de l'économie de marché...

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

- il est à **97 % 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 générale de la comptabilité publique et la direction générale des impôts occupent en effet 55,2 % des crédits.

Au-delà de la **présentation des crédits affectés par le projet de loi de finances pour 2004** aux services financiers, dont l'évolution se caractérise en volume par une diminution des dépenses, votre rapporteur spécial a souhaité apporter dans le présent rapport une **analyse critique de la réforme de Bercy et une réflexion sur les perspectives liées à l'application de la loi organique** du 1^{er} août 2001 **relative aux lois de finances** au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Enfin, il rend compte du **contrôle qu'il a effectué en application de l'article 57 de la loi organique précitée sur la gestion des successions administrées, vacantes ou en déshérence**.

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

A cette date, 52 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

CHAPITRE PREMIER :

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2004

Le projet de budget pour 2004 est marqué par deux tendances :

- une **diminution en volume des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie** ;
- une **corrélation entre hausse des crédits d'investissement et baisse des dépenses de fonctionnement.**

A. *UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES POUR 2004*

Pour faciliter la lecture du fascicule des services financiers dont il a en charge le rapport, votre rapporteur spécial présentera successivement les crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et ceux alloués au budget de moyens du ministère.

1. Le bleu « économie, finances et industrie »

a) *Une augmentation des crédits de 0,4 % en valeur*

Le total des crédits prévus pour 2004 au titre du bleu « économie, finances et industrie » s'élève à 14.980 millions d'euros, soit **une augmentation en niveau de 0,4 %** par rapport à la dotation initiale pour 2003. Les crédits attribués au titre IV (- 0,24 %) et au titre VI (- 8,52 %) connaissent une diminution en valeur.

Par conséquent, en volume, compte tenu d'une hypothèse d'inflation de 1,5 %, **le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie diminue.**

Budget du ministère de l'économie, finances et industrie

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	%
TITRE III	10 971,54	11 035,26	0,58%
Moyens de fonctionnement			
Personnel¹	8 534,58	8 608,32	0,86%
Action sociale (chapitre 33-92)	121,48	121,95	0,38%
Fonctionnement et modernisation	1 820,16	1 831,95	0,65%
<i>Dont moyens de fonctionnement²</i>	<i>1 785,38</i>	<i>1 795,73</i>	<i>0,58%</i>
<i>Dont crédits de modernisation</i> (chapitre 37-92)	<i>34,79</i>	<i>36,22</i>	<i>4,11%</i>
Autres crédits³	295,26	296,71	0,49%
Subventions de fonctionnement (chapitre 36-10)	200,06	176,34	- 11,86%
TITRE IV	2 476,42	2 470,52	- 0,24%
Interventions publiques			
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	13 447,96	13 505,78	0,43%
TITRE V			
Investissements			
Autorisations de programme	410,38	521,03	26,96%
Crédits de paiement	298,33	400,14	34,12%
TITRE VI			
SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT			
Autorisations de programme	1 730,74	846,19	- 51,11%
Crédits de paiement	1 174,92	1 074,82	- 8,52%
TOTAL GENERAL DES CREDITS DE PAIEMENT	14 921,21	14 980,74	0,40%

b) Des évolutions de périmètre limitées

A structure constante, la progression des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est de 0,2 %. Les évolutions de périmètre sont donc limitées. Le projet de loi de finances pour 2004 comprend quatre transferts entre le budget de moyens du Minéfi et les budgets d'autres ministères. Ces quatre transferts concernent des transferts d'emplois et présentent pour le Minéfi un solde négatif de 44 emplois résultant des opérations suivantes :

- 50 emplois (1,7 million d'euros) sont transférés, de la direction de l'Action Régionale et de la Petite et Moyenne Industrie (DARPMI) vers le ministère de l'écologie et du développement durable au titre des inspections classées ;

¹ Chapitres 31 à 33 et 37-30, 37-31 personnel et 37-90.

² Chapitres 34-97, 34-98, 37-07, 37-30 et 37-31 fonctionnement, 37-50 et 37-70.

³ Chapitres 37-01, 37-05, 37-06, 37-08, 37-10, 37-61, 37-75, 37-90, 37-91, 37-93.

- 4 emplois (216.000 euros) sont transférés de l'agrégat « *administration générale et dotations communes* » au ministère de l'agriculture au bénéfice du centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ;

- 3 emplois (189.000 euros) sont transférés, de l'agrégat « *administration générale et dotations communes* » aux services du Premier ministre au titre de l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) ;

- 13 emplois (834.000 euros) sont transférés du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées (commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance), au bénéfice de l'agrégat « *administration générale et dotations communes* » dans le cadre de la mise en place de la nouvelle commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance, autorité publique indépendante.

2. Le budget des services financiers pour 2004

Les crédits des services financiers correspondent sur le plan budgétaire au budget de moyens du Minéfi. **Celui-ci devrait augmenter de 1,28 % en 2004.**

Évolution du budget de moyens⁴ du MINÉFI à périmètre constant

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	%
TITRE III	10 546,27	10 607,02	0,58%
Moyens de fonctionnement			
Personnel⁵	8 497,06	8 565,77	0,81%
Action sociale (chapitre 33-92)	121,48	121,95	0,38%
Fonctionnement et modernisation	1 819,86	1 831,70	0,65%
<i>Dont moyens de fonctionnement⁶</i>	<i>1 785,07</i>	<i>1 795,49</i>	<i>0,58%</i>
<i>Dont crédits de modernisation</i> (chapitre 37-92)	<i>34,79</i>	<i>36,22</i>	<i>4,11%</i>
Autres crédits⁷	70,58	76,06	7,77%
Subventions de fonctionnement (chapitre 36-10)	37,29	11,54	-69,04%
TITRE IV	53,04	72,67	37,00%
Interventions publiques			
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	10 599,31	10 679,69	0,76%
TITRE V			
Investissements <i>54-93 et 57-90</i>			
Autorisations de programme	104,35	115,02	10,23%
Crédits de paiement <i>57-92</i>	115,14	122,46	6,35%
Autorisations de programme	177,52	237,38	33,72%
Crédits de paiement	94,62	134,26	41,90%
TITRE VI			
Subventions d'investissement			
Autorisations de programme	26,45	20,60	-22,13%
Crédits de paiement	25,62	37,39	45,94%
TOTAL GENERAL DES CREDITS DE PAIEMENT	10 834,69	10 973,80	1,28%

Les économies enregistrées au titre de la révision des services votés s'élève à 64 millions d'euros, **soit 0,5 % de la dotation 2003**, répartis entre :

- des suppressions d'emplois (à hauteur de 49,97 millions d'euros) ;
- des ajustements de crédits au titre de la rémunération des correspondants locaux des douanes (à hauteur de 1,6 million d'euros) ;

⁴ A partir de l'addition des crédits des agrégats 11 (juridictions financières), 12 Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), 13 Direction générale des impôts (DGI), 14 Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), 15 (INSEE), 16 direction des relations économiques extérieures (DREE), 17 direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF), 18 directions régionales à l'industrie, à la recherche et à l'environnement (DRIRE), 31 (Administration générale) et 32 (Dépenses administratives).

⁵ Chapitres 31 à 33 et 37-30, 37-31 et 37-90 personnel.

⁶ Chapitres 34-97, 34-98, 37-07, 37-50 et 37-70.

⁷ Chapitres 37-01, 37-05, 37-10, 37-30 fonctionnement, 37-31 fonctionnement, 37-75, 37-90 fonctionnement, 37-91, 37-93.

- des économies sur les moyens de fonctionnement (à hauteur de 12,2 millions d'euros) ;

- une réduction des subventions aux associations de consommateurs (à hauteur de 228.000 euros).

Au final, la construction du projet de loi de finances pour 2004 se décompose ainsi :

De la LFI 2003 au PLF 2004

(en millions d'euros)

Loi de finances initiale pour 2003	10 834 688 186
Mesures acquises	208 016 002
Services votés	10 807 327 188
Mesures nouvelles	172 246 801
Transferts	- 5 774 057
TOTAL PLF 2004	10 973 799 932

B. LA CORRÉLATION ENTRE HAUSSE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT ET BAISSSE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Le budget de moyens du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est marqué par une **légère modération des dépenses de fonctionnement au profit des dépenses d'investissement.**

Malgré une progression des crédits d'intervention du titre IV de 37 %, les dépenses ordinaires diminuent légèrement en volume. Les dépenses en capital progressent, elles, de 23,45 % en volume.

**Évolution du budget de moyens⁸ du MINÉFI par titre
entre la loi de finances pour 2003 et le projet de loi de finances pour 2004**

(en millions d'euros)

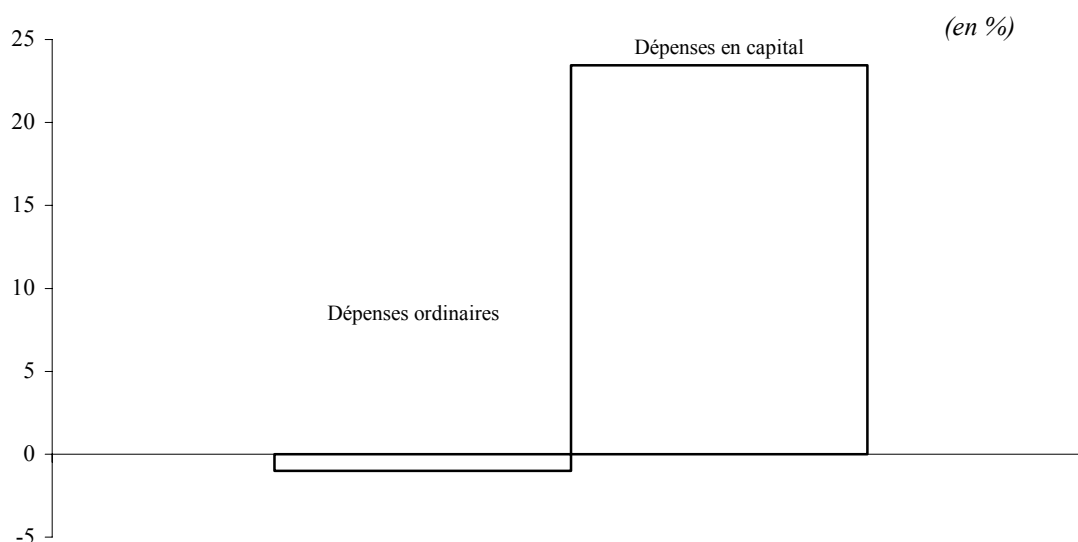
	L.F.I. 2003	P.L.F. 2004	Evolution 2003/2004 %
Titre III (personnel)	8 618 540 132	8 687 716 862	0,80
Titre III (matériel)	1 927 726 968	1 919 304 841	-0,44
Titre IV interventions publiques	53 044 086	72 671 229	37,00
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	10 599 311 186	10 679 692 932	0,76
Titre V (C.P.) Investissements exécutés par l'Etat	209 757 000	256 717 000	22,39
Titre VI (C.P.) Subventions d'investissements exécutés par l'Etat	25 620 000	37 390 000	45,94
TOTAL DEPENSES EN CAPITAL	235 377 000	294 107 000	24,95

Cette évolution est caractéristique d'un budget marqué par le développement des investissements de modernisation et d'informatique qui engendre des économies de personnel croissantes.

Sans vouloir déroger aux us et coutumes des rapports budgétaires, votre rapporteur spécial pense dès lors qu'il est préférable de présenter d'abord les crédits d'investissement et ensuite les crédits de fonctionnement pour signifier le « chaînage vertueux » qu'il peut exister entre ces deux postes de dépense.

⁸ 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).

Evolution du budget de moyens du MINEFI entre la loi de finances pour 2003 et le PLF pour 2004 en volume



1. La progression de l'investissement

Les crédits d'investissement des services financiers sont traditionnellement consacrés aux « *équipements administratifs et techniques* », c'est à dire aux programmes de construction et de rénovation des bâtiments administratifs mis à la disposition des services. Les crédits de paiement s'accroissent de 7,51 millions d'euros (+ 6,56 %), tandis que les autorisations de programme sont fixées à 114,35 millions d'euros (soit + 10,38 %).

Depuis l'exercice 2003, sont fort logiquement imputées en investissement, sur le chapitre 57-92, les dépenses liées aux gros projets informatiques⁹. Le développement important de ces projets au cours des dernières années explique que les crédits d'investissement inscrits sur le titre V progressent de 22,39 %. Les autorisations de programme liées aux projets informatiques augmentent de 33,72 % ; les crédits de paiement de 41,90 %.

⁹ Ceux-ci sont, en comptabilité privée, susceptibles de faire l'objet de dotations en amortissement.

Budget d'investissement des services financiers

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	Dotation 2003	PLF 2004	Progression	Dotation 2003	PLF 2004	Progression
54-93 Etudes dans les domaines industriels, de l'énergie et des matières premières	750	670	- 10,67	650	456	- 29,85
57-90 Equipements administratifs et techniques	103600	114350	10,38	114492	122000	6,56
57-92 Equipements informatiques	177520	237380	33,72	94615	134261	41,90
Total	281870	352400	25,02	209757	256717	22,39

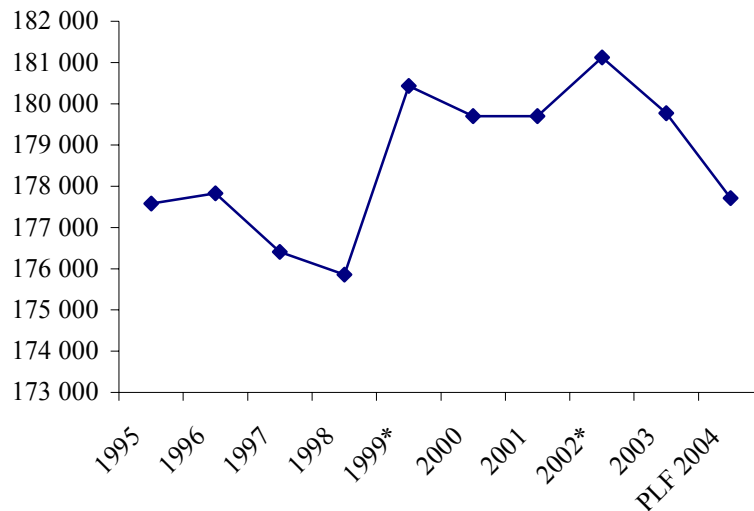
Le nouveau système d'information des administrations fiscales Copernic, qui devrait permettre de créer un compte fiscal simplifié, bénéficie de 113,105 millions d'euros en crédits de paiement et le programme de rénovation des applications de gestion comptable et financière, qui comprend notamment le projet Hélios relatif au secteur public local, connaît une forte progression de ses crédits (21,15 millions d'euros). Le niveau des autorisations de programme est augmenté respectivement de + 37,44 % pour Copernic et de + 7,89 % s'agissant de l'application de gestion comptable et financière.

Ces projets informatiques permettent de fusionner de nombreuses applications existantes. Ils autorisent un décloisonnement des administrations fiscales, direction générale des impôts et direction générale de la comptabilité publique, et évitent les doublons. Ils sont porteurs de gains de productivité considérables.

2. Une diminution progressive des effectifs

2.055 départs à la retraite ne seront pas remplacés en 2004, soit une réduction de 1,14 % des effectifs budgétaires. Ces 2.055 emplois sont le résultat net de 2.068 suppressions brutes et d'un solde de 13 créations et transferts (57 créations et 44 transferts hors du Minéfi). L'effort consenti en matière d'effectifs est permis par les gains de productivité (+ 1,1 %) qui résultent des réformes d'organisation et de fonctionnement de « *Bercy en mouvement* », dans un contexte de départs à la retraite des agents allant croissant. Il correspond à une économie budgétaire de 49,97 millions d'euros.

Evolution des effectifs budgétaires depuis 1995



* prise en compte des effectifs de l'industrie et du commerce

** résorption des 1.452 emplois "Berkani"

a) *Le contexte : de nombreux départs à la retraite*

Les 2.055 suppressions d'emplois correspondent à 43,6 % des départs à la retraite des agents du Minéfi, soit un pourcentage supérieur à celui de 2003. Ce chiffre est également très important par rapport aux autres ministères où la diminution des effectifs est limitée. Les départs à la retraite vont s'amplifier dans les années à venir :

Départs à la retraite des agents à l'horizon 2005

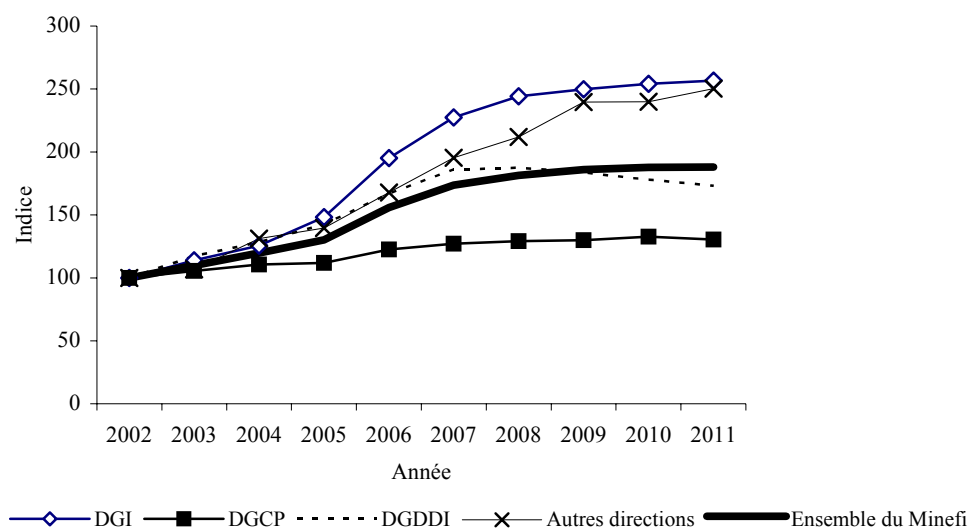
	2003	2004	2005
Catégorie A	964	993	1 128
Catégorie B	1 623	1 555	1 619
Catégorie C	2 132	2 166	2 072
TOTAL	4 719	4 714	4 819

Départs à la retraite des agents à l'horizon 2005 (en équivalent temps plein)

	2003	2004	2005
Catégorie A	931	959	1 089
Catégorie B	1 402	1 360	1 432
Catégorie C	1 814	1 866	1 798
TOTAL	4 148	4 186	4 320

Le nombre de départs devrait s'accroître jusqu'en 2008, puis ensuite se stabiliser.

