

FICHE 2 - LE MINISTÈRE DES FINANCES

Depuis le début de la Cinquième République, le ministère de l'Économie et des Finances a constitué une véritable forteresse administrative désignée sous les termes de Rivoli et maintenant de Bercy en raison de sa localisation.

Cette « forteresse » a été construite autour d'un ministre de plein exercice qui parfois a bénéficié du titre de ministre d'État (Giscard d'Estaing ou encore Bérégovoy) et d'un secrétaire d'État qui, à partir du troisième gouvernement de Pierre Messmer, sera spécifiquement chargé du budget.

La forteresse sera renforcée par Raymond Barre dans ses deux premiers gouvernements puisqu'il assurera lui-même en tant que Premier ministre la direction de ce ministère, aidé par un ministre délégué à l'économie et aux finances (Michel Durafour puis Robert Boulin) et un secrétaire d'État au budget (Christian Poncelet).

Mais dans son troisième gouvernement, Raymond Barre reviendra sur cette organisation en mettant en place deux ministres de plein exercice, l'un, René Monory chargé de l'économie, l'autre Maurice Papon chargé du budget.

Cette formule sera par la suite oubliée- elle ne réapparaîtra qu'à deux occasions dans les gouvernements Bérégovoy puis Balladur - avant de devenir à nouveau la règle dans le gouvernement actuel.

En effet, lors de la mise en place du gouvernement Fillon en mai 2007, l'organisation a été profondément modifiée : le ministère des finances se trouve désormais scindé en deux et sous la tutelle de deux ministres de rang égal : le budget de l'État ainsi que les comptes de la Sécurité sociale et la gestion de la fonction publique sont désormais rattachés au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. C'est Eric Woerth qui occupe le poste. Il est aidé dans sa tâche par un secrétaire d'État, André Santini, chargé de la Fonction publique.

Le ministère de l'économie conserve la politique économique, les entreprises, et reçoit par ailleurs la politique de l'emploi, rattachée auparavant au ministère des Affaires sociales, devenu ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité.

L'Industrie qui a été rattachée au ministère de l'Économie et des Finances par Dominique Strauss-Kahn en 1997 pour bâtir une « machine » étatique ayant tous les moyens de soutenir l'économie, sur le modèle de l'ancien MITI japonais, a été un temps détachée auprès du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables puis réintégrée. Le Tourisme, relevant précédemment du ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, dépend maintenant du ministère de l'Économie de l'Industrie et de l'Emploi.

La ministre de ce dernier, Christine Lagarde, est relayée dans sa tâche par :

un ministre délégué, Christian Estrosi, chargé de l'industrie,

et quatre secrétaires d'État depuis le remaniement ministériel du 18 mars 2008 :

- le secrétaire d'État à l'Emploi : Laurent Wauquiez,
- le secrétaire d'État chargé du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et des Services et de la Consommation : Hervé Novelli,
- le secrétaire d'État chargé de l'Industrie et de la Consommation, porte-parole du gouvernement : Luc Chatel,
- le secrétaire d'État chargé du Commerce extérieur : Anne-Marie Idrac.

Le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique met en œuvre la politique du gouvernement en matière budgétaire et fiscale. Mais il est également responsable de l'ensemble des comptes publics et de la stratégie pluriannuelle des finances publiques. A ce titre, il prépare les règles relatives aux finances locales et il est responsable de l'équilibre général des comptes sociaux.

En liaison avec le ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité et le ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, il est chargé de l'élaboration et de l'exécution des lois de financement de la Sécurité sociale.

Trois directions de ces deux ministères jouent un rôle important dans l'élaboration et l'exécution du Budget de l'Etat. La direction du budget et la direction générale des finances publiques qui appartiennent au ministère du Budget ainsi que la direction du Trésor et de la politique économique qui relève du ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi.

I - LA DIRECTION DU BUDGET

Elle a toujours occupé un rôle central dans le fonctionnement de l'État. La mise en place de la LOLF, dont elle assure depuis janvier 2006 le pilotage de la mise en œuvre, l'a amenée à modifier en profondeur ses modes d'action et son organisation.

