

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

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 2001, 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° 11

ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE :

I. SERVICES FINANCIERS

Rapporteur spécial : M. Bernard ANGELS

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, vice-présidents ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

CHAPITRE PREMIER : LE PROJET DE BUDGET POUR 2001	5
I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2001 COMPORTE ENCORE DE NOMBREUSES MODIFICATIONS DE STRUCTURE	5
II. LES DÉPENSES DE PERSONNEL	10
A. LES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ.....	11
B. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS.....	13
C. LES AUTRES CHARGES DE PERSONNEL	20
III. LES AUTRES DÉPENSES	21
CHAPITRE II : UN BUDGET PLUS SINCÈRE	24
I. L'ÉCART CONSIDÉRABLE ENTRE LES MOYENS DÉCRITS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE ET LES MOYENS RÉELLEMENT DISPONIBLES A ÉTÉ LARGEMENT COMBLÉ DEPUIS 1999	24
A. UN ÉCART DÛ À DE FAUX FONDS DE CONCOURS ET À DES RESSOURCES EXTRABUDGÉTAIRES.....	24
1. <i>Les faux fonds de concours</i>	24
2. <i>Les fonds extrabudgétaires</i>	26
B. ... LARGEMENT COMBLÉ DEPUIS 1999.....	27
1. <i>1999</i>	27
2. <i>2000</i>	28
II. DES RÉGULARISATIONS SUPPLÉMENTAIRES SONT PRÉVUES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2001 MAIS DES PROGRÈS DE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DEVRONT ENCORE INTERVENIR	29
A. DES RÉGULARISATIONS SUPPLÉMENTAIRES	29
B. DES PROGRÈS RESTENT À ACCOMPLIR.....	32
1. <i>Des progrès restent à entreprendre sous l'angle de la régularité</i>	32
a) Des ressources extrabudgétaires subsistent	32
(1) Les ressources extrabudgétaires de la DGCP.....	33
(2) Les ressources extrabudgétaires des autres réseaux.....	38
b) Régulariser la situation d'emploi du ministère.....	39
(1) La refondation des régimes indemnitaires.....	39
(2) Réduire les écarts entre emplois effectifs et emplois budgétaires.....	42
2. <i>Des progrès de lisibilité doivent intervenir</i>	47

CHAPITRE III : L'AN 2000, UNE ANNÉE GRISE POUR LA MODERNISATION DU MINISTÈRE	50
I. DES CLOISONNEMENTS COÛTEUX	51
II. DES CLOISONNEMENTS QUI DOIVENT ÊTRE SURMONTÉS	56
A. LES SCHEMAS LAISSANT SUBSISTER LES SUPERPOSITIONS ACTUELLES DOIVENT ÊTRE REJETÉS	56
B. L'INTÉGRATION DES RÉSEAUX DOIT OBÉIR À UNE DÉMARCHE PRAGMATIQUE AXÉE SUR L'INTÉGRATION DE LA CHAÎNE FISCALE.....	57
1. <i>Les propositions de votre rapporteur spécial...</i>	57
2. <i>... trouvent un certain écho dans le processus de « réforme modernisation » qui est en cours</i>	58
CHAPITRE IV : QUELQUES REFLEXIONS SUR LES MOYENS ET LES MISSIONS DU MINISTÈRE	60
I. L'ADEQUATION ENTRE LES MOYENS ET LES MISSIONS	60
A. LE DÉPLOIEMENT DES MOYENS DES SERVICES FISCAUX POSE UNE SÉRIE DE PROBLÈMES	61
1. <i>La localisation territoriale des services est sous-optimale</i>	61
2. <i>La structure des emplois doit être repensée</i>	63
B. DES DIFFICULTÉS QUI NE SONT PAS RÉSERVÉS AUX ADMINISTRATIONS FISCALES ET QUI APPELLENT DES SOLUTIONS.....	64
1. <i>Quelques exemples de services sans tension</i>	64
2. <i>Des solutions doivent intervenir</i>	65
a) Mobiliser les gisements d'efficacité.....	65
b) Mieux orienter les emplois.....	66
c) Simplifier les processus.....	66
II. DE CERTAINES QUESTIONS RELATIVES A LA DÉFINITION DES MISSIONS	66
A. FAIRE PRÉVALOIR UN PRINCIPE DE RÉALISME.....	67
1. <i>Le plan de charge de la DGCP</i>	67
2. <i>Le plan de charge de la DGCCRF</i>	71
B. FAIRE PRÉVALOIR UN PRINCIPE DE PLUS GRANDE UTILITÉ COLLECTIVE	72
1. <i>Instaurer une budgétisation par objectifs avec des comptes-rendus de performance</i>	72
2. <i>Améliorer l'accessibilité du ministère</i>	73
EXAMEN EN COMMISSION	75

CHAPITRE PREMIER :

LE PROJET DE BUDGET POUR 2001

Les crédits du fascicule « Economie, finances et industrie » regroupent désormais l'ensemble des moyens de l'action du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Ils ont en effet absorbé l'an dernier l'ensemble des moyens auparavant retracés dans les fascicules « Industrie » et « Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat », ce qui rend particulièrement incommode l'analyse des crédits des services financiers eux-mêmes¹ mais correspond à une volonté d'unifier les interventions d'un département ministériel qui, ainsi, trouve une première traduction dans la présentation budgétaire.

La compétence de votre rapporteur spécial est toutefois limitée aux opérations budgétaires concernant le périmètre des « services financiers ».

Cette compétence, qui est vaste, a une certaine cohérence puisqu'elle devrait permettre d'apprécier les moyens dédiés à quelques unes des grandes missions du ministère, qui, dans l'ensemble, apparaissent séparables des missions correspondant aux crédits nouvellement agrégés dans le fascicule budgétaire.

Cependant, la présentation budgétaire devra encore beaucoup progresser pour que le budget des « services financiers » soit « charpenté » autour de chacune des grandes missions du ministère, en bref, pour qu'il devienne une collection de budgets de programmes.

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2001 COMPORTE ENCORE DE NOMBREUSES MODIFICATIONS DE STRUCTURE

Le total des crédits prévus pour 2001 au titre du fascicule « Economie, finances et industrie » s'élève à **92,8 milliards de francs**, soit une augmentation de 2,2 % en niveau par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2000.

¹ *Soit les services traditionnels du ministère de l'économie et des finances.*

L'an dernier des changements considérables de structure budgétaire étaient apparus, comme en témoigne le tableau ci-après.

Budget de l'économie, finances et industrie

(en millions de francs)¹

	1999	2000	Variations	
			Niveau	en %
Titre III - Moyens des services				
Rémunérations des personnels	36.366,7	38.575	+ 2.208,3	ns
Pensions et allocations	11.226,8	11.407,8	+ 181	ns
Charges sociales	2.302,1	1.701,8	- 600,3	ns
Sous-total personnel	49.895,6	51.684,6	+ 1.789	ns
Matériels et fonctionnement des services	8.785,2	5.413,2	- 3.372	ns
Subventions de fonctionnement	69,7	1008,8	+ 939 ,1	ns
Dépenses diverses	561,5	7.208,7	+6.647,2	ns
Sous-total fonctionnement	9.416,4	13.630,7	+ 4.214,3	ns
Total titre III	59.312	65.315,3	+ 6.003,3	ns
Titre IV - Interventions publiques	351,5	15.749,8	+ 15.398,3	ns
Titre V - Investissements de l'Etat				
(AP)	907,5	1.607,4	+ 699,9	ns
(CP)	978,3	1.788,5	+ 810,2	ns
Titre VI Subventions d'investissement (AP)	0	7.383	7.383	ns
(CP)	0	7.887,5	7.887,5	ns
Totaux DO + CP	60.642	90.741,2	+ 30.099,2	ns

Cette année, les modifications de périmètre sont plus réduites et les variations des crédits qui apparaissent dans le tableau ci-dessous reflètent mieux les évolutions réelles des moyens.

¹ Aux arrondis près

Budget de l'économie, finances et industrie

(en millions de francs)

	2000	2001	Variations	
			Niveau	en %
Titre III - Moyens des services				
Rémunérations des personnels	38.575	39.957,4	+ 1.382,4	+ 3,6
Pensions et allocations	11.407,8	11.511,5	+ 103,7	+ 0,9
Charges sociales	1.701,8	3.110,9	+ 1.409,1	+ 82,8
Sous-total personnel	51.684,6	54.579,8	+ 2.895,2	+ 5,6
Matériels et fonctionnement des services	5.413,2	6.310	+ 896,8	+ 16,6
Subventions de fonctionnement	1.008,8	1.063,1	+ 54,3	+ 5,4
Dépenses diverses	7.208,7	7.408,2	+ 199,5	+ 2,8
Sous-total fonctionnement	13.630,7	14.781,3	+ 1.150,6	+ 8,4
Total titre III	65.315,3	69.361,1	+ 4.045,8	+ 6,6
Titre IV - Interventions publiques	15.749,8	14.788,6	- 961,2	- 6,1
Titre V - Investissements de l'Etat				
(AP)	1.607,4	1.054,1	- 553,3	- 34,4
(CP)	1.788,5	899	- 889,5	- 49,7
Titre VI Subventions d'investissement				
(AP)	7.383	4.968,5	- 2.414,5	- 32,7
(CP)	7.887,5	7.716,2	- 171,3	- 2,2
Totaux DO + CP	90.741,2	92.764,9	+ 2.023,7	+ 2,2

Toutefois, plusieurs observations s'imposent.

La première vise à regretter que l'identification des crédits des seuls « services financiers » soit impossible à partir du « bleu ». Les données transmises en réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial ne corrigent pas cette situation. En effet, elles comportent l'addition des crédits des différentes directions appartenant traditionnellement au champ des « services financiers », mais aussi, avec les crédits de l'agrégat « administration générale », des dotations communes aux services financiers et aux services du secrétariat d'Etat à l'industrie. Si les résultats de cette addition permettent « d'approcher » les crédits correspondant au périmètre des « services financiers », ils ne rendent pas un compte entièrement exact de celui-ci. On rappelle que l'an dernier 1,1 milliard de francs de crédits, auparavant rattachés au fascicule « Industrie » dans son titre III, avaient été intégrés dans le nouveau fascicule, dont une partie importante au titre des dotations communes.

Il semble que le ministère, au nom de l'intégration des services, ne souhaite plus se livrer à ces distinctions. Votre rapporteur spécial s'en inquiète à l'heure où la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 s'oriente, à l'inverse, vers une identification des coûts complets des différentes missions publiques. Il ne peut que s'en remettre aux données fournies par les services pour apprécier les crédits demandés en 2001 au titre des services financiers.

**Evolution du budget des « services financiers »⁽¹⁾
entre la loi de finances pour 2000 et le projet de loi de finances pour 2001**
(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Variation en %
TITRE III MOYENS DE FONCTIONNEMENT	62.599,7	63.539,1	1,50 %
Personnel (chapitres 31 à 33)	50.906,9	51.277,6	0,73
Actions sociale (chapitre 33-92)	765,2	783,9	2,45
Fonctionnement et Modernisation	10.506,6	11.043,5	5,11
<i>dont moyens de fonctionnement (chapitres 34-97, 34-98, 37-07, 37-50, 37-70)</i>	<i>10.426,6</i>	<i>10.585,5</i>	<i>1,52</i>
<i>dont crédits de modernisation (chapitre 37-92)</i>	<i>80,0</i>	<i>458,0</i>	<i>472,50</i>
Autres crédits	347,3	339,7	- 2,17
Subventions de fonctionnement (chapitre 36-10)	73,7	94,3	27,95
TITRE IV INTERVENTIONS PUBLIQUES	413,5	317,3	- 23,27
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	63.013,2	63.586,3	1,34
TITRE V INVESTISSEMENTS			
Autorisations de programme	943,0	940,4	- 0,27
Crédits de paiement	982,0	702,8	- 28,43
TOTAL GENERAL DES CREDITS DE PAIEMENT	63.995,2	64.559,2	0,88

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

Le tableau ci-dessus récapitule les évolutions budgétaires à structure constante. Aux moyens qu'il décrit, il faut donc apporter plusieurs modifications afin de parvenir aux crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2001.

Il faut d'abord tenir compte de la poursuite des opérations de réintégration au budget général de crédits jusque là financés sur fonds de concours ou à partir de ressources extrabudgétaires. L'an dernier, elles avaient porté sur un montant de crédits de 2.264 millions de francs, avec :

- 301 millions de francs au titre des crédits de « l'article 55 » qui concernait une recette directement prélevée au profit des conservations des hypothèques ;

- 1.716 millions de francs au titre de différents autres « fonds de concours » ;

- 247 millions de francs correspondant à la prise en charge par le budget d'actions de certains centres techniques industriels jusque là financées par des taxes parafiscales supprimées ou réduites dans le cadre du projet de loi de finances.

En 2001, les « rebudgétisations » s'élèveraient à 1.944,3 millions de francs.

Sur ce montant, 169,5 millions de francs de crédits rebudgétisés sont hors périmètre du tableau qui précède puisqu'ils correspondent à des taxes parafiscales perçues par les centres techniques de l'industrie.

Reste pour les « services financiers » un montant de 1.774,8 millions de francs réintégré au budget en 2001 (v. *infra*).

Enfin, des transferts de crédits interviennent principalement en provenance du budget des charges communes pour un montant brut de 1.335,7 millions de francs, qui concernent les cotisations patronales autrefois inscrites dans le budget des charges communes.

Un transfert de sens contraire intervient toutefois à hauteur de 225 millions de francs, qui vient alléger les crédits de l'agrégat « administration générale et dotations communes » et doit être pris en considération pour apprécier la variation réelle des crédits.

Une fois neutralisés, les transferts entre fascicules, l'augmentation du budget initial pour 2001 s'élève à 0,9 %.

La destination des crédits fait ressortir la part essentielle (près de 60 %) occupée par les crédits de rémunération des personnels et, plus encore, l'importance prise par les charges de personnel. "Tout compris", elles absorbent plus de 80 % des crédits ouverts.

La place relative des dépenses d'interventions publiques est négligeable avec moins de 0,5 % du total, tandis que celle des investissements, toujours modeste s'inscrit en baisse cette année (1,1 % du total).

II. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les charges budgétées au titre des dépenses de personnel s'élèvent à 53,6 milliards de francs et progressent très fortement de 5,5 %.

Evolution des crédits pour charges de personnel

(en millions de francs)

	2000	2001	Variation	
			En niveau	En %
Rémunérations principales d'activité des titulaires	26.587,7	26.863,7	+ 276	+ 1
Rémunération des non-titulaires	296,4	306,7	+ 10,3	+ 3,5
Indemnités	9.195,6	10.232,5	+ 1.036,9	+ 11,3
Sous-total (I)	36.079,7	37.402,9	+ 1.323,2	+ 3,7
Pensions (II)	11.407,8	11.511,5	+ 103,7	+ 0,9
Autres charges sociales (III)	3.360,4	4.739,7	+ 1.379,3	+ 41
Total (I) + (II) + (III)	50.847,9	53.654,1	+ 2.806,2	+ 5,5

Elles se répartissent entre :

- des dépenses de rémunération pour 37,4 milliards de francs (69,8 % du total) ;
- des dépenses de pensions pour 11,5 milliards de francs (21,4 % du total) ;
- et des crédits pour charges sociales pour 4,7 milliards de francs (8,8 % du total).

La présentation budgétaire des charges de personnel s'améliore du fait de la rebudgétisation de certains crédits. Toutefois, des progrès restent à accomplir pour que le « bleu » permette d'identifier les charges budgétaires des différentes missions assurées par le ministère.

A. LES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ

Les crédits de rémunérations d'activité s'établiraient à 37,4 milliards de francs, en progression de 3,7 % avec un supplément de 1.323,2 millions de francs.

Votre rapporteur est en attente d'une réponse permettant de chiffrer l'impact des budgétisations entreprises en 2001 sur ce poste de dépenses et, ainsi, d'isoler exactement la part de son augmentation due à des changements de méthode. Mais, il apparaît d'ores et déjà que la progression des rémunérations d'activités telle qu'elle est présentée est, en quasi-totalité, la résultante de ces réintégrations.

L'augmentation des crédits de rémunération survient alors que les effectifs budgétaires concernés seraient réduits de 110 unités (0,06 % des effectifs pour 2001). Il est vrai que cette réduction des emplois budgétaires n'exerce aucun effet sur les crédits de rémunération (*v. infra*).

La répartition des rémunérations d'activité entre rémunérations principales (27,2 milliards) et indemnités diverses (10,2 milliards) est illustrative de l'importance prise dans ce budget par les rémunérations accessoires. Ses conséquences ne sont pas mineures (*v. infra*). Ce phénomène se renforce encore cette année sous l'effet des rebudgétisations. Les crédits pour indemnités s'accroissent de 11,3 % alors que les rémunérations principales ne progressent que de 1 % sous l'effet des aménagements apportés à la structure des emplois.

Cette caractéristique s'explique par la diversité des corps ministériels et par l'histoire des modes de financement du ministère (*voir infra*).

Si comme l'ensemble des ministères, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie emploie des personnels relevant des corps d'administration générale régis par des statuts interministériels de catégorie A, B et C (administrateurs civils, attachés d'administration centrale, secrétaires administratif et adjoints administratifs ainsi que les personnels des filières service, ouvrière et automobile), il emploie aussi et, principalement, des personnels relevant de corps « ministériels ».

Il s'agit d'abord des fonctionnaires des directions à réseaux du ministère (impôts, comptabilité publique, douanes et droits indirects, concurrence, consommation et répression des fraudes et INSEE). Ils représentent la majorité des agents du ministère. Certains corps spécialisés contribuent également à l'exercice des missions de ces directions, les géomètres du cadastre, les huissiers du Trésor public, et les corps des laboratoires de la douane et de la répression des fraudes.

