

26 mai 2010



**DOSSIER**

## **Quelles orientations stratégiques pour la DGFIP ?**

---

*Union SNUI – SUD Trésor Solidaires boîte 29*

*80, rue de Montreuil 75011 PARIS*

*Tél : 01-44-64-64-44 - Fax : 01-43-48-96-16 - E-Mail : [union@snuisudtresor.fr](mailto:union@snuisudtresor.fr) Internet : <http://www.snui.fr>*

## Introduction

En 2007, en pleine campagne présidentielle, notre organisation s'exprimait ainsi dans un de ses communiqués de presse : « *Plusieurs débats de l'entre deux tours de l'élection présidentielle ont porté sur la réforme de l'Etat en lien avec le niveau de la dette publique. Sans revenir sur le fond des réformes, le rappel de quelques vérités montre qu'on ne peut prétendre, en un coup de baguette magique, continuer d'assurer le même niveau d'action publique et parvenir à baisser les impôts en tablant sur une réforme de l'Etat résumée trop facilement en une fusion de la DGCP et de la DGI (...) un des rares sujets concrets évoqués au sujet de la réforme de l'Etat est la fusion de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique.*

*On a ainsi entendu que « 60 000 agents s'occupaient du recouvrement de l'impôt et que 80 000 s'occupaient du calcul de l'impôt ». Venant d'anciens Ministres de « Bercy », ces propos ont de quoi laisser pantois. (...) les missions des administrations sont beaucoup plus larges que les formules employées ne le laissent supposer. La réalité est la suivante : si la DGCP a pour missions essentielles la dépense publique et la gestion des finances locales et des opérateurs publics (le recouvrement de l'impôt sur le revenu et des impôts locaux d'impôts n'occupant qu'une minorité de ses agents), la DGI ne se contente pas, quant à elle, de calculer l'impôt. Elle renseigne les contribuables (les réceptions augmentent sensiblement tous les ans), gère les impôts (impôts d'Etat et locaux) des particuliers et des professionnels, effectue la recherche de la fraude, effectue le contrôle fiscal, et collecte également l'impôt, notamment la TVA, l'impôt sur les sociétés, l'impôt de solidarité sur la fortune, les droits d'enregistrement, la taxe sur les salaires, soit au total plus de 70 % des recettes fiscales de l'Etat.*

*Du reste, à l'issue du contrat de performances qui porte sur la période 2006/2008, la DGI se verra attribuer le recouvrement de la taxe professionnelle et de la taxe foncière payée par les entreprises. Ce vaste mouvement a été mené dans une période de suppressions massives d'emplois (à la DGI, ce sont 5 000 postes qui ont été supprimés en 4 ans).*

*Usant, lassant, fatiguant, ce type d'argument bien connu méconnaît sciemment la réalité et table une fois de plus sur le ressentiment provoqué envers les fonctionnaires, et notamment envers le fisc ».*

On sait ce qu'il advint par la suite : la processus de « *révision générale des politiques publiques* » (RGPP) était lancé, l'un de ses piliers étant la fusion de la Direction générale des impôts et de celle de la comptabilité publique pour donner naissance à la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Enfin, nombreux sont ceux qui pensent, ou laissent penser, que cette fusion s'est faite sans encombre et qu'elle est aujourd'hui achevée. En réalité, il n'en est rien, comme le montre le bilan de deux ans dressé par l'Union SNUI SUD Trésor Solidaires. A l'heure où la DGFIP établit son dossier d'orientations stratégiques, il est utile de revenir sur les orientations profondes qui guident la fusion. C'est le but de ce dossier.

## **I / Retour sur le cadre général**

### **RGPP, LOLF : des outils mis au service du recul de l'action publique**

#### **A - Les objectifs et la conduite de la RGPP**

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a été lancée en Juillet 2007, peu après l'élection de Nicolas Sarkozy et l'installation du premier gouvernement Fillon. Officiellement, la RGPP constitue « *le cadre structurant de la réforme de l'Etat* »<sup>1</sup>.

Elle s'articule autour de six grands axes : améliorer les services pour les citoyens et les entreprises, moderniser et simplifier l'Etat dans son organisation et ses processus, adapter les missions de l'Etat aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle, valoriser le travail et le parcours des agents, responsabiliser par la culture du résultat et rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro.

La dimension « performances », de plus en plus traduite en « faisons plus avec moins », apparaît ici clairement de même que l'évolution profonde du mode de gestion des fonctionnaires. Ces évolutions sont d'autant moins neutres qu'elles s'effectuent dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint par les choix politiques d'une part et, plus récemment, par les effets de la crise même si cette dernière n'a en rien modifié les choix du gouvernement et sont de plus en plus utilisés pour donner un « tour de vis » et « un coup d'accélérateur » supplémentaires aux réformes engagées en 2007.

Car en réalité, le choix initial est bien celui de la contrainte et du repli de l'action publique, il n'a pas varié avec la crise.

#### **B - Derrière la révision générale des politiques publiques, le recul de l'action publique...**

Avec la RGPP, le gouvernement a lancé un chantier immense mais qui, une fois de plus en ce qui concerne ce qui touche au rôle de l'Etat, ne fait pas l'objet du débat qu'il mérite.

De quoi s'agit-il au juste ? En deux mots, de refondre l'action publique et les services qui l'assurent et de mener ainsi la réforme de l'Etat si souvent évoquée mais rarement définie et encore moins réellement débattue. Le contexte de la RGPP est certes connu : l'action publique est remise en cause, l'approche fondée sur le « moins de dépenses, moins de services publics » prédomine et constitue la toile de fond d'une RGPP chargée de la mettre en œuvre concrètement.

Or, c'est bien là que le bât blesse... Car partir du postulat qu'une « réforme » ou une « révision » des politiques publiques doit immanquablement déboucher sur moins d'Etat et moins de services publics en dépit de la hausse des besoins sociaux (en matière d'éducation, de santé, de vieillissement, d'environnement, de sécurité...) est, au fond, incompréhensible et, pour tout dire, absurde. En effet,

---

<sup>1</sup> <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=calendar#c128>

s'il faut prendre en charge ces besoins, alors autant faire en sorte que l'ensemble de la population en bénéficie, et pas seulement ceux qui en auront les moyens.

Précisément, la RGPP est censée dégager des économies budgétaires à service grosso modo constant nous répondra-t-on, et constitue en quelque sorte la solution miracle aux problèmes de la dette, de la pression fiscale et de la demande d'Etat en France... Pas moins, et cela dit sans rire. La réalité est plus prosaïque : chacun peut le constater, les services publics sont en recul et sous pression, ce qui nuit à leur présence et à leur efficacité. Il y a donc bien une volonté politique de comprimer l'action publique.

Quant aux économies budgétaires espérées, là encore, il faut savoir raison garder : les 33 000 suppressions de postes prévues pour 2010 permettront une « économie » de 900 millions d'euros (mais constituent autant d'emplois publics en moins), bien loin des milliards d'euros du « paquet fiscal » et des 70 milliards d'allègements d'impôt cumulés depuis dix ans... Il eut été sans aucun doute plus judicieux, entendons par là plus juste socialement et plus efficace économiquement, de garder les milliards du paquet fiscal pour donner à l'action publique les moyens nécessaires à la satisfaction des besoins sociaux.

