

LES SYNERGIES OPEREES DANS LA NOUVELLE DIRECTION DANS LES DOMAINES AUTRES QUE FISCAUX

La fusion de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique constitue une opportunité forte d'introduire des améliorations significatives dans le fonctionnement des missions non fiscales de la future direction.

En effet, actuellement, plusieurs missions sont partagées entre la Direction générale des impôts et la Direction générale de la comptabilité publique. Ce partage entraîne, dans certains cas, un éclatement des informations et un besoin de liaisons, souvent coûteuses à entretenir.

La fusion permet donc une exploitation partagée de ces informations. Elle facilitera notamment l'échange de données, le décloisonnement entre certaines missions, la mise en commun des compétences techniques et la mutualisation des bonnes pratiques. Plus précisément, la fusion introduit des possibilités de progrès sur plusieurs points, qui constituent des axes forts pour les deux administrations :

- ◆ le service rendu aux différentes catégories d'utilisateurs ;
- ◆ l'efficacité du recouvrement des produits non fiscaux ;
- ◆ la simplification administrative ;
- ◆ la qualité de la comptabilité ;
- ◆ la préservation des deniers de l'Etat ;
- ◆ l'animation de l'économie locale ;
- ◆ la gestion des fonctions supports.

Le secteur public local : une amélioration du service rendu aux collectivités territoriales

1. Une situation à améliorer

La perception des élus sur les prestations du réseau Trésor est d'ores et déjà satisfaisante, comme le montrent les enquêtes d'opinion. Il existe néanmoins, de leur propre avis, des marges d'amélioration pour une qualité accrue de conseil, notamment en matière d'information précoce sur l'évolution des bases de la fiscalité directe locale. En mettant fin à l'éclatement actuel de la mission de soutien aux collectivités territoriales entre des intervenants multiples ne relevant pas de la même direction, la fusion permettra à cet égard la mise en place d'un service renforcé en direction des collectivités territoriales, qui deviendront ainsi véritablement identifiées comme un « troisième usager », au même titre que les particuliers et les entreprises.

Le conseil fiscal constitue l'exemple le plus visible, aux yeux des collectivités territoriales, des limites de l'organisation actuelle.

Les missions d'information et de conseil en matière de fiscalité directe locale exercées par les centres départementaux d'assiette de la DGI ont été transférées à la DGCP depuis 2005. L'organisation actuelle s'appuie dans le département sur le pôle de fiscalité directe locale (PFDL) de la TG et le service départemental de fiscalité directe locale (SDFDL) de la DSF.

Le SDFDL (DGI) assure, entre autres, le calcul des bases et l'expertise fiscale. Le PFDL (DGCP) assure la relation avec les collectivités et les simulations de taux et il participe au contrôle de légalité.

Plus précisément, le Trésor public assure une mission d'information. Il met à la disposition des collectivités les données relatives aux bases d'imposition et aux allocations compensatrices d'exonérations fiscales. Il les informe sur l'évolution de leurs bases d'imposition (création de nouvelles taxes notamment) et sur leurs marges de manœuvre fiscales, notamment en matière d'évolution des taux.

Dans les trésoreries, des analyses financières comportant un volet fiscal peuvent être effectuées. L'évolution des bases et des marges de manœuvre fiscales peut ainsi être analysée sur plusieurs années, de manière rétrospective et prospective.

Le Trésor public fournit aux collectivités la liste et les modèles des délibérations qu'elles peuvent prendre dans le courant d'une année. Il assure une mission de conseil, particulièrement au moment du vote des taux des taxes directes locales, en évaluant les conséquences des taux votés. Il apporte son expertise sur les conséquences fiscales de l'intercommunalité (création, intégration de communes supplémentaires ou sortie de communes membres, passage à une fiscalité unifiée). Il informe sur les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle.

La DGI contrôle quant à elle les éléments d'imposition avant la taxation, réalise des agrégats à partir des bases individuelles d'imposition et effectue un contrôle de cohérence global, confectionne les états de notification des bases et allocations et produit des états statistiques pour les collectivités. Elle détermine de façon anticipée les bases prévisionnelles de TP des établissements dominants et les transmet à la TG pour communication aux élus.

L'évolution intervenue avec la reprise par les PFDL de la relation avec les collectivités a été positive, puisqu'elle a rapproché les décideurs locaux de leur conseil budgétaire et fiscal habituel. L'organisation rencontrait toutefois ses limites tant que les deux administrations demeuraient séparées.

Les collectivités locales sont par ailleurs confrontées à l'existence d'une multiplicité des acteurs : le trésorier tenant les comptes de la collectivité ou de l'établissement, le PFDL (pôle de fiscalité directe locale pour la DGCP), le SDFDL (service départemental de la fiscalité directe locale pour la DGI), le service en charge du secteur public local (animation du recouvrement des produits locaux) de la TG, le service du domaine en TG, la direction des services fiscaux.