La vocation profonde de la direction du Budget - proposer une stratégie soutenable des finances publiques et agir dans ce cadre pour des politiques publiques performantes - peut être déclinée en sept missions principales :

- proposer une stratégie globale des finances publiques inscrite dans le long terme ;
- élaborer une programmation documentée pour mettre en œuvre cette stratégie ;
- veiller à ce que la budgétisation annuelle s'inscrive dans la programmation et réponde à une logique de performance ;
- s'assurer que la gestion infra-annuelle respecte les objectifs fixés en termes de soutenabilité financière et de performance ;
- participer à l'élaboration du budget communautaire et à son cadrage pluriannuel ;
- définir et faire vivre les principes et outils budgétaires et garantir leur bonne application ;
- assurer la tutelle stratégique et financière des organismes publics.

II - LA DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES

Le président de la République a annoncé à plusieurs reprises le principe de la fusion de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Après plusieurs semaines de concertation Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, a présenté le 4 octobre 2007 les modalités de cette fusion : les deux directions seront réunies pour former une administration unique.

Le directeur général des finances publiques est assisté de quatre directeurs, chargés respectivement de la fiscalité, de la gestion publique, du pilotage du réseau et de ses moyens et de la législation fiscale.

A - LES OBJECTIFS DE LA REFORME

- En premier lieu, il s'agit d'**améliorer la qualité du service** rendu aux usagers, dont près de 80% estiment que l'organisation actuelle - avec d'un côté, les centres des impôts et, de l'autre, les trésoreries - est trop complexe. Toutefois, les fonctionnaires qui resteront cumuleront les tâches, et on peut se demander avec quelle formation et quelle efficacité.
 - En second lieu, la réforme devrait mieux **répondre aux besoins des élus locaux**, dont les services sont en contact avec les deux administrations sur le terrain. Mais ce faisant, on va engendrer un phénomène d'éloignement déjà rencontré avec l'Equipement. Les maires des petites communes ne seront dans ces conditions pas tous très heureux. Mais le ministre s'est bien gardé de heurter de front les collectivités locales et les maires, en s'engageant à ne pas fermer les petites trésoreries où de toute façon les économies d'échelle seraient minces.
 - Le troisième objectif de la réforme est d'**accroître la performance et l'efficacité de l'État**. Les moyens de lutte contre la fraude seront ainsi accrus. De même que le taux de recouvrement de l'impôt devrait être augmenté. De manière générale, des gains de productivité devraient être dégagés. N'oublions pas qu'en France, le coût du prélèvement de l'impôt représente 1,6% des recettes contre 1% au Royaume-Uni et 0,5% en Suède et aux Etats-Unis. Mais surtout, cette mesure s'inscrivant dans un contexte de baisse drastique des postes dans la fonction publique, elle devrait donc permettre de mieux atteindre l'objectif de suppression d'un poste sur deux de fonctionnaire partant à la retraite.
- Enfin, la fusion devrait aussi améliorer les perspectives professionnelles des agents en leur donnant de nouvelles possibilités de mobilité et d'enrichissement de leurs métiers. Ce n'est pas nécessairement ce que pensent les fonctionnaires des Impôts et du Trésor et ce sont eux que le ministre devra convaincre en premier lieu. N'oublions pas qu'une telle réforme avait été annoncée il y a quelques années par Christian Sauter, ce qui provoqué sa démission devant la pression des syndicats.

B - LES MODALITES DE LA FUSION

- Au niveau national, une **nouvelle direction générale** a été créée et un directeur général unique a été nommé.
- Au niveau départemental, une **direction unique** pilotera l'ensemble des services territoriaux. Des guichets fiscaux uniques seront progressivement mis en place sur l'ensemble du territoire.
- Dans les 500 villes où sont situés à la fois des centres des impôts et des trésoreries seront créés des **services des impôts des particuliers** (SIP) par regroupement des équipes des deux services sur un même site, et à l'intérieur d'un même service. Un service des impôts des particuliers peut être associé à un service des impôts des entreprises pour former un service prenant la dénomination de « service des impôts des particuliers et des entreprises », dirigé par un responsable unique.
- Dans les 500 villes où sont situés à la fois des centres des impôts et des trésoreries seront créés des **services unifiés des impôts des particuliers** par regroupement des équipes des deux services sur un même site, et à l'intérieur d'un même service. Généralement, compte tenu de la taille respective des structures, ce sont les agents du Trésor public qui, en restant à l'intérieur d'une même commune, rejoindront leurs collègues des centres des impôts.
- Dans les 2 000 communes où sont implantées uniquement des trésoreries, notamment en milieu rural et en montagne, l'accueil fiscal de proximité sera renforcé puisque les usagers pourront avoir des réponses non seulement sur le paiement de l'impôt mais aussi sur le calcul de leur impôt.