**Evolution des départs définitifs du Minéfi (par direction)
indice base 100 en 2002**



b) Une hausse prévue des gains de productivité

Les directions du ministère ne dégagent pas toutes la même productivité. Effectuant des travaux de masse qui peuvent être largement automatisés, la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique enregistreront d'importants gains de productivité, supérieurs à 1 % chaque année.

L'INSEE, compte tenu de la nature des travaux de masse qui sont les siens et de son degré d'informatisation, atteint également un niveau de productivité comparable.

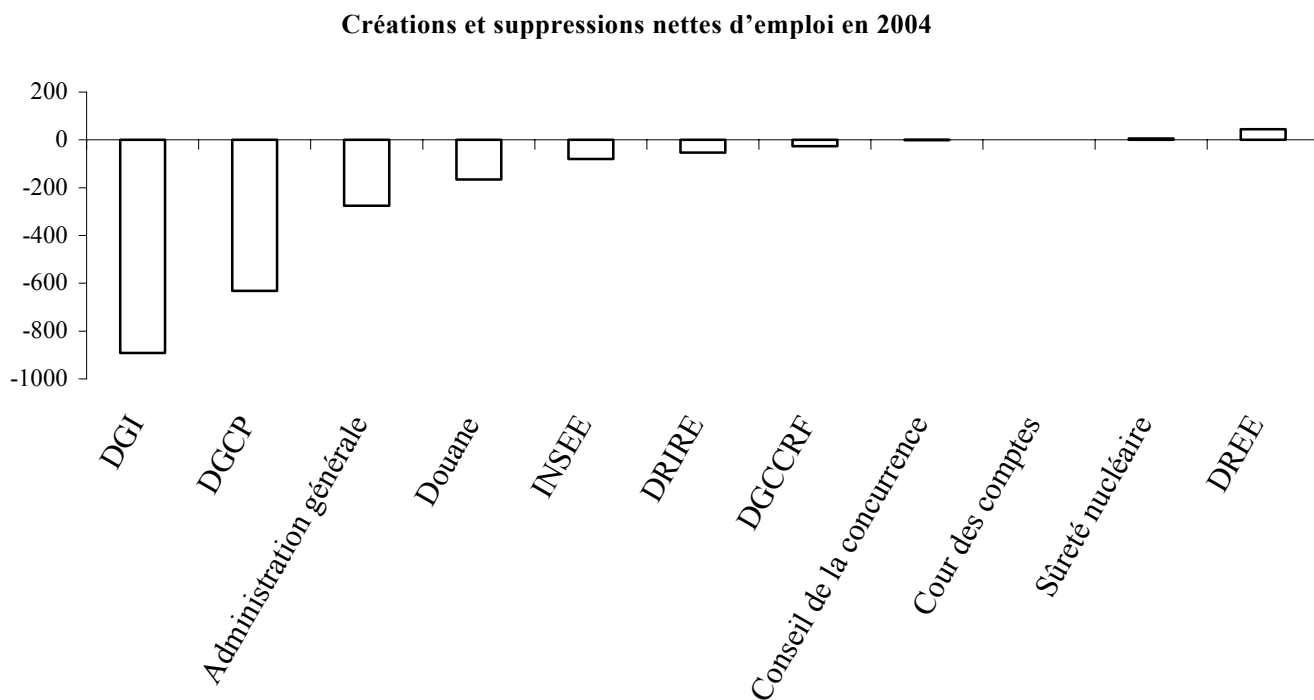
Au vu des vacances d'emploi constatées, certaines directions peuvent même consentir un effort supérieur, comme cela sera le cas du réseau international du Minéfi. Un effort supplémentaire de rationalisation est également attendu de l'administration générale.

En revanche, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la nature et la diversité des tâches confiées à la direction générale de la consommation de la concurrence et de la répression des fraudes ne lui permettent pas d'atteindre des progressions comparables en termes de productivité.

c) La répartition des suppressions et des créations d'emplois budgétaires

Les 2.068 suppressions brutes se répartissent entre les directions de la manière suivante : direction générale des impôts (890), direction générale de la comptabilité publique (636), direction générale des douanes et des droits indirects (166), INSEE (80), direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (27), direction régionales à l'industrie, de la recherche et de l'environnement (19), direction des relations économiques extérieures (60), administration générale (181, auxquels il convient d'ajouter 6 suppressions au sein des services financiers à l'étranger et 1 suppression pour le Conseil de la concurrence). Les Écoles des mines enregistrent par ailleurs 2 suppressions d'emploi.

Votre rapporteur spécial ne peut, encore une fois, que regretter que la DGCCRF ne bénéficie pas de moyens en personnel nécessaires à la réalisation des missions qui lui sont confiées.



Par ailleurs, 57 créations brutes sont prévues. Elles se répartissent ainsi :

- 22 à la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, en raison de ses nouvelles missions en matière de radioprotection ;

- 12 à la commission de régulation de l'électricité, justifiées par l'extension de la compétence au secteur du gaz ;

- 8 à l'autorité de régulation des télécommunications, dont les compétences sont étendues au secteur postal ;

- 3 pour le réseau des écoles des mines, afin d'accompagner la montée en charge du nouveau Centre de microélectronique de Gardanne ;

- 1 emploi d'inspecteur général des finances ;

- 1 création d'emploi à la Cour des comptes pour accueillir un emploi de conseiller référendaire supplémentaire ;

- 10 emplois pour la nouvelle Agence des participations de l'Etat.

Ces créations d'emploi traduisent le mouvement de requalification d'emplois engagé depuis plusieurs années, sous-tendu par la volonté d'adapter la structure des effectifs à l'évolution des métiers du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

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

Effectifs par direction et service au 1^{er} Janvier 2003

Chapitre budgétaire	EFFECTIFS BUDGETAIRES LFI 2003							EFFECTIFS REELS PAYES EN AGENT (2)							EFFECTIFS REELS PAYES EN EATP (3)						
	Personnel titulaire					Autre personnel (4)	Total	Personnel titulaire					Autre personnel (4)	Total	Personnel titulaire					Autre personnel (4)	Total
	A	B	C	Autres	Total			A	B	C	Autres	Total			A	B	C	Autres	Total		
Administration centrale(1)	3 410	2 439	3 638	34	9 521	585	10 106	3 130	2 236	4 054	43	9 463	757	10 220	3 093,0	2 145,3	3 895,8	43,0	9 177,1	744,6	9 921,7
INSEE	1 506	2 002	2 820	0	6 328	275	6 603	2 006	1 996	2 920	0	6 922	274	7 196	1 959,1	1 909,5	2 732,5	0,0	6 601,1	265,2	6 866,3
DREE	357	0	50	0	407	709	1 116	292	0	38	0	330	689	1 019	292,0	0,0	37,0	0,0	329,0	689,0	1 018,0
DGCCRF	1 555	1 412	687	0	3 654	51	3 705	1 570	1 450	723	0	3 743	71	3 814	1 528,8	1 390,3	671,6	0,0	3 590,7	49,6	3 640,3
DGCP	10 316	18 087	26 527	0	54 930	589	55 519	10 297	19 479	29 043	0	58 819	2 179	60 998	10 158,5	18 246,5	26 958,0	0,0	55 363,0	588,8	55 951,8
DGI	19 433	23 595	33 986	0	77 014	1 103	78 117	20 119	24 609	36 805	0	81 533	1 907	83 440	19 548,0	23 287,1	33 809,9	0,0	76 645,0	1 094,0	77 739,0
DGDDI	3 508	7 098	9 210	11	19 827	198	20 025	3 573	7 204	8 970	10	19 757	439	20 196	3 514,2	7 042,6	8 769,8	10,0	19 336,6	191,0	19 527,6
DRIRE	606	322	1 266	9	2 203	65	2 268	860	623	1 564	10	3 057	112	3 169	846,5	606,8	1 475,6	10,0	2 938,9	64,1	3 003,0

(1) Dont Contrôle économique et financier et Ecoles des Mines mais hors IGF et SFE

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

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

(4) Ceci comprend : contractuels, ouvriers de l'Etat, auxiliaires sur emplois vacants de titulaires.

Remarque : les agents contractuels dits «Berkani » (art. 34 de la loi du 12 avril 2000) sont intégrés dans ce tableau.

Ils représentent 1456 emplois budgétaires, soit 4124 agents (1411,9 en EATP).

3. Les autres dépenses

Les crédits des prestations d'action sociale (chapitre 33-92) augmenteront de 0,38 %, afin d'améliorer les conditions matérielles d'exercice des fonctions par les agents du ministère. Les crédits affectés aux actions d'hygiène et sécurité seront stabilisés à 19,03 millions d'euros, comme en 2003.

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

C. LES CRÉDITS DES DIRECTIONS SOUS CONTRAT DE PERFORMANCE

1. La modération des crédits des grandes directions à réseau

Si la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique occupent logiquement une place prépondérante dans le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la dotation qui leur est attribuée a tendance à se réduire en volume. Cette modération budgétaire est due à la transformation en cours au sein de ces deux directions et au passage d'une administration de main d'œuvre à une administration de compétences.

Présentation par agrégats

(en millions d'euros)

Agrégats	LFI 2003	PLF 2004	Taux d'évolution
11 Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes	110,793	113,220	2,19%
12 Trésor public	2 591,839	2 606,766	0,58%
13 Direction générale des impôts	3 415,683	3 455,288	1,16%
14 Direction générale des douanes et des droits indirects	904,876	907,493	0,29%
15 Institut national de la statistique et des études économiques	313,011	333,920	6,68%
16 Réseau international et relations économiques extérieures	242,303	263,841	8,89%
17 Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	196,185	197,622	0,73%
18 Services de l'action régionale pour la sécurité et la compétitivité industrielles	141,4944	143,977	1,76%
31 Administration générale et dotations communes	2 918 501 815	2 951 668 778	1,14%

2. Les progrès engendrés par les contrats de performance

La direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique sont les seules à avoir signé pour la période 2003-2005 des contrats de performance avec la direction du budget et le secrétaire général du Minéfi. Ces contrats comportent des clauses budgétaires.

L'évolution des effectifs de la direction générale des impôts est ainsi programmée sur la période : l'évolution des emplois budgétaires s'établira à 78.117 en 2003, 77.227 en 2004 et 76.252 en 2005. Les effectifs budgétaires de 2004 seront ainsi réduits de 890 emplois (770 emplois de catégorie C et 120 emplois de catégorie B). Les effectifs budgétaires de 2005 seront réduits de 975 emplois (825 emplois de catégorie C et 150 emplois de catégorie B).

Les crédits de personnel de la direction générale des impôts (à valeur du point constante) s'établissent dès lors dans le contrat de performances à 2.734,81 millions d'euros en 2003, à 2.745 millions d'euros en 2004 et à 2.738 millions d'euros en 2005.

Sur les économies réalisées, la direction générale des impôts bénéficie d'un « retour » des gains de productivité sous la forme de crédits de fonctionnement et d'investissement.

Les engagements du contrat de performance de la DGI

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Dépenses ordinaires + crédits de paiement	680,7	693	700
Autorisations de programme	37,38	45	45

De la même manière, la direction générale de la comptabilité publique s'est engagée sur une réduction de ses emplois budgétaires qui devraient passer de 55.519 en 2003 à 54.883 en 2004 et 54.228 en 2005. En contrepartie, la direction générale bénéficie d'une garantie budgétaire, à valeur du point fonction publique constante, sur trois ans :

Les engagements du contrat de performance de la DGCP

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Dépenses ordinaires + crédits de paiement	2 623	2 632	2 632
Autorisations de programme	38	46	44

Mais l'innovation majeure de ces deux contrats de performance réside ailleurs : les directions générales sont budgétairement intéressées au dépassement de leurs performances. L'intéressement porte sur des indicateurs ayant un impact budgétaire, le dépassement de chacun d'entre eux donnant lieu à attribution d'un ou deux points, dans une enveloppe maximum de douze points. Le plafond annuel de l'intéressement est fixé à 10 millions d'euros pour la direction générale des impôts et à 8 millions d'euros pour la direction générale de la comptabilité publique pour les exercices 2004 à 2006.

Au Trésor public, en prenant l'exemple d'un seul indicateur, celui du taux de recouvrement net des impôts sur rôle, le mécanisme de l'intéressement se comprend ainsi :

Le dépassement de l'indicateur de performance « *taux de recouvrement net des impôts sur rôle* » (IR, IS, TH, TF, TP)

(en % et en points)

Seuils	2003	2004	2005
0 point	<98,50 %	<98,55 %	<98,60 %
1 point	98,50 %	98,55 %	98,60 %
2 points	98,53 %	98,58 %	98,63 %

Il y a là un dispositif vertueux, gagnant-gagnant, où la réalisation de gains de productivité profite au budget de l'Etat mais aussi directement aux directions qui en sont à l'origine. Ce dispositif doit servir d'exemple à la réforme de l'Etat : la mise en place d'indicateurs, en vue de l'application de la LOLF, engendre des progrès en gestion, réduit la rigidité des crédits et génère des avantages pour les services.

II. LA GESTION DES CRÉDITS EN 2002

A. UNE PROGRESSION À PÉRIMÈTRE CONSTANT DE 2,2 %

La loi de finances pour 2002 a été marquée pour le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie par une progression des crédits de 0,7 % par rapport à 2001. **A périmètre constant, les dépenses ont augmenté de 2,2 %.**

L'exécution budgétaire des services financiers en 2002

(en millions d'euros)

Chapitre	L.F.I. 2002	Reports 01-02	Fonds de concours	L.F.R.	Transferts	Virements	Répartitions	Crédits ouverts	Mandatements 2002
Titre III (personnel)	8 600,3	1,8	0,6		-1 780,1	-42,3	0,4	6 775,0	6 699,8
Titre III (matériel)	1 893,7	456,6	55,9	-51,3	4,9	42,3	35,5	2 437,1	1 955,2
Titre IV	55,0	43,4	-	-6,0	-	-	-	92,5	66,4
Titre V	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5
Titre VI	31,3	24,3	-	23,4	-	-0,5	-	78,4	47,9
Total Général	10 675,8	687,9	71,5	-38,7	-1 773,6	-0,5	39,6	9 655,9	8 911,5

Après deux années de baisse consécutive, le nombre d'emplois budgétaires a connu une légère hausse de 0,4 % par rapport à 2001 en raison de la mise en place des 35 heures dans le ministère.

Un passage aux 35 heures à effectifs quasi-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.

B. UN TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS SATISFAISANT

La régulation des crédits opérés en 2002, qui s'est traduite sur le budget des services financiers par des annulations de crédits intervenues dans le collectif de fin d'année (38,7 millions d'euros) et par des obligations de report, a permis d'augmenter significativement le taux de consommation des crédits. Celui-ci est traditionnellement satisfaisant : le budget de moyens du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est avant tout un budget de personnel.

Taux de consommation des crédits des services financiers en 2002
(en millions d'euros)

	Crédits ouverts	Mandatements 2002	Taux de consommation
Titre III Personnel	6774,95	6699,76	98,89%
Titre III Matériel	2437,05	1955,18	80,23%
Titre IV	92,48	66,40	71,80%
Titre V	272,98	142,26	52,11%

Certains chapitre enregistrent néanmoins des taux de consommation trop faibles.