L'organisation globale, dans le cadre de deux directions différentes, n'est donc pas optimisée. L'organisation actuelle rend complexe la gestion de la FDL, suite à l'éclatement des travaux entre le PFDL et le SDFDL, qui allonge le circuit de l'information dans un calendrier extrêmement contraint. En outre, dans le cadre du contrôle des taux votés par les collectivités locales, certaines opérations sont réalisées par le PFDL (contrôle de la légalité des taux votés) puis par le SDFDL (saisie pour prise en compte des taux votés), sauf dans quelques départements où le PFDL saisit les taux après contrôle, à titre expérimental. Enfin, cette organisation ne permet pas de réaliser une approche globale d'un dossier, le traitement étant segmenté entre plusieurs intervenants sans vue d'ensemble, avec parfois des décalages dans le temps préjudiciables à la collectivité qui pourra être amenée à prendre des décisions sans avoir pu être légitimement éclairée sur les conséquences de ses choix.

2. Les axes d'amélioration

La fusion, en levant les cloisonnements actuels, offre ainsi des marges d'amélioration réelles pour enrichir le service aux collectivités locales et répondre aux aspirations des élus locaux d'un accompagnement renforcé, de deux façons :

- ◆ l'amélioration du délai de communication de base ;
- ◆ l'anticipation des besoins des élus locaux en matière d'informations et de conseil sur leurs bases et sur leurs taux (ainsi que les simulations), afin de permettre aux collectivités qui le souhaitent de voter leur budget plus tôt dans l'année.

Pour concrétiser ces deux axes d'amélioration, la fusion utilisera deux outils :

- un interlocuteur unique, avec la création d'un pôle unique créé à partir des deux structures existantes (PFDL/SDFDL) et recelant des compétences approfondies à la fois en finances locales et en fiscalité locale. Cette proposition vise à unifier les deux réseaux chargés des missions d'information et de conseil aux collectivités et à en faire leur interlocuteur direct en matière de fiscalité locale et d'analyse fiscale. La question du rattachement administratif de ce pôle est traitée dans le dossier relatif aux directions locales unifiées ;
- un outil informatique rénové, les outils actuels ne présentant pas les fonctionnalités permettant d'assurer un service de simulation et de conseil très approfondi. Une piste technique est possible : envisager la réécriture de FDL, en procédant dans un premier temps au développement d'une application centrée sur le conseil, la simulation et les restitutions, qui pourra dans un second temps se voir rattacher de façon progressive une application à vocation de taxation.

De ces deux évolutions résulteront une montée en puissance des activités de simulation portant sur les taux et sur l'assiette et une activité de conseil plus régulière tout au long de l'année,

notamment en amont de la préparation du budget. Cela permettrait également de mettre ce type d'analyse à disposition d'un plus grand nombre de collectivités. Il sera également possible de mieux valoriser les données détenues par les deux administrations centrales pour les croiser et les enrichir.

La tenue de la comptabilité de l'Etat : une rationalisation et une simplification des échanges

La tenue de la comptabilité de l'Etat et son alimentation à partir des produits collectés par la DGI et la DGCP sont déjà largement intégrées et les deux directions ont une pratique approfondie du travail en commun. Au plan local, le TPG est comptable principal et centralisateur pour les deux administrations.

Néanmoins, l'existence en parallèle de deux réseaux distincts est une source de complexités et de lourdeurs :

- la tenue des comptes est déjà unique à la trésorerie générale et les relations entre la DGCP et la DGI sont déjà fortes en matière de tenue de la comptabilité mais la fusion permettra de les améliorer et les rationaliser, en particulier en développant une approche davantage intégrée des processus comptables et financiers et en rapprochant les acteurs de la tenue de la comptabilité ;
- cette nouvelle organisation permettra également de supprimer les lourdeurs et les redondances qui découlaient de l'existence de deux administrations distinctes. La séparation en deux administrations distinctes a en effet conduit à créer des structures qui peuvent faire des travaux parfois redondants, en particulier pour l'activité de centralisation. La fusion permettra d'alléger et de simplifier les fonctionnements. Elle permettra ainsi de mettre notamment en place des simplifications utiles dans les échanges entre les comptables à la tête des SIE et le comptable centralisateur ;

Les gains à attendre de la fusion tant que les réseaux fonctionnent avec des applications différentes ressortent clairement d'une économie dans les échanges de documents. Ces améliorations résultent de la capacité qu'aura le comptable principal de faire procéder à la vérification des pièces dans n'importe quel service comptable à l'intérieur du département, sans être obligé comme actuellement de rassembler et de conserver à son niveau l'ensemble des états et des pièces justificatives de services ne relevant pas de son autorité. Ainsi est-il possible de passer d'une culture de l'exhaustivité de la documentation à celle du contrôle par échantillonnage selon les enjeux et les risques. Ces évolutions se traduiront donc par un fonctionnement plus réactif et un allègement des charges des services concernés.

La synergie en matière comptable s'appuiera, dans ce contexte, sur trois outils :

1. L'unification de l'organisation comptable

Le comptable principal et centralisateur sera responsable de la centralisation de tous les services comptables chargés de la collecte des impôts : services des impôts des particuliers, services des impôts des entreprises, pôles de recouvrement, trésoreries. C'est l'occasion de revoir le rôle actuel de centralisation du service des impôts des entreprises centralisateur (SIE-C), qui ne se justifiait que par l'existence de deux directions. Le service comptable de la future direction pourra s'adresser directement à tous les SIE en bilatéral sans passer par une structure de centralisation.

