

N° 60

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 octobre 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative au **bilan de la fusion de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des impôts (DGI)**,*

Par MM. Albéric de MONTGOLFIER et Philippe DALLIER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	7
I. UNE FUSION BIEN ORDONNÉE	9
A. UNE OPÉRATION SOUS CONTRAINTES	9
1. <i>L'échec de la « fusion fiscale » de 2000</i>	9
2. <i>Les complications extérieures</i>	10
B. LE DÉROULEMENT DE LA FUSION	10
1. <i>Une réforme préparée avec soin</i>	10
a) Le choix de la politique des « petits pas » entre 2000 et 2007	10
b) Une fusion portée au plus haut niveau de l'État	11
2. <i>Un choix ambitieux : la « fusion globale »</i>	11
3. <i>Une exécution maîtrisée de la réforme</i>	12
a) La création de nouvelles structures administratives	12
b) L'unification statutaire des agents	13
II. FUSIONNER A QUEL PRIX ?	14
A. LES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS LIÉS À LA FUSION	14
B. UNE HAUSSE CONSÉQUENTE DE LA MASSE SALARIALE	14
1. <i>Acheter la paix sociale ?</i>	14
2. <i>Une hausse de la masse salariale malgré des effectifs en baisse</i>	15
C. UN COÛT TOTAL DE LA FUSION DIFFICILE À DÉTERMINER	16
III. UNE RÉFORME AUX GAINS ENCORE INCERTAINS	17
A. L'AMÉLIORATION DU SERVICE RENDU AUX USAGERS : UN BILAN PROVISOIRE	17
1. <i>Un accès difficile au guichet fiscal par les particuliers</i>	17
2. <i>Une fusion sans conséquence notable pour les entreprises</i>	18
3. <i>Un contrôle fiscal « sanctuarisé » ?</i>	18
4. <i>Une amélioration discutée du service rendu aux collectivités territoriales</i>	18
B. UNE ÉVALUATION DÉLICATE DES ÉCONOMIES DÉGAGÉES PAR LA FUSION	19
1. <i>Un lien distendu entre la fusion et la réduction des effectifs</i>	19
2. <i>Une mesure lacunaire des gains de productivité</i>	20
IV. UNE DGFIP EN QUÊTE D'AVENIR	22
TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION POUR SUITE À DONNER	23
ANNEXE - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT	43

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), votre commission des finances a sollicité de la Cour des comptes, en 2010, la réalisation d'une enquête portant sur la **fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP)**.

La réunion de ces deux directions au sein de la nouvelle direction générale des finances publiques (DGFIP) a constitué une mesure emblématique de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Annoncée dès octobre 2007 par le ministre en charge du budget, la fusion a été formellement actée en avril 2008.

L'ambition de cette réforme était grande et ses enjeux, nombreux. C'est pourquoi, **trois ans après la création de la DGFIP, un premier bilan s'imposait**.

Celui-ci trouvait, au moins, deux justifications principales. Tout d'abord, la DGFIP est parvenue à un moment charnière de son existence ; si la fusion semble aujourd'hui acquise, il est désormais nécessaire de déterminer quels seront les grands chantiers et les priorités à venir de la nouvelle direction. Ensuite, la réunion de la DGI et de la DGCP a sans doute été l'une des plus importantes réformes administratives jamais menées. Dès lors, établir si celle-ci constitue un modèle valide et identifier les enseignements qui peuvent en être tirés représentent un enjeu majeur de la modernisation de l'État.

Une interrogation centrale a structuré la réalisation de ce bilan : **la réforme a-t-elle été payée à son juste prix ?** Comme toute mutation d'ampleur, la fusion de la DGI et de la DGCP a eu un coût conséquent. Mais les efforts financiers consentis ont-ils été proportionnés aux économies et à l'amélioration du service rendu qui doivent en découler ?

Par conséquent, votre commission des finances a invité la Cour des comptes à évaluer le **coût de la réforme, l'amélioration du service rendu aux usagers et l'accompagnement des agents des anciennes DGI et DGCP** au cours du processus de fusion. Elle lui a également demandé de considérer **l'adaptation des procédures et méthodes du recouvrement et du contrôle de l'impôt**.

Les travaux de la Cour des comptes, joints en annexe au présent rapport, ont été adressés à votre commission des finances le 10 octobre 2011. Selon l'usage, une **audition pour suite à donner** a été organisée le 25 octobre suivant, mettant en présence les magistrats chargés de l'enquête, les représentants de la DGFIP et de la ministre en charge du budget ainsi que différents acteurs de la fusion.

Le présent rapport d'information **retrace l'analyse et les recommandations que vos rapporteurs spéciaux souhaitent formuler** sur le fondement de leurs propres travaux, des observations de la Cour des comptes et des échanges tenus au cours de l'audition du 25 octobre 2011.

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Élaborer un **document prospectif** définissant pour la période 2012-2015 des objectifs explicites et chiffrés qui traduisent les priorités de la DGFIP et déclinés dans la documentation budgétaire transmise chaque année au Parlement.
2. Établir des indicateurs permettant de **mesurer les gains de productivité** réalisés au sein des différents services et pour chaque secteur d'activité de la DGFIP.
3. Expliciter, dans les documents budgétaires, le **lien entre l'évolution des effectifs et les gains de productivité mesurés**.
4. Engager une **réflexion sur l'implantation territoriale** des services déconcentrés de la DGFIP afin de garantir un égal accès au guichet fiscal unique.
5. Entreprendre une **évaluation des relations entre les services de la DGFIP et les collectivités territoriales** sur la base des engagements pris par les DDFIP dans les conventions signées avec ces dernières.

I. UNE FUSION BIEN ORDONNÉE

La fusion de la DGI et de la DGCP a fait l'objet d'une exécution maîtrisée. Pourtant, les contraintes avec lesquelles il était nécessaire de composer, et notamment l'héritage de l'échec de la « fusion fiscale » de 2000, étaient nombreuses. **Nonobstant, trois ans après sa création, tous les éléments constitutifs de la DGFIP sont en place : les structures administratives ont été réunies et les statuts des agents sont désormais unifiés.**

A. UNE OPÉRATION SOUS CONTRAINTES

1. L'échec de la « fusion fiscale » de 2000

Indéniablement, **l'échec de la réforme de 2000 a marqué la fusion de la DGI et de la DGCP tout au long de sa conception et de son exécution.** Nombre des efforts qui ont été consentis, notamment financiers, trouvent leur justification dans une volonté d'éviter que ne se répète l'expérience de la « fusion fiscale ». Cette dernière a montré le risque politique qui pouvait résider dans une réforme d'ampleur de l'administration fiscale : Christian Sautter, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, avait estimé devoir démissionner.

Cet épisode a été vécu comme un réel « traumatisme » par les responsables politiques et administratifs. À cet égard, le directeur général des finances publiques a souligné que l'échec de 2000 avait « *bloqué pendant de nombreuses années toute réforme au ministère des finances* »¹. Dans un tel contexte, **le choix de la « fusion globale » pouvait apparaître comme un exercice périlleux.** Le succès d'une réunion de la DGI et de la DGCP, et non pas seulement des compétences fiscales, dans une direction unique n'était en rien garanti.

En tout état de cause, **l'échec de la « fusion fiscale » a permis d'identifier les craintes et les oppositions** que pouvait susciter une réforme en profondeur de l'administration fiscale, facilitant ainsi la préparation de la fusion de la DGI et de la DGCP. Elle a en particulier montré qu'une telle opération ne pouvait réussir sans l'adhésion des agents.

¹ Toutes les citations sont tirées du procès-verbal de l'audition pour suite à donner du 25 octobre 2011, reproduit en annexe.

L'échec de la « fusion fiscale » de 2000

En 2000, une première tentative pour réunir les deux composantes de l'administration fiscale a été faite. À la suite du rapport Bert-Champsaur intitulé « Mission 2003 »², qui préconisait la création d'une « *administration fiscale unifiée chargée d'assurer de manière fluide et continue la gestion des recettes de l'État* », un transfert de l'activité de recouvrement de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) à la direction générale des impôts (DGI) a été envisagé. L'objectif était ainsi de rassembler au sein d'une même administration les activités d'assiette et de recouvrement.

Toutefois, peu de temps après sa publication, les syndicats ont fait connaître leur opposition au contenu du rapport « Mission 2003 ». Le 21 janvier 2000, un mouvement de grève initié par les organisations syndicales du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie était suivi par environ 39 % des agents. Le 21 mars suivant, après le succès de la manifestation nationale du 16 mars, le ministre, Christian Sautter, annonçait le retrait du projet de réforme et démissionnait quelques jours plus tard.

2. Les complications extérieures

Concomitamment à la création de la DGFIP, **une série d'éléments extérieurs sont venus compliquer le déroulé de la réforme**. En effet, dans un contexte marqué par la crise économique, la nouvelle direction s'est vue confier des tâches conjoncturelles de soutien à l'économie et de mise en œuvre du plan de relance (remboursement anticipé de TVA, etc.).

Par ailleurs, la DGFIP a dû assurer la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle et a également été sollicitée dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale. Ces obligations supplémentaires se sont ajoutées aux difficultés spécifiques liées à la fusion et ont, de ce fait, rendu plus complexe le pilotage de ce processus.

B. LE DÉROULEMENT DE LA FUSION

1. Une réforme préparée avec soin

a) Le choix de la politique des « petits pas » entre 2000 et 2007

La préparation et l'exécution de la fusion de la DGI et de la DGCP ont bénéficié des efforts de rationalisation effectués entre 2000 et 2007. En effet, l'échec de la réforme de 2000 a consolidé l'idée que les deux directions subsisteraient encore un certain temps. De ce fait, le choix a été fait de recourir à une politique des « petits pas ».

² Remis au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie le 6 janvier 2000.

Le fil directeur de ce processus a résidé dans l'**amélioration du service rendu aux contribuables**. Ainsi, à titre d'exemple, ont été créées la direction des grandes entreprises (DGE), responsable de la fiscalité des grandes entreprises, et les services des impôts des entreprises (SIE), grâce au transfert du recouvrement des impôts professionnels à la DGI.

Par ailleurs, **des mesures de rapprochement entre la DGI et la DGCP ont été prises**. Le projet Copernic a été lancé dès 2001 afin de surmonter la césure existant entre les applications informatiques de ces directions. Avec l'instauration de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les crédits de la DGI et de la DGCP ont été réunis au sein d'un programme unique, le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Enfin, un regroupement physique des réseaux territoriaux a été lancé à travers la création d'hôtels des finances sur la période 2005-2008.

Les actions menées entre 2000 et 2007 ont permis une évolution qui, si elle n'a pas remis en cause l'identité de la DGI et de la DGCP, a **créé les conditions favorables à un rapprochement**.

b) Une fusion portée au plus haut niveau de l'État

La fusion a également bénéficié d'un soutien des plus hautes autorités de l'État. Mesure emblématique de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), la réunion de la DGI et de la DGCP ne devait pas échouer. Cette exigence a justifié un engagement fort du ministre en charge du budget dès la phase de préparation de la réforme. Selon Sébastien Proto, directeur de cabinet de la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, « *il fallait que l'administration se sente soutenue. Plus le portage politique est élevé, plus les chances de succès d'une réforme de cette ampleur sont importantes* ».

2. Un choix ambitieux : la « fusion globale »

À une « fusion fiscale », par un transfert des missions fiscales de la DGCP à la DGI et la création d'une administration fiscale unique comme dans la plupart des pays européens, **il a été préféré une « fusion globale » des deux directions**. Cette option impliquait de réunir près de 75 000 agents de la DGI et 54 000 agents appartenant à la DGCP, issus de cultures et de métiers très différents. Ce choix très ambitieux trouvait néanmoins des justifications pragmatiques.

Toute d'abord, **la « fusion globale » paraissait plus acceptable pour les agents de la DGCP**. En effet, l'un des principaux motifs de l'échec de 2000 résidait dans la crainte de ces derniers d'une perte de substance d'une DGCP démise de ses attributions fiscales. Ensuite, cette option permettait la **création d'un espace statutaire élargi au profit des agents** dont les

possibilités d'évolution de carrière s'en trouvaient améliorées. Enfin, **le scénario de la fusion globale avait une vertu d'affichage** ; la création d'une direction unique pouvait être réalisée rapidement et précéder des changements opérationnels, plus longs à mettre en œuvre.

3. Une exécution maîtrisée de la réforme

a) La création de nouvelles structures administratives

Trois textes datés du 3 avril 2008 ont mis en place l'**administration centrale** de la nouvelle DGFIP. Un décret a créé la direction générale par fusion de la DGI et de la DGCP, en lui confiant l'ensemble des missions et prérogatives qui leur étaient dévolues.

Un décret du 16 juin 2009 a organisé les **services déconcentrés**. Il s'agissait alors de fusionner les deux anciens réseaux. L'organisation des services déconcentrés de la DGFIP a donc reposé sur :

- la création de **directions locales unifiées** (DLU) : les directions départementales des finances publiques (DDFiP) et les directions régionales des finances publiques (DRFiP) ;

- la création des **services des impôts des particuliers** (SIP), par regroupement des centres des impôts (CDI), des trésoreries spécialisées dans le recouvrement et de la composante « recouvrement » des trésoreries mixtes.

Les **100 DLU** prévues ont été mises en place par vagues successives : les deux dernières l'ont été le 13 juillet 2011. La structure des DLU a été calquée sur celle, en trois pôles, de l'administration centrale : « **gestion fiscale** » (responsable de l'assiette et du recouvrement des impôts), « **gestion publique** » (responsable des tâches comptables et des relations avec les collectivités territoriales) et « **pilotage et ressources** ».

À l'échelon infra-départemental, le réseau se décline en premier lieu à travers les **services des impôts des particuliers** (SIP). Ces services disposent de toutes les compétences pour traiter les questions relatives aux impôts des particuliers. Les SIP n'ont été créés que dans les localisations où étaient implantés à la fois au moins un centre des impôts (CDI) et une trésorerie fiscale. Conformément aux objectifs fixés, 600 SIP avaient déjà été créés au 1^{er} décembre 2010 sur un total de 705 prévus. L'ensemble des SIP devaient être mis en place en 2011.

En milieu rural ou péri-urbain, les **trésoreries locales** ont également une vocation de guichet unique. Elles sont chargées d'assurer, en complément de leur mission principale de recouvrement, un « accueil fiscal », répondant aux questions simples des contribuables et transmettant les demandes plus complexes à leur SIP de rattachement.

b) L'unification statutaire des agents

La fusion s'est en outre accompagnée d'une **unification des personnels au sein de mêmes statuts et de mêmes règles**. La création du corps des administrateurs des finances publiques par le décret du 20 février 2009 a entraîné la disparition du corps des trésoriers-payeurs généraux et des grades de chef des services fiscaux et de conservateur des hypothèques. Les statuts unifiés des autres corps de catégorie A, B et C ont été publiés en août 2010 et sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2011.

La réunion des agents des anciennes DGI et DGCP s'est également accompagnée d'une unification des règles de gestion, des règles de vie, de la gestion des ressources humaines et de la formation. Sur ce dernier point, il doit être mentionné la création de l'École nationale des finances publiques (ENFiP).

II. FUSIONNER A QUEL PRIX ?

Comme toute réforme d'ampleur, **la fusion de la DGI et de la DGCP a impliqué des coûts conséquents**. La majeure partie d'entre eux sont imputables aux avantages statutaires et indemnitaires accordés aux agents afin de s'assurer de leur adhésion au processus. Il faut également souligner que, par manque de données, il reste difficile d'évaluer le coût total de la fusion.

A. LES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS LIÉS À LA FUSION

La fusion de la DGI et de la DGCP devait s'accompagner d'une rationalisation du parc immobilier. Dans ce seul cadre, **le montant total des investissements atteint 212,9 millions d'euros** alors que les économies et les recettes nouvelles équivalent à 141,8 millions d'euros, soit un solde négatif de 71,1 millions d'euros sur la période 2009-2011.

Il faut toutefois reconnaître qu'en l'absence de fusion, la DGI et la DGCP auraient certainement poursuivi les programmes de rationalisation immobilière engagés avant la réforme, entraînant des coûts similaires à ceux aujourd'hui constatés.

En tout état de cause, **la Cour des comptes estime que le montant des investissements immobiliers réalisés dans le cadre de la fusion sera amorti à terme**.

B. UNE HAUSSE CONSÉQUENTE DE LA MASSE SALARIALE

1. Acheter la paix sociale ?

La majeure partie des coûts de la fusion est imputable aux avantages statutaires et indemnitaires accordés aux agents. Un tel constat a conduit le président de votre commission des finances à poser la question en ces termes : « *a-t-on acheté la paix sociale à son juste prix ?* ». Bien que le directeur général des finances publiques récuse l'idée selon laquelle la réforme a pu être « achetée », il n'en paraît pas moins évident que les avantages consentis aux agents avaient pour finalité d'obtenir leur adhésion et, ainsi, d'éviter que ne se répète l'échec de 2000.

La fusion devait réussir et l'on était prêt à en payer le prix. L'enjeu politique était d'importance ; mesure emblématique de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et portée par les plus hautes autorités de l'État, un échec de la réforme aurait été coûteux pour le processus de modernisation de l'administration. Comme l'a rappelé Philippe Parini, « *le succès a un coût, mais l'échec en a un plus important* ».

Selon les représentants de la DGFIP et de la ministre en charge du budget, un effort en matière indemnitaire était nécessaire à l'acceptation de la

réforme par les agents, et donc à son succès. Cependant, une question essentielle demeure. **Les avantages consentis aux agents de la nouvelle direction étaient-ils proportionnés ?**

2. Une hausse de la masse salariale malgré des effectifs en baisse

Entre 2008 et 2010, si les effectifs de la DGFIP ont été réduits de 3 %, la masse salariale a augmenté de 1 %. Cette évolution paradoxale résulte, en premier lieu, des « effets de structure ». Le profil des personnels de la nouvelle direction a été modifié ; le nombre d'agents de catégorie C a été réduit et la proportion de cadres de catégorie A, augmentée. Cette mutation n'est pas sans lien avec le plan de qualification ministériel (PQM) qui a accompagné la fusion. Appliqué pour la période 2009-2011, puis reconduit pour la période 2012-2014, ce plan comprend des majorations importantes dans les contingents de promotions internes de C en B et de B en A.