- le chapitre 37-10 « *dépenses diverses* » a connu d'importants reports au cours des exercices passés (1,7 million d'euros) de 2001 sur l'année 2002). C'est l'importance de ces reports qui a engendré un faible taux de consommation. Depuis, un certain nombre de mesures de régulation ont affecté ce chapitre. Ainsi, en collectif de fin d'année 2002, une annulation de 300.000 euros est intervenue tandis que la dotation prévue en loi de finances pour l'année 2003 a été diminuée de 500.000 euros. En outre, la régulation des reports de crédits effectuée en 2003 s'est également traduite par une annulation d'une fraction des reports, à hauteur de 1,6 million d'euros ;

- le chapitre 37-92 « *modernisation du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie* » dont les dotations en loi de finances initiale avaient fortement progressé en 2002 (+ 50,8 %) a depuis fait l'objet de mesures de régulation (obligation de report de 61,15 millions d'euros sur le chapitre) ;

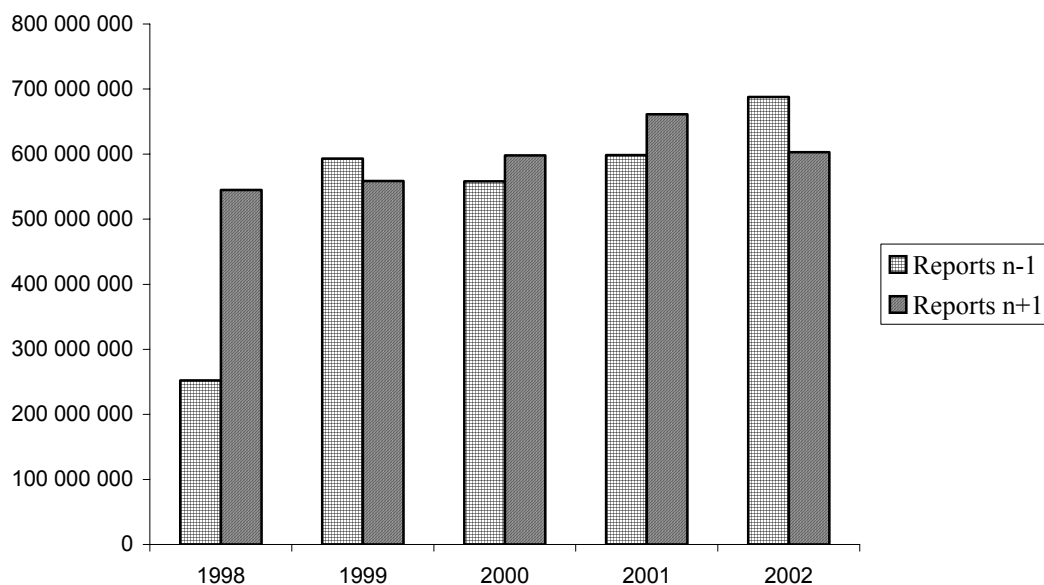
- le chapitre 37-93 « *actions de modernisation budgétaire et comptable* » connaît de faibles taux de consommation de crédits en 2002 qui s'expliquent par le retard pris dans le bouclage de certains marchés complexes relatifs en particulier à la mission Modernifie.

C. LE POIDS DES REPORTS SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Alors même que le budget des services financiers est avant tout un budget de fonctionnement et de personnel, il n'est pas exempt de reports, qui ont pu atteindre jusqu'à 687 millions d'euros de 2001 à 2002. La progression constante des reports d'une année sur l'autre depuis 1998 a pu faire craindre à votre rapporteur spécial que les exécutions budgétaires se trouvent singulièrement compliquées. Il note avec satisfaction pour l'exercice 2002 un retour à la raison en matière de reports : l'inversion de tendance, si elle se prolonge devrait permettre de mieux responsabiliser les gestionnaires de crédits.

Evolution des reports depuis 1998¹⁰

(en euros)



III. UN EFFORT DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE, DES MARGES DE PROGRESSION NÉANMOINS

Votre rapporteur spécial formule chaque année un certain nombre de critiques relatives à la présentation des crédits du budget des services finances. Il en est encore ainsi pour l'année 2004 malgré les efforts de sincérité qui ont été accomplis depuis plusieurs années.

A. UN PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE STABILISÉ

1. Les acquis de la période 1998-2001

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.

¹⁰ Les écarts constatés entre les reports de la gestion précédente et ceux sur la gestion suivante pour une année s'expliquent par des modifications de périmètre ou des reports croisés entre chapitres.

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 Minéfi 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 près, les contours du budget paraissent stabilisés.

Les critiques de la Cour des comptes et des rapporteurs spéciaux des deux assemblées ont eu une efficacité qui mérite d'être soulignée.

2. Les crédits restant à intégrer dans le budget du Minéfi

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.

- les primes des agents des douanes, ainsi que les crédits alloués à l'œuvre des orphelins des douanes et aux sociétés de secours mutuels intéressant le personnel des douanes, inscrites au chapitre 15-03 du budget des charges communes, devront tôt ou tard être transférés sur le budget des services financiers.

B. LES MARGES DE PROGRESSION

1. Un agrégat 31 « administration générale et dotations communes » non satisfaisant

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. 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 extérieurs) 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 fonction supports : maintenance du patrimoine mobilier, instruction des délais de pension, amélioration de la gestion budgétaire et comptable etc... **La préparation de l'application de la LOLF doit permettre de cerner avec précision le contenu du programme « support » du ministère de l'économie et des finances.**

2. Une absence de progrès dans l'intégration des comptes extra-budgétaires

Le projet de loi de finances pour l'année 2004 ne contient aucune mesure de budgétisation de dépenses extra-budgétaires. Pourtant, deux comptes extra-budgétaires suscitent l'attention de votre rapporteur spécial.

Le compte 466-176 « *Frais de services des comptables du Trésor en Polynésie française* » (en 2000, 355.286 euros ; en 2001, 293.739 euros; en 2002, 314.261 euros, soit une moyenne de 321.095 euros sur 3 ans), alimenté par les indemnités de recouvrement des impôts directs et taxes assimilées, fixées à 1 %, et les remises sur les droits de douanes et d'enlèvement, voit son évolution subordonné à l'évolution des relations conventionnelles entre les services déconcentrés du Trésor et ceux de l'Assemblée territoriale de Polynésie.

Le compte 466-123 « *Remises sur ventes au détail des tabacs manufacturés* » géré par la direction générale des douanes n'est pas budgétisé à ce jour pour des « raisons techniques ».

3. La stabilité des fonds de concours

L'exercice 2001 a vu la suppression d'un grand nombre de fonds de concours. Le montant des fonds de concours rattachés au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est ainsi passé de 215 millions d'euros en 2000 à 126 millions d'euros en 2001. Depuis, le montant et le nombre des fonds de concours reste stable : 119 millions d'euros en 2002, 118 millions d'euros en 2003, et 122 millions d'euros pour 2004.

Votre rapporteur spécial est d'avis qu'un certain nombre de fonds inactifs ou d'un montant limité pourraient être fermés : il en est ainsi du fonds « *participation des communes aux frais de rénovation de leur cadastre* » (4.175 euros en 2004) ou du fonds « *recettes provenant de la rémunération pour services rendu au titre des paiements à vue par les comptables du Trésor des chèques tirés sur des comptes ouverts dans les caisses du crédit municipal* » (5.270 euros en 2004).

CHAPITRE II :

BERCY EN MOUVEMENT :

PRODUCTIVITÉ ET QUALITÉ DE SERVICE ?

Votre rapporteur spécial ne peut que saluer la signature des deux contrats de performance de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, regrettant simplement que la direction générale des douanes et des droits indirects se soit pour l'heure abstraite de cet exercice. Il constate, malgré le début délicat du nouveau système de gestion budgétaire et comptable Accord, que **le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est aujourd'hui le seul ministère à investir aussi lourdement dans de grands projets informatiques et à dégager de cette manière d'importants gains de productivité.** En raison de nombreux départs à la retraite, Bercy engrange les dividendes de ces gains de productivité par un redéploiement des crédits budgétaires de personnel vers les autres crédits de fonctionnement, pour améliorer le bien-être des agents et leur formation, et vers l'investissement. L'évolution démographique en cours permet sur le plan qualitatif un processus de requalification de la structure des emplois du Minéfi.

Votre rapporteur spécial se montre attentif à l'évolution du taux d'intervention¹¹ en matière de recouvrement des impôts directs, qui constitue un indicateur de productivité particulièrement pertinent. Il se montre dès lors inquiet de la remontée du taux d'intervention en 2002 pour deux impôts, l'impôt sur le revenu et la taxe professionnelle.

Evolution du taux d'intervention en matière d'impôts directs

	1997	2001	2002
Impôt sur le revenu	2,58	2,43	2,55
Taxe d'habitation	4,17	4,26	3,96
Taxe foncière	2,03	2,33	2,20
Taxe professionnelle	1,00	1,13	1,20

¹¹ Rapport entre le coût net du recouvrement de l'impôt et son rendement net.

I. UNE MOBILISATION DU MINÉFI POUR UNE MEILLEURE PRODUCTIVITÉ

Les réflexions et expérimentations en cours depuis plusieurs années , quelque soit leur nom « *réforme-modernisation* », « *Bercy en mouvement* », « *stratégie ministérielle de réforme* » commencent à porter leurs fruits.

A. LE RÉEXAMEN DES MISSIONS ET DES PROCÉDURES

1. Tirer les conséquences de la décentralisation

Dans le cadre de la nouvelle étape de la décentralisation, les transferts opérés par le Minéfi restent limités en raison de la nature régaliennne de la plupart de ses missions. Néanmoins, la décentralisation des aides aux entreprises aux régions conduira à supprimer les directions régionales au commerce extérieur (130 emplois équivalent temps plein), à décentraliser les délégations régionales au commerce et à l'artisanat et les dispositifs d'aide individuelle aux entreprises mis en œuvre par les directions régionales à l'industrie, à la recherche et à l'environnement (DRIRE, 116 emplois équivalent temps plein).

2. L'externalisation de certains missions

Trois missions du Minéfi vont être externalisées, car elles ne correspondent pas à une compétence régaliennne du Minéfi. Il s'agit tout d'abord du contrôle technique des véhicules lourds. La réforme consiste à transférer au secteur concurrentiel, comme le code de la route en donne la possibilité, **l'exécution des contrôles techniques de véhicules poids lourds et des véhicules dédiés au transport en commun de personnes.**

Ces contrôles sont aujourd'hui effectués par les DRIRE pour le compte du ministère chargé des transports dans 163 centres répartis sur l'ensemble du territoire. Ces activités sont assumées par environ 1.000 agents des DRIRE, représentant 700 équivalents temps plein : 520 agents techniques (experts), 100 agents administratifs, 80 techniciens supérieurs et ingénieurs assurant l'encadrement.

Le nouveau système de contrôle reprendra l'architecture générale du système mis en place depuis plus de 10 ans pour le contrôle des véhicules légers. Le transfert au privé ne portera que sur les contrôles de 1^{er} niveau. Ceux-ci seront assortis d'un contrôle de 2^{ème} niveau assumé par les DRIRE, visant à garantir un haut niveau de qualité des contrôles et leur impartialité.

Il s'agit ensuite de la distribution de produits d'assurance-vie. Cette activité, exercée par des fonctionnaires du Trésor public est une activité à caractère commercial qui ne relève pas du cœur des missions du Minéfi. La relation avec les assurés sera poursuivie directement par CNP Assurances, l'arrêt par le Trésor public de la distribution des produits de CNP Assurances n'apportant aucune modification aux contrats existants.

Il s'agit enfin de la garantie et du poinçonnage des métaux précieux qui va être confiée à compter de l'entrée en vigueur de la loi de finances rectificative pour 2003 à la profession elle-même.

3. La réingénierie des processus administratifs

Huit chaînes de traitement administratif représentatives de l'activité du ministère, la gestion du timbre, le remboursement des crédits de TVA, la mensualisation du paiement de l'impôt sur le revenu, le recouvrement des produits non-fiscaux des collectivités locales, le recouvrement des amendes, le dédouanement du fret express, la gestion des bordereaux de vente en détaxe et la garantie et le poinçonnage des métaux précieux, ont été « auditées » par des équipes mixtes composées d'inspecteurs des finances et de consultants extérieurs. Dans certains cas, de nettes améliorations sont possibles, comme la disparition du timbre fiscal papier ou le paiement à distance et par carte bancaire des amendes de circulation, qui devraient engendrer des gains de productivité non négligeables.

7 nouvelles chaînes de traitement administratif seront examinées en 2004 :

- les processus d'analyse en laboratoires de la douane et de la DGCCRF;
- la gestion par le domaine des successions sans héritier ;
- les taxes annexes à la taxe sur les salaires ;
- la taxe locale d'équipement ;
- le jaugeage des navires ;
- la procédure d'autorisation des équipements commerciaux ;
- la procédure de versement de secours en cas de catastrophes.

B. UNE RATIONALISATION DES IMPLANTATIONS TERRITORIALES ET DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

1. Les structures locales

Votre rapporteur spécial, s'il est attaché à la rationalisation des structures, l'est autant à la permanence et à la continuité du service public. Il n'est pas certain que le nombre de fermetures de bureaux qui pourrait être décidées dans certains départements au cours de deux prochaines années permette, notamment aux collectivités locales, de bénéficier des services qu'elles peuvent attendre des directions déconcentrées du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il paraît à tout le moins nécessaire de mettre en place, dans les départements les plus touchés, des formules permettant une présence effective des agents de Bercy, à certains jours de la semaine, là où le public peut en avoir besoin.

a) La rationalisation des implantations locales de la DGCP

Conformément à ce qui avait été annoncé, 13 recettes des finances seront fermées en 2003. Elles concernent les postes de : Saint-Quentin, Montbéliard, Saint-Malo, Dax, Cholet, Cherbourg, Lorient, Senlis, Béthune, Thiers, Bayonne, Fontainebleau, Abbeville. 18 fermetures supplémentaires devront intervenir sur 2004-2005.

b) La restructuration du réseau des contributions indirectes

Les récentes évolutions du cadre réglementaire des contributions indirectes ont modifié les attributions et les méthodes de travail des services chargés de ce domaine d'activité, se traduisant par un allègement notable des tâches de gestion.

Depuis près de trois ans maintenant la direction générale des douanes et des droits indirects procède à des ajustements du réseau des contributions indirectes. Le mouvement de rationalisation engagé depuis le début de l'année 2003 devrait conduire à la suppression, d'ici à la fin de l'année 2004, de 181 recettes locales, de 56 services d'assiette des contributions indirectes et de 8 services de la viticulture.

c) Le rapprochement des centres des impôts et des centres des impôts fonciers

L'existence de deux structures distinctes gérant les impôts locaux sur les ménages présente des inconvénients pour les usagers. L'objectif est donc d'améliorer le service aux particuliers en rapprochant les 850 centres des impôts avec les 350 centres des impôts fonciers et en leur proposant un point unique de contact en matière de fiscalité pour une zone géographique donnée.

Des expérimentations seront lancées en 2004 sur 20 premiers sites.

d) La fermeture des structures infra-départementales de la DGCCRF

Le choix a été fait de procéder à un regroupement au niveau des directions départementales de l'ensemble des agents d'un département, ce qui doit permettre une meilleure programmation des contrôles assurant ainsi une couverture plus homogène du territoire. Les antennes de Dieppe et les secteurs d'Arles et de Saint-Quentin ont été fermés, le reste des fermetures prévues devant intervenir d'ici à la fin de l'année.

e) La restructuration du réseau rural de la DGCP

Le réseau du Trésor public est extrêmement dispersé et devrait être prochainement restructuré. Votre rapporteurs spécial insiste pour que la fermeture de bureaux, certes parfois peu actifs, ne s'accompagne pas d'une dégradation du service pour l'utilisateur. Pour remplacer le service existant, il lui paraît souhaitable d'organiser des permanences, par exemple dans les locaux des mairies ou de créer des antennes spécialisées dans la gestion des collectivités locales.

f) L'évolution des centres départementaux d'assiette de la DGI

Les centres départementaux d'assiette à la DGI vont connaître une évolution caractérisée par le transfert à la DGCP de la fonction de conseil aux collectivités territoriales, actuellement en cours de mise en œuvre dans les départements.

Les centres départements d'assiette vont voir leur portefeuille d'activité devenir résiduel. Le maintien des centres départementaux d'assiette est ainsi en question.

2. Un redimensionnement de l'administration centrale

Comme votre rapporteur spécial, mais aussi celui des crédits des PME, du commerce et de l'industrie, l'y invitaient, le Minéfi est en train de procéder à la fusion entre la DIGITIP (direction de l'industrie, des technologies de l'information et des postes) et la DARPMI (direction à l'action régionale et de la petite et moyenne industrie). Cette fusion emporte des conséquences pour la direction des entreprises de commerce, de l'artisanat et des services (DEcas). La répartition des rôles entre la nouvelle direction générale et la DEcas devra être clarifiée.

II. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE QUALITÉ DE SERVICE

Si votre rapporteur spécial juge les mesures pour faciliter l'impôt prises par le Minéfi utiles, **il considère qu'elles ne dispensent pas d'un débat, trop rapidement écarté, sur la retenue à la source. Les difficultés rencontrées par le chantier de la déclaration préremplie, et son échec probable, nécessitent une véritable réflexion sur les gains de productivité et de service que pourrait engendrer l'imposition à la source, pratiquée dans l'ensemble des pays européens à l'exception de la France.**

A. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE SERVICE

Trois axes ont été proposés par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pour l'année 2004 lors du comité technique paritaire du 7 octobre 2003.

1. Les engagements de service

Conséquence du XXe rapport de 2002 du Conseil des impôts sur les relations entre les contribuables et l'administration fiscale, neuf engagements précis ont été pris par le Minéfi et devront être respectés dès 2004.

Les neuf engagements du Minéfi en faveur d'une meilleure qualité du service

- pas d'appel téléphonique sans réponse immédiate ou rappel à notre initiative.
- pas de courrier sans réponse, et cela dans un délai strict de 30 jours.
- à chaque contact, prise en charge de la demande par un interlocuteur identifié.
- accueil personnalisé au guichet, ou sur rendez-vous, tous les jours de la semaine, en zone urbaine.
- consultation par le contribuable de tous les éléments de sa situation fiscale (données d'assiette et de paiement) par Internet.
- possibilité, pour chaque contribuable, de trouver dans tous les services de la DGI et de la DGCP ou de recevoir par courrier, sur simple demande, même téléphonique, les documents fiscaux utiles.
- réception, acheminement et traitement de tout dossier présenté par le contribuable, même s'il ne s'est pas adressé spontanément au bon service, sans double démarche de sa part.
- création d'un conciliateur fiscal dans chaque département pour régler les litiges.
- création d'un comité national et des comités locaux d'usagers pour vérifier le respect des engagements.

