

Les réformes des finances publiques en France

Je vais vous parler rapidement de trois réformes actuelles et symboliques de la modernisation des finances publiques en France. Il s'agit de :

La fusion des directions générales des impôts et de la comptabilité publique

La LOLF et la certification des comptes

La réforme de la dépense de l'Etat et Chorus

3 réformes importantes, la première structurelle, la seconde institutionnelle, la troisième technique.

La fusion de la DGCP et de la DGI

La France, vous le savez, sous l'impulsion forte du Président de la République, est engagée depuis plusieurs années dans un effort sans précédent de réforme de son administration à la fois pour mettre en adéquation celle-ci avec les besoins et les évolutions du monde moderne et afin de rationaliser et de diminuer les coûts du secteur public étatique pour la nation dans un contexte de contraintes budgétaires fortes.

Lancée dès l'été 2007 la révision générale des politiques publiques (RGPP) a d'ores et déjà conduit le gouvernement à adopter 374 décisions organisées autour de 6 axes de modernisation ;

A ce titre la fusion de la DGCP et de la DGI est un élément fort et moteur de la RGPP, d'autant que Bercy, présumé réfractaire à la réforme (cf. le précédent projet de fusion qui datait d'une dizaine d'année et qui avait échoué) et que Monsieur Eric Woerth est Ministre du Budget, des comptes publics (et donc patron de ces 2 DG), mais aussi Ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et que c'est donc lui qui pilote la RGPP. Par ses enjeux et ses ambitions en terme de modernisation et de qualité de service, comme par les synergies et les gains en efficacité qu'elle doit engendrer, cette fusion est emblématique de la réforme de l'Etat.

Cette fusion qui concerne près de 130 000 fonctionnaires, était délicate car même si ces directions font depuis toujours partie du Ministère du Budget, elles ont chacune développées une forte culture et elles sont dirigées par des corps à forte personnalité Les Trésoriers-Payeurs Généraux et les Receveurs des Finances pour la DGCP et les Directeurs des Services Fiscaux pour la DGI.

Deux écueils étaient à éviter :

- inquiéter les agents notamment les cadres B et C très impliqués dans leurs métiers souvent très techniques
- prévenir une éventuelle opposition des élus locaux attachés à l'implantation territoriale des trésoreries du réseau DGCP.

Enfin une réforme de cette envergure ne pouvait se faire qu'avec et grâce aux cadres dirigeants et aux cadres supérieurs. Pour cela le Ministre a décidé que la réforme se ferait sur 4 ans (2008 – 2011) délai nécessaire pour permettre d'adapter les structures, les statuts et de trouver des emplois satisfaisants à tous les numéros 1 (TPG et DSF) tout en continuant pendant cette période la promotion interne, dans les deux filières selon les règles antérieures.

Cette réforme c'est certes une réforme de structure avec la mise en place d'une Direction Générale unique et de directions départementales ou régionales uniques mais c'est également une réforme visant à rendre un meilleur service aux usagers que ce soient les particuliers, les professionnels ou les élus locaux.

Un nouveau directeur général Philippe Parini a été nommé par le Ministre au printemps 2008 pour mener à bien cette réforme. Il s'est de suite attelé à la création d'une nouvelle direction générale qui fusionne la DGCP et la DGI et qui prend le nom de Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) qui a été opérationnelle dès la fin de l'année 2008.

Dans le même temps les directions locales qui prendront le nom de direction départementale ou régionale des finances publiques (et qui remplacent les directions des services fiscaux et les trésoreries générales) se mettent progressivement en place : en 3 vagues durant l'année 2009 et début 2010, 51 directions locales ont déjà vu le jour. Et un nouveau statut des administrateurs et des administrateurs généraux des finances publiques remplace les statuts des TPG, RF, DSF, conservateurs des hypothèques. Les DDFIP et les DRFIP sont des comptables publics.

Pour respecter un équilibre entre les deux anciennes maisons les nominations des nouveaux numéros 1 se font à parité. Chaque n°1 se voit accompagné par 3 adjoints chargés de diriger les filières fiscales, gestion publique et ressources - pilotage. Toujours afin de respecter un équilibre entre les anciennes maisons le numéro 1 et ses trois adjoints 2 sont issus de l'ex DGCP et 2 de l'ex DGI. Bien évidemment des économies d'échelle sont attendues de la mise en place de ces directions locales notamment sur les fonctions transverses.

Certaines missions restent rattachées directement au n°1 il s'agit du contrôle financier en région, de l'audit, de la maîtrise des risques, de la communication et de la politique immobilière de l'Etat.