Néanmoins, **l'augmentation de la masse salariale doit principalement être attribuée à la hausse des rémunérations des agents consécutive à la réforme.** En effet, des dispositifs d'accompagnement, prenant la forme d'avantages indemnitaires, ont été prévus pour la totalité des agents de la DGFIP :

- la **prime de fusion** : versée pour la première fois en 2012, la prime de fusion, d'un montant de 350 euros, constituait une allocation complémentaire de fonctions non reductible. Le coût de cette mesure a représenté un total de **42,7 millions d'euros**. Cette prime a été versée à tous les agents, et non pas seulement à ceux qui étaient touchés par les réorganisations ayant suivi la fusion. **La prime de fusion a ensuite été pérennisée** et intégrée de manière durable à l'indemnité mensuelle de technicité (IMT) en 2009. Enfin, cette prime est passée à partir de 2011 de 350 à 500 euros par an. Le coût en année pleine de cette augmentation est évalué, en 2012, à **16,8 millions d'euros** ;

- l'**harmonisation indemnitaire** : l'harmonisation des régimes indemnitaires entre les agents des deux directions fusionnées s'est effectuée sur le fondement du **régime indemnitaire le plus favorable**. Les agents de catégorie A+ sont ceux qui ont le plus bénéficié de cet alignement ;

- la mise en vigueur anticipée du **nouvel espace statutaire (NES)**³, spécifiquement dans la DGFIP, a provoqué un surcoût de 12,8 millions d'euros au titre de l'exercice 2011.

La Cour des comptes a estimé le cumul des mesures catégorielles consécutives à la fusion à 588,9 millions d'euros sur la période 2008-2012. L'harmonisation indemnitaire représente la moitié des charges des mesures résultant de la fusion. Constituant des acquis, **ces mesures entraîneront des**

³ Réforme du statut des fonctionnaires de catégorie B.

coûts récurrents estimés à 209,1 millions d'euros par an et se répercuteront pour partie dans le calcul des pensions des agents.

C. UN COÛT TOTAL DE LA FUSION DIFFICILE À DÉTERMINER

Faute d'une information suffisante, le coût total de la fusion de la DGI et de la DGCP reste difficile à déterminer. À ce titre, le président de la Première chambre de la Cour des comptes a estimé qu'« *il est malaisé d'identifier tous les coûts afférents à la fusion faute de véritable comptabilité analytique* ». Par ailleurs, la Cour n'a pas été en mesure d'évaluer le coût de l'harmonisation des « règles de vie ». Philippe Parini a affirmé que cette harmonisation n'avait pas de coût, concernant les horaires d'ouverture, les règles de congés, de mobilité, etc. Cependant, **l'enquête de la Cour estime que l'harmonisation des « règles de vie » a pu conduire à une réduction du temps de travail effectif dont il aurait été souhaitable de faire un bilan.**

Enfin, les difficultés rencontrées de manière répétée en exécution par la DGFIP révèlent qu'il est difficile d'estimer de manière certaine le coût total de la réforme. Ainsi, selon le Gouvernement, parmi les ouvertures de crédits prévues au bénéfice du ministère du budget par un décret d'avance transmis à votre commission des finances le 22 novembre 2011, sur un total de 53,6 millions d'euros, **12 millions étaient liés aux mesures catégorielles adoptées dans le cadre de la fusion de la DGI et de la DGCP⁴**. Il apparaît ainsi que les dépenses de personnel supplémentaires résultant de la fusion ne sont pas parfaitement maîtrisées par le responsable de programme tant en programmation qu'en exécution.

⁴ Cf. avis de la commission des finances du Sénat sur le projet de décret d'avance notifié le 22 novembre 2011, portant ouverture et annulation de 1 000 250 136 euros en autorisation d'engagements et de 915 816 905 euros en crédits de paiement, 29 novembre 2011.

III. UNE RÉFORME AUX GAINS ENCORE INCERTAINS

Deux objectifs ont motivé la création de la DGFIP. L'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers, qu'ils soient contribuables ou collectivités territoriales, et la réalisation de gains de productivité, gages de moindres coûts de fonctionnement pour l'État. Dans un cas comme dans l'autre, **si des gains sont constatés, ils restent encore difficiles à évaluer.**

A. L'AMÉLIORATION DU SERVICE RENDU AUX USAGERS : UN BILAN PROVISoire

1. Un accès difficile au guichet fiscal par les particuliers

La mise en place d'un interlocuteur fiscal unique au profit des particuliers constitue l'un des axes fondamentaux de la fusion. Les SIP disposent de spécialistes des deux filières et donc des moyens de répondre à toutes les questions des usagers. Toutefois, la Cour des comptes a relevé des inégalités dans l'accès au guichet unique. **La réforme n'a pas été accompagnée d'une réflexion, pourtant nécessaire, sur l'implantation du réseau territoriale de la DGFIP.** Cet état de fait est à mettre en lien avec le principe du maintien de l'affectation des agents dans la commune de résidence, décidé afin d'éviter les tensions sociales.

En outre, **la fonction d'accueil rencontre d'importantes limites.** Les besoins en personnels et en locaux pour accueillir les particuliers semblent avoir été insuffisamment évalués, nuisant à la qualité et à l'efficacité de l'accueil. Ces lacunes sont d'autant plus préjudiciables qu'elles risquent de **nuire à l'effectivité de la mise en place du guichet fiscal unique (GFU), conçue dans le sens d'un développement du service au contribuable, qui doit favoriser l'acceptation volontaire de la loi fiscale.** Loin d'être accessoire, la question de l'accueil physique des usagers doit constituer une préoccupation de premier ordre.

Enfin, la Cour des comptes a souligné que, de l'aveu même des agents, **l'accueil téléphonique était trop souvent considéré comme secondaire.** Pourtant, dès 1999, le rapport de la « Mission d'analyse comparative des administrations fiscales »⁵ menée par l'Inspection générale des finances, aussi appelé rapport Lépine, soulignait que le principal point de contact avec le contribuable était désormais le téléphone. Il est donc important qu'en ce domaine l'administration fiscale soit en mesure d'offrir un service de qualité.

⁵ Rapport de synthèse n° 98-M-041-11 de l'Inspection générale des finances (mars 1999), « Mission d'analyse comparative des administrations fiscales ».

2. Une fusion sans conséquence notable pour les entreprises

Les entreprises n'ont été affectées par la fusion que de manière marginale, celles-ci disposant dès avant la réforme d'un interlocuteur fiscal unique. Néanmoins, les années 2010 et 2011 ont marqué l'aboutissement de nombreux chantiers de **dématérialisation des échanges entre les services fiscaux et les entreprises**.

3. Un contrôle fiscal « sanctuarisé » ?

L'organisation du contrôle fiscal est restée identique au niveau national. Malgré tout, son pilotage a été adapté à la structure territoriale de la DGFIP et **certaines des mesures prises dans le cadre de la fusion recèlent des synergies potentielles**. Ainsi, l'unification du réseau devrait faciliter le recueil et la circulation des informations, et serait susceptible d'améliorer la sélection des actions de contrôle.

Toutefois, vos rapporteurs spéciaux souhaitent rappeler qu'ils ont, lors de l'examen de la loi de finances pour 2012, mis en évidence une réduction de près de 15 % du nombre des examens contradictoires de situation fiscale personnelle (ESFP), qui concernent les particuliers, entre 2006 et 2010. À cet égard, si une meilleure maîtrise des dépenses de l'administration fiscale est souhaitable, **il est nécessaire de ne pas remettre en cause l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale dont les moyens doivent être préservés**. L'avenir permettra de déterminer si cette diminution du nombre des contrôles fiscaux procède d'une évolution tendant à une hiérarchisation des contrôles afin de cibler les contribuables à risque.

4. Une amélioration discutée du service rendu aux collectivités territoriales

Les relations de la DGFIP avec les collectivités territoriales reposent sur trois piliers : la tenue des comptes des collectivités territoriales par des comptables publics, l'obligation de dépôt des fonds des collectivités au Trésor public et l'établissement, la collecte, la gestion et la mise à disposition des impôts locaux. **La DGFIP procure aux collectivités territoriales un point d'entrée unique**. Les dossiers qui intéressent les collectivités sont traités par le pôle « gestion publique » des DLU, comprenant une division dédiée à ces dernières. Cette division comporte également un **service de la fiscalité directe locale** (SFDL), offrant aux élus des collectivités un interlocuteur fiscal unique. **Le pôle « gestion publique » est désormais en mesure de répondre aux collectivités territoriales sur tous les sujets qui les intéressent** : questions fiscales, conseils financiers, assistance à la préparation et au suivi du budget.

Le secteur de la tenue des comptes des collectivités territoriales, qui relevait exclusivement de la DGCP, n'a pas été directement affecté par la

fusion. La création de la DGFIP s'est toutefois accompagnée de la mise en place de systèmes d'information qui avaient été programmés avant la fusion. À ce titre, a été développé Hélios, l'application informatique de gestion comptable et financière des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. La Cour des comptes a toutefois indiqué, dans son enquête, que des difficultés avaient été rencontrées lors de la mise en place de ce système d'information et que « *les gains de productivité imputés à Hélios ont été sans doute surestimés par la DGFIP dans la mesure où cette application apporte surtout des améliorations qualitatives* ».

La DGFIP a également vocation à fournir aux collectivités territoriales des prestations de conseil notamment en ce qui concerne l'analyse financière (évaluation de la situation financière des collectivités, analyses rétrospectives et prospectives, à moyen terme, élaboration d'indicateurs). Il a cependant été souligné par la Cour des comptes que **les trésoreries locales disposent de moyens insuffisants pour accorder un temps satisfaisant au conseil.**

Les associations représentatives des collectivités territoriales notent que leurs adhérents ont le sentiment qu'il ne leur est pas plus facile depuis la fusion d'obtenir des informations fiscales et que la compétence des trésoreries locales en la matière reste limitée.

Dans ce cadre, peut-être serait-il souhaitable que **le service rendu aux collectivités territoriales par la DGFIP fasse l'objet d'une évaluation approfondie.** L'indicateur pertinent pourrait alors être la réalisation des engagements pris dans le cadre des conventions conclues entre les DGFIP et les collectivités.

B. UNE ÉVALUATION DÉLICATE DES ÉCONOMIES DÉGAGÉES PAR LA FUSION

1. Un lien distendu entre la fusion et la réduction des effectifs

La réduction des emplois a constitué une source majeure d'économies au sein des directions fusionnées. Selon la Cour des comptes, les économies liées au schéma d'emploi réduiront la charge annuelle de 601,7 millions d'euros en 2012 par rapport à 2007 et représenteront de façon cumulée près de **1 779 millions d'euros sur la période 2008-2012.** Le principal facteur de réduction des emplois est le non-remplacement partiel des agents partant à la retraite. Le taux de non-remplacement était de 69 % en 2010.

Toutefois, la tendance à la réduction des effectifs était déjà fortement engagée antérieurement à la fusion. Ainsi, **l'accélération de la réduction des emplois a débuté en 2006.** Cette année a marqué le doublement du taux annuel moyen de réduction des emplois, passant de 0,9 % par an de 2000 à 2005 à 1,8 % par an de 2006 à 2010. La première année de répercussion de la

fusion, 2009, le taux de réduction des effectifs, de 2 % en 2007-2008, est passé à 1,5 %. Ce taux est revenu à 2 % en 2010. Par conséquent, **il y a lieu de s'interroger sur la possibilité de rattacher la réduction des emplois à des gains de productivité dégagés par la fusion de la DGI et de la DGCP.** Selon Christian Babusiaux, président de la Première chambre de la Cour des comptes, « *le rythme de réduction d'emplois, certes plutôt élevé, est resté depuis la fusion exactement sur la même pente que depuis 2006, c'est-à-dire avant la fusion. Il est donc impossible de dire si les suppressions de postes survenues depuis la fusion en sont un effet.* »

2. Une mesure lacunaire des gains de productivité

Les réductions d'emplois sont présentées comme la résultante de gains de productivité. Elles devraient donc s'appliquer aux endroits où ces gains auraient été dûment constatés. Toutefois, dans son enquête, la Cour des comptes a estimé que « *l'évolution des effectifs est commandée par l'application d'un coefficient volontariste aux nombres de départs en retraite, qui est lui-même déterminé par d'autres facteurs* ».

En tout état de cause, il y a lieu de s'interroger sur le fait que la DGFIP ne dispose que d'un indicateur du taux annuel d'évolution de la productivité globale⁶. Cependant, celui-ci **ne permet ni de mesurer les évolutions par secteurs d'activité**, ni de faire le partage entre les gains de productivité qui auraient été réalisés sur les tendances antérieures et ceux qui sont attribuables à la fusion seule. **L'absence d'indicateur de gains de productivité par secteur apparaît à vos rapporteur spéciaux d'autant plus problématique qu'il est nécessaire à une répartition efficace des personnels**, et ce d'autant plus dans un contexte de diminution des effectifs.

Dans le projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012, la DGFIP affirme que cet indicateur est en cours de rénovation. À cet égard, **il serait souhaitable que ce dernier soit désormais en mesure de rendre compte des gains de productivité obtenus dans les différents services et dans les secteurs d'activité de la DGFIP.** En outre, **le lien entre le schéma d'emplois du programme 156 et les gains de productivité constatés gagnerait également à être explicité dans la documentation budgétaire.**

⁶ Selon le projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012, cet indicateur traduit l'évolution annuelle de la productivité de la DGFIP. Cette dernière est mesurée à partir de douze ratios élémentaires correspondant aux missions de la DGFIP (le nombre d'articles d'impôt sur le revenu ou de dossiers professionnels gérés par agent, le nombre de titres de recettes et de mandats du secteur local par agent, etc.).

D'une manière générale, **il apparaît comme préjudiciable à la bonne information du Parlement qu'une réforme de l'ampleur de la fusion de la DGI et de la DGCP ne donne pas lieu, au préalable, au développement d'indicateurs permettant d'appréhender précisément les gains de productivité dégagés.** C'est pour cette raison qu'une réflexion devrait être engagée pour définir, avec précision, les informations pertinentes relatives aux réformes administratives à insérer dans les documents budgétaires afin de permettre aux parlementaires l'exercice d'un contrôle effectif sur le pilotage et les résultats obtenus.

IV. UNE DGFIP EN QUÊTE D'AVENIR

Lors de la création de la DGFIP, le parti a été pris ne mener qu'une seule réforme à la fois. Ce choix semblait justifié afin de s'assurer avant tout de la réussite du projet. Toutefois, pour reprendre les propos du président de la Première chambre de la Cour des comptes, *« des chantiers majeurs ont été accomplis, mais des chantiers majeurs restent à ouvrir qui devront mobiliser encore cette direction essentielle pour le fonctionnement de l'État pendant des années. Le moment est aujourd'hui venu d'engager cette nouvelle étape »*. Or, **la définition des axes stratégiques à suivre postérieurement à la fusion n'a pas, jusqu'à présent, constitué une réelle préoccupation.**

La nouvelle DGFIP ne dispose actuellement pas d'instruments prospectifs. Alors que les deux ex-directions étaient dotées de contrats pluriannuels de performance et de moyens, décrivant des pistes d'évolution en termes concrets, la DGFIP n'en a plus. Il leur a été préféré un **document d'orientations stratégiques** (DOS) qui ne contient aucun objectif explicite et chiffré.

Le temps est donc désormais venu pour la DGFIP de se projeter dans l'avenir et de définir ses nouvelles priorités. Elle doit se doter des outils pertinents pour entreprendre cette démarche. Ainsi, **il apparaît souhaitable que, dès à présent, soit élaboré un document prospectif définissant des objectifs explicites et chiffrés traduisant ces priorités et déclinés dans la documentation budgétaire, de manière à ce que le Parlement soit en mesure de contrôler le pilotage de après-fusion.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION AUDITION POUR SUITE À DONNER

COMMISSION DES FINANCES

Présidence de M. Philippe Marini, président

Mardi 25 octobre 2011

Ordre du jour

- **Audition** pour suite à donner à l'enquête de la **Cour des comptes**, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur **le bilan de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP)**.

M. Philippe Marini, président. – En application de l'article 58-2° de la LOLF, la commission des finances a souhaité en 2011, sous la présidence de Jean Arthuis, que la Cour des comptes puisse dresser un bilan de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). L'enquête réalisée par les magistrats de la Première chambre m'a été transmise par le Premier président, Didier Migaud, le 10 octobre.

L'initiative de cette mission revient à notre ancien collègue Bernard Angels, qui était rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » jusqu'en septembre dernier. Depuis, les attributions de Bernard Angels ont été reprises par Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier.

Nous recevons, pour la Cour des comptes, Christian Babusiaux, président de la Première chambre, Jean-Christophe Chouvet, conseiller-maître, et Isabelle Veillet, rapporteure.

La direction générale des finances publiques est représentée par Philippe Parini, son directeur général, et le ministère du budget, des comptes

publics et de la réforme de l'État, par Sébastien Proto, directeur de cabinet de Mme Péresse. Nous accueillons également Dominique Lamiot, secrétaire général des ministères économique et financier, de même que Jean-Philippe de Saint-Martin, au nom du directeur général de la modernisation de l'État.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Permettez-moi de revenir sur les motifs qui ont conduit la commission des finances à confier à la Cour des comptes la réalisation d'une enquête sur la fusion de la DGI et de la DGCP.

La réunion de ces deux directions au sein de la nouvelle direction générale des finances publiques (DGFIP) constitue une réforme emblématique de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Annoncée dès octobre 2007 par le ministre du budget, cette réforme a été actée par le décret du 3 avril 2008.

La constitution de la DGFIP a représenté un défi majeur en termes de gestion des ressources humaines. Epine dorsale de l'administration française, la nouvelle direction compte aujourd'hui près de 119 000 agents, issus de cultures et de métiers différents. À sa création, celle-ci avait en effet dû accueillir près de 75 000 agents issus de la DGI et 54 000 agents appartenant à la DGCP. Il a fallu mener la réforme sur l'ensemble du territoire et fusionner les réseaux des deux anciennes directions.

La création de la DGFIP poursuivait deux objectifs. Tout d'abord, une amélioration de la qualité du service rendu aux usagers. Si la fusion avait pour fil conducteur la création d'un guichet fiscal unique pour les particuliers, elle devait aussi profiter aux collectivités territoriales qui se voyaient proposer un interlocuteur unifié pour toutes les questions de fiscalité et de gestion publique. Ensuite, conformément à la logique de la RGPP, il s'agissait de dégager des gains de productivité, gages de moindres coûts de fonctionnement pour l'État.

Trois ans après la création de la DGFIP, un premier bilan de cette ambitieuse réforme s'imposait. La commission des finances a donc invité la Cour des comptes à évaluer l'amélioration du service rendu aux usagers et l'accompagnement des agents des anciennes DGI et DGCP au cours du processus de fusion. Elle lui a également demandé de considérer l'adaptation des procédures et des méthodes du recouvrement et du contrôle de l'impôt au sein de la nouvelle direction.