2. La nécessité de développer les formes modernes de paiement

Par ailleurs, le prélèvement automatique de l'impôt des particuliers (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, taxe foncière) devrait être encore favorisé en le rendant plus pratique, avec quatre mesures : la création d'un centre expérimental à Lyon spécialisé dans le traitement immédiat des modifications de la situation du contribuable, la fixation au 15 (et non plus le 8 comme aujourd'hui) du mois de la date de prélèvement pour tenir compte des dates de versement des salaires et des pensions, le remboursement sous huitaine des trop perçus éventuels, et l'assouplissement des règles de modulation sur demande du contribuable.

3. Donner des délais de paiement aux contribuables qui en ont besoin

Enfin, les services fiscaux devraient donner de droit, et dans des proportions plus importantes qu'actuellement, des délais de paiement aux contribuables qui subissent des baisses brutales et importantes de revenus.

B. GRÂCE À UNE RÉMUNÉRATION AU MÉRITE ?

Votre rapporteur spécial ne peut qu'être satisfait des mesures prises pour mieux évaluer le travail des agents, en généralisant l'entretien annuel d'évaluation dès 2004, en introduisant une réelle lisibilité puisque l'agent saura à l'issue de l'entretien ce que la note attribuée a comme conséquence et aussi en **faisant bénéficier les agents les mieux notés d'une réduction d'ancienneté plus importante qu'aujourd'hui.**

Il juge que la modulation des salaires en fonction de leurs performances des 800 plus hauts cadres de Bercy est pleinement justifiée.

Il se demande en revanche s'il est opportun d'introduire une rémunération au mérite pour l'ensemble des agents pour deux raisons :

- 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 ;

- 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.

CHAPITRE III :

QUELLE APPLICATION DE LA LOLF À BERCY ?

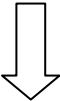
I. LES PREMIÈRES EXPÉRIMENTATIONS LIÉES À L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

Le Minéfi a mené, comme les autres ministères, quelques expérimentations pour la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Il poursuit ses réflexions sur le contenu de ses missions et de ses programmes.

A. 3,4 % DES EFFECTIFS CONCERNÉS PAR LES EXPÉRIMENTATIONS EN 2003

1. Les directions concernées

Les expérimentations portent sur 4 réseaux (DGI, DGCP, DGDDI, DGCCRF). Elles concernent ainsi plus de 6.000 agents et près de 240 millions d'euros. Les personnels concernés représentent ainsi 3,4 % de l'effectif total du ministère.

Expérimentations du PLF 2003	DGI	DGCP	DGDDI	DGCCRF	total
Services concernés	DSF ¹² de l'Orne	TG ¹³ de l'Aveyron	Circonscription régionale d'Orléans	Direction régionale de Bourgogne	 15 services déconcentrés
	DSF du Loiret	TG de l'Orne	Circonscription régionale de Metz	Direction régionale d'Aquitaine	
	DSF de la Marne	TG du Pas de Calais		Direction régionale des Pays de la Loire	
	DSF du Gers	TG de la Somme		Direction régionale PACA	
Effectifs concernés	3,8 % des effectifs de la DGI	3,9 % des effectifs de la DGCP	3,9 % des effectifs de la DGDDI	6,55 % des effectifs de la DGCCRF	6099 agents

¹² Direction des services fiscaux.

¹³ Trésorerie générale.

Le choix s'est ainsi porté sur un large panel de services du ministère. Les services concernés exercent des métiers variés, sont de taille sensiblement différente et leur répartition géographique est large.

2. Le champ des expérimentations

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

B. LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE CES EXPÉRIMENTATIONS

1. Trois constats

Trois constats principaux pourront en être tirés :

- l'expérimentation a, en général, permis des gains de déconcentration : les chefs de services déconcentrés ont désormais plus de marges de manœuvre dans l'allocation des moyens ;

- le suivi comptable permet une mise en œuvre rapide des actions correctives et de régulation. Il permet au responsable d'être plus réactif ;

- le mandatement des dépenses est plus rapide.

Les expérimentations seront poursuivies et étendues en 2004 dans les réseaux déjà expérimentateurs en 2003. La direction générale des douanes et des droits indirects a annoncé que la globalisation sera expérimentée dans l'interrégion de Bordeaux, qui regroupe les circonscriptions de Bayonne, Bordeaux et Midi-Pyrénées, ainsi que dans une direction à compétence nationale : le centre informatique douanier d'Osny. La DGCP devrait quasiment tripler le nombre de directions pilotes. A la DGI, le nombre des directions expérimentatrices devrait presque être doublé. La DGCCRF devrait étendre en 2004 l'expérimentation de la fongibilité asymétrique à 3 nouvelles régions : Pays de Loire, Nord Pas de Calais, Lorraine. Les autres régions expérimentatrices en 2003 continueront leur expérience selon des modalités inchangées en 2004 : PACA, Aquitaine, Bourgogne.

Par ailleurs, de nouvelles expérimentations vont être menées en 2004. L'INSEE expérimentera la globalisation des crédits dans deux directions régionales : Champagne-Ardenne et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Un service de l'administration centrale, l'institut de la gestion publique et du développement économique expérimentera également la globalisation de ses crédits.

2. Des outils d'accompagnement à approfondir

Les expérimentations ont fait apparaître la nécessité de perfectionner les outils de suivi, notamment les outils de comptabilité analytique et de suivi financiers de la masse salariale. Les améliorations à apporter à ces outils devront permettre une estimation rapide des marges dégagées et l'amélioration de la gestion prévisionnelle des dépenses.

Plus largement, **les expérimentations ont montré que les services déconcentrés devaient être mis en capacité de mieux programmer l'utilisation de leurs ressources.**

II. LA PRÉFIGURATION DES MISSIONS ET PROGRAMMES DU MINISTÈRE

A. LA DÉFINITION DES MISSIONS

Votre rapporteur spécial a pu obtenir du ministère les informations suivantes sur la présentation budgétaire qui pourrait être issue de l'application de la LOLF.

Le Minéfi envisage, outre sa participation à d'éventuelles missions interministérielles, la **constitution de deux missions ministérielles.**

1. Une mission de « politique économique »

La mission de « politique économique » comporterait :

- la défense des grands équilibres économiques et financiers ;
- les crédits évaluatifs de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat ;

- la régulation, le contrôle et la sécurité des activités économiques et des flux d'échanges, en distinguant la régulation et le contrôle réalisés par des autorités administratives dans un programme séparé ;

- le développement durable des entreprises comportant des actions sectorielles (énergie, PME du commerce et de l'artisanat, entreprises industrielles, postes et télécommunications) ;

- les statistiques et informations économiques, démographiques et sociales ;

- les crédits évaluatifs du développement économique.

2. Une mission « gestion et contrôle des finances publiques et du Minéfi »

La mission « gestion et contrôle des finances publiques et du Minéfi » comprendrait :

- la mise en œuvre opérationnelle de la gestion des recettes et des dépenses de l'Etat ainsi que les services rendus dans ce domaine au secteur public local ;

- les juridictions financières ;

- un programme transversal de « pilotage et gestion du Minéfi », limité à ce qui ne peut être réparti ex ante entre les programmes de politique ; le rattachement de ce programme transversal à cette seconde mission, plutôt qu'à la première, est fondé sur le lien entre la gestion des finances publiques et le dimensionnement global du ministère (importance quantitative des réseaux de la comptabilité publique et des impôts).

Votre rapporteur spécial n'est pas certain que le rattachement de ce programme à la mission « gestion et contrôle des finances publiques » soit marqué par une réelle cohérence. Ce rattachement illustre les limites et les imperfections de la LOLF en ce qui concerne les services communs.

3. La participation aux missions interministérielles

Divers crédits du Minéfi relevant la politique économique peuvent également être analysés dans une perspective interministérielle, telle que retracée dans les jaunes budgétaires. Même si le montant de sa contribution est parfois très limitée, **l'apport du Minéfi à des politiques interministérielles figure dans treize jaunes budgétaires :**

- aménagement du territoire ;
- budget coordonné de l'enseignement supérieur ;
- départements et collectivités territoriales d'Outre-Mer ;
- effort de la Nation en faveur de la sécurité routière ;
- effort financier de l'Etat en faveur des PME ;
- environnement ;
- état de la recherche et du développement technologique ;
- état des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes ;
- effort financier de l'Etat dans le domaine culturel ;
- état récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement ;
- état récapitulatif des crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de la France ;
- formation professionnelle ;
- territoires d'Outre-Mer et Nouvelle-Calédonie.

Les jaunes budgétaires sont un cadre transversal de présentation des crédits qui est informatif et dépourvu de conséquence en gestion. Dès lors, les mêmes crédits peuvent figurer dans plusieurs jaunes budgétaires (recherche et environnement ; recherche et PME, recherche et action extérieure de la France). En revanche, les missions et programmes sont un cadre d'autorisation de la dépense. En conséquence, les crédits ne pourront figurer que dans un seul programme. Il n'est donc pas possible, au niveau de la structuration budgétaire, de multiplier les axes d'analyse : il faut en privilégier un seul.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *les missions interministérielles peuvent être conçues comme un outil d'identification des politiques, mais elles entraînent des conséquences sur la structuration des programmes ministériels qui ne peuvent être ignorées, car le programme, à la différence de la mission, est un cadre de gestion. Chaque mission interministérielle conduira à constituer des programmes ministériels privilégiant des enjeux transversaux plutôt que la cohérence de gestion des politiques ministérielles. Or, c'est cette cohérence des politiques ministérielles qui a le plus souvent conduit au rattachement des crédits à un ministère plutôt qu'à un autre. Outre une moins grande lisibilité des politiques ministérielles, et de la loi de finances dans son ensemble, il existe un risque de fragmentation*

des programmes, compliquant la gestion des politiques ministérielles. En effet, l'imbrication des activités des ministères ne permet pas d'isoler aisément les crédits et les personnels participant à une politique interministérielle. Même quand il est réalisable, cet isolement peut conduire à répartir sur deux programmes des moyens correspondant à une seule politique ministérielle, privant ainsi le responsable des deux programmes de la possibilité de procéder, en gestion, à la meilleure allocation des moyens d'une politique.

Il convient donc de se demander, au cas par cas, si l'objectif d'identification d'une politique interministérielle peut être réalisé sans entraîner de conséquences dommageables sur la gestion et la lisibilité des politiques ministérielles concernées. Dans la négative, il pourrait être préférable de privilégier un cadre de gestion ministérielle opérationnel sur l'identification budgétaire des politiques transversales, sachant que leur identification, à titre d'information, pourra être maintenue dans les jaunes budgétaires et que, par ailleurs, des projets coordonnés de politiques interministérielles (PCPI) pourront être créés afin de définir des objectifs et indicateurs transversaux repris dans les programmes ministériels contribuant à une politique interministérielle ».

Ainsi, le Minéfi :

- n'envisage pas de demander la création d'une mission interministérielle pour retracer l'effort financier de l'Etat en faveur des PME, car il souhaite appréhender de manière globale la politique de développement des entreprises et une lecture budgétaire transversale de ces crédits lui paraîtrait porter atteinte à la lisibilité des politiques conduites par les ministères concernés ;

- estimant que l'aide publique au développement est une politique interministérielle qui peut donner lieu à création d'une mission interministérielle sans que la lisibilité et la gestion ministérielles de l'aide économique et financière au développement en soient affectées, propose un programme d'aide économique et financière au développement, qui pourrait figurer dans une mission interministérielle d'aide publique au développement ;

- considère que la construction économique européenne, la gouvernance économique mondiale et le développement international de l'économie française sont, dans une économie de plus en plus mondialisée, indissociables des autres actions concourant au programme de politique macro-économique ;

- estime que la scission des crédits du développement durable des entreprises qu'entraînerait la création d'une mission interministérielle recherche rendrait cette politique moins opérationnelle et préfère, à ce stade, en conserver l'unité de gestion.

Les arbitrages actuellement en cours seront susceptibles de faire évoluer cette position.

B. LA STRUCTURATION DES PROGRAMMES

La structuration budgétaire envisagée pour le Minéfi est présentée dans un tableau joint en annexe de la présente partie qui indique quels chapitres et articles actuels figureront dans les programmes.

Le Minéfi a construit ses programmes en donnant la priorité à l'identification des politiques sur une logique organisationnelle, tout en s'attachant à construire des programmes opérationnels en gestion. Sauf exception fonctionnelle évidente et incontournable, les crédits d'un service déconcentré ne sont pas répartis sur plusieurs programmes. Toutefois, le traitement de la direction générale des douanes et des droits indirects illustre la prééminence des finalités sur l'organisation administrative : ce réseau contribuera à deux programmes.

1. Les programmes de crédits limitatifs

Un **programme « grands équilibres économiques et financiers »**, comporterait la réalisation des études et analyses de prévision économique préparant des décisions économiques ; l'élaboration de la législation fiscale ; la politique des finances publiques et la réforme budgétaire ; le financement de l'Etat et de l'économie ; le développement international de l'économie française ainsi que la contribution à la construction économique européenne et à la gouvernance économique mondiale. Le développement international de l'économie française figure dans ce programme car, même s'il comporte des aides contribuant au développement des entreprises, la finalité poursuivie est l'équilibre ou l'excédent de la balance des paiements.

La régulation, le contrôle et la sécurité des activités économiques et des flux d'échanges figureraient dans deux programmes afin d'identifier séparément l'action des autorités administratives.

Un **programme de régulation et de contrôle réalisés par des autorités administratives** comporterait la mise en œuvre indépendante du droit de la concurrence (Conseil de la concurrence), la régulation et le contrôle des marchés de l'énergie (CRE), la régulation des télécommunications (ART) et le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (ASN). Il n'a pas paru souhaitable, à ce stade, de placer les autorités administratives indépendantes, d'une part, et l'autorité de sûreté nucléaire d'autre part, dans un programme, au sein duquel leurs crédits auraient été fongibles avec ceux des directions intervenant sur les mêmes politiques. Ce projet de programme pourra évoluer au regard de la doctrine de traitement des autorités

administratives indépendantes, et de la préférence qui pourrait être donnée à l'identification des politiques publiques, dans le respect, en exécution, de l'indépendance de ces instances.

Un programme de régulation, contrôle et sécurité des activités économiques et des flux d'échanges regrouperait la contribution des services du Minéfi à la régulation concurrentielle des marchés, la protection économique du consommateur, la lutte contre les fraude aux aides communautaires, la maîtrise et la régulation des flux de marchandises, la protection de l'espace national et européen et la sécurité du consommateur. Ces actions seraient réalisées par la DGCCRF et la DGDDI.

Le développement durable des entreprises figurerait dans un seul programme. Ce programme résulte d'une double volonté :

- organiser la politique en faveur du développement des entreprises par grands secteurs, chacun de ces secteurs, y compris l'énergie, ou les PME du commerce et de l'artisanat, ne constituant pas une politique séparée mais une action d'une politique globale, regroupée sous l'autorité d'un unique responsable dans le cadre d'un programme budgétaire identifié ;

- inscrire le développement des entreprises dans une perspective durable, ce qui conduit à associer dans une même politique publique toutes les actions du Minéfi destinées à favoriser le développement des entreprises et celles qui veillent au caractère durable de ce développement (une partie de l'action politique énergétique ainsi que les actions, réalisées par la DARPMI, de prévention des pollutions et des risques technologiques et de contrôles de sécurité et de métrologie).

Deux actions du programme « Développement durable des entreprises », ainsi qu'une partie de l'action de politique énergétique, représentent la contribution du Minéfi à un développement des entreprises qui prenne en compte la préservation de l'environnement et de la sécurité des personnes.

L'une de ces actions, la prévention des pollutions et des risques technologiques, est d'ailleurs réalisée par le Minéfi, pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable.

Elle correspond à une composante de l'agrégat 18 du Minéfi « Services de l'action régionale pour la sécurité et la compétitivité industrielle », qui est réalisée par des agents du Minéfi pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable, mais ne dispose pas de crédits en loi de finances initiale et est abondée, en gestion, par un transfert de crédits et d'emplois en provenance du ministère de l'écologie et du développement durable.

Le programme de développement durable des entreprises présenterait l'ensemble de la politique de développement durable des entreprises par grand secteur, correspondant chacun à une action : politique énergétique (maîtrise de la demande, développement d'un approvisionnement diversifié et renouvelable ainsi que de la compétitivité des entreprises du secteur) ; contribution à la création d'un environnement favorable au développement des PME du commerce, de l'artisanat et des professions libérales ; contribution à la création d'un environnement favorable au développement des entreprises industrielles ; crédits de recherche industrielle et de diffusion des innovations technologiques ; développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information ; accompagnement des mutations industrielles ; prévention des pollutions et des risques technologique et contrôles techniques de sécurité et de métrologie. Ce programme aurait vocation à comporter des objectifs socio-économiques transversaux en plus des objectifs associés aux actions sectorielles.

Un programme comporterait les **actions du Minéfi pour les statistiques et l'information économiques, démographiques et sociales** : normes, répertoires et outils macro-économiques, information sur les entreprises et synthèses économiques, information démographique et sociale et formation statistique. Cette politique ne se rattache à aucune autre, l'action de l'INSEE débordant largement la préparation des décisions publiques sur les grands équilibres et nécessitant une autonomie par rapport aux directions stratégiques, afin d'assurer l'indépendance de ses expertises.

La **gestion fiscale et financière du l'Etat et du secteur public local constituerait un programme** ayant pour finalité la réalisation des opérations de recouvrement des recettes fiscales (pour le compte de l'Union européenne, de l'État et des collectivités locales) ainsi que la gestion financière, hors fiscalité, de l'État et du secteur public local, la gestion des pensions et celle des fonds déposés. Ce programme regrouperait la DGI, une partie de la DGDDI, la DGCP et le service des pensions. Il permettrait aux grands réseaux du ministère de s'inscrire dans une logique moins verticale et de mettre en œuvre une démarche commune de performance, dans un cadre de gestion opérationnel.

