

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, 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 :
SERVICES FINANCIERS**

Rapporteur spécial : M. Bernard ANGELS

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	7
CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	8
I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2002	8
A. UNE FAIBLE LISIBILITÉ DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX SERVICES FINANCIERS	9
B. UNE EVOLUTION LIMITÉE DU PÉRIMÈTRE DES SERVICES FINANCIERS	10
C. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CRÉDITS DES SERVICES FINANCIERS	11
II. LES CRÉDITS DE PERSONNEL	12
A. LES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ	13
1. Une revalorisation des rémunérations	13
2. Une légère augmentation des effectifs	14
a) Une résorption de l'emploi précaire	14
b) Peu de créations nettes	14
B. LES AUTRES CHARGES DE PERSONNEL	17
III. LES AUTRES DÉPENSES	18
CHAPITRE II : UN EFFORT DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE À METTRE EN PERSPECTIVE AVEC L'OBJECTIF D'UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	19
I. UN EFFORT DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE	19
A. LES RÉGULARISATIONS BUDGÉTAIRES	19
B. LA RÉDUCTION CORRESPONDANTE DES FONDS DE CONCOURS	20
C. LES EFFORTS ENCORE À ACCOMPLIR	22
1. La ligne souple	22
2. Les remarques de la Cour des comptes	25
3. Les interrogations de votre rapporteur spécial	26
II. VERS UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ?	27
A. LE CALENDRIER ET LES MODALITÉS DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	27
B. UNE PRISE EN COMPTE PARTIELLE DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE DANS LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE POUR 2002	28
1. Un manque de réflexion véritable sur les programmes	28

2. Un travail réel, mais imparfait, sur les objectifs et les indicateurs	29
C. PRÉPARER LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE PAR DES CONTRATS- OBJECTIFS MOYENS	30
CHAPITRE III : CONDITIONS, ENJEUX ET BILAN DE LA RÉFORME DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	33
I. UN RÉFORMISME REVENDIQUÉ, UNE RÉFORME QUI PEINE À TROUVER SON CHEMIN	33
II. LES CONDITIONS DE LA RÉFORME SONT RÉ UNIES	34
A. MIEUX UTILISER LES LEVIERS DISPONIBLES	35
B. CRÉER UN CONTEXTE FAVORABLE.....	35
III. LES ENJEUX DE LA RÉFORME.....	36
A. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES RÉNOVÉE.....	37
1. Les primes.....	37
2. La formation.....	40
3. Les effectifs.....	41
B. UN CONTRÔLE DES COÛTS ET UNE ÉVALUATION DE LA GESTION.....	42
1. 2 exemples de connaissance des coûts	42
a) Les administrations fiscales : DGCP et DGI	42
b) Les efforts de la Cour des comptes	44
2. Un contrôle de gestion encore insuffisant.....	45
a) Les améliorations à apporter dans les administrations fiscales	45
b) La nécessaire prise en compte des frais d'administration générale	46
c) Le retard de la DGCCRF	46
C. DES RÉFORMES DE STRUCTURE INDISPENSABLES	47
1. Des avancées ponctuelles... ..	47
a) La création de la direction des grandes entreprises au sein de la DGI	47
b) La fusion des services financiers à l'étranger.....	48
c) La réorganisation de la direction de la communication	48
d) La modernisation de la direction du Trésor.....	49
2. Sans réforme d'ensemble	49
D. UNE MAÎTRISE DE LA SOUS-TRAITANCE.....	51
E. UNE UTILISATION PERTINENTE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES	53
1. Le ministère de l'économie et des finances, vitrine technologique du gouvernement, n'est pas encore un e-ministère.	53
2. Les projets informatiques internes doivent être menés à bien	54

3. Les agents du ministère doivent être raccordés dans les meilleurs délais	55
IV. DES EXPÉRIMENTATIONS SANS CONSÉQUENCE IMMÉDIATE	56
A. LA CRÉATION D'UN INTERLOCUTEUR UNIQUE AU SEIN DE LA DGI POUR LES PME.....	56
B. LA CRÉATION D'ACCUEILS COMMUNS DGI/TRÉSOR PUBLIC.....	57
C. LA TRANSMISSION D'INFORMATIONS DGI/TRÉSOR PUBLIC	57
D. LA CRÉATION D'UN CENTRE D'APPELS	58
E. LA MODERNISATION DU TRAITEMENT DES RÈGLEMENTS DES USAGERS	58
F. LA RÉNOVATION DES PÔLES DE RECOUVREMENT CONTENTIEUX.....	59
G. L'INFORMATION DES ENTREPRISES.....	59
H. LA CRÉATION DE POINTS D'ACCÈS « MINÉFI SERVICES CONTACT »	60
CHAPITRE IV : UNE RESPONSABILITÉ ÉMINENTE DANS LA MISE EN PLACE DE L'EURO	61
A. LA PRÉPARATION DES ENTREPRISES ET DES PARTICULIERS À L'EURO	61
B. UN EFFORT BUDGÉTAIRE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	65
C. UNE RESPONSABILITÉ ÉMINENTE DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES EN TERME DE COMMUNICATION SUR L'EURO	65
1. Les crédits	65
2. Les actions de communication	65
3. L'évaluation des actions menées entre 1997 et 1999	67
4. Une préoccupation récente : l'évolution des prix lors du passage à l'euro.	68
5. Une mobilisation importante pour éviter le blanchiment d'argent à l'occasion des conversions d'agent liquide en euro.	68
D. LA PRÉPARATION DES ADMINISTRATIONS À L'EURO	69
1. L'acceptation des moyens de paiement en euros :	69
2. La formation des agents de l'Etat à l'euro	69
3. L'informatique	69
4. Les textes réglementaires concernant l'euro :	70
5. Le passage de la paie des fonctionnaires à l'euro	70
6. Le passage des marchés publics à l'euro	70
CONCLUSION	72
ARTICLES RATTACHÉS	73

I. ARTICLE 66 : PRIS E EN COMPTE DANS LA CONSTITUTION DU DROIT ET DE LA LIQUIDATION DE LA PENSION DES PÉRIODES DE SCOLARITÉ, EN TANT QU'ÉLÈVE FONCTIONNAIRE, DES RETENUES POUR PENSION	73
A. LE DROIT APPLICABLE.....	73
1. <i>L'absence de prise en compte des périodes préalables à l'accès aux corps d'enseignants</i>	73
2. <i>Les grades et périodes concernés</i>	74
B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ.....	74
II. ARTICLE 67 : CRÉATION DU COMITÉ DES NORMES DE COMPTABILITÉ PUBLIQUE	75
A. LE DISPOSITIF INITIAL.....	75
1. <i>Composition du comité des normes de comptabilité publique</i>	75
2. <i>Les attributions du Comité des normes de comptabilité publique</i>	76
3. <i>La définition du référentiel comptable</i>	76
B. LES PROPOSITIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	78
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION.....	78
EXAMEN EN COMMISSION	79

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Votre rapporteur spécial formule sur le projet de budget pour 2002 les remarques suivantes :

- **Ce budget est plus sincère que les années précédentes.** Le mouvement de rebudgétisation des crédits est quasi-achevé.

- **Il reste néanmoins encore éloigné de la nouvelle gestion publique qu'il entend promouvoir.** Les agrégats sont peu lisibles, les objectifs de gestion très hétérogènes, les indicateurs de performance encore peu représentatifs.

-La réforme de Bercy n'est pas abandonnée : après une année en demi-teinte, **le ministère affiche un réformisme qui tarde à se concrétiser dans les structures et le fonctionnement du ministère.** Le pragmatisme de la méthode paraît adapté à la situation. Il aboutit à des expérimentations nombreuses, à des évaluations en nombre limité et à trop peu de décisions.

Les enjeux de la réforme concernent d'abord le service public de l'impôt qui doit offrir une gestion plus efficace pour un coût moindre.

Plus généralement, la gestion du ministère doit être exemplaire, compte tenu des compétences exceptionnelles dont il dispose et montrer davantage le chemin aux autres administrations.

- La fusion des secrétariats d'Etat aux PME et à l'Industrie au sein de Bercy en 1997 doit désormais **déboucher sur davantage de coopération et de synergies entre les différentes directions .**

-Enfin, le ministère de l'économie et des finances joue gros sur la mise en place de l'euro. Après des débuts difficiles, **son plan de passage à l'euro affiche de premiers résultats encourageants.**

CHAPITRE PREMIER :

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

La présentation budgétaire des services financiers, qui constituent le « cœur de métier » du ministère de l'économie et des finances, est incluse dans le bleu «Economie, finances et industrie ». Ce bleu regroupe également les crédits affectés au secrétariat d'Etat à l'industrie, au secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation et au secrétariat d'Etat au commerce extérieur sans qu'il soit toujours possible, s'agissant notamment des crédits de fonctionnement, de distinguer les crédits affectés à chacune des actions du ministère.

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2002

Le total des crédits prévus pour 2002 au titre du bleu «Economie, finances et industrie » s'élève à 14,5 milliards d'euros (94,8 milliards de francs), soit une augmentation en niveau de 2,2 % par rapport à la dotation initiale pour 2001 et de 1,5 % hors transferts de crédits.

Budget de l'économie, finances et industrie

(en millions d'euros)

	2001	2002	Variations	
			Niveau	En %
Titre III – Moyens des services				
Rémunérations des personnels	6.091,5	6.311,8	+ 220,3	+ 3,6
Pensions et allocations	1.754,9	1.836,8	+ 81,9	+ 4,7
Charges sociales	474,3	488,9	+ 14,6	+ 3
Sous-total personnel	8.320,6	8.637,5	+ 316,9	+ 3,8
Matériels et fonctionnement des services	962	1.009,2	+ 47,2	+ 4,9
Subventions de fonctionnement	162,1	171,5	+ 9,4	+ 5,8
Dépenses diverses	1.129,4	1.140,4	+ 11	+ 0,1
Sous-total fonctionnement	2.253,4	2.321,1	+ 67,7	+ 3
Total titre III	10.574,0	10.958,6	+ 384,6	+ 3,6
Titre IV – Interventions publiques	2.254,55.	2.209,8	- 44,7	- 2
Titre V – Investissements de l'Etat				
(AP)	160,7	156,3	- 4,4	- 2,7
(CP)	137	146,8	+ 9,8	+ 7,2
Titre VI Subventions d'investissement				
(AP)	757,4	1.100,4	+ 343	+ 45,3
CP	1.176,3	1.285,1	+ 108,8	+ 9,2
Totaux DO + CP	14.142	14.453,4	+ 311,4	+ 2,2

A. UNE FAIBLE LISIBILITÉ DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX SERVICES FINANCIERS

L'identification des seuls crédits affectés aux services financiers s'avère difficile. **L'addition des crédits des différentes directions appartenant traditionnellement au champ des « services financiers » permet simplement d'approcher le périmètre budgétaire de ceux-ci.** Y ajouter les crédits affectés aux agrégats 31 « administration générale » et 32 « dépenses administratives » conduit à surestimer légèrement les crédits prévus pour 2002 au titre des « services financiers ». Dans ces agrégats sont en effet également fondus les moyens de fonctionnement des administrations centrales des secrétariats à l'industrie et aux PME, au commerce et à l'artisanat.

La nouvelle présentation budgétaire, par mission et par programme prévue par la loi organique du 1^{er} août 2001, conduira à une nécessaire clarification des crédits affectés à chaque programme d'action du ministère, suivant une logique de globalisation des crédits au sein de chaque programme et non pas entre les programmes.

En attendant, en l'absence d'autre précision contenue dans le bleu du ministère et de réponse complémentaire au questionnaire budgétaire, les crédits des « services financiers » peuvent être approchés à l'aide du tableau suivant. Celui-ci permet une comparaison entre 2001 et 2002 à « structure constante ».

Evolution du budget des « services financiers »¹ entre la loi de finances pour 2001 et le projet de loi de finances pour 2002

(en millions d'euros)

	LFI 2001	PLF 2002	Variation en %
TITRE III			
MOYENS DE FONCTIONNEMENT	9.942,8	10.390,2	+ 4,5 %
Personnel (chapitre 31 à 33)	8.052	8.378,6	+ 4 %
Actions sociales (chapitre 33-92)	119,5	119,8	+0,2 %
Fonctionnement et Modernisation	1.705,1	1.830,2	+ 7,3 %
<i>Dont moyens de fonctionnement (chapitres 34-97, 34-98, 97-07, 37-50)</i>	<i>1.613,7</i>	<i>1.703,2</i>	<i>+ 5,5 %</i>
Autres crédits	51,8	50,7	- 2,2 %
Subventions de fonctionnement (chapitre 36-10)	14,4	10,9	- 24,3 %
TITRE IV	48,6	55	+ 13 %
INTERVENTIONS PUBLIQUES			
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	9.991,4	10.445,2	+ 4,5 %
TITRE V INVESTISSEMENTS			
Autorisations de programme	136,5	131,2	- 3,8 %
Crédits de paiement	104	91,1	- 12,4 %
TOTAL GENERAL DES CREDITS DE PAIEMENT	10.095,4	10.536,3	+ 4,4 %

B. UNE EVOLUTION LIMITEE DU PERIMETRE DES SERVICES FINANCIERS

La structure des services financiers a peu évolué entre la loi de finances pour 2001 et le projet de loi de finances pour 2002. Les opérations de réintégration au budget général de crédits jusque-là financés sur fonds de concours ou à partir de ressources extrabudgétaires touchent à leur fin. Les rebudgétisations avaient porté en 2000 sur un montant de crédits de 345 millions d'euros et en 2001 sur 296 millions d'euros.

Les rebudgétisations s'élèveraient pour 2002 à 4,3 millions d'euros. Elles concernent les frais de fonctionnement de la direction générale des

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), 31 (Administration générale) et 32 (Dépenses administratives).

impôts précédemment supportés par les conservateurs des hypothèques. **Cette rebudgétisation est réalisée pour compenser l'imposition sur le revenu des conservateurs des hypothèques à compter du 1^{er} janvier 2002.**

Enfin, de nombreux transferts de crédits interviennent. Ils n'atteignent cependant qu'un montant limité. 86,2 millions d'euros correspondant aux frais d'actes des huissiers sont transférés du budget des charges communes à celui des services financiers. Les autres transferts, dans un sens comme dans un autre, concernent des montants plus négligeables. Le solde de ces transferts est positif et s'élève à 4,3 millions d'euros.

Ainsi, ce sont 90,5 millions d'euros qui seront transférés pour 2002 sur les crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

C. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CRÉDITS DES SERVICES FINANCIERS

Les crédits des services financiers sont pour la plus grande part des crédits de rémunération des personnels. Ceux-ci absorbent 80 % des crédits ouverts.

Les interventions publiques, bien qu'en légère hausse du fait de la création d'une agence française pour les investissements internationaux financée pour partie par redéploiement budgétaire interne, n'occupent que 0,5% du total.

Les investissements, en forte baisse de 12,4 % pour les crédits de paiement, ne représentent plus que 0,9 % des crédits.

Ce budget est avant tout le budget des services déconcentrés du ministère. Les services extérieurs de la direction de la comptabilité publique et la direction générale des impôts occupent en effet 56 % des crédits.

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

Présentation par agrégats

(en millions d'euros)

	Dotation 1999	Dotation 2000	Dotation 2001	Dotation 2002	Part dans le total (%)	Variation 2001/2002 (%)
Administration générale et dotations communes	2.809,8	2.863,7	2.917,0	2.922,1	27,8	1,7
Cour des Comptes et chambres régionales des comptes	89,8	94,6	101,2	103,9	0,9	2,7
Trésor public	1.970	2.007,5	2.384,2	2.496,2	23,8	4,7
Direction générale des impôts	2.978,6	3.349,4	3.345,5	3.415,6	32,5	2,1
Direction générale des douanes et des droits indirects	734,0	761,6	847,9	865,7	8,2	2,1
INSEE	290,6	286,9	293,1	296,4	2,8	1,1
Service de l'expansion économique à l'étranger ⁽¹⁾	198,6	217,5	205,4	216	2	5,1
DGCCRF	173,7	176,6	187,7	191,9	1,8	2,2
TOTAL	9.245	9.757,7	10.281,9	10.507,8	100	2,2

(1) : à structure constante

II. LES CRÉDITS DE PERSONNEL

Les dépenses prévues au titre des charges de personnel s'élèvent à 8.501,9 millions d'euros et progressent de 4 %.

Elles se répartissent entre :

-des dépenses de rémunération pour 6.184,7 millions d'euros (**72,7% du total**),

-des dépenses de pensions pour 1.840,4 millions d'euros (**21,6% du total**),

-des crédits pour charges sociales à hauteur de 476,8 millions d'euros (**5,6% du total**).

Évolution des crédits pour charges de personnel

(en millions d'euros)

	2001	2001	Variation	
			En niveau	En %
Rémunérations principales d'activité des titulaires	4.356,6	4.514	+ 157,4	+ 3,6
Rémunération des non-titulaires	46,6	39,6	- 7	- 15
Indemnités	1.552,1	1631,1	+ 79	+ 5
Sous-total (I)	5.955,3	6.184,7	+ 229,4	+ 3,9
Pensions (II)	1.754,9	1840,4	+ 85,5	+ 4,9
Charges sociales (III)	461,5	476,8	+ 15,3	+ 3,3
Total (I) + (II) + (III)	8.171,7	8.501,9	+ 330,2	+ 4

A. LES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ

Les crédits de rémunération devraient s'établir en 2002 à 6.184,7 millions d'euros, en augmentation de 3,9%. La progression des crédits affectés aux rémunérations s'élèverait à 229,4 millions d'euros.