La commande de la commission des finances portait aussi sur les coûts complets de la réforme et le suivi de ces coûts par l'administration. En outre, au-delà du bilan de cette fusion, l'enquête de la Cour des comptes nous aidera à en tirer les leçons pour les futures réorganisations administratives et sur la conduite de la modernisation de l'État.

La création de la DGFIP constitue-t-elle un modèle valide ? La réforme a-t-elle permis de dégager des économies ? A-t-elle été efficacement pilotée par l'administration ? Comment les gains de productivité ont-ils été

mesurés et exploités ? Quel est l'avenir de la DGFIP, quelles seront ses nouvelles priorités et de quelle manière les bénéfices de la réforme vont-ils être confirmés ?

Puisque la fusion des organigrammes, des corps et des structures a été réalisée, il est temps d'entrer dans une démarche plus prospective. Je m'interroge donc sur les orientations envisagées pour la nouvelle administration, volontiers présentée comme l'aboutissement le plus complet de la RGPP. Mes interrogations sont également grandes en ce qui concerne les instruments de pilotage qui seront choisis pour la mise en œuvre de ces orientations.

Je remercie les magistrats de la Cour pour leur travail et les autres intervenants présents aujourd'hui d'avoir bien voulu venir éclairer la Représentation nationale sur ce sujet.

M. Christian Babusiaux, président de la Première chambre de la Cour des comptes. – Votre demande était toute naturelle, puisque l'administration objet de cette réforme est une colonne vertébrale de la gestion de l'État et des collectivités locales, un élément majeur de la présence territoriale des services publics, un acteur important de la vie économique du pays. Si ce bilan paraît prématuré à certains, il vient néanmoins à son heure, car nous sommes à une période charnière. La fusion a été réalisée, il faut s'interroger sur ce qui doit être fait à partir d'aujourd'hui.

Un bilan de cette fusion appelle des réponses à quatre questions : les objectifs ont-ils été atteints ; quelles en sont les incidences budgétaires ; quelle est la portée réelle de la fusion sur la manière dont les missions confiées à la DGFIP sont dorénavant exercées ; quelles sont les perspectives ouvertes par cette réforme et quels sont les principaux problèmes encore à traiter ?

La réalisation, tout d'abord, a été bien ordonnée. De multiples actions devaient être menées de manière interdépendante : mettre en place une nouvelle structure administrative, à l'échelon central comme à l'échelon territorial, instaurer de nouvelles procédures, des langages communs, réaliser la fusion des corps de fonctionnaires, gérer le nouvel ensemble. Les calendriers ont été tenus. Les opérations nécessaires (juridiques, statutaires, d'organisation, d'immobilier) ont été menées à bien et selon un schéma rationnel. Il faut souligner les efforts consentis, l'efficacité du pilotage et la qualité de l'exécution.

L'acceptation de la réforme par les agents était une condition majeure du succès. Les cadres, et notamment les cadres supérieurs, ont été motivés en tant qu'acteurs du changement. En revanche, parmi les autres agents, la fusion pouvait susciter des craintes. Crainte, d'abord, de perdre leurs repères, car les identités professionnelles étaient fortes, au sein de chacune des entités. Surtout, la fusion, lancée après plusieurs années de réduction des effectifs, pouvait être ressentie comme le moyen de poursuivre, voire d'accentuer cette tendance, en y fournissant une justification. Elle pouvait être appréhendée

comme le point de départ d'une vague de changements susceptibles de toucher personnellement les agents.

Ces craintes ont été anticipées. Un dialogue a été engagé à la fois à l'échelon central et à l'échelon déconcentré. Les garanties données aux agents ont circonscrit les effets immédiats de la fusion : absence de mobilité géographique forcée au-delà des limites d'une commune, respect du métier, maintien dans la spécialité professionnelle. En outre, des avantages ont été consentis en termes de rémunération et de statut. Les organisations syndicales, tout en dénonçant un fait accompli, se sont concentrées sur la négociation des modalités et des compensations. Malgré des réticences propres à certaines catégories d'agents et des conflits localisés, il n'y a pas eu de mouvement social de grande ampleur. Les agents ont pu considérer qu'à terme, dans un contexte de changements que chacun savait inéluctables, la constitution d'une plus grande entité, occupant une place essentielle dans l'État, allait dans leur propre intérêt et pouvait renforcer leur poids collectif.

En même temps, le souci de mener à bien la fusion a eu des contreparties, qui en ont limité la portée immédiate et ont ralenti le calendrier des changements. L'appropriation complète de la fusion par les agents prendra du temps, et sera parachevée à travers la relève des générations et grâce à l'unification de l'appareil de formation, déjà bien engagée. Le maintien de la cohésion du nouvel ensemble nécessite un suivi attentif et serait facilité par la mise en place d'une charte du dialogue social.

Les coûts, ensuite. La fusion a eu des coûts budgétaires directs. Il est malaisé d'identifier tous les coûts afférents à la fusion faute de véritable comptabilité analytique, ainsi que la Cour l'a regretté de longue date. Ces coûts ont comporté deux volets principaux. En matière immobilière, l'installation des nouvelles directions locales et surtout des services des impôts des particuliers (SIP) a entraîné des travaux évalués à 213 millions d'euros. Ce montant n'est certes pas négligeable, mais une partie de ces travaux aurait été réalisée en l'absence de fusion, et les dépenses ont été pour une part couvertes par des produits de cession et des économies de loyers. Ces dépenses seront amorties à un horizon de plusieurs années. Nous ne critiquons donc pas un coût immobilier excessif de la fusion.

L'impact sur les rémunérations doit en revanche retenir davantage l'attention. La majeure partie des coûts est imputable aux avantages statutaires et indemnitaires accordés aux agents, qui ont été généreux : alignement sur la situation la plus favorable prévalant dans les deux directions fusionnées, reclassements, généralisation et pérennisation des primes et indemnités, dans de très nombreux cas sans justification fonctionnelle, c'est-à-dire sans que le travail des agents ait été modifié. Le coût cumulé des mesures directement liées à la fusion est évalué à 590 millions d'euros sur la période 2007-2012 – 890 millions d'euros avec les mesures catégorielles non directement liées à la fusion dont les agents ont bénéficié. Constituant des acquis, elles entraîneront des coûts récurrents de l'ordre de 209 millions d'euros par an, et se répercuteront pour partie dans le calcul des pensions de ces agents.

La norme fixée pour la RGPP, un retour aux agents de 50 % des gains tirés des réductions d'effectifs, a été dépassée sur les années 2009-2011, mais elle serait quasiment respectée sur la période 2008-2012. Ce taux général de 50 % nous paraît excessif dans la mesure où il ne nous paraît pas compatible avec l'indispensable maîtrise de la masse salariale. Le gain moyen par agent a d'ailleurs été majoré du fait que les réductions d'effectifs ont été plus fortes à la DGFIP qu'en moyenne, puisqu'il y a eu non-remplacement de deux fonctionnaires partant à la retraite sur trois.

En regard de ces coûts avérés, le montant des économies permises par la fusion est plus difficile à évaluer. Encore à venir, donc incertains, les gains dépendent surtout de la réduction des effectifs. Or, le rythme de réduction d'emplois, certes plutôt élevé, est resté depuis la fusion exactement sur la même pente que depuis 2006, c'est-à-dire dès avant la fusion. Il est donc impossible de dire si les suppressions de postes survenues depuis la fusion en sont un effet.

Logiquement, c'est dans les fonctions transverses – gestion des ressources humaines, fonctions informatiques et immobilières – que la fusion devrait permettre d'économiser des postes de travail. La DGFIP estime que ces gains devraient se concrétiser assez rapidement. Dans ces métiers spécifiques, les évolutions dépendront notamment de l'adaptation des systèmes d'information.

Pour l'avenir, la visibilité reste limitée. Le fait qu'il soit impossible de disposer d'un calendrier, même approximatif, de l'évolution et de la répartition des effectifs marque la difficulté à mesurer les besoins par tâches et à anticiper leur évolution. La Cour n'est pas en mesure de savoir si la DGFIP n'évalue pas ses propres marges de manœuvre, ou si elle préfère ne pas en faire état, tant en interne que vis-à-vis de l'extérieur...

L'impact sur l'exercice des missions, enfin, reste limité. Les méthodes retenues pour gagner l'adhésion des agents, voire rassurer certains partenaires, dont les collectivités locales, ont conduit à figer certaines situations, y compris sur le plan de l'implantation géographique. En termes fonctionnels, au-delà de la constitution d'une administration centrale unifiée et des nouvelles directions départementales, les modifications ont été centrées sur l'offre de guichets fiscaux uniques aux particuliers et la création de services de la fiscalité directe locale dans les directions départementales. En application de la règle du respect des métiers préexistants, l'établissement des nouvelles structures a souvent consisté en la juxtaposition d'agents continuant à exercer leurs tâches antérieures.

Des synergies ont commencé à se manifester ; la formation des pôles de recouvrement spécialisé – en partie engagée avant la fusion – a permis des rapprochements entre les activités de recouvrement et de contrôle fiscal ; la création des services de la fiscalité directe locale a eu également des premiers effets positifs ; l'action économique des services de la DGFIP a été renforcée, comme on l'a constaté dans la gestion du plan de relance.

Reste que des pans entiers des secteurs d'activité de la DGFIP n'ont pas été touchés : par exemple les relations avec les entreprises, le contrôle fiscal, le pôle foncier et domanial. De plus, les services aux collectivités territoriales n'ont pas été sensiblement accrus. Les évolutions de l'exercice des fonctions sont venues beaucoup plus des politiques déjà engagées avant la fusion (Chorus ; opérateur national de paye). Cependant, la DGFIP, en dépit de la fusion qu'elle avait à gérer, a su faire face à ces évolutions externes.

Des tâches de grande ampleur restent à mener. La fusion a consisté à créer un nouvel outil, non à en définir les conditions d'emploi à terme. Le parti a été pris de ne mener qu'une réforme à la fois, ce qui est sans doute sage. Cette méthode a permis d'atteindre l'objectif poursuivi, ce qui n'était pas gagné d'avance. Néanmoins, elle a limité la portée de la fusion et la DGFIP doit se doter d'une véritable capacité de réflexion stratégique. Certes, elle a élaboré un document d'orientation stratégique dont la période de référence se termine en 2012 et elle a lancé une démarche de réingénierie des processus bien utile mais à finalité technique et de portée limitée. Elle doit dorénavant accorder le plus haut degré de priorité à une indispensable démarche prospective intégrant les secteurs laissés en dehors de la fusion *stricto sensu*, et qui permette de repenser l'exercice des métiers, d'améliorer les relations avec les usagers, de fédérer et d'articuler un ensemble très vaste et composite, en le dotant d'une gouvernance adaptée à sa taille, et d'objectifs précis assortis de réels indicateurs de performance.

Pour conclure, le message de la Cour est simple : des chantiers majeurs ont été accomplis, mais des chantiers majeurs restent à ouvrir qui devront mobiliser encore cette direction essentielle pour le fonctionnement de l'État pendant des années. Le moment est venu aujourd'hui d'engager cette nouvelle étape.

M. Philippe Marini, président. – Merci pour cette conclusion bien balancée.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Cette réforme avait deux objectifs : améliorer le service et réduire les coûts. En ce qui concerne la qualité de service, il y a encore des problèmes et quelques inégalités pour les particuliers. En revanche, la fusion n'a rien changé pour les entreprises. Enfin, les associations d'élus se plaignent que les collectivités locales ne soient pas forcément bien traitées.

Quant aux coûts, il y a 3 % d'effectifs en moins tandis que la masse salariale a augmenté de 1 %. Des compensations ont donc été accordées pour ne pas revivre la réforme avortée de 1999, que j'ai suivie de très près. En ce sens, elle a été utile, car elle a permis d'éviter les écueils que nous avons alors rencontrés. La Cour des comptes n'a pas été en mesure d'établir le coût de l'harmonisation des règles de vie. Mais peut-être que les représentants du ministère du budget seront en mesure de nous apporter des éléments sur ce point.

La nouvelle DGFIP ne dispose actuellement pas d'instruments prospectifs. Alors que les deux ex-directions étaient dotées de contrats pluriannuels de performance et de moyens. Comment la nouvelle direction va-t-elle mener ce travail prospectif ?

Enfin, je suis particulièrement sensible à la fraude internationale : quelle sera la politique de la DGFIP en ce domaine ?

M. Sébastien Proto, directeur de cabinet de la ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État. – Ayant occupé les mêmes fonctions auprès d'Éric Woerth, je me rappelle que nous avons abordé cette fusion avec beaucoup d'humilité. Comme l'a dit Mme Bricq, nous avons connu il y a dix ans un grand échec, avec la réforme avortée de Bercy, et nous voulions tout faire pour éviter de connaître un nouveau blocage, qui aurait ébranlé la réforme de l'État dans son ensemble.

Nous devons faire face à trois difficultés majeures. Difficulté politique tout d'abord : il fallait convaincre nos interlocuteurs locaux que la fusion n'allait pas entraîner la disparition des administrations en milieu rural ni dans les banlieues. Ensuite, nous devons expliquer aux agents que leur avenir serait meilleur dans un ensemble fusionné. Enfin, il ne fallait pas que la fusion affecte l'efficacité des deux administrations, leur cœur de métier, notamment en ce qui concerne le recouvrement de près de 300 milliards d'euros d'impôt. Si la fusion se traduisait par la perturbation du métier du recouvrement, l'État aurait pu perdre des dizaines de millions d'euros. Le risque était également grand pour le règlement des factures, notamment auprès des PME, et pour le versement du salaire des fonctionnaires.

Le contexte historique ne plaidant pas en faveur de la fusion, nous avons essayé de prendre en compte les erreurs de 2000 pour réussir cette réforme. Le ministre s'est beaucoup investi pour expliquer cette fusion et pour rassurer les agents. Nous avons donc donné des garanties concrètes, car dans ce type de réformes, les blocages viennent rapidement de questions simples mais fondamentales pour les agents : quel métier, à quel endroit, et pour quel salaire ? Nous avons essayé de répondre à toutes ces questions. En outre, nous ne voulions pas qu'une administration l'emporte sur une autre : la parité était un principe intangible.

Aujourd'hui totalement réalisée, la fusion est conforme au projet que nous avons élaboré. Politiquement, nous n'avons pas eu d'opposition frontale, même si des questions demeurent, notamment chez les élus locaux. Socialement, nous avons connu des journées d'action, mais qui n'ont pas bloqué la réforme. Au final, la création de la DGFIP a engendré de la fierté chez beaucoup d'agents et de cadres des deux administrations.

Sur le plan économique, la fusion se révèle rentable, qu'il s'agisse du coût de fonctionnement ou de la masse salariale. Chacun des grands métiers est plus rentable après la fusion qu'avant. Ainsi, les taux de recouvrement ont augmenté que ce soit pour les professionnels, pour les particuliers, pour le contrôle fiscal, ou pour les amendes. Les délais de paiement de l'État ont été

réduits ces dernières années et la paye des fonctionnaires a été assurée sans connaître de « *bugs* ». Ce résultat est d'autant plus remarquable que de nombreuses entreprises rencontrent des difficultés sur leur cœur de métier lorsqu'elles fusionnent.

Cette réforme a également démontré que le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux était possible et que cette politique n'était pas l'ennemie de la qualité du service public.

La Cour des comptes s'interroge sur l'avenir : nous allons continuer à fixer des orientations stratégiques à la DGFIP. Je suis néanmoins convaincu qu'il fallait agir en deux temps : réussir la fusion puis fixer des caps. Je ne crois pas au « *big bang* » : tout faire en même temps, c'est risquer de tout rater.

Nous avons attaché beaucoup de prix au dialogue social lors de cette réforme. Au départ, le ministre s'est beaucoup investi : il fallait que l'administration se sente soutenue. Plus le portage politique est élevé, plus les chances de succès d'une réforme de cette ampleur sont importantes – cela nous distingue sans doute de la réforme de 2000.

M. Philippe Marini, président. – Cette réforme, qui a été sans doute la plus importante jamais menée dans nos services publics, a-t-elle atteint ses objectifs ? A-t-on acheté la paix sociale à son juste prix ?

M. Philippe Parini, directeur général des finances publiques. – Je tiens à remercier la Cour des comptes pour son travail très complet et pour son objectivité.

Le formidable raté de 2000 n'a pas eu qu'une influence cette année-là, il a bloqué pendant de nombreuses années toute réforme au ministère des finances : absence de mesure de productivité pendant trois ans, poursuite de la construction entre ces deux administrations d'une « ligne Maginot », développement séparé de systèmes informatiques concurrents. Le succès a un coût, mais l'échec en a un beaucoup plus important.

Les deux grands objectifs de la réforme ont été atteints. Le service rendu à l'utilisateur et l'efficacité administrative ont été améliorés, tout en offrant un espace professionnel unique. Il n'y a plus, désormais, qu'un interlocuteur pour un même impôt. Le conseil fiscal au sens large s'est ajouté au service rendu aux collectivités locales.

Pour y parvenir, nous avons mené une réforme administrative lourde. Toutes les fonctions de recouvrement de l'ex-DGCP sont passées à l'ex-DGI tandis que les relations financières avec les collectivités locales ont connu le mouvement inverse. Nous nous sommes appuyés sur le réseau existant, car la couverture du territoire nous paraissait satisfaisante.

Levons un malentendu. Nous avons voulu aussi une administration plus efficace et plus productive. Le mandat donné par le ministre était d'avoir de meilleurs résultats pour un moindre coût. Aujourd'hui, la DGFIP coûte

moins cher que la DGI et la DGCP réunies. En 2008, la masse salariale se montait à 4,963 milliards d'euros et en 2012, elle sera de 4,953 milliards d'euros, hors inflation.

M. Philippe Marini, président. – La Cour des comptes reconnaît-elle ces chiffres ?

M. Christian Babusiaux. – Voilà le chiffre validé par la DGFIP : la masse salariale est passée en exécution de 4,943 milliards en 2008 à 4,994 milliards d'euros en 2010.

M. Philippe Parini. – La masse salariale est quasiment stable, et elle diminue en prévision pour 2012.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Mais les effectifs ont diminué !

M. Philippe Parini. – Ces chiffres intègrent les mesures catégorielles. Sans la fusion, l'augmentation aurait été bien plus élevée.

M. Sébastien Proto. – Nous avons supprimé 150 000 emplois et, pour la première fois, la masse salariale baissera de 170 millions d'euros en 2012. En raison de la dynamique de celle-ci, il faut beaucoup de suppressions d'emplois pour la stabiliser puis pour la diminuer. La DGFIP a stabilisé sa masse salariale avant les autres ministères, car elle a fait un effort plus important, et elle la réduira en 2012. On ne peut donc pas dire que la réforme a coûté trop cher.