Comprenons-nous bien, le propos n'est pas de dire ici qu'il faut automatiquement a priori plus de fonctionnaires, ce qui, convenons-en, serait tout aussi dogmatique que la logique dominante actuelle du « moins de fonctionnaires ». Plus simplement, il s'agit de savoir quelle capacité collective d'agir se donne la société (c'est-à-dire quel degré de solidarité elle souhaite), et comment celle-ci doit être financée. La question du choix de société est simple à formuler et à comprendre. Mais on est malheureusement encore loin de la voir posée publiquement.

Avec la crise et ses conséquences (en particulier au vu de la situation de la Grèce), le gouvernement s'emploie à exploiter les peurs pour mieux imposer ses vues. En particulier, les déclarations et les annonces sur la stabilité en volume de la dépense publique et sur les orientations à l'horizon 2013 démontrent sans peine que le dogme du « *moins d'Etat, moins de fonctionnaire* » s'appuie sciemment sur une situation de crise, laquelle donne (enfin pourrait-on dire) l'occasion à ceux qui annonçaient dès 2007 la faillite, que la rigueur était nécessaire. La ficelle est grosse...

### **C - La fonction publique au péril de la Lolf ?**

Depuis sa création, la Lolf (loi organique relative à la loi de finances) est présentée comme l'instrument miracle de la bonne gestion publique, gestion publique qui doit immanquablement conduire à réduire les dépenses publiques. La Lolf a été votée en 2001 mais de fait, les ex-Direction générale des impôts et Direction générale de la comptabilité publique ont fonctionné en « mode Lolf » avant son application effective en 2006. En effet, les contrats (d'objectifs et de moyens et/ou de performances) étaient déjà largement inspirés de ce que porte la Lolf.

« *Performance* », « *culture de résultat* », « *efficience* », « *objectifs* », « *indicateurs* », les déclinaisons de la Lolf sont nombreuses, un véritable vocabulaire « lollien » s'est progressivement substitué à la gestion publique « traditionnelle », sur fond de « culture managériale ».

S'il est politiquement incorrect de critiquer la Lolf, tous les observateurs ne l'encensent pas, loin s'en faut. Au quotidien, « la culture Lolf » contribue largement à mettre les salariés sous pression et à dégrader leurs conditions de travail. D'où une méfiance ou une défiance de nombreux d'entre eux et de leurs représentants vis-à-vis de cet « outil miracle » porté aux nues...

Certains économistes ne sont pas en reste. Le Conseil d'analyse économique<sup>2</sup> lui-même pointait le risque d'alourdissement des coûts rendu possible par le « *développement d'une bureaucratie*

---

<sup>2</sup> CAE, Rapport n° 65, *Economie politique de la LOLF*, Edward Arkwright, Christian de Boissieu, Jean-Hervé Lorenzi et Julien Samson, 24 avril 2007.

*lolfienn*e » car, du fait de la séparation entre les fonctions de conception stratégique et d'exécution, des objectifs et du contrôle (contrôle interne, audit, suivi des indicateurs), les coûts peuvent être supérieurs aux gains. Les agents qui ont à subir un contrôle interne parfois très serré ne peuvent qu'être sensibles à cette approche.

Le rapport met également en garde contre un possible défaut de coordination du fait de la segmentation de l'activité de l'Etat. Segmentation ajoutera-t-on, qui est d'autant plus favorisée que la concurrence entre agents et services se développe, surtout si l'on met en œuvre une plus grande individualisation des rémunérations et des règles de gestion...

Risque de flou, de « zoo organisationnel », de dilution des responsabilités, de mauvais contrôle démocratique car mécanismes complexes (et, note perso, il est impossible d'avoir une vue d'ensemble, de plus, tous les indicateurs ne reflètent pas la diversité et l'exhaustivité des missions), les effets pervers et les risques de dérives induits par la LOLF sont réels et bien identifiés. La chaîne managériale est sous le feu de la critique : responsabilité identifiée chef d'unité organisationnelle responsable devant les gestionnaires des BOP, eux mêmes responsables devant les opérateurs de programme, eux mêmes responsables devant les responsables de programmes, c'est la notion même de responsabilité qui est diluée. On rajoutera pour notre part que la responsabilité risque bel et bien au bout du compte d'être assumée par l'agent exécutant...

La LOLF n'aborde pas la gestion de ressources humains (GRH) en tant que telle (le statut est considéré par ailleurs comme compatible avec la Lol) mais l'impact de la Lol ne doit pas être négligé. Cette « réforme » change forcément l'environnement du travail et la façon de travailler. Ainsi, la gestion des « équivalents temps plein » et la fongibilité asymétrique a une influence certaine sur l'évolution du nombre et de la qualité des emplois : les dérives sont identifiées avec le recrutement de contractuels ou de vacataires à la place de fonctionnaires notamment. De même, la culture lolfienn s'appuie sur des nouveaux modes de « motivation » (la fameuse performance...). Il y a donc un lien évident entre nouvelle gestion publique et « pilotage » de la GRH.

En effet, le renforcement du contrôle de la performance a nécessairement un impact sur l'évolution de la GRH et notamment sur la rémunération. Ainsi, à Bercy, la prime d'intéressement collectif a été instaurée. Plus généralement, la fonction publique connaît des évolutions communes à tous les secteurs : « flexibilité » dans les règles de gestion, introduction d'éléments de gestion individualisée, prime fonction de résultat, développement des contrats de postes...

L'impact de cette (r)évolution sur les structures est évident : avec l'apparition de nouvelles entités (programme, Bop, UE), la question du rapprochement et de la convergence de ces entités et des anciennes structures administratives est également posée. Exercer une pression, fixer un cadre qui s'apparente souvent à un carcan et effectuer des coupes dans les effectifs pour, de fait, réorganiser les services : la boucle est ainsi bouclée...

## **II/ A la DGFIP, un document pour quelles orientations stratégiques (D.O.S.) ?**

Le chantier de l'élaboration du document d'orientation stratégique (DOS) est désormais ouvert. Dix ans après le premier contrat d'objectifs et de moyens, devenu par la suite contrat de performances, et alors que le pilotage de l'action publique est structuré par les divers outils de la Lolf, un nouvel outil fait ainsi son apparition.

Si le périmètre du DOS et le déroulé global de son élaboration sont connus, les questions demeurent nombreuses sur le statut, le but réel et l'impact sur les missions et les services de cette nouveauté.

### **A - Le DOS : kesako ?**

Le DOS n'est pas un contrat de performances, il n'est pas non plus un projet annuel de performances (PAP). Le Directeur général en fait un document dont la portée est pluriannuelle et qui fixe un cap. Il n'est pas un relevé des principaux indicateurs mais devrait en comporter certains. Il n'est pas déconnecté des instruments « lolfiens » de type PAP mais est censé prendre de la hauteur. Pour l'heure, si on devine ce que le DOS n'est pas, admettons que l'on a du mal à voir ce qu'il est.

Car le travail réel se fait sur la base des indicateurs contenus dans les PAP notamment. Il semble inconcevable que le DOS n'en tienne pas compte. Du reste, le DOS porte pour partie sur les « indicateurs envisagés », mission par mission. Ceux-ci ne sont pas chiffrés, du moins dans la première version du DOS. De la même manière que l'on se pose la question de qui fait l'œuf et la poule, on peut se demander si le DOS est à l'origine des indicateurs ou s'il se contente de reprendre ceux du PAP, arrêtés en dehors de toute démarche « participative ». Car, pour nouveau que le DOS puisse paraître dans le paysage, il faut cependant préciser que le « pilotage » en « mode Lolf » (PAP, BOP, RAP) n'est pas remis en cause, loin s'en faut. C'est du reste lui qui structure au quotidien le « travail réel » des agents (la vraie vie pour reprendre une expression qui fait désormais partie du patrimoine culturel de l'ex-DGI) au sein de la DGFIP.