Voilà de façon très schématique la partie structure venons en au cœur de la réforme soit le meilleur service attendu par les usagers.

La traditionnelle séparation des services de l'assiette et du recouvrement de l'impôt devenait de moins en moins lisible et supportable par les contribuables fatigués d'être promené d'un service à l'autre.

Avec la mise en place du guichet fiscal unifié cette problématique va se trouver enfin résolue.

Ce guichet fiscal unifié va prendre deux formes : dans les centres urbains importants ou coexistaient un centre des impôts (pour l'assiette) et une trésorerie chargé du recouvrement de l'impôt, ces deux services sont regroupés pour créer un SIP – service des impôts des particuliers. Dans les autres sites les trésoreries qui subsistent et qui font à la fois du recouvrement de l'impôt et de la gestion des collectivités locales nous aurons un guichet fiscal de proximité.

Le SIP assure l'assiette, le recouvrement et le contrôle des impôts couramment dus par les particuliers (impôt sur les revenus, taxe d'habitation, taxe foncière et contribution sociale généralisée).

L'organisation du SIP se caractérise par deux principes :

- un accueil généraliste dans lequel les agents répondent indifféremment aux questions courantes que ce soit en matière d'assiette ou de recouvrement.
- un back office avec un respect des métiers de chacun et un traitement des dossiers dans les secteurs d'assiette ou de recouvrement selon le type de demande de l'utilisateur.

Enfin précisons que le SIP est un poste comptable et le cadre responsable du SIP a le statut de comptable public.

Le guichet fiscal de proximité dans les trésoreries rurales qui ne sont pas concernées par la création d'un SIP affiche comme principe que les contribuables obtiennent des réponses à leurs demandes, qu'elles concernent l'assiette ou le recouvrement de l'impôt. Si la trésorerie n'a pas toute la compétence pour traiter le dossier en matière d'assiette il prend toutefois en charge le dossier du contribuable, l'achemine sous forme dématérialisée au service compétent qui répond directement au contribuable.

Toutes ces actions sont suivies dans un logiciel dédié, GAÏA, ce qui permet le suivi et la traçabilité des opérations. Ceci évite au contribuable de se déplacer dans deux services différents et permet aux agents de pouvoir renseigner, en temps réel, le contribuable sur le suivi de son dossier.

La fusion va permettre également d'offrir un service plus complet et plus réactif aux élus locaux et de mieux répondre aux besoins des collectivités locales.

Ce meilleur service passe par 3 axes :

- développer le conseil en matière de fiscalité locale.
- Encourager les échanges dématérialisés
- Renforcer les prestations d'information et d'expertise financière.

Le premier axe était très attendu par les élus locaux qui avant la fusion devaient s'adresser à deux services différents pour avoir la totalité des informations nécessaires aux prévisions budgétaires notamment. Désormais un seul service rattaché au pôle gestion publique aura toutes les informations et toutes les qualifications nécessaires à l'accomplissement de cette mission de conseil. Dans le même temps les bases prévisionnelles de la fiscalité directe locale seront transmises plus tôt aux collectivités locales (fin février au lieu de fin mars).

Comme vous pouvez l'imaginer pour mener ces divers chantiers très lourds une concertation sans précédent dans nos services s'est mise en place avec les organisations syndicales tant sur les aspects de fond (réforme des statuts, des commissions paritaires etc.) que pratiques en rentrant dans le détail de l'organisation de chaque structure.

Le chantier avance bien et la fusion n'est pas contestée en interne. A la fin de l'année 2010 la situation sera la suivante :

- la direction générale aura déjà 2 ans de fonctionnement derrière elle.
- 80 directions départementales ou régionales seront en place (sur 100)
- 550 SIP auront été créés sur 750 prévus
- 100 PRS poste comptable de recouvrement spécialisé chargé de recouvrer les grosses cotes ainsi que les contrôles fiscaux externes (soit 1 par département) seront opérationnels
- le guichet fiscal de proximité est quant à lui généralisé depuis l'automne 2009
- le conseil en matière de fiscalité locale sera généralisé en 2010
- les nouveaux statuts des personnels seront tous publiés d'ici la fin du premier semestre 2010 mais ne rentreront en vigueur que fin 2011 pour permettre d'harmoniser les règles de gestion (mutation, notation, promotion).