M. Philippe Marini, président. – Personne n'a dit que la réforme avait coûté trop cher. Mais a-t-on payé le juste prix ?

M. Christian Babusiaux. – Les chiffres que j'ai cités sont en exécution. Ceux du directeur général sont en prévision. J'ai la faiblesse de préférer l'exécution à la prévision. M. Proto a évoqué les 150 000 suppressions d'emplois, mais il omet de mentionner la création de 25 000 emplois chez les opérateurs.

M. Sébastien Proto. – Nous avons supprimé 3 700 postes hors Pôle emploi entre 2011 et 2012.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Nous aimerions connaître l'impact de la fusion sur la masse salariale. La diminution des effectifs avait commencé avant cette réforme. Si cette dernière n'avait pas eu lieu, serait-on parvenu à une masse salariale équivalente ? Disposez-vous d'exemples pour nous convaincre que la fusion a permis de réaliser des économies ?

M. Philippe Parini. – Je connais la rigueur sénatoriale en matière de chiffres. Les miens ont été validés par la Cour des comptes. La masse salariale en 2008 représentait 4 963 millions d'euros, en y intégrant le service des pensions. La masse salariale réalisée en 2010 s'élève à 4 994 millions d'euros. Dès lors, nous avons stabilisé la masse salariale et nous l'infléchissons à la baisse. Il faut comparer des choses comparables. Si l'on prend les cinq à six ans qui ont suivi l'échec de la réforme de l'an 2000, on est à moins

8 000 emplois. Pendant la période de la fusion, 2008-2012, nous aurons supprimé plus de 12 000 emplois.

Nous allons plus loin car le deuxième objectif d'une administration plus productive est de rendre de meilleurs services. Or tous nos indicateurs sont à la hausse. Les synergies liées à la fusion produisent des effets concrets, notamment en matière informatique. Les crédits de fonctionnement ont diminué de 10 % depuis le début de l'opération, parce que la gouvernance informatique a été unifiée. On n'est plus obligé de supporter deux informatiques différentes, voire concurrentes. On a commencé à faire des économies sur le *back office*. La fusion complète a été effectuée à la fin 2010. Nous sommes à l'automne 2011. Il y a un gisement de productivité. Le fait d'avoir placé les services de recouvrement et d'assiette sous une autorité unique fait gagner beaucoup de temps sur les relations entre les ex-services de la DGI et de la DGCP. Je l'ai vécu, en tant que trésorier-payeur général ! Il fallait quasiment, pour échanger des informations, élaborer un protocole, qui dépendait finalement du bon vouloir du personnel respectif de chaque service ! Désormais, des procédures contraignent les deux administrations à travailler ensemble.

Je suis persuadé, comme la Cour des comptes, que dans les années à venir, le taux de recouvrement, à la suite des contrôles fiscaux, connaîtra des améliorations. Les synergies sont à l'œuvre. Il faut les laisser opérer. En 2007, les ministres ont pris les décisions. En 2008, la réforme a été expérimentée. En 2010, elle a été généralisée à l'ensemble du territoire. Il faut laisser du temps aux synergies pour qu'elles fonctionnent.

Le deuxième objectif d'une administration plus efficace, quant à son coût ou quant au renforcement de l'efficacité dans l'accomplissement de ses missions traditionnelles, est donc au rendez-vous.

Troisième objectif, moins visible, mais culturellement décisif, non seulement pour la DGFIP mais pour l'ensemble de l'appareil d'État, la mise en place d'un espace professionnel unique et la chute du mur entre deux administrations. Un agent des impôts ne pouvait pas aller à la comptabilité publique sans passer un concours ! Les affectations étaient complètement séparées, comme pour deux ministères différents, avec deux managements, deux types de sélection de l'encadrement supérieur ! Nous avons fusionné tout cela. Désormais, grâce à une formation, les agents pourront indistinctement se porter candidats à des postes relevant de l'une ou l'autre des ex-directions.

M. Jean Arthuis. – Je tiens à saluer cette réforme qui concerne un service clef. Un pays qui prétend à une notation triple A doit disposer de services financiers et fiscaux irréprochables. L'efficacité de la DGFIP est un élément déterminant de la notation de la France. Il fallait sans doute un peu... de lubrifiant pour assurer cette réforme, et nous avons compris que cela a été appliqué avec beaucoup de dextérité. Cependant, pour quels motifs la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) n'est-elle pas entrée dans la DGFIP ?

M. Sébastien Proto. – La DGDDI est double, elle comprend deux métiers très différents : les opérations commerciales, qui mobilisent la moitié des agents pour sécuriser les entrées de marchandises sur le territoire ; la surveillance douanière, qui se divise à son tour entre le recouvrement et la surveillance proprement dite, et la recherche d'infractions relatives aux stupéfiants – la DGDDI réalise 54 % des saisies de drogue en France.

Nous nous sommes posé la question de la fusion des régies financières des douanes, des impôts et du Trésor, c'est-à-dire du découpage de la petite partie des douanes vouée au recouvrement, très liée aux opérations commerciales, et de son rattachement aux administrations des impôts et du Trésor. C'est une question de conviction. En matière de « meccano » administratif, on peut tout faire, mais il faut une cohérence culturelle. Or la différence culturelle entre les agents des douanes et ceux de la DGFIP est bien plus profonde qu'elle n'était entre les agents des impôts et ceux du Trésor. Un tel « *big bang* » administratif aurait conduit à ce que s'entrechoquent trois cultures très différentes. En termes statutaires également, les différences étaient très fortes à tous les niveaux.

Cette fusion aurait rajouté de la complexité. Pour quel gain ? Peut-être aurait-on progressé, selon le vœu de Mme Bricq, dans la lutte contre les fraudes du type « carrousel de TVA », mais, dans ces domaines complexes, la DGFIP et la DGDDI travaillent aujourd'hui naturellement ensemble. Fallait-il, pour de petites synergies de métiers, encourir un tel choc fonctionnel et culturel ? Je ne le crois pas. Le métier du recouvrement ne représente, je le répète, qu'une petite partie des activités des douanes. Nous avons estimé qu'une fusion aurait été hasardeuse...

M. Jean Arthuis. – Est-ce à dire que vous y avez définitivement renoncé ?

M. Sébastien Proto. – Cela ne fait pas partie du projet de la DGFIP. En outre, pour reprendre le souhait de la Cour des comptes, donner de la visibilité stratégique aux métiers de la DGFIP et au service rendu aux usagers ne passe pas, à nos yeux, par une fusion avec la DGDDI.

M. Philippe Parini. – Sans la création d'une communauté professionnelle, qui donne son sens profond à la réforme, elle se limiterait à une addition de services. La priorité, c'est la fusion des statuts, des règles de gestion et de formation. Le statut de l'encadrement a été complètement modifié. Dès la fin de l'année, il n'y aura plus de TPG, ni de directeurs des services fiscaux et dans le courant de l'année prochaine, il n'y aura plus de conservateurs des hypothèques. La Cour des comptes avait souligné le caractère anachronique de ces statuts. Il a fallu organiser les carrières...

M. Philippe Marini, président. – Pour la réforme des rémunérations, on a eu besoin du Sénat...

M. Philippe Parini. – Nous aurons satisfait à la fois la Cour des comptes et les sénateurs...

A-t-on « acheté » la réforme ? Très franchement, non. À la différence d'autres, nous avons, de manière volontairement managériale, étiqueté les avantages que nous avons donnés, dans le cadre des marges de manœuvre accordées par le Gouvernement, soit la moitié des crédits dégagés par les suppressions d'emploi. Tous les ministères ont eu les mêmes, mais certains ont décidé de les identifier et de les flécher, d'autres de les distribuer. En application d'une décision d'Éric Woerth, nous avons dit : « ces marges de manœuvre nous sont données et nous les redistribuerons ». Nous n'avons pas créé de prime, comme je l'ai lu ici ou là, nous avons augmenté une prime existante et nous l'avons financée en totalité par les suppressions d'emplois. Je suis d'accord avec les chiffres de la Cour des comptes : avec 200 millions d'euros, nous avons réalisé 400 millions d'euros d'économies. Si l'on prend les chiffres consolidés – ce qui est une première pour une réforme administrative – avec 800 à 900 millions d'euros, nous réalisons 1,7 milliard d'euros d'économies. Nous avons redistribué à 52 %. Nous avons dit aux agents : « Vous faites des efforts, vous changez, vous modernisez, et nous vous récompensons ».

Quant à l'avenir, il y a les missions actuelles de la DGFIP et celles qui nous sont données par le Gouvernement. L'outil est disponible. Il a montré, dans la crise économique, toute sa réactivité. Faut-il un nouveau document ? Oui, bien sûr. Le document qui couvre la période 2008-2012 a accompagné la fusion. Un document prospectif sur les missions et les métiers est nécessaire, et nous allons commencer à y travailler, pour 2012-2015. Faut-il que la DGFIP se dote d'un outil stratégique ? Oui. Cela avait été évoqué, mais on y avait renoncé, puisque le projet du ministre était suffisamment clair et stratégique. Nous allons créer un comité stratégique, pour réfléchir à court et moyen terme, comme il est naturel en régime de croisière...

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Le coût de l'accord sur les règles de vie n'a pas été chiffré ?

M. Philippe Parini. – Cela n'a pas de coût, c'est une simple harmonisation. Nous avons eu de très nombreuses discussions avec les syndicats à ce sujet. À la comptabilité publique, la gestion des horaires était décidée par entité, elle était individuelle aux impôts. Harmoniser les pratiques n'entraîne pas de coût particulier. Nous l'avons fait pour les horaires d'ouverture, les règles de congés, de mobilité, d'affectation ...

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Harmoniser sur le régime le plus favorable entraîne forcément un coût...

M. Philippe Parini. – Oui, pour les primes, et ce coût fait partie des 200 millions, mais était-il plus favorable de « badger » collectivement ou individuellement ?

M. Philippe Marini, président. – Il est clair que pour décloisonner et accroître la mobilité, il fallait faire prévaloir des règles identiques.

M. Christian Babusiaux. – Sur la stabilisation de la masse salariale, nous apportons des éléments qui peuvent être utiles à la commission. Le graphique figurant page 115 de notre rapport, retraçant l'évolution de la masse salariale, fait apparaître une droite dont la pente est identique avant et après la fusion. De même, le tableau à la page 114 montre que la stabilisation remonte à 2006, ce qui est logique, puisque c'est à ce moment là que l'on commence à appliquer la règle du deux sur trois. Agir sur les éléments annexes, comme les règles de vie, agir sur le temps de travail, la mobilité, a forcément un coût, même s'il est restreint.

Sur la DGDDI, M. le directeur de cabinet a raison de dire que l'essentiel aujourd'hui est la visibilité stratégique pour les agents au sein de la DGFIP. Un autre document de la Cour l'a souligné, un rapprochement entre les systèmes d'information de la DGDDI et ceux de la DGFIP pourrait entraîner des gains d'efficacité très importants.

Dans son rapport public annuel, qui sera publié fin janvier, la Cour analyse l'organisation du contrôle fiscal, un autre chapitre disséquant une fraude à la TVA qui défraie la chronique aujourd'hui. Nous savons que la DGFIP s'en préoccupe et nous espérons qu'elle tiendra compte de ce que nous lui avons écrit.

Outre la visibilité stratégique, il y a enfin l'encouragement à quantifier. Les propos du directeur général et du directeur de cabinet laissent entrevoir des sources potentielles de productivité. Le tout est de mesurer ce que représentent ces gains de productivité par rapport à l'évolution des effectifs. Pour qu'il y ait un cap clair, il faut sans doute préciser davantage.

M. Sébastien Proto. – Sur les 200 millions d'euros de mesures catégorielles liées à la fusion, il y a une différence fondamentale entre l'harmonisation des rémunérations et le reste. Aucune fusion ne se fait en harmonisant vers le bas. On est obligé d'harmoniser vers le haut, et ce faisant, on ne satisfait que 40 % des personnes concernées, celles qui sont déjà en haut n'obtenant aucun gain. Les cadres supérieurs de la DGCP sont mieux payés que leurs homologues, les agents de catégorie B et C de la DGI aussi. Je ne mets pas cela sur un pied d'égalité avec l'augmentation de l'indemnité mensuelle technicité requalifiée « prime de fusion », puisque dès le départ, les organisations syndicales tenaient l'harmonisation pour acquise. La marge politique dans la conduite du changement ne porte donc pas sur les 200 millions d'euros, puisque harmoniser par le milieu ou par le bas, c'était remiser le projet dans un carton. La décision politique a porté sur l'à-côté, c'est-à-dire la qualification, l'investissement sur les hommes, pour qu'ils fassent leurs métiers plus efficacement et l'indemnité mensuelle de technicité, qui doit représenter 40 millions sur 200 millions d'euros. C'est pourquoi la fusion n'a pas été surpayée : c'est ma conviction profonde, car il est illusoire de croire qu'elle aurait pu se faire en harmonisant par le bas.

M. Philippe Marini, président. – Cela a le mérite d'être clair. Toute expérience de restructuration se traduit par un coût. L'atteinte des objectifs

permet d'escompter des gains ultérieurs en efficacité, en bonne gestion, qui rendent ce coût acceptable.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Vous prenez pour un fait acquis l'amélioration de la qualité du service rendu, qui était un objectif de la réforme. Les remontées du terrain sont plus nuancées, tant pour les particuliers que pour les collectivités locales. Avez-vous une marge de progression importante en la matière ? Est-elle limitée par la garantie que vous avez donnée aux agents qu'ils ne changeraient de métier ou de lieu d'affectation que sur la base du volontariat ? A quelle échéance pensez-vous pouvoir faire un saut qualitatif en direction des collectivités locales ? On a beaucoup parlé des « emprunts toxiques » récemment et les élus sont nombreux à déplorer un manque de conseil.

M. Philippe Parini. – Nous avons des indicateurs de mesure de la qualité du service, et nous allons les renforcer, comme le préconise la Cour des comptes. Les indicateurs de satisfaction des particuliers sont positifs. Nous allons corriger les points faibles, à l'instigation de la Cour, comme les réponses au téléphone. Nous allons créer une structure spécialisée dans l'analyse des relations avec les usagers citoyens. Nous voulons davantage professionnaliser ; en analysant les modes de relations, par téléphone, mél, accueil physique – 15 millions de contacts physiques au printemps et à l'automne ! Je ne dis pas que nous avons atteint la perfection, mais nous avons rempli l'objectif d'éviter les doubles déplacements. Désormais les contribuables ont un seul interlocuteur, ce qui leur économise du temps, de l'énergie et sans doute aussi un peu d'énerverment. L'une de nos premières réflexions stratégiques portera sur la mesure des attentes de nos usagers et sur l'amélioration de nos prestations.

Quant aux collectivités territoriales, l'un des choix structurants de la réforme – c'est l'une des grandes différences avec la précédente – a été de consolider le réseau de proximité, qui était tué dans la réforme de l'an 2000...

Mme Nicole Bricq, rapporteur général. – Je serais bien plus nuancée...

M. Philippe Parini. – Le choix d'Éric Woerth a été de conforter le réseau de proximité, en lui faisant faire l'accueil de proximité, de telle sorte que la totalité de la population bénéficie du service du guichet unique, mais aussi en renforçant le rôle de conseil fiscal aux collectivités. Nous sommes confrontés à une difficulté d'organisation et de moyens : plus de la moitié de nos 3 000 postes comptent à peine trois agents. Il est difficile de faire faire tout cela à un réseau dont une partie dispose de peu de moyens, mais il faut le faire. Nous sommes en train de proposer aux collectivités locales un « bouquet de services » et nous allons construire une organisation réunissant les directions départementales, plus étoffées, et les trésoreries de proximité, afin que la fonction qualitative de relations avec les élus locaux soit maintenue, voire amplifiée dans certains domaines, comme le conseil financier, où nous avons été moins présents ces dernières années.

Notre réorganisation ne vise pas à réduire les prestations aux collectivités locales, bien au contraire. Je conviens que dans notre futur programme, nous devons l'illustrer, le mesurer, le prouver. Notre réforme a été faite pour cela, conformément au choix lourd qui avait été fait par Éric Woerth à l'époque.

Mme Marie-France Beaufils. – La perception de la réforme que je retire de mes rencontres avec les élus locaux, sur le terrain, ne correspond pas à votre vision optimiste. Je pense notamment à la disponibilité de vos services, non seulement envers les élus, mais aussi à l'égard des services de nos communes, qui ont besoin de l'accompagnement de vos agents dans l'ensemble de leurs pratiques, en matière de recettes en particulier. Vos agents sont complètement « surbookés », on ne peut leur demander plus.

Vous dites vouloir renforcer vos indicateurs. Quels sont les outils à votre disposition pour mesurer les améliorations que vous pouvez apporter, notamment dans les petites unités et comment mesurez-vous la qualité du service ?

La répartition des rôles dont vous parlez m'inquiète, car nous savons que trop souvent, quand les services de l'État s'expriment ainsi, il en résulte un accroissement des tâches des collectivités territoriales.

M. Éric Bocquet. – Je salue la qualité du rapport de la Cour des comptes, exhaustif et objectif, qui nous donne beaucoup à réfléchir sur la réforme. Vous nous avez dit, monsieur Proto, que l'efficacité – je préfère ce terme à celui de productivité – a été améliorée pour le recouvrement des impôts et la lutte contre la fraude fiscale ; pouvez-vous nous préciser dans quelle proportion ?

La sixième recommandation de la Cour porte sur la mise en place d'une charte du dialogue social. Est-ce à dire qu'il y aurait dans ce domaine une carence ou une insuffisance ?

Sur le terrain, notamment dans les communes rurales, qui sont les plus nombreuses, prévaut le sentiment, sinon d'un abandon, en tout cas d'une rétraction des missions. Je pense à la présence d'agents des impôts dans les commissions communales des impôts, qui est la garantie d'une objectivité absolue sur un sujet aussi sensible, pouvant exposer les élus à certains problèmes. Est également ressentie la réduction du conseil aux communes, les plus petites d'entre elles ne disposant pas de l'ingénierie suffisante pour des dossiers complexes comme ceux des marchés publics.

M. Claude Belot. – C'est une longue histoire à laquelle notre commission a été mêlée depuis longtemps. J'ai le souvenir de Christian Sautter, ministre des finances, et de Florence Parly, secrétaire d'État au budget, venant nous expliquer qu'il fallait absolument conduire cette réforme. Joël Bourdin se souvient comme moi du petit commando qui s'occupait de cette affaire. Nous avons été invités un jour à déjeuner à Bercy. Le Sénat était dans l'opposition, mais c'était le Sénat et le ministre souhaitait l'accord de

notre commission. Nous avons validé la plupart des mesures qui ont été mises en œuvre depuis lors. A peine rentrés au Sénat, nous apprenons que le ministre avait eu le courage de démissionner, les syndicats de Bercy, hostiles à la réforme, étant allés voir le Premier ministre qui l'avait désavoué.