Par ailleurs, la direction des relations économiques extérieures dispose de deux corps de catégorie A, le corps des conseillers commerciaux et le corps des attachés commerciaux créé dans le cadre des opérations de titularisation des contractuels de niveau A.

Depuis la fusion des pôles finances et industrie, le ministère dispose également de corps techniques, le corps supérieur des ingénieurs des mines, le corps des ingénieurs des instruments de mesure, le corps des ingénieurs de l'industrie et des mines, les corps de techniciens et experts techniques. De même, relèvent du ministère le corps de l'inspection générale des postes et télécommunications, les administrateurs des postes et télécommunications, les ingénieurs des télécommunications, ainsi que les corps des enseignants et des laboratoires des écoles des mines.

Enfin, à l'administration centrale, sont rattachés les corps de contrôle et d'inspection générale (inspecteurs des finances, commissaires contrôleurs des assurances, contrôleurs d'Etat, contrôleurs financiers, inspecteurs généraux de l'industrie et du commerce).

Les régimes indemnitaires en vigueur au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sont fondés sur une structure identique pour tous les agents. Ce régime indemnitaire est composé des trois primes suivants :

- une prime de rendement fondée sur le décret n° 45-1753 du 6 août 1945. Le niveau de cette indemnité est déterminée par des barèmes hiérarchisés selon le grade détenu ;

- une indemnité égale à $1/12^{\text{ème}}$ du traitement brut annuel fondée sur les lois n° 48-1268 du 17 août 1948 et n° 49-1034 du 31 juillet 1949 ;

enfin, une indemnité supplémentaire attachée au corps d'appartenance est allouée aux agents du ministère.

Au-delà de ce régime de base, peuvent s'ajouter des compléments de prime de rendement attachés au poste occupé fondés notamment sur la nature de la fonction exercée.

La structure des régimes indemnitaires du ministère est en conséquence effroyablement complexe puisque plus de 390 régimes différents ont pu être recensés. Il convient d'opérer les rationalisations qui s'imposent en la matière.

B. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS

Le tableau ci-après récapitule, à structure constante, l'évolution des effectifs des services financiers entre 1996 et 2001.

Variation des emplois entre 1996 et 1999

	1996	2001	Variations
Administration centrale	7.311	1.178	NS.
Services financiers à l'étranger	110	0	NS.
Juridictions financières	1.653	1.793	+ 140
Trésor public	55.008	55.508	+ 500
DGI	79.460	77.978	- 1.482
Douanes et droits indirects	20.317	19.969	- 348
Expansion économique à l'étranger	1.216	1.125	- 91
INSEE	6.793	6.653	- 140
DGCCRF	3.746	3.703	- 43
Service de la redevance	1.531	1.433 ⁽¹⁾	- 98
Autres	685	1.191	NS
TOTAL	177.830	179.705	NS

(1) Chiffres pour 2000

(2) Hors « service de la redevance »

Variation des emplois entre 1996 et 1999

	1996	1997	1998	1999/1998 en niveau	1998/1997 en %	1999
Administration centrale	7.311	7.236	7.194	- 19	- 0,5	7.175
Services financiers à l'étranger	110	108	108	+ 2	0	110
Juridictions financières	1.653	1.639	1.639	+ 13	0	1.652
Trésor public	55.008	54.577	54.445	- 196	- 0,2	54.249
DGI	79.460	78.835	78.607	- 320	- 0,3	78.287
Douanes et droits indirects	20.317	20.150	20.090	- 85	- 0,3	20.005
Expansion économique à l'étranger	1.216	1.187	1.168	- 20	- 1,6	1.148
INSEE	6.793	6.754	6.720	- 28	- 0,5	6.692
DGCCRF	3.746	3.715	3.705	- 8	- 0,3	3.697
Service de la redevance	1.531	1.501	1.471	- 30	- 2	1.441
Autres	685	709	709	+ 11	0	720
TOTAL	177.830	176.411	175.85	- 680	- 0,3	175.476

Entre 1991 et 1995, les effectifs budgétaires des services financiers ont diminué de 1.617 unités.

Par rapport à cette tendance, l'année 1996 avait marqué une inflexion puisque le nombre des effectifs budgétaires s'était accru de 251 unités à la suite de certaines titularisations.

La politique d'emploi du ministère pour 1997 avait repris le mouvement de réduction des effectifs. Elle s'était traduite par une réduction de 0,8 % par rapport à leur niveau théorique de 1996, soit 1.419 emplois supprimés. En 1998, le nombre net des suppressions d'emplois avait porté sur 555 emplois, soit - 0,3 %. Pour 1999, le nombre net des emplois supprimés s'était élevé à 680.

Entre 1999 et 2000, les variations d'effectifs telles que prévues étaient les suivantes :

- Direction générale des impôts (DGI)	- 416
- Direction générale de la comptabilité publique (DGCP)	- 130
- Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)	- 31
- Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)	- 34
- Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)	- 6
- Direction des relations économiques extérieures (DREE)	- 10
- Administration générale	- 31
- Juridictions financières	+ 2
- Autorité de régulation des télécommunications	+ 2

Elles comportaient 654 suppressions d'emplois à quoi devaient s'ajouter des transferts nets d'emplois à hauteur de 73 emplois, pour l'essentiel au profit des services du Premier ministre et du budget de l'environnement.

Pour 2001, les variations d'emplois qui apparaissent dans le « bleu » devraient concerner principalement les directions à réseau (la DGI et la DGCP).

Sur fond de stabilisation des effectifs du ministère, avec des emplois budgétaires maintenus à 179.705, les emplois des « services financiers » seraient réduits de 85 unités.

Modifications des emplois budgétaires pour 2001

	Solde des créations et suppressions en 2000	Effectifs votés pour 2000	Solde des créations et des suppressions (1)	Variation relative	Solde des transferts internes	Effectifs pour 2000
Direction générale des impôts	- 416	78.028	- 43	- 0,05 %	- 7	77.978
Trésor public	- 130	55.552	- 31	- 0,05 %	- 13	55.508
Direction générale des douanes et des droits indirects	- 31	19.874	- 4	- 0,01 %	- 1	19.969
Administration générale des dotations communes	- 31	12.843	- 28	- 0,19 %	- 110	12.705
INSEE	- 34	6.657	- 4	- 0,06 %		6.653
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	- 6	3.691	+ 12	+ 0,33 %		3.703
Juridictions financières	+ 2	1.654	+ 3	+ 18	+ 136	1.793
Commerce extérieur	- 10	1.138	0	-	- 13	1.125
Conseil de la concurrence	-	24	+ 10	+ 41,67 %	+ 8	42
Autorité de régulation des télécommunications	+ 2	144	+ 5			149
Commission de régulation de l'électricité	-	-	+ 80	-	0	80
Total	- 654	179.705	0	- 0,36 %	0	179.705

Les principales évolutions qui apparaissent dans le « bleu » apparaissent plus massives :

- Administration centrale	- 170
- DGCP	+ 1.389
- Service de la redevance	- 1.439
- DGI	- 50
- DGDDI	- 5
- INSEE	- 4
- Cour des comptes et chambres régionales des comptes	+ 139
- Conseil de la Concurrence	+ 18
- DGCCRF	+ 12

Mais, la réalité est toute autre puisque des transferts importants entre sections interviennent. Ainsi, les effectifs du service de la redevance ne sont supprimés que pour être intégrés dans les emplois budgétaires de la DGCP. De la même manière, les emplois dont semblent bénéficier en masse les juridictions financières proviennent pour l'essentiel de transferts. 136 emplois sont transférés depuis l'administration générale (115 emplois), la DGCP (13 emplois), la DGI (7 emplois) et la Douane (un emploi).

Les mouvements réels sont donc beaucoup plus réduits que ceux retracés dans le « bleu ».

La réduction des emplois observée en 2001 tranche, par sa modicité, avec les tendances récentes et les gains d'efficacité annoncés, ici ou là, lors des différents épisodes de la réforme du ministère (*v. infra*).

Il faut, en outre, pour en apprécier la portée, mettre ces mouvements d'emplois en relation avec la situation réelle des effectifs.

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie - Effectifs par direction et service au 1^{er} janvier 2000

Effectifs budgétaires						(1) Effectifs réels payés en agent						(2) Effectifs réels		
Personnel titulaire				Autre personnel (3)	Total	Personnel titulaire				Autre personnel (3)	Total	Personnel titulaire		
A	B	C	D			A	B	C	D			A	B	C
3.731	2.760	5.321	0	624	12.436	3.470	2.671	6.026	0	967	13.134	3.413	2.549,4	5.698,7
197					197	181					181	180,6		
110					110	83					83	83		
341	44	100	0		485	314	46	129	0	7	496	313	45,2	124,7
547	255	367	0		1.169	399	68	227	0		694	397,1	66,2	216,3
1.418	1.921	3.046	0	272	6.657	1.367	1.994	3.203	0	259	6.823	1.334,7	1.903,6	2.967,4
346		57	0	735	1.138	176		40	0	866	1.082	176		40
38				72	110	25				66	91	25		
1.466	1.424	727		74	3.691	1.463	1.461	800	15	77	3.816	1.416,4	1.397,4	734,1
9.844	17.805	27.793		110	55.552	9.697	19.029	30.236	0	92	59.054	9.559,5	17.670,4	27.641,3
18.848	23.308	35.595	0	277	78.028	19.432	24.357	39.353	93	320	83.555	18.828,8	22.916,5	35.663,6
3.315	7.044	9.571	0	44	19.974	3.384	7.113	9.618	27	80	20.222	3.326,9	6.959,5	9.361,2
40.201	54.561	82.577	0	2.208	179.547	39.991	56.739	89.632	135	2.734	189.231	39.054	53.508,2	82.447,3

(1) Un agent travaillant à temps partiel est compté une unité - (2) EATP = équivalent agent à temps plein - (3) Comprend : contractuels, ouvriers de l'Etat, auxiliaires sur emplois vacants de titulaires et cadres territoriaux du Trésor public - (4) Hors emplois inscrits sur les chapitres 37-06 (ART) et 37-93 (Actions de modernisation budgétaire et comptable) - (5) Ces effectifs budgétaires sont utilisés également par les chambres régionales pour rembourser les agents mis à disposition par les autres directions ou d'autres organismes

Cette récapitulation montre l'existence d'une situation globale de sous-emploi. Ainsi, aux 179.457 emplois budgétaires du ministère correspondent 177.825,2 emplois réels, soit 1.721,8 emplois effectifs de moins que les emplois théoriques. Cette situation concerne tout particulièrement les services à réseau du ministère. Ainsi, les suppressions d'emplois programmées à la DGI, à la DGCP et aux Douanes n'en laisseront pas moins vacants 176, 559 et 197 emplois budgétaires respectivement.

Cette récapitulation montre également l'existence d'un écart globalement important entre les emplois financés en loi de finances initiale et les effectifs réellement payés.

Sur moyenne période, ces écarts sont récapitulés comme suit dans la monographie consacrée par la Cour des Comptes à l'exécution du budget des services financiers.¹

Emplois prévus en loi de finances initiale et effectifs réels au 1^{er} janvier

	1983	1990	1995	1996	1997	1998	Variation 98/97	Evolution moyenne 98/95
Emplois financés en LFI	188.579	179.754	177.970	178.214	176.796	176.262	- 0,30%	- 0,32 %
Effectifs en personnes physiques	182.918	186.847	187.186	187.387	187.660	183.345	- 1,23 %	- 0,33 %
Equivalents temps plein	177.345	177.225	176.645	176.526	176.495	174.367	- 1,21 %	- 0,43 %

Les effectifs dénombrés en personnes physiques sont supérieures aux emplois budgétés en raison du développement du temps partiel. Mais, les effectifs réellement rémunérés exprimés en équivalents agents à temps plein sont moins nombreux que les emplois budgétés à partir desquels sont pourtant estimés les besoins de rémunérations.

Cet écart manifeste sans doute un phénomène de surcalibrage des crédits de rémunération, qui laisse des marges de manoeuvre aux gestionnaires, marges qui, en l'état du droit budgétaire, sont légalement contestables. Il est donc heureux que ce surcalibrage soit atténué dans le temps puisque les emplois inscrits au budget ont diminué de 12.317 agents entre 1983 et 1998 quand les effectifs équivalents temps plein n'ont baissé que de 2.978 agents.

¹ L'exécution des lois de finances pour l'année 1998.

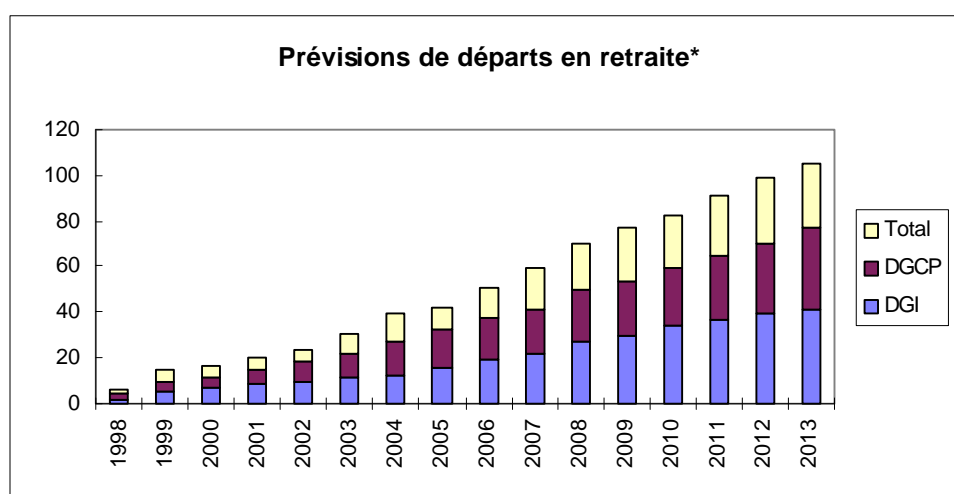
Il convient au demeurant de garder à l'esprit ces évolutions asymétriques pour apprécier l'ampleur des gains d'efficacité du ministère sur longue période.

Mais, pour apprécier l'évolution des dépenses de rémunération, il faut aussi tenir compte des modifications de la structure des emplois du ministère. A ce sujet, la Cour des Comptes rappelle que l'évolution des effectifs par catégorie a été contrastée au profit d'une augmentation des emplois qualifiés, évolution qui n'a pas été neutre sur la composante glissement-vieillesse-technicité de la masse salariale du ministère.

« Les effectifs de la catégorie B ont fortement augmenté jusqu'en 1997, avant de baisser légèrement en 1998, atteignant, pour une base 100 en 1983, un indice de 129 en 1998. La catégorie A a augmenté également, avec 112 % en 1998 des effectifs de 1983. En revanche les autres catégories ont baissé par rapport aux effectifs de 1983, avec respectivement pour les catégories C et D, 74 % pour les contractuels, et 64 % pour les autres catégories d'agents ».

C. LES AUTRES CHARGES DE PERSONNEL

Les charges de pension budgétées ne progresseraient de 1 %, soit une variation inférieure à celle qui est prévue pour les prix. Cette dotation pourrait sous-estimer les besoins. De plus, si, à court terme, la progression du volume des pensionnés ne paraît pas alarmante, la pyramide des âges du ministère fait qu'à horizon de moyen terme des départs massifs en retraite exerceront une pression financière très forte et peu maîtrisable.



*Dans le cadre d'une évolution spontanée des effectifs
Source : INSEE

A horizon 2013, le cumul des départs en retraite concernera 105.688 agents soit près de 59 % des effectifs budgétaires du ministère.

S'agissant des charges sociales, le niveau des crédits budgétés dans le fascicule pour 2001, en hausse de 82,8 % d'une année sur l'autre rend mieux compte de la situation réelle et répond à une observation critique récurrente de votre rapporteur spécial.

Une part importante des charges sociales n'était en effet pas retracée dans le budget mais dans celui des charges communes.

Il n'en reste pas moins que le niveau des cotisations sociales correspondant à la part de l'Etat mais aussi celui des cotisations acquittées par les agents est minoré du fait de l'importance des indemnités dans les rémunérations versées aux agents du ministère. Cette singularité avantageuse est renforcée par la politique sociale très favorable du ministère de l'économie et des finances.

En effet, celui-ci offre à ses personnels un régime privilégié. A ce propos, il faut citer le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 1997 : *"Par ailleurs, la répartition par ministère des dépenses de prestations et versements facultatifs, comparée à celle des rémunérations, fait toujours apparaître une nette distorsion entre les différents budgets puisque, avec respectivement 19,2 % et 9 % des rémunérations et indemnités payées sur crédits budgétaires, la défense et les services financiers reçoivent respectivement 28,1 % et 29,6 % des prestations"*.

III. LES AUTRES DÉPENSES

Les crédits de fonctionnement et de « modernisation » s'accroissent de 5,1 %. Avec 11 milliards de francs, ils représentent 17 % des crédits du budget. Les moyens consacrés au fonctionnement font, pour une grande partie d'entre eux, l'objet d'enveloppes déconcentrées, ce qui est destiné à accroître la responsabilité de gestion des chefs de services. Il reste à vérifier si, empiriquement, cette déconcentration des crédits s'accompagne réellement de plus de souplesses et de plus de responsabilités. Il faut aussi vérifier comment concilier ces marges avec la substance des autorisations budgétaires.

Le projet de budget pour 2001 comporte une innovation avec le regroupement dans un chapitre 37-92 des moyens destinés à la « réforme-modernisation » du ministère. Les crédits inscrits s'élèvent à 458 millions de francs et concernent pour plus de leur moitié le projet Copernic de rénovation de l'architecture informatique du ministère aux fins d'un accès simplifié des usagers et d'un traitement intégré de chaque dossier fiscal.