La culture dite « de résultat » sur fond d'efficience et de performance guide en effet toujours l'action publique, particulièrement au sein des services de la DGFIP. Notons au passage que, dans les ex-DGI et DGCP, les méthodes étaient cependant différentes : contrats directionnels de performances et démarche DPA à la DGI, lettre de mission et lettre objectifs moyens et plans stratégiques départementaux à la DGCP. Au sein de la DGFIP, un des enjeux du DOS est de mettre sur pied une méthode commune.

## **B - Quel contenu ?**

Le DOS est structuré en plusieurs parties : service aux collectivités locales, service comptable de l'Etat, contrôle fiscal, service de la gestion fiscale, service juridique de la fiscalité, service des systèmes d'informations, service des ressources humaines, service budget performance et France domaine. Chacune de ses parties se décline en plusieurs orientations stratégiques. Les missions de la DGFIP sont ainsi déclinées, les grandes parties du DOS constituent donc une architecture globale de la DGFIP. Chacune des grandes parties comporte à la fois les orientations stratégiques d'une part, et les indicateurs envisagés d'autre part.

Cette architecture « orientations/indicateurs » d'un document qui n'est ni un contrat ni un PAP constitue une originalité. Le risque est cependant de disposer, au stade d'orientation, de déclarations générales d'intention qui ne se retrouvent pas concrètement dans des indicateurs dont on sait qu'ils « font » le travail des agents au sens où ils constituent les priorités invoquées quotidiennement par l'encadrement dans le « management ».

### ***Contrôle fiscal : vers une inflexion dans le pilotage ?***

*Les indicateurs du programme Lolf et du contrat de performances retenus pour le contrôle fiscal ont été fortement critiqués, en premier lieu par l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires : en retenant une poignée d'indicateurs très structurants, qui plus est quantitatifs et non qualitatifs, la sphère du contrôle fiscal est fortement sous pression.*

*Dans sa version initiale, le DOS nuance l'approche et la pertinence des indicateurs actuels : on y parle ainsi de « maîtriser l'effet polarisant du rendement budgétaire », « d'améliorer le contenu » et de « tendre vers une couverture plus harmonieuse du tissu fiscal ».*

*Les indicateurs proposés ne modifient toutefois pas l'orientation globale du contrôle fiscal puisque le taux de répressif et le taux de recouvrement figurent en bonne place, certes il est vrai d'autres instruments de mesure plus qualitatifs (sur la couverture du tissu fiscal par exemple).*

*Ces indicateurs ne reprennent pas non plus les orientations qui figurent dans la première version du DOS : les indicateurs financiers y sont ainsi identifiés comme un point faible du contrôle, mais figurent toujours dans les quelques indicateurs qui sont, in fine, proposés pour être retenus !*

## **C - Quel est le but du DOS ?**

La démarche DOS vise explicitement à fédérer ce « *nouvel ensemble* » qu'est la DGFIP. Le calendrier est le suivant. La phase descendante se décompose de la manière suivante : après les travaux préparatoires du début de l'année, l'administration a élaboré la matrice du DOS, laquelle est présentée, discutée voire alimentée par des contributions dans le cadre d'ateliers au plan local. La phase remontante passe par l'élaboration de synthèses au plan interrégional avant la finalisation nationale du document fin 2009 voire début 2010.

Voilà pour une rapide présentation de la méthode retenue par la DG. Qu'on se rassure (sic), la planification, la coordination et le pilotage général de la démarche demeurent bel et bien centralisés ! D'où, déjà, des premières questions sur l'utilité des ateliers locaux... et sur celui du dialogue social avec les organisations syndicales !

Au-delà de la méthode, il apparaît clairement que le DOS vise à préparer la culture DGFIP de demain. Les remontées des ateliers qui traitent de la question le confirment : la DGI et la DGCP avaient toutes les deux une culture « maison » qui leur était propre.

Pour la DG, la fusion implique l'élaboration d'une culture commune qui, par la suite, fondera la culture DGFIP. Celle-ci est toutefois très cadrée pour ne pas dire orientée dans la « matrice » du DOS qui sert de base de travail. Des « premières pistes » y sont en effet déjà arrêtées, comme « le professionnalisme » et la « performance maîtrisée ». Parmi les « valeurs références » figurent également celle qui fait de la DGFIP « une administration qui labellise des prestations ». Ces « premières pistes » ne doivent évidemment rien au hasard : en se tournant vers « l'utilisateur », la DGFIP confirme et accentue une évolution déjà à l'œuvre dans le cadre de « l'administration de services ».

### ***Labellisation, prestation... une dérive de l'administration de service ?***

*Au cours de ces dernières années, l'administration nous a « vendu » le concept d'administration de services en le déclinant en diverses mesures d'ordre interne : développement du rescrit, montée en charge de la relance amiable et des régularisations, développement des transactions, certification, PVFI, garantie fiscale... Ces évolutions ont été plus ou moins bien vécues par les agents, elles traduisent avant tout le début d'une évolution appelée à se développer.*

*Dans sa résolution n° 3 du congrès de Saint Jean de Monts en 2005, le SNUI marquait la limite entre administration de service public et administration de prestation de service. Depuis, il marque sans relâche cette limite dans ses écrits, ses analyses et ses travaux. La différence n'est en effet pas que sémantique, il s'agit là de deux approches radicalement différentes entre le respect de principes d'égalité de traitement d'un côté et une plus grande individualisation au risque de traiter différemment les contribuables de l'autre.*

*En effet, l'action publique étant par nature destinée à assurer l'intérêt général, il est donc difficilement concevable de parler de prestation de service, un vocable directement emprunté à la sphère marchande, donc plus tourné vers un client à qui l'on doit vendre quelque chose. Certes, on pourra jouer sur les termes et parler de prestation de service public, en distinguant ce qui ne relève pas de l'action publique (la vente d'une prestation) de ce que la prestation publique offre en termes de services publics (accueil ici, possibilité de régulariser sa situation là...). Il n'en reste pas moins que le glissement sémantique est tout sauf neutre et qu'il traduit bien un changement profond de la nature même du service public fiscal, financier et foncier.*

*Ces évolutions devraient se poursuivre et se décliner dans tous les services : la certification des brigades de vérifications est en cours d'expérimentation, tout comme la garantie fiscale. Récemment, le guichet des régularisations a été ouvert pour permettre à certains contribuables de rapatrier des capitaux en provenance des paradis fiscaux. Sous couvert de civisme fiscal, le risque est tout simplement d'en venir à détourner la notion de consentement, en demandant aux contribuables ce qu'ils veulent bien payer, donc en considérant de moins en moins l'égalité de traitement entre contribuables qui veut que les procédures soient les mêmes pour tous et qu'à situation égale, la contribution commune soit la même.*

*Ces diverses mesures, souvent vantées vis-à-vis de l'opinion, constituent-elles de simples « gadgets » ? Il serait faux et dangereux de le croire. En réalité, tout montre que nous sommes au début d'une évolution plus profonde, ou plus exactement d'une véritable révolution. Que restera-t-il du service public équitable lorsque les procédures auront été battues en brèche par les multiples possibilités de régularisation et de négociation et alors que les agents seront individuellement rémunérés, promus sanctionnés et mutés en fonction des objectifs de leur manager ? Que restera-t-il de la répartition de la contribution commune si on ouvre les portes aux possibilités de réduire ses pénalités ici, son impôt là, dans une discussion qui repose sur le principe de base suivant : montrer que l'administration est « moderne » et prendre ce que l'on peut facilement et rapidement recouvrer.*

Au fond, le DOS prépare l'harmonisation des pratiques et des cultures professionnelles en distinguant les points communs des différences et en préparant le terrain pour masquer ces dernières à terme. Comment ? En s'appuyant sur les projets communs (PVFI), en harmonisant et en réduisant le nombre d'indicateurs (en faisant la part entre ceux qui relèvent du PAP et ceux qui relèvent du pilotage interne), le tout dans un cadre pluriannuel.