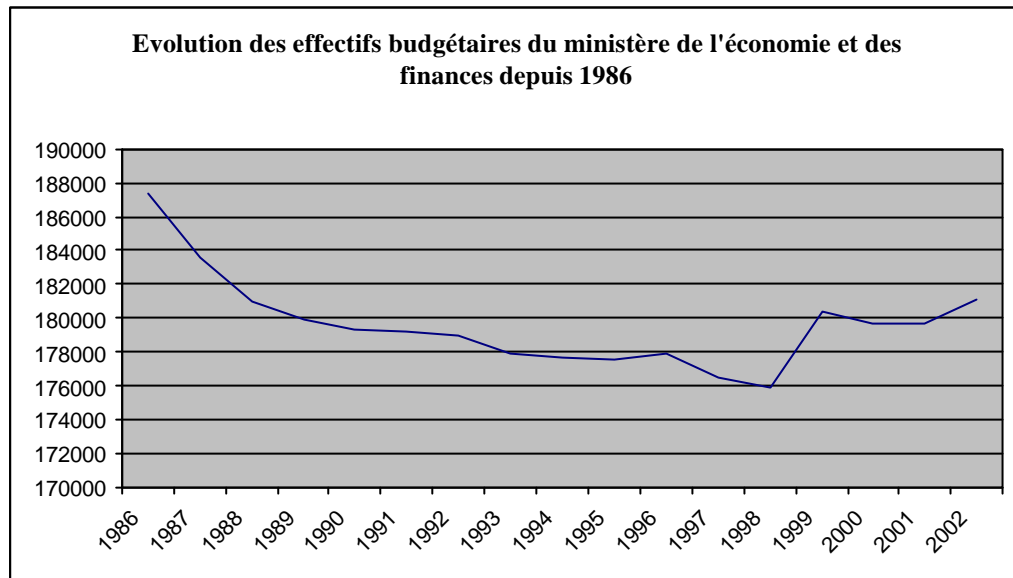
1. Une revalorisation des rémunérations

La nette augmentation des crédits pour 2002 tient pour beaucoup à l'extension en année pleine des revalorisations du point fonction publique intervenues en 2000 et 2001 (+ 110 millions d'euros) et aux mesures de revalorisation prévues pour 2002 (+ 28 millions d'euros). Ces revalorisations expliquent la quasi-totalité de la hausse des rémunérations d'activité des titulaires et non titulaires (+ 150 millions d'euros).

Les rémunérations croissent néanmoins moins rapidement que les indemnités puisque les crédits prévus au titre de celles-ci devraient encore croître en 2002 de 5 %, après une hausse de 11 % en 2001.

2. Une légère augmentation des effectifs

Après une tendance à la diminution enregistrée entre 1996 et 2000, une stagnation en 2001, les effectifs budgétaires du ministère de l'économie et des finances repartent à la hausse en 2002, avec un taux d'augmentation prévu de 0,9 %.



a) Une résorption de l'emploi précaire

Cette augmentation des effectifs budgétaires résulte de la résorption de l'emploi précaire mise en œuvre au travers de la loi du 3 janvier 2000 qui se traduit par la création de 1.452 emplois de « régularisation », correspondant à autant de contractuels employés auparavant et titularisés dans leur poste. Ces emplois se répartissent de la façon suivante : direction générale des impôts : 790, direction générale de la comptabilité publique : 463, direction générale des douanes : 140, INSEE : 11, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes : 7, juridictions financières : 1, autres : 40.

Ces créations se font à coût nul, les crédits de fonctionnement qui assuraient jusque-là le financement de ces dépenses étant redéployés vers les chapitres de rémunération des personnels.

b) Peu de créations nettes

62 créations nettes d'emploi interviennent de plus au profit de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (27 emplois) et des directions régionales de l'industrie (25 emplois), du Conseil de la concurrence (7 emplois), des juridictions

financières (2 emplois). Un emploi est par ailleurs créé pour asseoir la nouvelle fonction de Médiateur du service postal universel.

Ces créations sont strictement équilibrées par des suppressions touchant l'administration générale (43 emplois), la DGCP (12 emplois), l'INSEE (4 emplois) et les écoles des mines (3 emplois).

Le projet de loi de finances pour 2002 comprend également des transferts d'emplois internes au ministère dont le solde est, par définition, nul. Ces transferts concernent le Conseil de la concurrence et la Cour des comptes.

Des transferts à partir du budget ou vers le budget du ministère interviennent par ailleurs, consolidant des mises à disposition structurelles ou accompagnant des transferts de charge : leur solde est de - 36. 33 transferts sont opérés vers les services généraux du Premier ministre, 3 vers la Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie (MILDT), 1 vers la Délégation interministérielle à la Ville (DIV). 15 transferts interviennent au profit du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. En sens inverse, 15 emplois sont transférés du ministère de la défense vers la DGCP et 1 du Ministère de la culture vers la Cour des comptes.

Evolution globale des emplois 2001/2002

Directions	Effectif budgétaire 2001	Suppressions/ Créations	Transferts externes ministère	Transferts internes ministère	Solde	Résorption emplois précaires	Effectif Budgétaire 2002
Administration générale	9 504	-42	-44	-49	135		9 369
DRIRE	2 253	25		-27	-2	40	2 291
Ecoles des mines	948	-3		-6	-9		939
DGI	77 978	0	-2	0	-2	790	78 766
DGCP	55 508	-12	14	0	2	463	55 973
Douane	19 969	0	-3	0	-3	140	20 106
INSEE	6 653	-4	-2	0	-6	11	6 658
DGCCRF	3 703	27		- 2	25	7	3 735
Juridictions financières	1 793	2	1	+ 12	15	1	1 809
DREE	1 125	0		0	0		1 125
Conseil de la Concurrence	42	7		+72	79		121
ART	149	0		0	0		149
Divers	80	0		0	0		80
TOTAL	179 705	0	-36	0	-36	1 452	181 121

Chapitre budgétaire	Effectifs budgétaires						Effectifs réels en agent (1)						Effectifs réels payés en E.A.T.P. (2)					
	Personnel titulaire				Autre personnel (3)	Total	Personnel titulaire				Autre personnel (3)	Total	Personnel titulaire				Autre personnel (3)	Total
	A	B	C	D			A	B	C	D			A	B	C	D		
Administration générale	4 032	3 084	5 254	0	622	12 992	3 599	2 672	5 920	0	831	13 022	3 538,7	2 546,5	5 603,0	0,0	815,9	12 504,1
Contrôles économiques et financiers	205					205	183					183	182,8					182,8
Inspection générale des finances	108					108	84					84	84,0					84,0
Cour des comptes	392	65	155	0		612	321	36	131	0	8	496	320,1	35,2	125,1	0,0	8,0	488,4
Chambres régionales des comptes	552	256	365	0		1 173	399	68	221	0		688	397,0	66,2	210,7	0,0		673,9
Institut national de la statistique et des études économiques	1 434	1 930	3 031	0	271	6 666	1 421	1 972	3 111	0	267	6 771	1 384,7	1 878,5	2 867,3	0,0	260,0	6 390,5
Service de l'expansion économique à l'Etranger et directions régionales du commerce extérieur	346		44	0	735	1 125	253		39	0	765	1 057	252,0		38,4	0,0	762,0	1 052,4
Services financiers à l'Etranger	38				72	110	28				63	91	28,0				63,0	91,0
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	1 525	1 426	710		45	3 706	1 512	1 446	800	0	46	3 804	1 458,6	1 380,7	734,0	0,0	42,1	3 615,4
Trésor public	10 029	17 895	27 540		120	55 584	9 889	19 456	29 877	0	98	59 320	9 731,9	18 090,0	27 337,4	0,0	97,0	55 256,3
Direction générale des impôts et cadastre	19 108	23 430	35 277	0	276	78 091	19 718	24 562	38 382	47	312	83 021	19 065,4	23 093,7	34 748,6	47,0	301,6	77 256,3
Direction générale des douanes et droits indirects	3 327	7 047	9 589	0	44	20 007	3 452	7 142	9 387	14	86	20 081	3 389,2	6 973,3	9 111,7	13,6	85,8	19 573,6
Sous-total services financiers	41 096	55 133	81 965	0	2 185	180 379	40 859	57 354	87 868	61	2 476	188 618	39 832,4	54 064,1	80 776,2	60,6	2 435,4	177 168,7
Monnaies et Médailles	11	135			712	858	10	129			668	807	10,0	127,9			651,6	789,5
Sous-total budget annexe	11	135	0	0	712	858	10	129	0	0	668	807	10,0	127,9	0,0	0,0	651,6	789,5
TOTAL GENERAL MINEFI	41 107	55 268	81 965	0	2 897	181 237	40 869	57 483	87 868	61	3 144	189 425	39 842,4	54 192,0	80 776,2	60,6	3 087,0	177 958,2

(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

Le récapitulatif ci-dessus montre l'écart important qui existe entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels payés en équivalent temps plein. Cet écart touche toutes les directions du ministère. Il se justifie par la proportion d'agents à temps partiel et par le délai entre la création budgétaire d'un poste et le recrutement effectif d'un agent.

Certains écarts néanmoins apparaissent particulièrement préoccupants. Il en est ainsi notamment des chambres régionales des comptes qui bénéficient en termes d'effectifs budgétaires de 1.173 postes mais ne disposent que de 674 postes en équivalent temps plein. Cet écart s'explique par le nombre de mises à disposition provenant d'autres directions, que les chambres remboursent sur ces effectifs budgétaires.

B. LES AUTRES CHARGES DE PERSONNEL

- Les charges de pension augmenteraient fortement en 2002, de 4,9 %. Cette augmentation laisse présager de fortes tensions sur ce poste de dépenses en raison de l'accélération des départs à la retraite des agents du ministère de l'économie et des finances.

Si les cessations définitives d'activité resteront en-dessous de 2.000 par an en 2002, 2003 et 2004, celles-ci vont croître et dépasser les 3.000 départs annuels à partir de 2007.

Prévision des cessations définitives d'activité 2002 à 2010

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	TOTAL
2002	424	687	882	1993
2003	379	459	663	1501
2004	433	533	714	1680
2005	512	664	849	2025
2006	673	928	1094	2695
2007	828	1077	1255	3160
2008	924	1112	1362	3398
2009	955	1109	1419	3483
2010	947	1132	1464	3543

- Les charges sociales connaissent une évolution plus maîtrisée avec une croissance de 3.3 %.

III. LES AUTRES DÉPENSES

- Les dépenses d'intervention, en hausse, s'élèveraient à 55 millions d'euros, soit une croissance de 13 %. Sans l'inscription de la nouvelle agence française pour les investissements internationaux (4,6 millions d'euros au chapitre 44-84), l'augmentation des crédits d'intervention, à structure constante, ne serait plus que de 3,7 %.

-Les crédits d'investissement poursuivraient leur baisse en 2002 avec des autorisations de programme en diminution de 3,8 % et des crédits de paiement qui, avec 91,1 millions d'euros inscrits connaîtraient une diminution de 12,4 %.

Ces crédits ne seraient toutefois pas en baisse si les crédits d'informatique correspondant à des immobilisations (nouveau système d'information des administrations fiscales, 51 millions d'euros, et projet de modernisation du système d'information budgétaire et comptable, 20,5 millions d'euros) étaient imputées non en fonctionnement, mais en investissement.

CHAPITRE II :

UN EFFORT DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE À METTRE EN PERSPECTIVE AVEC L'OBJECTIF D'UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

I. UN EFFORT DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE

Votre rapporteur spécial se félicite qu'au terme de plusieurs années d'efforts le ministère de l'économie et des finances ait procédé aux ajustements nécessaires à la présentation d'un budget plus sincère.

Votre rapporteur spécial constate que le rattachement des fonds de concours et la réintégration des crédits « hors budget » touche presque à sa fin et souligne que les remarques qu'il a émises régulièrement pour inciter le ministère à davantage d'orthodoxie budgétaire ont été entendues.

A. LES RÉGULARISATIONS BUDGÉTAIRES

Les régularisations se sont étalées sur plusieurs années, depuis 1999 :

Les régularisations intervenues en 1999

La régularisation entreprise dans le budget pour 1999 a 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 1.019 millions d'euros ;

- le compte de *rémunérations accessoires du cadastre* a été inscrit à la ligne 328 pour 9 millions d'euros ;

- le compte de *rémunérations accessoires des hypothèques* a été inscrit à la ligne 505 pour 12 millions d'euros.

En dépenses, les « budgétisations » se sont élevées à 1,7 milliards d'euros et ont principalement porté sur les « *crédits de l'article 6* » et les « *crédits de l'article 5* ».

Les régularisations intervenues dans la loi de finances pour 2000

L'essentiel des régularisations entreprises a concerné les moyens de l'industrie.

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 46 millions d'euros. 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.

Les régularisations intervenues dans la loi de finances pour 2001

Le montant des régularisations budgétaires en 2001 s'élevait à 270,6 millions de francs. Il s'est réparti comme suit :

- 237,0 millions d'euros de crédits pour la DGCP dont 73,5 millions d'euros au titre du service de la redevance audiovisuelle ;

- 34 millions d'euros pour la DGDDI.

La réduction du montant global des fonds de concours depuis 1996 constatée par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000 est ainsi en grande partie imputable au ministère de l'économie et des finances. Les fonds de concours alimentant des chapitres de rémunérations du ministère ont aujourd'hui quasiment disparu.

Pour 2002, le montant des budgétisations s'avèrera beaucoup plus limité et concerne, pour 4,3 millions d'euros, les frais de fonctionnement de la direction générale des impôts précédemment supportés par les conservateurs des hypothèques.

B. LA RÉDUCTION CORRESPONDANTE DES FONDS DE CONCOURS

Le fascicule jaune « état récapitulatif des crédits de fonds de concours (2000/2001/2002) illustre les efforts de réduction des fonds de concours rattachés au ministère de l'économie et des finances sans qu'il soit possible de distinguer ceux plus spécialement rattachés aux services financiers. Le montant des fonds de concours est passé de 221 millions d'euros en 2000 à 135 en 2001. Les prévisions pour 2002 s'établissent à 120 millions d'euros. **Le montant des fonds de concours destinés aux moyens de fonctionnement a été divisé par quatre, passant de 192 millions d'euros en 2000 à 54 millions en prévision pour 2002.**

Cette diminution des fonds de concours est en majeure partie imputable aux services financiers.

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

(montant en crédits de paiement, en euros)

	2000	2001
Dépenses ordinaires		
Titre III - Moyens des services	Prévisions	Prévisions
Personnel		
31-94	3.325.371	-
31-97	331.729	327.613
33-90	111.318	110.024
Sous-total personnel	3.768.418	437.637
Fonctionnement		
34-97	1.300.000	2.300.000
34-98	42.127.401	38.547.524
36-10	2.291.378	2.342.214
37-06	52.651	15.245
37-07	-	-
37-50	1.524.490	1.524.490
37-53	-	15.245
37-61	-	-
37-75	7.747.459	7.500.492
37-90	1.646.449	1.646.449
37-98	-	-
Sous-total fonctionnement	56.689.828	53.891.659
Sous-total Titre III	60.458.246	54.329.296
Titre IV - Interventions		
44-03	-	-
44-95	7.886.188	-
44-97	1.500.000	1.500.000
Sous-Total Titre IV	9.386.188	1.500.000
Total Dépenses ordi naires	69.844.434	55.829.296
Dépenses en capital		
Titre V - Investissements		
52-61	46.496.950	46.878.073
54-93	-	-
57-90	14.704.453	14.766.957
57-91	267.853	-
Sous-total Titre V	61.469.256	61.645.030
Titre VI - Subventions d'investissement		
64-92	4.573.471	3.048.980
Total Dépenses en capital	66.042.727	64.694.010
Total budget	135.887.161	120.523.306

C. LES EFFORTS ENCORE À ACCOMPLIR

L'exercice de sincérité budgétaire paraît presque achevé. Votre rapporteur spécial souhaite cependant formuler un certain nombre de remarques.

1. La ligne souple

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

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

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

L'on ne peut 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 ».

Agrégat DGI

Le montant de la ligne souple inscrite au budget de la DGI s'élève à 102 millions d'euros en 2000 et 118 millions d'euros pour 2001. Les composantes de la ligne souple sont détaillées dans le tableau ci-après :

ANNEES	2000	2001
	M Euros	M Euros
Mesures ministérielles antérieures de création de 300 surnombres	5,69	5,69
Ecart entre indice moyen et indice réel	78,90	94,54
Surcoût du temps partiel	18,16	18,16
Ligne souple inscrite au vert budgétaire	102,75	118,39

Agrégat DGCP

Le montant de la ligne souple inscrite au budget de la DGCP s'élève à 67 millions d'euros en 2000 et 59 millions d'euros pour 2001.

ANNEES	2000	2001
	M Euros	M Euros
Mesures ministérielles antérieures de création de 100 surnombres	1,48	1,48
Ecart entre indice moyen et indice réel	54,94	45,90
Surcoût du temps partiel	11,44	11,84
Ligne souple inscrite au vert budgétaire	67,86	59,22

Agrégat DGDDI

Le montant de la ligne souple inscrite au budget de la direction générale des douanes et des droits indirects s'élève à 29 millions d'euros en 2000 et 27 millions d'euros pour 2001.

ANNEES	2000 M Euros	2001 M Euros
Ecart entre indice moyen et indice réel	27,87	26,02
Surcoût du temps partiel	1,45	1,46
Ligne souple inscrite au vert budgétaire	29,32	27,48

Agrégat INSEE

Le montant de la ligne souple inscrite au budget de l'INSEE s'élève à 11,26 millions d'euros en 2000 et à 10,05 millions d'euros en 2001.

Agrégat DGCCRF

La ligne souple de la DGCCRF était de 8,32 millions d'euros en 2000 et de 7,29 millions d'euros en 2001. La part correspondant au surcoût du temps partiel peut être estimée à environ 9 % du total.

Agrégat Juridictions financières

La ligne souple inscrite sur le budget des juridictions financières s'élève à 4,22 millions d'euros en 2000 et à 4,21 millions d'euros en 2001.

Le montant de cette ligne correspond au besoin de financement résultant:

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

-des surnombres de grade des magistrats de chambres régionales des comptes, ceux ci devant être en partie résorbés lors de la mise en œuvre de la réforme statutaire des magistrats des chambres régionales des comptes, en cours d'examen par le Parlement ;

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

Agrégat DREE

Le montant de la ligne souple inscrite au budget de la DREE s'élève à 640.000 euros en 2000 et 330.000 euros en 2001.

Agrégat « Administration générale »

La ligne souple inscrite sur l'agrégat « administration générale » s'élève à 21,12 millions d'euros en 2000 et à 19,14 millions d'euros en 2001 dont 9 % environ au titre du surcoût du temps partiel.