Cette nouvelle organisation, plus souple et plus directe, est un gage d'amélioration de la réactivité et de l'efficacité du pilotage des services.

2. Le rassemblement de tous les intervenants sur la comptabilité

Le correspondant MEDOC est généralement implanté au SIE-C et assure la liaison avec le service comptable de la TG. Il est proposé de le repositionner dans le service comptable de la direction. Cette nouvelle organisation sera un gage de meilleure efficacité, en surmontant les partitions antérieures. Ce sera ainsi le service comptable, chargé de piloter la tenue de la comptabilité et de gérer les éventuels incidents, qui aura désormais la compétence pour évaluer les problèmes techniques. Il sera alors indispensable que ce correspondant conserve une compétence technique MEDOC pour pouvoir dialoguer avec les SIE.

3. L'allègement des échanges avec le comptable principal

Le circuit actuel d'états et de pièces justificatives entre les SIE et la TG est entièrement déterminé par la distance qui existe entre les comptables à la tête des SIE et le comptable principal, qui n'ont pas de relation hiérarchique.

La fusion rend possible des simplifications dans ces échanges. Certains états comptables ou envois de pièces justificatives, devenant inutiles du fait de la fusion, pourraient ainsi être supprimés. A titre illustratif, quelques premières pistes de simplification peuvent être évoquées. Dans certains cas, des aménagements informatiques seront nécessaires.

- Les pièces justificatives de l'état sur les droits constatés (R204). Il s'agit de l'état récapitulatif mensuel des restes à recouvrer des postes non centralisateurs du département en matière d'impôts professionnels. Ce sont des certificats administratifs établis par le SIE-C pour expliquer les différences entre la balance de sortie et celle d'entrée. L'établissement de ces pièces justificatives à l'attention du TPG est un travail lourd pour les équipes du SIE-C. Dans le cadre de la fusion, les pièces justificatives pourraient être stockées au niveau du comptable principal ;
- En matière de restitution d'IS et de TS, d'imputation définitive des sommes en consignation (apurement des comptes d'imputation provisoire et restitution d'excédents de versements). Actuellement, le SIE transmet quotidiennement à la TG les pièces relatives à chaque opération constatant ces dépenses. Cette transmission « papier » est doublée d'une transmission dématérialisée vers la TG pour intégration directe dans l'application CGL. Demain, le comptable principal pourra faire procéder sous son autorité au contrôle sur place des pièces justificatives sans qu'il ne soit plus nécessaire qu'elles lui soient transmises en totalité. Ainsi, les transmissions physiques entre le comptable principal et les SIE n'auront plus lieu d'être. En effet, il devrait être également possible à moyen terme de transmettre sous forme dématérialisée par intranet les ordres de paiement relatifs aux restitutions de versements qui sont actuellement transmises par disquettes ;
- les comptes d'imputation provisoire de la DGI : actuellement, les SIE transmettent mensuellement au TPG des listes de comptes d'imputation provisoires (état 1180), ainsi qu'un état récapitulatif départemental (état 2220). Si demain, au niveau du comptable principal, l'application MEDOC était implantée pour effectuer la centralisation, il serait possible de mettre en place un état unique à son niveau.

***La qualité comptable et le contrôle interne :
une meilleure appréhension des risques et une capacité de contrôle
renforcée***

La bonne qualité de la tenue de la comptabilité et de l'alimentation de la comptabilité de l'Etat a toujours constitué une préoccupation forte pour les services de la DGCP et de la DGI. De ce fait, un contrôle interne a toujours été dédié dans les deux réseaux à cet objectif.

Avec l'entrée en vigueur de la LOLF, la promotion de la qualité comptable et la bonne maîtrise des risques constituent désormais des enjeux encore plus forts, non seulement au sein des administrations fiscales mais pour l'ensemble de l'Etat.

Le rôle de conseil et de contrôle de la DGCP s'est ainsi nettement accru, au niveau interministériel, auprès des ordonnateurs.

Les deux directions ont une compétence confirmée en matière de contrôle interne, d'audit et de règles de bonne gestion, chacune sur des sujets distincts. Elles combinent à elles deux l'expérience de missions très diverses (collecte d'impôts sur rôle et auto-liquidés, recouvrement d'autres produits, tenue de la comptabilité de l'Etat, tenue des comptabilités locales, contrôle de cycles de dépenses...), mais ont des systèmes séparés. Chacune des deux directions a en effet son propre système de fonctionnement du contrôle interne et d'audit.

L'organisation du contrôle interne et les types de structures qui en sont chargées, au plan national comme au plan local, sont ainsi jusqu'à présent différents entre les deux directions. Sur le fond, l'état des lieux montre cependant que, derrière un vocabulaire parfois différent, se cachent en réalité des objectifs et des démarches très proches.

La fusion permet ainsi la mise en place d'une organisation cohérente du contrôle interne pour l'ensemble des deux réseaux. Elle rend possible un rapprochement des structures de pilotage et d'action en matière de contrôle interne et d'audit, pour donner une vision intégrée et consolidée des risques pour l'ensemble des deux réseaux, ce qui permettra d'améliorer la coordination et l'impulsion des travaux de gestion des risques.