Pour ce faire, il faut des outils. L'évaluation des « managers » de la DGFIP se trouve être l'un de ces outils. On comprend pourquoi Eric Woerth faisait des « cadres » un enjeu qui lui était cher dès l'annonce de la fusion le 4 octobre 2007. La logique de la fusion descendante et managériale est ainsi confirmée. La cible est arrêtée : il s'agit d'unifier les méthodes, les outils et les cultures.

## **D - Nos interventions liminaires dans les GT « DOS » nationaux**

Le DOS est marqué par un timing très serré, pour ne pas dire quasi-intenable (fin 2011 donc début 2012...). L'orientation privilégie de fait l'affichage prévu à la date butoir, l'activité paraissant ainsi « remonter » le temps pour « caser » les changements imposés par l'affichage souhaité à la date voulue.

Les interrogations sur le statut du DOS sont nombreuses.

Par nature, un DOS est à la fois un document de référence et un document de communication, interne et externe. La dimension « communication » apparaît assez bien, mais la question est désormais de savoir en quoi et comment le DOS peut devenir une « référence » (par rapport à qui et à quoi ?).

Le DOS est-il un enrobage des PAP et/ou un enfumage des OS ? Quelle est sa valeur ajoutée par rapport à l'existant ? Quel est son impact sur les PAP dont le contenu « fait » en réalité le travail des agents ? Quel positionnement du DOS au milieu des autres documents et objectifs existants (PVFI par exemple) ? Le DOS est-il une opération de com' interne pour valoriser (voire flatter) à peu de frais, et sans rien modifier au fond, les agents et leur travail. Valoriser, l'idée est intéressante en soi mais demeure évidemment largement insuffisante (il y a d'autres moyens).

Tout laisse craindre que le DOS ne soit qu'un document de plus destiné à la com'. Ainsi, l'approche globale de l'action publique (basée sur les concepts de performance, d'efficacité, de culture de résultat...) demeure inchangée. De même, les indicateurs qui prétendent mesurer l'action publique et son pilotage restent les mêmes ainsi qu'en témoigne le contenu des PAP. Le DOS en constitue-t-il une simple « reprise » des termes et des indicateurs connus de tous les agents, est-il une inflexion, une correction, une accélération ou une justification de l'existant ?

Nos questions formulées lors des GT nationaux d'avril, juillet et septembre 2009 demeurent posées : au fond, c'est la crédibilité du DOS qui dépend des réponses à ces questions.

Ambitions et moyens : le décalage

Sur la forme, la lecture du DOS est assez rassurante, on ne peut pas véritablement être « contre » ce qui est écrit et on peut parfois même y souscrire, au point de demander impatientement quand les agents auront les moyens des ambitions affichées :

- sur la forme, la tonalité se veut volontaire et positive,
- sur le fond, l'impression est celle d'un recensement et d'un listage de toutes les activités de la DGFIP et de tous les « mots » qui « parlent » aux agents (jusqu'à l'encadrement et le commandement).

Globalement, la portée effective du DOS reste cependant pour le moins incertaine. Or, la finalité du DOS et de son contenu (les missions) doit être perceptible dans sa cohérence.

L'actualité est particulièrement riche à la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et devrait se traduire, en toute logique, par des moyens juridiques, humains et matériels à la hauteur des enjeux qui auront rarement été aussi importants. Citons ici par exemple :

- l'évolution de la norme fiscale avec une prolifération de textes souvent complexes (illustrés par exemple par les affaires des crédits d'impôts « mobilité » ou « économies d'énergies et développement durable » en 2008 et la valse hésitation ministérielle que les agents ont dû gérer au quotidien) qui pose plusieurs questions : quels moyens pour informer correctement, se former et contrôler l'avalanche de conditions qui en découle ?
- le contrôle fiscal : tous les fronts sont ouverts qu'il s'agisse de fiscalité internationale, d'expertise, de recherche, de contrôle patrimonial, de contrôle des VLC, d'évolution type « formatage » (certification)...
- le « foncier » fait partie des enjeux stratégiques de la DGFIP,
- gestion de l'impôt/l'accueil : à l'évidence un enjeu majeur (GFU, SIP)...

Avant d'en venir précisément au fond, on peut avancer qu'à la DGFIP, le paradoxe se résume ainsi : jamais les missions de la DGFIP ne sont apparues aussi essentielles mais rarement les agents, toujours et encore les victimes d'un calendrier intenable (la fusion devant être annoncée comme officiellement achevée avant les élections de 2012) et de la logique de « moins d'Etat, moins de fonctionnaires », auront été aussi amers de voir les discours officiels s'éloigner autant de leur travail. Les orientations stratégiques telles qu'elles sont écrites vont-elles se traduire dans les faits par des réorientations ?

### La philosophie du DOS n'est pas neutre

Au cours de ces dernières années, l'administration a décliné le concept d'administration de services en diverses mesures d'ordre interne qui traduisent une évolution de fond : développement du rescrit, montée en charge de relance amiable et des régularisations, développement des transactions, certification, PVFI, garantie fiscale...

Le terme « prestation » apparaît dans la première version du DOS. Or, entre l'administration de service public et l'administration de prestation de service, la différence n'est pas que sémantique : il s'agit de deux approches différentes entre le respect de principes d'égalité de traitement d'un côté et une plus grande individualisation au risque de traiter différemment les contribuables de l'autre.

- Fiscal

Nous illustrerons notre approche par une formule, « *redonner du sens aux missions* ».

*Contrôle fiscal : toujours en débat !*

Nous ne pouvons pas ne pas évoquer ici l'affaire des 3.000 noms de résidents français détenant des comptes en Suisse, comptes sur lesquels dormiraient 1 milliard d'euros, c'est dire quelle est l'ampleur du phénomène. Il y a de quoi rester rêveur en pensant que cette affaire ne concerne que 3 banques, ne concerne que la Suisse, ne concerne que les personnes physiques et de quoi frémir si l'on songe que l'évasion fiscale concerne un plus grand nombre de « destinations » (on recense environ 70 paradis fiscaux et judiciaires dans le monde) et également les multinationales.

Mais au-delà du commentaire et des « 3.000 » noms, c'est bien là un enjeu pour l'administration fiscale et ses agents. On imagine en effet sans peine les conséquences néfastes qui pourraient résulter :

- d'un bilan décevant sur les 3.000 noms,
- d'une lecture ou d'un bilan contesté de la cellule de régularisation,
- de l'absence de mesures de portée générale, défendues et portées par la France au niveau international et prises par la France au niveau national.

Disons-le franchement, de telles conséquences affecteraient l'image de l'administration fiscale et de ses agents.