Les crédits sont évidemment loin de représenter une annuité d'un projet qui sera particulièrement important et exigeant en moyens financiers. Mais l'on en reste au stade de la conception. La poursuite de la mise en œuvre du nouveau schéma informatique du ministère financé par ailleurs doit être conduite avec beaucoup de circonspection afin que les options prises ne viennent pas contredire les orientations stratégiques de Copernic.

Les **dépenses d'intervention**, en fort repli, s'élèveraient à 317,3 millions de francs, soit une nouvelle baisse de 23,3 %.

Les **crédits d'investissement** diminueraient de 28,4 %, pour les crédits de paiement.

Les crédits prévus pour assurer la politique d'investissement du ministère s'élèvent à 702,8 millions de francs contre 982 millions l'an dernier.

Présentation par agrégats

(en millions de francs)

	Dotation 1999	Dotation 2000	Dotation 2001	Part dans le total (%)	Variation (%)
Administration générale et dotations communes	18.431,2	18.784,9	19.134,2	28,4	1,8
Cour des Comptes et chambres régionales des comptes	588,8	620,4	663,6	1,0	7
Trésor public	12.921	13.168,1	15.639,2	23,1	18,8
Direction générale des impôts	19.538,6	21.970,3	21.944,8	32,5	- 0,1
Direction générale des douanes et des droits indirects	4.814,6	4.995,5	5.561,9	8,3	11,3
INSEE	1.906,2	1.882,2	1.922,4	2,8	2,1
Service de l'expansion économique à l'étranger	1.302,5	1.426,6	1.347,1	2,2	- 5,6
DGCCRF	1.139,1	1.158,2	1.231,4	2	6,3
TOTAL	60.642	64.006,	67.444,	100	5,5

Les agrégats du « bleu » appellent quelques commentaires. A l'heure où les propositions de réforme de l'ordonnance organique tendent à consacrer une budgétisation par objectifs, ils devraient être renouvelés afin de présenter le coût budgétaire des différentes grandes missions de l'administration des finances.

Votre rapporteur spécial avait, l'an dernier, souhaité une progression vers l'élaboration d'une présentation budgétaire qui ne serait plus exclusivement vouée à retracer les moyens attachés à telle ou telle direction du ministère mais qui décrirait les coûts et les résultats des grandes missions du ministère, le plus souvent interdirectionnelles.

Celle-ci est plus que jamais une exigence majeure. Il serait inconcevable que la « *budgetisation par objectifs* » s'affadisse en une « *budgetisation par objectifs des différentes directions générales du ministère* ».

CHAPITRE II :

UN BUDGET PLUS SINCÈRE

Le projet de budget initial pour 1999 offrait une image des moyens du ministère beaucoup plus fidèle que celle que ce budget donnait depuis au moins cinquante ans.

Cet effort de sincérité, salué en son temps par la commission des finances, était venu pour beaucoup des efforts déployés pour convaincre le ministère de sa nécessité. Il s'est poursuivi l'an dernier et le projet de budget pour 2001 connaît encore des progrès sur ce plan. Toutefois, il faut encore aller vers plus de lisibilité et plus d'exactitude.

I. L'ÉCART CONSIDÉRABLE ENTRE LES MOYENS DÉCRITS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE ET LES MOYENS RÉELLEMENT DISPONIBLES A ÉTÉ LARGEMENT COMBLÉ DEPUIS 1999

A. *UN ÉCART DÛ À DE FAUX FONDS DE CONCOURS ET À DES RESSOURCES EXTRABUDGÉTAIRES...*

1. Les faux fonds de concours

L'essentiel de cet écart provenait du rattachement en cours d'année de recettes supplémentaires sur la base d'une application abusive de l'article 19 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relatif à la procédure des fonds de concours.

En 1997, les rattachements de "fonds de concours", des recettes distraites du budget général en application des lois n° 48-1263 du 17 août 1948, article 5 et n° 49-1034 du 31 juillet 1949, article 6, s'étaient par exemple élevés à 4.237,8 millions de francs et 5.472,4 millions de francs, respectivement.

Ces pratiques pour le moins peu satisfaisantes avaient été dénoncées depuis quatre ans par la commission des finances. Outre ses observations mettant en évidence l'opacité de la gestion d'un ministère qui, à bien des titres,

aurait dû montrer l'exemple de la transparence, la commission avait fait valoir les difficultés juridiques associées au recours à de telles méthodes.

S'agissant du prélèvement sur le produit des impositions locales ("crédits de l'article 6"), votre commission a tout d'abord constamment souligné que, malgré son intitulé, ce prélèvement n'était en aucune manière assimilable à une redevance pour services rendus.

Elle ajoutait que, dans ces conditions, le traitement budgétaire hybride du produit de ce prélèvement obligatoire était insatisfaisant.

En effet, la loi de finances initiale comportait d'abord **une ligne de recettes n° 309** intitulée "Frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes". Son produit incluait une part du produit du prélèvement en cause, mais **une autre partie du produit du prélèvement était, à tort, considérée comme un fonds de concours.**

Une stricte application des règles budgétaires aurait conduit à réintégrer les sommes considérées jusqu'à présent comme des fonds de concours au titre des recettes fiscales de l'Etat, ce que demandait votre commission.

S'agissant du prélèvement sur le produit du contrôle fiscal (article 5 de la loi du 17 août 1948), il posait des difficultés analogues.

Fondé sur l'article 5 de la loi du 17 août 1948, il constituait à l'évidence une survivance après l'entrée en vigueur de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

En outre, il apparaissait clairement que les principes constitutionnels qui inspirent notre droit budgétaire, prohibent les prélèvements sur recettes effectués pour couvrir des dépenses de l'Etat, comme avait pu le rappeler le Conseil constitutionnel dans une décision déjà ancienne puisque datant de 1982 (n° 82-14 DC du 29 décembre 1982).

La commission avait au sujet des crédits d'article 5 mis en évidence une difficulté particulière. Celle-ci tenait au fait que si le projet de loi de finances comportait une évaluation complète des recettes de contrôle fiscal, le défaut d'ouvertures des crédits financés à partir du prélèvement en cause avait pour effet d'afficher un solde budgétaire manquant de sincérité. Ces dernières années, la minoration du déficit affiché en loi de finances initiale résultant de ces méthodes était de l'ordre de 4 à 5 milliards de francs.

2. Les fonds extrabudgétaires

S'agissant des comptes extrabudgétaires leur existence avait paru à votre commission assise sur des bases légales incertaines et, partant, non conforme aux principes de notre droit budgétaire.

On rappelle que ces comptes, créés pour certains par des textes issus de la période révolutionnaire, étaient traditionnellement rattachés à la Direction de la Comptabilité publique, à la Direction générale des impôts ou encore à la Direction générale des douanes et des droits indirects.

Les différents comptes concernés sont rappelés dans les tableaux qui suivent :

Comptes rattachés à la Direction de la Comptabilité publique

466-1711	Frais de service des comptables du Trésor (gestion courante)
466-1712	Frais de service des comptables du Trésor (gestion précédente)
466-1761) 466-1762)	Frais de service des comptables du Trésor en Polynésie
466-21	Opérations d'encaissement et de répartition de remises et commissions sur emprunts et émissions de correspondants nationaux

Comptes rattachés à la Direction générale des impôts

466-223	Cadastre-service départemental
466-224	Cadastre-service central
466-226	Hypothèques

Comptes rattachés à la Direction générale des douanes et des droits indirects

466-24	Masse des douanes
--------	-------------------

Il faut y ajouter le **compte 451 "Fonds particuliers"** destiné à retracer les mouvements enregistrés sur les comptes de dépôt de fonds des particuliers tenus sous la responsabilité des trésoriers-payeurs-généraux et qui comporte également en ressources une série de versements correspondant aux

activités exercées par les comptables comme préposés de la Caisse des dépôts et consignations notamment.

B. ... LARGEMENT COMBLÉ DEPUIS 1999

Ces pratiques pour le moins peu satisfaisantes avaient été régulièrement dénoncées par votre commission des finances.

Le Conseil constitutionnel devait, dans sa décision n° 97-395, donner raison à son opiniâtreté en faisant prévaloir la position adoptée par le Sénat à l'initiative de sa commission des finances et inviter le gouvernement à une régularisation dès le projet de loi de finances pour 1999.

Dès lors, une importante série de régularisations est intervenue.

1. 1999

Les régularisations entreprises dans le budget pour 1999 ont comporté un volet recettes et un volet dépenses.

S'agissant des recettes, les évolutions notables suivantes ont été enregistrées :

- une masse de « *crédits de l'article 6* » a été intégrée à la ligne 309 de recettes non fiscales de l'Etat pour 6.682 millions de francs ;

- le compte de *rémunérations accessoires du cadastre* a été inscrit à la ligne 328 pour 61 millions de francs ;

- le compte de *rémunérations accessoires des hypothèques* a été inscrit à la ligne 505 pour 77 millions de francs.

Ces "budgétisations" se sont ajoutées à celles qui avaient été réalisées en 1998 et qui concernaient :

- Tout d'abord la *Masse des douanes*, organisme chargé du logement des agents des douanes, devenu établissement public si bien que le compte 466-24 qui retraçait ses opérations avait été supprimé début 1998 et transféré dans les faits dans les écritures de l'établissement dont le budget prévisionnel pour 1998 s'élevait à 128 millions de francs. Cette régularisation s'apparentait moins à une budgétisation qu'à une solution juridique axée sur un démembrement de l'Etat.

• Une partie des recettes provenant de rémunérations pour services rendus par le Trésor public (37 millions de francs sur 49 millions de francs) par voie de création d'un fonds de concours instauré par décret n° 98-903 du 8 octobre 1998 dont la mise en oeuvre est intervenue au 1er janvier 1999. Les cinq contributions concernées étaient les suivantes :

- celle versée par l'Office national des forêts pour les tâches de recouvrement confiées au Trésor public ;

- celles versées par les caisses de crédit municipal pour le paiement de leurs chèques aux guichets des comptables du Trésor ;

- celles versées par ces mêmes caisses pour les précomptes sur traitement effectués par les comptables du Trésor pour les prêts qu'elles accordent ;

- celles versées par divers organismes pour les paies à façon réalisées par les départements informatiques du Trésor ;

- celles versées par les OPHLM qui ont opté pour un comptable direct du Trésor.

En dépenses, les « budgétisations » se sont élevées à 11,1 milliards de francs et ont principalement porté sur les « *crédits de l'article 6* » et les « *crédits de l'article 5* ».

2. 2000

De nouveaux progrès ont été acquis dans la loi de finances pour 2000.

L'essentiel des régularisations entreprises a concerné les moyens de l'industrie qui ne relève pas de votre rapporteur spécial.

Toutefois, quelques mesures ont concerné les services traditionnels du ministère de l'économie et des finances.

Il s'agissait principalement de la régularisation des « *crédits de l'article 55* » pour 301 millions de francs. Ces crédits représentaient la contrepartie d'un prélèvement opéré sur les salaires des conservateurs des hypothèques et étaient destinés à financer certains frais de fonctionnement des conservations des hypothèques.

Il restait cependant à traduire entièrement la prescription de l'article 110 de la loi de finances pour 1996, plusieurs comptes continuant à échapper à toute présentation budgétaire.

II. DES RÉGULARISATIONS SUPPLÉMENTAIRES SONT PRÉVUES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2001 MAIS DES PROGRÈS DE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DEVRONT ENCORE INTERVENIR

A. DES RÉGULARISATIONS SUPPLÉMENTAIRES

Le montant des régularisations budgétaires prévues en 2001 s'élève à 1.774,8 millions de francs. Il se répartit comme suit :

- 1.554,8 millions de francs de crédits pour la DGCP dont 482,4 millions de francs au titre du service de la redevance audiovisuelle ;

- 220 millions de francs pour la DGDDI.

Les régularisations concernant la DGCP portent sur le compte n° 466-17 intitulé « Frais de services des comptables du Trésor ».

S'agissant des recettes et dépenses extrabudgétaires retracées sur ce compte de la comptabilité des trésoriers payeurs généraux, la Cour rappelle que **le compte 466-17 « Frais de services des comptables du Trésor »** a été créé sous ce libellé, par une circulaire de la direction de la comptabilité publique du 22 juin 1934 s'inscrivant dans la continuité de pratiques anciennes remontant à l'époque où les receveurs généraux des finances réglait personnellement les frais de leur service.

Ce compte est alimenté à la fois par des recettes budgétaires et des recettes non budgétaires liées à l'exécution de services. Au sein du compte 466-17, il existe deux sous-comptes, les comptes 466-171 « Frais de services des comptables du Trésor » et le compte 466-176 « Frais de services des comptables du Trésor en Polynésie ».

Les montants de ressources et de dépenses retracés sur ces comptes au cours des années 1994 à 1997 sont rappelés ci-dessous.

Evolution des écritures du compte n° 466-17

EN MF	1994	1995	1996	1997	Evolution 1997/1996	Evolution moyenne 1997/1994
RESSOURCES						
Budgétaires	869,5	830,4	809,7	807,6	- 0,26 %	- 2,43 %
Extrabudgétaires	399,6	398,0	424,0	452,8	6,79 %	4,25 %
Sous-total	1.269,1	1.228,4	1.233,7	1.260,4	2,16 %	- 0,23 %
Ressources extra-budgétaires/ Sous-total	31,5 %	32,4 %	34,4 %	35,9 %		
Opérations d'ordre en crédit	464,8	494,7	472,6	395,8	- 16,25 %	- 5,22 %
Total	1.733,9	1.723,1	1.706,3	1.656,2	- 2,94 %	- 1,52 %
DEPENSES						
Indemnitaires	5,1	5,2	5,6	5,6	0,00 %	3,17 %
Fonctionnement	1.149,5	1.233,7	1.466,8	1.292,0	- 11,92 %	3,97 %
Investissement	0,1	0,0	0,0	0,0		
Sous-total	1.154,7	1.238,9	1.472,4	1.297,6	- 11,87 %	3,97 %
Opérations d'ordre en débit	464,8	494,7	472,6	395,8	- 16,25 %	- 5,22 %
Total	1.619,5	1.733,6	1.945,0	1.693,4	12,94 %	1,50 %

Ce compte est alimenté pour partie par des crédits budgétaires (807,6 millions de francs en 1997). Ils sont mandatés par le préfet dans chaque département sur le chapitre 34-98.

Mais les recettes du compte sont aussi d'ordre extra-budgétaire (452,8 millions de francs en 1997).

Les recettes de nature non budgétaire sont les suivantes :

- rémunérations pour services rendus (réalisation de paye à façon, tenue de comptes, etc...) à des organismes publics : OPHLM, établissements publics locaux, ONF, organismes de sécurité sociale...; les recettes

correspondantes se sont élevées à 48,9 MF en 1996 et 50,2 MF en 1997 d'après les chiffres communiqués par la direction de la comptabilité publique (v. infra pour les mesures de régularisation prises depuis la rédaction de la note de la Cour des Comptes) ;

- remboursement de dépenses effectuées par la direction de la comptabilité publique pour le compte d'autres administrations, notamment dans le cadre de la gestion inter-directionnelle d'hôtels des finances ; ces recettes se sont élevées à 11,5 MF en 1996 et 14,8 MF en 1997 ;

- recettes provenant de remises et commissions relatives aux dépôts de fonds des particuliers et inscrites au budget des charges communes ; en 1996 pour 31,4 MF et en 1997 pour 40,5 MF ;

- recettes liées à la collecte de l'épargne pour le compte du groupe de la Caisse des dépôts et consignations ; en 1996 pour 238,7 MF et en 1997 pour 244,5 MF.

Ces deux dernières catégories de recettes sont portées en crédit du compte 466-17 par débit d'un autre compte de classe 4, le sous-compte 451-26 « Bénéfices et frais » du compte 451 « Fonds particuliers » (v. infra).

- recettes liées à l'activité des fonds particuliers ; en 1996 pour 93,5 MF et en 1997 pour 102,8 MF ; d'après la direction de la comptabilité publique, ces recettes couvrent des dépenses de même nature pour un montant comparable.

Les débits du compte servent essentiellement à financer les dépenses de fonctionnement du réseau du Trésor et non pas, semble-t-il, les indemnités des agents.

Enfin, interviennent chaque année des écritures d'ordre liées au fonctionnement du compte. Ces écritures correspondent à l'apurement en débit ou en crédit du compte de l'année précédente par le compte de l'Agence comptable centrale du Trésor. La régularisation effectuée se traduit par l'ouverture de crédits pour 1.062 millions de francs.

Les autres régularisation concernant la DGCP sont les suivantes :

- 482,4 millions de francs correspondant à des fonds de concours versés par le compte d'emploi de la redevance audiovisuelle ;

- 10,4 millions de francs de ressources extra-budgétaires versés par la Caisse autonomie nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSS) et les associations syndicales autorisées.

Les régularisations concernant la DGDDI intéressent :

- pour 150 millions de francs, la suppression de sept fonds de concours, alimentés en contravention avec l'article 19 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 par des ressources fiscales ;

- et, pour 70 millions de francs, les ressources extra-budgétaires du compte n° 466-122 « Recouvrements pour compte de tiers encaissés par les receveurs des administrations financières ».

Après ces normalisations, le ministère indique que le processus de normalisation budgétaire aura été quasiment mené à son terme.

Cette assertion appelle un assentiment qu'il faut toutefois assortir de quelques nuances.

B. DES PROGRÈS RESTENT À ACCOMPLIR

Si l'on est désormais loin de la situation intolérable où le ministère-gardien de l'orthodoxie budgétaire cumulait toutes les irrégularités budgétaires, le budget du ministère reste à améliorer du point de vue de sa régularité et de sa lisibilité.