Les juridictions financières figureraient dans un programme *ad hoc* pour prendre en compte les liens entre le Parlement et la Cour des comptes, renforcés par la LOLF ; il paraît difficile de concevoir qu'un responsable de programme autre que le Premier président de la Cour des comptes puisse allouer l'enveloppe de crédits du programme en fonction des objectifs poursuivis par les juridictions financières.

Un **programme de pilotage, gestion, évaluation et contrôle du Minéfi** regrouperait les fonctions transversales relatives à la gestion du ministère et les politiques correspondantes.

L'aide économique et financière au développement réalisée par le Minéfi figurerait dans un programme spécifique qui pourrait relever d'une mission interministérielle retraçant la politique d'aide au développement de la France.

2. Les programmes de crédits évaluatifs

L'article 10 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances définit les crédits évaluatifs et prévoit qu'ils figurent sur des « programmes distincts de programmes dotés de crédits limitatifs ».

Plusieurs programmes de crédits évaluatifs relèveront demain du Minéfi, bien que les crédits concernés figurent aujourd'hui, pour l'essentiel, aux charges communes.

A ce stade des travaux, trois ou quatre programmes de crédits évaluatifs ont été identifiés :

- crédits évaluatifs de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État (intégration dans le budget général du solde des opérations de gestion de la dette et de la trésorerie qui seront retracées sur un compte de commerce dédié) ;

- crédits évaluatifs de la gestion des finances publiques (dépenses en atténuation de recettes liées au recouvrement) ;

- crédits évaluatifs du développement économique (crédits permettant de faire face à la mise en jeu des garanties octroyées par l'Etat afin de développer le financement de l'industrie ou du commerce extérieur) ;

- éventuellement, crédits évaluatifs de l'aide économique et financière au développement (sous réserve de l'identification d'un montant de crédits significatif).

3. Les programmes supports

La budgétisation par finalités conduit à placer dans les programmes les emplois, y compris de centrale, et les moyens (crédits de personnel et fonctionnement) correspondant à leur mise en œuvre. Il s'agit d'un changement important par rapport à l'actuel agrégat « administration générale » que votre rapporteur spécial appelle depuis quelques années de ses vœux.

Il n'est toutefois pas possible de répartir *ex ante* tous les crédits du Minéfi entre les programmes « de politique » : outre la nécessité d'assurer la cohésion des politiques transversales, il convient également d'éviter la

multiplication des structures de gestion, d'assurer la professionnalisation de certaines fonctions et de permettre une gestion opérationnelle efficace des structures assurant ces fonctions transversales.

Le maintien d'une gestion opérationnelle des services transversaux conduit à leur assurer une enveloppe budgétaire propre. Parallèlement, le Minéfi souhaite rapprocher le plus possible le coût budgétaire des politiques de leur coût complet, ce qui le conduira à réduire le périmètre du programme transversal, en le définissant par défaut : ce programme transversal ne comportera que les crédits qu'il n'est pas possible ou pas opérant de répartir, en budgétisation, entre les autres programmes. Les crédits répartis entre programmes de politiques, pourront, afin d'optimiser leur gestion, rester gérés par un service transversal, via un mandat de gestion.

Le périmètre du programme « pilotage, gestion, évaluation et contrôle du Minéfi » sera donc sensiblement inférieur à celui de l'actuel agrégat 31 « administration générale » mais il n'est pas encore défini précisément, dans l'attente d'une doctrine interministérielle plus précise sur le mandat de gestion.

Les actions conduites par la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration, la direction des affaires juridique et le service de la communication figureraient dans ce programme transversal, qui pourrait également comporter l'action d'expertise, audit, évaluation et contrôle assurée par les corps d'inspection du ministère ainsi qu'une action « pilotage » comportant les ministres, le secrétaire général, le haut fonctionnaire de défense et le médiateur du Minéfi.

Les éventuelles actions supports devant être définies par défaut et présenter un caractère résiduel¹⁴, il a paru préférable de commencer par répartir l'ensemble des crédits de chaque programme sans prévoir d'action support, quitte à identifier de telles actions si la nécessité en était avérée.

A ce stade de mise en œuvre de la LOLF, quelques programmes identifient donc des actions de soutien (par exemple le programme « juridictions financières »). Ces choix, comme ceux de ne pas identifier de fonctions support dans les autres programmes, représentent une étape de la réflexion et sont appelés à évoluer en fonction de la doctrine interministérielle ainsi que du développement par les différents services d'une analyse des coûts permettant une répartition réaliste, fiable et opérante de leurs fonctions transversales.

¹⁴ La note d'orientation de la direction de la réforme budgétaire les définit ainsi : « Les fonctions support correspondent aux fonctions d'état-major et aux fonctions de gestion des moyens. Celles qui ne peuvent être réparties a priori par politique pourront être isolées en programme ou action support. Les fonctions d'état-major comprennent notamment les fonctions d'élaboration des politiques et de la réglementation, les fonctions de direction, d'organisation, d'études et de recherche et certaines formes de contrôle. »

4. L'absence de programmes polyvalents

La structuration budgétaire envisagée par le Minéfi ne comporte pas de programmes polyvalents au sens de la « note d'orientation relative au traitement des fonctions support et services polyvalents ».

Le Minéfi a souhaité dépasser les éventuelles contradictions entre organisation et finalités. A cette fin, les programmes ont été construits en regroupant des directions qui concourent à une même politique. Lorsque la cohérence fonctionnelle des programmes l'exigeait, les crédits des directions ont été répartis sur plusieurs programmes de crédits limitatifs :

- ainsi la direction générale des douanes et des droits indirects contribue au programme de gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local et au programme de régulation, contrôle et sécurité des activités économiques et des flux d'échanges ;

- la DGI participe au programme de gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local et contribue, via la direction de la législation fiscale, au programme de défense des grands équilibres économiques

- la direction du Trésor figure dans le programme d'élaboration et de mise en œuvre de la politique économique mais également dans le programme d'aide économique et financière au développement, et contribue au programme de développement des entreprises ;

- la DIGITIP participe à la mise en œuvre du programme de développement durable des entreprises et contribue au programme de statistiques et d'information.

C. LA DÉCLINAISON OPÉRATIONNELLE DES PROGRAMMES

La structuration budgétaire du Minéfi, en s'écartant de l'organisation administrative pour mieux retracer les politiques conduites, présente une spécificité (programmes pluridirectionnels) qui conduit à engager une réflexion au sein de chaque programme.

Les directions seraient traitées comme des opérateurs du programme : le responsable de programme leur allouerait une enveloppe de crédits correspondant à une série d'actions (ou sous-actions) et objectifs. Cette démarche permettrait de maintenir la responsabilité des directeurs, qui détermineraient, dans le cadre d'un dialogue de gestion avec leurs services et avec le responsable de programme, les budgets opérationnels de programme des services centraux et déconcentrés placés sous leur autorité, tout en inscrivant cette responsabilité dans un cadre plus large et inter directionnel de pilotage d'une politique publique et des crédits affectés à cette politique.

Toutefois, dans l'attente d'une doctrine interministérielle stabilisée, aucune décision n'a été prise sur la déclinaison des programmes du Minéfi en budgets opérationnels. Deux notes d'orientation ont été présentées en comité interministériel de pilotage de la LOLF sur les budgets opérationnels de programme, mais la doctrine interministérielle n'est pas stabilisée.

La structuration des programmes n'étant pas validée, les travaux par programme n'ont pas commencé, même si des travaux ont déjà été conduits au sein des directions et de la DPMA sur les nouvelles modalités de traitement budgétaire des opérateurs et d'exercice de la tutelle.

Les travaux préliminaires prévoient :

- la déclinaison de la contribution attendue de chaque service ou opérateur aux différentes actions des programmes et aux finalités d'intérêt général qu'il poursuit sous forme d'objectifs précis, assortis d'indicateurs de résultats ;

- la définition, pour chaque service ou opérateur, d'une enveloppe de crédits articulés avec les objectifs et indicateurs qui lui sont fixés, au sein de laquelle la fongibilité asymétrique des crédits pourra s'exercer (BOP ou subvention) ;

- l'élaboration de procédures de dialogue entre les responsables de programme et les services ou opérateurs afin de permettre un pilotage effectif du programme (répartition des crédits alloués au programme et orientation des activités selon la technique de budgétisation en base zéro).

S'agissant des outils, il est prévu :

- de développer dans chaque programme un pilotage de l'action publique, décliné en pilotage stratégique et opérationnel des services et opérateurs concourant à la mise en œuvre du programme ;

- de poursuivre et de développer la contractualisation ;

- de développer l'analyse des coûts ;

- de généraliser et d'améliorer le contrôle de gestion ;

- d'adapter les systèmes d'information et les outils de gestion.

Premières estimations de chiffrage des programmes du Minéfi

		Effectifs PLF 2003	Crédits PLF 2003	Crédits figurant au budget des charges communes	Total des crédits ventilés dans les programmes	Chapitres budgétaires PLF 2003	Agrégats 2003
Programme 1	Grands équilibres économiques et financiers	2 392	541 538 174	1 480 000 000	2 021 538 174	31-10 art. 51, 53, 54 81 à 85; 31-90 art. 03, 05, 83; 31-94 art. 05, 15, 50, 81, 82; 31-97 art. 83; 33-90 art. 03, 05, 83; 33-91 art. 03, 05, 83; 33-92 art. 50, 82; 36-10 art. 11, 40; 37-01 art. 40, 50; 37-07; 37-10 art. 30; 37-50; 37-75 art.81, 83; 37-91	13 DGI 16 Relations économiques extérieures 27 Action économique 31 Administration générale 32 Dépenses administratives Charges communes
Programme A	Crédits évaluatifs de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat	0	0	41 277 730 000	41 277 730 000	11-05; 11-06; 12-01; 12-02; 12-03; 12-05; 13-01; 13-03	Charges communes
Programme 2	Régulation et contrôle réalisés par des autorités administratives	539	61 193 006	0	61 193 006	31-90 art. 21; 31-97 art. 21; 33-90 art. 21; 33-91 art. 21; 37-05; 37-06; 37-08; 34-98 art. 21; 45-10 art. 60; 54-93 art. 92;	21 Energie et matières premières 23 Action sur l'environnement et le développement de la compétitivité des entreprises 31 Administration générale
Programme 3	Régulation, contrôle et sécurité des activités économiques et des flux d'échanges	18 025	836 555 778	0	836 555 778	31-90 art. 61, 87; 31-94 art. 61, 87; 31-97 art. 61, 62, 87; 33-90 art. 61, 87; 33-91 art. 61, 87; 33-92 art. 61, 87; 33-92 art. 61, 87; 34-98 art. 61 à 63, 87 à 89; 36-10 art. 30, 50, 60; 37-30 art. 50 à 80; 37-91 art. 16, 61, 87; 44-42 art. 61, 87, 88; 5	14 DGDDI 17 DGCCRF 31 Administration générale
Programme 4	Développement durable des entreprises	4 006	2 675 287 572	0	2 675 287 572	31-90 art. 15, 24, 91, 92; 31-94 art. 24, 91, 92; 31-97 art. 24, 91; 33-90 art. 24, 91, 92; 33-91 art. 24, 91, 92; 34-98 art. 15; 36-10 art. 71 à 73, 81 à 88, 91 à 94; 37-61 art. 10, 30; 37-70; 37-90 art. 91, 92; 41-10 art. 10, 40, 50; 43-01 art. 20, 90;	18 Services de l'action régionale pour la sécurité et la compétitivité industrielle 21 Energie et matières premières 22 Développement des petites et moyennes industries, recherche industrielle et innovation 23 Action sur l'environnement et le développeme
Programme 5	Statistiques et informations économiques, démographiques et sociales	6 872	329 555 107	0	329 555 107	31-90 art.70; 31-94 art. 70; 31-97 art. 70; 33-90 art. 70; 33-91 art. 70; 33-92 art. 70; 34-98 art. 32, 71, 72; 37-75 art. 71, 72; 37-90 art. 71,72; 37-91 art. 70; 44-42 art. 71, 72; 57-90 art.70	15 INSEE
Programme B	Crédits évaluatifs du développement économique	0	0	68 000 000	68 000 000	14-01 art.50; 70; 90 § 17, 21, 22, 31, 32, 33, 34, 35	Charges communes
Programme 6	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	140 453	6 534 842 261	0	6 534 842 261	31-10 art. 51 à 54; 31-90 art. 40, 61; 31-94 art.40, 50, 61; 31-97 art. 40, 61, 62; 33-90 art. 40, 61; 33-91 art. 40, 61; 33-92 art. 40, 50, 61; 34-98 art. 41, 42, 43, 61 à 63; 36-10 art. 50; 37-30 art. 10 à 60; 37-50; 37-53; 37-91 art. 40, 50, 61; 37-92	12 Trésor Public 13 DGI 14 DGDDI 26 Action internationale 31 Administration générale
Programme C	Crédits évaluatifs de la gestion des finances publiques	0	0	62 793 190 000	62 793 190 000	15-01; 15-02; 15-03; 15-06	Charges communes
Programme 7	Juridictions financières	1 849	110 483 150	0	110 483 150	31-91 art. 07, 08; 31-93 art. 07, 08; 31-97 art. 07, 08; 33-90 art. 07, 08; 33-91 art. 07, 08; 33-92 art. 07, 08; 34-97; 37-91 art. 07, 08; 57-90 art. 07, 08	11 Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes
Programme 8	Pilotage, gestion, évaluation et contrôle du Minéfi	5 483	657 096 684	0	657 096 684	31-90 art. 01, 02, 11 à 13; 31-94 art. 11 à 14; 31-97 art. 12, 13; 33-90 art.01, 02, 10; 33-91 art. 01, 02, 10; 33-92 art. 13, 16, 17, 19, 95, 96; 34-98 art. 01, 02, 12, 16, 17, 93 à 96; 37-90 art. 11, 13; 37-91 art. 12, 15; 37-92 art. 93; 57-90 art. 10;	31 Administration générale
Programme 9	Aide économique et financière au développement	0	1 009 090 000	0	1 009 090 000	37-01 art. 20, 30; 37-75 art. 82; 41-10 art. 30; 44-97 art. 40, 80, 50 § 10, 20, 30, 40; 58-00; 68-00; 68-04;	16 Relations économiques extérieures 26 Action internationale 27 Action économique
Programme D	Crédits évaluatifs de l'aide économique et financière au développement	0	0	à définir	à définir	14-01 art. 90 § 35	Charges communes
crédits PLF 2003 Minéfi restant à répartir (1)		0	2 164 627 757	0	2 164 627 757		
Total des programmes Minéfi avec certains crédits des charges communes		179 619 *	14 920 269 489 *	105 618 920 000	120 539 189 489		

* Le montant des crédits et des emplois est inférieur à ceux du bleu du fait de l'anticipation de l'évolution du statut et du financement de la CCA qui conduit à ne pas prendre en compte ses effectifs (152 EATP) et ses crédits (7 303 710 euros).

(1) Dont 1 865 800 000 euros au titre du chapitre 32-97 article 10 relatif aux crédits des pensions civiles

CHAPITRE IV :

RÉSULTATS DU CONTRÔLE RELATIF AUX SUCCESSIONS EN DÉSHÉRENCE

Votre rapporteur spécial, conformément aux préoccupations qu'avait manifestées la commission des finances sur la gestion des successions en déshérence a engagé en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois finances un contrôle des services en charge de ces questions au cours de l'année 2003. Il a ainsi envoyé au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie un questionnaire précis et mené diverses auditions qui permettent de faire un point complet sur le dispositif administratif actuel relatif aux successions administrées, vacantes ou en déshérence.

I. LE DISPOSITIF ADMINISTRATIF ACTUEL APPLICABLE AUX SUCCESSIONS ADMINISTRÉES, VACANTES OU EN DÉSHÉRENCE

A. LE RÉGIME JURIDIQUE DES SUCCESSIONS ADMINISTRÉES, VACANTES OU EN DÉSHÉRENCE

1. Les textes applicables au régime des successions administrées, vacantes ou en déshérence

Les textes applicables au régime des successions administrées, vacantes ou en déshérence sont les suivants :

- articles 539, 724, 768 à 770, 772, 795, 811 à 814 du code civil ;
- articles 998 à 1002 du code de procédure civile ancien ;
- loi du 20 novembre 1940 confiant à l'administration des domaines la gestion des successions non réclamées et la curatelle des successions vacantes ;
- arrêté interministériel du 2 novembre 1971 relatif à l'administration provisoire et à la curatelle des successions.

Ces dispositions du code civil n'ayant pas été rendues applicables dans les départements d'outre-mer, il convient d'y ajouter, en ce qui les concerne, le décret du 27 janvier 1855 sur l'administration des successions vacantes dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, qui a été modifié par un décret du 14 mars 1890, et un arrêté du 20 juin 1864 sur le service des successions et biens vacants.

2. La définition des successions administrées, vacantes ou en déshérence

En application de l'article 795 du code civil, l'héritier a trois mois pour faire inventaire à compter du jour de l'ouverture de la succession. Il a de plus un délai de quarante jours pour délibérer sur son acceptation de la succession ou sa renonciation à celle-ci.