Tout aussi franchement, disons qu'il ne serait pas acceptable sur le plan de la justice fiscale et sociale que les mesures touchant au contrôle fiscal ne soient pas à la hauteur des enjeux. Pour notre part, nous continuerons à le marteler sans relâche :

- oui, il faut des moyens juridiques, humains et matériels,
- oui, il faut un autre pilotage du contrôle (recherche, programmation, CSP, CFE...) !

Or, on ne peut qu'être inquiet devant les orientations du contrôle fiscal (problème structurel de la programmation directement lié aux évolutions de structures, à la charge de travail et aux effectifs, certification, garantie fiscale mais aussi pilotage au quotidien) qui, prises globalement, viennent nécessairement obérer et freiner la capacité d'action du contrôle.

Nos propositions sont sur la place publique. Sur le plan national, elles concernent tout à la fois le juridique (renforcement de l'arsenal juridique - renforcement du droit de communication et sur son extension, par exemple à Tracfin, sur les articles anti-évasion fiscale, réécriture de la flagrance - attribution de nouveaux moyens (Sejufi sous l'autorité de Bercy en coordination avec le Sndj), le matériel (pour que les vérificateurs aient des données fiables sans jongler entre plusieurs applications), les effectifs (car ce sont les agents qui « font » le contrôle) et le pilotage.

A ce sujet, la perversion de l'approche « adapté les moyens aux enjeux » pose problème : ainsi, partir du préalable systématique qu'il doit y avoir le plus gros recouvrement sur le plus gros redressement aboutit à laisser certains types de fraude se développer (les « maçons turcs » pour reprendre une expression consacrée). Le cadencement et les objectifs n'incitent pas à poursuivre des investigations. On pourrait multiplier les exemples, militer pour que la recherche se réapproprie le terrain... une chose est certaine : le contrôle fiscal a besoin d'une réorientation stratégique.

#### *Accueil : l'équation impossible ?*

L'accueil est une mission à part entière. Sa problématique ne date pas d'hier. Historiquement, l'accueil a d'abord été « autogéré » dans les centres des impôts : le sentiment prévaut qu'il vaut mieux être volontaire que désigné pour cette mission essentielle et délicate. Entre accueil généraliste et besoin d'équipes spécialisées, entre simple comptoir et « B accueil » happé par les statistiques en matière de CSP par exemple, le tout sur fond de rotation, l'accueil a souvent été une source de frustration pour les agents.

Récemment, avec la promotion de la fusion, un certain nombre d'investissements clinquants ont été réalisés, souvent sans l'avis des agents qui assurent l'accueil ce qui alimente le sentiment que le « tape à l'œil » est privilégié sur le « fonctionnel ». Par ailleurs, la priorité donnée à l'accueil dématérialisé ne comble pas le besoin d'accueil physique et personnalisé.

La question de l'accueil est une question pour le premier lieu dans lequel le contribuable pose le pied, c'est par là même une question pour les services de toutes les résidences, notamment le SIP (dans le cadre de la fusion), mais aussi le SIE et d'autres.

#### *Foncier : l'enjeu oublié ?*

Avec le rapport de la Cour des comptes et le débat sur l'évolution de la fiscalité locale (notamment la « suppression/refonte » de la taxe professionnelle), le « foncier », entendu au sens large, est au centre des enjeux. On pourra commenter à l'envi les termes du rapport de la cour des comptes, il n'en demeure pas moins qu'ils posent les questions, très stratégiques, comme le contrôle de la VLC (pas satisfaisant), donc sur le renforcement des moyens (« gestion plus dynamique », « contrôles plus réguliers »).

Sur ce sujet, nous demandons un traitement « technicien » du dossier en mobilisant les spécialistes du foncier pour ne pas alourdir des services en pleine structuration d'une part, et déjà très lourdement chargés d'autre part.

Assurer la gestion foncière et patrimoniale va bien au-delà. La DGFIP pourrait par exemple être le pilier d'un *observatoire public de l'immobilier*<sup>3</sup> dont l'objectif serait de mettre à disposition du public des informations utiles (avec la garantie du libre accès) et d'intervenir sur la mise à disposition d'infos sur un sujet très sensible.

Pour ce faire, elle collecterait des informations qu'elle détient (car elle gère le plan cadastral, détient des données foncières sur les propriétés bâties et non bâties et a la capacité et les compétences en matière d'évaluation des biens) et serait amenée à travailler avec des collectivités locales (pour recueillir des informations sur leurs projets) et d'autres services de l'Etat (aménagement du territoire...). La mise en œuvre d'un tel projet et son alimentation concernerait le cadastre, France Domaine, les CDIF (ou les services assurant ses missions), les conservations des hypothèques et même les trésoreries (pour la mise à disposition d'un accès internet aux données).

- Gestion publique

En revanche, au vu de ce qui apparaît pour l'heure comme une déclaration d'intentions, la question des moyens des ambitions affichées est posée. Il y aurait là une possibilité de montrer en quoi le DOS est utile et comment il peut devenir une référence.

*Le service des collectivités territoriales et des organismes publics* est une orientation stratégique qui apparaît comme prioritaire : c'est une bonne chose, mais la question du « comment développer et améliorer l'existant » est posée, qui plus est dans un contexte économique et social qui montre effectivement le besoin de développer cette mission essentielle, la demande des élus est grande (leur inquiétude devant l'amoindrissement potentiel du service aux collectivités aussi !) et la constitution du pôle unifié demeure frustrante tant que cette mission n'est pas développée.

Au fond, c'est bien la question du *rôle des administrateurs des finances publiques* de la DGFIP qui est posée, sans oublier celle du maillage territorial : on peut se demander où est la proximité avec les élus locaux telle qu'elle est revendiquée dans le DOS alors qu'il existe 32.000 communes de moins de 3.500 habitants (NB : 34.000 communes font partie d'une structure intercommunale mais les degrés d'intégration diffèrent, près de la moitié de la population seulement fait ainsi partie d'un groupement à fiscalité propre).

Toujours sur les *collectivités locales*, un risque apparaît évident : alors que le conseil aux collectivités locales se « privatise » progressivement, ne pas donner des moyens supplémentaires dans le cadre d'une véritable ambition revient à se laisser « manger » petit à petit.

S'agissant de la *gestion foncière et du service au public*, là encore, l'ambition du DOS se cantonne à une impression de « déjà vu » alors que la DGFIP pourrait, par exemple, mettre en place un observatoire public de l'immobilier (voir plus haut).

Le chantier de la *tenue des comptes de l'Etat* est également décisif. Or, le troisième exercice de certification des comptes mené au printemps 2009 sur les comptes de l'Etat de l'exercice 2008 a débouché sur un avis rendu le 25 mai 2009 par la Cour des comptes qui 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) : au-delà du débat sur le principe et la méthode de la certification, il n'en reste pas moins que nous sommes plus qu'attentifs et inquiets de l'image qui est

---

<sup>3</sup> Voir le dossier de l'Union SNUI SUD Trésor Solidaires : [http://www.snui.fr/gen/cp/dp/dp2009/dossier\\_presse\\_OPI\\_241109.pdf](http://www.snui.fr/gen/cp/dp/dp2009/dossier_presse_OPI_241109.pdf)

renvoyée sur la soi-disant « malfaçon des comptes de l'Etat » (citation de la presse) : que peut faire le DOS pour améliorer et l'image et les conditions de travail des agents concernés ?