2. Les remarques de la Cour des comptes

Votre rapporteur spécial souhaite souligner les observations faites par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000 qui relève :

- le nombre important de fonds de concours inactifs ou modestes du ministère de l'économie et des finances qui représentent plus de la moitié des fonds qu'il gère,
- la nécessité de budgétiser la totalité des dépenses et des recettes des hypothèques,

Extrait du Rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution des lois de finances

« La réintégration au budget général des dépenses et des recettes extrabudgétaires des hypothèques, réalisée en 1999, apparaît toujours incomplète. En effet, d'une part, les recettes liées aux formalités accomplies et renseignements délivrés en matière de publicité foncière, appelées « salaires bruts », sont perçues par les conservateurs des hypothèques, pour un montant de 2 144 MF (326,85 M€) en 2000, et enregistrées sur le compte 477-21. D'autre part, la part représentative de la rémunération principale des conservateurs, dite « salaires demi nets » est toujours prélevée sur la masse des salaires bruts directement au profit des intéressés, pour un montant de 245 MF (37,35 M€) en 2000. Ces emplois demeurent donc hors loi de finances initiale, sans perspective proche d'intégration au budget général, ce qui ne peut être considéré comme satisfaisant. »

Ce dernier point constitue un des derniers grands chantiers de rebudgétisation pour Bercy.

L'archaïsme du mode de rémunération des conservateurs des hypothèques

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. 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.

Ce mode de rémunération évoque en majeure partie l'ancien régime. Votre rapporteur spécial s'interroge sur la transparence de ces rémunérations et sur leur compatibilité avec le statut général de la fonction publique.

Le ministère de l'économie et de des finances a sans doute perçu le caractère injustifiable du statut des conservateurs des hypothèques puisqu'il vient de le réformer sur deux points :

-Les divers frais de fonctionnement, notamment les dépenses de reliures de documents, dont les conservateurs avaient la charge, seront payés à partir du premier janvier 2002 sur les crédits du ministère pour **compenser la fiscalisation intégrale de leur rémunération.**

-De plus, les conservateurs de hypothèques ne seront autorisés à compter du 1^{er} janvier 2002 à prélever leur rémunération qu'après inscription au fichier immobilier ou renvoi des demandes de renseignements à l'usager, et non plus avant. **Cette mesure qui constitue en fait un dispositif d'incitation et de sanction doit permettre d'améliorer la productivité des services.**

3. Les interrogations de votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial s'interroge :

- sur la **pertinence de l'inscription de dépenses informatiques correspondant à des projets pluriannuels, très lourds financièrement, en fonctionnement plutôt qu'en investissement.** Le plan comptable général considère que ces projets constituent des immobilisations. Ces projets paraissent donc, au sens de la comptabilité publique, pouvoir relever d'un régime d'autorisations de programme et de crédits de paiement.

L'absence d'autorisation de programme conduit en gestion à engager la totalité du marché passé pour mener à bien le projet informatique et à ensuite pratiquer autant de reports que nécessaires. Cette solution est critiquable et votre rapporteur spécial conseille le ministère d'adapter sa présentation comptable aux logiques de gestion des projets informatiques correspondant à des investissements.

- sur la pertinence de l'inscription de frais de poursuites et de contentieux des directions fiscales (155 millions d'euros) sur le budget des charges communes plutôt que sur le budget du ministère. Cette imputation paraît d'autant plus contestable que les frais d'huissiers (86 millions d'euros), qui étaient imputés jusqu'en 2001 sur le même chapitre, ont été transférés dans le projet de loi de finances pour 2002 sur le budget du ministère. S'il s'agit simplement de dégrèvements, d'annulations, de remboursements qui viennent en atténuation de recettes liés au contentieux, l'imputation au budget des charges communes peut se justifier. Si en revanche ces crédits permettraient de mieux prendre en compte le coût du contrôle fiscal, qui pourrait devenir à

terme un programme au sens de la loi organique du 1^{er} août 2001, leur inscription au budget du ministère s'impose.

- sur la **fusion des crédits de fonctionnement d'un certain nombre de directions du ministère** au sein de l'article 12 des chapitres du titre III « administrations centrales », qui ne lui paraît pas aller dans le sens d'une réelle individualisation budgétaire des missions du ministère.

II. VERS UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ?

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pose l'exigence d'une nouvelle gestion publique. Le ministère de l'économie et des finances, en tant que maître d'œuvre de la réforme, se doit d'être exemplaire.

A. LE CALENDRIER ET LES MODALITÉS DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

La loi organique du 1^{er} août 2001 dispose en ses articles 7 et 51 :

Article 7 :

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

Article 51 :

Le « projet annuel de performances de chaque programme » joint au projet de loi de finances de l'année, précise notamment « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ».

Ces articles seront pleinement applicables au plus tard pour le projet de loi de finances 2006. Ils permettront de rendre plus lisible les politiques de l'Etat et de mieux les évaluer. **Ils auront une influence déterminante sur la présentation des documents budgétaires.**

Le découpage du budget en programmes devra faire émerger les finalités des politiques poursuivies. Ces programmes devront également être structurés en fonction des acteurs, afin que ceux-ci soient davantage responsabilisés et qu'ils puissent bénéficier de la fongibilité des crédits associée au nouveau dispositif. Cette structuration par finalités et par acteurs demandera des compromis. En effet, le cas le plus simple se présentera quand un acteur unique recouvrira le champ d'une politique publique. Quand les deux ne coïncideront pas, soit parce que plusieurs acteurs concourent à la même politique, soit parce qu'une structure administrative participe à plusieurs actions, la présentation par programme devra arbitrer entre les deux logiques, acteur ou finalité, à moins qu'elle induise des réformes de structure, ce que votre rapporteur spécial considère comme souhaitable.

S'agissant des objectifs et des indicateurs de performance, trois axes doivent être dégagés :

- l'efficacité socio-économique
- la qualité du service rendu aux usagers
- l'efficacité de la gestion

Votre rapporteur spécial insiste tout particulièrement pour que ces indicateurs soient **lisibles**.

B. UNE PRISE EN COMPTE PARTIELLE DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE DANS LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE POUR 2002

Le fascicule budgétaire pour 2002 s'efforce d'ores et déjà, imparfaitement, mais de manière anticipée, de prendre en compte un certain nombre de dispositions prévues par la loi organique. Cet exercice paraît judicieux, dans son principe, à votre rapporteur spécial.

1. Un manque de réflexion véritable sur les programmes

Le budget du ministère de l'économie et des finances est tout aujourd'hui sauf un budget de missions et de programme. Il reflète un organigramme qui accorde une position privilégiée aux directions traditionnelles et occulte les directions nouvellement créées ou rattachées.

Il ne permet pas, surtout, de discerner ce qui fonde les missions du ministère. La plupart des agrégats sont aujourd'hui créés sur une base organique.

Les intitulés de certains, s'ils paraissent plus fonctionnels, posent également des problèmes de cohérence. Votre rapporteur spécial ne peut distinguer entre « relations économiques extérieures » (agrégat 16) et « action internationale » (agrégat 26), entre « action sur l'environnement et le développement de la compétitivité des entreprises (agrégat 23)» et « action économique » (agrégat 27). Ces agrégats, malgré leurs intitulés, recouvrent non pas un programme mais une direction particulière du ministère.

2. Un travail réel, mais imparfait, sur les objectifs et les indicateurs

Votre rapporteur spécial se félicite de l'effort fourni pour mettre en place à chaque agrégat un certain nombre d'objectifs et d'indicateurs pour les mesurer. **Les résultats sont à nuancer.**

Votre rapporteur spécial a pu constater une grande hétérogénéité dans les objectifs, certains exclusivement quantitatifs (nombre de rapports sur l'accès au marché, agrégat 16), d'autres plus qualitatifs (taux de respect spontané des échéances déclaratives en matière d'impôt sur le revenu, agrégat 13), d'autres inexistantes (agrégat 27). Certains indicateurs s'avèrent peu pertinents (frais de déplacement : coût moyen par agent, agrégat 17). D'autres indicateurs ne font pas figurer les objectifs pour les années à venir, mais mesurent seulement la réalisation des objectifs pour les années passées et n'effectuent aucune prévision (nombre d'article publiés, agrégat 15). Quelques indicateurs affichent des objectifs en baisse pour les années à venir (part des cycles homologués au sein de l'offre globale de formation, agrégat 25).

Enfin, votre rapporteur spécial souligne que les services chargés du recouvrement de l'impôt n'ont pas retenu les mêmes indicateurs de performance. Il considère que la lisibilité des missions du ministère ne pourra être obtenue qu'au prix d'une grande rigueur. Il remarque que la nouvelle gestion budgétaire ne doit pas être une « nouvelle gestion de papier », promue uniquement dans les documents de présentation budgétaire, mais qu'elle doit induire des réformes de structure. Votre rapporteur spécial voit mal comment la création au sein du budget du ministère d'une mission «recouvrement de l'impôt » pourrait s'accommoder de la persistance de deux structure dédiées à cette mission.

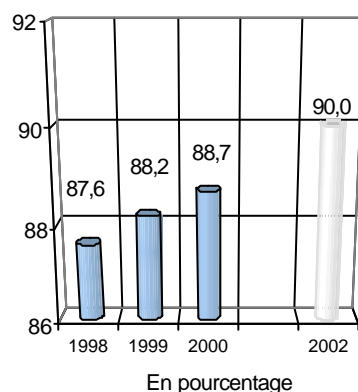
C. PRÉPARER LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE PAR DES CONTRATS-OBJECTIFS MOYENS

Votre rapporteur spécial constate que les directions qui réussissent le mieux l'exercice de présentation de leurs crédits en fonction d'un certain nombre d'indicateurs de performance sont celles qui ont signé des contrats d'objectifs-moyens : direction générale des impôts et direction des relations économiques extérieures.

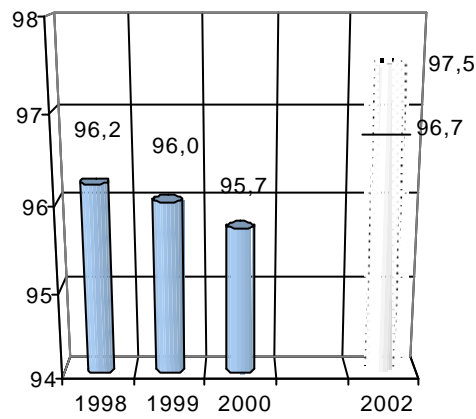
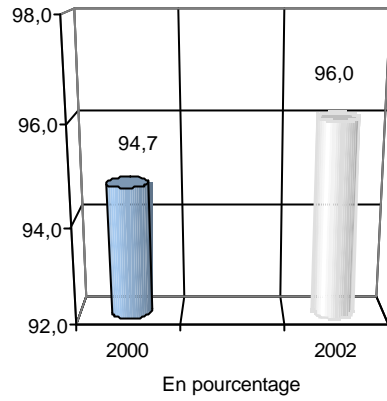
Votre rapporteur spécial insiste particulièrement sur les réalisations de la direction générale des impôts car elle est au cœur du ministère et pourrait, compte tenu de l'avance qu'elle a prise, constituer le pivot de la réforme du service public de l'impôt.

Dans son contrat d'objectifs et de moyens actualisé pour 2001 et 2002, la direction générale des impôts a, en effet, formalisé, en échange d'une souplesse budgétaire accrue, un certain nombre d'objectifs qui paraissent correspondre aux exigences de la loi organique du 1^{er} août 2001. Ce contrat pose comme principe fondamental que la direction générale des impôts promeut le **civisme fiscal, c'est à dire l'accomplissement volontaire de leurs obligations fiscales par les contribuables**. Les indicateurs chiffrés de cette action en faveur du civisme fiscal figurent ci-dessous :

Taux de respect spontané des échéances déclaratives TVA



**Taux de respect des échéances
déclaratives IR**



Sur le contrôle fiscal, la direction générale des impôts a fixé les indicateurs suivants :

<i>Indicateur</i>	Taux de contrôle des dossiers à forts enjeux sur trois ans
1998	Non défini
1999	Non défini
2002	100 %

<i>Indicateur</i>	Taux net de recouvrement DGI en N+2 des droits et pénalités suite à contrôle fiscal
1998	59,5 %
1999	60,5 %
2002	63,5 %

<i>Indicateur</i>	Part des opérations présentant un caractère répressif
1998	Non défini
1999	13,8 %
2002	16 %

Les autres directions chargées du recouvrement de l'impôt, direction générale de la comptabilité publique et direction générale des douanes et des droits indirects ne disposent pas encore d'un contrat objectifs-moyens. Ces directions indiquent y travailler mais le contrat de la direction générale des douanes et des droits indirects ne devrait être opérationnel que pour la période 2003-2005.

Votre rapporteur spécial suggère que, de plus, les trois directions du service public de l'impôt se coordonnent pour choisir, quand cela est possible, des objectifs et indicateurs communs.

CHAPITRE III :

CONDITIONS, ENJEUX ET BILAN DE LA RÉFORME DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

I. UN RÉFORMISME REVENDIQUÉ, UNE RÉFORME QUI PEINE À TROUVER SON CHEMIN

Le ministère de l'économie et des finances affiche depuis plusieurs années une volonté de réforme. 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.

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* » et du ministre chargé de les mettre en œuvre.

Les efforts de réforme du ministère n'ont pas été abandonnés pour autant. **92,5 millions d'euros seront engagés en 2002 au titre de la réforme. Le programme de modernisation actuel, s'il diffère des tentatives précédentes par un pragmatisme mesuré, n'affiche pas moins un nombre impressionnant de mesures prises ou à prendre. Si la portée de ces mesures est parfois limitée, votre rapporteur spécial vous rappelle ainsi le changement d'appellation du ministère de l'économie et des finances en MINEFI, si celles-ci concernent davantage des expérimentations que des réalisations, elles n'en constituent pas moins une première avancée.** Cette avancée demande aujourd'hui une ligne directrice claire et la volonté de mener au bout des réformes de structure et une action de réduction des coûts. Elle demande aujourd'hui une ambition qui transcende les cinq orientations présentées par le ministère : simplification, transparence, adaptation et formation aux technologies innovantes, dialogue et expérimentation.

II. LES CONDITIONS DE LA RÉFORME SONT RÉUNIES

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

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

A. MIEUX UTILISER LES LEVIERS DISPONIBLES

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

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

La nomination d'un « Monsieur Réforme », doté de véritables leviers sur les moyens budgétaires et humains, interlocuteur naturel des organisations syndicales, doit désormais permettre une impulsion forte des actions de modernisation.

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

B. CRÉER UN CONTEXTE FAVORABLE

Les 35 heures ont créé au ministère de l'économie et des finances un contexte favorable. Votre rapporteur spécial craint que l'occasion de réforme qui leur était liée n'ait été manquée. Les négociations inévitables liées à l'aménagement et la réduction du temps de travail auraient pu être l'occasion d'une modernisation de la gestion des ressources humaines et permettre, par exemple, de nouvelles amplitudes horaires.

Les expérimentations menées dans 150 sites administratifs ont mené à un accord conclu le 11 juillet 2001 avec FO, la CFTC et la CGC. Cet accord déroge en de nombreux points aux dispositions du décret n° 200-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat qui fixe à 1.600 heures annuelles le temps de travail dans l'administration : « *des repos compensateurs sont attribués à titre individuel par le chef de service en considération de la pénibilité et/ou des contraintes de certains travaux, sans qu'il soit nécessaire de définir une dérogation réglementaire aux 1.600 heures, les services nouveaux en cours d'expérimentation pourront le cas échéant faire l'objet de repos compensateurs...* ».

L'accord ne prévoit pas de créations d'effectifs supplémentaires mais repose sur des redéploiements entre services.

Votre rapporteur spécial considère que cet accord pour positif qu'il soit devra être complété pour améliorer le service et l'accueil rendu aux usagers.

III. LES ENJEUX DE LA RÉFORME

Votre rapporteur spécial est très attaché à la qualité du service rendu par le ministère. Cette exigence de qualité est prise en compte aujourd'hui par certains services du ministère. Certaines directions ont ainsi aujourd'hui clairement opté pour une labellisation de leurs engagements pris en matière de qualité de service. Comme une entreprise privée, les missions d'expertise économique et financière à la direction générale de la comptabilité publique sont certifiées ISO 9000. Les postes d'expansion économique et les direction régionales du commerce extérieur sont en cours de certification comme la direction du personnel, de l'administration et de la modernisation qui vise pour ses quatre activités essentielles (conduite d'opérations immobilières, exploitation-maintenance, coordination d'opérations de transfert, expertise et conseil) l'obtention de la norme ISO 9001.

Il note que les efforts sont encore inégalement répartis. Sans contester les avancées que connaissent au sein du ministère la gestion des ressources humaines, la connaissance et l'évaluation des coûts, les nouvelles technologies, et même les réformes de structures, il regrette que les initiatives soient encore trop éparses et manquent pour certaines d'ampleur.

A. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES RÉNOVÉE

1. Les primes

La refondation du régime indemnitaire du ministère de l'économie et des finances doit constituer une priorité. Elle a déjà pris beaucoup de retard. Le régime des primes du ministère, alors que celles-ci représentent une part importante de leurs rémunérations, n'a pas de base juridique satisfaisante. Il témoigne d'une complexité et d'une opacité rares.

Le Cour des Comptes formule ces mêmes observations chaque année, quelque soit la direction du ministère évoquée. Ainsi, en 2001, pour la direction générale des douanes et des droits indirects :

Rapport particulier de la Cour des Comptes sur la fonction publique de l'Etat avril 2001

« Les agents de la direction générale des douanes et des droits indirects bénéficient de régimes particulièrement avantageux. Les « plans ministériels » leur procurent des progressions de carrière que ne peuvent connaître les agents d'autres administrations.

La sédimentation des décisions ministérielles concernant les rémunérations accessoires a sensiblement amélioré leur situation indemnitaire, même si elle l'a aussi fragilisée du fait de l'absence, le plus souvent, de base légale ou réglementaire.

Les agents comptables bénéficient d'avantages notables ou particulièrement dérogatoires. Certains de ces avantages, en effet, n'ont jamais eu ou n'ont plus de fondement légal ou réglementaire. C'est le cas de la surindication ou de l'exonération fiscale, choquante de la part d'une administration fiscale dont l'une des missions est de recouvrer des contributions indirectes.

L'efficacité de cette gestion « hors normes » est problématique. En effet, les plans ministériels conduisent à une raréfaction des agents dans les premiers grades, lesquels sont chargés, entre autres, de tâches d'exécution qui demeurent nécessaires. Même si un grand nombre de départs en retraite permet d'envisager, à terme, une certaine résorption, la concentration des agents dans les grades les plus élevés engendrera des tensions qui ne pourront pas être réduites par les promotions dans le cadre normal des vacances.