1. Des progrès restent à entreprendre sous l'angle de la régularité

a) Des ressources extrabudgétaires subsistent

Plusieurs ressources extrabudgétaires doivent encore être réintégrées au budget.

Il en va ainsi du maintien d'un nombre désormais relativement modeste de ressources extrabudgétaires. Elles concernent d'abord plusieurs comptes (notamment les comptes n^{os} 451-26, 451-27 et 466-176) ouverts à la DGCP.

Le maintien hors budget de certaines opérations concerne également la DGI puisque les « salaires » des conservateurs des hypothèques (plus de 2 milliards de francs en 1999) restent non budgétés, et la DGDDI.

(1) Les ressources extrabudgétaires de la DGCP

En ce qui concerne le compte 466-176 « Frais de services des comptables du Trésor en Polynésie », les ressources proviennent des frais de perception de divers produits perçus au profit du Territoire.

Compte 466-176

En millions de francs	1994	1995	1996	1997
Ressources	1,8	1,6	3,1	2,3
Dépenses	1,8	1,6	3,1	2,3

Pour 2001, les sommes concernées s'élèvent à environ 2,6 millions de francs.

La situation des sous-comptes du compte 451 « Fonds particuliers » est plus complexe.

Le compte 451 « Fonds particuliers » retrace l'ensemble des mouvements enregistrés sur les comptes de dépôts de fonds de particuliers, à vue à et à terme, qui sont tenus par les trésoriers payeurs généraux.

En particulier, deux sous-comptes du compte 451, les comptes 451-26 « Bénéfices et frais » et 451-27 « Services extérieurs du Trésor » sont dédiés à la collecte et à la répartition entre les agents du réseau du Trésor des remises et commissions sur les opérations d'épargne. Ils seraient maintenus en 2001, ce qui, compte tenu des flux qu'ils entretiennent avec le compte 466-171, est de nature à conditionner la clôture de ce dernier compte, dont, pourtant le budget 2001 porte la marque.

L'analyse détaillée de ces sous-comptes, qui a été effectuée par la Cour des comptes au plan local dans certaines trésoreries générales, n'est pas possible directement au plan national car ceux-ci sont tenus dans chaque poste comptable centralisateur dans une comptabilité auxiliaire. Il n'existe donc pas de données comptables nationales permettant d'analyser les débits et les crédits de ces sous-comptes.

La direction de la comptabilité publique a communiqué à la Cour d'une part la somme des masses globales créditrices et débitrices de ces comptes, corrigées de mouvements d'ordre pour le compte 451-27, et d'autre part des informations extracomptables, issues de l'analyse des comptes d'émolument des trésoriers payeurs généraux, et données non, par exercice comptable, mais par année d'origine de la ressource. Ces deux séries de données ne sont donc pas immédiatement comparables.

S'agissant du **sous-compte 451-26 « Bénéfices et frais »**, il retrace en recettes :

- **le traitement budgétaire du Trésorier-payeur-général (TPG)**, retracé également en dépense (30,4 MF en 1996) ;

- **les remises et commissions versées par le budget général de l'Etat pour la collecte des fonds particuliers et le placement des bons du Trésor (181,3 MF en 1996) ;**

- **les remises et commissions versées pour le placement de produits d'épargne et d'assurance par les correspondants du réseau du groupe de la Caisse des dépôts et consignations.**

En dépenses, il enregistre les mouvements suivants :

- **le traitement budgétaire des TPG ;**

- **des dépenses de fonctionnement** pour un montant limité, pour le financement des imprimés et carnets de chèques des fonds particuliers ainsi que des objets publicitaires pour le service de l'épargne (11,5 MF en 1996) ;

- **des versements au compte 466-17 « Frais de service » pour le financement des frais de fonctionnement du réseau (217,9 MF en 1996) ;**

- **des versements au budget général (12,4 MF sur les recettes de l'année 1996) ;**

- **des versements indemnitaires aux agents du réseau, soit directement, soit après transfert au compte 451-27 « Services extérieurs sur Trésor » (v. infra).**

En données comptables, l'agrégation des masses débitrices et créditrices des comptes départementaux par exercice comptable, telle qu'elle est effectuée par la direction de la comptabilité publique, fournit les résultats suivants.

En millions de francs	1996	1997
Recettes	1.636,3 (1)	1.718,7
Dépenses	1.615,2	1.731,6
Solde au 31/12	308,6	295,6

(1) dont 211,7 millions de francs provenant du budget général

Le solde du compte au 31 décembre de chaque année représente le montant des remises perçues au cours de l'année qui n'ont pas été attribuées avant la fin de l'exercice et le seront au cours de l'exercice suivant.

Le compte 451-26 retrace la totalité des remises et commissions sur opérations d'épargne destinées aux trésoreries générales. En revanche, ne transitent pas par ce compte les remises et commissions destinées aux recettes des finances et aux postes non centralisateurs.

On relèvera qu'une partie seulement des recettes et dépenses transitant par ce compte serait régularisée dans le budget 2001, celles de ses opérations transitant par le compte n° 466-17.

Le sous-compte 451-27 « Services extérieurs du Trésor »

Le compte 451-27 est alimenté par des versements sur le plafonnement des rémunérations des comptables au titre de l'écêtement d'une part, et de la réglementation du cumul d'autre part.

Une partie de ces recettes provient du compte 451-26. Il s'agit du produit de l'écêtement de la rémunération des TPG, ainsi que des versements au titre du cumul sur les comptes d'émolument des TPG et des chefs des services des trésoreries générales. Ce compte reçoit également d'autres recettes, provenant de l'application des règles de l'écêtement aux comptables des postes non centralisateurs et aux receveurs des finances, et des règles du cumul pour les receveurs des finances.

Les débits du compte sont constitués de dépenses indemnitaires et de mouvements d'ordre. Les mouvements d'ordre sont dus au fait que la direction de la comptabilité publique organise des transferts entre les comptes départementaux des trésoreries générales et le compte du payeur général du Trésor afin d'assurer que chaque comptable dispose de la trésorerie nécessaire pour assurer le paiement des indemnités.

Les indemnités versées sur ce compte sont pour l'essentiel des indemnités aux personnels du réseau qui ne participent pas directement à la collecte de l'épargne et ne bénéficient pas de ce fait de la répartition des remises effectuée « au premier niveau » sur le compte 451-26.

L'agrégation des comptes départementaux tenus dans les trésoreries générales est effectuée par la direction de la comptabilité publique et fournit les chiffres suivants.

Compte 451-27

En millions de francs	1994	1995	1996	1997
Recettes externes	177,2	204,6	941,3	194,4
Mouvements d'ordre	0	246,5	0	493,9
Total des recettes	177,2	451,1	941,3	688,3
Dépenses externes	96,7	102,4	108,8	973,3
Mouvements d'ordre	0	246,5	0	493,9
Total dépenses	96,7	348,9	108,8	1.467,2
Solde cumulé	770,7	873,0	941,3	162,4

Le montant élevé des dépenses en 1997 s'explique par un prélèvement exceptionnel de 862 MF effectué sur le solde du compte 451-27 à la fin de l'année 1997. Ce prélèvement a fait l'objet d'un versement au budget général au début de 1998.

Ce prélèvement mis à part, les dépenses du compte hors mouvements d'ordre ont été en 1998 de 111,3 MF. Ce dernier montant est constitué en principe en totalité de versements indemnitaires aux agents du réseau. **Plusieurs autres ressources de la DGCP continueraient d'être gérées hors budget.**

Il s'agit d'abord des indemnités versées aux agents huissiers du Trésor. Comme l'a indiqué la monographie sur les services financiers contenues dans le rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1995, **des indemnités sont versées aux agents-huissiers du Trésor au prorata des actes exécutés.** Les montants correspondants sont retracés en partie dans le budget général.

En millions de francs	1994	1995	1996
Indemnités pour notification d'actes	28,5	28,9	29,7
Indemnités en remboursement de frais réels	11,7	10,3	8,5
Total	40,2	39,2	38,2

Il s'agit aussi de la rémunération des conseils aux collectivités locales.

Des rémunérations sont versées par les collectivités locales aux agents du Trésor public au titre de conseil. Elles s'élevaient en 1995 et à 177,5 millions de francs en 1998 soit une augmentation conséquente de plus de 20 % en trois ans.

Ce chiffre recouvre plusieurs catégories d'indemnités :

(en millions de francs)

Indemnités de conseil	154,2
Indemnité de confection du budget	6,8
Indemnités de gestion	5,3
Indemnités d'agents comptables	11,2

La faculté offerte aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics d'attribuer une indemnité de conseil aux comptables du Trésor chargés de leur gestion financière et comptable est prévue par deux arrêtés du 16 décembre 1983 (communes et établissements publics locaux) et du 12 juillet 1993 (départements et régions) pris en application de l'article 97 de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 et du décret n°82-979 du 19 novembre 1982 relatifs aux conditions d'octroi d'indemnités par les collectivités locales au profit des agents des services extérieurs de l'Etat.

Cette indemnité constitue la contrepartie des prestations de conseil et d'assistance juridique, budgétaire, économique et financière et comptable assurées par les receveurs municipaux, en dehors des prestations de caractère obligatoire résultant de leur fonction de comptable principal des collectivités concernées, notamment dans les domaines relatifs à l'analyse budgétaire, financière et de trésorerie. **Les textes ayant institué cette faculté lui confèrent ainsi un caractère personnel.**

Les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté du 16 décembre 1983 précisent, quant à eux, que ces prestations revêtent un « caractère facultatif » et sont subordonnées à un accord préalable du comptable concerné.

Par ailleurs, le versement et la fixation du montant de cette indemnité sont en pratique laissés à la libre appréciation des assemblées délibérantes, sous réserve que soient respectées les limites prévues par les textes institutifs.

Son montant est ainsi fixé par une délibération de la collectivité concernée dans la double limite :

- d'un barème dégressif appliqué à la moyenne des dépenses budgétaires de ses sections de financement et d'un investissement ;

- d'un plafond égal au traitement brut annuel correspondant à un indice de référence.

Un même chef de poste gérant plusieurs collectivités ou établissements publics locaux peut, en outre, se voir attribuer autant d'indemnités de conseil que de gestions assurées, la seule limite existant en la matière étant constituée par le plafond de cumul des rémunérations publiques applicable à tout agent de l'Etat.

Il n'existe pas de montant minimal, compte tenu du caractère facultatif lié au versement de cette indemnité. Le montant maximal est fixé à 53.626 francs pour 1999.

(2) Les ressources extrabudgétaires des autres réseaux

Si, depuis 1999, le compte de rémunérations accessoires des hypothèques (n°466-226) a été inscrit à la ligne 505 pour 77 millions de francs, cette régularisation n'épuise pas le sujet.

Selon les dispositions de l'article 879 du code général des impôts (loi du 21 ventôse an II), les « salaires » des conservateurs des hypothèques sont versés par les usagers de la publicité foncière selon les tarifs fixés par les articles 285 à 299 de l'annexe III du code général des impôts et constituent leur rémunération sous déduction d'un prélèvement opéré par le Trésor (article 884) destiné à couvrir les frais de fonctionnement du service de la publicité foncière.

Sur les sommes leur restant acquises, les conservateurs sont tenus de rembourser à l'administration, sous forme de contribution pour frais de régie, les dépenses afférentes aux locaux dans lesquels sont installées les conservations. Ils doivent, également, régler divers frais de fonctionnement de leur service dont les dépenses de reliures de documents dont ils assurent la conservation, conformément à l'obligation fixée par l'article 2150 du code civil. Enfin, répondant personnellement et pécuniairement de tout préjudice causé à un usager en raison d'une faute ou d'une négligence, les conservateurs doivent, à ce titre, constituer une caution en immeubles ou en titres ou couvrir cette responsabilité par une assurance collective souscrite pour un montant minimum par sinistre.

Pour 1999, la rémunération moyenne annuelle d'un conservateur des hypothèques avant déduction des retenues pour pension civile s'est élevée à 511.722 francs, la rémunération la plus forte à 1.013.546 francs et la plus faible à 298.373 francs.

La pérennité de la loi du 21 ventôse au VII apparaît très contestable compte tenu de ses fragilités juridiques. Quoi qu'il en soit, le traitement budgétaire de ces ressources publiques et des charges qu'elles financent est incompatible avec les exigences de notre droit budgétaire.

Après avoir évoqué les problèmes posés par le traitement budgétaire des « remises » accordées aux débiteurs de tabac dans l'exercice des missions déléguées à eux dans le domaine fiscal, et le reliquat des ressources extrabudgétaires de la DGDDI, 19 millions de francs l'on aura fait le tour des régularisations encore pendantes.

Votre rapporteur spécial les appelle de ses vœux mais il veut souligner l'importance des régularisations entreprises au cours de ces dernières années.

Cette importance n'est pas seulement quantitative même si les régularisations ont concerné plus de 15 milliards de francs. Elle est aussi « qualitative » puisque ces rebudgétisations ont fait progresser la démocratie et la transparence financière.

b) Régulariser la situation d'emploi du ministère

Les progrès réalisés sous ce dernier angle doivent favoriser la régularisation encore insuffisante de la situation d'emploi du ministère. Deux problèmes doivent être distingués

(1) La refondation des régimes indemnitaires

Le premier concerne la refondation des régimes indemnitaires du ministère.

Cette exigence est évidemment fondamentale dans un ministère dont près des 2/3 du budget sont consacrés à des charges salariales. Or, la situation n'est pas satisfaisante ainsi qu'en a témoigné l'enquête de la Cour des comptes sur la fonction publique ¹ :

« davantage encore que dans les autres ministères, la règle selon laquelle une indemnité ne peut être instituée que par une loi ou un décret n'est pas respectée au ministère des finances.

¹ Rapport particulier consacré à la fonction publique de l'Etat. Décembre 1999.

En ce qui concerne les agents de la direction générale des impôts, la situation est encore plus claire puisqu'aucune indemnité spécifique, à l'exception de celles versées aux agents des hypothèques et du cadastre, n'a un fondement convenable ».

« L'administration invoque d'ailleurs l'absence de référence réglementaire pour faire débouter par les tribunaux les agents qui se plaignent de leurs primes. Le Conseil d'Etat a jugé en effet que la prime de rendement de la DGI n'ayant pas été créée par décret n'ouvrait aucun droit.

Le défaut de fondement juridique se double du défaut de publication des dispositions en vigueur ; celles-ci sont prises sans contreseing du ministre de la fonction publique, qui en sa qualité de ministre chargé de leur application, doit signer tous les textes indemnitaires, y compris ceux qui fixent les taux. »

La Cour des comptes poursuit en évoquant le cas de la DGI : « Le système de rémunérations accessoires des agents de la DGI se caractérise par sa diversité et sa complexité. Celle-ci résulte du foisonnement et de l'empilement d'avantages institués par les décisions de formes juridiques diverses qui se sont accumulées au cours des cinquante dernières années. C'est aussi le produit de l'histoire : certaines modalités de rémunération ont une origine ancienne qui leur donne, dans une administration moderne, un caractère quelque peu anachronique.

En ce qui concerne les agents de la DGI, une soixantaine d'indemnités différentes ont été dénombrées. »

Votre rapporteur spécial a eu souvent l'occasion de s'interroger sur la régularité juridique des régimes indemnitaires appliqués au sein du ministère.

Il observe que ses interrogations n'étaient pas sans fondement.

Il prend acte de la déclaration du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie effectuée au Sénat le mardi 7 décembre 1999 à l'occasion de l'examen du budget dont il est le rapporteur spécial pour la commission des finances du Sénat.

« Au nom de ce même principe de transparence, et ceci est à mes yeux une réforme essentielle, je fixe aussi pour 2001 l'objectif de doter les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie des textes permettant d'assurer la clarification juridique des régimes indemnitaires des agents. Je l'ai annoncé aux organisations syndicales lors d'un comité technique paritaire ministériel le 17 septembre dernier et j'entends que l'année 2000 soit aussi consacrée à cette action essentielle.

A ce titre, j'ai demandé que les régimes indemnitaires, tout en tenant compte des spécificités et métiers divers du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, soient revus en respectant deux objectifs et en s'appuyant sur trois principes et une méthode.

Deux objectifs généraux, tout d'abord.

1^{er} objectif : refonder juridiquement ces régimes dans l'esprit de la circulaire signée par les directeurs du budget et de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation le 1^{er} octobre dernier et parue au journal officiel.

En effet, les indemnités actuelles sont fondées en règle générale sur des principes énoncés dans des textes des années 50 et parfois juridiquement fragiles, ce qui peut aller à l'encontre des intérêts de tous et en premier lieu des agents.

2^{ème} objectif : ces textes doivent contribuer à assurer au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, une gestion dynamique et équitable de ses personnels, en mettant en place des dispositifs simples, transparents et justes.

Trois principes ensuite que je me contenterai d'énumérer devant vous :

- les agents du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie doivent être assurés du maintien du niveau actuel moyen de leurs rémunérations par corps et par grade ;

- en cas de besoin, des dispositifs de garantie individuelle devront être envisagés pour les agents qui seraient susceptibles de subir une perte de revenus ;

- la fiscalisation des indemnités doit bien entendu être la règle générale dans le cadre des dispositions de droit commun. Comme tout salarié, et comme dans d'autres ministères, en application de l'article 81 du code général des impôts, les agents du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie peuvent percevoir certaines indemnités destinées à couvrir des frais inhérents à leur fonction ou leur emploi et à ce titre exonérées de l'impôt sur le revenu. Je demande néanmoins que toutes les indemnités de ce type fassent l'objet d'un examen rigoureux au regard des critères définis par le CGI, et ceci dès les revenus 2000.