Ce rapprochement peut intervenir au plan national et local. Grâce à la fusion, pourront ainsi être constituées de nouvelles équipes d'audit, aux compétences techniques plus diversifiées qu'aujourd'hui. L'effet sera tout d'abord interne, avec la perspective de mieux maîtriser les risques de toute nature et d'améliorer la qualité comptable, en coordination avec la Cour des comptes. Il sera également interministériel car les nouvelles équipes ainsi constituées pourront exporter plus efficacement les réflexes de base en matière de bonne gestion des ressources publiques auprès des autres administrations.

La synergie s'appuierait ainsi sur quatre outils :

1. Des structures communes de gouvernance au plan national :

Il est proposé de coordonner au niveau national les organes chargés de la conception et du pilotage des risques, sous l'égide d'un Comité national de contrôle interne placé auprès du directeur général adjoint en charge du pilotage et des moyens.

Conformément aux bonnes pratiques en matière de gouvernance, la DGCP s'est dotée en 2005 d'un Comité National de Contrôle Interne (CNCI) distinct du Comité National d'Audit (CNA).

Le CNCI est chargé du pilotage national de la gestion des risques et, à ce titre, il lui appartient de définir les normes de contrôle interne du réseau du Trésor public et les orientations en matière de gestion des risques. Le CNA assure le pilotage et la coordination des audits en définissant le programme des audits et en assurant leur suivi. C'est un schéma similaire qui pourrait être mis en œuvre dans la nouvelle direction.

2. La mise en commun des outils de contrôle des risques :

Avec la fusion, il devient possible de partager des outils communs adaptés aux différentes missions de la future direction :

- un référentiel normatif commun en définissant des normes de contrôle interne partagées dans les domaines fonctionnel et informatique ;
- des outils de gestion des risques partagés, en particulier en matière de gestion des risques destinés à l'encadrement intermédiaire ;
- un déploiement des guides de procédure pour les processus comptables à risque, avec la possibilité d'élargir leur champ à certains aspects métiers en cas de besoin identifié ;
- une structuration commune du reporting avec une consolidation nationale par la Mission vérification des comptes de gestion (MVCG) chargée de la surveillance de la qualité comptable au plan national (suivi des indicateurs, contrôles de cohérence ...).

Cette mise en commun permettra d'alléger la charge de conception et de mise à jour, en supprimant des actions redondantes dans les deux directions. Elle autorisera une plus grande réactivité, par exemple en cas d'émergence de nouveaux risques. Elle permettra également de capitaliser sur les connaissances techniques différentes et complémentaires des deux réseaux.

3. L'utilisation des structures locales de la DGCP

La mise en œuvre de la LOLF implique d'accentuer la maîtrise des processus comptables.

Pour renforcer le pilotage de la fonction comptable dans les départements et, désormais, dans les services de Contrôle Budgétaire et Comptable Ministériel, des cellules de qualité comptable (CQC) ont été mises en place.

Placées auprès des directions et déchargées de toute mission de gestion des processus comptables, elles sont chargées de l'évaluation permanente du dispositif de contrôle interne de premier niveau. Acteurs du contrôle interne de second niveau, elles exercent un rôle de surveillance et de conseil auprès de tous les acteurs de la fonction comptable qui génèrent les opérations destinées à être enregistrées in fine dans les comptes (service comptabilité, service recouvrement, service dépenses, postes non centralisateurs...). Ce rôle s'étend progressivement aux gestionnaires ministériels.

Elles sont également en charge de la centralisation des reporting des risques au niveau de chaque comptable et de leur transmission au service de la FCE.

Dans le cadre de la fusion, la CQC peut traiter l'ensemble de l'activité comptable. Il est envisageable qu'elle étende ses prérogatives à tous les postes comptables du département, y compris les services des impôts des entreprises, les services des impôts des particuliers et les pôles de recouvrement.

Il serait alors nécessaire de redéfinir son rôle dans le département, sa taille et sa composition, en lui adjoignant des agents issus de la DGI.

4. La création d'équipes communes d'audit

Il est désormais possible de créer des missions d'audit unifiées, tant au plan central qu'au plan local.

Les équipes de la DGCP apportent en effet une compétence forte en matière d'audit de la qualité comptable. Celles de la DGI apportent pour leur part une compétence marquée en matière d'audit de type « métier », en particulier dans le domaine fiscal.

La mise en commun de ces capacités différentes permettra de constituer des équipes polyvalentes et complémentaires, à même d'agir efficacement sur des sujets diversifiés et de couvrir l'ensemble des risques.

Elles pourront être utilisées pour une efficacité renforcée dans la nouvelle direction. Elles créeront également une capacité d'action plus efficace dans le cadre interministériel, auprès des collectivités locales et dans les établissements publics.

Le recouvrement des produits autres que les grands impôts : une amélioration du service et du recouvrement

Au-delà des impôts, la nouvelle Direction générale sera chargée du recouvrement de plusieurs autres types de produits : taxes d'urbanisme, produits divers de l'Etat, produits des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, amendes, produits liés à l'enregistrement, timbres fiscaux...

Un double objectif est poursuivi : le renforcement de la qualité de service pour les usagers et l'amélioration du taux de recouvrement sur ces produits.