Le système indemnitaire manque de lisibilité, ne correspond plus à une réalité fonctionnelle et ne permet pas de tenir suffisamment compte de l'intérêt du service et de la manière de servir. Il induit de nombreuses contraintes de gestion et sa complexité rend difficile tout contrôle.

Le système des remises, dont on maintient un calcul complexe pour établir une relation en fait fictive avec les charges de travail, est si attrayant financièrement qu'il attire dans les fonctions comptables les meilleurs agents alors que ceux-ci seraient plus utiles dans d'autres fonctions.

Après les rebudgétisations opérées, s'agissant spécifiquement de la Douane, dans la loi de finances pour 2000 et prévues dans celle pour 2001, une « refondation » juridique et une remise en ordre des rémunérations accessoires s'imposent. La Cour a pris note des engagements pris à cet égard. Elle en suivra attentivement la mise en œuvre. »

Le 7 décembre 1999, à l'occasion de l'examen de son budget en séance publique, le ministre de l'économie et des finances déclarait :

« 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.

La refondation du système indemnitaire paraît néanmoins mal engagée. Lors du comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 15 novembre 2001, aucune décision n'a été prise. Un groupe de travail interministériel a été chargé d'étudier les modalités d'un nouveau système indemnitaire, d'en évaluer le coût et de proposer un calendrier de mise en oeuvre progressive. Le groupe de travail rendrait un rapport pour le 30 juin 2002.

Le nouveau délai imposé par la création de ce groupe de travail constitue un contretemps fâcheux qui incite à s'interroger sur la volonté réelle du ministre de la fonction publique de s'engager dans la modernisation des modes de rémunération des agents de l'Etat. Le groupe de travail apparaît d'autant plus comme un contretemps que le ministre de l'économie et des finances avait formulé des propositions précises concernant son ministère.

La régularisation des régimes indemnitaires s'articulerait autour de :

Deux principes de garantie constitués par :

-le maintien du niveau actuel moyen, par corps et par grade, des rémunérations des personnels,

-la mise en place de dispositifs transitoires de garantie individuelle, chaque fois que nécessaire au profit des agents susceptibles de subir une perte de revenus.

Le montant initial de cette garantie serait déterminé par comparaison entre la rémunération antérieure à la réforme et la rémunération telle qu'elle résulterait des nouvelles dispositions applicables. Il serait révisé en tenant compte des promotions et des revalorisations indemnitaires.

Une application stricte du droit commun de la fiscalité :

Les primes défiscalisées à l'heure actuelle ont pour l'essentiel un caractère interministériel. Il s'agit d'indemnités remboursant des dépenses supportées par les agents. C'est le cas des frais de déplacements. Certaines primes sont par ailleurs partiellement défiscalisées sur la base de l'article 81-1

du code général des impôts afin de compenser les charges supportées par certaines catégories de personnels : il s'agit des primes versées aux trésoriers-payeurs généraux ainsi que de l'abattement de 20% dont bénéficient les receveurs des impôts de la DGI sur leur complément indemnitaire. Enfin les conservateurs des hypothèques sont autorisés à déduire 25% des salaires acquis, à titre de frais.

Différentes étapes de l'exercice de régularisation indemnitaire ont déjà été menées :

En application des dispositions de l'article 110 de la loi de finances pour 1996, le processus de budgétisation des ressources extra-budgétaires et de certaines recettes de fonds de concours engagé en 1997 est achevé : les ressources liées à la collecte de l'épargne assurée par le Trésor public, qu'elles aient financé des dépenses indemnitaires ou de fonctionnement, ont été intégralement réintégrées dans la loi de finances 2001. Il en a été de même s'agissant des ressources extra-budgétaires du compte de tiers n°466-12 « Recouvrement pour le compte de tiers encaissé par les receveurs des administrations financières » ainsi que de sept fonds de concours qui finançaient notamment des dépenses indemnitaires, ces deux types de ressources bénéficiant à la Douane.

Au total, l'ensemble des ressources rebudgétisées (indemnitaires et autres) s'est élevée à 2,39 milliards d'euros. La budgétisation des ressources d'activité d'épargne de la DGCP a représenté 161,9 millions d'euros.

Un recensement de l'existant a été effectué.

Les régimes indemnitaires du ministère de l'économie et des finances tels qu'ils existent actuellement sont souvent anciens. **393 types de primes différentes ont été identifiés dont la plupart résultaient de décisions ministérielles**, et ne satisfont donc pas aux règles rappelées dans la circulaire du 1er octobre 1999.

Reste à en venir à la rédaction des textes et à la concertation avec les représentants du personnel qui est en cours.

Sur les années 2000 et 2001, une première série de textes a été publiée au journal officiel notamment de régulariser la situation indemnitaire des personnels enseignants titulaires des écoles des mines et d'asseoir réglementairement le versement de différentes indemnités.

Pour le reste, votre rapporteur spécial ne peut que rappeler l'architecture du schéma de régularisation indemnitaire d'ensemble :

-Un socle interministériel, commun à l'ensemble des directions et bénéficiant à tous les agents, comprendrait les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) pour les agents des catégories A, et B à partir

du 8ème échelon, ou, pour les autres agents, l'indemnité d'administration et de technicité générale, en cours de création au niveau interministériel en substitution des IHTS forfaitisées.

-Un 2ème niveau indemnitaire, constitué de la prime de rendement dont bénéficient les agents du ministère en application du décret du 6 août 1945 et prenant en considération **la manière de servir**.

-Le cas échéant, un complément indemnitaire de 3ème niveau, attaché aux fonctions exercées. Environ 10% de la population du ministère serait concerné par ce niveau. **Les critères fonctionnels envisagés correspondent aux responsabilités assurées, à la technicité détenue ou l'expertise exercée, aux sujétions ou risques attachés à la fonction, aux spécificités des missions de contrôle.**

Votre rapporteur spécial constate que cette réforme indemnitaire devrait avoir un impact budgétaire non négligeable en raison des dispositifs de garanties individuelles mis en place.

2. La formation

Le ministère de l'économie et des finances a pris conscience de la nécessité de moderniser sa politique de formation continue. L'Institut de la Gestion Publique et de Développement Économique (IGPDE) a pris le relais depuis juillet 2001 du CFPP (Centre de Formation Professionnelle et de Perfectionnement) au sein du ministère de l'économie et des finances. Doté de 12,2 millions d'euros pour 2002, comptant près de 200 agents, il est rattaché à la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration.

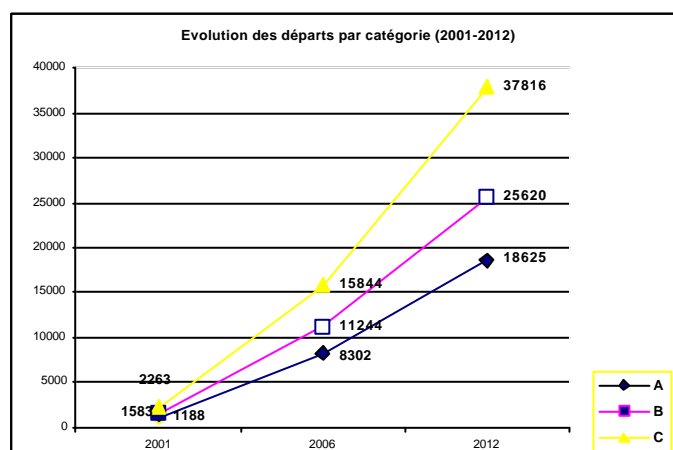
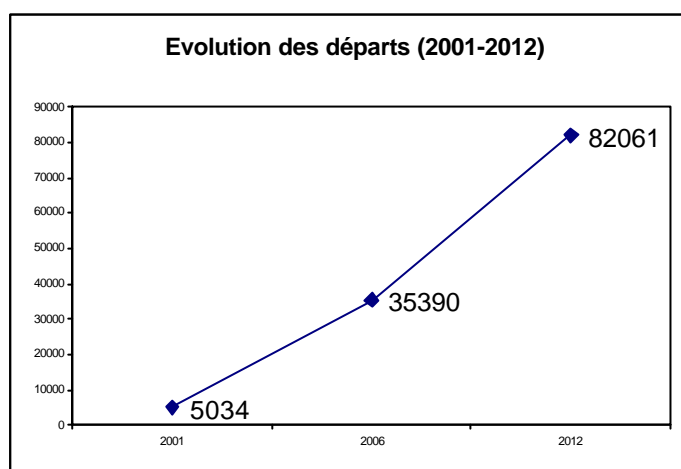
L'IGPDE recevra 50.000 stagiaires chaque année et assurera 110.000 journées de formation par an. **Il devrait ouvrir son offre de formation et son public par rapport à l'ancien CFPP.**

L'IGPDE constitue un des principaux centres de formation du ministère à côté des écoles (des impôts, du Trésor, des Douanes, des Mines, Sup télécom) et surtout, est le **seul centre de formation « multidirections »**. **Il paraît ainsi devoir prendre de l'importance pour que les fonctionnaires de différents services des impôts puissent acquérir des méthodes de travail et une culture commune.**

3. Les effectifs

L'évolution démographique du ministère doit dans un très proche avenir susciter une réflexion sur les besoins en effectifs et sur le « calibrage » d'un ministère alliant productivité et service public.

Le nombre de départs à la retraite des agents du ministère de l'économie et des finances devrait passer ainsi de 5.034 en 2001 à 35.390 en 2006 puis à 82.061 en 2012, les agents de catégorie B et C étant davantage concernés que ceux de catégorie A.



Ces évolutions démographiques doivent permettre une redéfinition des effectifs du ministère plus conforme à ses missions : réduction des effectifs dans certaines directions s'il y a lieu, redéploiement d'emplois de catégorie B ou C vers des emplois plus qualifiés A ou A+, mise à plat des organigrammes et des organisations...

B. UN CONTRÔLE DES COÛTS ET UNE ÉVALUATION DE LA GESTION

1. 2 exemples de connaissance des coûts

Le ministère de l'économie et des finances est un des seuls ministères à avoir une connaissance assez précise du coût de certaines de ces missions. La recherche d'une présentation en coûts complets du ministère progresse nettement.

Cette connaissance des coûts varie grandement selon les directions. Elle est plus importante dans les directions qui constituent le cœur de métier du ministère, direction générale des impôts et Trésor public, qui commencent à avoir une idée précise des différents coûts liés à chaque impôt. Les réflexions sur les coûts sont également présentes dans les directions ayant des préoccupations commerciales, ou simplement en contact avec le public.

Votre rapporteur spécial souhaite mettre en avant deux exemples représentatifs de ce que pourrait donner une gestion en coûts complets. Il remarque que cette gestion rejoint une demande citoyenne qui souhaite mieux savoir combien représentent les différentes missions de l'Etat.

a) Les administrations fiscales : DGCP et DGI

La DGCP dispose d'une méthodologie lui permettant de procéder annuellement à une ventilation analytique des coûts du Trésor public entre ses différentes missions. Elle a dès lors accès à :

-une ventilation fonctionnelle des coûts identifiant d'une part les coûts des différentes missions en s'appuyant sur les effectifs réellement affectés à chacune de ces missions et d'autre part les coûts « support ».

-une ventilation analytique des coûts complets dont les caractéristiques consistent à ajouter aux coûts directement affectés à chaque mission la part des fonctions «support» qui lui revient et à introduire des charges horizontales non identifiées dans le strict périmètre budgétaire du Trésor public.

Ventilation analytique des coûts complets du Trésor public en 2000

En millions d'euros	Coût direct des missions	Ventilation des coûts support	Autres éléments de coûts complets	Total des coûts complets	Structure des coûts
Recouvrement recettes publiques	752,72	416,64	318,12	1487,48	50,6%
Etat	511,53	292,46	231,25	1035,23	35,2%
Secteur public local	241,19	124,19	86,87	452,25	15,4%
Contrôle et exécution des dépenses	421,67	146,53	136,22	704,42	23,9%
Etat	133,67	59,69	45,51	238,88	8,1%
Secteur public local	288,00	86,83	90,71	465,54	15,8%
Information budgétaire et comptable	188,90	64,14	66,49	319,53	10,9%
Etat	50,15	19,37	21,43	90,96	3,1%
Secteur public local	138,74	44,76	45,06	228,57	7,8%
Prestations d'expertise et de conseil	105,56	24,78	31,29	161,62	5,5%
Etat	14,22	3,08	3,77	21,07	0,7%
Secteur public local	84,03	19,79	25,24	129,06	4,4%
Entreprises	7,32	1,90	2,27	11,49	0,4%
Gestion épargne et fonds déposés	164,00	53,61	49,16	266,77	9,1%
Etat (CDC-DFT-CNP-FP)	146,25	47,20	43,52	236,97	8,1%
S.P.L. (dépôts des hébergés)	17,75	6,41	5,65	29,80	1,0%
TOTAL GENERAL	1.632,84	705,70	601,28	2.939,82	100,0%
dont gestion du secteur public local	769,70	281,99	253,53	1.305,22	44,4%
dont secteurs Etat et entreprises	863,14	423,71	347,76	1.634,60	55,6%

La DGI semble aller moins loin dans son exercice de comptabilité analytique puisqu'elle ne ventile pas les coûts « support » entre les différentes missions.

Coûts complets de la DGI par mission en 2000

Missions	Montant (en M€)
Assiette	1.202
Contrôle	674
Recouvrement	355
Activités foncières et domaniales	375
Soutien (dont services centraux non dédiés)	681
Total	3.287

Néanmoins, ces deux directions, mis à part quelques divergences minimales concernant le taux d'intervention de la taxe sur les salaires, sont en mesure de présenter le taux d'intervention pour chaque impôt.

Taux d'intervention des impôts gérés par la DGI et la DGCP en 1999

	Rendements 1999 (en millions d'euros)	Taux d'intervention DGI (assiette et contrôle)	Taux d'intervention DGCP (recouvrement)	Taux d'intervention mesuré globalement pour 1999 (arrondi)
Impôt sur le revenu	49 943	2,02	0,38	2,40
Taxe d'habitation	11 096	2,18	1,86	4,04
Taxe foncière	17 499	1,17	0,86	2,03
Taxe professionnelle	26 827	0,73	0,18	0,91
Impôt sur les sociétés	34 522	0,92	0,08	1,00
Taxe sur les salaires (*)	7 277	0,44	0,04	0,48

(*) En 1999, pour cet impôt, les taux d'intervention DGI et DGCP ont été calculés différemment (rendements bruts pour la DGCP ; rendements nets pour la DGI).

Les deux directions ont été aidées dans leurs travaux de comptabilité analytique par l'inspection générale des finances.

b) Les efforts de la Cour des comptes

La Cour des Comptes a de son côté engagé des travaux sur les coûts affectés à certaines de ses missions. Si elle est au début de l'exercice, les premiers résultats n'en sont pas moins prometteurs s'agissant d'une juridiction dont les missions sont amenées à s'accroître en raison notamment de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

La Cour des Comptes a commencé par chiffrer le coût de son rapport annuel sur les lois de finances. Une méthode de calcul a été mise au point à partir du temps passé par les personnels de contrôle et d'une quote-part des frais généraux, comprenant le soutien des services généraux de la Cour (bibliothèque, informatique, services administratifs et financiers), mais aussi les dépenses liées à la Première présidence, au Parquet et au secrétariat général.

Un premier exercice a été réalisé en 2001. Il fait apparaître une relative stabilité dans les effectifs consacrés à la rédaction du rapport sur l'exécution des lois de finances : l'équivalent de 10 magistrats ou personnels de contrôle, de deux assistants, de 2,5 conseillers-maîtres pour participer aux différents délibérés, est mobilisé pour le rapport. **Celui-ci représenterait un coût de 1,94 millions d'euros.**

Un bilan de l'utilisation de cette méthode de calcul sera réalisé à la fin de l'année. La Cour des comptes sera alors sans doute en mesure de calculer de manière plus précise :

-le coût du rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale,

-le coût des réponses aux questions des commissions des deux assemblées et des enquêtes menées à leur demande (les informations ne sont pas actuellement disponibles) ;

-le coût de la participation de la Cour aux travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale.

Restera alors à chiffrer les coûts des autres missions de la Cour des Comptes qui représentent la majeure partie de son activité.

2. Un contrôle de gestion encore insuffisant

Le contrôle de gestion du ministère de l'économie et des finances dans son ensemble reste néanmoins insuffisant.

a) Les améliorations à apporter dans les administrations fiscales

La direction général des impôts n'a pas encore à proprement parler de comptabilité analytique complète couvrant l'ensemble de ses activités. Certains outils de gestion permettent de mesurer les coûts de certaines prestations externes et internes, qu'il s'agisse du service de la documentation du cadastre qui a une activité de production de biens et de services ou des services informatiques qui évaluent le coût des principales applications

informatiques de la DGI. S'agissant de l'impôt, la ventilation de l'ensemble des coûts par mission doit être précisée.

Surtout, il est évidemment primordial que la méthodologie adoptée à la DGI soit commune avec celle de la DGCP. Celle-ci a d'ores et déjà bien avancé dans sa réflexion à tel point qu'elle se heurte désormais à la logique de la nomenclature budgétaire : certains coûts à prendre en considération ne relèvent pas de son agrégat budgétaire, voire même de son fascicule (frais d'huissier sur le budget des charges communes jusqu'en 2001).

Ainsi, la comptabilité analytique devrait provoquer des évolutions dans le périmètre budgétaire de chaque direction.

De son côté, la direction générale des douanes et des droits indirects a produit des travaux depuis 1998. Votre rapporteur spécial n'est pas assuré qu'elle ait adopté la même méthodologie que les autres directions fiscales. La répartition des frais de recouvrement des recettes douanières et fiscales ne semblent pas être effectuée en fonction du destinataire, Etat ou Union Européenne.

b) La nécessaire prise en compte des frais d'administration générale

Les frais d'administration générale, qu'il s'agisse des charges de personnel ou des autres charges de fonctionnement, devront à terme nécessairement être ventilés pour qu'une comptabilité analytique au niveau du ministère ait tout son sens.

Un effort de réflexion doit donc être mené par le secrétariat général du ministère. Il devrait amener à une présentation plus transparente et plus précise des coûts contenus dans l'agrégat.

c) Le retard de la DGCCRF

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes tarde à mettre en place sa comptabilité analytique. Seuls les laboratoires disposent déjà d'une comptabilité analytique. La direction attend le raccordement des services centraux au système interministériel ACCORD.