Quelques chiffres, au 31 décembre 2008 la nouvelle DGFIP c'est :

- 448 milliards d'euros recouverts dont 264 Mds € auprès des professionnels et 184 Mds auprès des particuliers
- 52 000 contrôles fiscaux sur place
- 871 milliards d'euros de dépenses payées dont 567 Mds pour l'Etat et 304 Mds pour les Collectivités locales
- 102 millions de parcelles foncières répertoriées
- 207 000 évaluations d'immeubles
- 506 millions d'€ de cessions mobilières et immobilières
- la tenue de 121 600 comptes bancaires (dépôts de fonds et CDC) pour un encours de 38 Mds d'€

Fin 2011 comme prévu au départ, l'ensemble de cette opération emblématique et d'envergure sera réalisée sans heurts ni difficultés majeures grâce à la forte impulsion du Ministre et du Directeur Général, à l'implication de tous les cadres et à la méthode employée dans la conduite du changement à savoir :

- la transparence
- la progressivité
- l'équilibre entre les filières
- le dialogue social
- la reconnaissance des efforts des agents.

La LOLF et la certification des comptes

La LOLF (loi organique relative aux lois de finances), véritable constitution financière du pays, a été promulguée le 1 août 2001. Après une période de préparation la LOLF rentrera effectivement en vigueur le 1 janvier 2006. La loi de finances pour 2006 aura été la première à être intégralement préparée, adoptée et exécutée selon ce nouveau cadre budgétaire.

La LOLF réforme en profondeur le budget grâce à des lois de finances plus lisibles, plus transparentes et plus modernes (les textes antérieurs à la LOLF étaient les ordonnances de 1959). La LOLF permet aussi de dépenser mieux et d'améliorer l'efficacité de l'action publique pour le bénéfice de tous : citoyens, usagers, contribuables et agents de l'Etat.

Dans le cadre de la LOLF le budget n'est plus présenté par nature de dépenses (fonctionnement, investissement, intervention) mais par politiques publiques (sécurité, culture, santé, justice etc.), désormais appelées missions. Le parlement comme le citoyen sont ainsi en mesure d'apprécier la totalité des moyens déployés pour mettre en œuvre chaque politique de l'Etat.

La nouvelle architecture du budget de l'Etat se décline en missions, programmes et actions.

Les missions correspondent aux grandes politiques de l'Etat. La mission est créée sur l'initiative du gouvernement, elle peut être ministérielle ou interministérielle, elle regroupe des programmes. Le parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une même mission. Les programmes définissent le cadre de mise en œuvre des politiques publiques. Le programme est l'unité d'autorisation parlementaire. Il constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. Il relève d'un seul ministère et regroupe un ensemble cohérent d'actions. Il est confié à un responsable désigné par le ministre concerné.

Ce responsable de programme peut modifier la répartition des crédits par action et par nature : c'est le principe de la fongibilité. A chaque programme sont associés des objectifs précis ainsi que des résultats attendus (au travers d'indicateurs définis à l'avance).

Les actions précisent la destination prévue des crédits.

La loi de finances est donc désormais votée en 34 missions, 133 programmes et 580 actions.

A titre d'exemple prenons la mission « action extérieure de l'Etat », elle se décline en 3 programmes :

- action de la France en Europe et dans le monde
- rayonnement culturel et scientifique
- français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes

Toujours à titre d'exemple le programme « rayonnement culturel et scientifique » a pour objet la coopération avec les pays développés (dont les États membres de l'Union Européenne) et le service d'enseignement public du français à l'étranger dans le monde entier.

Les 4 actions engagées dans le cadre de ce programme (animation du réseau, langue et culture française, diversité linguistique et culturelle, échanges scientifiques techniques et universitaires, service public d'enseignement à l'étranger) permettent à la France de rayonner dans une zone vitale en matière d'attractivité, d'influence et de recherche. Elles s'articulent autour de six axes principaux :

- renforcer l'attractivité de l'enseignement supérieur ;
- insérer la recherche française là où se décide l'avenir de la science ;
- établir la créativité culturelle et intellectuelle française comme une référence mondiale ;
- repositionner le français comme une langue européenne et internationale ;
- diffuser le modèle français de gouvernance auprès des nouveaux membres de l'Union Européenne et des candidats à l'adhésion ;
- assurer le service public d'enseignement du français à l'étranger (AEFE).

Afin d'identifier au mieux l'utilisation des fonds publics, la LOLF prévoit une double présentation des crédits de chaque programme, par destination (par actions) et par type de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, intervention). A l'intérieur de chaque programme les types de dépenses sont classées par titre et à l'intérieur des titres par catégories. Les dépenses de personnel qui représentent une part importante du budget de l'Etat sont plafonnées par programme et la loi de finances fixe un nombre maximum d'emplois par ministère.

Dans ce budget plus transparent et plus complet la dépense est justifiée dès le premier euro (au contraire du passé et des ex services votés). De même les administrations expliquent désormais au parlement, dans leur projet annuel de performances (PAP) comment elles prévoient d'utiliser les crédits et les personnels mis à leur disposition, dès le premier euro. Elles expliquent également la réalité de l'exécution dans leur rapport annuel de performances (RAP).