Avant l'expiration des délais précités, s'il ne se présente personne pour réclamer une succession et s'il n'existe pas d'héritiers connus ou si les héritiers connus y ont renoncé ou restent dans l'inaction, cette succession est réputée non réclamée. **Une succession non réclamée est également dite administrée car elle doit être placée sous administration provisoire.**

Après l'expiration des mêmes délais, s'il ne se présente personne pour appréhender une succession, deux situations peuvent se rencontrer :

- s'il existe des héritiers connus mais qui restent dans l'inaction, la succession est également considérée comme non réclamée ;

- s'il n'y a pas d'héritiers connus ou si les héritiers connus y ont renoncé, **cette succession est réputée vacante.**

Ces définitions résultent des dispositions de l'article 1^{er} de l'arrêté interministériel du 2 novembre 1971 et de celles de l'article 811 du code civil.

Enfin, l'article 768 du code civil prévoit qu'à défaut d'héritiers, la succession est acquise à l'Etat. **Les successions que le domaine appréhende en application de ce texte sont dites en déshérence.**

L'article 724 du code civil dispose quant à lui qu'à défaut d'héritiers légaux, de légataires ou de donataires universels, la succession est acquise à l'Etat, qui doit se faire envoyer en possession.

Or, l'article 770 du code civil, qui se réfère aux successions visées par l'article 768, prévoit également que le domaine doit demander l'envoi en possession desdites successions.

Il résulte donc de ces textes que les successions administrées, vacantes ou en déshérence tombent en vertu des dispositions du code civil dans le ressort de la gestion publique.

3. Les procédures suivies en cas de décès d'une personne sans successeur jusqu'à la liquidation de la succession.

Lorsque à la suite du décès d'une personne, sa succession réunit les conditions décrites ci-dessus pour être considérée comme non réclamée ou vacante, il y a lieu de nommer un administrateur provisoire ou un curateur chargé de gérer ce patrimoine.

Toute personne intéressée au règlement de la succession (un créancier principalement) peut solliciter cette nomination au moyen d'une requête adressée au tribunal de grande instance du lieu d'ouverture de la succession, c'est-à-dire du domicile du défunt.

Le plus souvent, l'intéressé adresse une requête à cette fin au tribunal de grande instance et **le domaine n'est informé de la décision correspondante que lorsque celle-ci lui est notifiée.**

La nomination du domaine peut également s'opérer sur réquisition du ministère public ou à la demande d'un intéressé qui saisit directement le domaine afin que ce dernier sollicite lui-même sa nomination auprès du tribunal.

Enfin, le service des domaines peut solliciter de sa propre initiative sa nomination en tant qu'administrateur ou curateur, notamment dans l'hypothèse de successions dont il a connaissance et comportant un actif particulièrement important. Cette détection par le service des domaines des successions abandonnées peut s'opérer à la suite d'informations communiquées par les agents de la direction générale des impôts chargés du contrôle des déclarations de successions, en particulier au moyen de l'application « FI 3S » qui permet d'identifier les personnes décédées pour lesquelles aucune déclaration de succession n'a été déposée.

En toute hypothèse, le directeur des services fiscaux ne peut en aucun cas, refuser sa nomination en qualité d'administrateur ou de curateur.

Selon le cas, le tribunal nomme le domaine administrateur provisoire de la succession non réclamée (par ordonnance) ou curateur de la succession vacante (par jugement).

Le domaine prend alors possession des éléments d'actif et acquitte le passif, à concurrence de la valeur de l'actif qu'il a recueilli.

Pour ce faire, le domaine peut aliéner les biens meubles ou immeubles de la succession.

Dans le cas des successions non réclamées, la désignation du domaine ne l'habilite pas à vendre l'ensemble des biens de la succession pour désintéresser les créanciers. Ses pouvoirs sont en principe limités aux seuls actes d'administration de la succession. Il doit alors obtenir préalablement l'autorisation du juge pour vendre les biens autres que le mobilier et les objets périssables ou coûteux à conserver.

En revanche, dans le cas des successions vacantes, lorsque le produit de la vente des meubles est insuffisant, le domaine peut vendre les biens de toute nature sans autorisation du juge et, à l'exception des valeurs mobilières, a en outre la faculté, sous certaines conditions de montant, de procéder lui-même à la vente en la forme domaniale.

Si, après règlement complet du passif et paiement des droits de succession, il subsiste un reliquat, celui-ci est consigné à la caisse des dépôts et consignations.

Enfin, le domaine rend compte de sa gestion à l'autorité judiciaire qui l'a désigné.

Ultérieurement, le reliquat qui a été consigné peut être appréhendé par l'Etat au titre des successions en déshérence, et donc être intégré en recettes non fiscales.

B. L'ORGANISATION DES SERVICES CHARGÉS DE GÉRER LES SUCCESSIONS ADMINISTRÉES, VACANTES OU EN DÉSHÉRENCE

1. L'échelon de droit commun : le département

Aux termes de l'article 720 du code civil, « *les successions s'ouvrent par la mort, au dernier domicile du défunt* » ; l'article 812 de ce même code prévoit que c'est le tribunal de grande instance de l'arrondissement dans lequel s'est ouverte une succession vacante qui nomme un curateur à cette succession.

En outre, l'arrêté interministériel en date du 2 novembre 1971 concernant l'administration provisoire et la curatelle des successions dispose en ses articles 2 et 7 que la gestion des successions non réclamées et des successions vacantes est confiée au service des domaines du lieu d'ouverture des successions en question, représenté par le préfet qui peut déléguer sa compétence au directeur des services fiscaux.

Enfin, l'article 770, alinéa 1 du code civil prévoit que le domaine doit demander l'envoi en possession d'une succession en déshérence au tribunal de grande instance dans le ressort duquel la succession est ouverte.

Compte tenu de l'ensemble de ces règles juridiques de compétence, l'organisation actuelle se situe à l'échelon départemental, la mission étant assurée dans chaque direction des services fiscaux, par délégation de signature du préfet territorialement compétent en application du décret n° 82-389 du 10 mai 1982.

L'arrêté précité de 1971 a prévu cependant la possibilité de confier la mission à un directeur des services fiscaux à compétence pluridépartementale chargé, au lieu d'ouverture des successions, de l'administration des patrimoines privés ; tel est aujourd'hui le cas du directeur chargé de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID).

2. Les services chargés de gérer les successions administrées, vacantes ou en déshérence

En province, la gestion des successions considérées est assurée par le centre des impôts fonciers implanté au chef-lieu de chaque département. Les opérations comptables correspondantes sont réalisées par la recette divisionnaire des impôts implantée au même lieu.

Dans les départements d'outre-mer, la curatelle des successions abandonnées est assurée par le receveur divisionnaire des impôts.

Dans l'ancien département de la Seine – en raison du nombre plus important de successions à gérer – cette tâche, initialement dévolue à la direction des domaines de la Seine, a été attribuée, dès 1941, au service central de ventes du mobilier de l'Etat.

Cette organisation particulière n'a pas été remise en cause par la suite, lors de la création des nouveaux départements d'Ile-de-France ou lorsqu'en 1969, la direction nationale d'interventions domaniales (DNID) a succédé au service central de ventes du mobilier de l'Etat. Elle a été entérinée par l'arrêté interministériel du 2 novembre 1971 concernant l'administration provisoire et la curatelle des successions.

La direction nationale d'intervention domaniale est donc chargée de gérer les successions – administrées, vacantes ou en déshérence – ouvertes en région Ile-de-France. Une recette des impôts spécialisée, implantée au sein de cette direction, effectue les opérations comptables afférentes à la gestion de ces successions.

3. La nécessité de conserver une administration de proximité

Votre rapporteur spécial s'était interrogé sur la possibilité de confier la gestion de l'ensemble des successions administrées, vacantes ou en déshérence à une direction centralisée, celle par exemple de l'Ile-de-France. **En réponse, la direction générale des impôts a fait valoir les arguments suivants.**

Les tâches de gestion des patrimoines privés impliquent de fréquentes relations avec les tribunaux de grande instance.

En outre, la gestion des patrimoines privés nécessite de très nombreux contacts avec des interlocuteurs extérieurs (instances judiciaires, avocats, notaires, banques, organismes sociaux...). La fréquence rapprochée de ces contacts suppose que l'équipe chargée des patrimoines privés soit connue de ses interlocuteurs et bénéficie par conséquent d'une bonne implantation locale.

De plus, les nombreux travaux de proximité (levée des scellés, inventaire...) requièrent la présence d'agents du domaine sur les lieux de situation des biens successoraux.

L'expérience montre également que la gestion entraîne une multiplicité des déplacements consécutifs à des incidents divers sur les biens qui nécessitent réactivité et ponctualité.

Partant, une extension du champ de compétence géographique de la direction nationale d'interventions domaniales au-delà de la région Ile-de-France apparaît difficilement compatible avec les conditions pratiques d'exercice de la mission de cette structure.

II. LA GESTION DES SUCCESSIONS ADMINISTRÉES, VACANTES OU EN DÉSHÉRENCE

A. LES EFFECTIFS CONCERNÉS

Le nombre d'agents, regroupés par catégorie et par département, affectés à la gestion des successions figure dans le tableau suivant :

Répartition des équivalents à temps plein (EATP) affectés à la gestion des successions administrées, vacantes ou en déshérence

Direction	Total des agents A	Total des agents B	Total des agents C
Direction nationale d'interventions domaniales	26	37	23
Ain	0,20	1,20	0,20
Aisne	0,00	0,80	0,20
Allier	0,00	1,00	0,15
Alpes-de-Haute-Provence	0,10	0,60	0,00
Hautes-Alpes	0,00	0,65	0,00
Alpes-Maritimes	1,00	6,90	1,00
Ardèche	0,70	1,25	0,75
Ardennes	0,00	1,00	0,00
Ariège	0,00	0,80	0,20
Aube	0,00	1,20	0,00
Aude	0,00	1,00	0,20
Aveyron	0,10	0,95	0,00
Bouches-du-Rhône (Marseille)	0,50	2,00	1,00
Bouches-du-Rhône (Aix-en-Provence)	0,00	0,40	2,00
Calvados	0,10	2,00	1,00
Cantal	0,00	0,75	0,00
Charente	0,00	1,35	0,00
Charente-Maritime	0,00	1,00	1,50
Cher	0,01	0,67	0,50
Corrèze	0,18	1,25	0,25
Haute-Corse	0,25	0,00	0,00
Corse-du-Sud	0,50	0,00	0,00
Côte-d'Or	0,50	1,80	1,20
Côtes-d'Armor	0,50	0,00	0,00
Creuse	0,25	1,06	0,56
Dordogne	0,93	1,00	0,10
Doubs	0,03	1,00	0,08
Drôme	0,20	1,50	0,00
Eure	0,90	0,16	0,18
Eure-et-Loir	0,10	0,90	0,20
Finistère	0,72	1,32	0,38
Gard	0,85	0,40	0,00
Haute-Garonne	0,80	2,00	0,00
Gers	0,00	0,40	0,00
Gironde	0,55	2,00	1,50
Hérault	0,00	2,90	0,00
Ille-et-Vilaine	0,50	2,37	0,00
Indre	0,09	1,40	0,60
Indre-et-Loire	1,00	2,25	0,25
Isère	1,80	1,40	1,50
Jura	0,20	0,80	1,30
Landes	0,10	1,00	0,00
Loir-et-Cher	0,20	1,55	0,50
Loire	1,70	2,10	0,30
Haute-Loire	0,00	0,40	0,00
Loire-Atlantique	0,05	1,40	1,95
Loiret	0,00	1,80	0,20

Direction	Total des agents A	Total des agents B	Total des agents C
Lot	0,10	0,40	0,40
Lot-et-Garonne	0,08	1,00	0,30
Lozère	0,00	0,25	0,20
Maine-et-Loire	0,10	1,42	1,06
Manche	0,00	0,50	0,90
Marne	0,00	1,57	0,16
Haute-Marne	0,00	0,40	0,00
Mayenne	0,00	0,85	0,00
Meurthe-et-Moselle	0,00	6,00	2,60
Meuse	0,00	0,00	0,00
Morbihan	0,10	1,00	1,30
Moselle	0,70	0,20	0,00
Nièvre	0,00	1,05	0,25
Nord (Lille)	1,00	2,80	4,10
Nord (Valenciennes)	0,00	1,40	1,90
Oise	1,00	1,40	0,00
Orne	0,00	1,25	0,25
Pas-de-Calais	0,60	2,30	0,60
Puy-de-Dôme	1,00	2,00	1,80
Pyrénées-Atlantiques	0,00	2,00	0,80
Hautes-Pyrénées	0,00	0,20	1,30
Pyrénées-Orientales	0,35	0,00	1,40
Bas-Rhin	1,05	1,00	1,15
Haut-Rhin	0,00	1,00	0,50
Rhône	0,50	2,60	1,40
Haute-Saône	0,00	0,22	0,00
Saône-et-Loire	0,90	2,15	0,00
Sarthe	0,25	2,00	0,75
Savoie	0,10	1,00	0,40
Haute-Savoie	0,00	1,60	0,40
Seine-Maritime	0,00	1,90	0,40
Deux-Sèvres	0,00	1,25	0,00
Somme	0,06	1,35	0,86
Tarn	0,05	0,65	0,80
Tarn-et-Garonne	0,10	0,40	0,10
Var	0,50	3,00	0,50
Vaucluse	0,00	0,56	0,74
Vendée	0,55	1,80	0,20
Vienne	0,15	1,65	0,00
Haute-Vienne	0,00	0,10	1,15
Vosges	0,00	0,10	0,00
Yonne	0,05	0,30	1,05
Territoire-de-Belfort	0,05	0,85	0,10
Totaux	50,95	150,15	72,57

Le nombre d'agents de l'administration centrale affectés à la gestion des successions figure dans le tableau suivant :

Nombre d'agents affectés en administration centrale à la gestion des successions en déshérence

Administration centrale	Total des agents A	Total des agents B	Total des agents C
Total	2	-	-

La masse salariale globale des personnels affectés à la gestion des successions – dans les départements et en administration centrale – soit un total de 276 agents toutes catégories confondues, peut être évaluée à 12.540.000 euros.

B. LES MONTANTS EN JEU

1. Le nombre de successions administrées, vacantes ou en déshérence

Au 31 décembre 2002, on dénombrait 22.456 successions gérées par le service des domaines au plan national :

- 9.510 successions administrées ;
- 10.799 successions vacantes ;
- 2.147 successions en déshérence.

La ventilation du nombre de successions par département figure dans le tableau suivant :

Ventilation des successions concernées par département

Direction	Successions administrées	Successions vacantes	Successions en déshérence
Direction nationale d'interventions domaniales	5.119	2.011	694
Ain	55	46	12
Aisne	21	86	24
Allier	12	13	16
Alpes-de-Haute-Provence	25	39	0
Hautes-Alpes	7	39	5
Alpes-Maritimes	257	552	4
Ardèche	31	16	16
Ardennes	31	35	10
Ariège	0	41	18
Aube	23	93	0
Aude	17	70	69
Aveyron	0	68	0
Bouches-du-Rhône (Marseille)	288	190	0
Bouches-du-Rhône (Aix-en-Provence)	85	214	35
Calvados	51	98	50
Cantal	0	0	0
Charente	1	64	0
Charente-Maritime	53	199	86
Cher	58	25	0
Corrèze	13	24	0
Haute-Corse	8	10	0
Corse-du-Sud	7	45	0
Côte-d'Or	72	161	5
Côtes-d'Armor	2	127	62
Creuse	21	6	0
Dordogne	19	117	1
Doubs	14	37	32
Drôme	47	101	0
Eure	61	124	0
Eure-et-Loir	14	71	0
Finistère	11	77	0
Gard	27	130	0
Haute-Garonne	236	192	61
Gers	25	32	0
Gironde	72	317	61
Hérault	5	244	0
Ille-et-Vilaine	22	136	16
Indre	43	54	0
Indre-et-Loire	72	107	0
Isère	155	319	44
Jura	20	89	10
Landes	14	56	0
Loir-et-Cher	24	48	0
Loire	52	100	9
Haute-Loire	40	20	19
Loire-Atlantique	49	130	3
Loiret	45	77	4
Lot	2	30	6

Direction	Successions administrées	Successions vacantes	Successions en déshérence
Lot-et-Garonne	6	130	44
Lozère	10	9	0
Maine-et-Loire	14	32	2
Manche	13	115	0
Marne	21	56	11
Haute-Marne	0	0	0
Mayenne	10	36	0
Meurthe-et-Moselle	136	357	274
Meuse	1	3	11
Morbihan	44	171	12
Moselle	1	10	16
Nièvre	39	99	0
Nord (Lille)	224	346	28
Nord (Valenciennes)	62	103	1
Oise	156	122	30
Orne	15	45	0
Pas-de-Calais	73	163	100
Puy-de-Dôme	17	27	1
Pyrénées-Atlantiques	27	91	1
Hautes-Pyrénées	8	74	0
Pyrénées-Orientales	4	88	0
Bas-Rhin	39	116	0
Haut-Rhin	18	89	0
Rhône	774	110	1
Haute-Saône	0	0	0
Saône-et-Loire	49	123	6
Sarthe	86	53	0
Savoie	48	159	18
Haute-Savoie	14	126	47
Seine-Maritime	10	130	2
Deux-Sèvres	12	30	0
Somme	16	95	53
Tarn	8	40	3
Tarn-et-Garonne	7	36	1
Var	67	497	47
Vaucluse	13	57	8
Vendée	32	50	31
Vienne	47	46	0
Haute-Vienne	32	8	0
Vosges	0	1	0
Yonne	28	71	14
Territoire-de-Belfort	3	5	13
Totaux	9.510	10.799	2 147

2. Le nombre de dossiers traités chaque année

Le nombre de dossiers traités depuis 1993 par année et par catégorie est présenté dans le tableau suivant :

Nombre de dossiers traité chaque année par type de succession

Année	Successions administrées	Successions vacantes	Successions en déshérence	Total
1993	2 592	4 227	2 065	8 884
1994	2 842	4 112	1 704	8 658
1995	2 546	3 951	1 711	8 208
1996	2 589	4 217	1 727	8 533
1997	2 953	4 696	1 696	9 345
1998	3 119	4 610	1 209	8 938
1999	3 303	4 588	1 410	9 301
2000	3 258	4 694	1 273	9 225
2001	3 635	4 655	706	8 996
2002	3 888	4 698	1 213	9 799

Le taux de couverture entre dossiers traités et flux d'entrées réalisé depuis 1993 figure dans le tableau suivant :

Taux de couverture : dossiers traités/dossiers entrants

Année	Taux de couverture du flux
1993	110 %
1994	105 %
1995	102 %
1996	100,5 %
1997	98 %
1998	95 %
1999	94 %
2000	91 %
2001	96 %
2002	97 %

Ce taux de couverture entre dossiers traités et flux d'entrées a régulièrement baissé depuis 1993 jusqu'en 2000. Néanmoins, une amélioration de ce taux est constatée en 2001 et 2002.