C. DES RÉFORMES DE STRUCTURE INDISPENSABLES

1. Des avancées ponctuelles...

Le ministère de l'économie et des finances a engagé des réformes de structures, soit en en créant de nouvelles directions, pour répondre à de nouveaux besoins, soit à l'intérieur des directions en restructurant l'organigramme interne. **Les frontières entre directions restent donc à chaque fois inchangées, sauf dans le cas de la fusion des services financiers à l'étranger.**

a) La création de la direction des grandes entreprises au sein de la DGI

La création en janvier 2002 de la direction des grandes entreprises (DGE° se veut la réalisation concrète de l'interlocuteur fiscal unique pour les grandes entreprises. La DGE devrait concerner les entreprises les plus importantes c'est à dire celles qui réalisent plus de 600 millions d'euros de chiffres d'affaires H.T. ou d'actif brut et leurs filiales, soit environ 22.000 entreprises. Un nouveau bâtiment, à Pantin, a été livré et 200 agents recrutés.

La DGE devrait :

-être le lieu unique de déclaration et de paiement pour les principaux impôts

-permettre le paiement de la taxe professionnelle soit en un versement unique, soit établissement par établissement. Les procédures électroniques devraient être développées.

-instruire les remboursements de crédits et les réclamations, accorder les dégrèvements, accorder les sursis de paiement.

Les impôts versé par les 22.000 entreprises relevant de la DGE représentent :

-30,5 milliards d'euros de TVA, soit 25 % du montant total de cet impôt,

-18,3 milliards d'euros d'impôts sur les sociétés, soit plus de 45 % du montant total de cet impôt.

Votre rapporteur spécial estime que cette première réalisation de l'interlocuteur unique est intéressante. Il invite dorénavant le ministère à faire de même pour les petites et moyennes entreprises, ainsi que pour les particuliers.

b) La fusion des services financiers à l'étranger

Seule fusion de services relevant de deux directions différentes, la réforme des réseaux du ministère à l'étranger paraît prometteuse. Les 149 postes d'expansion économique, les 11 agences financières du Trésor et les 7 missions économiques et financières devraient être intégrées dans un réseau unifié. Ce réseau à l'étranger devrait être appelé « missions économiques » et constituerait un service commun de la direction des relations économiques extérieures et du Trésor.

c) La réorganisation de la direction de la communication

La direction de la communication a fait l'objet en juillet 2000 d'un rapport critique de l'inspection générale des finances. Celui-ci a notamment relevé que les actions menées par le direction étaient « *centrées sur des tâches sans valeur ajoutée* » et que « *le pilotage de la fonction de communication était défaillant* ».

La mise au point d'un nouvel organigramme constitue sans aucun doute une tentative de résoudre les difficultés de gestion interne constatées par l'inspection générale des finances.

La nouvelle direction de la communication comprendrait trois-sous directions et un secrétariat général :

-la sous-direction « stratégie de communication-média » aurait notamment la responsabilité des relations du ministère avec les médias. Elle assurerait la mise en œuvre des campagnes d'information engagées sur le plan national ou en concertation avec les instances européennes.

-la sous-direction « supports de communication » serait en charge de l'élaboration des publications à destination des publics ainsi que des relations avec les différentes catégories de publics, les collectivités locales et les organisations socio-professionnelles.

-la sous-direction « réseaux de communication » coordonnerait les actions communes des services déconcentrés du ministère et l'action des centres d'information et de communication en région. Elle participerait à la promotion de l'usage des technologies de l'information et de la communication en vue d'améliorer l'information des publics et de simplifier les relations avec les usagers.

-le secrétariat général assurerait des tâches de gestion des ressources humaines, de contrôle de gestion, de gestion financière et de documentation.

d) La modernisation de la direction du Trésor

Le ministre de l'économie et des finances a annoncé au mois de juillet 2001 la création d'une agence de la dette rattachée directement au directeur du Trésor « France Trésor ». Cette agence travaille à la mise en place rapide d'un portefeuille de swaps de taux. La mission de la nouvelle agence, installée dans des locaux qui ressemblent à une salle de marché, est de réduire autant que possible la charge de la dette négociable.

France Trésor dispose aujourd'hui d'un effectif de 24 personnes et d'un budget de fonctionnement d'un peu plus de 2 millions d'euros. En 2002, les effectifs devraient s'accroître d'une dizaine de personnes et le budget de fonctionnement atteindrait 3 millions d'euros.

2. Sans réforme d'ensemble

Votre rapporteur spécial prend acte de ces réformes ponctuelles et juge qu'elles vont dans le bon sens. Il regrette cependant l'absence de vision d'ensemble des réformes de structure et constate que les deux réformes les plus nécessaires : la réorganisation du pôle PME/PMI du ministère et la création d'un service moderne de l'impôt ne sont pas encore à l'ordre du jour.

S'agissant des directions consacrées aux PME et aux PMI, la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DECAS) et la direction de l'action régionale et des PMI (DARPMI) paraissent depuis leur fusion au sein de Bercy bien marginalisées dans le fonctionnement du ministère.

La véritable direction des petites et moyennes entreprises reste encore la direction du Trésor. Votre rapporteur spécial n'entrevoit pas de réflexion sur la constitution d'un pôle PME de plein exercice au sein du ministère. **L'annonce de la création d'un Conseil du développement économique et de la stratégie industrielle placé auprès des secrétaires d'Etat à l'Industrie et aux PME ne semble pas à la hauteur des enjeux.**

S'agissant des services de l'impôt, votre rapporteur spécial considère que ces analyses et propositions contenues dans son rapport d'information sous-titré « Pour une modernisation du service public de l'impôt », sont plus que jamais pertinentes. Votre rapporteur spécial considère la réforme comme indispensable et invite à la création d'une administration fiscale unique.

Constatant que les missions fiscales de la DGI étaient partagées dans des conditions créant des duplications et des cloisonnements peu propices à davantage d'efficacité et d'efficience et remarquant que, malgré de réels efforts pour améliorer l'animation de son réseau, la DGI, à l'image de nombreuses administrations françaises, peinait à démontrer sa capacité à s'adapter aux légitimes demandes des administrés, il avait formulé un schéma de réforme pour progresser vers une administration fiscale unique.

Il réitère ses propositions qui consisteraient à unifier la DGI et la DGCP en procédant l'intégration dans une même administration des services de la DGI et du Trésor Public pour supprimer les cloisonnements et les superpositions actuelles. Elle engendrerait une unité d'animation et de gestion au niveau national et au niveau local. La dualité des réseaux de recouvrement n'a 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.

Une fusion complète de la DGI et de la DGCP s'impose. Elle doit respecter quelques principes :

L'unification des réseaux et la fluidité qui en résulterait 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 de promouvoir les modalités d'intégration les plus simples.

Dans cette perspective, il faut tenir compte des réalités suivantes :

- les regroupements sur sites qui étaient envisagés par la réforme Sautter 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 éviter...) ;

- pour des avantages mineurs : 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 ; le regroupement sur site ne s'impose pas à l'heure des technologies modernes de communication et peut s'avérer contreproductif en termes d'accessibilité pour les administrés puisqu'il supposera 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.

D. UNE MAÎTRISE DE LA SOUS-TRAITANCE

Le ministère de l'économie et des finances doit mieux maîtriser sa sous-traitance

Votre rapporteur spécial note que la sous-traitance peut apporter des éléments de souplesse à la gestion du ministère pour peu que celle-ci soit maîtrisée. Il craint que cela ne soit toujours le cas en rappelant deux faits récents.

- L'inspection générale des finances dans un rapport sur la fonction de communication du ministère de juin 2000 indique que *« le recours à la sous-traitance par la direction de la communication n'est pas maîtrisé »*. Il montre que *« l'examen des marchés de la direction de la communication révèle des irrégularités nombreuses, parfois graves, ce qui est d'autant plus préoccupant que plusieurs rapports de l'inspection générale des finances ont récemment alerté le ministre sur les risques juridiques encourus lors de la passation des marchés publics au sein de son propre ministère. »* Il diagnostique enfin *« un certain nombre de surcoûts dans la réalisation des actions de communication. »*

- Le récent incident de l'envoi d'avis d'imposition erronés à des contribuables mensualisés, s'il a donné lieu à une réaction rapide et à une correction prompte, n'en est pas moins révélateur des difficultés que le ministère connaît pour maîtriser sa sous-traitance. L'incident, survenu chez un sous-traitant auprès duquel une défaillance informatique a été constatée, montre la nécessité de fiabiliser au maximum les processus d'édition de documents sensibles en renforçant les tests de validation auprès des sous-traitants, en rédigeant les contrats de sous-traitance avec précaution et en intégrant les sous-traitants dans les procédures « qualité » du ministère.

Le rapport de M. Cailleau, inspecteur général des finances sur l'incident

Causes de l'incident :

« L'incident est limité à la production des avis confiée à DIFFUSION PLUS. Parmi toutes les configurations de matériels d'impression et de logiciels associés tant dans les services de la DGI que chez les autres sous-traitants, seule DIFFUSION PLUS utilisait un ensemble composé d'un certain logiciel d'édition fourni par une entreprise et d'imprimantes pilotées par un logiciel adapté par le fabricant de l'imprimante à ses machines. L'implantation de ce logiciel de pilotage était récente (fin du printemps), remplaçant un autre logiciel. Le même logiciel d'édition équipe la DGI qui a édité, sur ses imprimantes pilotées par l'autre logiciel de pilotage, le plus grand nombre d'avis d'imposition sans que l'incident en question s'y passe. De même pour les autres sous-traitants dont l'un utilise des imprimantes du même fabricant pilotées par le logiciel de pilotage le plus récent mais a un autre logiciel d'édition.

Pour en savoir plus, il a été procédé à la réédition d'avis sur le site de DIFFUSION PLUS. L'incident n'a pu être reproduit qu'après environ 100 000 avis correctement édités. Les traces informatiques ont été relevées et analysées. Elles permettent d'abord :

-de mettre hors de cause les fichiers de la DGI qui se sont avérés sans défaut pour notre affaire,

-d'exonérer aussi le fonctionnement des imprimantes elles-mêmes et leur conduite par les opérateurs de DIFFUSION PLUS.

Par contre, elles font apparaître la possibilité qu'apparaisse l'incident du fait d'une interprétation erronée par le logiciel d'édition d'un signal envoyé par le logiciel de pilotage. Il faut pour cela le cumul de plusieurs circonstances ce qui rend la survenance de l'incident peu fréquente.

Il semble que la validation de la relation logiciel d'édition – logiciel de pilotage, qui incombait à l'éditeur, n'a pas été entièrement effectuée dans la configuration réalisée à DIFFUSION PLUS même si elle l'a été dans d'autres cas proches, y compris chez DIFFUSION PLUS. On sera prudent à ce stade, les parties à l'affaire ayant des divergences qu'il n'était pas dans mon rôle d'éclaircir s'agissant d'un différend commercial. »

Rôle de la DGI. :

La question de la sous-traitance.

« Ce n'est pas la fonction de la DGI de faire de l'édition de masse pas plus que ce n'est celui d'autres institutions maniant elles aussi des données confidentielles, comme les banques qui sous-traitent les relevés envoyés à leurs clients.

Au demeurant, les services spécialisés de la DGI utilisent des ensembles (logiciels et machines) fournis en bloc par des sociétés auxquelles il faut bien faire confiance tout en se garantissant par des tests de validation d'une part et, d'autre part, par des clauses contractuelles.

Dans le cas de DIFFUSION PLUS, les tests de validation ont été pratiqués à l'occasion de la sous-traitance de l'envoi d'une partie des formulaires 2042 au printemps et les clauses contractuelles prévoient des pénalités qu'il faudra appliquer. On notera que le changement de logiciel de pilotage n'a pas été signifié à la DGI. Il y a là, sans doute, une précaution supplémentaire à prendre dans les contrats de sous-traitance pour rendre cette communication obligatoire. Il faut cependant éviter que l'administration se mêle trop étroitement du processus de fabrication pour éviter un mélange de responsabilités propre à faire disparaître toute garantie. »

E. UNE UTILISATION PERTINENTE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

1. Le ministère de l'économie et des finances, vitrine technologique du gouvernement, n'est pas encore un e-ministère.

Fort du succès de son site internet, dont le nombre de visites est passé de 209.000 en juin 2000 à 423.000 en juin 2001, le ministère a fait des nouvelles technologies une des cinq orientations de sa réforme. **Le ministère de l'économie et des finances constitue indéniablement la vitrine technologique du gouvernement.**

Les nouvelles technologies servent tout d'abord un objectif de communication et de transparence : Internet est ainsi devenu le vecteur majeur de communication du ministère.

Elles ont ensuite renforcé la culture de service du ministère en mettant à disposition du public les formulaires administratifs les plus indispensables. 540 formulaires touchant aux formalités des entreprises ont ainsi été « dématérialisés » et mis en ligne sur internet.

Par ailleurs, par rapport aux autres ministères, le ministère de l'économie et des finances est en pointe pour la mise en place de télé-procédures. Celles-ci permettent d'effectuer de son domicile diverses formalités liées au calcul et au paiement de l'impôt, grâce à internet.

S'agissant des entreprises, celles-ci ont la possibilité de déclarer et de payer la TVA, de déclarer leurs embauches par internet, de fournir par voie électronique la déclaration annuelle de données sociales et la déclaration unifiée de cotisations sociales.

Les particuliers peuvent, malgré quelques difficultés techniques non encore surmontées, déclarer leurs revenus et payer leur impôt sur le revenu, moyennant inscription, par internet. Ils peuvent également adhérer à la mensualisation directement par internet. Pour la campagne de l'impôt sur le revenu 2001, 3,2 millions de personnes auraient utilisé le dispositif de calcul

de l'impôt sur le revenu, 470.000 formulaires ont été téléchargés, 16.600 télé-déclarations ont été effectuées (respectivement +113%, + 20%, + 269% par rapport à 2000).

Votre rapporteur spécial, s'il considère que ses efforts en faveur des nouvelles technologies s'avèreront payants à terme, ne tient pas pour autant à céder à la fascination technologique.

Il rappelle que le public, y compris les entreprises, est aujourd'hui encore peu préparé aux télé-procédures. Ainsi, la téléTVA (déclaration et paiement par voie électronique), obligatoire pour les entreprises de plus de 15 millions d'euros de chiffre d'affaires connaît des difficultés dans sa mise en place. Prévues au premier mai 2001, puis au 1^{er} septembre 2001, l'obligation de déclaration et de paiement a encore été repoussée au premier janvier 2002. En effet, sur les 17.000 entreprises concernées, 5.000 avaient au premier septembre entamé la démarche mais seules 929 avaient effectivement fait leur première télé-déclaration et 562 un télépaiement...

De même, le ministère de l'économie et des finances a ébauché une concertation avec le public par voie électronique. Cette démarche louable s'est notamment traduite par le lancement d'un forum électronique sur « la qualité de service dans le service des impôts ». Ce forum a recueilli peu d'échos : à peine plus de cent contributions ont été déposées.

Votre rapporteur spécial insiste sur la nécessaire cohérence des actions menées en matière de nouvelles technologies. Il note ainsi que si la tendance est, dans les directions, à la création d'un accueil unique et à la recherche de l'accès le plus direct à l'information pour les usagers, la tendance inverse s'exprime sur internet. Il a ainsi constaté une prolifération de serveurs destinés aux entreprises, au détriment de toute simplicité, qui fait craindre que la jungle des nouvelles technologies ne remplace les méandres administratifs. Selon le service qu'il attend, le chef d'entreprise aura à choisir entre service-public.fr, minefi.gouv.fr, net-entreprises.fr, mininfo.minefi.gouv.fr etc...

C'est pourquoi votre rapporteur spécial pense que les nouvelles technologies ne peuvent promouvoir la modernisation du ministère que si elles induisent des réformes de fonctionnement et de structure en interne. Deux priorités doivent ainsi être dégagées : la création d'une informatique commune entre les directions et le raccordement des agents au réseau intranet pour développer les échanges internes d'information.

2. Les projets informatiques internes doivent être menés à bien

Le projet d'informatique budgétaire et comptable ACCORD, Application Coordonnée de Comptabilisation, d'Ordonnancement et de

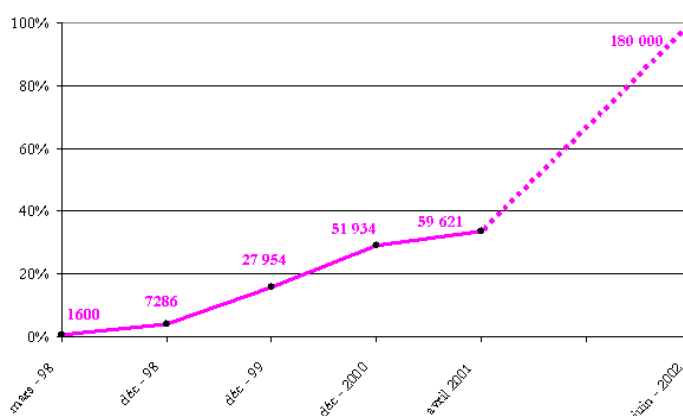
Règlement de la Dépense de l'Etat, se veut à ce titre exemplaire. ACCORD devra être utilisé par l'ensemble des ministères d'ici 2004 et le basculement du MINEFI est prévu au 1^{er} janvier 2003, étant précisé que les opérations de raccordement devront être terminées au 1er septembre 2002 pour préparer la gestion de l'exercice suivant. Ce projet qui a déjà pris beaucoup de retard est néanmoins porteur de beaucoup de promesses.

De la même manière, notamment pour les directions « fiscales », le raccordement des personnels à l'intranet commun « Alize » paraît nécessaire. C'est sur les échanges d'informations entre les services que se fonde la « non-réforme » de la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique : le principe consiste à ce que l'utilisateur ne supporte pas les conséquences d'une organisation peu lisible et qu'une demande de renseignement, un recours ou un changement de situation d'un contribuable puisse immédiatement être transmis au service compétent.

51 millions d'euros seront engagés en 2002 en faveur d'un nouveau système d'information des administrations fiscales dénommé COPERNIC. Celui-ci est, par la refonte du système d'information fiscale qu'il induit, la condition nécessaire à la réalisation du compte fiscal unique.