Si je reprends l'exemple du programme « rayonnement culturel et scientifique » et de l'action « service public de l'enseignement à l'étranger » je peux aller consulter le rapport annuel de performances 2008. Les objectifs poursuivis par cette action sont de garantir l'accès des jeunes français de l'étranger à l'enseignement du français et de faciliter celui des élèves étrangers.

4 indicateurs sont associés à cette action notamment le taux de réussite au baccalauréat et le coût moyen par élève pour l'Etat.

On va trouver dans le rapport annuel de performances une mine de renseignements concernant cette action :

- qu'elle a coûté 288 millions d'euros
- que le taux de réussite au baccalauréat dont l'objectif était de 93,9% a été dépassé puisque le résultat est de 94%
- que le coût moyen par élève prévu pour 2006 €a été finalement de 2059 €du fait de crédits supplémentaires destinés à faire face à l'accroissement du nombre d'élèves et aux évolutions immobilières liées à cet accroissement.

Tout cela est transparent, pour le parlement car cela lui permet de se prononcer sur les 34 missions définies par L'Etat, mais aussi pour le citoyen puisque ces rapports sont consultables sur le site www.performance-publique.gouv.fr .

La LOLF donne une vision comptable élargie ainsi l'article 27 introduit une comptabilité à trois dimensions pour l'Etat : « l'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de ses opérations. En outre il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. » La comptabilité budgétaire se fonde sur le principe de l'annualité. L'approche patrimoniale conduit à un bilan de l'Etat qui prend la forme d'un tableau de situation nette présentant la différence entre l'actif et le passif.

Une des principales innovations de la LOLF élargit le rôle de la Cour des Comptes en renforçant ses liens avec le parlement notamment en matière de contrôle et d'évaluation et en lui confiant la mission toute nouvelle de certification des comptes de l'Etat.

La Cour contribue au contrôle par le parlement de l'exécution des lois de finances, c'est à dire au contrôle du respect de l'autorisation budgétaire votée par les deux assemblées et à ce titre elle lui transmet divers rapports.

La Cour est chargée de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat. Le premier exercice de certification est intervenu sur les comptes de l'exercice 2006, au printemps 2007.

La certification est une mission d'audit externe des comptes qui consiste à exprimer une opinion sur la conformité des comptes au référentiel comptable qui leur est applicable. Cette opinion ne se limite pas à la régularité des comptes, elle conduit à se prononcer également sur leur sincérité, ce qui la distingue de la vérification. Cela donne au Parlement et aux ministères une assurance supplémentaire de disposer d'une comptabilité générale fiable.

Le certificateur peut exprimer quatre types d'opinion : la certification sans réserve, la certification avec réserve, le refus de certification et l'impossibilité de certifier :

- certification sans réserve. Il ne subsiste aucun désaccord ou les désaccords relevés ne sont pas significatifs à l'issue des vérifications effectuées ; le certificateur n'a pas été limité dans ses vérifications.
- certification avec réserves. Le certificateur a identifié des limitations ou désaccords, mais ceux-ci ne sont pas suffisants pour l'empêcher d'émettre une opinion ou remettre en cause la régularité, la sincérité, et la fidélité des comptes.
- impossibilité de certifier. Le certificateur indique que l'accumulation de limitations est trop importante et l'empêche d'émettre une opinion.
- refus de certification. Dans ce cas, les limitations et désaccords sont tels qu'ils entachent la sincérité, la régularité et l'image fidèle des comptes de l'État.

2009 était la troisième année de certification des comptes de l'Etat par la Cour des comptes. Le troisième exercice de certification des comptes a été mené au printemps 2009 sur les comptes de l'État de l'exercice 2008. La Cour des comptes a rendu le 25 mai 2009 son avis et a assorti la certification des comptes 2008 de 12 réserves dont 9 substantielles. Quatre réserves énoncées sur les comptes 2007 ont été totalement ou partiellement levées.

Il convient de souligner que ce rôle, nouveau pour la Cour des Comptes, de certificateur n'a pas supprimé celui, traditionnel, de juge des comptes.

En dotant les gestionnaires publics de libertés et de responsabilités nouvelles, la LOLF modernise l'Etat en profondeur. Centrée sur la performance, en prise directe avec les réalités des territoires et des services, la nouvelle gestion publique engage l'ensemble des administrations dans une dynamique de progrès continue qui porte déjà ses fruits au bénéfice de l'utilisateur du contribuable et du citoyen.