Les variations du flux des entrées et du nombre de dossiers traités expliquent l'évolution observée pendant la période considérée :

- de 1993 à 2000, le flux annuel est passé de 8.108 dossiers à 10.113 dossiers, soit une augmentation de 24,72 %, alors que, de 2000 à 2002, ce flux annuel est passé de 10.113 dossiers à 10.095 dossiers, soit une baisse de 0,18 % ;

- dans le même temps, le nombre de dossiers traités s'est élevé de 8.884 en 1993 à 9.225 en 2000, soit une hausse de 3,83 % durant la période. De 2000 à 2002, ce nombre a davantage augmenté, passant de 9.225 à 9.799, soit une progression de 6,22 %.

La durée moyenne de traitement peut être estimée à environ deux ans et six mois pour les successions non réclamées, deux ans et trois mois pour les successions vacantes et un peu moins de deux ans pour les successions en déshérence.

3. Les recettes issues des successions administrées, vacantes ou en déshérence

Il convient de distinguer, d'une part, le montant des recettes issues de l'appréhension par l'Etat des successions en déshérence et d'autre part, celui des recouvrements opérés dans le cadre de la gestion des successions administrées et vacantes.

Le montant global des recettes issues de l'appréhension par l'Etat des successions en déshérence depuis 1990 est présenté dans le tableau suivant :

Recettes issues des successions en déshérence

(en euros)

Année	Sommes appréhendées
1990	13 485 763
1991	12 762 600
1992	11 528 640
1993	10 834 345
1994	11 288 658
1995	15 301 036
1996	13 857 105
1997	13 873 091
1998	15 996 425
1999	13 517 374
2000	12 955 794
2001	9 547 932
2002	12 219 843

Direction	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Loire	-	-	-	2 286,74	-	-	-	-
Haute-Loire	-	-	-	35 666,72	92 527,65	-	65 388,31	-
Loire-Atlantique	237 020,31	8 492,17	2 104,44	21 340,42	466 130,26	95 899,17	7 615,63	68 697,73
Loiret	1 256,70	1 381,31	2 129,68	136 599,47	226 113,16	-	-	562 884,61
Lot	6 402,86	48 865,14	-	80 027,67	3 521,52	102 733,37	97 023,95	118 607,21
Lot-et-Garonne	557 043,00	-	171 912,85	52 697,60	3 515,95	4 527,07	93 868,00	-
Lozère	-	-	-	-	-	-	-	-
Maine-et-Loire	164 775,88	132 384,89	60 794,07	57 872,38	8 945,65	32 785,61	100 702,18	14 231,59
Manche	-	-	139 802,23	-	-	-	-	-
Marne	45,47	61 613,96	54 276,56	-	6 518,42	298 124,20	87 226,82	3 256,75
Haute-Marne	190 002,59	-	-	-	-	-	-	262 269,97
Mayenne	12 575,41	-	92 102,04	42 544,60	3 559,64	172 037,51	-	5 205,27
Meurthe-et-Moselle	166 144,74	175 400,11	129 250,47	5 388,82	-	-	16 158,42	147 391,76
Meuse	-	116 607,32	11 450,75	-	138 487,17	87 037,47	18 482,66	304,90
Morbihan	-	184 616,74	31 725,32	246 822,99	-	102 723,37	138 629,06	70 584,35
Moselle	288 174,71	176 955,94	197 914,27	320,14	120 524,81	-	82 949,48	1 143,37
Nièvre	20 690,04	111 328,90	111 538,27	224,26	-	35,28	270 454,01	-
Nord (Lille)	231 452,05	596 744,48	24 110,55	148 905,55	1 707 324,92	661 197,36	-	217 681,40
Nord (Valenciennes)	190 219,19	181 457,37	221 812,80	0,71	137 761,74	186 778,44	319 597,01	117 169,43
Oise	7,78	309 332,88	10 118,81	184 187,96	334 834,38	221 814,14	37 598,31	95 969,82
Orne	159 769,64	40 343,51	58 174,52	36 558,94	98,07	121 001,60	164 756,06	5 110,23
Pas-de-Calais	14 989,79	403 844,43	152,45	122 176,05	160 166,53	231 956,27	179 078,35	24 468,20
Puy-de-Dôme	-	-	-	-	-	-	-	-
Pyrénées-Atlantiques	288 552,68	402 589,36	191 003,52	255 279,93	430 504,91	240 740,40	21 141,29	-
Hautes-Pyrénées	311 934,26	-	-	99 610,32	-	-	-	-
Pyrénées-Orientales	-	-	-	-	-	151 974,36	-	-
Bas-Rhin	105 593,55	-	218 491,60	237 300,00	-	197 037,08	26 206,71	140 710,33
Haut-Rhin	-	-	-	-	-	-	-	-
Rhône	193 827,91	-	-	-	1 522 549,38	16 849,60	200 024,64	51 377,67
Haute-Saône	-	113 958,88	-	-	-	-	412 340,71	153,00
Saône-et-Loire	131 996,22	79 458,77	73 773,96	46 971,69	86 591,28	91 492,44	-	194 486,50
Sarthe	-	-	-	-	-	-	-	-
Savoie	-	-	-	-	-	-	-	-
Haute-Savoie	94 642,05	-	512,08	868,96	-	15 118,31	20 155,81	-
Paris (Sud)	-	-	-	3 604,19	-	-	-	-
Seine-Maritime	128 412,19	129 141,13	127 988,96	134 950,06	233 805,17	206 067,00	81 375,12	181 448,10
Seine-et-Marne	-	-	-	15 118,06	44 596,52	-	2 134,45	-
Yvelines	-	-	-	-	-	-	18 151,19	-
Deux-Sèvres	266,79	-	500 550,71	66 468,92	-	151 427,45	715,14	-
Somme	69 153,50	67 901,91	327 108,05	266 382,20	21 904,36	96 132,76	117 801,51	54 769,14
Tarn	177 549,12	101 237,63	157 340,06	153,78	25,61	37 305,89	92 352,06	15 844,15
Tarn-et-Garonne	140 900,53	213,43	213,43	213,43	213,43	213,43	213,43	215,00
Var	126 892,03	174 562,54	100 420,48	526,61	69 156,57	248 802,26	279 283,10	203 429,24
Vaucluse	86 068,21	8 472,80	26 437,07	1 594,62	-	-	130 430,35	137 346,43
Vendée	100 758,38	29 609,19	-	71 056,96	61 315,85	45 974,56	154 380,19	206 589,19
Vienne	56 587,58	33 563,60	56 548,87	-	114 024,51	-	60 393,56	260,12
Haute-Vienne	-	-	-	-	-	-	-	-
Vosges	90 742,77	-	55 997,98	1 438,09	29 155,76	13 917,83	-	-
Yonne	-	-	-	-	-	661 052,26	-	-
Territoire-de-Belfort	22 775,22	-	-	-	103 568,71	-	-	-
Essonne	-	-	12 153,54	-	-	-	-	-
Val-de-Marne	-	-	-	-	-	-	-	29 473,45
Martinique	-	-	-	-	-	178 507,20	4 541,23	79 122,67
Réunion	-	-	-	-	-	521,58	-	-
Totaux	15 301 036	13 857 105	13 873 091	15 996 424	13 517 373	12 955 794	9 547 931	12 219 843
Droits de succession	22 951 554	20 785 658	20 809 636	23 994 637	20 276 060	19 433 691	14 321 897	18 329 765

Les montants figurant à la ligne « Totaux » du tableau ci-dessus correspondent aux reliquats d'actifs successoraux restant après paiement des droits de succession, lesquels sont généralement acquittés au taux le plus élevé (60 %) et sont indiqués à la ligne suivante « Droits de succession ».

Par ailleurs, votre rapporteur spécial a obtenu les montants des dix successions les plus importantes liquidées au cours des cinq dernières années, pour la seule direction nationale d'interventions domaniales.

Successions liquidées les plus importantes

(en euros)

Année de nomination	Catégorie de succession	Actif
1997	succession vacante	609 711
1997	succession vacante	581 880
1998	succession administrée	826 102
1998	succession administrée	637 823
1998	succession vacante	731 562
2000	succession vacante	693 804
2000	succession vacante	1 683 380
2000	succession administrée	1 907 600
2000	succession administrée	650 083
2002	succession vacante	544 830

La direction nationale d'interventions domaniales, qui a en charge environ 25 % des dossiers de patrimoines privés gérés par le domaine, a procédé à un relevé statistique du nombre de prises de possession de biens immobiliers dépendant des successions qu'elle a gérées depuis 1993.

Les résultats de ce relevé statistique figurent dans le tableau suivant :

Pourcentage de biens immobiliers dans les successions gérées par direction nationale d'interventions domaniales

Année	Pourcentage
1993	25,5 %
1994	28,4 %
1995	25,5 %
1996	18,6 %
1997	20,0 %
1998	22,5 %
1999	24,4 %
2000	27,2 %
2001	26,1 %
2002	24,9 %

En ce qui concerne les successions administrées ou vacantes, les reliquats sur successions restant après apuration du passif dont sont grevés ces patrimoines sont déposés, en attendant l'expiration de la prescription trentenaire, à la Caisse des dépôts et consignations.

La Caisse des dépôts et consignations, interrogée sur ce point, a fourni les indications suivantes.

Chaque année, la Caisse, ainsi que ses préposés en province (trésoreries générales et recettes des finances), préparent la déchéance des dossiers prescrits au 31 décembre de l'année suivante en vertu de l'article 518-24 du code monétaire et financier.

Après étude de chaque dossier, pour les sommes consignées d'un montant supérieur à 152 euros, la Caisse informe les ayants droit de la survenance de la prescription, par courrier recommandé envoyé à leur dernière adresse connue ou, à défaut, au procureur de la République. Parallèlement, ces informations font l'objet d'une publication au Journal Officiel (édition des documents administratifs, publiée au début du mois d'août de chaque année). Dans un souci de transparence et de diffusion de l'information, la Caisse a abaissé ce seuil à 77 euros. En revanche, les créances inférieures à 77 euros ne font l'objet d'aucune mesure de publicité à l'occasion de la survenance de la prescription.

En l'absence de réclamation formulée avant l'intervention de la prescription, les sommes déduites augmentées des intérêts de consignation sont centralisées au siège de la Caisse, puis reversés au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction du trésor – bureau B3).

S'agissant des montants consignés au titre des successions vacantes ou non réclamées, les encours numéraires en capital s'élèvent à 211 millions d'euros (143 millions d'euros dans le réseau des préposés, 78 millions d'euros auprès du siège de la Caisse). Les données fournies par la Caisse sont des données réelles, alors que les montants relatifs au réseau résultent d'extrapolations basées sur la proportion d'encours entre le siège et le réseau (soit 65 % pour le réseau).

Les montants de déchéance reversés au Trésor au titre des trois dernières années sont les suivants.

Les reversements de la Caisse des dépôts et consignations au Trésor

(en euros)

Année de déchéance	Siège (Paris)	Réseau (extrapolation)	Total
2000	84.792	157.470	242.262
2001	210.534	390.991	601.525
2002	151.219	280.835	432.054

Les sommes reversées par la Caisse des dépôts et consignations au titre de la déchéance semblent modestes, notamment par rapport aux passifs réglés par le domaine ou aux reliquats d'actifs appréhendés chaque année au titre des successions en déshérence. Cette situation démontre que, d'une manière générale, les directions des services fiscaux procèdent à l'appréhension des successions en déshérence comportant les actifs successoraux résiduels les plus importants. A l'inverse, ne restent consignés que les seuls actifs des successions pour lesquelles la mise en œuvre des formalités d'appréhension ne semble pas justifiée au regard des enjeux financiers en cause.

4. La contribution des domaines au recouvrement des créances publiques

Les recouvrements réalisés dans le cadre de la gestion des successions administrées et vacantes sont fréquemment destinés à apurer le passif dont sont grevés ces patrimoines. Ces encaissements ne constituent pas des recettes pour le budget de l'Etat mais permettent le remboursement de créances publiques.

Ainsi, les principaux créanciers sur les successions confiées au service des domaines sont les suivants :

- les conseils généraux (créances d'aide sociale) ;
- les propriétaires de logements loués, en particulier les organismes d'HLM (créances de loyers) ;
- les hôpitaux et maisons de retraites (frais de séjour ou de dernière maladie) ;
- les syndicats de copropriété (charges de copropriété non réglées) ;
- le trésor public (créances fiscales).

Le montant des créances publiques recouvrées qui permettrait d'apprécier l'utilité sociale du service rendu à la collectivité, ne fait pas l'objet d'un recensement statistique de la part de l'administration.

Toutefois, la direction nationale d'interventions domaniales, qui assure la gestion des successions abandonnées de la région d'Ile-de-France (plus de 20 % des dossiers gérés au plan national) et dispose à cet effet d'un suivi informatisé des dossiers, a pu fournir des éléments sur la nature et le montant des sommes remboursées aux créanciers.

Ces indications, sur lesquelles peut être fondée une extrapolation des chiffres au plan national, sont récapitulées sur le tableau suivant. Compte tenu de ce mode de calcul, ils doivent être lus avec prudence.

Estimation des créances publiques recouvrées

(en euros)

Nature des créances payées	2001		2002	
	DNID	Extrapolation au niveau national	DNID	Extrapolation au niveau national
Dépenses des successions vacantes ou non réclamées (ex : impôts, gaz et électricité, charges de copropriété, téléphone, loyers)	22.533.108	112.665.540	24.113.426	120.567.130
Droits de mutation par décès	6.951.392	(non significatif)	6.811.762	(non significatif)
Total	29.484.500	147.422.500	30.925.188	154.625.940

III. QUELLES PERSPECTIVES POUR LA GESTION PUBLIQUE DES SUCCESSIONS EN DÉSHÉRENCE ?

A titre liminaire, il peut être rappelé que le caractère de service public de la mission de gestion des successions administrées, vacantes ou en déshérence a parfois été mis en doute.

La réalisation de cette gestion hors de l'administration ne semble pourtant pas une bonne solution.

L'intervention publique dans la gestion des successions abandonnées trouve, à titre principal, sa légitimité dans l'intérêt public de la mission exercée. Le principal objectif de la mission consiste, en effet, à désintéresser les créanciers, à assurer le recouvrement des dettes pour le compte d'organismes essentiellement publics et à vocation sociale (services départementaux de l'action sanitaire et sociale, organisme de gestion des HLM, en vue de régler les loyers impayés et accélérer la libération des locaux loués) et à liquider la succession confiée.

La sauvegarde des intérêts des créanciers, des tiers et, le cas échéant, des héritiers restant dans l'inaction requiert ainsi une grande probité ainsi qu'une parfaite neutralité dans l'exercice de ces travaux.

Enfin, le volume des successions gérées par le service des domaines lui permet de réaliser des économies d'échelle dans la gestion de ces patrimoines, alors même que celles-ci sont souvent modestes, complexes à gérer et déficitaires (importance des dettes, nombre élevé des créanciers à identifier et désintéresser). L'un des objectifs de l'expérimentation de concentration mentionnée ci-dessous est justement d'accroître encore ces économies d'échelle.

A. LES EXPÉRIMENTATIONS EN COURS

A l'exception du cas de la direction nationale d'interventions domaniales, les effectifs actuellement affectés à la gestion des patrimoines privés sont dispersés d'un point de vue tant géographique que fonctionnel. Or, cette organisation ne répond plus nécessairement à la meilleure allocation des moyens aux objectifs de la mission.

D'une part, la dispersion géographique rend difficile une adaptation fine des moyens à la charge de travail. D'autre part, selon la taille des départements, il s'avère difficile de créer une véritable équipe de travail, chaque agent étant plus ou moins isolé. Enfin, le fractionnement des effectifs contraint dans les plus petites directions à la polyvalence des agents, alors même que la gestion des patrimoines privés nécessite une grande compétence juridique compte tenu de la complexité et de la diversité des matières rencontrées (droit des sûretés, droit civil, droit commercial...).

Cette constatation a conduit le service des domaines à engager une réflexion sur la possibilité de rénovation des modalités de l'exercice de la mission qui lui est confiée en améliorant ses performances ainsi que la qualité du service rendu.

Dans cette perspective et après avoir obtenu l'accord des ministères de l'intérieur et de la justice, **une expérimentation de modernisation de la mission est poursuivie dans les départements des régions Lorraine et Auvergne depuis le second semestre de l'année 2001.** Le protocole expérimental repose, d'une part, sur le regroupement des agents et des moyens affectés à la gestion des patrimoines privés au sein d'un même pôle de compétences au niveau supradépartemental et, d'autre part, sur le renforcement de l'encadrement et du pilotage de la mission.