3. Les agents du ministère doivent être raccordés dans les meilleurs délais

Aujourd'hui, 60.000 agents sont connectés à l'intranet. L'installation de nouveaux postes équipés prend du temps et **votre rapporteur spécial espère que l'objectif de raccordement des 180.000 agents du ministère en juin 2002 sera tenu. La courbe de déploiement pour les prochains mois est en effet optimiste :**



IV. DES EXPÉRIMENTATIONS SANS CONSÉQUENCE IMMÉDIATE

Votre rapporteur spécial n'a pu relever que peu de réalisations concrètes en dehors du domaine des nouvelles technologies à mettre au crédit du programme de réforme-modernisation du ministère. Il peut relever néanmoins un nombre important d'expérimentations lancé pour la plupart le 28 avril 2000.

Ces expérimentations appellent désormais évaluation, bilan et décision. Elles doivent également être mises en cohérence.

Votre rapporteur spécial invite enfin à une plus grande lisibilité de ce que le ministère appelle « réforme expérimentation » et qui constitue pour l'instant un catalogue de mesures éclatées.

Les expérimentations menées par le ministère sont les suivantes :

A. LA CRÉATION D'UN INTERLOCUTEUR UNIQUE AU SEIN DE LA DGI POUR LES PME

Pour permettre aux PME de disposer au sein des services de la direction générale des impôts d'un seul interlocuteur, compétent aussi bien pour les questions d'assiette que de recouvrement, l'expérimentation d'un rapprochement de centres des impôts et de recettes des impôts a été lancée. Grâce à un correspondant privilégié, mieux à même d'apprécier l'ensemble de leur situation et de leur fournir un service plus personnalisé, le dispositif vise à limiter les démarches administratives des contribuables et à leur fournir, dans les meilleurs délais, des renseignements ou des prestations de plus grande qualité.

Le choix de 13 sites expérimentaux a été fait en septembre 2000 permettant de tester trois types de configuration :

-constitution à partir de la recette des impôts d'un pôle principal d'accueil des entreprises pour toutes leur formalités les plus courantes en matière de calcul et de paiement de l'impôt : Hirson (Aisne) ; Gap (Hautes-Alpes) ; Romilly-sur-Seine (Aube), Limoux (Aude) ; Angers (Maine-et-Loire) ; Compiègne (Oise) et Mulhouse (Haut-Rhin),

-concentration des tâches courantes dans un service spécifique suivant deux formules : Elbeuf (Seine-Maritime) et Saint-Quentin (Yvelines),

-adaptation de l'organisation des deux structures confiée à un responsable unique : Châtillon (Côte d'Or) ; Le Vigan (Gard) ; Figeac (Lot) ; et Florac (Lozère).

Ces expérimentations qui n'ont eu aucune incidence sur la localisation des services ni sur l'organisation de l'accueil et du renseignement des particuliers, ont débuté en octobre 2000 et se sont poursuivies une majeure partie de l'année 2001 pour correspondre à un cycle fiscal significatif.

B. LA CRÉATION D'ACCUEILS COMMUNS DGI/TRÉSOR PUBLIC

Neuf sites d'expérimentation d'accueil commun des services des impôts et du trésor public ont été désignés le 19 septembre 2000.

Cette expérimentation comporte trois modules :

-module 1: l'utilisateur peut trouver les documents courants dont il a besoin et obtenir immédiatement certains services comme le calcul de son impôt sur le revenu ou sa situation au regard du paiement de ses impôts : Lille (Nord) et Sèvres (Hauts-de-Seine)

- module 2: la requête de l'utilisateur est directement prise en compte par la cellule d'accueil commun concernant l'obtention d'une remise gracieuse, d'un délai de paiement, ou encore l'annulation des frais de poursuite ; la formulation d'une option de paiement, sa modification ; le dépôt de déclarations rectificatives ou de chèques. Sont également pris en compte, sans solliciter de nouvelles démarches de la part de l'utilisateur, les changements d'adresse ou de domiciliation bancaire ainsi que les modifications d'état civil signalées par le contribuable : Château-Gontier (Mayenne), Chaumont (Haute-Marne), Mérignac(Gironde), Sceaux (Hauts-de-Seine) et Soissons (Aisne) ;

-module 3 : certaines des demandes de l'utilisateur évoquées dans le module 2, lorsqu'elles ne soulèvent pas de questions trop complexes, sont directement traitées: Périgueux (Dordogne) et Saint-Chamond (Loire).

C. LA TRANSMISSION D'INFORMATIONS DGI/TRÉSOR PUBLIC

Un réseau intranet entre des services des impôts et du trésor public permettant la transmission d'informations a été mis en place à titre expérimental dans 14 départements : Charente, Corse-du-Sud, Côtes d'Armor,

Gers, Indre-et-Loire, Maine-et-Loire, Meuse, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Orientales, Haute-Saône, Sarthe, Savoie, Seine-Maritime, Vienne.

Grâce à ce dispositif, sans solliciter de nouvelle démarche de la part de l'utilisateur, les informations ou demandes les plus courantes présentées au guichet d'un service peuvent être transmises au service compétent. L'utilisateur se voit alors remettre une attestation de prise en charge mentionnant les coordonnées du service qui traite sa demande. Les réclamations contentieuses et demandes gracieuses qui sont les plus nombreuses sont principalement visées par ce service. Sont aussi concernées : les déclarations de décès, les demandes de délais de paiement, l'adhésion à la mensualisation ou la modification d'un contrat de mensualisation existant, l'adhésion au prélèvement à l'échéance ou la modification d'un contrat existant et la demande de prise de rendez-vous.

D. LA CRÉATION D'UN CENTRE D'APPELS

Un centre d'appels a été mis en place à titre expérimental à Lille le 18 décembre 2000 par la DGI. Accessible par un numéro indigo de France Télécom, ce centre offre une plage horaire élargie. Il est ouvert du lundi au vendredi de 8h à 22h et le samedi de 9h à 19h.

Dénommé "Impôts Service", le centre d'appels est animé par une équipe de 17 agents qui répond aux usagers du Nord-Pas-de-Calais, particuliers, comme entreprises, sur toutes les questions à caractère général relatives à l'assiette, au contrôle et au recouvrement de tous les impôts.

Le centre d'appels prend également en compte les demandes d'envoi à domicile d'imprimés ou de dépliants. Il est associé depuis courant juin 2001 au dispositif de traitement des réponses en ligne sur internet.

Fin juin 2001, les agents "d'Impôts Service" avaient répondu à plus de 40.300 appels.

E. LA MODERNISATION DU TRAITEMENT DES RÈGLEMENTS DES USAGERS

Un centre d'encaissement des chèques de la Direction générale de la Comptabilité publique concentre à titre expérimental sur un site unique, la réception et le traitement de tous les paiements non dématérialisés, qu'il s'agisse de titres inter-bancaires de paiement (TIP) ou de chèques. Basé Créteil depuis le 15 février 2000, pour les contribuables de Seine-et-Marne et du Val-de-Marne, il doit permettre de :

-simplifier la vie des usagers en leur proposant une large gamme de mode de règlements adaptés à la diversité des types d'impôts ou des catégories de redevables,

-améliorer les conditions d'exercice de la mission traditionnelle d'encaissement que le Trésor public exerce tant pour les recettes de l'Etat que pour celles des collectivités et établissements publics locaux,

-poursuivre la rationalisation et l'optimisation des procédures d'encaissement dans l'objectif d'améliorer la gestion de la trésorerie de l'Etat.

F. LA RÉNOVATION DES PÔLES DE RECOUVREMENT CONTENTIEUX

Des pôles de recouvrement contentieux sont expérimentés dans 8 départements : Calvados, Isère, Pas-de-Calais, Hautes-Pyrénées, Somme, Tarn, Val-de-Marne, Val d'Oise. Cette expérimentation a permis de traiter 518 dossiers au 30 juin 2001. Elle répond à deux objectifs principaux :

-cibler l'action des comptables du Trésor public sur le contentieux offensif,

-développer et enrichir les services aux postes comptables, notamment en leur apportant un concours technique pour le repérage précoce des dossiers présentant un risque potentiel ou avéré pour le recouvrement de l'impôt, et un soutien juridique dans les actions complexes à engager.

G. L'INFORMATION DES ENTREPRISES

Un nouveau service baptisé «MININFO» a vocation à offrir aux entreprises une prise en charge personnalisée de leurs demandes par un « réseau territorial de compétences et d'expertises » bien identifiées, associant l'ensemble des services déconcentrés du MINÉFI.

Dans les 4 régions ou départements (le Centre, les Pays de la Loire, le Doubs et la Meuse), où le dispositif est expérimenté, près de 120 « interlocuteurs économiques des entreprises » issus des différents services locaux participent à l'activité du réseau mis en place. Le dispositif offre aussi un site Internet (www.mininfo.minefi.gouv.fr) qui permet aux entreprises, quelle que soit leur implantation géographique, d'accéder, à des informations générales et à des services adaptés : téléprocédures, possibilité de contacter le correspondant du réseau de leur choix, etc.

H. LA CRÉATION DE POINTS D'ACCÈS « MINÉFI SERVICES CONTACT »

La mise en place de points d'accès « MINÉFI Services Contact » a fait l'objet d'une mission confiée en septembre 2000 à M. Jean Launay, député du Lot. Les points " MINEFI Services-Contact devraient faciliter l'accueil, l'information, l'orientation, la prise en charge et le suivi des démarches des usagers, dans les domaines fiscal, économique et financier, et favoriser les relations des services du MINÉFI avec les collectivités locales.

Les points " MINÉFI Services-Contact " prendront dans une première phase expérimentale appui sur onze postes comptables du Trésor public : le Nouvion-en-Thiérache (Aisne), Saignes (Cantal), Bretenoux (Lot), Parentis-en-Born (Landes), Etain et Revigny-sur-Ornain (Meuse), Aigrefeuille-sur-Maine et le Loroux-Bottereau (Loire-Atlantique), Dammartin-en-Goële (Seine-et-Marne), Annemasse (Haute-Savoie), Creil (Oise).

*

**

Ces expérimentations, qui sédimentent les actions et multiplient les structures, tendent parfois à donner l'illusion de la réforme sans vouloir toucher de manière résolue aux structures et aux missions des administrations fiscales. **Votre rapporteur spécial appelle à une extension rapide des dispositifs ayant donné satisfaction en donnant de l'ampleur aux préoccupations du public : interlocuteur unique, qualité de service, rapidité de l'information.**

CHAPITRE IV :

UNE RESPONSABILITÉ ÉMINENTE DANS LA MISE EN PLACE DE L'EURO

Le ministère de l'économie et des finances est aujourd'hui le ministère chef de file pour la mise en place de l'euro à l'horizon du 1er janvier 2002.

Rappel du calendrier de passage à l'euro

- à partir du 1^{er} septembre 2001 : pré-alimentation des banques en pièces ;
- à partir du 1^{er} décembre 2001 : pré-alimentation des banques en billets, pré-alimentation du commerce ;
- à partir du 14 décembre 2001 : pré-alimentation du grand public par la vente de sachets premiers euros, contenant 15,25 euros en pièces, vendus au prix de 100 francs le sachet, soit 15,24 euros, par les agences bancaires, les services financiers de la Poste, les trésoreries et, sur la base du volontariat, les débiteurs de tabac ;
- 1^{er} janvier 2002 : introduction de l'euro fiduciaire ;
- à partir du 1^{er} janvier : les distributeurs automatiques de billets ne distribuent plus que des euros ;
- du 1^{er} janvier 2002 au 17 février 2002 : période dite de "double circulation". Les paiements en euros sont encore acceptés, mais les commerçants rendent généralement la monnaie en euros ;
- 17 février 2002 à minuit : fin du cours légal du franc ;
- échange ou reprise des francs : La reprise et l'échange des francs pourront être réalisés auprès des agences bancaires et des services financiers de La Poste jusqu'au 30 juin 2002. L'échange, espèces contre espèces, sera gratuit dans un réseau bancaire pour les clients de ce réseau, sans limitation de montant, jusqu'au 17 février et effectué par inscription en compte du 18 février au 30 juin 2002. Pour les non clients, l'échange sera gratuit, dans la limite de 2000 francs, jusqu'au 17 février 2002. L'échange des pièces et des billets sera encore possible respectivement pendant 3 ans et 10 ans auprès de la Banque de France, de l'IEDOM et du Trésor public.

A. LA PRÉPARATION DES ENTREPRISES ET DES PARTICULIERS À L'EURO

Votre rapporteur spécial ne peut apprécier véritablement le degré de préparation des agents économiques, qu'il s'agisse des consommateurs ou des entreprises. S'agissant des entreprises, il constate simplement que les

organisations professionnelles ne portent pas toutes le même regard sur la préparation à l'euro. Le journal de la fédération des entreprises du commerce et de la distribution titre, optimiste, « Bienvenue à l'euro ! » tandis que la fédération générale de l'alimentation en détail se montre plus inquiète et « appréhende les difficultés pratiques que poseront les conditions d'introduction des pièces et billets en euros ».

Tableau de bord de l'euro pour les entreprises –septembre 2001

- plus du tiers de la TVA (33,6%), près de 20% de l'impôt sur les sociétés et plus de 10% de l'impôt sur le revenu ont été payés en euros. 28% des cotisations sociales étaient également réglées en euros au mois d'août, en augmentation de 3 points par rapport à juillet ;

- le nombre des paiements bancaires en euros a progressé de **53 %** au mois de septembre par rapport au mois d'août pour atteindre 73 millions de paiements en euros. Cela donne en moyenne près de **4 millions de paiements en euros par jour représentant près de 10 % du nombre total de paiements et 23 % de la valeur de l'ensemble des paiements bancaires. Le rythme de montée en charge est rapide puisque cette part est montée à plus de 14% pour la première semaine d'octobre à 19% pour la deuxième semaine et à près de 23% pour la troisième.**

- La proportion d'entreprises employant de 1 à 500 salariés qui déclarent avoir commercé leur préparation à l'euro passe à 91% (81% en août et 76% en juin 2001). Les entreprises unipersonnelles ont également entamé leur passage à l'euro (64% contre 42 % en mars), de même que les entreprises de 1 à 9 salariés (84% contre 73% en juin). L'agriculture (82%, +14 points) et le BTP (83%, + 10 points) ont rattrapé une partie de leur retard sur les secteurs plus avancés comme les services (95%), l'industrie (93%) et le commerce (91%).

- Les entreprises qui se déclarent prêtes dès aujourd'hui ou dans les jours prochains au passage à l'euro voient également leur nombre s'accroître : 43% pour celles de 1 à 500 salariés (20 points de plus qu'en août), 30% pour celles de 1 à 9 salariés (23% en août) et 22% pour les sociétés unipersonnelles (20% en août).

-Enfin, la proportion des entreprises n'ayant rien prévu diminue. 96% des entreprises de 1 à 500 salariés déclarent être prêtes au plus tard le 1er janvier 2002 (90% des unipersonnelles).

- les paiements en euro par carte ou par chèque sont acceptés par 56% (+ 17 points par rapport à août) des entreprises unipersonnelles et 78% (+ 20 points) des entreprises de 1 à 499 salariés ;

- les factures en euro sont acceptées par 80% des entreprises unipersonnelles (+ 10 points) et 94% des entreprises de 1 à 499 salariés (+ 11 points), tandis que 63% des entreprises de 1 à 499 salariés déclarent émettre leurs factures en euro ;

- 24% des entreprises unipersonnelles tiennent leur comptabilité en euro (+5 points) et 41% des entreprises de 1 à 499 salariés (+ 18 points) ;

- enfin, la proportion d'entreprises de 1 à 499 salariés payant les salaires en euro gagne 8 points (28%). 60% des entreprises interrogées déclarent qu'elles anticiperont le passage à l'euro de la paie avant le 1^{er} janvier 2002.

L'information des particuliers –sondage SOFRES sept 2001

- **une légère progression de la maîtrise du calendrier** (70% contre 67% en août connaissent la date exacte du début du paiement fiduciaire en euro ; 97% savent que les paiements scripturaux en euro sont d'ores et déjà possibles) mais une stagnation de la maîtrise de la valeur de l'euro (60% connaissent la valeur approchée d'un euro);

- **une utilisation sensiblement accrue de l'euro** : 27% des Français (+ 7 points) affirment avoir déjà effectué au moins un paiement en euro, dont 21% (+ 4 points) par chèque et 6% (+ 2 points) par carte. 61% des sondés déclaraient disposer d'un chéquier en euros, ce chiffre étant cohérent avec les données de la commission bancaire pour la même période (65% des particuliers disposaient d'un chéquier en euros à la fin septembre). Les titulaires de ces chèquiers ont été plus enclins que la moyenne à effectuer des paiements en euros (38%), par chèque (34%) mais aussi par carte (7%). Ces paiements se font principalement à l'occasion d'achats en magasin (47%) mais aussi de règlements de factures ou de charges (39%). Par ailleurs, **les deux tiers des TIP** (titres interbancaires de paiement) **sont maintenant en euros**. Le basculement à l'euro des factures d'EDF, GDF, de France Télécom et des titres interbancaires de paiement des impositions est à l'origine de l'essentiel de cette progression. **L'euro scriptural devient ainsi une réalité de plus en plus partagée**, ainsi que l'atteste la très forte diminution de la valeur moyenne des paiements en euros, laquelle se rapproche sensiblement de la valeur moyenne des paiements en francs (division par deux de la valeur moyenne des paiements en euros depuis le mois de juillet) ;

- **une perception du passage à l'euro majoritairement sereine mais différenciée** selon les catégories : la moitié des sondés se déclarent confiants, la proportion d'inquiets diminuant de huit points par rapport à août. Les femmes se montrent majoritairement inquiètes (52% contre 30% des hommes), de même que les catégories disposant des revenus les plus faibles (54%). Ces chiffres sont à rapprocher du fait que les inquiétudes demeurent avant tout liées à l'augmentation des prix (30%, en baisse de 12 points toutefois par rapport à août). Au total un quart des personnes interrogées anticipent un passage personnel à l'euro sans difficulté et 62% pensent que leurs difficultés seront passagères.