1. Les limites de l'organisation actuelle

Ces produits sont actuellement gérés dans différentes structures et selon des modalités de recouvrement différentes, en fonction de leur nature :

- les produits locaux sont recouverts par des trésoreries mixtes ou spécialisées dans la gestion du secteur public local ;
- les taxes d'urbanisme sont recouvrées dans une trésorerie par département. Une réforme de leur recouvrement est en cours, avec une harmonisation de leurs règles de gestion sur les impôts et une intégration dans RAR ;
- les produits divers de l'Etat DGCP sont recouverts par les trésoreries générales. Dans la même logique que l'organisation en matière d'impôt, un mouvement de séparation des fonctions de prise en charge et de recouvrement a été engagé. Des études en vue d'une harmonisation des règles de gestion avec l'impôt sont conduites en parallèle sur les aspects informatiques et réglementaires ;
- les produits divers de l'Etat DGI sont recouverts par les services des impôts des entreprises et, dans certains cas limités, les CDIF (régies de recettes) ;
- les produits liés à l'enregistrement sont recouverts dans des pôles d'enregistrement adossés aux services des impôts des entreprises ;

- les amendes et condamnations pécuniaires sont recouvrées par des trésoreries mixtes ou des trésoreries spécialisées.

Actuellement, des différences existent dans la gestion de l'action en recouvrement en fonction des produits : certaines procédures réglementaires sont distinctes entre la DGI et la DGCP et le recouvrement est géré dans des applications informatiques différentes et cloisonnées.

Par ailleurs, l'accès informatique des agents chargés du recouvrement de ces diverses catégories de recettes publiques aux différents fichiers fiscaux est actuellement limité voire, dans certains cas, inexistant, alors que la connaissance des informations qui y sont enregistrées conditionne fortement l'efficacité du recouvrement.

La qualité de la relation avec les usagers n'est par ailleurs pas identique selon le type de produit. Pour les impôts, des accueils communs DGI-DGCP sont opérationnels dans plusieurs dizaines d'hôtels des finances. Ils offrent un point d'entrée unique auprès duquel les usagers particuliers peuvent obtenir une réponse à l'essentiel de leurs demandes portant sur l'impôt, qu'elles concernent l'assiette ou le paiement, sans avoir à multiplier les contacts. Dans la même logique de qualité de service, les normes PVFI mises en place permettent également de faciliter les contacts entre les usagers et les services du Trésor public et des impôts. Ces simplifications ne concernent pas l'ensemble des créances que l'Etat a, à travers la DGI et la DGCP, sur les usagers, particuliers et entreprises.

2. Les synergies attendues

L'objectif est d'assurer aux usagers un niveau de service comparable, que ce soit en matière de réponse téléphonique, de réponse au courrier papier et électronique ou d'accueil au guichet pour l'ensemble de ces produits. Dans ce cadre, il est également nécessaire de faciliter leurs démarches. Plusieurs pistes d'évolution sont proposées, pour offrir des paiements simplifiés et la possibilité de mettre en œuvre des plans de règlement globaux.

La fusion est également l'occasion d'améliorer le recouvrement de ces produits. L'intégration de l'action en recouvrement des différentes catégories de recettes de l'Etat et du secteur local au sein d'une même direction générale sera un bon moteur d'harmonisation des outils, juridiques comme informatiques. L'accès des agents aux bases de données pourra par ailleurs être amélioré.

Ce double objectif pourra être atteint à travers 6 outils :

- La mise en place d'objectifs communs de qualité d'accueil des usagers

Il est proposé la mise en place de normes transverses, à l'exemple de PVFI (Pour Vous Faciliter l'Impôt) valables pour l'ensemble des produits. Elle s'accompagnerait d'un pilotage global de la qualité d'accueil au plan central et départemental.

- La simplification des paiements

Il est nécessaire de permettre aux usagers d'acquitter avec un seul moyen de paiement les dettes d'impôt et de produit local. Actuellement, un débiteur peut se présenter au guichet d'une trésorerie mixte et régler avec un moyen de paiement unique différentes catégories de produits : impôts, produits locaux. C'est ce fonctionnement qui doit être conservé et adapté au nouveau contexte. La possibilité de mettre en place une caisse unique pour les différentes structures concernées est étudiée.

- L'aide au règlement des dettes

Lorsqu'un débiteur sollicite un service d'accueil (SIP ou trésorerie mixte) pour lui faire part de ses difficultés financières concernant un produit local ou fiscal, il est important d'essayer de prendre en compte l'ensemble de sa dette. Une telle démarche donnerait à l'usager les meilleures chances de se solvabiliser.

Il est donc proposé de travailler à la mise en place de plans de règlement qui prennent en compte l'ensemble de sa dette. Pour offrir un tel service dans tous les cas simples, la nouvelle direction devra adopter des procédures permettant la détection et le traitement de ces cas.

- L'harmonisation des procédures de recouvrement

Une harmonisation des procédures de recouvrement (types de poursuites, pénalités, prescription, modalités d'apurement ...) entre les différents produits et les différents publics (particuliers et professionnels) sera engagée. Actuellement, par exemple, l'usager reçoit des relances de différentes formes et doit respecter des délais différents en fonction des produits.

Cette harmonisation autorisera une action en recouvrement plus cohérente pour l'usager et plus efficace pour l'ensemble des agents de la nouvelle administration.