Le sujet n'est pas facile, même s'il était considéré à l'époque comme consensuel. Je suis heureux que vous ayez beaucoup progressé. Il n'y a sans doute pas de miracle, mais depuis 2008, les courbes se sont infléchies.

Sur le terrain, il y a du bon et du moins bon. On nous avait annoncé une grande disparition du service public. La vérité, dans mon département, la Charente-Maritime, c'est qu'il n'en a rien été. La réorganisation a eu lieu à peu près normalement. Les maires, qui craignaient que leur percepteur ne soit plus leur conseiller, sont tout à fait rassurés. Les choses se passent convenablement, et il faut en féliciter l'administration.

Il y a des choses qui ne vont pas et que le niveau local ne peut pas régler, car c'est à l'administration centrale de jouer son rôle. J'étais hier avec Dominique Sudret, le directeur des finances de mon département, qui est un fonctionnaire de qualité, et je lui posais une question, simple, à laquelle il ne peut répondre. Je suis maire d'une commune qui perçoit des recettes de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) – qui fait partie des compensations de la taxe professionnelle...

M. Philippe Marini, président. – Grâce au Sénat !

M. Claude Belot. – Absolument ! Nous avons donc dû voter et moduler nos taux avant le 1^{er} octobre, mais nous n'avions aucune base ; nous sommes fin octobre, les bases ne sont toujours pas là, nous devons préparer un budget supplémentaire qui doit être sincère et nous n'avons toujours pas le montant des recettes. J'ai pu avoir des indications en me renseignant auprès des grandes surfaces avec lesquelles j'ai, comme tous les maires, des relations à la fois difficiles et complices, mais ce n'est pas normal !

La qualité de service de vos services locaux, qui sont tout à fait satisfaisants, s'améliorerait si l'administration centrale faisait son métier, ce qui n'est pas le cas. Le directeur général des collectivités locales, M. Jalon, a été alerté, mais il ne peut donner que les chiffres qu'il a ! Si vous voulez que la grogne autour de la compensation de la taxe professionnelle cesse, faites en sorte que dans des délais normaux, vos agents sur place, qui sont dans une situation inconfortable, puissent donner des réponses !

M. Philippe Marini, président. – Si la réforme s'était déroulée dans une période où rien ne changeait pour les finances locales, telle un long fleuve tranquille, elle aurait été mieux perçue. Mais cette réforme a été prise de plein fouet par des frimas législatifs que nous connaissons bien et qui concernent la transformation de la taxe professionnelle. Pour les services fiscaux, il ne s'agit pas de la suppression de la taxe professionnelle, mais de la création de nouveaux impôts, avec une logique de base différente et toute une série d'effets induits. Dans mon département, quand il a fallu régler la question des

abattements lors du transfert de la part départementale de la taxe d'habitation, les services se sont mobilisés, à l'aide de simulations permettant de traiter de cas particuliers et de parler de manière très concrète aux élus du milieu rural et de l'ensemble du département. Ces agents, dont certains sont remarquables, constituaient auparavant le centre départemental d'assiette, au sein de l'ancienne direction des services fiscaux ; leur expérience et leur technicité leur permettent de maîtriser la complexité de la réforme. Lorsqu'il faut mettre en place la taxe d'aménagement, issue de la réforme de la taxe d'urbanisme, obtenir des simulations est assurément difficile ; il est également difficile d'élaborer des simulations de la cotisation minimale au titre de la cotisation foncière des entreprises (CFE). Dans un contexte où la fiscalité locale bouge beaucoup, et où la législation ne s'est pas simplifiée, on demande beaucoup à des équipes qui connaissent une restructuration modifiant sensiblement leur horizon professionnel.

M. Sébastien Proto. – Sur l'efficience, j'ai été injuste avec la Cour, qui a mis en valeur, page 126 de son rapport, l'amélioration des taux de recouvrement de différents impôts entre 2007 et 2010.

Quant aux indicateurs sur la fraude, le projet politique pour l'administration fiscale depuis 2007 est double : d'une part nous avons mis en œuvre la fusion, axe majeur de réforme de l'État, d'autre part nous avons doté l'administration des outils qu'elle réclamait depuis des années, pour lutter contre la grande fraude fiscale, notamment la police fiscale, que nous avons fait voter, à l'unanimité des deux assemblées. Notre administration fiscale souffrait de ne pouvoir disposer des mêmes outils que ses homologues pour lutter contre des fraudes de plus en plus complexes et dont l'immédiateté se heurtait à la faiblesse de nos outils. Nous communiquerons les chiffres dans quelques semaines ; nous aurons un débat sur le collectif 2011 sur cette question et nous aurons aussi le rapport de la Cour des comptes sur les carrousels de TVA.

M. Philippe Marini, président. – Serait-il possible, pour le collectif de fin d'année, de nous communiquer à l'avance ces éléments sur le contrôle fiscal, même s'ils ne sont pas définitivement stabilisés, ce qui simplifierait notre travail, sur ces sujets consensuels, par rapport à notre chemin critique de fin d'année ?

M. Sébastien Proto. – À ce stade, rien n'est encore acté. Nous aurons un débat, dans le cadre du projet de loi de finances, sur l'accord « Rubik » qui nous conduira à examiner l'efficacité de notre action contre la fraude. Nous reviendrons alors en détail sur les outils de lutte dont notre administration doit disposer dans la durée, et sur la coopération avec des pays qui avaient une tradition non coopérative.

Mme Nicole Bricq, rapporteur général. – Ce débat sera bienvenu !

M. Philippe Parini. – Nous disposons d'indicateurs de mesure de la manière dont nous travaillons avec les collectivités locales en matière de dépenses, de recettes, de qualité comptable, de tenue des comptes, de

regroupements qualitatifs – avec la signature de conventions de partenariat : tous ces sujets sont suivis de très près. Si des difficultés apparaissent, nos instruments de mesure nous permettent d'indiquer aux comptables les points à rectifier. La répartition des rôles à laquelle je me suis référé se situe au sein même de la DGFIP, entre le niveau départemental et le niveau de proximité. Nous devons utiliser la force des directions départementales, désormais fusionnées, afin qu'elles aident le réseau local, que nous maintenons et dont nous réaffirmons la légitimité, à exercer ses missions.

Je ne méconnais pas les tensions que vous signalez, notamment dans les postes à petits effectifs, qui ont beaucoup à faire. C'est bien pourquoi l'un des points importants du schéma directeur à venir sera le maintien et le développement de la qualité du service rendu aux collectivités territoriales, en jouant sur « l'effet réseau », c'est-à-dire la synergie entre les postes de proximité et le « *back office* » assuré par les directions départementales. Il n'y a pas de désarmement. Il faut aider nos postes de proximité. Les choix d'Éric Woerth, de François Baroin et de Valérie Pécresse ont été très clairs : il s'agit d'assurer, d'entretenir, de développer nos relations de proximité.

Or nous devons appliquer une réglementation et si la réforme de la taxe professionnelle est complexe pour les élus, elle l'est aussi pour l'administration, qui ne l'a pas conçue mais la met en œuvre. Nous avons fourni nos meilleurs efforts. L'administration centrale a essayé d'aider au maximum les postes territoriaux, même si nous avons pu avoir du retard ici ou là. Nous essayons, en mobilisant nos moyens, de vous répondre ; nous considérons que nous devons être en posture de service avec les collectivités.

M. Francis Delattre. – Rapporteur spécial du système des pensions, je souhaitais savoir si le service des retraites distribue toutes les pensions civiles...

M. Philippe Parini. – ... et militaires.

M. Francis Delattre. – Revenons à vos relations avec les collectivités. Nous sommes engagés dans la dématérialisation et avons l'impression d'être un peu en avance par rapport à nos interlocuteurs...

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – En effet, l'informatisation est certainement une source de progression notable de la productivité. La Cour souligne que vous avez effectué la fusion au niveau interrégional, mais les outils informatiques demeurent ceux des anciennes directions. Avez-vous un schéma directeur qui nous projette dans l'avenir, et à quelle échéance, pour refondre complètement ces outils, en allant jusqu'aux collectivités locales ? La recherche de productivité est importante chez vous, elle l'est aussi chez nous !

M. Philippe Parini. – Pour la partie « État » de la dématérialisation, le projet « Copernic » nous permet d'unifier une bonne partie de nos applications. Nous allons, dans les années qui viennent, nous appuyer sur cette matrice pour finir d'unifier les systèmes des deux administrations. Pour les

collectivités territoriales, notre application « Hélios » – qui gère les flux financiers avec les collectivités – ne marche pas si mal que cela ! Elle doit être le support d'une réflexion tous azimuts pour la dématérialisation. Nous serons les plus disponibles pour ce faire et nous y mettrons les moyens. Nous avons créé à la DGFIP une structure qui ne réfléchit qu'à cela. Cette démarche est synonyme de fluidité dans le travail et de gains partagés avec les collectivités locales.

La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente audition sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT**



**COMMUNICATION A LA
COMMISSION DES FINANCES DU SENAT**

(ARTICLE 58-2° DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1ER AOUT 2001 ET L 132-4 DU
CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES)

**La fusion de la direction
générale des impôts et de la
direction générale de la
comptabilité publique :
un premier bilan**

Octobre 2011

Sommaire

AVERTISSEMENT	7
RESUME.....	9
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	15
INTRODUCTION PORTEE ET LIMITE D'UN PREMIER BILAN.....	17
CHAPITRE I LA CONCEPTION ET LE CONTEXTE DE LA REFORME	19
I - Des évolutions antérieures à la fusion	19
A - Des évolutions successives et l'échec de 2000	19
B - Des efforts de rationalisation entre 2000 et 2007	20
II - La réforme de 2007-2008	25
A - Les possibilités ouvertes en 2007.....	25
B - Le choix de la « fusion globale »	26
C - La définition des modalités de la fusion.....	28
III - Le contexte de la mise en œuvre de la fusion	30
A - Des systèmes d'information en mutation	30
B - Des modifications dans l'exercice de certaines fonctions de l'Etat....	31
C - Une série d'éléments extérieurs	32
CHAPITRE II LA REALISATION DE LA FUSION.....	33
I - Les nouvelles structures.....	33
A - L'administration centrale	33
B - Les services déconcentrés	34
II - Premiers constats sur le fonctionnement des nouvelles structures déconcentrées	42
A - Les DLU	42
B - Le fonctionnement interne des SIP	42
C - L'impact de l'accueil sur les autres activités des postes	44

III - Les agents.....	45
A - Les nouveaux statuts	45
B - Les règles de gestion	46
C - L'unification des règles de vie	46
D - L'unification du dispositif de formation	46
E - La gestion des ressources humaines	47
F - Les limites à la mobilité.....	47
IV - Les systèmes d'information	48
A - Les nouvelles modalités de pilotage	49
B - La réorganisation des entités déconcentrées.....	50
C - La gestion et les aspects budgétaires	51
D - Les réalisations et les besoins	52
V - Le pilotage de la DGFIP.....	53
A - Le dialogue de gestion	53
B - L'audit.....	54
C - La maîtrise des risques	55
CHAPITRE III LA DIMENSION FONCTIONNELLE : L'EXERCICE DES MISSIONS	59
I - Le secteur « Etat ».....	60
A - La fusion et les procédures budgétaires et comptables	60
B - La DGFIP et Chorus.....	62
II - Les particuliers	65
A - Le principe de l'interlocuteur fiscal unique des particuliers.....	65
B - Les limites de la fonction d'accueil, du point de vue de l'usager.....	66
III - Les entreprises.....	71
A - L'interlocuteur fiscal unique des entreprises	71
B - L'extension des téléprocédures	72
IV - Recouvrement forcé et contrôle fiscal.....	72
A - Le recouvrement forcé	73
B - Le contrôle fiscal.....	78
V - Les collectivités territoriales	80
A - Une organisation simplifiée pour les collectivités	80
B - La tenue des comptes des collectivités.....	82
C - La fiscalité directe locale.....	88
D - Le conseil aux collectivités	90
E - La contractualisation	90

CHAPITRE IV COUTS ET GAINS DE LA REFORME	97
I - L'évolution des effectifs et la productivité	97
A - L'évolution des effectifs	98
B - La productivité	103
C - La répartition des effectifs.....	105
II - Les rémunérations	106
A - Les mesures liées a la fusion.....	106
B - Coût des mesures.....	109
C - Essai de bilan sur les rémunérations.....	111
D - Evolution globale de la masse salariale.....	113
III - Autres éléments de bilan financier de la fusion	116
A - L'immobilier	116
B - Les autres domaines	119
IV - L'impact de la fusion sur les agents.....	120
A - Des effets différenciés.....	120
B - Le nécessaire perfectionnement du suivi.....	121
C - Le dialogue social	124
V - Les instruments de mesure de la performance et de pilotage	125
A - La gestion par indicateurs	125
B - Des éléments dans le baromètre de la qualité des services publics, non exploités par la DGFIP	128
C - La mesure de la qualité de service.....	129
CHAPITRE V LES PERSPECTIVES	135
I - Des instruments prospectifs à développer	136
A - Le DOS	136
B - La réingénierie des processus.....	138
II - Les problématiques de moyen et long terme	141
A - La gouvernance	141
B - Le périmètre	142
C - L'implantation territoriale	143
D - Les facteurs de transformation des méthodes	146
E - Les ressources humaines	147
CONCLUSION.....	151
ANNEXES.....	155

Avertissement

En application des dispositions de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la Commission des finances du Sénat (lettre du 23 novembre 2010 : cf. annexe 1), d'une demande d'enquête sur la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Par lettre du 21 janvier 2011 le délai de transmission a été fixé au 6 octobre 2011.

L'enquête s'est déroulée de février à septembre 2011.

L'instruction a été conduite par exploitation des documents existants et des réponses reçues aux questionnaires, par entretien (cf. annexe 2) auprès des administrations concernées, auprès de fédérations syndicales et professionnelles, auprès d'organisations représentatives des collectivités territoriales. Elle a également tiré parti des travaux conduits récemment par la Cour (bilan LOLF du programme 156, gestion du parc immobilier de la DGFIP, dispositif indemnitaire des ministères financiers, gestion des personnels de la DGFIP, stabilisation en valeur de la masse salariale de l'Etat, Copernic).

Elle a comporté quatre missions effectuées dans les DDFIP des Hauts-de-Seine, de Seine-Maritime (DRFIP de Haute-Normandie), des Landes et de la Marne (DRFIP de Champagne-Ardenne). En outre de nombreuses autres visites ont été effectuées dans des directions locales et services déconcentrés de la DGFIP à l'occasion des autres contrôles connexes menés concomitamment à la préparation de ce rapport.

Le rapport ci-après fait suite à une procédure contradictoire. Un relevé d'observations provisoires a été adressé le 25 juillet 2011 aux administrations concernées : au directeur général des finances publiques (DGFIP), au directeur du budget, au directeur général de la modernisation de l'Etat (DGME), au secrétaire général des ministères économique et financier (SG), au directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

La ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement, a répondu le 31 août 2011 au nom de toutes les administrations sollicitées relevant de son autorité.

La première chambre a procédé, le 1er septembre 2011, à l'audition du directeur général des finances publiques qui lui a transmis par la suite des éléments complémentaires.

Le directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a répondu par lettre du 8 septembre 2011.

Le présent rapport a été préparé par la première chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Christian Babusiaux, président de chambre, qui en a délibéré le 14 septembre 2011. Les rapporteurs étaient M. Jean-Christophe Chouvet, conseiller maître, MM. Jean-Michel Champomier et Jean-Pierre Jourdain, conseillers référendaires, Mme Isabelle Veillet, rapporteure extérieure, et les contre-rapporteurs, M. François Monier, puis M. Jean-Pierre Beysson, conseillers maîtres.

Il a ensuite été examiné et approuvé par le comité du rapport public et des programmes le 27 septembre 2011.

Résumé

1) La création de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) par fusion de l'ex-DGI (direction générale des impôts) et de l'ex-DGCP (direction générale de la comptabilité publique) est une réforme administrative de grande envergure.

La « fusion fiscale », c'est-à-dire le transfert des attributions de nature fiscale de l'ex-DGCP à l'ex-DGI, tentée en 2000, avait alors échoué. Durant les années 2000-2007, le projet d'un regroupement total ou partiel des deux directions n'a pas été poursuivi en tant que tel. Cependant des rapprochements progressifs ont eu lieu (transferts d'attribution, initiatives associant les deux directions notamment le lancement du programme informatique fiscal Copernic, programme budgétaire unique, début de rapprochement physique des services déconcentrés). Plusieurs de ces éléments ont ensuite facilité certains aspects de la fusion.

La formule de la création d'une direction unique été retenue en 2007. Ce choix a été fait parce que cette solution a semblé la plus réalisable ; elle visait aussi à rendre possibles davantage de synergies, non seulement au niveau des fonctions transverses, mais aussi des métiers et il devait aussi élargir les perspectives professionnelles des agents. Un des enjeux majeurs de la réforme est de concrétiser les avantages qui en étaient ainsi attendus.

La création de la DGFIP consiste *stricto sensu* en la fusion de deux directions préexistantes et de leurs réseaux. Il s'agit de réunir en un même ensemble deux administrations sans modifier les missions qui leur étaient précédemment dévolues : le contenu des métiers demeure a priori identique et il n'y a pas d'emblée de changement au niveau du traitement des dossiers. En ce sens, elle a consisté d'abord en une consolidation, davantage qu'en la définition et la mise en œuvre d'une stratégie globale à long terme.

Cette fusion aboutit à la constitution d'un très vaste ensemble : 120 000 agents soit près des trois quarts du total des effectifs des ministères financiers, un réseau très dense sur tout le territoire (près de 5 000 implantations), qui tient une place stratégique dans l'action de l'Etat (prélèvement de l'impôt et paiement de la dépense publique, tenue des comptes de l'Etat) mais aussi des collectivités territoriales et des établissements publics, nationaux et territoriaux, dont la gestion passe aussi par lui. Sa cohésion et son adéquation aux objectifs poursuivis doivent donc être assurées.