Comparaison européenne –été 2001

Selon la dernière enquête trimestrielle de la Commission européenne portant sur le développement de l'utilisation de l'euro pour le second semestre 2001 :

- la France est nettement en tête, avec la Belgique, en matière d'utilisation de l'euro dans les relations avec les administrations. La Commission relève notamment l'exemple de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, premier impôt en Europe où l'utilisation de l'euro domine ;
- la France est également en tête en ce qui concerne le passage à l'euro des comptes bancaires des entreprises : 27,4 % des comptes sont tenus en euros à la fin juin 2001, contre 12,3 % au premier trimestre. Pour les comptes bancaires des particuliers, la France occupe la deuxième position derrière le Luxembourg, avec 4,2 % des comptes tenus en euros ;

- en revanche, en ce qui concerne les paiements en euros effectués par les entreprises, la France, avec 10,3 % de paiements en euros (en valeur) est dans une position moyenne ;
- quant à la proportion d'entreprises tenant leur comptabilité en euros, à part la Belgique (17 %) et le Luxembourg (21 %), les chiffres restent très faibles, de l'ordre de 1 %. La France a toutefois sensiblement progressé entre le 1^{er} trimestre et le 2^{ème} trimestre en passant de 1,5 % à 3,8 %.

Ces données sont cependant anciennes puisqu'elles portent sur la période d'avril à juin 2001. En particulier, elles ne tiennent pas compte de l'importante évolution qui s'est manifestée cet été en matière de passage à l'euro scriptural. A titre d'exemple, plus des deux tiers des comptes des particuliers et près de 60% des comptes à vue des entreprises et professionnels étaient convertis à l'euro à la fin du mois de septembre (soit respectivement + 40 et + 35 points au mois de septembre).

Deux études comparatives plus récentes mais partielles sont également disponibles.

La première porte sur les PME face à l'euro et a été réalisée par EOS Gallup sur la période juillet-août 2001. La France y apparaît :

- au quatrième rang pour le nombre d'entreprises déclarant être déjà prêtes (25% contre 23% en moyenne dans la zone), derrière la Grèce, le Luxembourg et l'Allemagne (32%) ;
- au huitième rang seulement en ce qui concerne la conversion des comptes bancaires à l'euro (30% contre 22% en moyenne, la Belgique étant en tête avec 43%) et le début de la détermination des prix en euros (63%, soit le taux moyen de la zone, contre 83% en Grèce – où le double affichage est obligatoire) ;
- au dixième rang (19% contre 18% en moyenne) en ce qui concerne le nombre d'entreprises qui déclarent qu'elles ne seront prêtes qu'après le 1^{er} janvier. Cette proportion atteint cependant 20% en Allemagne et 24% en Italie.

La seconde enquête est issue du baromètre "Tendances des opinions publiques en Europe" et a été réalisée dans les cinq grands pays de l'Union (Grande-Bretagne compris) au cours de la deuxième quinzaine de septembre. Elle met en évidence de fortes évolutions depuis le mois de mai, tant sur la perception de la situation que sur le passage à l'euro.

Par rapport à ses voisins, la France présente à la fois :

- le meilleur niveau d'information sur l'euro (76% contre 65% en moyenne) ;
- le niveau de confiance le plus élevé sur la capacité du gouvernement à préparer le passage à l'euro (74% contre 61%) ;
- la pratique des paiements en euros la plus développée (22% contre 12% en moyenne).

B. UN EFFORT BUDGÉTAIRE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

La commission européenne finance une partie des actions mises en œuvre par le ministère de l'économie et des finances. 6,5 millions d'euros de fonds de concours (compte 07-1-4-965) au titre des actions de communication sur le passage à l'euro seront imputés en 2001 sur le chapitre 34-98. 4,8 millions d'euros sont prévus pour 2002.

Les montants du fonds de concours ont cru jusqu'en 2001, passant de 1,4 millions d'euros en 1998 à 3 en 1999 et 3,4 en 2000. Ce fonds de concours a pris le relais du compte 07-1-4-954 « participation de la Commission européenne aux activités de sensibilisation à l'euro ».

C. UNE RESPONSABILITÉ ÉMINENTE DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES EN TERME DE COMMUNICATION SUR L'EURO

Le ministère de l'économie et des finances gère l'essentiel des actions de communication sur l'euro lancées par le gouvernement.

1. Les crédits

Une ligne, sur le chapitre 34-98, regroupe l'ensemble des crédits affectés au plan de communication sur le passage à l'euro. Cette ligne est gérée par la direction des relations avec les publics et de la communication. Elle devrait être créditée de 7,6 millions d'euros en 2002 après 16 millions en loi de finances initiale pour 2001 et 9,9 en loi de finances initiale pour 2000.

2. Les actions de communication

Depuis le 1er janvier 2001, le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a engagé un nouveau dispositif de communication et d'information sur l'euro.

Ce dispositif s'organise autour de quatre phases :

-de janvier à mars 2001 : une phase d'information et d'installation du calendrier de l'euro.

Pour le grand public, cette phase s'est concrétisée par le lancement d'une campagne média en TV, radio et presse, et la diffusion à 10 millions d'exemplaires d'un dépliant précisant de façon concrète les principales étapes du passage à la monnaie unique.

Pour les entreprises, une communication de mobilisation a fait suite à la signature le 16 février 2001 de la charte de mobilisation pour la préparation à l'euro des petites entreprises du commerce, de l'artisanat et des services, qui complétait la charte de mobilisation des PME/PMI du 19 juillet 2000. Cette communication s'est traduite en février 2001 par une campagne radio qui a été suivie d'une campagne d'annonces dans la presse économique et professionnelle.

Par ailleurs, le guide PME a été actualisé et diffusé à 800 000 exemplaires.

Enfin, un guide spécifiquement destiné aux artisans, aux commerçants et aux sociétés de services a été diffusé à 2 millions d'exemplaires.

-de mars à septembre 2001: une phase d'apprentissage de l'euro pour aider les particuliers, les artisans, les commerçants et les petites entreprises à se créer de nouvelles références de prix et à se préparer à l'arrivée de la nouvelle monnaie.

Cette seconde phase a débuté par une campagne présentant un référentiel de prix et de valeurs exclusivement exprimés en euros. La campagne s'est déroulée en avril et mai 2001 sous forme de spots TV et d'annonces dans la presse magazine, quotidienne nationale et régionale. Elle a été renforcée par la diffusion dans tous les foyers de près de 27,5 millions exemplaires du guide pratique de l'euro.

La phase d'apprentissage de l'euro s'est poursuivie par le lancement le 3 juillet 2001 de l'opération « euros bienvenus » destinée à favoriser les paiements scripturaux dans la nouvelle monnaie.

-de septembre 2001 à mars 2002 : une phase d'accompagnement pour le passage effectif à l'euro fiduciaire.

Cette phase permettra notamment de renforcer les nombreux dispositifs de soutien déjà engagés auprès des personnes les plus fragiles pour les aider à vivre au quotidien le changement de monnaie.

-de mars 2002 à septembre 2002 : une phase de consolidation de l'usage de l'euro pour les personnes qui auront eu le plus de difficulté à se familiariser avec la nouvelle monnaie.

3. L'évaluation des actions menées entre 1997 et 1999

S'agissant des actions menées dans la première phase du plan de communication, entre 1997 et 1999, votre rapporteur spécial dispose d'un rapport de l'inspection générale des finances sur la fonction de communication, de juillet 2000, plus que nuancé.

Ce dernier rapport recense tout d'abord les actions entreprises les plus visibles durant la période. Il indique qu'un budget de 29 millions d'euros (188 millions de francs) a été consacré à l'euro durant cette période, se répartissant entre l'envoi à tous les foyers du guide pratique de l'euro (4,9 millions d'euros, 32 millions de francs), des campagnes médias (en direction des PME-PMI à l'été 1999, pour le premier anniversaire de l'euro, pour un coût total de 3,4 millions d'euros, 22 millions de francs), la lettre de l'euro (1,1 millions d'euros, 7 millions de francs) et la création d'un numéro vert (0,6 millions d'euros, 4 millions de francs).

Il indique ensuite que les résultats sont mitigés :

« Le guide pratique sur l'euro est revenu à 93 centimes l'unité, soit 9 fois plus cher que le «4 pages» inséré dans la déclaration d'impôt, et seulement 61 % des Français l'ont reconnu, le confondant souvent avec des brochures des banques ou de la poste. S'agissant de la campagne média sur les PME-PMI, les résultats sont nettement en deça des normes standards ; seulement 3% des chefs d'entreprises interrogés ont été en mesure de restituer au moins un élément spécifique de cette campagne. La campagne pour le premier anniversaire de l'euro n'a pas non plus rencontré le succès escompté, puisque moins de la moitié des personnes interrogées (47%) se sont souvenues avoir vu une campagne sur l'euro, seulement 14% l'attribuent au ministère et 1% ont mémorisé le visuel. Quant au numéro vert, moins de 100 000 appels ont été traités en deux ans, ce qui porte le prix de revient de l'appel à 7,9 euros (52 francs) en 1999, sans que cette opération ait été remise en cause. »

Votre rapporteur spécial espère que le ministère a tiré les leçons des difficultés passées et que les critiques de l'inspection générale des finances ont porté leurs fruits.

Si votre rapporteur spécial se réfère aux derniers tableaux de bord concernant la préparation tant des entreprises que des particuliers à l'euro, il semble clair que le basculement en faveur de l'euro ne s'est opéré que dans le courant de l'été et en septembre 2001. Ce sont donc les dernières actions de communication qui se sont révélées efficaces et qui ont permis à la France de revenir dans le peloton européen.

4. Une préoccupation récente : l'évolution des prix lors du passage à l'euro.

Le ministère de l'économie et des finances s'est préoccupé d'un éventuel dérapage des prix lié au passage à l'euro à l'occasion de la parution d'un numéro de 60 millions de consommateurs portant sur 210 produits d'entretien et d'alimentation, dans 10 points de vente dans les Yvelines et Paris durant la période juin 2000-juin 2001. L'enquête, à l'objet d'étude limité, montrait des hausses fortes sur certains produits comme les lessives et les produits laitiers.

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a mis en place un dispositif exceptionnel depuis juin 2001 visant à suivre l'évolution du double affichage, à repérer les erreurs de conversion et à mesurer les évolutions de prix liées au passage à l'euro. 300 enquêteurs relèvent tous les mois les prix de 20.800 produits de services de grande consommation dans 2.900 points de vente. Dix relevés mensuels, publiés, sont prévus jusqu'au mois de mars 2002.

Il semble que jusqu'à présent, au vu des résultats des enquêtes qui ont été communiqués à votre rapporteur spécial, les hausses de prix liés au passage à l'euro soient restées relativement circonscrites.

5. Une mobilisation importante pour éviter le blanchiment d'argent à l'occasion des conversions d'agent liquide en euro.

Cette préoccupation a toujours été présente au sein du ministère de l'économie et des finances. La cellule TRACFIN (Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers clandestins) a constitué un groupe de travail «sécurité du passage à l'euro fiduciaire » en septembre 2000. Par ailleurs, TRACFIN et la direction des douanes échangent en temps réel leurs informations respectives en relation avec l'euro et établissent en concertation avec la commission bancaire les plans de contrôle des changeurs manuels dans la perspective du basculement vers la monnaie unique.

Si cette mobilisation paraît indispensable à votre rapporteur spécial, il ne bénéficie d'aucune information lui permettant d'appréhender l'étendue du risque.

D. LA PRÉPARATION DES ADMINISTRATIONS À L'EURO

Le ministère de l'économie et des finances a également animé à travers la mission euro la préparation des autres administrations à l'euro.

1. L'acceptation des moyens de paiement en euros :

Depuis le 1er janvier 1999, les administrations d'Etat et les organismes de sécurité sociale se doivent d'accepter les moyens de paiement en euros (chèques euro, paiement par carte bancaire...). Dans le cadre du développement de l'utilisation de l'euro en 2001, il a été rappelé à l'ensemble des ministères que toutes les administrations de l'Etat doivent accepter et encourager les paiements en euros et émettre de tels paiements lorsque leurs interlocuteurs en expriment la demande.

En outre, les administrations publiques se sont mobilisées pour mettre en place l'opération « euros bienvenus » depuis septembre 2001.

Enfin, tous les terminaux de paiement électroniques utilisés dans les administrations seront basculés systématiquement à l'euro au 1er novembre au plus tard.

2. La formation des agents de l'Etat à l'euro

Le plan d'action interministériel destiné à assurer d'ici la fin de l'année 2001 une formation à l'euro de chaque agent de l'Etat, à raison d'au moins une demi-journée, est mis en œuvre dans chaque ministère. Son application est suivie au niveau de chaque comité départemental de suivi euro. Pour la réalisation de ce plan d'action, environ 10 000 formateurs ont été formés ou sont en cours de formation.

3. L'informatique

Le plan d'action informatique euro couvre l'adaptation à l'euro de 950 systèmes d'information dans tous les ministères. Un suivi mensuel de la réalisation de ce plan d'action est mis en œuvre par la Mission euro.

Fin août 2001, le taux moyen d'engagement des charges, qui mesure le taux de réalisation du plan d'action informatique euro, atteignait 74 %, au lieu de 67 % un mois auparavant.

4. Les textes réglementaires concernant l'euro :

La plupart des décrets et arrêtés fixant de nouveaux seuils et montants arrondis en euros pour des raisons de lisibilité et applicables au 1er janvier 2002 a été publié au Journal Officiel. Pour le ministère de l'économie et des finances, deux décrets ont été publiés au début du mois de février (130 seuils nouveaux) et un arrêté du 3 septembre portant sur plus de 300 seuils a été publié le 11 septembre. Sur plus de 1 550 seuils concernés, moins d'une centaine doivent encore être fixés (la plupart figurant dans des décrets concernant les ministères de l'emploi et de la solidarité, de l'environnement et de l'équipement, dont la publication est imminente).

S'agissant des arrondis, certains s'étant avérés défavorables au citoyen, ils pourront être revus dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

Un décret supprimant les formalités de publicité en cas de conversion du capital social des sociétés à l'euro a été publié au Journal Officiel du 3 juin 2001 après l'avis du Conseil d'Etat. Ce décret présente néanmoins un défaut : les formalités de publicité sont supprimées qu'en cas de conversion exacte du capital social. L'arrondi induit dès lors des frais pour les entreprises.

5. Le passage de la paie des fonctionnaires à l'euro

Plus de 2,8 millions d'agents civils et militaires sont concernés. Une lettre d'information était jointe au nouveau bulletin de paie en euros qui accompagnait pour la première fois en juillet dernier le bulletin de paie en euros. Un dépliant d'information sur la paie des agents de l'Etat en euros avait été largement diffusé dès le mois de juin.

6. Le passage des marchés publics à l'euro

Depuis le 1er juillet 2000, tous les nouveaux contrats et marchés publics sont signés et exécutés en euros. Les collectivités locales ont été invitées à faire de même à compter du début de 2001.

S'agissant des contrats et marchés existants et applicables au-delà du 31 décembre 2001, les administrations ont proposé aux entreprises contractantes la signature de «constats de conversion». Tout en assurant la continuité des contrats, ces constats de conversion faciliteront le franchissement de l'échéance du 1er janvier 2002, en évitant tout retard de paiement dans l'exécution des contrats et marchés.

Sont concernés aussi bien les marchés de l'Etat que ceux du secteur public local.

Au total, plus de 55% des dépenses de l'Etat ont été payés en euros au cours du mois de septembre (pour un montant de 9,3 milliards d'euros), contre 37% en juillet et 15% en juin.

CONCLUSION

En conclusion, le ministère de l'économie et des finances paraît fortement mobilisé sur l'euro qui constitue une de ses trois priorités pour 2002. **Les moyens budgétaires ne semblent pas sous-évalués et votre rapporteur spécial espère que les premiers balbutiements de la communication sur l'euro du ministère appartiennent au passé.** Le plan d'action du ministère a dû être plusieurs fois modifié pour répondre aux événements. Sans doute est-ce normal s'agissant d'un événement unique dans notre histoire économique et face à un aussi grand nombre d'acteurs, souvent pleins de bonne volonté cependant.

En la matière, quoiqu'il en soit, l'évaluation de la politique du ministère pourra être rapidement dressée, dès les premiers jours du mois de janvier 2002.

ARTICLES RATTACHÉS

I. ARTICLE 66 : PRISE EN COMPTE DANS LA CONSTITUTION DU DROIT ET DE LA LIQUIDATION DE LA PENSION DES PÉRIODES DE SCOLARITÉ, EN TANT QU'ÉLÈVE FONCTIONNAIRE, DES RETENUES POUR PENSION

Le présent article propose de faire bénéficier les fonctionnaires qui se sont vu prélever, par erreur, une retenue pour pension lors de leur formation en tant qu'élèves fonctionnaires, avant leur nomination en qualité de fonctionnaire stagiaire, des périodes de scolarité afférentes pour le calcul de leurs droits et la liquidation de leur pension.

A. LE DROIT APPLICABLE

1. L'absence de prise en compte des périodes préalables à l'accès aux corps d'enseignants

Une retenue pour pension a été prélevée à tort à des élèves fonctionnaires, lors de leur préparation universitaire, préparation obligatoire pour se présenter aux concours de l'éducation nationale et du ministère de l'agriculture. Cette période précédait la nomination, le cas échéant, en qualité de fonctionnaire stagiaire.

En l'état du droit, ces agents ne bénéficient pas, dans le calcul de leurs droits et dans la liquidation de leurs pensions, de la possibilité de prendre en compte ces périodes de scolarité, alors même qu'ils ont cotisé.

L'article L.5 du code des pensions civiles et militaires de retraite exclut en effet des services effectifs pris en compte dans la constitution du droit à pension ces périodes de scolarité et l'article L.9 précise que « *le temps passé dans toutes positions statutaires ne comportant pas l'accomplissement de services effectifs ne peut entrer en compte dans la constitution du droit à pension* ».

La possibilité de rachat d'annuités de retraite pourrait le cas échéant être ouverte, mais se heurte, pour de nombreux agents, au principe de prescription quadriennale.

En vertu de l'article D.30 du code des pensions civiles et militaires de l'Etat, l'absence de disposition spécifique n'entraîne pas pour autant une perte des droits à pension mais une réaffiliation au régime de base d'assurance vieillesse et au régime complémentaire de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC).