- Des outils informatiques du recouvrement mieux adaptés

Afin de gagner en efficacité, réduire les coûts de gestion informatique et de formation, et faciliter le travail des agents, il est nécessaire de revoir progressivement les outils informatiques consacrés au recouvrement des différents produits.

Pour mettre en œuvre des procédures et actions en recouvrement harmonisées, il est préférable de concentrer les moyens financiers et humains sur une même application de recouvrement. Cette orientation permettrait des gains significatifs d'efficacité, par exemple avec une mutualisation des relances et des poursuites.

Un tel axe stratégique s'inscrirait bien évidemment dans un calendrier et des modalités différentes selon l'état actuel du recouvrement de chaque produit. Une expertise préalable serait notamment à mener sur le recouvrement des amendes et des produits des collectivités territoriales et établissements publics locaux.

- Un meilleur accès aux informations

Les informations utiles au recouvrement, détenues principalement dans les bases de type « Compte fiscal des particuliers » (ADONIS), « Compte fiscal des professionnels » (ADELIE) et « Données patrimoniales » (BNDP), ne sont pas accessibles à tous les acteurs de recouvrement, notamment ceux chargés des produits locaux.

La fusion doit permettre de promouvoir un accès partagé aux informations nécessaires au recouvrement pour l'ensemble des agents qui exercent ce métier. En effet, ces agents relèveront désormais d'une même direction. Des demandes seront faites en ce sens auprès de la CNIL, pour une possibilité d'ouvrir plus largement l'accès en consultation aux agents qui ont besoin d'utiliser ces données.

En fonction de sa position, une disposition législative pourrait faciliter la consultation en ligne des fichiers fiscaux par les agents chargés du recouvrement de ces produits.

L'action économique : une efficacité renforcée pour les entreprises en difficulté et dans l'action économique locale

Les deux directions disposent d'ores et déjà de moyens d'intervention leur permettant d'agir positivement auprès des acteurs économiques, avec comme objectif de favoriser l'emploi.

Les TPG ont ainsi un rôle économique large envers les entreprises en difficulté (CCSF et CODEFI), en direction des entreprises en création et en développement (Pôles gestion publique et développement économique), vis à vis des PME (rattachement des Délégués régionaux au commerce et à l'artisanat, animation du portail et des réseaux locaux Bercy au service des entreprises et de l'emploi (BSEE)), en matière d'action économique (avis au préfet en matière d'aides publiques, prestations des Missions d'expertise économique et financière).

Les DSF jouent également un rôle important dans le champ économique : membre des CCSF, des CODEFI et des commissions de surendettement, promotion des mesures gouvernementales en faveur des entreprises en développement, membres associés des PGPDE, octroi des agréments fiscaux pour des exonérations temporaires d'impôts.

Par ailleurs, les TPG et les DSF ont un rôle de tutelle : assistance du préfet pour la tutelle des Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) pour les TPG ; pour les DSF au chef-lieu de région, commissaire du gouvernement auprès du conseil régional de l'Ordre des experts-comptables, dans le cadre de la tutelle du MINEFE ; octroi des agréments et contrôle des organismes agréés (centres de gestion agréés et associations agréées)

La DGCP et la DGI siègent également au CIRI.

Les TPG et les DSF sont donc déjà des acteurs forts de la vie économique locale. Le futur « numéro un » rassemblera l'ensemble de ces missions, avec l'objectif de réaliser des progrès dans la détection et le traitement des entreprises en difficulté, ainsi que dans le développement des entreprises et l'activité des territoires.

En effet, la complémentarité des réseaux locaux va permettre de mutualiser les informations recueillies, en permettant d'intégrer un volet fiscalité dans la démarche d'expertise économique qui sera très utile pour réaliser des études plus complètes, incorporant la globalité du plan de financement.

Trois outils permettront d'atteindre cet objectif :

1. Une meilleure détection des entreprises en difficulté

Il sera possible de détecter plus en amont, grâce au témoin « non-dépôt ou non-paiement des déclarations de TVA », les difficultés éventuelles des entreprises et ainsi d'y remédier sans doute plus aisément. Plus largement, les comptables de terrain pourraient jouer un rôle renforcé dans le dispositif de détection. Les responsables de SIP et de SIE et les trésoriers, en raison de leur connaissance des entreprises et des territoires, pourraient faire parvenir au secrétaire permanent de la CCSF et du CODEFI les éléments d'information qu'ils détiennent.

Ces informations (conséquences de décisions municipales sur les entreprises locales, marchés publics ...) seraient à valoriser dans les cellules de veille existantes au niveau départemental.

Il sera bien entendu nécessaire de préciser les règles déontologiques dans le maniement des informations nées de l'activité fiscale et celles recueillies dans le cadre du traitement des difficultés de l'entreprise, en conformité avec les règles du secret fiscal.

Ce rôle de veille n'aura bien sûr en aucune façon pour effet de réduire la vigilance indispensable en matière d'action en recouvrement ou de présence en contrôle fiscal. La détection d'une entreprise en difficulté n'impliquera en aucune manière qu'elle sera par exemple dispensée de relance déclarative, écartée de l'action en recouvrement ou retirée du programme de contrôle fiscal.