2) Le calendrier fixé par le gouvernement lors du lancement de ce processus à l'automne 2007 le faisait aboutir en 2012. La DGFIP a été formellement créée en avril 2008. Depuis cette date, les nouvelles structures, tant à l'administration centrale qu'au niveau déconcentré, notamment les directions locales unifiées (DLU) qui en sont l'armature, ont été mises en place. L'échelon départemental a été retenu comme l'articulation majeure de l'implantation territoriale. La création de ces structures a été accompagnée d'autres mesures d'organisation, concernant l'informatique (dont le pilotage central et le dispositif opérationnel ont été mis en place), l'appareil de formation, avec notamment la création de l'Ecole nationale des finances publiques (ENFIP), les instruments de pilotage (dialogue de gestion, audit, maîtrise des risques). La fusion des statuts des agents, qui appartiennent désormais à des corps unifiés, ainsi que l'harmonisation des règles de gestion et de vie, ont été opérées entre 2008 et 2011.

Ces processus lourds et complexes ont été conduits de manière maîtrisée, en respectant les délais. La fusion, dans le périmètre qui lui a été fixé, sera pratiquement achevée fin 2011 sous l'angle juridique et en matière d'organisation.

3) La finalité d'une réorganisation de cette ampleur doit être de permettre une meilleure exécution des missions, à coût réduit pour l'Etat.

En termes de missions, des évolutions ont déjà été engagées. Deux axes avaient été mis en avant au moment de la fusion : l'amélioration du service aux particuliers, grâce à l'institution du guichet fiscal unique (GFU), et celle du service aux collectivités territoriales.

Le GFU repose sur le principe d'un point d'accès unique en matière fiscale pour les particuliers, compétent à la fois en matière d'assiette et de recouvrement. Cet accès est assuré par des SIP (services des impôts aux particuliers), issus du regroupement d'un CDI (centre des impôts de l'ex-DGI) et de la partie recouvrement d'une trésorerie fiscale de l'ex-DGCP, lorsque ces deux entités coexistaient dans la même commune. Lorsqu'une trésorerie fiscale n'a pas été rapprochée d'un SIP, elle assure dorénavant un service d'Accueil Fiscal de Proximité (AFP) non plus seulement en matière de recouvrement mais aussi en matière d'assiette. Les SIP (au nombre de 700) ont été installés selon le calendrier prévu (2009-2011) et l'AFP effectivement instauré dans les trésoreries fiscales.

Cependant, ce dispositif a été déployé à partir du réseau existant, ce qui rendait la manœuvre plus aisée, mais ne permettait pas d'ajuster la cartographie ; il n'a pas été fondé non plus sur une connaissance précise des flux à traiter ; la couverture territoriale apparaît inégale, l'accueil pose divers problèmes d'organisation et de mesure. Les SIP ont été prioritaires, les efforts d'ajustement ont été surtout demandés aux trésoreries et aux agents de l'ex-DGCP.

S'agissant des collectivités, la principale innovation a été la création d'un service des finances directes locales (SFDL) au sein des DDFIP¹, généralement jugée positive par les associations d'élus. Pour le reste, si la perception par les collectivités des effets propres de la fusion a été brouillée par la concomitance d'autres événements, notamment l'achèvement du déploiement de l'outil informatique de gestion des comptes Hélios et la réforme de la taxe professionnelle, le sentiment semble prévaloir parmi elles qu'à ce stade la fusion ne leur a pas apporté à ce stade de plus-value sensible.

Outre ces deux domaines, « vitrines » de la réforme, une nouvelle organisation du recouvrement forcé a été introduite, fondée sur le regroupement de l'expertise (constitution des pôles de recouvrement spécialisé ou PRS) ; les premiers pas sont encourageants.

4) Plusieurs secteurs importants de l'activité de la DGFIP ont été laissés en dehors du périmètre fonctionnel de la fusion.

- Les entreprises bénéficiaient déjà d'un interlocuteur unique à la suite des transferts de compétence en matière de fiscalité des entreprises opérés de l'ex-DGCP vers l'ex-DGI et de la création des SIE (services des impôts des entreprises) et de la DGE (direction des grandes entreprises) par l'ex-DGI. Le principal changement pour les entreprises depuis 2008 a été l'extension du recours aux téléprocédures, rendue progressivement obligatoire à des seuils de plus en plus bas, mais elle ne se rattache pas directement à la fusion.

- Le contrôle fiscal a conservé son organisation antérieure. Des synergies ont toutefois commencé à apparaître entre directions du contrôle fiscal (DIRCOFI) et DDFIP ainsi qu'entre contrôle et recouvrement, grâce aux PRS.

- Le pôle foncier et domanial n'a pas connu de modifications.

¹ Directions départementales des finances publiques.

5) En revanche pendant la fusion, la DGFIP a dû assurer le déploiement de Chorus, la création du SRE (service des retraites de l'Etat) et de l'ONP (office national de paie), et faire face à des tâches conjoncturelles liées à la gestion de la crise et du plan de relance. Elle a su y faire face alors qu'elle était en phase de constitution.

6) S'agissant des effectifs, le ministre du Budget avait annoncé en 2007 que la DGFIP devrait poursuivre les efforts de productivité engagés par les deux directions fusionnées. Depuis 2004, la norme du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux était dépassée dans ces deux directions, le taux de non-remplacement étant voisin de deux sur trois. Depuis 2006, les réductions d'emplois, sur une tendance de 0,9 % par an de 2001 à 2005, étaient passées à un taux annuel de 1,8 %. Cette tendance, traduisant la résorption de sureffectifs antérieurs, s'est maintenue après la fusion. Elle a été favorisée par l'augmentation du nombre de départs à la retraite depuis 2007.

Pendant le lien entre les suppressions d'emplois et l'augmentation de la productivité n'est pas établi, faute de mesure adéquate de l'évolution de cette productivité, notamment pendant la période de mise en place de la fusion. Il n'est donc pas possible de démontrer que la fusion, à ce stade, a permis de réaliser des gains de productivité supplémentaires par rapport à la période antérieure. L'élaboration d'indicateurs adéquats de l'évolution de la productivité est un des enjeux pour l'avenir.

7) Des avantages ont été accordés aux agents (notamment les primes pérennisées, les plans de requalification, l'anticipation du nouvel espace statutaire, les améliorations contenues dans les statuts des corps unifiés). Ils ont été présentés comme une contrepartie de la fusion. Le surcoût de ces mesures contribue à hauteur de 209,1 M€ à l'augmentation de la masse salariale entre 2007 et 2012.

De fait le taux de rétrocession aux agents de la moitié des économies réalisées grâce aux réductions d'effectifs a dépassé les 50 % sur les trois premières années de la fusion (2009-2011), mais selon l'administration cette norme commune de la RGPP devrait être approximativement respectée sur la période 2008-2012.

Malgré la baisse des effectifs, la masse salariale a continué à croître légèrement du fait des mesures catégorielles (générales et propres à la DGFIP) comme de l'évolution de la structure de la population des agents (le nombre d'agents de catégorie C diminue alors que celui des

cadres de catégorie A augmente). Elle a toutefois moins augmenté que pour la moyenne de la fonction publique, du fait d'une réduction plus forte des effectifs de la DGFIP.

8) La fusion a entraîné d'autres coûts, la plupart liés aux investissements immobiliers, légèrement supérieurs à 200 M€, effectués pour l'installation des SIP (à un beaucoup plus faible degré pour celle des DLU). Cependant ces coûts ont été partiellement compensés dès la période 2008-2012 par une fraction des gains réalisés en matière immobilière (cessions, abandon de locations) ainsi que par des économies de gestion (en matière d'informatique et de dépenses de fonctionnement). Il est toutefois difficile d'établir un bilan financier exhaustif et la DGFIP elle-même ne s'y est pas attachée.

La priorité accordée à la réussite de la fusion a conduit à exempter la DGFIP des contraintes imposées par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE), en matière d'immobilier et de personnel.

9) La fusion a été conçue de manière à minimiser les incidences sur les agents : absence de mutations non volontaires, maintien de chaque agent dans sa spécialité. La direction a conduit une action d'information, de consultation et de communication étendue. Le fonctionnement des instances institutionnelles du dialogue social a été enrichi par des initiatives visant à associer les agents aux transformations (ateliers, groupes métiers,...).

Cette approche, prudente et concertée, ajoutée aux avantages pécuniaires accordés aux agents, a limité les conflits. Les tensions qui se sont manifestées paraissent principalement imputables à la conjonction de la fusion avec de multiples changements simultanés et avec la réduction des effectifs.

La fusion est largement considérée par les agents, surtout par les cadres, comme un fait acquis et un atout pour l'avenir. Pour autant, son appropriation complète prendra du temps. L'unification de la formation, le travail en commun, le renouvellement des générations, y contribueront progressivement.

10) La fusion opérée, une nouvelle étape doit s'ouvrir. La réflexion stratégique sur les conditions d'exercice des missions reprises par la DGFIP, qui n'a pas été menée préalablement à la fusion, puisque priorité a été donnée à la mise en place de l'outil, doit être conduite à présent. Il

importe de déterminer comment cet outil, dont l'importance dans le fonctionnement de l'Etat est majeure, doit être utilisé et évoluer, en vue d'en accroître l'efficacité et l'efficience. Les orientations futures de la DGFIP constituent des enjeux de grande ampleur, qu'il s'agisse de sa gouvernance, de son périmètre, de la configuration de son réseau, de ses outils et méthodes, de ses processus de travail, de la gestion de ses ressources humaines. La fusion a certes stimulé la réflexion sur tous ces aspects et lui a donné un cadre plus large. Toutefois, la DGFIP ne s'est pas encore attachée à en anticiper tous les effets à terme. Elle a élaboré un document d'orientation stratégique (DOS) mais qui est en réalité un état des lieux post-fusion, de nature descriptive, dont l'horizon est limité à 2012 et qui ne contient ni problématique ni stratégie. Elle a lancé un exercice de « réingénierie des processus » (optimisation des méthodes de travail et simplification des procédures), initiative opportune mais à caractère technique. Elle doit se doter d'outils de réflexion prospective, à la mesure de ses missions et de ses responsabilités dans l'Etat et passer rapidement à une nouvelle étape.

Principales recommandations

L'enquête conduit la Cour à formuler un ensemble de recommandations qui figurent en fin de chaque chapitre dont les principales sont les suivantes.

1. Créer auprès du directeur général une équipe chargée de conduire la nécessaire réflexion stratégique sur l'évolution de la DGFIP.
2. Pour prendre la suite du DOS, lancer dès maintenant la préparation d'un document pour 2012-2015 définissant pour la DGFIP les perspectives, les priorités, les résultats à atteindre et les moyens d'en mesurer la réalisation.
3. Etablir de réels indicateurs de productivité mettant en regard l'évolution des effectifs et des coûts et celle des prestations rendues, mesurées en termes quantitatifs et qualitatifs.
4. Réviser les indicateurs qui servent de base au dialogue de gestion en vue de les simplifier et d'en renforcer la pertinence.
5. Dresser, fin 2013, un premier bilan de la mise en œuvre des nouveaux statuts et des nouvelles règles de gestion, ainsi que des outils de gestion des ressources humaines, en l'axant sur l'évolution de la mobilité interne.
6. Doter la DGFIP d'une charte du dialogue social.
7. Systématiser les critères et formaliser les procédures de choix des processus devant faire l'objet d'une « réingénierie ».
8. Adapter les applications informatiques « métiers », en donnant la priorité à l'interopérabilité des applications informatiques fiscales (assiette et recouvrement).
9. Mettre en place auprès du directeur général un dispositif de pilotage de la politique de la DGFIP en matière d'accueil des usagers.
10. Systématiser les enquêtes (jusqu'à présent informelles) effectuées sur le fonctionnement des SIP par les directeurs locaux.
11. Expliciter et pondérer les paramètres devant déterminer l'évolution de l'implantation territoriale de la DGFIP, y compris la carte des DDFIP assignataires de dépenses publiques.
12. Définir un schéma d'évolution de l'organisation des métiers fonciers et domaniaux et des CDIF.

Introduction

Portée et limite d'un premier bilan

Un bilan de la création de la DGFIP, juridiquement créée par le décret n° 2008-309 du 3 avril 2008 pour l'administration centrale et par le décret n° 2009-707 du 16 juin 2009 pour les services déconcentrés, s'impose d'autant plus que cette administration dispose d'un poids considérable dans l'Etat.

La DGFIP avec ses 120 000 agents (troisième administration civile après l'Education nationale et la Police nationale) gère 336 Md€ de recettes fiscales brutes et 75 Md€ de recettes non fiscales. Elle paie 400 Md€ de dépenses de l'Etat et à peu près autant de dépenses des collectivités territoriales. Elle gère plus de 170 000 comptabilités (collectivités et établissements publics locaux y compris hospitaliers). Son coût de fonctionnement annuel (titre 2 compris) est de 8,4 Md€ (crédits de paiement en exécution 2010).

La DGFIP est donc au cœur même du fonctionnement du secteur public. Sa création se situe dans un contexte général de réforme de l'Etat, incluant notamment la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE).

L'intérêt de dresser dès maintenant un premier bilan de cette fusion alors que le terme en a été fixé à la fin de l'année 2012, est de porter une appréciation pour infléchir ou compléter si nécessaire la démarche engagée avant qu'elle ne s'achève, mais également pour éclairer d'ores et déjà les étapes qui viendront après la réalisation de la fusion en termes de structures et de statuts.

L'avenir de la DGI et de la DGCP comme de leurs relations a été un sujet ouvert pendant de longues années : après l'échec de la « fusion fiscale » de 2000, elles sont demeurées distinctes, tout en se transformant chacune de son côté et en travaillant davantage ensemble. Leur fusion complète n'était qu'un des scénarios possibles. La décision prise et les modalités arrêtées, la réforme a été lancée rapidement, dans un contexte complexe (chapitre I).

La fusion a consisté d'abord en l'établissement d'une nouvelle structure, dans toutes ses dimensions juridiques, administratives, statutaires ; il a fallu également organiser ses systèmes d'information et la doter d'instruments de pilotage. Son réseau territorial a été mis en place à

partir de ceux des deux directions fusionnées Ces tâches ont été pour l'essentiel menés à bien dans les conditions et les délais fixés (chapitre II).

La fusion a eu des conséquences sur l'exercice des missions regroupées au sein de la direction fusionnée, conséquences d'ampleur très variable selon les secteurs considérés (chapitre III).

La constitution de ce nouvel ensemble appelle une appréciation en termes de gestion : évolution des effectifs, coûts et économies engendrés par la fusion, effets pour les agents (chapitre IV).

La fusion ouvre de multiples perspectives ; la DGFIP est en place depuis trop peu de temps pour qu'il soit possible de les cerner complètement. Pour autant des facteurs d'évolution peuvent d'ores et déjà être identifiés. La réforme en cours doit être considérée davantage comme un point de départ que comme un aboutissement (chapitre V).

Chapitre I

La conception et le contexte de la réforme

I - Des évolutions antérieures à la fusion

L'ampleur des changements qu'imposait la fusion ne peut se mesurer que dans une perspective historique.

A - Des évolutions successives et l'échec de 2000

Se rattachant au principe d'ordre juridique de la séparation de l'ordonnateur et du comptable², les fonctions de l'assiette de l'impôt (calcul et contrôle) et de recouvrement des recettes fiscales ont été séparées de longue date entre des entités administratives séparées.

La direction générale des impôts (DGI), issue du regroupement en 1948 de plusieurs services³ compétents par nature d'impôts et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) disposaient chacune de leur propre réseau territorial, formaient leurs agents aux statuts différents dans des écoles distinctes, avaient des modes de gestion et d'organisation largement divergents, conduisant pratiquement à deux cultures administratives contrastées.

² Article 14 du décret du 31 mai 1862.

³ Les directions générales des contributions indirectes, des contributions directes (incluant le cadastre) et enregistrement.

Au début des années 2000, la répartition des attributions était, sommairement, la suivante en matière de recettes de l'Etat :

- la DGI assurait l'assiette et le contrôle de l'ensemble de la fiscalité des professionnels et des particuliers, en s'appuyant sur 850 centres des impôts (CDI), ainsi que le recouvrement de la TVA et d'une partie des impôts des professionnels (hors taxe sur les salaires et impôts sur les sociétés en particulier), confié à 841 recettes des impôts ;
- la DGCP assurait le recouvrement de l'impôt sur le revenu, de certains impôts professionnels (impôts sur les sociétés), des recettes non fiscales de l'Etat (amendes, redevance audiovisuelle) ;
- à ces fonctions fiscales s'ajoutaient d'autres responsabilités ;
- pour la DGI, le foncier : cadastre, domaine, hypothèques (totalisant un quart des agents de la DGI en 2000) ;
- pour la DGCP, outre le paiement des dépenses de l'Etat, la tenue des comptes et la gestion des impôts et recettes des collectivités locales (recouvrement des impôts locaux : taxe professionnelle, taxe foncière, taxe d'habitation) et la gestion de fonds (Caisse des dépôts, notaires).

Une première tentative pour réunir les deux composantes de l'administration fiscale a été faite en 2000. Le modèle retenu était celui de la « fusion fiscale », consistant à regrouper les fonctions d'assiette et de recouvrement au sein de la DGI.

L'historique de cette réforme et de son échec est rappelé en annexe 4.

B - Des efforts de rationalisation entre 2000 et 2007

L'échec de la « fusion fiscale » de 2000 a consolidé l'idée que les deux directions subsisteraient un certain temps. Leurs responsables ont travaillé à limiter les conséquences de cette situation. De nombreux changements ont été opérés dans ce cadre. Ces évolutions ne pré-déterminaient pas la fusion telle qu'elle a été décidée et opérée, mais dans une certaine mesure ont préparé les esprits et ont créé des bases sur laquelle la DGFIP, une fois constituée, a pu s'appuyer.

Chacun des ministres de l'économie et des finances et/ou du budget qui se sont succédé à partir de 2000 a mis en avant des projets de modernisation : « réforme-modernisation » en 2000, « Bercy en mouvement » en 2002, « Bercy ensemble » en 2004.

Les principaux axes de ces projets étaient similaires. Tout s'est passé comme si les éléments réutilisables de la réforme avortée de 2000 étaient repris, avec pour fils directeurs le « meilleur service aux usagers » et l'utilisation des possibilités ouvertes par l'informatisation et la dématérialisation.

1 - La constitution d'un noyau commun d'approches et de pratiques

Au cours de ces années, la constitution d'un « référentiel légitime » qui reposait sur l'idée que l'administration fiscale était une administration de service à l'utilisateur, a été encouragée :

- l'administration devait s'organiser pour traiter spécifiquement chaque catégorie d'utilisateur, en mettant en face d'elle un interlocuteur unique (organisation centrée sur le « client ») ;
- la qualité du service rendu devait être mesurée pour être améliorée : d'où des engagements de qualité suivis par des indicateurs (programme PVFI « pour vous faciliter l'impôt » lancé en commun par la DGI et la DGCP en 2003) ;
- l'administration ne se concevant plus à titre principal comme une administration de contrôle et de répression devait faire appel au civisme fiscal, au consentement à l'impôt.