2. Les grades et périodes concernés

Sont principalement concernés des agents du ministère de l'éducation nationale et des personnels du ministère de l'agriculture. Leur nombre s'élèverait à 14.000 et se décompose comme suit :

- 350 professeurs d'enseignement technique théorique (PETT) de centres d'apprentissage puis de collèges d'enseignement technique, recrutés de 1961 à 1967, sur la base des décrets n° 59-1269 et 59-1270 du 2 novembre 1959, intégrés depuis dans le corps des professeurs de lycée professionnel ;

- 2.600 professeurs techniques adjoints de lycée technique (PTALT), recrutés de 1963 à 1975, sur la base du décret n° 63-218 du 1^{er} mars 1963, intégrés depuis dans le corps des professeurs certifiés ;

- 9.000 professeurs d'enseignement général de collège (PEGC), recrutés de 1969 à 1986, qui n'étaient pas instituteurs ont suivi une formation rendue nécessaire par la mise en extinction du corps ;

- 1.900 conseillers d'orientation, recrutés de 1972 à 1991, sur la base du décret n° 72-310 du 21 avril 1972 ;

- les professeurs de collèges d'enseignement général recrutés avant la création du corps des PEGC, sur la base des décrets n°^s 60-1127 et 60-1128 du 21 octobre 1960 et de la circulaire ministérielle du 31 mars 1961, pour ceux d'entre eux qui n'étaient pas instituteurs titulaires mais jeunes instituteurs stagiaires « élèves maîtres bacheliers », intégrés depuis dans le corps des PEGC ;

- quelques dizaines de membres de l'enseignement agricole ont été également touchés sans qu'il ait été possible, à ce stade, de les recenser.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé instituerait une dérogation aux articles L.5 et L.9 du code des pensions civiles et militaires. Une telle dérogation a déjà été instituée précédemment au profit des professeurs techniques de

l'enseignement technique (PTLT), recrutés sur la base du décret n° 75-1161 du 16 décembre 1975, qui ont bénéficié de la prise en compte de leurs périodes de scolarité.

Le présent article vise, en réparant l'erreur commise par l'administration, à offrir une solution équitable aux agents de l'Etat qui ont été placés dans une situation comparable.

Il est ouvert à tout fonctionnaire ayant été prélevé indûment d'une cotisation pour pension au cours d'une période de scolarité en tant qu'élève fonctionnaire, avant le 1^{er} janvier 2001. Il permet de prendre en compte ces périodes de scolarité dans le calcul de la pension et la liquidation des droits, dès lors qu'une cotisation a été payée.

Le coût de la mesure pour 2002 est estimé à 0,8 million d'euros. À l'issue de la montée en charge du dispositif, corrélativement aux départs à la retraite des agents concernés, le coût moyen annuel devrait s'établir à 12,2 millions d'euros, sur une période de 25 à 30 ans.

II. ARTICLE 67 : CRÉATION DU COMITÉ DES NORMES DE COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Le présent article propose une application anticipée de l'article 30 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Il vise à définir la composition et à préciser les attributions du comité de personnalités qualifiées publiques et privées appelé à donner son avis sur les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat.

A. LE DISPOSITIF INITIAL

1. Composition du comité des normes de comptabilité publique

Ce comité serait composé de «représentants de l'administration, de professionnels comptables et de personnalités qualifiées». Son Président serait nommé par le ministre chargé du budget. L'établissement plus précis de la liste des membres du comité des normes de comptabilité publique relève, aux termes de l'article 37 de la Constitution, du pouvoir réglementaire.

La rédaction du présent article, si elle ne le prévoit pas expressément, permet pour autant la présence de parlementaires au sein du comité. Elle organise le pluralisme et les échanges de compétences au sein du comité en y incluant des professionnels comptables.

2. Les attributions du Comité des normes de comptabilité publique

Le comité des normes de comptabilité publique « émet un avis préalable sur les projets de normes de comptabilité publique qui lui sont présentés par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ».

Au terme de l'article 30 de la loi organique du 1^{er} août 2001, les avis sont publiés et transmis aux commissions des finances de chaque assemblée.

La rédaction proposée par le présent article est moins contraignante que celle, par exemple, du décret n° 96-749 du 26 août 1996 relatif au conseil national de la comptabilité qui prévoit que ce dernier doit « donner un avis préalable sur toutes les dispositions, qu'elles soient d'origine nationale ou communautaire, étudiées par les administrations ou services publics, les commissions ou comités créés à l'initiative des pouvoirs publics... ».

Le gouvernement aurait ainsi pu prévoir la rédaction suivante : « Émet un avis préalable sur tout projet de norme de comptabilité publique élaboré par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ».

Elle reste néanmoins satisfaisante.

3. La définition du référentiel comptable

Enfin, il paraît opportun de rappeler le programme de travail qui attend le nouveau comité des normes de comptabilité publique et ce qu'il convient d'attendre d'un nouveau référentiel comptable. Le directeur général de la comptabilité publique, Jean Bassères, indiquait dans une intervention en date du 18 décembre 2000, que « *personne ne doute que ce référentiel doive s'inspirer des principes comptables fondamentaux appliqués par les entreprises, qu'il s'agisse de la permanence des méthodes, de l'indépendance des exercices, des principes de prudence, régularité et sincérité.*

¹ Intervention au 2^{ème} Forum international de la gestion publique, publiée dans la Revue du Trésor n° 3-4, mars-avril 2001.

Toutefois, si la référence aux principes généraux du plan comptable général va de soi, elle ne sera pas suffisante. Des solutions spécifiques au secteur public, intégrant les recommandations internationales élaborées notamment au sein de l'IFAC, devront être recherchées. Certains thèmes devront faire l'objet d'approfondissement, je pense en particulier, et sans souci d'exhaustivité :

- au traitement des dépenses de transfert, notamment les subventions d'investissement que le plan comptable général appréhende peu sous l'angle de l'actif ;

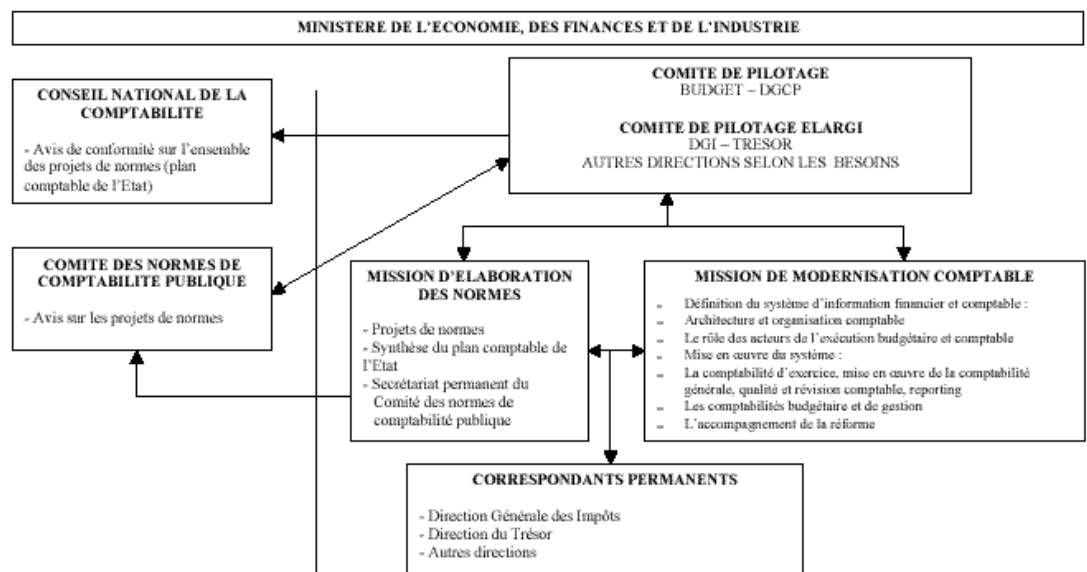
- au traitement des ressources fiscales qui sont principalement abordées par les entreprises en tant que charges, ce qui ne correspond pas à la situation de l'Etat ;

- une attention particulière devant être également portée au mode de valorisation de l'actif, notamment les biens hors commerce et les droits d'occupation du domaine public ;

- ou encore au champ des engagements futurs de l'Etat, décrits par son système comptable, question qui ne saurait être abordée sans tenir compte des pratiques des autres Etats.

L'Etat devra donc mettre en place un dispositif ouvert, transparent, mais également permanent, d'élaboration de ce référentiel comptable. Dans cette perspective, je suis convaincu qu'une place éminente devra être réservée au « comité des normes », instance spécifique aux comptes de l'Etat créée en 1997 et présidée par M. Prada. ».

L'organisation du projet « comptabilité d'exercice »



B. LES PROPOSITIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée Nationale a adopté le 19 novembre 2001 en séance publique deux amendements visant :

-à octroyer au comité des normes de comptabilité publique le pouvoir de formuler des propositions dans les domaines où les techniques comptables peuvent faciliter l'analyse des coûts des politiques publiques,

-à prévoir que le comité des normes de comptabilité publique déposera sur le bureau des assemblées parlementaires un rapport d'activité annuel.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

L'article 67 ainsi modifié par l'Assemblée nationale accroît les compétences du comité des normes de comptabilité publique. Il favorise la transparence de son activité.

Votre rapporteur spécial vous propose d'adopter l'article 67 tel que modifié à l'Assemblée nationale sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des finances a procédé le 31 octobre 2001 à l'examen des crédits de l'économie, des finances et de l'industrie consacrés aux services financiers ainsi que des articles 66 et 67 rattachés, sur le rapport de M. Bernard Angels, rapporteur spécial.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a présenté les crédits pour 2002 des services financiers, qui constituent le « cœur de métier » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il a indiqué que le total des crédits prévus pour 2002 au titre du bleu « Economie, finances et industrie » s'élèverait à 14,5 milliards d'euros (94,8 milliards de francs), soit une augmentation en niveau de 2,2 % par rapport à 2001. Il a souligné que le mouvement de rebudgétisation, qu'il avait appelé de ses vœux à plusieurs reprises, paraissait quasiment achevé, notant par exemple que le montant des fonds de concours rattachés au ministère de l'économie et des finances avait très fortement baissé, surtout en ce qui concerne les moyens de fonctionnement. Il a expliqué que la hausse du budget serait due à l'augmentation des crédits de personnel, en raison notamment de la hausse de la valeur du point de la fonction publique.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a présenté ensuite ses principales observations. Il a d'abord salué l'effort de sincérité budgétaire réalisé par le ministère de l'économie et des finances au cours des trois dernières années. Il a constaté que ses remarques appelant le ministère à davantage d'orthodoxie budgétaire avaient été prises en compte. Il a relevé que plusieurs milliards d'euros, tant en dépenses qu'en recettes, avaient été rebudgétisés en trois ans.

Il a néanmoins souligné quelques points mineurs, en faisant siennes les observations de la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, qui relève un nombre important des fonds de concours modestes ou inactifs et se prononce pour la budgétisation totale des dépenses et recettes des hypothèques. Il s'est interrogé sur la pertinence de l'inscription des dépenses informatiques les plus lourdes, correspondant à des projets pluriannuels, en fonctionnement plutôt qu'en investissement. Il s'est également interrogé sur la nécessité de maintenir sur le budget des charges communes plutôt que sur celui du ministère, les frais de poursuite et de contentieux des administrations fiscales. Il a indiqué enfin qu'une réelle individualisation des missions du ministère était nécessaire et que la pratique actuelle consistant à fondre les moyens de fonctionnement de l'industrie, des PME et de certains services financiers dans une enveloppe commune était peu lisible.

Concernant les grands chantiers engagés par Bercy, M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a souligné que le ministère de l'économie et des finances serait le maître d'œuvre de la nouvelle gestion publique induite par la loi organique du 1er août 2001 et qu'il essayait d'ores et déjà de traduire celle-ci dans son fascicule budgétaire pour 2002. Il a précisé qu'un certain nombre d'agrégats, qui ne sont pas tous, loin de là, des missions et des programmes au sens de la loi organique, présentaient des objectifs et des indicateurs souvent chiffrés. Il a montré que, si les résultats étaient inégaux et à nuancer, les directions qui réussissaient le mieux l'exercice étaient celles ayant signé des contrats d'objectifs-moyens, et en premier lieu la direction générale des impôts, mettant en évidence qu'elles avaient davantage réfléchi à la définition de leurs missions et aux moyens de les évaluer. Il a regretté que les directions chargées du recouvrement de l'impôt n'aient pas adopté les mêmes objectifs et indicateurs de résultats.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a souligné ensuite, s'agissant de la réforme du ministère de l'économie et des finances, qu'elle ne méritait pas l'opprobre dont on l'accable aujourd'hui. Il a résumé la situation en notant que la réforme, malgré une volonté affirmée, peinait à trouver son chemin. Il a déclaré que le programme de modernisation affichait un pragmatisme mesuré mais que, pour autant, 92,5 millions d'euros y seraient consacrés en 2002 et que le catalogue de mesures prises, et à prendre, était impressionnant, comme le montrait le relevé de décisions du dernier comité technique paritaire du 18 octobre.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a, à ce sujet, énoncé quelques constats, le premier étant que les conditions de la réforme étaient réunies. Il a indiqué que le grand ministère de Bercy, qui a absorbé l'industrie, mais aussi les PME, pouvait faire jouer les synergies entre les différentes directions, et que, de la même manière, le rôle d'un « Monsieur réforme » en la personne du secrétaire général du ministère, disposant de véritables leviers à la fois sur les moyens budgétaires et humains, s'avérait essentiel. Il a relevé que l'aménagement et la diminution du temps de travail devaient permettre pour sa part d'améliorer le service et l'accueil rendu aux usagers et que le nombre de départs à la retraite envisagé à terme (80.000 en 2012) l'incitait à penser que le moment était propice à une redéfinition des effectifs du ministère, plus conforme à ses missions, qu'il s'agisse de la mise à plat des organigrammes, de redéploiement ou de réduction d'effectifs dans certaines directions.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a fait un deuxième constat en regrettant que les nouvelles technologies n'aient pas encore pénétré suffisamment le fonctionnement des services du ministère. Il a certes constaté que son site internet était un succès, et qu'il avait renforcé la communication du ministère ainsi que sa culture de service, avec la mise en ligne de 540 formulaires touchant aux formalités des entreprises, ou le lancement de téléprocédures pour lesquelles le ministère de l'économie et des finances est en pointe par rapport aux autres administrations. Il a néanmoins remarqué que

ces services n'avaient pas encore trouvé leur public, y compris lorsqu'il s'agit de services à de grandes entreprises et que, concernant l'usage des nouvelles technologies, seuls 60.000 agents étaient connectés, notant que le plan prévoyant de connecter les 180.000 agents d'ici juin 2002 semblait ambitieux. Il a enfin considéré que le projet d'une informatique commune aux directions demeurait indispensable, même si elle avait pris quelque retard.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a invité le ministère de l'économie et des finances, dans un troisième constat, à mieux maîtriser sa sous-traitance, indiquant qu'un rapport de l'inspection générale des finances avait récemment montré que ce n'était pas le cas à la direction de la communication. De même, il a jugé que le récent incident survenu lors de l'envoi des feuilles d'imposition aux contribuables mensualisés appelait une attention plus importante de la part des gestionnaires de contrats.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, dans un dernier constat, a regretté que les très nombreuses expérimentations initiées par Bercy n'aient pas toujours abouti à des mesures concrètes. Il a néanmoins salué la création d'une direction des grandes entreprises, au 1er janvier 2002, au sein de la direction générale des impôts ainsi que le projet de fusion des services financiers à l'étranger. Pour le reste, il a relevé que si des engagements avaient été pris en termes de qualité de service, peu de contrats objectifs-moyens avaient été signés au sein du ministère et peu d'expérimentations avaient jusqu'à présent donné lieu à évaluation, bilan, et surtout décision. Il a rappelé que ses propositions étaient plus ambitieuses puisqu'elles visaient à obtenir la fusion entre la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale des impôts, sans imposer un regroupement sur site qui ne se justifiait pas à l'heure des nouvelles technologies et en envisageant un élargissement des missions de la nouvelle direction au recouvrement des droits de douane et des cotisations sociales.

Pour terminer, M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a fait le point sur la mise en place de l'euro à laquelle le ministère doit apporter une contribution décisive puisqu'il est chef de file de l'euro en ce qui concerne la communication, le contrôle des prix et la lutte contre le blanchiment d'argent. Il a regretté à ce sujet que le ministère ne publie pas plus souvent les données qui permettent d'évaluer l'état de préparation des particuliers et des entreprises à l'euro et qu'aucune comparaison avec les autres pays européens ne soit diffusée. Il a indiqué que l'effort budgétaire de communication sur l'euro s'était élevé en 2001 à 16 millions d'euros et que la Commission européenne avait abondé par fonds de concours le budget du ministère à hauteur de 6,5 millions d'euros. Il a considéré que les actions financées en 2001 étaient très variées et qu'il était sans doute trop tôt pour les évaluer. Il a simplement rappelé que les premières actions menées entre 1997 et 1999 avaient fait l'objet d'un rapport sévère de l'inspection générale des finances qui avait à la fois souligné le coût des campagnes de communication et leur

faible impact. Il a indiqué qu'il espérait que le ministère avait pris bonne note de ces remarques et avait pu tirer les leçons des difficultés constatées.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a rappelé par ailleurs que le ministère s'était doté depuis juin 2001 d'un système de surveillance des prix mensuel, à la suite d'une enquête du mensuel « 60 millions de consommateurs » et que sa cellule TRACFIN avait accru ses actions pour prévenir d'éventuelles tentatives de blanchiment d'argent. Il a conclu en relevant que l'évaluation de la politique du ministère pourrait être rapidement dressée, dès les premiers jours de janvier.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a présenté enfin les deux articles rattachés à son fascicule. Il a noté que l'article 66 visait à réparer une erreur de l'administration envers les fonctionnaires indûment prélevés d'une cotisation pour pension au cours d'une période de scolarité en tant qu'élèves fonctionnaires et que cette mesure semblait raisonnable puisqu'elle permettait à ces fonctionnaires de bénéficier de la prise en compte de ces périodes de scolarité dans le calcul de leur pension et dans la liquidation de leurs droits. S'agissant de l'article 67, il a relevé que l'institution d'un comité des normes de comptabilité publique constituait une application anticipée de l'article 30, d'origine sénatoriale, de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

Au terme de cette présentation, la commission a réservé son vote sur le budget des services financiers jusqu'à l'examen des crédits de l'industrie.