*Sur le contrôle et la mise en œuvre des dépenses de l'Etat, on peut s'interroger sur l'adaptation du cadre juridique du décret de 1962 (qui trouve d'ailleurs ses racines historiques au 19ème siècle) : aucune perspective n'est dressée et ce n'est pas faute pour notre part d'avoir déjà pointé cette question. Faut-il voir une « victoire de la modernisation de l'Etat » une organisation qui rapprocherait voire qui mélangerait ordonnateurs et comptables (cf. le Conseil général du Loir et Cher) ? Par ailleurs, avec la mise en place du logiciel Chorus qui prend en compte les évolutions de fond touchant à la gestion de la dépense publique, on assistera à une modification du contrôle de la dépense publique.*

*S'agissant du secteur public local et de la tarification des hôpitaux, on peut se demander par exemple si le risque n'est pas d'accompagner, voire d'accélérer, la mise en place d'une santé à deux vitesses.*

Sur tous ces sujets, il est certes impossible d'être exhaustif tant les enjeux sont immenses, mais on a là une série de questions dont les réponses seront déterminantes. Les agents, les contribuables et les élus verront-ils la différence entre « l'avant » et « l'après » DOS ? Telle est au fond la question principale. C'est donc la crédibilité du DOS qui est en jeu. C'est aussi, par voie de conséquence, l'image des agents et la qualité et l'efficacité des missions qu'ils exercent au quotidien qui sont en jeu.

#### **IV – Notre orientation stratégique : redonner des moyens et du sens aux missions et aux agents qui les exercent**

Dans sa déclaration, le congrès constitutif de l'Union SNUI SUD Trésor Solidaires de décembre 2009 énonçait ainsi ses principaux axes revendicatifs : *« l'Union continuera de mener un combat global sur tous les fronts pour améliorer les conditions de vie au travail et pour redonner du sens aux missions et aux hommes et aux femmes qui les exercent. L'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires élaborera également l'ensemble de ses revendications en partant de la défense et de la promotion des missions de service public, de son analyse des structures, des conditions de travail, des moyens, notamment en emplois, des carrières et des règles de gestion ».*

Redonner du sens aux missions donc aux agents, telle est la priorité en termes de « vie des services », telle doit être pour notre part l'orientation stratégique numéro 1 de la DGFIP. Loin de cette ambition nécessaire pour l'efficacité et la qualité des missions, en réalité, le constat dressé par notre organisation dans son communiqué du 18 mai 2009 reste malheureusement valable :

*« La DGFIP, produit de la fusion « Impôts/Trésor », est donc au cœur de la RGPP. Cette fusion, effectuée à marche forcée, a et aura des conséquences importantes pour les contribuables (sur les conditions d'exercice des missions) et pour les agents (sur leurs conditions de vie au travail).*

*Les contribuables (et de nombreux élus locaux) sont et seront victimes du repli de l'action publique : ainsi, plus de 700 trésoreries de proximité ont été supprimées entre 2000 et 2007 (plus de 1.000 si l'on remonte à 1998).*

*Les agents sont et seront également victimes de certaines évolutions : le nombre de suppressions d'emplois augmente chaque année. Entre 2002 et 2008, les « Impôts » et le « Trésor » (les deux composantes qui ont donné naissance à la DGFIP lors de la fusion) ont perdu près de 13.000 emplois. Au moins 7.000 nouvelles suppressions sont annoncées pour la période 2009 à 2011. La DGFIP aura ainsi perdu 15 % de ses effectifs en moins de dix ans.*

*La qualité du travail en question.*

*Or, pour autant, la charge de travail ne faiblit pas, au contraire : la fiscalité évolue tous les ans et même plusieurs fois par an, ainsi qu'en témoignent les mesures prises précipitamment comme celles annoncées lors du « sommet social » (que les agents sont chargés d'assumer au quotidien, dans l'urgence), les réformes de structure se succèdent, de nouvelles procédures sont créées (relances,*

*rescrits, bouclier, plan de relance...) et les enjeux fiscaux à venir demeurent importants (fraude fiscale, impôts locaux...).*

*Réduire les moyens dans un contexte de hausse de la charge de travail n'est pas tenable. Au final, les conditions de vie au travail des agents se dégradent et ce d'autant plus que la gestion et le pilotage des missions ont pour unique obsession les statistiques et les indicateurs. En clair, ce sont les statistiques qui structurent le travail alors que la logique voudrait que cela soit l'inverse... »*

Une nouvelle orientation est nécessaire pour la Direction générale des finances publiques : des moyens et du sens, tels doivent en être pour l'Union SNUI SUD Trésor Solidaires les deux piliers.

## **A - Un constat s'impose : la charge de travail augmente à la DGFIP**

La charge de travail augmente année après année au sein des services de la DGFIP. Il en va ainsi de l'accueil, du contrôle fiscal, de la gestion et du recouvrement de l'impôt, de la gestion publique, des missions foncières... Voici un aperçu rapide et non exhaustif de cette hausse.

- L'accueil

Il est désormais avéré que l'accueil physique et téléphonique n'a pas été remplacé par les nouvelles technologies de l'information. Ainsi, durant la campagne de réception du public pour le dépôt de la déclaration des revenus 2008 organisée en mai 2009, 4,1 millions de contribuables ont été accueillis dans les services, et sur cette période, il y a eu plus de 3,3 millions d'appels téléphoniques et 260 000 courriers informatiques.

En 2006, sur la même période, c'est environ 3,7 millions de contribuables qui avaient été reçus, un chiffre alors lui-même en augmentation de 10 % par rapport à l'année précédente. Toujours en 2006, 97 000 courriers électroniques avaient été reçus par les services fiscaux (contre 40 000 en 2005 sur une période équivalente). Enfin, 3,2 millions d'appels téléphoniques avaient été reçus en 2006.

L'augmentation globale de la charge de travail à l'accueil est donc réelle. Encore s'agit-il là de la réception spécifique à la « campagne IR » organisée au mois de mai. Or la réception du public ne se limite pas à cette période, loin s'en faut. Tout au long de l'année, le public se déplace, en particulier à l'automne, à l'occasion de la sortie des avis d'imposition en matière d'impôt sur le revenu, de taxe d'habitation et de taxe foncière. Il s'agit là aussi d'une période très sensible à l'occasion de laquelle les services et les agents sont particulièrement sollicités (explications, demandes de remises...).

- Le recouvrement

En matière de recouvrement forcé, la mission du recouvrement la plus riche en emplois, les poursuites ont tendance à augmenter.

En matière d'impôt des particuliers, le nombre d'avis à tiers détenteurs (ATD) est passé de 4 millions en 2006 à 4,4 millions en 2008, le contentieux a augmenté (les oppositions à poursuites sont passées de 4 254 à 4710, les autres contestations sont passées de 2 686 à 3 647 en 2008). S'agissant des professionnels, le nombre d'avis de mise en recouvrement est passé de 1,761 million en 2006 à 1,846 million en 2008, les ATD sont passés de 341 643 en 2006 à 371 307 en 2008.

- Cadastré

Entre 2006 et 2008, le nombre de comptes de propriétaires est passé de 34,9 millions à 35,6 millions, le nombre de locaux de 45,9 millions à 47,1 millions et le nombre de parcelles de 101,4 millions à 102,2 millions.

Les travaux effectués, soit dans un centre des impôts fonciers soit dans les services résultant du rapprochement entre le centre des impôts et le centre des impôts fonciers (qui ont constitué des réformes lourdes venant accroître la polyvalence subie dans des services qui ont déjà en charge la gestion de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation et qui, dans le cadre de la mise en place des services des impôts des particuliers, ont pris en charge le recouvrement) s'est également maintenu à un haut niveau.