Corrélativement, l'accent a été mis, en termes fonctionnels, sur la séparation entre l'accueil polyvalent et le traitement des cas complexes (« front office » et « back office »). Cette séparation a été introduite dès octobre 2000, avec l'expérimentation des PRC (pôles de recouvrement contentieux) pour les particuliers à la DGCP et des pôles de recouvrement forcé (PRF) pour les entreprises à la DGI, organisés par département et généralisés à partir de 2005.

2 - Les mesures prises par chacune des deux directions

a) Les mesures prises par la DGI

La DGI, tout en conservant la base départementale de son organisation territoriale, s'est dotée de délégués interrégionaux.

Elle a lancé à partir de septembre 2000 le rapprochement entre les CDI (chargés du calcul et de l'assiette) et les recettes des impôts (perception de la TVA), qui a été généralisé à partir de 2002.

A partir de 2003, elle a engagé le rapprochement des CDI et des CDIF (centres des impôts fonciers). Cependant, ce processus restait inachevé au moment de la fusion.

La création de la DGE responsable de la fiscalité des grandes entreprises, décidée en 2000, est devenue effective au 1^{er} janvier 2002.

Enfin, le transfert du recouvrement des impôts professionnels à la DGI (cf. infra) a rendu possible la création des SIE (services des impôts des entreprises à l'échelon déconcentré) à partir de 2004.

La DGI, à travers la DGE et les SIE, avait donc offert un interlocuteur fiscal unique à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, pour le recouvrement et l'assiette : c'est ce modèle que la fusion vise à étendre aux particuliers.

De nombreuses initiatives ont été prises pour faciliter l'accès et le traitement de l'information : création des centres « impôts service » (2001-2002), ouverture du portail www.impots.gouv.fr (2001), déploiement de procédures dématérialisées (paiement en ligne, télé-déclaration, déclaration pré-remplie de l'IR, déclaration et paiement en ligne de la TVA).

b) Les mesures prises par la DGCP

La réforme de la perception de la redevance a été opérée en 2004 (LFI pour 2005), par adossement de la redevance à la taxe d'habitation. Les centres de recouvrement de la redevance ont été supprimés. Cette suppression s'est accompagnée d'une réorganisation pour traiter des missions nouvelles de l'ex-Trésor Public, par exemple, la gestion de la mensualisation de l'impôt ou le recouvrement des amendes.

La DGCP a abandonné son activité bancaire (fin de la gestion de comptes bancaires du Trésor public en 2002 et des produits de la CNP en 2004).

Elle a recentré son activité autour de la gestion publique. La création du SCN Accord (gestion des dépenses de l'Etat) et du SCN Hélios (gestion des dépenses des collectivités territoriales) a mobilisé la DGCP ; cependant, la sphère du recouvrement de l'impôt occupait encore en 2007 plus d'un quart de l'activité de la DGCP.

La DGCP a progressivement spécialisé les trésoreries en milieu urbain par grand domaine d'activité (domaine fiscal - recouvrement -, secteur public local, amendes, etc.). Cette réorganisation avait été étendue en 2005 à 25% des trésoreries. Une partie des effectifs de la DGCP a ainsi été spécialisée dans le domaine fiscal. Cette évolution a facilité, dans le

contexte de la fusion, l'intégration des trésoreries identifiées comme fiscales dans les SIP.

De 2000 à 2007, la DGCP a fermé une centaine de trésoreries rurales par an, leur nombre passant de 3800 à 3100.

Dans la même période, le nombre de recettes des finances, dirigées par un receveur des finances, a été ramené de 58 à 26.

3 - Les initiatives associant les deux directions

a) Copernic

Le projet Copernic a été lancé dès 2001 afin de surmonter la césure existant entre les applications de la DGI et de la DGCP et de résoudre les difficultés techniques d'un système informatique devenu au fil du temps trop complexe et hétérogène et très coûteux à gérer. Il visait aussi à permettre de simplifier l'ensemble des démarches fiscales des administrés, particuliers et entreprises, tant pour l'assiette que pour le recouvrement. Dans ce but, le progiciel a été conçu sur la base d'un découpage de ses composantes par catégories de contribuable et d'impôt quelle que soit l'entité administrative dont ils dépendent. Instrument technique d'une refonte de l'intégralité des applications fiscales des deux directions, incluant des bases de données communes, Copernic portait aussi, implicitement, un projet de rapprochement fort des organisations.

Copernic a rendu possibles plusieurs avancées : mise en place d'un compte fiscal unique, du dossier fiscal, des centres impôts-service et des portails internet comme le site www.impots.gouv.fr, autorisant la déclaration en ligne (depuis 2004) et le paiement en ligne (notamment l'impôt sur le revenu, la TVA et les taxes foncières pour les entreprises).

b) Les autres démarches impliquant les deux directions

La DGI a été la première direction d'administration centrale à signer un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens pour la période 2000-2002. La DGCP a suivi à partir de 2003. Au moment de la fusion, trois contrats avaient été passés côté DGI et deux côté DGCP.

Chacune des deux directions a développé dans le cadre de ces contrats un dispositif de performance, un intéressement des agents aux résultats, un dialogue de gestion, une déclinaison locale des indicateurs et un outil de contrôle de gestion. Les deux schémas étaient donc analogues, même s'ils conservaient leurs spécificités.

Avec l'instauration de la LOLF, les deux directions ont été regroupées aux fins de gestion budgétaire dans un seul programme, le programme 156. Les actions constituant ce programme n'ont pas vu leur définition modifiée depuis sa création.

Le dispositif de performance du programme 156, rassemblant les deux directions, a été bâti dès l'origine sur la base d'indicateurs communs : il n'a pas été modifié par la fusion.

Un rapprochement physique des entités déconcentrées relevant de la DGI et de la DGCP a été entamé à travers le programme d'hôtels des finances lancé en 2005 (sur 2005-2008), visant à installer sous le même toit CDI et trésoreries. Il s'agissait en fait d'une simple co-localisation, les structures relevant des deux directions restant fonctionnellement séparées et le plus souvent les accès distincts, mais non sans valeur symbolique, à la fois vis-à-vis du public et pour les agents eux-mêmes. En outre, ces opérations faciliteront après la fusion l'installation d'une fraction des SIP (une centaine d'Hôtels des finances avaient été créés au moment de la fusion). Là où il n'était pas prévu d'installer des hôtels des finances, la formule de l'« accueil finances » a été expérimentée.

Enfin, à partir de 2006, la DGI et la DGCP ont procédé à quelques expérimentations locales de numéros d'appel uniques et d'adresses électroniques uniques (parallèles au portail unique impots.gouv.fr).

4 - Les transferts d'attribution entre les deux directions

La DGCP, qui avait précédemment (en 1996) regroupé la gestion de l'impôt sur les sociétés (IS) sur 300 postes comptables, a transféré en 2004 le recouvrement de cet impôt ainsi que celui de la taxe sur les salaires à la DGI (sans transfert d'emplois). C'est ce transfert qui a permis la création à partir de 2004 des premiers SIE, généralisés en 2006 (cf. supra). En contrepartie le Domaine a été transféré de la DGI à la DGCP au 1^{er} janvier 2007. Le transfert à la DGI du recouvrement de la taxe professionnelle (TP) était prévu pour 2008.

5 - Les évolutions concernant les agents

Les changements s'étaient accompagnés d'une baisse de même ampleur des effectifs des deux directions, de 3,2 % en ETP, sur la période 2000-2005⁴.

⁴ Les évolutions d'effectifs présentent une rupture entre 2005 et 2006, au moment de la mise en œuvre de la LOLF : la baisse a continué de 2006 à 2007 (-1,95% en ETPT).

Tableau n°1 : Evolution des effectifs de 2000 à 2005

<i>en ETP</i>	2000	2005	2000-2005
DGCP	55 256	53 468	-3,2%
DGI	77 256	74 775	-3,2%
Total	132 512	128 243	-3,2%

Source : Bilan social

Les évolutions annuelles d'effectifs ont été fortement corrélées aux départs en retraite.

La standardisation, la mécanisation puis l'informatisation ont induit un changement des tâches et donc de la répartition des emplois entre les catégories A, B et C, dans le sens d'une qualification plus élevée.

Les changements du début des années 2000 ont été rendus possibles par plusieurs facteurs. L'impératif d'amélioration du service aux usagers mis en avant constituait une orientation consensuelle, en tout cas difficilement contestable. Les différentes mesures, prises une à une, rattachées à des enjeux techniques circonscrits, n'étaient pas de nature à susciter des oppositions frontales et globales. Des évolutions délicates ont été conduites dans la discrétion et par petites touches. Ainsi, en 2007, une bonne partie des orientations contenues dans le rapport « Mission 2003 » avaient été mises en œuvre, de manière pragmatique.

II - La réforme de 2007-2008

A - Les possibilités ouvertes en 2007

L'évolution de 2000 à 2007, sans remettre en cause l'identité, forte, de la DGI et de la DGCP, avait donc créé des conditions d'un rapprochement. Trois options demeuraient toutefois ouvertes :

- le maintien des deux directions et du partage des missions fiscales entre elles, la poursuite de la politique des « petits pas » : elles auraient ainsi pu offrir un interlocuteur fiscal de premier rang unique pour chaque catégorie d'utilisateur, avec des points d'entrée uniques pour les usagers et un système d'information commun en « front office », quitte à conserver une organisation en « tuyaux d'orgue » propres à chaque direction pour le « back office » ;
- la « fusion fiscale », dite encore « petite fusion » par transfert intégral des missions fiscales (recouvrement) de la DGCP à la

DGI et la création d'une administration fiscale unique comme dans la plupart des pays européens. Cette formule impliquait le passage à la DGI du recouvrement des derniers impôts professionnels qu'elle ne traitait pas encore (taxe professionnelle - dont le transfert était déjà prévu pour 2008 -, taxe foncière pour les personnes morales) et des transferts d'agents de la DGCP vers la DGI ;

- la « fusion globale » des deux directions. Le choix entre les deux dernières solutions supposait une décision politique assumée, la conception et l'exécution d'un processus complexe, en termes administratifs, juridiques, et de gestion mais aussi dans ses dimensions sociales et humaines.

B - Le choix de la « fusion globale »

1 - Les raisons du choix

L'option de la « fusion globale » des deux directions a été finalement retenue.

Ce choix a été d'abord motivé par les équilibres internes au sein du ministère du budget. La fusion globale est apparue comme le moyen de surmonter les réticences de la DGCP ainsi que celles des agents. La DGCP s'était prêtée aux rapprochements opérés jusqu'en 2006. En revanche, elle avait été le fer de lance du rejet de la « fusion fiscale » en 2000. Ses agents redoutaient un éclatement une fois que la DGCP aurait perdu sa mission fiscale, en dépit de la consolidation de son rôle dans plusieurs domaines au cours des années précédentes : mise en place de la nouvelle fonction comptable de l'Etat dans le cadre de la LOLF, responsabilités conférées à la DGCP dans la certification du compte général de l'Etat (2006), rattachement du Domaine à la DGCP (2007).

En regard, la fusion globale ou « grande fusion » offrait un avenir aux cadres et agents de la DGCP au sein de la DGFIP sans afficher de *diminutio capitis* de la DGCP. Toutes les missions des deux directions se trouvaient garanties dans un nouvel ensemble puissant, apparaissant comme le fruit d'une alliance entre égaux.

Cette option, associée à la nomination d'un chef commun aux deux directions, a commencé à être envisagée par le cabinet du ministre fin 2006. Début 2007, le soutien de la DGCP, en tout cas de sa direction et de certaines organisations syndicales, semblait acquis à ce scénario.

La fusion globale pouvait inquiéter l'encadrement supérieur du réseau de la DGI : les DSF, techniciens, issus de la promotion interne,

pouvaient craindre la concurrence du corps plus prestigieux des TPG. Cependant, les avantages de la fusion globale l'emportaient pour la DGI. L'effet de taille devait jouer à son profit. Au niveau intermédiaire, elle comptait beaucoup plus de cadres que la DGCP. Les comptables de la DGI étaient sensibles aux perspectives qui leur seraient ouvertes par une fusion globale : meilleure reconnaissance de leur rôle (la fonction comptable était un peu le « parent pauvre » au sein de la DGI), alignement de leurs rémunérations sur celles des comptables de la DGCP, accroissement du nombre de postes ouverts (il y avait seulement 500 postes comptables à la DGI contre 3000 à la DGCP), et diversification des possibilités de carrière.

Le scénario de la fusion globale, outre qu'il apparaissait en définitive comme le plus acceptable par la majorité des agents des deux directions concernées, présentait des avantages intrinsèques.

Il avait une vertu d'affichage : la création par décret d'une direction unique pouvait être opérée très vite et précéder des changements opérationnels, plus longs par définition à mettre en œuvre.

Il permettait plus facilement de préserver le réseau des trésoreries rurales en leur confiant de nouvelles missions dans le domaine fiscal. Cet argument pouvait être invoqué tant vis-à-vis des agents et de leurs organisations que des élus locaux.

2 - Le choix et son annonce

Lors du lancement de la RGPP par le conseil des ministres du 20 juin 2007, la fusion figurait parmi les chantiers ouverts, sans que son contenu fût alors précisé. Après deux étapes administratives (présentation le 31 août 2007 du bilan des expériences de rapprochement entre la DGI et la DGCP depuis 2005, puis dépôt du rapport demandé à l'IGF sur les coûts et bénéfices comparés de la fusion fiscale et de la fusion globale), le ministre du budget a annoncé la fusion globale dès le 4 octobre 2007, en insistant sur l'égalité de traitement des deux directions fusionnées⁵.

Il avait précédemment cherché à rassurer les élus locaux sur la présence territoriale et la qualité de service aux collectivités locales en adressant le 28 septembre une lettre au président de l'Assemblée des maires de France et au président de l'Assemblée des Communautés de France.

⁵ Ce souci a été ostensiblement manifesté pendant tout le processus : ainsi, les 8 préfigurateurs de DLU choisis en décembre étaient 4 DSF et 4 TPG.

L'annonce de la fusion globale a été accompagnée de l'envoi d'une lettre du ministre à tous les agents leur garantissant qu'aucun d'entre eux ne serait obligé de changer de commune ou de métier contre son gré ni ne subirait de perte de rémunération.

Le ministre a également défini d'emblée une doctrine très claire en matière d'évolution des emplois : la fusion n'entraînerait pas de suppressions de postes supplémentaires par rapport aux tendances antérieures.

La méthode retenue a donc été très différente de celle pratiquée en 2000 : le projet de fusion avait alors été défini en dehors des administrations concernées, puis repris à son compte par le ministre, sans engagements précis à l'égard des agents et des représentants des collectivités territoriales. En 2007, il a été tenu compte de cette expérience. L'élaboration du projet a été co-pilotée par le cabinet du ministre et le préfigurateur de la future DGFIP. La décision a été prise et portée par le ministre, avec le soutien des plus hautes autorités de l'Etat, accompagnée dès l'origine de garanties pour éviter des refus de principe.

C - La définition des modalités de la fusion

Après une phase de simple écoute confiée au secrétaire général, plusieurs temps forts ont marqué la négociation menée par le directeur adjoint de cabinet du ministre du budget et le coordonnateur nommé pour la préparation de la réforme (le receveur général des finances de Paris) avec les organisations syndicales :

- l'engagement a été donné par le coordonnateur qu'à l'exception de l'accueil, les secteurs de l'assiette et du recouvrement demeureraient distincts dans les SIP ; ce point était considéré par les syndicats comme emblématique du « respect des métiers » ;
- le ministre a reçu les syndicats pour renouveler l'engagement portant sur la neutralité de la réforme vis-à-vis de l'évolution de l'emploi ;
- le rapporteur spécial du programme 156 à l'Assemblée nationale a obtenu la « sanctuarisation » des moyens du contrôle fiscal (spécifiquement du nombre de vérificateurs) ;
- le *modus operandi* de la réforme a été finalement annoncé par le ministre le 11 février 2008 ;

- le terme de la fusion était fixé à 2012, la période 2008-2012 étant qualifiée de « période de transition »⁶ ;
- des directions locales unifiées (DLU) seraient installées à l'échelon départemental et régional ;
- les services de la nouvelle direction issue de la fusion seraient organisés en trois filières : fiscale (ex-DGI), gestion publique (ex-DGCP) et support (regroupant les fonctions support des deux directions fusionnées) ;
- pendant la période de transition, les règles de gestion (mutation, notation etc.) resteraient définies par filière, par adaptation des règles prévalant dans les deux ex-directions (seules les modalités de l'aménagement et de la réduction du temps de travail devaient être harmonisées dès la première année), le passage d'une filière à l'autre devrait se faire par détachement ;
- des statuts communs ainsi que les règles communes d'affectation et de mutation seraient élaborés et achevés pour 2012 ;
- les services des impôts aux particuliers (SIP) et l'accueil fiscal de proximité dans les trésoreries rurales seraient progressivement mis en place (pour l'essentiel entre 2009 et 2011).

Le ministre a renouvelé à cette occasion les garanties déjà données : pas de changement imposé de résidence ; changements de métier au sein d'une filière sur la base du volontariat ; niveau de rémunération garanti à chaque agent.

Le ministre a ajouté d'autres engagements : garantie du taux de promotion des cadres ; revalorisation du 12^{ème} échelon des inspecteurs ; prise en compte des conditions de travail dans le processus de fusion.

Ces principes acquis, les syndicats ont accepté que les négociations se cantonnent à l'accompagnement social.

⁶ Extrait du discours prononcé par le ministre devant les organisations syndicales le 11 février 2008. « Nous réalisons une vraie fusion. Il y aura donc, à terme, des règles de gestion identiques dans la nouvelle direction. Concrètement, cela veut dire que nous aurons à mettre en place, à terme, des statuts fusionnés et des règles de gestion homogénéisées. Quand ? Dès qu'on le pourra et bien sûr après en avoir discuté avec vous. Dans l'immédiat, nous aurons donc une période transitoire. Et sur ce point, j'estime que nous avons un devoir à l'égard des agents : leur donner de la visibilité, ce qui signifie leur expliquer comment fonctionnera concrètement cette période transitoire ».

Le 21 février le ministre a fait de nouvelles propositions : augmentation de 50% des promotions inter-catégorielles pendant trois ans ; création d'un examen professionnel d'accès aux catégories B et A.

Au vu de ces propositions, une majorité de syndicats représentant une majorité d'agents a donné son accord au dispositif général de la fusion. Le ministre a confirmé la réforme le 28 février 2008.