La méthode enfin. Après une analyse exhaustive de la situation actuelle, les textes seront définis en liaison avec les organisations syndicales

dont j'ai rappelé tout à l'heure qu'elles avaient été informées du lancement de ce projet. »

Votre rapporteur spécial appelle de ses vœux une pleine et entière information de la commission des finances du Sénat sur le processus de définition des régimes indemnitaires d'autant que la tâche est complexe compte tenu du foisonnement de ces régimes rappelé plus haut.

(2) Réduire les écarts entre emplois effectifs et emplois budgétaires

Une seconde difficulté est relative aux écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels.

Si, globalement (*v.supra*) la situation d'emploi du ministère se caractérise par des vacances, il n'en va pas de même dans le détail.

Ainsi, les autorisations budgétaires en matière d'emplois ne sont pas respectées.

La Cour des comptes a, dans le même rapport, noté que « *l'ensemble des directions et services du ministère des finances s'affranchit largement des dotations en emplois budgétaires votées annuellement par le Parlement, par un recours généralisé à la pratique des « surnombres » par grades* ».

Elle concède que globalement, à quelques exceptions près, le nombre d'agents réellement rémunérés dans chaque corps n'excède pas le nombre total des emplois budgétaires ouverts pour le corps considéré, soulignant que **les surnombres se situent, en effet, essentiellement au niveau des grades**. Mais, cette situation n'en a pas moins pour conséquence, outre de violer l'autorisation par grade donnée par le Parlement, d'induire des dépenses de rémunérations supérieures aux crédits indiciaires budgétés. Il s'agit, pratiquement toujours, d'utiliser un emploi budgétaire d'un grade inférieur pour payer une rémunération afférente à un grade supérieur.

Ainsi, environ 20 % des emplois budgétaires « *gagent* » des surnombres, autrement dit servent à rémunérer des agents, généralement du même corps, mais d'un grade supérieur à celui de l'emploi budgétaire considéré.

Au 31 décembre 1997, pour les personnels du réseau de la DGI, on comptait, par exemple, près de 9.000 agents rémunérés dans le grade d'agent principal de constatations ou d'assiette de deuxième classe de plus que la dotation de 6.882 emplois budgétaires autorisés, pour ce grade, par la loi de finances.

Ces écarts résultent d'une série de « plans sociaux » destinés à améliorer la situation des personnels.

La Cour rappelle que *« depuis la fin des années 1970, le ministère des finances a fait bénéficier ses personnels de mesures de promotion, annuelles ou pluriannuelles, dérogatoires par rapport, à la fois, au droit commun des statuts de la fonction publique et aux mesures générales applicables à l'ensemble des personnels de l'Etat. Ces plans successifs, strictement internes au ministère, n'ont jamais fait l'objet d'une information à l'extérieur du ministère ».*

Ces plans se sont traduits principalement par un pyramidage des corps configuré en marge des dispositions statutaires. Son effet direct est la pratique des surnombres.

La situation est la suivante :

« - en 1992, le pyramidage du grade de contrôleur principal de la DGI a été fixé à 26,6 % de l'effectif du corps, alors que le statut prévoyait un pourcentage de 15 % ;

- en 1997, le pyramidage du corps des agents de recouvrement a été de 20,3 % pour le grade d'agent de recouvrement principal de première classe et de 48,5 % pour celui d'agent de recouvrement principal de deuxième classe, alors que les pourcentages statutaires étaient de 10 et 25 % ;

- à la fin de l'année 1997, le pyramidage du grade de contrôleur des impôts de première classe a été de 38 %, alors que le décret statutaire, pourtant récent, prévoyait 25 %. »

Les conséquences de ces irrégularités sont les suivantes :

- L'accélération de la progression des agents vers les grades supérieurs de leurs corps a sans doute facilité la gestion des carrières dans l'immédiat, mais en provoquant de nouvelles difficultés à moyen terme.

Aussi, des générations nombreuses d'agents de catégorie C déjà classées à l'échelle 5 plafonnent au sommet du grade intermédiaire.

- « Les plans engendrent des surcoûts non négligeables, que le ministère ne parvient à absorber qu'en recourant à des facilités difficilement envisageables dans tout autre ministère, du moins sans l'autorisation expresse du contrôleur financier, notamment le gonflement des crédits de « lignes souples ».

Pour le seul réseau de la direction des impôts, et pour la seule année 1999, le surcoût direct annuel des décisions ministérielles peut être évalué à

environ 247 millions de francs. S'y ajoute l'incidence sur les dépenses de pensions, qui n'a pas été chiffrée par la direction du budget. »

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

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

Les surnombres ont provoqué une hausse importante de cette ligne souple -qui a aussi partiellement été causée par le développement du temps partiel.

Le montant du total des lignes souples a atteint 1.460 millions de francs en 1998. Exprimé par rapport aux crédits indiciaires, il a évolué comme suit :

1983	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
0,1 %	2,7 %	2,4 %	4 %	4,3 %	5,6 %	6,4 %	6,6 %

Pour 1999 et 2000, les montants des « lignes souples » (1.606 millions de francs) sont les suivants :

Agrégat DGI :

Le montant de la ligne souple inscrite au budget de la DGI s'élève à 699 millions de francs pour 1999 et 674 millions de francs pour 2000.

Les composantes de la ligne souple en 1999 et 2000 sont détaillées sur le tableau figurant ci-après.

Composantes de la ligne souple		
<i>(en millions de francs)</i>		
Années	1999	2000
Mesures ministérielles de création de 300 surnombres	37,01	37,33
Ecart entre indice moyen et indice réel	542,88	517,56

Surcoût de temps partiel	119,11	119,11
Ligne souple inscrite au vert budgétaire	699	674

Agrégat « DGCP » :

Le montant de la ligne souple inscrite au budget de la DGCP s'élève à 432,39 millions de francs en 1999 et 445,17 millions de francs en 2000.

(en millions de francs)

	Ligne souple inscrite dans les documents budgétaires	Ecart entre indice moyen et indice réel	Surcoût du temps partiel	Mesures ministérielles de création de 100 surnombres
1999	432,39	348,56	74,09	9,74
2000	445,17	360,38	75,05	9,74

Agrégat « DGDDI » :

Le montant de la ligne souple inscrite au budget de la Douane s'élève à 189,5 millions de francs en 1999 et à 192,30 millions de francs en 2000.

	Surcoût du temps partiel	Ecart entre indice moyen et indice réel	Total
1999	9,3	180,2	189,5
2000	9,5	182,8	192,3

Agrégat « INSEE » :

Le montant de la ligne souple inscrite au budget de l'INSEE s'élève à 85,27 millions de francs pour 1999 et 73,85 millions de francs pour 2000.

Agrégat « DGCCRF » :

La ligne souple de la DGCCRF était de 58,13 millions de francs en 1999 et de 54,55 millions de francs en 2000. La part correspondant au surcoût lié au temps partiel peut être estimée à environ 8 % du total.

Agrégat « juridictions financières » :

La ligne souple inscrite sur le budget des juridictions financières s'élève à 22,62 millions francs en 1999 et à 27,67 millions de francs en 2000. La justification de cette ligne souple résulte du besoin de financement.

- de la rémunération des magistrats maintenus en surnombre (loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986),
- des surnombres de grade des magistrats de chambres régionales des comptes,
- des ajustements liés à la situation réelle des personnels de la Cour des comptes.

Agrégat « Administration générale » :

La ligne souple inscrite sur l'agrégat « Administration générale » s'élève à 131,87 millions de francs en 1999 et à 138,55 millions de francs en 2000 dont 8 % environ au titre du surcoût du temps partiel.

L'on ne peut dès lors que s'associer à l'observation de la Cour des comptes selon laquelle :

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

Il faut dans ces conditions saluer les régularisations intervenues dans le budget 2001.

Elles concernent :

- pour l'Administration Générale, la création de 7 emplois de contrôleurs d'Etat, supports des commissaires du Gouvernement placés auprès des organismes bancaires, emplois jusqu'ici non inscrits au budget et financés jusqu'en 1999 par fonds de concours ;
- pour la DGCP, la consolidation du plan de qualification ministériel de 1994 (95 emplois d'inspecteurs transformés en receveurs-percepteurs, trésoriers principaux, inspecteurs principaux de 2^{ème} classe et receveurs des

finances) - transformation de 91 emplois au profit du 3^{ème} niveau de la catégorie A ;

- pour l'INSEE, la résorption des surnombres d'inspecteurs généraux à hauteur de 14 emplois par transformation d'autant d'emplois d'administrateurs INSEE ;

- pour les juridictions financières, la régularisation de surnombres de grade (44 conseillers de 1^{ère} classe des CRC) et 13 conseillers maîtres ;

Il reste une interrogation sur l'opportunité de pérenniser la structure des grades effective telle qu'elle résulte des pratiques des surnombres.

Une consolidation de cette pyramide, juridiquement fondée, pourrait avoir des effets financiers et administratifs indésirables.

2. Des progrès de lisibilité doivent intervenir

Le contexte de réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 invite à quelques brèves observations sur la qualité du budget du ministère qui, du côté de l'exécutif, sera vraisemblablement en charge de piloter cette indispensable rénovation de notre Constitution financière.

Votre rapporteur spécial rappelle d'abord que, malgré les rebudgétisations intervenues, il resterait près de 800 millions de francs de fonds de concours rattachés en exécution au budget du ministère en 2001. Il souhaite que ces fonds de concours soient évalués dès le projet de loi de finances initiale.

Etat récapitulatif des crédits de fonds de concours du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

(montant en crédits de paiement)

	1999	2001
Dépenses ordinaires		
Titre III - Moyens des services		Prévisions
Personnel		
31-90	133.473.891	-
31-94	618.800.722	18.468.770
31-97	136.333.575	2.204.800
32-97	8.715.768	-
33-90	58.111.511	737.400
33-91	5.469.505.	-
33-92	304.538	-

	1999	2001	
Sous-total personnel	961.209.510	21.412.970	
Fonctionnement			
34-92	30.812.675	-	
34-95	138.563.269	-	
34-98	244.788.421	221.472.441	
36-10	15.586.113	15.385.848	
37-02	19.697.686	-	
37-06	-	200.000	
37-07	-	10.000	
37-50		15.987.000	
37-53	350.007	525.000	
37-61	-	265.000.000	
37-70	225.602.399	-	
37-75	22.273.073	50.740.000	
37-90	13.399.933	10.600.000	
37-95	26.510.542	-	
37-98	488.400.000	-	
Sous-total fonctionnement	1.225.984.118	579.920.289	
Sous-total Titre III	2.187.193.628	601.331.259	
Titre IV - Interventions			
44-03	-	0	
44-42	1.427.799	-	
44-95	-	52.000.000	
44-97	-	10.000.000	
Sous-Total Titre IV	1.427.799	62.000.000	
Total Dépenses ordinaires	2.188.621.427	663.331.259	
Dépenses en capital			
Titre V - Investissements			
57-90	316.923.752	95.250.000	
Sous-total Titre V	316.923.752	97.250.000	
Titre VI - Subventions d'investissement			
64-00	-	3.000.000	
64-92	-	25.000.000	
Sous-total Titre VI		28.000.000	
Total Dépenses en capital	316.923.752	125.250.000	
Total budget	2.505.545.179	788.581.259	

Il faut également souligner que les documents budgétaires ne permettent pas d'apprécier le coût budgétaire des différentes missions assurées par le ministère. A l'heure où la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 s'oriente vers le regroupement des crédits par objectif, cette constatation est inquiétante.

En effet, alors même que les agrégats récapitulés dans le « bleu » restent des agrégats « organiques » et sont donc très éloignés des « programmes » par mission que l'on souhaite promouvoir, la répartition des crédits proposée dans le projet de budget pour 2001 ne parvient même pas à affecter à chaque direction générale ses propres moyens.

A fortiori, les coûts complets des missions sont hors d'atteinte.

Enfin, la présentation des moyens reste lacunaire. Plusieurs éléments l'illustrent. Les informations relatives aux effectifs ne permettent pas, on l'a vu, d'évaluer l'impact budgétaire des repyramidages en cours et aucune donnée physique satisfaisante ne vient éclairer sur le positionnement géographique ou fonctionnel des effectifs réels. Les crédits d'informatique et de formation ne sont pas identifiables alors qu'il s'agit de deux axes essentiels de la « réforme-modernisation » du ministère. Des évolutions considérables portent sur certains crédits sans nulle explication. Il en va ainsi des crédits prévus pour rémunérer les prestations de la Banque de France qui, passant de 809 à 932 millions de francs, progressent de plus de 15 % sans qu'aucune justification ne soit apportée.

Enfin, les indicateurs de performances sont le plus souvent insuffisants.

CHAPITRE III :

L'AN 2000, UNE ANNÉE GRISE POUR LA MODERNISATION DU MINISTÈRE

Dans la ligne des travaux réalisés par MM. Boisson et Milleron, un nouvel élan avait été donné à la modernisation du ministère.

Un premier train de réformes était intervenu dont les principales mesures sont rappelées dans l'encadré ci-après.

La réforme du ministère

Les premières mesures de réforme du ministère se sont inscrites dans la logique du rapport de MM. Boisson et Milleron demandé à l'été 1997 afin de parvenir à de plus grandes synergies entre les différentes composantes du ministère au niveau central et dans les services déconcentrés.

Elles ont d'abord concerné des réaménagements de structures avec :

- la création d'une direction des affaires juridiques qui regroupe le service juridique et de l'agence judiciaire du Trésor, le secrétariat général de la commission centrale des marchés et les bureaux « juridiques » de la direction générale de l'administration et des finances du secrétariat d'Etat à l'industrie ;

- la création de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration qui regroupe les directions transversales du « pôle finances » et du « pôle industrie » ;

- la création d'une direction des relations avec les publics et de la communication ;

- la réintégration du service de la législation fiscale à la mouvance de la direction générale des impôts ;

- les réformes de la direction de la comptabilité publique et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Une deuxième impulsion avait été donnée avec la conclusion d'un « contrat d'objectifs et de moyens » par la direction générale des impôts (DGI).

Mais la modernisation du ministère comportait surtout un projet visant à créer un service public fiscal de meilleure qualité. Il s'agissait, dans le prolongement des réformes de management des services, d'opérer des regroupements de structures destinés à promouvoir un interlocuteur fiscal unique et à décloisonner les administrations chargées de la gestion de l'impôt.

On sait ce qu'il est advenu du projet de réforme qui s'inspirait étroitement des conclusions du rapport de la « *Mission 2003* ».

Votre rapporteur spécial entend réaffirmer la nécessité absolue d'une modernisation du ministère, modernisation que la commission des finances du Sénat a appelé de ses vœux en adoptant le rapport qu'il lui a présenté au mois de février dernier¹. Il considère que les constats qui fondaient cette exigence demeurent. Il se félicite que plusieurs des aspects de ce qu'il est convenu d'appeler désormais « la réforme-modernisation » du ministère rejoignent les recommandations qu'il avait alors formulées pour mener à bien ce processus indispensable à la réforme de l'Etat.

La coexistence séparée des différents réseaux chargés de la gestion de l'impôt est une survivance coûteuse qui doit être surmontée

La gestion des prélèvements obligatoires est éparpillée entre différentes directions générales du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et les Unions de recouvrement de la sécurité sociale et des affaires familiales (URSSAF). Ces découpages n'obéissent à aucune justification et sont le fruit d'une histoire faite de cloisonnements administratifs. Ils présentent un coût excessif pour la collectivité et doivent être surmontés.

I. DES CLOISONNEMENTS COÛTEUX

Les tendances observées à l'étranger démontrent que l'évolution du périmètre des administrations fiscales y est tout à la fois marquée par **la réduction du nombre des administrations fiscales** et par **une certaine extension des missions**.

Du premier point de vue, deux grandes catégories de pays sont identifiables : trois pays ont un nombre élevé d'administrations fiscales (France, Italie, Allemagne), six pays ont réduit à un ou deux le nombre de leurs administrations.

Nombre total d'administrations fiscales

¹ « La direction générale des impôts à l'heure des réformes. Pour une modernisation du service public de l'impôt » n° 205. 1999-2000.

France	Italie	Espagne	R. Uni	Canada	Etats-Unis	Irlande	Pays-Bas	Suède	Allemagne
4	4	2	2	1 (+ 10)	1 (+ 50)	1	1	1	21/3

Ce phénomène répond au souci d'une maîtrise des coûts à la fois par la réalisation d'économies d'échelle (gains de productivité liés à l'intégration des processus industrialisables) et par la réduction des coûts de coordination entre les différentes administrations fiscales.

Mais il répond aussi au souhait d'améliorer la qualité de service en réduisant le nombre des points de contact entre l'administration et les administrés.

S'agissant de l'étendue des missions des administrations fiscales, il est notable que celle-ci a tendance à s'élargir à des tâches non fiscales. Dans six pays, les administrations fiscales recouvrent aussi les cotisations sociales. Dans trois pays (Canada, Etats-Unis, Royaume-Uni) elles gèrent des programmes sociaux (impôts négatifs).