2. Un traitement plus efficace de la situation des entreprises en difficulté

A la CCSF, le TPG est actuellement président de cette instance et le DSF en est membre. Le futur numéro un sera à la fois le président et un des principaux, sinon le principal créancier.

Dans le cadre du fonctionnement de la nouvelle CCSF élargie aux sujets sociaux, ce contexte sera particulièrement utile. Le poids relatif des créances d'Etat lui permettra de faire fonctionner plus efficacement la commission et le consensus sur le taux d'effort des créanciers devrait être obtenu plus aisément.

3. La présence de fiscalistes dans les structures d'expertise économique

Les MEEF expertisent pour le compte de responsables de l'administration territoriale de l'Etat (essentiellement les Préfets et les Directeurs d'ARH) les projets d'investissement publics à forts enjeux. Leur intervention porte sur des projets financés par des fonds d'Etat et/ou des fonds européens ou cofinancés par des collectivités locales et/ou des établissements publics locaux.

Le renforcement des équipes des MEEF par des fiscalistes permettra de réaliser des analyses plus complètes et plus pertinentes de l'équilibre financier, avec l'évaluation de l'impact des différentes solutions fiscales.

Dans les Trésoreries générales de région, le TPG dispose d'un Département de l'Action et de l'Expertise Economique (DA2E) qui regroupe l'ensemble des compétences de la Trésorerie générale en la matière (chefs de MEEF, DRCA, chargés de mission économique, chargé de mission intelligence économique).

Là aussi, la présence d'un fiscaliste apportera une vision plus globale et plus complète des dossiers.

Les fonctions supports : une mutualisation bénéfique

Il est évident que les synergies sont nombreuses pour des fonctions qui sont par construction de nature très proche, tout particulièrement dans quatre domaines pour lesquels les marges de mutualisation sont grandes :

- les aspects logistiques et les opérations relatives aux ressources humaines (paye, pensions, frais de déplacement, etc.) et la formation (hors écoles) ;
- la fonction budgétaire dans toutes ses dimensions : gestion des crédits et schéma d'organisation financière ;
- les achats y compris achats informatiques (mais hors gros matériel) ;

- l'immobilier.

Il existe d'ores et déjà de fortes convergences. Les métiers sont bien identifiés (acheteur, gestion des crédits, responsable immobilier) et leur définition est identique au sein des deux directions. Les modes d'organisation sont proches avec un niveau de responsabilisation renforcée, ces dernières années, des directions locales. Le travail en commun est une habitude déjà ancienne, notamment en administration centrale sur l'immobilier (programme des hôtels des finances), le budget (les crédits de la DGI et de la DGCP sont sur le même programme – « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », mutualisation de crédits, etc.) et les achats (marchés interdirectionnels communs, marchés avec l'Agence centrale des achats - ACA).

Les différences concernent essentiellement les pratiques mises en œuvre (calcul des dotations budgétaires, exécution du programme immobilier, par exemple) et les outils informatiques utilisés par les services.

La fusion doit permettre d'améliorer la performance et l'efficacité dans l'exercice des fonctions support et de réaliser plus facilement des économies d'échelle, en veillant à simplifier les processus chaque fois que cela est possible et en développant la professionnalisation des fonctions support, tout en veillant à la qualité des prestations et au respect de la responsabilisation des gestionnaires locaux.

Des actions de mutualisation¹ pourraient être promues pour les tâches répétitives, consommatrices de temps et/ou complexes, en cohérence avec ce qui existe déjà dans des organisations proches tout en conservant la proximité quand elle est nécessaire.

1. En matière de gestion des ressources humaines

Les opérations de GRH pourront être rapprochées dans les futures directions locales (organigrammes fonctionnels, services communs de gestion), notamment dans le cadre de la mise en œuvre attendue d'outils et d'organisations communs : SIRH convergent (projet SIRHIUS), ONP, rapprochement des pôles pensions (PNGP et DRESG).

Pour favoriser ce processus, les premières pistes de travail concernent :

- la mise à disposition de la documentation des deux directions ;
- un renforcement du conseil de proximité aux agents avec la généralisation des conseillers RH et leur formation aux problématiques liées à la fusion ;
- une amélioration du soutien et de l'expertise avec la mise en commun du pôle de soutien et d'expertise RH de Toulouse, le rapprochement d'autres fonctions comme la validation des états de service, la gestion des accidents de services et la gestion des recrutements hors concours (handicapés, PACTE) ;
- la fusion du pôle national de gestion des pensions (PNGP) avec son équivalent de la DRESG, tous deux implantés dans le même immeuble à Noisy-le-Grand, permettant de regrouper les services de gestion des retraites des deux directions ;

¹ Mutualisations fonctionnelles avec mise en réseau de praticiens, élaboration de boîtes à outils nationales (« Dépenser mieux ») et mutualisations organisationnelles avec éventuellement la mise en place d'un pilotage supra-départemental visant à prendre en charge des processus ressources pour le compte de directions locales (centres de services partagés, pôles d'expertise et de soutien aux services) dans le domaine des achats, de l'immobilier et des ressources humaines.

- la mise en commun du pôle « agents en difficultés.