La mise en place de ce dispositif doit conduire, dans un premier temps, le service à améliorer nettement le taux de couverture du flux, contribuant ainsi à empêcher toute augmentation du stock des affaires en cours.

Dans un second temps, ce dispositif doit permettre au service de dégager des marges d'action de façon à résorber le stock des affaires en cours et à réduire d'une manière significative les délais de traitement des dossiers.

Par ailleurs, l'organisation retenue dans le cadre de l'expérimentation a pour objectif, en regroupant les agents collaborant à une même mission, de favoriser la mutualisation des expériences. La recherche d'une meilleure professionnalisation au sein des équipes doit ainsi permettre de faire face aux dossiers juridiques les plus complexes.

Deux sites accueillent le dispositif expérimental.

En région Auvergne, compte tenu des contraintes géographiques, le parti a été pris de conduire l'expérimentation selon la formule du transfert partiel d'attributions.

La gestion administrative de l'ensemble des dossiers de successions est assurée par la direction des services fiscaux du Puy-de-Dôme, en charge de l'expérimentation. En revanche, les travaux de proximité correspondant aux déplacements sur le terrain (levée de scellés, inventaire, prise de possession, gestion des incidents divers) continuent à être effectués par chacune des directions concernées (Allier, Cantal, et Haute-Loire).

En région Lorraine, l'expérimentation est conduite selon une formule mixte. L'ensemble de la gestion – y compris les travaux de proximité – des dossiers de successions des départements lorrains (Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle et Vosges) est assuré par la direction des services fiscaux de Meurthe-et-Moselle.

Toutefois, pour des raisons d'éloignement, la formule du transfert partiel des attributions a été retenue pour les départements de la Haute-Marne et de la Haute-Saône, qui ont été rattachés à la région Lorraine pour les besoins de l'expérimentation (afin en particulier de constituer une masse critique suffisante de dossiers à traiter).

L'expérimentation ayant atteint son plein régime au cours du premier semestre de l'année 2002, il n'en a pas encore été dressé de bilan, une telle démarche étant prématurée à ce stade. La généralisation du dispositif expérimental dépendra donc du bilan qui sera établi fin 2003.

B. LES PISTES DE RÉFORME

1. La difficulté de modifier le délai de prescription trentenaire

L'article 790 du code civil prévoit que, tant que la prescription du droit d'accepter n'est pas acquise contre les héritiers qui ont renoncé, ces derniers ont la faculté d'accepter encore la succession, si elle n'a pas déjà été acceptée par d'autres héritiers.

Plus largement, l'article 789 du même code dispose que la faculté d'accepter ou de répudier une succession se prescrit par le laps de temps requis pour la prescription la plus longue des droits immobiliers.

Ce laps de temps est celui édicté par l'article 2262 du code civil, aux termes duquel toutes les actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans.

Le délai en question est apparu trop long à votre rapporteur spécial.
En réponse, l'administration a fait valoir que ce délai n'apparaissait pas trop long dès lors qu'il est protecteur des héritiers. En effet, même si ces derniers ne sont pas connus lors de l'ouverture de la succession ou s'ils ont renoncé à celle-ci dans un premier temps, leurs droits sur l'héritage qui leur revient sont préservés.

En outre, l'existence de ce délai de revendication ne fait, en aucune façon, obstacle à la gestion provisoire de la succession par le domaine dans l'intérêt des tiers.

2. La nécessité de simplifier les procédures

La coexistence du régime des successions non réclamées et du régime des successions vacantes se révèle, à l'expérience, une source d'inutile complexité tant sur le plan pratique que du point de vue juridique, alors qu'il n'existe pas de différence profonde de nature entre ces deux régimes.

Dans un but de simplification, à la fois pour les intéressés et pour l'administration, **une réflexion pourrait porter sur l'intérêt d'aboutir à l'instauration d'un régime de gestion unique pour l'ensemble des successions.**

Cette unification, qui suppose l'intervention de mesures de niveau législatif, devrait également permettre une évolution des attributions du service des domaines se traduisant, dans le souci de l'intérêt des héritiers et de celui des créanciers, par une amélioration de l'efficacité de l'administration des patrimoines pour le compte de tiers non représentés.

Les pistes d'évolution pourraient, selon les domaines, être les suivantes :

- la généralisation de la désignation du service par ordonnance du président du tribunal de grande instance permettrait d'adopter le mode de nomination le plus rapide ;

- la désignation de l'administration des domaines exclusivement en qualité de curateur permettrait au service de prendre à la fois des actes d'administration et des actes de disposition ;

- enfin, il conviendrait d'abroger le régime dit de « la curatelle coloniale », encore actuellement en vigueur dans les départements d'outre-mer, afin que les successions abandonnées y soient également gérées selon les modalités applicables sur l'ensemble du territoire.

3. Les analyses de l'inspection générale des finances

Votre rapporteur spécial a reçu du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie un extrait d'un rapport d'enquête de l'inspection générale des finances relatif à l'exercice des missions domaniales par les services de la direction générale des impôts et qui concerne la gestion des patrimoines privés.

Ce rapport souligne tout d'abord que la gestion des successions abandonnées relève d'une mission d'intérêt public que les domaines sont le mieux à même d'exercer. Il précise que *« le Code civil, dans sa rédaction ancienne, prévoyait que les successions abandonnées seraient gérées par un curateur désigné à la discrétion des tribunaux, et placé sous leur contrôle. Ce régime a perduré jusqu'en 1940, année au cours de laquelle la curatelle des successions vacantes a été confiée au Domaine, en raison de la négligence et de l'inertie d'un grand nombre de curateurs mais aussi de la constatation de nombreuses malversations, notamment en matière de perception des honoraires sur les actes d'administration pratiqués »*.

Il montre ensuite la modestie des patrimoines gérés et le caractère limité des recettes pour l'Etat qui peuvent en être tirées, ce que confirment les chiffres en possession de votre rapporteur spécial. Il estime que l'efficacité de l'intervention du Domaine dans la gestion des patrimoines privés doit être améliorée par une modernisation d'ensemble de ses modalités. Selon ce rapport, *« la gestion des successions abandonnées, à l'exception des pratiques constatées à la DNID, ne fait l'objet dans les directions visitées d'aucune politique d'ensemble. Aucune définition de priorité ni de critère raisonné de sélection des dossiers n'est établie, si bien que l'action du Domaine est caractérisée par empirisme préjudiciable à son efficience. En outre, les contraintes procédurales et la manière dont les services du Domaine les appréhendent conduisent à des délais d'apurement des dossiers excessifs au regard des enjeux comme des impératifs d'efficacité »*.

Il montre aussi que les modes de travail apparaissent archaïques, rappelant que l'absence d'outil moderne de gestion est préjudiciable à l'efficacité du suivi des dossiers par le Domaine et regrettant que l'exécution des tâches comptables ne soit pas assurée avec efficacité : *« l'activité de gestion des patrimoines privés est restée à l'écart des efforts de modernisation conduits dans d'autres secteurs de la gestion domaniale. Dans la plupart des directions visitées (à l'exception notable de la DNID), le suivi des dossiers s'opère ainsi à partir de registres manuels, communément appelés « sommiers », sur lesquels sont reportées les diverses opérations de liquidation des actifs et des passifs. Pour chaque succession, un dossier rassemble les pièces de dépenses et de recettes et les pièces de procédure. Le mode de suivi de l'état d'avancement des affaires et du stock d'instances à traiter relève en outre de l'initiative personnelle des responsables de centres départementaux d'impôts fonciers ou des directions des services fonciers. Des pratiques très différentes en termes de qualité du contrôle interne ont ainsi pu être observées dans les directions visitées »*.

C. LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial, s'il a pu douter de la rentabilité des services chargés de la gestion des successions vacantes, administrées ou en déshérence, en mettant en balance les coûts de personnel et les seules recettes issues de la liquidation des successions en déshérence, **se montre convaincu aujourd'hui de l'utilité sociale de ces services dès lors que l'on prend en compte les droits de mutation par décès prélevés et les créances publiques recouvrées.**

Il juge néanmoins, comme l'inspection générale des finances, que des améliorations sont possibles, tant ce qui concerne le régime juridique de ces successions qu'en termes de gestion. S'il n'est pas un spécialiste du droit civil, il pense utile une **unification juridique des régimes des successions vacantes, administrées et en déshérence.** Il juge que les formalités que l'autorité judiciaire impose aux domaines pourraient être allégées.

Il estime nécessaire un regroupement à l'échelon régional (ou du moins pluridépartemental) de la gestion des dossiers pour gagner en productivité. Il appelle à une informatisation rapide de la gestion des dossiers et à un meilleur suivi statistique et financier de ceux-ci : l'administration des domaines n'a pas été en mesure de répondre à toutes les questions de votre rapporteur spécial, ce qui montre qu'elle manque encore cruellement de données globales sur son activité.

Il rappelle enfin que le décret d'application de l'article 13 de la loi de finances pour 2003, adopté à l'initiative de la commission des finances du Sénat, n'était toujours pas paru à la date du 25 novembre 2003, soit un an après son adoption...

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le chapitre 34-97, article 09, « *Chambres régionales et territoriales des comptes – crédits déconcentrés* » a vu sa dotation majorée à titre non reconductible de 160.000 euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 28 octobre 2003, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Bernard Angels, rapporteur spécial, sur les crédits des services financiers pour 2004.**

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé les progrès accomplis sur la période 1998-2001 pour intégrer les crédits extra-budgétaires gérés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et rendre ainsi la présentation des crédits plus exhaustive et plus sincère. Il a néanmoins formulé deux remarques sur des points restant en suspens, jugeant que la rémunération des conservateurs des hypothèques devait, à court terme, être budgétisée et que les primes des agents des douanes, ainsi que les crédits alloués à l'œuvre des orphelins des douanes et aux sociétés de secours mutuels intéressant le personnel des douanes, inscrits au chapitre 15-03 du budget des charges communes, devraient également, tôt ou tard, être transférés sur le budget des services financiers.

Il a ensuite observé que le budget des services financiers était un des seuls à être marqué par un effort de maîtrise de la dépense, puisqu'il diminuait en volume. Il a indiqué que le choix avait été fait de ne pas procéder au remplacement de l'ensemble des départs à la retraite. Il a considéré que les efforts engagés depuis plusieurs années, en matière d'investissements informatiques portaient leurs fruits, dégageant des marges de manœuvre significatives en ce qui concernait le fonctionnement. Il a montré en effet que la hausse des crédits de paiement relatifs à l'investissement informatique, de 24 %, avait pour corollaire une modération de la dépense de fonctionnement, dont la progression s'établissait à 0,6 %. Il a remarqué que cette évolution était caractéristique d'un budget marqué par le développement des investissements de modernisation et d'informatique qui engendrait des économies de personnel croissantes. Il a souligné que les projets informatiques menés à Bercy permettaient de fusionner de nombreuses applications existantes, autorisaient un découplage des administrations fiscales, direction générale des impôts et direction générale de la comptabilité publique, et étaient ainsi porteurs de gains de productivité considérables. Il a estimé que l'exemple du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie mériterait d'être suivi dans d'autres ministères.

Par ailleurs, **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a présenté les contrats de performance, signés en 2003 par la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique, dans la continuité des contrats objectifs-moyens existant précédemment. Regrettant que la direction générale des douanes et des droits indirects n'ait pas cru nécessaire de signer un tel contrat, il a jugé cette contractualisation prometteuse puisqu'elle comportait, outre des indicateurs de performance précis et crédibles, des clauses budgétaires novatrices. Il a montré en effet que les deux directions générales, en contrepartie d'engagements d'économies, de personnel principalement, qu'elles souscrivaient dans le cadre d'une programmation pluri-annuelle, bénéficiaient en retour de dotations budgétaires garanties sous la forme de crédits de fonctionnement et d'investissement. Il a remarqué que ces dotations constituaient le juste retour des efforts de productivité réalisés. Il a ajouté que les directions générales étaient, en outre, intéressées au dépassement de leurs performances, le dépassement de celles-ci donnant lieu à une dotation budgétaire supplémentaire, dans un plafond annuel fixé à 10 millions d'euros pour la direction générale des impôts et à 8 millions d'euros pour la direction générale de la comptabilité publique au titre des exercices 2004 à 2006.

Il a constaté ainsi, à travers les exemples précédents, que les réflexions et expérimentations en cours depuis plusieurs années, quel que soit leur nom, « réforme-modernisation », « Bercy en mouvement », « stratégie ministérielle de réforme » commençaient à obtenir des résultats. Il a jugé que la rationalisation des structures territoriales, le redimensionnement de l'administration centrale, l'examen des processus administratifs entraîneraient une plus grande efficacité du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il a souligné également que la qualité de service ne pouvait être absente des préoccupations du ministère. Il s'est donc félicité de la formalisation de neuf engagements très concrets en faveur d'une meilleure qualité du service, qu'il s'agisse de la règle qui consistait à réceptionner, acheminer et traiter tout dossier présenté par le contribuable, même s'il ne s'était pas adressé spontanément au bon service, du principe de ne laisser aucun appel téléphonique sans réponse immédiate, ou encore aucun courrier sans réponse, et cela dans un délai strict de 30 jours. Il a considéré qu'il s'agissait là d'exigences normales en matière de service public qui ne pourraient être respectées qu'au prix d'une requalification de la structure des emplois de Bercy, d'un effort significatif de formation des agents et d'une amélioration de l'organisation des services.

Il a rappelé que ces mesures, d'ambition modeste mais utile, ne dispensaient pas d'un débat, trop rapidement écarté, sur la retenue à la source. Il a souligné que les difficultés rencontrées par le chantier de la déclaration préremplie, et son échec probable, nécessitaient une véritable réflexion sur l'amélioration de service que pourrait engendrer l'imposition à la source, pratiquée dans l'ensemble des pays européens à l'exception de la France.

Enfin, **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a conclu par quelques réflexions sur un autre débat, actuellement « en vogue », sur la rémunération au mérite. Il a indiqué être satisfait des mesures prises pour mieux évaluer le travail des agents, en généralisant l'entretien annuel d'évaluation dès 2004, en introduisant une réelle lisibilité de la notation, et en faisant bénéficier les agents les mieux notés d'une réduction d'ancienneté plus importante qu'aujourd'hui. Il ne s'est pas montré opposé à l'expérimentation d'une modulation des salaires, en fonction de leurs performances, pour les 800 plus hauts cadres de Bercy. Il s'est en revanche interrogé sur l'opportunité d'introduire une rémunération au mérite pour l'ensemble des agents, rappelant que la refonte du système indemnitaire du ministère, qui avait duré trois années, venait tout juste de s'achever. Compte-tenu de l'enjeu que représentait la réforme de Bercy, il s'est demandé si le chantier d'une rémunération au mérite était véritablement prioritaire par rapport aux réformes de structure à mener et s'il ne risquait pas de constituer la pierre d'achoppement des discussions à venir sur des sujets autrement plus importants.

A l'issue de cette présentation, un large débat s'est engagé.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, eut salué la constance du rapporteur spécial et évoqué la qualité de ses travaux, M. Maurice Blin s'est demandé si les réticences à l'encontre de la retenue à la source n'étaient pas liées, d'une part à la volonté des citoyens d'identifier avec précision le montant de leur imposition et, d'autre part, aux perspectives de suppressions d'emplois publics que la réforme serait susceptible d'engendrer.

M. Jean Arthuis, président, a souligné la complexité d'une retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu en raison de l'existence du quotient familial et d'un barème progressif. Il s'est montré sceptique sur l'intérêt de la déclaration d'impôt « préremplie » qui déresponsabilisait le citoyen. En ce qui concernait la rémunération au mérite, il a considéré que pour la plupart des agents, on ne pouvait primer qu'une équipe, et non une personne. Par contre, il a souhaité que l'on puisse « rémunérer les citoyens au mérite », en les associant aux économies que pouvait faire l'Etat grâce à la mensualisation, au prélèvement automatique ou à la télédéclaration. Il a jugé que c'était ainsi que l'on pourrait associer les citoyens à la réforme de l'Etat. Il s'est en outre demandé si le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne recelait pas des sources d'économies.

M. Joseph Ostermann a considéré qu'il conviendrait d'associer les banques à cette politique d'intéressement en raison des frais, qu'il jugeait trop élevés, qu'elles prélevaient sur les virements automatiques.

En réponse, **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a concédé que la mise en œuvre de la retenue à la source était difficile, mais a estimé qu'elle n'était pas impossible car les autres Etats de l'Union européenne avaient déjà accompli une telle réforme. Il s'est déclaré en accord avec M. Jean Arthuis, président, quant à la nécessité de simplifier au préalable cet impôt, par la création, par exemple, d'une « contribution sociale généralisée » (CSG) progressive, dans le cadre de laquelle le bénéfice du quotient familial et des autres incitations fiscales seraient reversés au contribuable par l'Etat en fin d'année, sur le modèle de la prime pour l'emploi ou d'un dégrèvement. Il a rappelé que la déclaration préremplie avait aujourd'hui un taux d'erreur de 40 %. Il a jugé l'idée d'un « intéressement » du contribuable intéressante, s'interrogeant toutefois sur sa constitutionnalité. Il a conclu en soulignant que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie présentait dans le projet de loi de finances pour 2004 un budget en baisse et qu'il lui paraissait donc difficile d'aller plus loin en matière d'économies.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver son vote sur les crédits des services financiers jusqu'à l'examen des autres fascicules du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Réunie le jeudi 13 novembre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter l'ensemble des crédits du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour 2004.**

Elle a confirmé cette position lors de sa réunion du jeudi 20 novembre 2003 après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.