- Le contrôle fiscal

Après deux ans de très léger tassement (entre 2006 et 2008, le nombre de contrôle fiscaux externes est passé de 52 429 à 52 010) qui faisaient eux-mêmes suites à des années de hausse du nombre de vérifications (passé de 51 964 en 2004 à 52 429 en 2006 avec une hausse sensible du nombre de vérifications générales, les opérations les plus longues, passées de 37 710 en 2004 à 40 000 ces 3 dernières années) on assiste à un accroissement de la pression.

En effet, l'actualité liée aux paradis fiscaux a mis la DGFIP sous pression. En cette année 2010, les objectifs ont été revus à la hausse, aussi bien dans les directions spécialisées que dans les services (brigades, ICE) territoriaux. Visiblement, le quantitatif constitue une priorité pour afficher une bonne activité, mais sur le fond, rien n'est réglé, les vérificateurs voient leur charge de travail du fait de la hausse des objectifs, mais également parce que qu'ils assurent de plus en plus le travail administratif assuré par les secrétaires (dont le nombre diminue du fait des suppressions de cadre C), parce que les délais se réduisent ou encore parce que le travail évolue (expérimentations de la certification des brigades et de la garantie fiscale...).

- Les relations avec les collectivités locales

Sous l'effet de la mise en place de la nouvelle offre de service aux collectivités locales en 2009, certains services vont connaître une augmentation de la charge de travail et un resserrement supplémentaire des délais dans le cadre de certaines de leurs missions.

Ainsi, il s'agira de transmettre des informations fiscales aux collectivités locales (transmission de bases d'imposition en matière d'imposition locale des entreprises) et de les conseiller dans leurs questions fiscales (le comptable jouera un rôle clé, en lien avec les services des impôts des entreprises et les directions locales notamment). Bien entendu, cette « offre de services » se met en place à moyens humains diminuant.

- Les réclamations

Les deux principaux impôts des particuliers, l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation, ont généré des réclamations en grand nombre. Si le nombre global de réclamations s'est tassé, essentiellement du fait de la baisse des réclamations en matière de redevance audiovisuelle (même si le niveau général reste élevé : 3,8 millions de réclamations contentieuses en 2006 et 3,732 millions en 2008), en revanche, les réclamations contentieuses reçues ont augmenté sensiblement pour ces deux prélèvements : ils sont ainsi passés de 917 911 en 2006 à 926 435 en 2008 pour la taxe d'habitation et de 1,27 million en 2006 à 1,322 million en 2008 pour l'impôt sur le revenu. Notons qu'en 2009 le flux global de réclamations (contentieuses et gracieuses) augmentait toujours.

Enfin, des missions sont transférées à effectifs constants à la DGFIP comme, par exemple, la gestion des remises gracieuses en matière d'amendes (auparavant gérées par les officiers publics ministériels).

- Les remboursements et les dégrèvements

Les remboursements et les dégrèvements constituent des missions spécifiques mais importantes. Or, qu'il s'agisse de la TVA, de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés ou des impôts locaux,

leur nombre augmente sensiblement. Selon les statistiques de la DGFIP, leur nombre global est passé de 58 870 millions d'euros en 2006 à 74 795 millions d'euros en 2008 pour les impôts d'Etat, et de 12 743 millions d'euros en 2006 à 16 213 millions d'euros en 2008 pour les impôts locaux.

## **B - Des moyens humains en baisse**

2 569 emplois sont supprimés à la Direction générale des finances publiques (DGFIP) en 2010. Ce sont autant d'agents des Impôts et du Trésor non remplacés (donc autant de chômeurs non embauchés), autant de missions (contrôle fiscal, accueil, gestion du foncier, gestion du secteur public local) qui risqueront d'être à l'avenir moins bien assurées et autant de services fragilisés (y compris sur le plan du maillage territorial).

Les suppressions d'aujourd'hui s'ajoutent évidemment à celles d'hier : l'effet cumulatif est dévastateur. Ces suppressions de postes reposent sur une logique absurde. S'il faut réduire la dépense publique sans considérer le service public rendu en contrepartie, alors allons-y, supprimons la dépense publique et les fonctionnaires !

Aujourd'hui, ce sont 2 départs à la retraite sur 3 qui ne sont pas remplacés à la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Alors que Nicolas Sarkozy clame partout qu'il ne remplace pas un départ de fonctionnaire sur deux à la retraite, à la DGFIP, c'est 65,4 % des postes qui ne sont pas remplacés suite à départs à la retraite (et 55% si l'on prend en compte l'ensemble de tous les départs : retraites, décès, départs volontaires, départs dans le privé...) !

Avec un départ à la retraite sur deux non remplacé, la DGFIP aurait subi le nombre, déjà bien trop élevé, respectivement de 1 934 et 1 959 suppressions de postes pour 2008 et 2009 et non de 2 340 et de 2 329 pour ces mêmes années. L'écart entre le chiffre « présidentiel » et la réalité est de 406 emplois en 2008 et de 370 emplois en 2009 soit un total de 776 emplois en deux ans.

Avec un écart compris entre 350 et 400 emplois de supprimés au-delà du seuil de 50 % pour 2010, c'est au total 1 120 à 1 150 emplois en trois ans qui seront supprimés au-delà des aspirations présidentielles, déjà inadmissibles, un comble !

## **C - Des conditions de travail en nette dégradation**

Les réorganisations de services incessantes depuis une dizaine d'années, les transferts de missions, sans emplois correspondants, les suppressions d'emplois « nettes » et le nouveau mode de « management » sont les principales causes de la dégradation des conditions matérielles et morale des agents.

Cette situation, largement exposée dans les écrits de notre organisation<sup>4</sup>, est également celle de nombreuses entreprises et administrations. S'il n'est pas question ici de surfer sur une quelconque récupération morbide, force cependant est de constater que la souffrance au travail est également une réalité à la DGFIP. Ainsi, les rapports annuels de la médecine de prévention présentés au Comité hygiène et sécurité ministériel (dont une large part est « couverte » par la DGFIP, qui représente près des trois quarts des agents) montrent que ce constat n'est pas fantasmé.

Les mêmes mécanismes sont en place dans les entreprises et les administrations : il en va ainsi des méthodes de management, de l'évaluation, de la fixation d'objectifs élevés, de la réduction des moyens qui entraîne une charge de travail en plus... Le malaise provient de la dégradation des conditions de travail et de la perte de sens des missions.

---

<sup>4</sup> Voir par exemple [http://www.snui.fr/agt\\_adh/actualite/2009/novembre/ctp\\_emploi\\_2009.html](http://www.snui.fr/agt_adh/actualite/2009/novembre/ctp_emploi_2009.html)

Les problèmes psychosociaux et matériels s'amplifient également dans le cadre de restructurations qui se succèdent depuis une dizaine d'année à un rythme effréné. En outre, le manager est de moins en moins technicien, ce qui contribue à isoler les agents d'exécution de leurs supérieurs hiérarchiques qui, par le passé, étaient avant tout des professionnels et des techniciens pouvant apporter leur concours lors de questions complexes.

## **D - Quelles orientations stratégiques pour la DGFIP ?**

On rappellera ici le contenu de la plateforme revendicative commune aux organisations syndicales de la DGFIP (Union SNUI-SUD Trésor Solidaires, SNADGI-CGT et SNT-CGT, FO-DGFIP, CFDT-Finances Publiques, CFTC-DGFIP et UNSA-DGFIP) établie à l'occasion de la journée de grève du 23 mars (40 % de grévistes à la DG FIP contre 17 % dans la fonction publique d'Etat).