2. La fonction financière

La création de la nouvelle direction générale n'emporte pas une modification du périmètre du programme 156 « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local ». Pour des raisons techniques (applications informatiques), il n'est pas possible de modifier la cartographie budgétaire en 2008.

A compter de 2009, l'architecture budgétaire sera unifiée au niveau central et progressivement au niveau local au fur et mesure de la création des DLU. Toutefois, les règles de détermination des dotations budgétaires devront converger.

L'harmonisation des outils informatiques de gestion budgétaire apparaît dès lors nécessaire. Il ressort des premières analyses comparatives que l'application Atlas de la DGI pour le suivi des crédits de personnel offre de nombreuses fonctionnalités et gagnerait à être généralisée.

Il en va de même pour l'application COGITO de la DGCP (suivi des dépenses de fonctionnement et d'investissement au niveau local) qui présente de grands avantages pour la DGI.

La généralisation croisée de ces applications nécessite des travaux d'expertise informatique pour déterminer la faisabilité, les conditions pour leur généralisation et le calendrier.

Un service facturier commun en administration centrale sera mis en place, en 2008. Les travaux sont susceptibles de déboucher sur une réorganisation des services gestionnaires en administration centrale. Le service facturier génère une diminution du nombre d'intervenants dans la dépense, et une baisse corrélative du nombre d'opérateurs ACCORD LOLF.

Au sein des services déconcentrés, la mise en place d'un service facturier suppose des outils informatiques qui seront disponibles avec le déploiement de Chorus. Avant cette échéance, l'organisation en mode service facturier n'est envisageable qu'à titre expérimental.

3. Les achats

Dans un contexte général de contrainte budgétaire, "mieux acheter" devient un impératif. La fonction achats est devenue un métier à part entière. La fusion doit être l'occasion d'accélérer et de renforcer le professionnalisme de cette fonction, en lien avec la création d'une agence centrale des achats au niveau interministériel, avec notamment :

- un soutien juridique accru du fait de l'instabilité des textes qui induisent des erreurs de montage pouvant avoir des conséquences graves sur le plan financier et le fonctionnement des services ;
- une assistance à la maîtrise d'ouvrage qui consiste, d'une part, à aider le réseau dans la rédaction des documents constitutifs du marché, d'autre part, à mettre à sa disposition des modèles type, par exemple, de cahier des clauses administratives (CCA) ou du règlement de consultation (RDC), lorsque le domaine n'est pas couvert par un marché national ;
- une assistance technique qui se traduit le plus souvent par une aide à la mise en ligne dématérialisée des documents.

Sur le plan organisationnel, une variante serait de conserver les différents niveaux actuels, en opérant évidemment le regroupement géographique des services de même niveau. Une autre variante serait de créer des pôles au niveau supra-départemental. Ils auraient vocation à être notamment l'interlocuteur de l'ACA et à organiser une animation entre les réseaux, le service central et l'ACA. Ils auraient pour mission de passer toutes les procédures de marchés locaux pour le compte des directions locales sur la base d'un contrat de service.

Le champ d'action de ces pôles dont le nombre reste à définir peut être soit régional soit interrégional, et ne serait pas nécessairement positionné au chef lieu de région. Cela permettrait éventuellement de rapprocher les missions des zones géographiques pour lesquelles il existe de fortes demandes de mutation auxquelles il peut difficilement être donné satisfaction aujourd'hui.

Le pilotage opérationnel du pôle serait confié, en fonction de l'organisation retenue, soit à un des n° 1 régionaux, soit à un des n° 1 départementaux de la zone géographique.

Dans tous les cas, il y aurait au niveau national une harmonisation des pratiques et de la définition d'une stratégie d'achat pour la DGU, en liaison avec l'ACA, accompagnée d'un recensement des besoins auprès des directions locales. La création d'un catalogue national des achats et des fournisseurs sera également réalisée. Par ailleurs, une mission renforcée d'assistance à maîtrise d'ouvrage, à l'aide juridique ainsi que le soutien logistique auprès du réseau et de diffusion des informations et des bonnes pratiques aux gestionnaires locaux devra être mise en place ; elle pourrait se positionner soit au niveau de l'administration centrale soit à un niveau supra-départemental.

Les directions locales demeurent l'échelon décisionnel et conservent la capacité d'acheter à titre subsidiaire.

4. L'immobilier

La fusion concerne au premier chef la fonction immobilière. D'une part en raison de la création du service fiscal unifié des particuliers qui implique nécessairement des opérations immobilières. D'autre part parce que la fonction « immobilier » s'inscrit dans une vision partagée par les deux directions, qui vise à l'amélioration du cadre de travail et qui s'appuie sur une expérience commune qui a fait ses preuves avec des hôtels des finances lancés dès 2003, une Charte commune diffusée en novembre 2004 pour les accueils communs, 200 opérations d'hôtels des finances menées conjointement au niveau central et déconcentré et un outil informatique, Antilope Web.

Afin de pouvoir réaliser dans les meilleurs délais les travaux immobiliers induits par la fusion, des « référents » pour la conduite d'opérations immobilières pourraient être mis en place à un niveau supra – départemental, afin de répondre aux demandes d'assistance et de renfort des directions locales.

Plusieurs possibilités existent : des structures déconcentrées rattachées au bureau immobilier de la direction générale ; des structures intégrées à des directions locales.