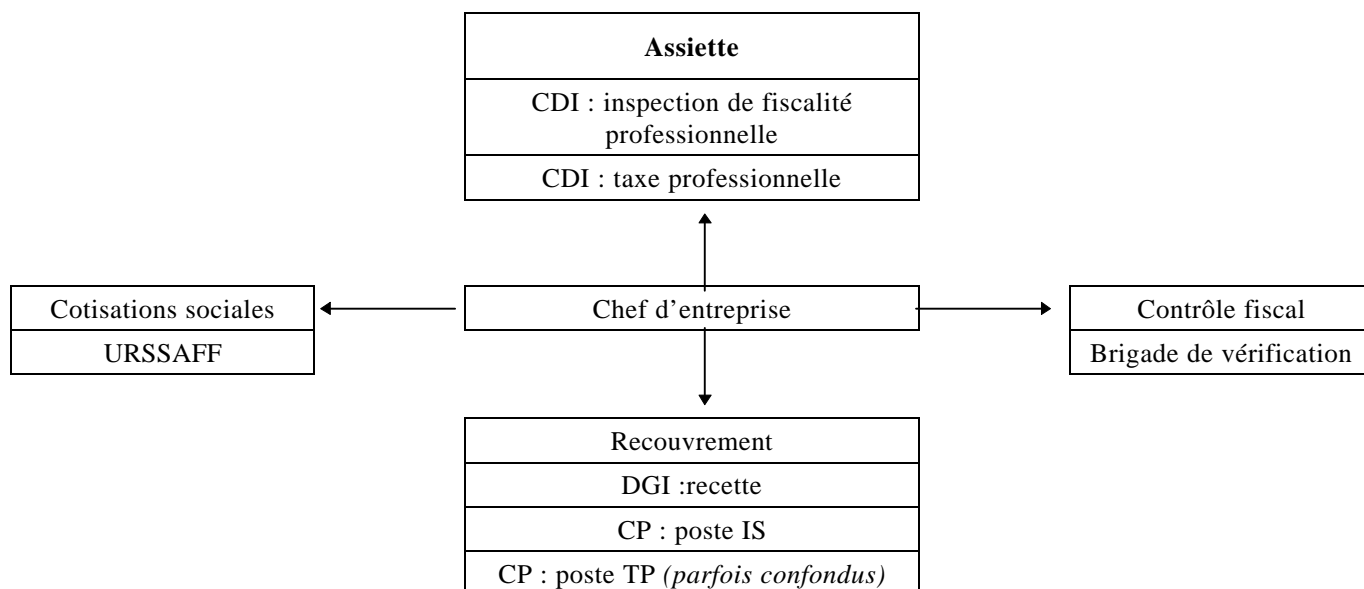
Face à ces évolutions, les superpositions actuellement observées en France engendrent des coûts dont une présentation synthétique conduit à distinguer ceux liés aux dysfonctionnements du système et ceux résultant des duplications de structure.

Les dysfonctionnements induits concernent les usagers et altèrent les performances de l'administration.

Les dysfonctionnements liés aux cloisonnements actuels présentent d'abord des coûts pour les usagers.

De façon générale, ceux-ci éprouvent des difficultés à identifier les services chargés de leurs impositions. Le schéma ci-après en illustre l'une des raisons en récapitulant le nombre total (7) d'interlocuteurs d'une entreprise assujettie à l'impôt sur les sociétés sans établissements secondaires.

Nombre total d'interlocuteurs d'un chef d'entreprise



Source : Rapport Lépine

Cette situation est aggravée par l'absence de coïncidence des ressorts territoriaux des deux réseaux qui posent des problèmes particuliers en cas de changements de résidence.

L'anomalie extrême survient lorsque, s'imaginant satisfaire à ses obligations fiscales, un contribuable commettant l'erreur de s'acquitter de sa dette fiscale auprès du mauvais réseau se voit appliquer à bon droit des pénalités de retard par le réseau réellement compétent.

Les superpositions actuelles s'accompagnent sans doute également pour l'administré du maintien de pratiques plus rigoureuses que celles qui pourraient naître d'une unification des services d'assiette et de recouvrement dans une même administration, même à supposer le maintien d'une certaine étanchéité entre ces deux fonctions. La séparation organique des services tend en effet à justifier un certain « *jusqu'au boutisme* » procédurier de leur part qui, s'accompagnant de l'absence d'une autorité unique capable de décider dans les différents domaines que peut comporter un dossier fiscal, ne favorise pas le dégagement de solutions pragmatiques adaptées à la diversité des situations.

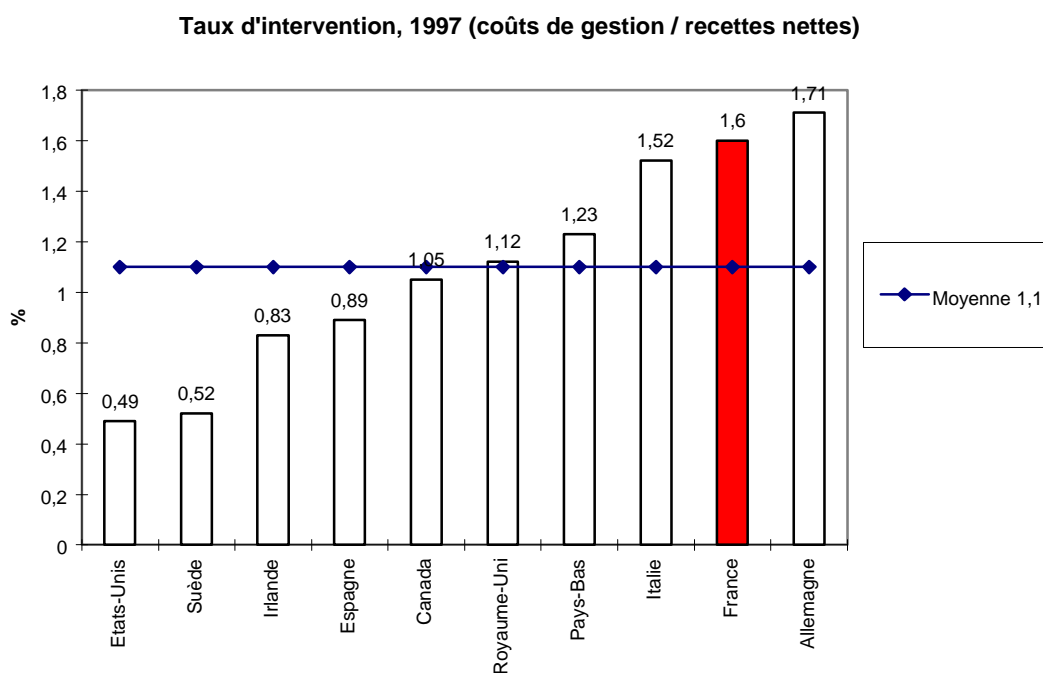
Enfin, la superposition des réseaux est susceptible de déboucher sur une hétérogénéité des protocoles des communications informatiques imposés aux usagers, hétérogénéité des protocoles qui ne serait que le reflet de

l'hétérogénéité des modes d'administration et, en particulier, de recouvrement d'ores et déjà observables.

Les dysfonctionnements résultant des superpositions actuelles touchent à l'évidence les administrations publiques elles-mêmes.

Elles doivent d'abord -et in fine les contribuables- supporter les coûts redondants de la coexistence de deux réseaux de recouvrement. Ces coûts sont d'abord financiers avec des duplications en termes de charges de fonctionnement immobilier, fluides, informatique, etc...

Ces redondances sont l'une des explications du niveau comparativement élevé du coût de gestion des impôts en France rappelé dans le graphique ci-après.



Recettes prises en compte : impôts et cotisations sociales, sauf pour l'Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni (impôts seulement) / France : DGI + CP (ACOSS exclue)

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

Mais, ils sont aussi économiques. L'une des particularités du réseau de la direction générale de la comptabilité publique est d'être largement disséminé sur le territoire en raison de facteurs historiques et géographiques. Cette dissémination s'accompagne de situations où, les postes comptables étant pourvus d'effectifs en petit nombre, des déséconomies d'échelle importantes peuvent être observées. L'enrichissement des fonctions exercées localement permettrait d'atténuer ces surcoûts.

Une densification des effectifs des postes comptables du Trésor public favoriserait en outre la gestion des personnels et diminuerait le niveau -parfois excessif- du taux d'encadrement dans le réseau.

Mais les superpositions entraînent aussi des dysfonctionnements administratifs qui nuisent aux performances d'ensemble du système fiscal.

Elles supposent d'abord qu'un des deux réseaux de recouvrement -celui de la DGCP- se trouve éloigné des services d'assiette et de contrôle avec pour conséquence une déperdition des informations et des coûts de liaison importants. Elles supposent aussi la coexistence de deux réseaux de recouvrement distincts et concurrents. A cet égard, l'un des agents rencontrés par votre rapporteur a pu évoquer une situation où « *c'est à celui qui prend l'hypothèque le plus tôt* ». L'on peut ajouter qu'en l'état rien ne l'autorise à la prendre pour l'autre comptable public.

Les performances médiocres réalisées en matière de recouvrement suite à contrôle fiscal témoignent parmi d'autres des coûts des cloisonnements actuels.

D'autres exemples en ont été donnés par le rapport de la « *Mission 2003* ».

Ils concernent d'abord les redondances observées dans le circuit de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires, le paiement de ces impôts et taxes donnant lieu à la transmission aux services d'assiette et de contrôle de « bordereaux-avis de versement » en provenance du réseau du Trésor Public. Ce n'est pas l'exemple le plus probant puisque, sauf à imaginer une fusion complète des services d'assiette et de recouvrement, qui, sous un angle fonctionnel, paraît peu désirable, les besoins de recouplement subsisteront.

Il est en revanche beaucoup plus significatif d'évoquer les insuffisances des liaisons informatiques pour permettre la fluidité de la chaîne d'information et de traitement des dossiers fiscaux.

A ce sujet, le rapport évoquait « *les cloisonnements entre administrations qui ont parachevé le désordre d'un système où peu de choses communiquent* ».

Votre rapporteur en a été concrètement le témoin constatant les difficultés rencontrées par les agents du Trésor Public pour consulter FICOBA (le fichier des comptes bancaires tenus par les services de la DGI) auquel ils n'ont aucun accès informatique.

II. DES CLOISONNEMENTS QUI DOIVENT ÊTRE SURMONTÉS

C'est avec réalisme, mais aussi avec ambition, qu'il faut aborder le « champ des possibles » d'une réforme de l'administration fiscale en France.

Ainsi, si les schémas de rationalisation laissant subsister la superposition actuelle doivent être rejetés, il faut pour opérer les regroupements nécessaires savoir partir de l'existant.

A. *LES SCHÉMAS LAISSANT SUBSISTER LES SUPERPOSITIONS ACTUELLES DOIVENT ÊTRE REJETÉS*

Des efforts ont d'abord été accomplis pour assurer une plus grande « interdirectionnalité » entre la DGI et la DGCP. Au niveau départemental par exemple, la commission départementale des chefs de services financiers est une instance de coordination notamment en matière de moratoires de paiement. De même, des fiches de visite et des bulletins de liaison supposés permettre la transmission ou l'échange d'informations entre services ont été instaurés.

Ces mesures ne peuvent espérer que réduire la gravité des dysfonctionnements d'administration et en aucun cas apporter une solution à la duplication des coûts. Au regard de cet objectif limité, les appréciations divergent. Les agents estiment souvent qu'en sont issus d'importants progrès mais ce n'est pas le diagnostic du rapport de la « mission 2003 » qui estime que *« les liaisons actuelles sont d'une extrême lourdeur »* et sont sous *« la dépendance complète à l'égard de la diligence du service émetteur, et de la qualité de l'exploitation des informations fournies par le service instructeur »*.

Un schéma de spécialisation des réseaux par public a été esquissé au terme duquel la DGI prendrait en charge les impositions des entreprises, le réseau du Trésor Public trouvant quelques compensations dans le traitement des recours gracieux des particuliers et l'encaissement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et du produit des vignettes.

Dans ce schéma, la séparation organique des deux réseaux subsisterait avec tous les inconvénients qui y sont associés, le seul progrès étant acquis sur le front de l'imposition des entreprises. Mais, il serait compensé par certaines régressions : le recouvrement de l'ISF par le Trésor Public induirait de nouvelles « liaisons » ; le plan de charge du Trésor Public serait modifié en qualité et en quantité dans des conditions peu admissibles, dans l'absolu et pour les agents.

B. L'INTÉGRATION DES RÉSEAUX DOIT OBÉIR À UNE DÉMARCHE PRAGMATIQUE AXÉE SUR L'INTÉGRATION DE LA CHAÎNE FISCALE

1. Les propositions de votre rapporteur spécial...

Votre rapporteur spécial rappelle les propositions qu'il avait formulées. Elles consistaient à unifier la DGI et la DGCP en procédant à l'intégration dans une même administration des services de la DGI et du Trésor Public pour supprimer les cloisonnements et les superpositions actuelles.

Cette fusion engendrerait une unité d'animation et de gestion au niveau national et au niveau local.

La dualité des réseaux de recouvrement n'a en effet pas de justification et doit être supprimée, le réseau de la DGI adhérant progressivement au nouveau réseau comptable ou aux services chargés d'établir l'impôt.

L'unification des services doit déboucher sur une unification des systèmes informatiques et, plus généralement, sur une intégration des systèmes d'information.

Ce processus doit respecter quelques principes.

L'unification des réseaux et la fluidité qui en résultera entre des services aux fonctions interdépendantes ne doit pas signifier la banalisation de chaque fonction et, en particulier, le mélange des fonctions d'établissement et de recouvrement de l'impôt. Cette perspective relève d'une étape ultérieure des réformes dont tous les termes devront être rigoureusement envisagés. En l'état actuel des choses, cette appréciation manque de maturité et, d'ailleurs, le maintien de l'identité de la fonction comptable en dépenses, dont la remise en cause n'est pas envisagée, appelle naturellement une même solution en recettes.

Pour que les gains attendus de l'unification de la DGI et de la DGCP soient maximaux, il convient également de promouvoir les modalités d'intégration les plus simples.

Dans cette perspective, il faut tenir compte des réalités de départ.

Ainsi, les regroupements sur sites qui étaient envisagés dans le cadre de la « Mission 2003 » supposaient des difficultés majeures. Le nombre des agents concernés était considérable : 17.000 agents pour la seule DGCP. Les

désimplantations-réimplantations qui devaient s'ensuivre posaient des problèmes de coûts mal maîtrisés. La dualité « hôtels des impôts des entreprises » - « hôtels des impôts des particuliers » réinstaurait des cloisonnements qu'on souhaitait précisément éviter.

Ces inconvénients ne trouvaient pas pour contreparties des avantages en proportion. L'intérêt d'une fusion de la DGCP et de la DGI est de supprimer des duplications et des cloisonnements coûteux en instaurant une administration atteignant la masse critique et dotée d'une animation unique et cohérente. Dans cette optique, le regroupement sur site ne s'imposait pas à l'heure des technologies modernes de communication. Il pouvait s'avérer contreproductif en termes d'accessibilité pour les administrés puisqu'il supposait un éloignement des services fiscaux.

Enfin, votre rapporteur spécial persiste à considérer qu'il convient de mettre à l'étude un élargissement des missions de l'administration nouvelle ainsi créée qui pourrait être chargée du recouvrement des droits de douane et des cotisations sociales.

Il remarque à ce sujet que la réintégration des cotisations sociales qui sont gérées par les services fiscaux dans plusieurs pays de l'échantillon examiné par le rapport de la « Mission Lépine » conduirait à elle seule à diminuer la valeur du ratio français à 1,13 % soit à un niveau équivalent à celui de la moyenne de l'échantillon.

2. ... trouvent un certain écho dans le processus de « réforme modernisation » qui est en cours

Votre rapporteur a pris acte de l'abandon du projet de réforme courageusement défendu par le précédent ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi que des décisions présentées au comité technique paritaire ministériel du 28 avril 2000.

Il rappelle que la « réforme-modernisation du ministère » consiste à promouvoir cinq axes de réforme : la simplification, la transparence, l'adaptation-formation aux nouvelles technologies, le dialogue et l'expérimentation. Des décisions concrètes ont été annoncées, par exemple l'utilisation d'une déclaration rapide préremplie pour l'impôt sur le revenu, un accueil meilleur et simplifié pour répondre aux demandes des usagers, l'expérimentation de maisons locales de services publics économiques et financiers, la création d'un interlocuteur fiscal unique des particuliers et d'un interlocuteur économique unique des entreprises afin de faciliter leur activité... Des priorités d'action ont été retenues et, notamment, un « grand » effort d'utilisation de l'informatique et de formation aux nouvelles technologies.

Enfin, depuis, un secrétaire général du ministère chargé d'assurer notamment la coordination et le suivi de cette « réforme-modernisation » a été nommé.

Des expérimentations sont en cours. En matière d'interlocuteur fiscal unique, des sites participeront à plusieurs expérimentations qui concerneront l'accueil des contribuables, commun aux services du Trésor public et des impôts, la mise en œuvre d'un réseau intranet reliant plusieurs services des impôts et du Trésor public, un rapprochement entre un centre des impôts et la recettes des impôts correspondante.

En outre, le ministère indique avoir « largement » engagé la création d'une direction des grandes entreprises au sein de la Direction générale des impôts, lieu unique de déclaration et de paiement pour les très grandes entreprises (17.000 entreprises aux chiffres d'affaires supérieur à 4 milliards de francs) ainsi que la mise au point d'une nouvelle informatique fiscale -le projet « Copernic »- centrée sur la création d'un compte fiscal unique du contribuable.

Votre rapporteur spécial reconnaît dans cette nouvelle approche plusieurs des caractéristiques qui animaient ses propositions.

L'instauration d'une direction des grandes entreprises qui administrera 25 % de la TVA et 45 % de l'impôt sur les sociétés ne consiste-t-elle pas à fusionner des services jusqu'ici interdirectionnels ?

L'accent mis sur une informatique commune n'est-elle pas la voie fonctionnelle la mieux adaptée à une révolution des systèmes de communication interne et externe des services fiscaux ?

Enfin, les difficultés des expérimentations sur sites communs n'apportent-elles pas la démonstration des limites des regroupements sur site ?

CHAPITRE IV :

QUELQUES REFLEXIONS SUR LES MOYENS ET LES MISSIONS DU MINISTERE

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie exerce une série très étendue de missions économiques et financières.