Sont rattachés à la direction les services de contrôle budgétaire et comptable ministériel

La réforme du contrôle financier s'est traduite par la mise en place des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel, institués par un décret du 18 novembre 2005. Ces services, à compétence nationale du ministère du Budget, sont placés auprès d'un ou de plusieurs ordonnateurs principaux de l'Etat. Ils sont chacun dirigés par un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), qui a la qualité de comptable public.

Le CBCM est appelé à jouer un rôle majeur dans le dispositif financier et comptable de l'Etat, en regroupant sous son autorité le département en charge du contrôle financier et le département comptable ministériel. Il exerce, auprès de l'ordonnateur principal, le contrôle budgétaire. Il est également « comptable assignataire des ordres de dépenses et de recettes de l'ordonnateur principal ».

Mais le TPG de région reste chargé du contrôle financier au niveau des services déconcentrés. L'ancien corps des contrôleurs financiers est fusionné avec les corps des contrôleurs d'Etat, des inspecteurs généraux des postes et télécommunications, et des inspecteurs généraux de l'industrie et du commerce, en un unique corps des contrôleurs généraux économiques et financiers.

Les CBCM sont régulièrement réunis par la direction du Budget et par la direction générale des Finances publiques au sein du « Comité de pilotage des CBCM » (COPIL CBCM).

Outil d'animation du réseau des CBCM chargés de mettre en œuvre les missions de contrôle et de dépense, le COPIL est le lieu privilégié de transmission et d'échange d'informations et de messages sur les thèmes d'actualité fondamentaux relatifs aux deux pans du métier du CBCM : le contrôle budgétaire d'une part, le paiement des dépenses et la tenue de comptabilité des ministères auxquels ils sont attachés d'autre part. Par ailleurs, tous les sujets transversaux liés de près ou de loin à l'exercice de leur métier sont abordés dès lors qu'ils ont été jugés utiles ou nécessaires à son exercice.

III - LA DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE (DGTPE)

Elle a été créée par le décret du 15 novembre 2004. Elle regroupe les trois anciennes directions du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie : la direction du Trésor, la direction des relations économiques extérieures, la direction de la prévision et de l'analyse économique. La DGTPE est au service du ministre pour lui proposer, et conduire sous son autorité, les actions de la politique économique de la France et la défendre en Europe et dans le monde.

Pour l'exercice de ses missions, la DGTPE :

- élabore les prévisions économiques pour la France et son environnement international ;
- remplit une fonction de conseil et de prévision pour la conduite des politiques publiques en France dans les domaines des finances publiques, des questions sociales et de l'emploi et des politiques sectorielles ;
- veille aux intérêts patrimoniaux de l'Etat dans les entreprises et autres organismes qui entrent dans son champ de compétence ;
- gère la trésorerie et la dette de l'Etat.

L'Agence France Trésor (AFT) est chargée de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat. Elle a été créée le 8 février 2001 par arrêté du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (aujourd'hui "ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi"), sous la forme d'un service à compétence nationale (SCN) placé sous l'autorité du directeur du Trésor (aujourd'hui "directeur général du Trésor et de la politique économique") et dirigé par un directeur général.

L'Agence France Trésor est assistée dans la gestion de la dette de l'État par le Comité stratégique qui, aux côtés des spécialistes en valeurs du Trésor, la conseille sur les grands axes de la politique d'émission de l'État. Il aide l'Agence France Trésor à mettre en œuvre de façon concrète, en les approfondissant, les principes de sa politique d'émission.

Pour l'exercice de l'ensemble de ses missions, la direction générale dispose du réseau des missions économiques à l'étranger et du réseau des directions régionales du commerce extérieur réparties sur l'ensemble du territoire français.