A noter que la LOLF n'a pu voir le jour que grâce à l'action de deux parlementaires, Didier Migaud député socialiste et Alain Lambert sénateur UMP qui ont réussi la gageure de faire voter ce texte, qui a une valeur constitutionnelle, dans les mêmes termes par les deux chambres et à une très large majorité.

Pour mémoire le Président de la République vient de nommer M. Didier Migaud premier président de la Cour des Comptes.

Pour permettre à la LOLF d'être complètement efficace il fallait revoir tout le système informatique, très disparate, de l'Etat et notamment donner de la souplesse, de la rapidité et de la transparence dans les échanges entre tous les acteurs de la dépense publique. C'est ainsi qu'est né le projet CHORUS.

La réforme de la dépense de l'Etat : Chorus

Chorus est le futur système d'information financière de l'Etat. Il gère la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'Etat. C'est une application informatique partagée par tous les acteurs financiers des services centraux et déconcentrés de l'Etat : les gestionnaires (des responsables de programme à celui de l'unité opérationnelle), les contrôleurs financiers, les comptables et les préfets. Fondé sur un progiciel de gestion intégré, Chorus a pour objectif d'améliorer la performance et la transparence de la gestion publique. Il permet la mise en œuvre de toutes les dispositions de la LOLF, un regroupement de tous les acteurs de la gestion publique dans une chaîne unique, l'optimisation du pilotage de la gestion publique, la simplification des processus budgétaires et comptables et le renforcement de la traçabilité et de l'auditabilité des données financières de l'Etat.

La conception du projet Chorus a débuté en 2006 et son déploiement a été prévu en 6 vagues. La première vague en juillet 2008 concernait 4 programmes et 100 utilisateurs. Début 2010 nous venons de déployer la vague 4, la plus importante depuis le début de l'opération, ce qui fait qu'à ce jour 45 programmes sont sous Chorus et plus de 17000 agents utilisent désormais cette application. Courant 2011 après la mise en place de la dernière vague tous les agents de l'Etat travaillant dans le secteur de la dépense publique ne le feront plus qu'avec Chorus.

Outre une logistique importante pour piloter ce changement (le pilotage est assuré par l'agence pour l'information financière de l'Etat – AIFE) et une formation lourde pour les utilisateurs, Chorus va se révéler structurant que ce soit pour les services gestionnaires comme pour les services comptables.

Pour les services gestionnaires, et c'est une des préconisations de la RGPP, Chorus est l'occasion de mettre en place des centres de services partagés (CSP). Un centre de services partagés est une organisation au sein de laquelle sont regroupées des fonctions de soutien destinées à servir l'ensemble des acteurs d'un réseau. Les CSP peuvent prendre des formes diverses, par exemple des plateformes de gestion chargées de la réalisation de l'ensemble des tâches afférentes aux engagements juridiques, à la constatation du service fait etc.

Ces plateformes peuvent être nationales, interrégionales, régionales et regrouper plusieurs ministères. Elles sont en cours de constitution. Le CSP peut également être un service facturier, sous la responsabilité du comptable public qui assure le traitement industrialisé des demandes de paiement. Le CSP recentre sur le cœur de métier, professionnalise la dépense côté ordonnateur, rationalise les tâches et permet de réaliser des économies d'échelle substantielles.

Pour les comptables publics le déploiement de Chorus induit de profonds changements liés à la création des centres de services partagés qui diminue fortement le nombre de comptables assignataires de dépenses publiques. Ainsi à terme dans un an quand le déploiement de Chorus sera terminé seulement une cinquantaine de départements continuera à faire des opérations de dépense publique au sein des DRFIP ou des DDFIP alors qu'auparavant tous les TPG qui étaient à la tête d'un département payaient des dépenses de l'Etat.

Chorus est bien au cœur de la modernisation budgétaire et comptable de l'Etat.

J'en arrive au terme de cette présentation nécessairement rapide et synthétique compte tenu du temps de l'intervention. Mais j'aurais pu aussi vous parler de la réforme de la paye des fonctionnaires de l'Etat ou de celle des services des pensions ou citer le déploiement du logiciel Hélios qui gère les comptes de collectivités locales.

Vous l'avez compris la Direction Général des Finances Publiques est au cœur des changements profonds que l'Etat français réalise pour se moderniser, pour rationaliser ses procédures et ses modes de gestion, pour concrétiser les nécessaires économies d'échelle et diminuer les charges structurelles du budget de manière durable. Comme l'a souhaité le Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, la DGFIP est un moteur et un exemple pour le reste de l'administration de l'Etat.

Je vous remercie.

Christian Guicheteau