Ces missions sont soit de conception, soit de gestion et les services interviennent comme régulateurs ou comme prestataires de services.

Le contexte des missions a considérablement évolué. Des déréglementations sont intervenues, l'économie française s'est ouverte, les technologies matérielles ou immatérielles se sont sophistiquées, les attentes des « clients » des services de Bercy se sont légitimement renforcées.

Le ministère se doit d'être à l'écoute de ces exigences qui réclament plus d'efficacité et une élévation du niveau de performances des services.

Face à ces demandes, un premier problème se pose, celui de l'adéquation des moyens aux missions.

Ce problème peut en amener un second, celui de la définition même des missions.

Votre rapporteur spécial souhaite en fournir quelques illustrations.

I. L'ADEQUATION ENTRE LES MOYENS ET LES MISSIONS

Votre rapporteur spécial, à l'occasion de sa mission d'évaluation des services fiscaux, a pu faire le constat des réelles difficultés rencontrées pour proportionner les moyens aux missions.

Ces difficultés, qui ne sont pas réservées aux administrations fiscales, appellent des solutions.

A. LE DÉPLOIEMENT DES MOYENS DES SERVICES FISCAUX POSE UNE SÉRIE DE PROBLÈMES

Votre rapporteur spécial voudrait succinctement évoquer deux types de difficultés, la localisation territoriale des services, la structure des emplois.

1. La localisation territoriale des services est sous-optimale

Le tableau ci-après résume tout le problème posé par la localisation des services de la direction générale des impôts.

Eléments de comparaison entre la localisation du potentiel fiscal et celle des effectifs de la DGI

	REGION	POTENTIEL FISCAL	POURCENTAGE	EMPLOIS	% NATIONAL
11	ILE DE France	729 042	42,37 %	13 801	21,73
21	CHAMPAGNE ARDENNES	28 746	1,67 %	1 498	2,36
22	PICARDIE	40 299	2,34 %	1 777	2,8
23	HAUTE NORMANDIE	36 363	2,11 %	1 630	2,57
24	CENTRE	49 477	2,88 %	2 619	4,12
25	BASSE NORMANDIE	25 900	1,51 %	1 486	2,34
26	BOURGOGNE	30 163	1,75 %	1 803	2,84
31	NORD-PAS DE CALAIS	86 273	5,01 %	3 263	5,14
41	LORRAINE	43 546	2,53 %	2 100	3,31
42	ALSACE	49 321	2,87 %	1 566	2,47
43	FRANCHE-COMTE	20 568	1,20 %	1 156	1,82
52	PAYS DE LA LOIRE	66 802	3,88 %	3 095	4,87
53	BRETAGNE	52 014	3,02 %	2 925	4,61
54	POITOU-CHARENTES	29 463	1,71 %	1 874	2,95
72	AQUITAINE	58 094	3,38 %	3 239	5,1
73	MIDI-PYRENEES	48 737	2,83 %	2 870	4,52
74	LIMOUSIN	12 784	0,74 %	824	1,3
82	RHONE-ALPES	149 081	8,66 %	6 013	9,47
83	AUVERGNE	22 723	1,38 %	1 476	2,32
91	LANGUEDOC-ROUSSILLON	42 077	2,45%	2 685	4,23
93	PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	95 152	5,53 %	5 441	8,57
94	CORSE	3 068	0,18 %	358	0,56
TOTAL NATIONAL HORS DOM		1 720 692	100,00 %	63 499	100,00 %

Il existe des écarts très importants entre le déploiement territorial des services et la répartition du potentiel fiscal.

L'héliocentrisme joue au profit de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur tandis que les problèmes d'insertion en Ile-de-France paraissent rebuter les agents.

Les problèmes posés par le déploiement des services s'augmentent de données plus qualitatives. Les jeunes agents, relativement moins expérimentés, sont en Ile de France, les plus anciens ailleurs. Le « turn-over » dans les services situés en Ile de France est très supérieur à la moyenne.

Pour le réseau du Trésor Public, sa densité est illustrée par les données ci-après.

Densité du réseau d'unités locales généralistes

	France	Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	Irlande	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
nombre d'unités généralistes	3.840	645	60	206	33	130	950	66	500	120
population	58,6	81,9	30,3	39,3	267,2	3,6	57,4	41,5	59	8,9
superficie	551	357	9971	505	9973	71	302	15,6	244,1	450
nombre d'unités pour 1 million d'habitants	65,5	7,9	2	5,2	0,1	36,1	16,6	1,6	8,5	13,5
nombre d'unités pour 100.000 km ²	696,9	180,7	0,6	40,8	0,3	183,1	314,6	423,1	204,8	26,7

La situation française tranche nettement avec celle des pays comparables. Elle est d'autant moins satisfaisante que trois réseaux de recouvrement - sans compter les URSSAF - sont superposés.

Cela se traduit par des « doublons » dont témoigne, par exemple, le nombre comparativement élevé d'agents en charge du recouvrement.

Agents chargés du recouvrement

Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	France	Irlande	Italie	Pays-Bas	Suède	Royaume-Uni
20.400	6.672	2.186	18.300	24.900	700	15.000	3.044	2.028	6.633

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que la fonction de recouvrement occupe une part particulièrement élevée des coûts de gestion des impôts en France.

Part des coûts de recouvrement dans les coûts fiscaux

Part des coûts de recouvrement dans les coûts fiscaux	1997
Allemagne*	15,0 %
Canada	16,1 %
Espagne	13,9 %
Etats-Unis	17,0 %
Irlande	14,0 %
Italie	17,9 %
Pays-Bas	12,2 %
Suède	18,1 %
Royaume-Uni (IR)	12,7 %
France (DGI/CP)	32,3 %

* Allemagne : extrapolations données OFD Munich

Cf. annexe 1 pour le détail des données et source ?

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

2. La structure des emplois doit être repensée

La structure des emplois de la DGI pose des problèmes que la Cour des Comptes a pu évoquer en ces termes.

« Ce poids très important des agents d'exécution... est une caractéristique essentielle. S'agissant de domaines d'activité administrative largement ouverts à l'automatisation des tâches d'exécution, l'évolution technologique ne paraît pas avoir été suffisamment anticipée dans les politiques de recrutement. La moyenne d'âge des agents de catégorie C est inférieure à celle des agents de catégorie A et les recrutements dans la première catégorie sont restés nombreux jusqu'à une période récente ».

Cette situation s'accompagne de multiples difficultés de gestion des emplois d'encadrement.

L'encadrement supérieur du ministère est trop souvent distrait de tâches fonctionnellement prioritaires au profit d'autres responsabilités. La rémunération très inégalitaire des différents emplois y est pour beaucoup. Sans même évoquer les conservations d'hypothèques, il est constant que les emplois

supérieurs des réseaux de recouvrement présentent des attraits qui ne sont probablement pas en rapport avec les priorités d'action du ministère.

Il faudrait aussi évoquer la très grande variabilité des taux d'encadrement des services, qui provient pour beaucoup de leur dissémination territoriale.

B. DES DIFFICULTÉS QUI NE SONT PAS RÉSERVÉS AUX ADMINISTRATIONS FISCALES ET QUI APPELLENT DES SOLUTIONS.

Les difficultés signalées plus haut ne sont pas réservées aux administrations fiscales et appellent des solutions.

1. Quelques exemples de services sans tension

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes illustre les difficultés des directions à réseaux liées au positionnement de leurs services locaux dans les circonscriptions déconcentrés.

Ainsi, par exemple, la très grande complexité de la chaîne alimentaire fait contraste avec les compartimentages résultant des modes d'organisation choisis. Du reste, cette question dépasse le ministère puisque, lorsqu'il est amené à partager ses missions comme c'est le cas en matière de sécurité sanitaire, des problèmes de cohérence de son implantation géographique avec celle des partenaires doivent être réglés.

La Cour des comptes pourrait, quant à elle, subir dans le proche avenir un problème d'adéquation entre ses moyens et les missions que le législateur organique pourrait leur confier dans le cadre de la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Votre rapporteur spécial veillera à mesurer les implications de cette réforme pour la Cour.

Enfin, il faut rappeler les difficultés posées à la Douane du fait de la réorganisation de ses missions intervenues au début des années 90.

2. Des solutions doivent intervenir

L'augmentation des effectifs peut évidemment apporter des solutions ponctuelles aux problèmes de moyens rencontrés par les services.

Mais les contraintes budgétaires limitent nécessairement le recours à des créations nettes d'emplois. Cette donnée est d'ailleurs inquiétante à l'heure où les perspectives de l'application des 35 heures dans le ministère se précisent.

Des tensions s'ensuivront puisqu'aussi bien une telle mesure devrait conduire 80 % des agents à passer de 1700 à 1600 heures de travail sans que les gains de productivité associés à une telle évolution dans le secteur privé puissent réellement compenser cette réduction de capacités.

a) Mobiliser les gisements d'efficacité

Il faudra nécessairement mobiliser les moyens des services et notamment des services à réseaux. Des conditions facilitantes se profilent avec les cessations d'activité à venir.

On rappelle que les flux de sorties qui avoisinent en 1999 les 1.700, devaient passer, en l'an 2000, à 1.800 et progresser régulièrement jusqu'en 2005.

Ils deviendraient très importants à partir de 2006.

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1688	1690	1792	1804	2012	2139	2265	2643	3037	3355	3447	3431	3411	3395	3328	3243

(Source : étude INSEE pour la DPMA)

Les départs à la retraite affecteraient d'ici à 2013 la moitié des effectifs actuels.

Les cessations d'activité à venir et leurs effets sur les emplois, l'exemple de la DGI

DGI (à taux de remplacement O)	1998	2003	2008	2013
Cadres A	18 919	16 789	13 474	9 497
Cadres B	24 084	21 379	17 093	12 000
Cadres C	40 889	36 738	31 080	23 138
Total	83 892	74 906	61 047	44 635

A l'évidence, ces départs massifs en retraite susciteront une charge de pensions très lourde. Mais ils sont aussi l'occasion d'ajustements qu'il convient de saisir.

A ce propos, votre rapporteur spécial n'ignore pas les préoccupations d'aménagement du territoire. Elles sont parfaitement légitimes. Mais, l'on ne peut à la fois demander aux services d'améliorer leurs performances financières en abaissant leurs coûts de gestion et de maintenir leurs coûts inchangés. Il faudra satisfaire les préoccupations d'aménagement du territoire en coordonnant beaucoup mieux qu'aujourd'hui l'implantation sur le territoire des différentes entités à vocation financière et économique.

b) Mieux orienter les emplois

La mobilisation des moyens des réseaux devra s'accompagner d'une meilleure implantation territoriale des services.

Des concours à vocation régionale doivent être organisés. Les conditions d'insertion des agents en Ile de France et dans les secteurs à problèmes doivent être mises à niveau. Un système de rémunérations réellement incitatif et adapté aux priorités du ministère doit prévaloir.

c) Simplifier les processus

Enfin, des simplifications doivent intervenir. Votre rapporteur spécial salue les adaptations récemment réalisées dans le sens d'une exploitation des progrès technologiques. Il rappelle son souhait de voir mis à l'étude son système de retenue à la source.

II. DE CERTAINES QUESTIONS RELATIVES A LA DÉFINITION DES MISSIONS

Il est probablement un peu caricatural de présenter l'histoire du ministère de l'économie et des finances comme celle d'une administration dont l'*impérium* sur les autres administrations se serait diffusé à de nombreux secteurs de la société civile.

Mais, il serait également très caricatural de présenter ce ministère, comme un « *colosse désarmé* ».

Comme toujours, la réalité est plus nuancée. La perte de situations de monopole ou les difficultés insurmontables de réalisation de certaines missions ont provoqué des « *aggiornamenti* ». Il n'en reste pas moins que le ministère continue de disposer de positions exceptionnelles.

Votre rapporteur spécial en tire deux conclusions quant à la définition des missions du ministère.

Elle doit, selon lui, obéir à deux principes.

Sans renoncer à ses missions essentielles de service public, le calibrage des tâches doit d'abord obéir à un principe de réalisme.

Il doit également, mieux qu'aujourd'hui, poursuivre un objectif de plus grande utilité collective.

A. FAIRE PRÉVALOIR UN PRINCIPE DE RÉALISME

Votre rapporteur spécial souhaite évoquer quelques unes des évolutions en cours de ce point de vue.

1. Le plan de charge de la DGCP

Certaines concernent le Trésor public. Il est, après la direction générale des impôts, le service du ministère réunissant à la fois les plus nombreux effectifs et les dotations budgétaires les plus importantes.

Les moyens ont progressé de plus de 25 % entre 1993 et 2000 et les recherches d'économies ont été centrées sur la baisse des effectifs. Ceux-ci ont diminué de 896 unités entre 1996 et 2000, soit une réduction de 1,6 %.

La direction est engagée dans un effort d'évaluation du coût de ses missions qui mérite d'être soigneusement suivi à l'heure où la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 impliquerait une comptabilité analytique sans faille.

L'évaluation des coûts menée par la Direction de la comptabilité publique

Il n'existe pas encore de comptabilité analytique complète des services extérieurs du Trésor.

Mais, la direction de la comptabilité publique met en oeuvre deux types de démarches pour évaluer le coût de fonctionnement des services déconcentrés du Trésor : une approche des coûts par mission et pour certains secteurs, une comptabilité analytique.

La mesure des coûts par mission est rendue difficile du fait des caractéristiques du réseau du Trésor public qui est marqué par une forte densité de structures polyvalentes. Avec près de 4.000 postes comptables, répartis sur l'ensemble du territoire, les services déconcentrés de la direction de la comptabilité publique comprennent un nombre élevé de petites structures (996 ont une charge équivalente à moins de 3 agents). La quasi-totalité des postes comptables exerce l'ensemble des missions du Trésor public, une faible part se consacrant exclusivement à un seul secteur d'activité.

Outre leur émiettement, la polyvalence des structures du Trésor public constitue une contrainte importante pour une mesure directe des coûts où prédominent les dépenses de personnel.

Une approche fondée sur la mesure de l'activité réelle de chaque agent et des coûts de structures inhérents est donc très difficile à mettre en oeuvre. Un tel dispositif supposerait l'organisation d'un suivi individualisé de l'activité des personnels avec la définition d'unités d'oeuvre spécifiques.

La problématique se révèle peu différente pour les dépenses de structures. Leur mesure directe se heurte à la difficulté de déterminer des clefs de répartition suffisamment fiables, en raison des disparités dans l'organisation des tâches dans chaque poste comptable, notamment les trésoreries générales.

Dans ce contexte, la direction de la comptabilité publique a développé une approche des coûts à partir de standards nationaux, assortie d'un suivi spécifique pour certaines catégories de dépenses.

La mesure des coûts de personnels par mission qui représentent près de 75 % de l'ensemble des coûts des services est réalisée par exploitation des résultats du recensement de l'activité de chaque poste comptable, les travaux inventoriés étant valorisés en équivalent-agent à partir de la mesure du temps moyen nécessaire à leur exécution.

Cette méthode, mise en oeuvre tous les cinq ans pour établir le classement des postes comptables, permet de valoriser leur activité, et de disposer au plan national d'un outil de répartition des moyens par mission.

Le recensement des opérations repose sur l'inventaire exhaustif des travaux réalisés durant une année, qui groupe 514 types d'opérations dans les postes non centraliseurs et 694 dans les postes centralisateurs. La durée moyenne nécessaire à l'exécution d'une chaîne de travail est pondérée en fonction de sa fréquence par rapport à l'élément recensé.

Par ailleurs, les éléments de répartition fournis par le barème peuvent être appliqués à certains coûts de structures, qui ne peuvent être répartis au moyen d'une approche directe.

Une telle approche n'est en revanche pas justifiée pour les dépenses d'affranchissement ou les dépenses informatiques, dont la répartition est très marquée par les spécificités de telle ou telle mission.

Une clé de répartition spécifique, découlant des flux d'envoi postaux générés par chacune des missions, a donc été bâtie, qui reste cependant à affiner compte tenu d'une part, du manque de recul (l'ancien système de franchise postale, qui n'a cessé qu'en 1996, faisait obstacle à un suivi opérationnel en ce domaine) et, d'autre part, des évolutions inhérentes au

nouveau système de paiement réel (perspectives de rationalisation des envois différentes selon les missions).

S'agissant des dépenses informatiques, c'est le poids relatif des coûts des différentes applications du réseau du Trésor public qui constitue la base de la clé de répartition des coûts par missions.

Les éléments d'analyse à la disposition de la direction de la comptabilité publique marquent le point d'entrée dans la mise en place **d'une comptabilité analytique qui n'a, jusqu'à présent, été développée que pour les départements informatiques du Trésor public et le service de la redevance.**

Cette évaluation a fait le lit de modifications des conditions d'affectation des personnels dans les Trésoreries et d'un projet de révision de la carte des implantations des recettes des finances.

On rappelle qu'en ce qui concerne le premier dispositif, il s'agit de confier la gestion de deux Trésoreries de petite taille à un même chef de poste. Les objectifs poursuivies et les modalités du dispositif sont décrits ainsi qu'il suit par le ministère :

"Les emplois de catégorie A dégagés par ces mesures seront réaffectés pour partie dans les départements et pour le reste au profit du réseau, dans l'objectif de renforcer l'exercice des missions en matière d'expertise économique et financière et de conseil aux collectivités locales. Ces emplois seront également redéployés dans le domaine des contrôles sur place et dans les trésoreries situées en zone urbaine.

Ce schéma d'organisation devrait concerner à moyen terme près de 300 trésoreries.

En ce qui concerne la réforme des recettes des finances, ses modalités seraient les suivantes :

"Par ailleurs, la direction a engagé une réforme des Recettes des finances fondée sur la rénovation des missions et sur la révision de la carte de leur implantation.