Cette plateforme constitue une base pour d'autres orientations de la DGFIP, tournées vers l'efficacité et la qualité de l'action publique :

-----

### Plate-forme revendicative des organisations syndicales

*Union SNUI-SUD Trésor Solidaires, SNADGI-CGT et SNT-CGT, FO-DGFIP, CFDT-Finances Publiques, CFTC-DGFIP et UNSA-DG FIP de mars 2010.*

### **Agir pour la défense et le renforcement des missions**

*La crise a montré l'utilité de toutes les missions de la DGFIP : dépense publique, assiette de l'impôt, contrôle fiscal, accueil et conseil au contribuable... Elle a également montré que le service public jouait un rôle essentiel d'amortisseur social et économique. Les salariés, dans leur ensemble, donc ceux de la DGFIP en particulier, ne sont pas responsables de la crise, tous la subissent et n'ont pas à la payer. Cette crise sert aussi de prétexte pour accélérer de nouvelles réglementations et de nouvelles organisations régressives pour l'État et les collectivités territoriales.*

*Il faut agir maintenant :*

Pour l'abandon de cette politique caractérisée par la RGPP qui organise le repli de l'action publique.

Pour que les missions de la DGFIP restent des missions de service public : elles doivent toutes être assurées par les fonctionnaires d'Etat de la DGFIP et ne doivent donc pas être « externalisées ».

Pour que les applications hâtivement déployées (HELIOS...) ainsi que les « simplifications de procédures » ne se traduisent pas par une dégradation de la qualité de certaines missions, voire par leur abandon : il faut en tirer le bilan et les stopper.

Pour que le service public soit accessible à toutes les populations sur tout le territoire : il faut donc un maillage territorial renforcé qui ne soit pas vidé de sa substance, un arrêt de la concentration de missions en pôles de type « back-office », un arrêt des réorganisations de structures (SIP, Centre Régionaux des Pensions, Services de la Dépense, fusion de trésoreries...) et des fermetures de sites et la création des services publics nécessaires au vu des besoins recensés. L'administration doit donner des garanties sur la pérennité du réseau après le 1<sup>er</sup> janvier 2012, par exemple concernant la réforme hospitalière.

### **Agir pour l'arrêt des suppressions d'emplois**

*Les suppressions d'emplois n'ont aucun fondement, elles sont purement dogmatiques. L'accumulation des suppressions d'emplois à la DGFIP (plus de 18 000 suppressions d'emplois sur le champ DGFIP en dix ans) a causé des dégâts certains : mise en péril des missions publiques et dégradation des conditions de vie au travail.*

*Il faut agir :*

Pour arrêter les suppressions d'emplois publics alors que le chômage et la précarité ne cessent de progresser.

Pour que les besoins en emplois titulaires des services et des missions de la DGFIP tiennent compte de la technicité des missions actuelles, de leur accomplissement et des évolutions connues ou prévisibles (assiette de l'impôt, contrôle fiscal, comptabilité des collectivités publiques, accueil, foncier, conseil aux collectivités locales, ...) et pour qu'ils fassent l'objet d'un recensement et d'une étude contradictoire.

Pour que la loi sur la mobilité et ses dispositions visant à instaurer un licenciement déguisé des fonctionnaires et une mobilité forcée soient abrogées.

Pour que l'État ne recoure plus aux emplois précaires permanents et assure immédiatement la résorption de ceux existants aujourd'hui par leur titularisation.

### **Agir pour une amélioration des conditions de vie au travail**

*Les besoins augmentent (législation fiscale, relations avec les collectivités locales et le secteur public local, gestion des mesures gouvernementales budgétaires ...) mais les choix politiques organisent le repli de l'action publique et de la DGFIP : suppressions d'emplois, pilotage managérial déshumanisé, mise sous pression des agents, réformes et restructurations permanentes impliquant des conséquences organisationnelles et matérielles trop souvent néfastes... Tout ceci entraîne une dégradation continue et sans précédent des conditions de vie au travail et contribue également à dégrader l'exercice des missions.*

*Il faut agir :*

Pour accélérer les actions menées pour améliorer les conditions de vie au travail, Pour un respect de la prévention de tous les risques par l'administration.

Pour que le management et la gestion par les indicateurs statistiques cessent de dégrader la qualité et l'efficacité des missions.

Pour revenir aux enjeux véritables : c'est le travail qui nourrit la statistique, pas l'inverse...

Pour que le soutien technique de l'encadrement redevienne une priorité.

Pour une amélioration de l'organisation du travail, qu'il s'agisse de l'environnement matériel ou fonctionnel (liaisons entre les services).

Pour une formation professionnelle efficace. C'est un droit pour tous : aucun agent ne doit en être écarté faute de moyens et de temps.

Pour un bilan sur l'efficacité et le respect des principes de précaution dans les restructurations, pour repenser les moyens en tenant compte de toutes les missions dévolues à la DGFIP.

Pour stopper l'improvisation et la précipitation dans les réorganisations.

Pour un abandon du modèle de travail en plateau et pour un dimensionnement à taille humaine des services et des cellules de travail.

Pour renforcer les moyens des CDAS et CHSDI.

### **Agir pour les rémunérations et les carrières**

*La rémunération des fonctionnaires est de plus en plus conditionnée par la pression de la réduction des dépenses publiques et par la volonté gouvernementale d'introduire l'individualisation comme mode de gestion, ce qui est contradictoire avec les principes du service public. Enfin, la question des statuts particuliers et les règles de gestion sont un enjeu central.*

*Il faut agir :*

Pour une hausse de la rémunération par la revalorisation du point d'indice.

Pour dénoncer la volonté de l'administration et du ministère de clore unilatéralement la fusion des statuts sans avoir satisfait aux revendications principales concernant l'amélioration des carrières (reconnaitances des qualifications...) et la juste revalorisation indemnitaire.

Pour une amélioration du déroulement des carrières permettant aux agents nouvellement recrutés de commencer avec un revenu décent et ne pas bloquer l'agent en fin de carrière.

Pour une amélioration de la promotion interne et la mise en œuvre d'un véritable plan de qualifications.

Pour un abandon de la PFR et de tout ce qui vise à asseoir tout ou partie de la rémunération sur des critères individualistes et arbitraires (mérite...) qui divisent les agents et dégradent les conditions de travail.

Pour obtenir de nouveaux droits et des garanties en matière de règles de gestion afin que le Directeur Général n'impose pas une harmonisation par le bas alors qu'il n'a pas respecté son engagement d'un traitement parallèle du chantier statutaire et des règles de gestion.

### **Agir pour les pensions**

*Le gouvernement a lancé un nouveau chantier de démolition des retraites. Il joue sur la dramatisation, il colporte de fausses vérités, il exacerbe le clivage public/privé, il considère que l'allongement de l'espérance de vie impose de facto un allongement de la durée de cotisations et le recul de l'âge légal de la retraite.*

*Il faut agir :*

Pour que les pensions des fonctionnaires demeurent régies par le code des pensions et le statut général de la fonction publique.

Pour le droit de partir à la retraite à 60 ans et le maintien du mode de calcul actuel au taux de 75 % (sur la base des 6 derniers mois d'activité).

Pour l'intégration des primes dans le calcul de la pension de retraite.

Pour un abandon des mécanismes pénalisant les agents ayant des carrières incomplètes (décote). »

-----