Des tâches actuellement assurées par la Recette des Finances seront recentrées sur la Trésorerie Générale et les postes comptables de la ville-siège.

C'est le cas de la fonction de centralisation comptable et de tenue de la comptabilité qui sera désormais assurée directement par la seule Trésorerie Générale, compte tenu de l'évolution des techniques et pour accélérer la remontée de l'information comptable.

Le recouvrement des impôts de la ville-résidence de la Recette des Finances, sera confié à un autre poste en résidence.

En contrepartie, l'activité des Recettes des Finances sera recentrée sur le rôle majeur d'animation, d'assistance et de soutien de proximité des postes comptables"

Une révision de la carte des implantations est par ailleurs en oeuvre.

Ces réformes sont nécessaires. Elles doivent s'inscrire dans le cadre du maintien de la préoccupation d'assurer les missions essentielles du réseau dont le tableau ci-dessous rappelle la nature et la répartition des moyens consacrés à chacune d'entre elles.

**Répartition des moyens du Trésor public par mission
56078 emplois budgétaires**

en pourcentage

Recouvrement	29,92
Dépense de l'Etat	9,36
Comptabilité	3,49
Collectivités et établissements publics locaux (EPL)	43,68
Trésorerie	7,15
Divers	5,78
Action économique	0,62

L'on pouvait, en particulier, s'interroger sur la pertinence d'allouer tant de moyens aux activités financières du réseau qui mobilisent des encours somme toute modestes.

Situation au 31 décembre 1997 et 1998

(en milliards de francs)

	1997	1998	Variations 1998/1997
COMPTES DE DEPOTS			
Nombre de comptes-chèques	863 439	800 599	- 7,28 %
Encours	17,70	18,92	6,89 %
Nombre de comptes à terme	83 515	59 562	- 28,68 %
Encours	4,18	3,72	- 11 %
CODEVI			
Nombre de livrets	122 084	125 794	3,04 %
Encours	1,62	1,74	7,41 %
LIVRETS-JEUNES			
Nombre de livrets	8 200	8 970	9,39 %

Encours	0,05	0,05	-
BONS DU TRESOR			
Placement brut	6,53	2,94	- 54,98
OPCVM			
Actif géré	52,11	51,65	- 0,88 %
EMPRUNTS ET ASSIMILES			
Placement brut	4,45	2,65	- 40,45 %
Dont emprunts d'Etat	3,79	2,24	- 40,9 %
PRIVATISATIONS	0,158	0,152	- 3,8 %
PEA			
Nombre de plans	13 967	17 991	28,81 %
Encours	1,91	2,44	27,75 %
CNP			
Placement (chiffre d'affaires)	6,8	6,0	- 11,76 %

Des réformes sont en cours. Elles s'inscrivent dans une réflexion sur le sens des missions du réseau de la Comptabilité publique et dans le contexte de réaménagements législatifs et réglementaires.

Le premier d'entre eux concerne les fonds des notaires dont le monopole de la collecte devrait être confié au Trésor public, ce qui suppose des aménagements. Le second provient de la nécessité de s'adapter aux règles européennes et nationales de la concurrence au terme desquelles l'activité de collecte des fonds particuliers par le Trésor public pourrait être considérée comme irrégulière.

Au-delà de ce débat juridique, force est de reconnaître que l'activité de collecte des fonds particuliers qui n'est pas conduite dans le cadre d'une mission de service public clairement identifiée devait être repensée.

Il faut cependant mieux réfléchir aux modalités de l'activité de conseil aux collectivités locales qu'il entre dans les intentions du ministère de développer et d'améliorer. Elles ne doivent pas être considérées comme une simple « porte de sortie » destinée à combler un vide. Et les difficultés qu'elle suppose en termes de responsabilités juridiques, de concurrence, voire de faisabilité, méritent un examen complet.

2. Le plan de charge de la DGCCRF

Les missions de la DGCCRF apparaissent tellement diversifiées et tellement exigeantes que ses services semblent n'y pas suffir.

Le contrôle des marchés publics absorberait à lui seul la totalité des agents s'il devait être exhaustif. Et, les contrôles par sondage ne peuvent être efficaces qu'à condition d'être suffisamment nombreux, ce qui n'est pas le cas.

La réforme du code des marchés publics sera sans doute l'occasion d'ajustements sur ce point mais il reste à en apprécier les effets sur le couple « moyens-efficacité » de la police des marchés assurée par la DGCCRF.

Sachant que plusieurs des missions de la direction sont partagées avec d'autres administrations, votre rapporteur spécial souhaite explorer les rationalisations qu'on pourrait envisager.

B. FAIRE PRÉVALOIR UN PRINCIPE DE PLUS GRANDE UTILITÉ COLLECTIVE

Les réflexions en cours sur la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 paraissent à votre rapporteur spécial inspirées d'une exigence d'assurer une meilleure prise en compte de l'utilité collective des administrations de l'Etat.

Pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, cette préoccupation doit se traduire à deux niveaux : par l'instauration d'une budgétisation par objectifs et de comptes rendus de performances ; par une plus grande accessibilité.

1. Instaurer une budgétisation par objectifs avec des comptes-rendus de performance

Votre rapporteur spécial renvoie à ses observations sur la nécessaire amélioration de la lisibilité du budget du ministère (v. *supra*).

Il souhaite également rappeler l'importance de renouer avec la démarche de modernisation qu'avait engagée la direction générale des impôts dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens conclu avec la direction du budget pour la période 2000-2002. Il en rappelle la logique avec, sur le plan des objectifs, la volonté d'améliorer les performances de la DGI et d'en améliorer l'efficacité, et sur le plan des « moyens » la programmation de l'affectation des gains d'efficacité réalisés.

Il regrette que cette démarche ait été suspendue. Il souhaite qu'elle soit reprise et rappelle la demande formulée par lui d'une complète information du Parlement sur les éléments de négociation du prochain contrat.

2. Améliorer l'accessibilité du ministère

Le ministère de l'économie et des finances, souvent présenté comme une forteresse, doit poursuivre son ouverture. Cette impérieuse nécessité appelle une réflexion de fond.

D'ores et déjà des évolutions ont eu lieu. Des premiers pas sont réalisés vers l'instauration d'un interlocuteur économique unique des entreprises. En outre, le législateur financier en a voulu ainsi en adoptant plusieurs dispositions visant à renforcer l'accès des membres des commissions des finances aux informations administratives et aux documents financiers dans le cadre du premier collectif pour 2000. Il faut comprendre ces dispositions comme répondant au vœu régulièrement exprimé par votre rapporteur spécial que les missions des corps de contrôle fassent l'objet d'un meilleur partage d'informations. Des progrès importants ont été réalisés ces dernières années avec, en particulier, l'accès élargi aux travaux de la Cour des Comptes. Mais, les travaux de certains corps de contrôle, au premier rang desquels, ceux de l'inspection générale des finances, continuent d'être le monopole du ministre. Il ne font l'objet de publications ou d'informations qu'indirectement, par voie de fuites dans la presse généralement.

Les dispositions précitées doivent permettre d'asseoir les missions de contrôle des membres des commissions des finances. L'instauration d'une saisine parlementaire aurait supposé un bouleversement des cultures qui ne paraît pas immédiatement prévisible. En revanche, il est impératif que les sollicitations des rapporteurs spéciaux soient correctement accueillies et, pour assurer l'effectivité de ces dispositions, une communication régulière des travaux de contrôle achevés et de ceux dont la programmation est acquise devrait être assurée.

Une pareille obligation pourrait être posée, sous réserve de respecter une certaine confidentialité, s'agissant du programme de travail de la Cour des comptes.

Mais, il faut aller plus loin. Il faut d'abord améliorer la diffusion des statistiques dont le ministère a le monopole et dont il assure la centralisation.

Le développement des nouvelles technologies doit être utilisé à cet effet. De plus, les services d'expertise du ministère doivent être mieux à l'écoute des tiers, qu'il s'agisse des organismes indépendants d'études économiques ou du Parlement.

A cet égard, les réticences de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) à poursuivre les relations établies avec le Sénat

doivent être interprétées comme la manifestation d'un repli sur soi synonyme de rétention de l'information économique. L'INSEE doit faire preuve de plus d'ouverture et, sur la base de conventions claires, engager ses services à participer à la vie démocratique du pays, première exigence à satisfaire par un service public.

Une observation semblable vaut pour la Direction de la Prévision.

S'il est normal que le Parlement accepte chaque année de doter l'exécutif des moyens d'analyse économique nécessaires à son action, s'il est naturel qu'il n'interfère pas plus qu'il n'est raisonnable dans la façon dont le gouvernement anime ces moyens, il est fâcheux que ceux-ci soient entièrement monopolisés par lui. **Une solution d'efficience consisterait à réserver une part, même modeste, du plan de charge de la direction de la prévision au Parlement qui, sur la base d'un conventionnement sans ambiguïté, pourrait mobiliser les moyens techniques de la direction de la Prévision.**

On notera d'ailleurs que, dans le passé, un tel aménagement a existé, qu'il convient donc de réactiver. En ce sens, la remise à votre commission au cours de l'année 1999 d'une étude portant sur l'évolution de la dette publique avait constitué un progrès d'étape qu'il faut poursuivre.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 novembre 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé, sur le **rapport de M. Bernard Angels, rapporteur spécial, à l'examen des crédits des services financiers du fascicule économie, finances et industrie.**

M. Bernard Angels a indiqué que sa présentation porterait sur la partie des crédits du projet de budget de l'économie, des finances et de l'industrie, pour 2001 correspondant aux services traditionnels du ministère de l'économie et des finances, soit 66,3 milliards de francs, principalement consacrés à une mission régaliennne par excellence, celle qui consiste à administrer l'impôt et à des dépenses de personnel. Il a indiqué qu'à structure constante, les crédits progresseraient modérément, de 0,9 %.

Il s'est félicité que le budget pour 2001 poursuive le mouvement de normalisation entamée depuis 1999. Ayant rappelé que, grâce à la ténacité du Parlement, la situation intolérable qui voyait le « ministère - gardien de l'orthodoxie budgétaire » présenter à ses suffrages un budget dissimulant le quart de ses crédits réels, avait été régularisée depuis 1999 et il a indiqué qu'en 2001, 1,7 milliard de francs de crédits autrefois extra-budgétaires seraient rebudgétés rapprochant du terme d'une normalisation qui aura concerné plus de 15 milliards de francs sur 3 ans.

Il a alors observé que des progrès de transparence et de régularité resteront toutefois à entreprendre.

Il a ainsi d'abord remarqué que des problèmes de régularité continuaient à se poser pour quelques ressources extrabudgétaires et pour différents régimes indemnitaires, alors que la structure des emplois du ministère restait trop éloignée des emplois autorisés par le Parlement.

Il a en outre souligné que des progrès devraient intervenir pour assurer une meilleure lisibilité du budget. Il a jugé à ce propos que les quelques 800 millions de francs de fonds de concours encore prévus pour 2001 devraient être intégrés au budget dès la loi de finances initiale et que la présentation du budget devrait permettre d'identifier les crédits budgétaires consacrés aux différentes missions du ministère. Il a estimé que tel n'était pas le cas jusqu'à présent et qu'il fallait s'en inquiéter dans la perspective de la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Enfin, il a appelé à une franche amélioration des indicateurs de moyens et de résultats considérant en particulier que les informations sur la situation réelle des effectifs étaient très

insuffisantes pour un budget qui, pour 60 %, est un budget de rémunérations. Il a déploré que des évolutions significatives interviennent sans justification s'interrogeant en particulier sur l'augmentation de plus de 120 millions de francs, et plus de 15 %, des crédits consacrés à rémunérer les prestations de services de la Banque de France.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a remarqué que les progrès de transparence budgétaire réalisés auraient dû favoriser le succès de la réforme, courageusement engagée par M. Christian Sautter. Il a déploré que l'année en cours se soit finalement révélée une année grise pour cette réforme. Il a rappelé que dans son projet initial, l'on visait à opérer des regroupements de structures destinés à promouvoir un interlocuteur fiscal unique et à décloisonner les administrations chargées de la gestion de l'impôt et a souligné que la commission des finances s'était ralliée à son principe.

Il a constaté que les missions fiscales étaient partagées dans des conditions créant des duplications et des cloisonnements peu propices à davantage d'efficacité et d'efficience et a déclaré son attachement à voir unifier la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) en procédant à l'intégration des services fiscaux dans une même administration.

Il a estimé qu'en toute hypothèse, la dualité des réseaux de recouvrement n'avait pas de justification et devait être supprimée, le réseau de la DGI adhérant progressivement au nouveau réseau comptable et certains de ses personnels pouvant être affectés aux services chargés d'établir l'impôt.

Il a conseillé, pour maximiser les gains attendus de l'unification de la DGI et de la DGCP, de promouvoir les modalités d'intégration les plus simples en tenant compte des difficultés liées aux regroupements sur sites qui étaient envisagés.

Il a estimé, à ce propos, que le regroupement systématique sur site ne s'imposait pas à l'heure des technologies modernes de communication et pouvait être contre-productif en termes d'accessibilité pour les administrés en les éloignant des services fiscaux.

Il a appelé enfin à la mise à l'étude d'un élargissement des missions de l'administration fiscale qui pourrait être chargée du recouvrement des droits de douane et des cotisations sociales.

Prenant acte de l'abandon du projet de réforme défendu par le précédent ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, il a présenté les décisions présentées par le nouveau ministre au comité technique paritaire ministériel du 28 avril 2000.

Il a indiqué que la « réforme-modernisation du ministère » consistait à promouvoir cinq axes de la réforme : la simplification, la transparence, l'adaptation-formation aux nouvelles technologies, le dialogue et l'expérimentation et que des décisions concrètes avaient été annoncées et des priorités d'action retenues avec, notamment, un « grand » effort d'utilisation de l'informatique ou de formation aux nouvelles technologies.

Il a cependant concédé que des renoncements provisoires devaient être constatés comme la suspension du projet de déclaration des revenus pré-remplie par les services de la direction générale des impôts, qui, visant à améliorer le service rendu aux contribuables, aurait permis de dégager des gains d'efficacité chiffrés à plus de 600 emplois ou encore de la suspension du « contrat d'objectifs et de moyens de la DGI » qui devait notamment se traduire par une réduction nette des emplois de 440 unités en 2001.

Il a souligné que, s'agissant d'une réforme majeure de l'Etat, le Parlement était fondé à demander qu'un rapport annuel réellement informatif, lui soit adressé afin de faire le bilan, en continu, de la « réforme-modernisation » du ministère.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a enfin formulé deux séries de remarques. Dans la première, il a jugé que la transparence du ministère devait être améliorée et que l'idée de réfléchir à des dispositifs organiques permettant de la faire progresser était judicieuse. Ayant estimé qu'un changement de culture des services s'imposait aussi, il a estimé qu'un dialogue continu avec le Parlement devait être instauré. A ce propos, il a déploré que la convention qui liait le Sénat et le ministère qui, selon ses termes, prêtait au Sénat la capacité technique d'expertise de ce dernier ait été dénoncée par le ministre de l'économie et des finances en 1996 et a souhaité qu'elle soit remise en œuvre.

Dans une seconde remarque, il a affirmé la nécessité d'adapter les moyens du ministère aux « plans de charge » des services ou de réfléchir à une évolution de ces derniers.

Sans prétendre à l'exhaustivité, il a fait deux constats, le premier d'entre eux étant relatif aux difficultés rencontrées par le ministère pour adapter le positionnement territorial des « services à réseau » aux défis que leurs missions les conduisaient à relever. Il a jugé qu'il en allait tout particulièrement ainsi pour les services fiscaux dont l'implantation territoriale n'apparaît pas adaptée à la localisation des masses fiscales, la carte du déploiement de la DGCP posant un problème particulier. Estimant que les préoccupations d'aménagement du territoire étaient légitimes, il a souhaité qu'on puisse les satisfaire en coordonnant à l'avenir, beaucoup mieux qu'aujourd'hui, l'implantation des différentes entités à vocation financière et économique.

Il a conclu ses propos en estimant que les missions de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) étaient disparates et lui imposaient des contraintes qu'elle ne peut satisfaire.

Considérant que plusieurs missions de la DGCCRF étaient partagées avec d'autres administrations, il a dit son intention d'explorer les rationalisations utiles.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a alors recommandé à la commission d'adopter les crédits des services financiers pour 2001.

M. Jacques Oudin a souligné la nécessité absolue de réformer le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour lui donner plus d'efficacité et toute la transparence qui lui fait aujourd'hui défaut. Il a souhaité que les problèmes liés aux implantations territoriales des services ne viennent pas bloquer cette réforme.

M. Alain Lambert, président, a vivement souhaité que le nouveau ministre de l'économie, des finances et de l'industrie lise le rapport consacré par le rapporteur spécial à la modernisation du ministère.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, ayant rappelé les très grands progrès de transparence des comptes du ministère a souhaité qu'ils soient suivis d'une meilleure accessibilité des tiers à l'information détenue par le ministère. Il a répété que les objectifs de la réforme étaient les bons et estimé que le processus entamé par le nouveau ministre, proche des propositions de la commission, devait être mené à son terme.

Sur proposition de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, la commission a alors décidé de proposer au Sénat de **rejeter le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**.

Réunie le **mercredi 22 novembre 2000** sous la présidence de **M. Alain Lambert, président**, la commission a procédé, sur le **rapport de M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, à l'**examen des crédits des services financiers du fascicule économie, finances et industrie**.

Au cours de cette même réunion, la commission a décidé de proposer au Sénat de **rejeter l'ensemble des crédits** du budget du ministère de **l'économie, des finances et de l'industrie** pour 2001.