III - Le contexte de la mise en œuvre de la fusion

Trois séries de facteurs ont interféré avec la mise en œuvre de la réforme.

A - Des systèmes d'information en mutation

Deux grands chantiers portant sur les systèmes d'information avaient été lancés avant la fusion par la DGCP et la DGI conjointement (Copernic) et par la DGCP seule (Hélios). La DGFIP a reçu cet héritage, y compris dans ses passifs.

Copernic avait atteint, sur certains aspects, des résultats notables. C'était un acquis pour la DGFIP qui a pu lui donner une dynamique nouvelle. En effet, le développement des applications dédiées à la gestion des tâches fiscales avait rencontré des obstacles. En particulier, la mise au point de la nouvelle application de gestion du recouvrement des créances fiscales (RSP⁷) qui était censée se substituer aux applications hétérogènes et obsolètes de la DGI et de la DGCP et alimenter le système d'information financière de l'Etat et la comptabilité générale, marquait le pas depuis 2005, si bien que les deux directions avaient dû maintenir en service des applications anciennes.

Le déploiement d'Hélios, application lancée par l'ex-DGCP au début des années 2000 pour unifier la gestion comptable et financière des collectivités territoriales, avait également subi des retards. Après la bascule de deux postes pilotes en 2004, une « pause qualité » avait été faite à partir de 2005, et le déploiement a été largement concomitant de la fusion, jusqu'à la bascule fin 2010 des plus importantes collectivités et des CHU. Les difficultés touchant Hélios ont pesé sur la composante « secteur public local » de la filière gestion publique, dont la partie gérant la dépense de l'Etat a dû simultanément opérer le passage sous Chorus.

⁷ Refonte des Systèmes de Paiement

Chorus est une chaîne informatique intégrée destinée à la gestion financière, budgétaire et comptable de l'Etat. L'application est partagée par tous les acteurs financiers et comptables des services centraux et déconcentrés de l'Etat (responsables de programmes, de BOP, d'UO), contrôleurs financiers. Le déploiement de Chorus a été lui aussi exactement contemporain de la fusion.

B - Des modifications dans l'exercice de certaines fonctions de l'Etat

En outre la fusion a coïncidé avec deux autres changements dans lesquels la DGFIP avait à jouer un rôle majeur.

1 - La création de l'Opérateur national de paie

L'opérateur national de paie (ONP) a été créé sous forme de service à compétence nationale par décret du 15 mai 2007. Initialement rattaché conjointement au DGCP et au DGAFP, il l'est aujourd'hui à la DGFIP et au DGAFP. Il est chargé de liquider et payer, sans ordonnancement préalable, les traitements, salaires et accessoires servis aux fonctionnaires et agents de l'Etat. Le lancement du pilote initialement prévu pour 2012 a été décalé de 15 mois à 2013. Dans les prévisions initiales, il a été estimé que ce projet pourrait permettre de réduire le nombre d'emplois affectés à cette tâche de 800 à la DGFIP et de 3 000 à 4 000 dans les ministères (sur 10 000 actuellement).

2 - La gestion des pensions

Le décret du 26 août 2009 a créé, sous forme de SCN, intégré à la DGFIP, le service des retraites de l'Etat (SRE), se substituant aux 27 centres régionaux des pensions (CRP) qui étaient intégrés dans la DGCP. Ce service exerce les missions de l'ex-service des pensions auxquelles s'ajoutent la conduite de la réforme de la gestion des retraites, l'animation du réseau de paiement et la maîtrise d'ouvrage des systèmes de gestion et de paiement des pensions.

Rattaché au directeur, adjoint du DGFIP, chargé de la gestion publique, le SRE a modifié assez sensiblement son réseau : 12 CRP ont été fermés, les 15 CRP restants et 9 centres nouveaux ont été constitués en centres régionaux de retraite (CGR). S'y ajoutent deux centres de service et de gestion des retraites (CSGR) : Nantes et Bordeaux (accueil téléphonique pour les pensionnés).

La fermeture de 12 CRP (environ 200 emplois) doit se traduire par le transfert de 150 emplois (arrivée programmée des effectifs en avril et septembre 2011), la différence étant couverte par les gains de productivité attendus. Il n'y aura pas, en revanche, de mutation d'office des agents des CRP fermés, ceux-ci pouvant être affectés en surnombre dans le service de leur choix.

C - Une série d'éléments extérieurs

La DGFIP s'est constituée dans un contexte marqué par la crise économique de 2008-2009, qui a conduit à lui confier des tâches conjoncturelles de soutien à l'économie et de mise en œuvre du plan de relance (remboursement anticipé de TVA, etc.).

Parallèlement elle a dû mettre en œuvre des modifications des programmes sociaux (l'introduction du RSA a eu des conséquences pour la gestion de la PPE par la DGFIP) et de la loi fiscale dont le remplacement de la taxe professionnelle de nouveaux impôts. La DGFIP a également été concernée par la réforme de l'organisation territoriale (loi du 16 décembre 2010) : les préfets doivent proposer un nouveau schéma intercommunal (entrée en vigueur fixée au 1^{er} juin 2013).

La DGFIP naissante a donc dû assumer, parfois dans l'urgence, des obligations nouvelles qui se sont ajoutées aux difficultés spécifiques du processus de fusion. Cette réforme, cependant, a pu faciliter dans certains cas ces évolutions : l'institution d'une unité de commandement tant à la tête de la centrale qu'aux échelons locaux, la concentration des moyens, ont pu favoriser des synergies et une plus grande réactivité : tel semble avoir été le cas en matière d'action économique.

CONCLUSION

Le « traumatisme » provoqué par l'échec de la « fusion fiscale » de 2000 a conduit pendant quelques années les responsables politiques et administratifs à adopter une démarche prudente. Pour autant la période 2000-2007 n'a pas été une phase d'immobilisme. Le maintien de l'identité de la DGI et de la DGCP ne les a pas empêchées d'introduire de nombreuses innovations chacune en son sein et de procéder à des rapprochements entre elles. Ces évolutions étaient certes partielles, et ne prédéterminaient pas l'option de la fusion globale retenue en 2007-2008, ni son application rapide. Elles ont toutefois entretenu l'esprit de changement et créé un terrain propice. La fusion globale était un scénario plus ambitieux et impliquait des transformations multiples. Elles ont dû être menées conjointement avec d'autres mutations, qui ont pu s'inscrire dans une réforme d'ensemble.

Chapitre II

La réalisation de la fusion

La mise en œuvre de la fusion a eu deux points d'application principaux : d'une part la création de nouvelles structures administratives, d'autre part l'unification des statuts, règles d'emploi et de gestion des agents. Ces chantiers, lourds et complexes, ont été menés à bien dans les délais fixés, brefs (trois ans de fait).

I - Les nouvelles structures

Les structures de la nouvelle direction générale ont été mises en place selon un processus délibérément descendant, d'abord l'administration centrale, puis les directions locales (départementales) unifiées, enfin les nouvelles structures de base (services des impôts aux particuliers).

A - L'administration centrale

La création de la DGFIP a été opérée par trois textes datés du 3 avril 2008.

Un décret en Conseil d'Etat a défini les conditions transitoires de fonctionnement des services déconcentrés des deux anciennes directions générales.

Un décret a créé la Direction Générale (art.1) par fusion de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique, en lui confiant l'ensemble des missions et

prérogatives qui leur étaient dévolues. Ses missions, au nombre de 14, sont énumérées à l'article 2.

Ce même décret définit le cadre général de l'organisation de la DGFIP : un directeur général assisté de trois directeurs. Il précise que la direction de la législation fiscale est également rattachée à la DGFIP.

Un arrêté fixe l'organigramme (services, sous-directions, bureaux, départements, délégations et missions), ainsi que les attributions conférées à chaque structure.

Sur cette base, une administration centrale unique a été mise en place en août 2008 ; elle est structurée autour de trois pôles (fiscalité, gestion publique, pilotage du réseau et de ses moyens).

Ces textes sont complétés par des arrêtés spécifiques relatifs aux services à compétence nationale (SCN) de la DGFIP : principalement, Copernic, le Service des retraites de l'Etat, l'Ecole nationale des finances publiques créée en 2010, les directions interdépartementales des services informatiques.

B - Les services déconcentrés

Un décret du 16 juin 2009 organise les services déconcentrés.

Le choix a été clairement fait de ne faire qu'une réforme à la fois, ce qui vaut aussi en termes de réseau territorial. L'objet est donc de fusionner deux réseaux en leur conservant leur structure essentiellement départementale. L'armature du réseau de la DGFIP est donc constituée par les directions départementales. Cette approche est en conformité avec les orientations sur la gestion sociale et humaine de la réforme, qui trouvent une application attentive dans la mise en place des nouvelles entités.

Les deux principaux éléments sont :

- la création de directions locales unifiées (DLU), au niveau départemental (DDFIP) et régional (DRFIP), dont l'échéance est fixée à 2012 ;
- la création des services des impôts aux particuliers (SIP) par regroupement des CDI, des trésoreries spécialisées recouvrement et de la composante « recouvrement » des trésoreries mixtes.

1 - Les DDG

Au niveau interrégional, neuf délégations interrégionales ont pris la suite des neuf délégations interrégionales de la DGI. Ce sont des structures légères, dont le pivot est le délégué du directeur général, entourée d'une équipe restreinte.

Lors de la mise en place des DLU, les DDG ont été plus particulièrement chargés de veiller au déroulement du processus en bon ordre. Ils sont entrés désormais, dans la plupart des cas, dans une phase de croisière, et leur mission est surtout d'accompagnement et de coordination.

Le partage des rôles entre ces DDG et les DRFIP/DDFIP est clairement établi. Le DDG n'a pas de rôle opérationnel. Il a une fonction de relais entre le directeur général et l'administration centrale d'une part, les directeurs locaux d'autre part⁸. Le DDG a également une fonction de « filtre », établit un ordre de priorité entre les demandes budgétaires, immobilières, des directions locales. Il participe à l'évaluation et à la notation des DDFIP, à partir des rapports d'activité et des indicateurs du BOP (budget opérationnel de programme) départemental. Avec ses collaborateurs, et en liaison avec les directeurs locaux, le DDG exerce enfin un rôle d'animation de sa circonscription.

2 - Les DLU

Le niveau départemental demeure le socle de l'organisation territoriale de la DGFIP. La direction départementale des finances publiques (DDFIP) résulte de la fusion de la trésorerie générale et de la direction départementale des services fiscaux. Les DDFIP établies dans les chefs-lieux de région sont également DRFIP. Certaines situations ont présenté une complexité particulière. La DDFIP de Paris a absorbé les six directions des services fiscaux ainsi qu'une partie de l'agence comptable des impôts de Paris et de la recette générale des finances. Les DDFIP des Hauts-de-Seine, du Nord et des Bouches-du-Rhône ont intégré chacune les deux DSF du département.

⁸ A cette fin les DDG participent aux réunions du comité de direction générale de la DGFIP (généralement bi-hebdomadaires) et en informent les DDFIP de son ressort. Réciproquement, les directeurs locaux peuvent faire remonter à l'administration centrale par l'intermédiaire du DDG les sujets d'actualité et les éventuelles difficultés (système des fiches CODIR dont la DDG fait la synthèse).

a) La mise en place des DLU

Une circulaire du DGFIP du 20 juillet 2009 dispose que la création d'une DDFIP doit conserver les implantations géographiques existantes et garantir le maintien à la résidence des agents.

La direction du pilotage du réseau et des moyens, mais aussi le directeur général personnellement, ont supervisé dans le détail la création des DLU. Une entité ad hoc, la MDLU (mission directions locales unifiées) a suivi les opérations pas à pas. Les préfigurateurs ont pu faire des propositions, qui ont été examinées par la mission DLU, mais il y a eu, dans l'ensemble, peu de marge de manœuvre au niveau local.

La DGFIP a justifié ce pilotage centralisé par la nécessité de vérifier dans toutes leurs composantes la pertinence des choix propres à la création de chaque DLU. Il convenait notamment de surmonter les différences culturelles qui séparaient les deux ex-directions et de porter la plus grande attention au positionnement personnel de tous les cadres dans les nouveaux organigrammes. Tous les organigrammes (y compris les noms des personnes affectées) ont été validés par le directeur du pilotage du réseau et des moyens.

Parallèlement, la concertation locale avec les agents a été soutenue⁹.

Les services de la DDFIP ont été, sauf exception, répartis entre deux sites : celui de l'ex-trésorier général et celui de l'ex-directeur des services fiscaux, le DDFIP et l'équipe « transverse » (budget, ressources humaines, immobilier, ...) s'installant dans l'un des deux, le plus souvent au siège de l'ancienne TG. Les futurs directeurs avaient pour instruction de déplacer le moins d'agents possible entre les deux sites, et de porter la plus grande attention à la vie quotidienne des agents (restauration, stationnement, services sociaux), tout en veillant à mettre sur le même pied des deux sites.

Sur cette base, les 100 DLU ont été mises en place par vagues successives : les deux dernières l'ont été le 13 juillet 2011.

L'effectif initial de chaque DLU résultait de l'addition de ceux de l'ex-trésorier général et de l'ex-directeur des services fiscaux. La DGFIP a veillé en définissant cette organisation et en la mettant en place à ce que « les nouvelles équipes soient constituées à partir de l'existant », que « chaque strate [de l'organisation précédente] retrouve ses marques » et que « personne ne soit laissé en route ».

⁹ Le DGFIP aurait personnellement rencontré de l'ordre de 13 000 agents.

Cette option a eu des incidences surtout pour l'encadrement. La substitution à deux structures distinctes d'une structure unique faisait qu'il n'y avait plus qu'un seul n°1 départemental au lieu de deux. Le rôle des adjoints directs du n°1 n'était plus le même et des doublons pouvaient apparaître, notamment au sein du « pôle transverse » chargé des fonctions de gestion.

La DGFIP a considéré qu'il aurait été trop brutal de chercher à adapter immédiatement les effectifs de cadre A de chaque direction locale. Elle a en outre décidé de maintenir l'ensemble des cadres sur des fonctions opérationnelles, plutôt que de leur confier des missions d'étude ou autres. La DGFIP considère que les sureffectifs qui en découlent ont eu, au-delà de la « dimension humaine » du problème, une justification fonctionnelle tenant à la nécessité d'encadrer au plus près une réforme et de mener à bien de nombreux autres chantiers.

En tout état de cause, cet état de fait ne devrait pas se prolonger au-delà d'une période transitoire. La situation des effectifs des DDFIP, en particulier pour le pôle transverse, fait l'objet de critiques assez fréquentes dans les services infra- départementaux.

Un sentiment de déclassement hiérarchique (anciens n° 1 devenus n° 2, anciens n° 2 devenus n° 3, etc.) s'y ajoute.

Bien que la DGFIP se soit efforcée de minimiser l'impact de la fusion sur les agents, ceux-ci voient leur environnement de travail modifié. Aussi la DGFIP insiste-t-elle pour que les DDFIP mènent une action de communication interne soutenue. Elle a également institué des normes spécifiques pour la gestion des cadres : ainsi tous les cadres A doivent être vus par leur encadrement, au moins une fois dans l'année. Cet objectif fait l'objet d'un indicateur le suivi.

b) La structure des DLU

L'unification des réseaux a accru l'importance de la qualité du pilotage départemental.

Les DDFIP regroupent les états-majors des anciennes directions des services fiscaux et trésoreries générales. Les services transverses (ressources humaines, gestion et budget, informatique) deviennent communs. La structure des DLU a été calquée sur celle en trois pôles de l'administration centrale : « gestion fiscale », « gestion publique » et « pilotage et ressources ». Le directeur local est donc, comme le DGFIP, assisté de trois adjoints.

La structuration des DLU n'a été reprise ni des anciennes TG qui concentraient tous les principaux services en leur sein, y compris les

équipes de recouvrement, ni des anciennes DSF dont les activités opérationnelles étant confiées à des services déconcentrés qui leur étaient rattachés. L'organisation retenue est un compromis, mais elle est partout homogène.

Chaque DDFIP comporte, outre les missions directement rattachés au directeur (maîtrise des risques, mission départementale d'audit, communication) :

- deux pôles fonctionnels, ou pôles « métier » :
 - le pôle fiscal est responsable de l'assiette et du recouvrement de tous les impôts et des amendes ;
 - le pôle gestion publique correspond à l'ex-TG, moins le recouvrement ; en son sein le SFDL (service de la fiscalité directe locale) assure les travaux de centralisation et de contrôle des bases agrégées ainsi que les relations avec les collectivités territoriales et la gestion des avances à ces collectivités ;
- le pôle « pilotage et ressources », ou pôle transverse, constitué par agrégation des équipes « support » des deux ex-directions, en charge de la gestion de la direction et du réseau départemental, avec une unification du contrôle de gestion.

La répartition des tâches au sein des DLU a été adaptée à partir de 2010 :

- réforme du recouvrement forcé, comportant la création au sein de chaque DLU d'une cellule spécifiquement chargée de l'animation de ce secteur et du pilotage du pôle de recouvrement forcé (PRS)¹⁰ ;
- suppression des SIE-C (services centralisateurs des SIE) et transfert de la fonction d'expertise et de relation entre le service de la comptabilité et le réseau des SIE au service comptable du pôle gestion publique.

Les DLU ne correspondent donc pas à une simple juxtaposition des services antérieurement répartis entre DSF et TPG :

- les remaniements opérés entre les deux pôles fiscal et gestion publique ont abouti à une répartition plus conforme à la logique des métiers et à la simplification des échanges avec leurs interlocuteurs respectifs ;

¹⁰ Le PRS réunit les attributions en matière de recouvrement forcé précédemment réparties entre la gestion des particuliers et la gestion des professionnels qui se trouvent regroupées par souci d'efficacité dans l'orbite de la gestion des professionnels : cf. infra.

- dans le pôle transverse les équipes en charge du budget et de l'immobilier ont été rapidement fondues. L'institution d'un BOP départemental et le passage sous Chorus ont unifié la gestion. Cependant, dans le secteur des ressources humaines, la coexistence jusqu'en 2011-2012 de statuts et règles de gestion des agents distinctes par filière (fiscalité et gestion publique) a conduit à maintenir deux gestions parallèles, assurées chacune de son côté par les deux équipes antérieures.

c) Les directions régionales

Les directeurs régionaux (directeurs départementaux des chefs-lieux de région) n'ont aucune autorité hiérarchique sur les autres DDFIP de la région et n'exercent en principe que des fonctions économiques précédemment dévolues aux trésoriers-payeurs généraux de région. Les tâches de coordination et d'animation de niveau supra-départemental relèvent des DDG. Cette organisation est proche de celle de l'ancienne DGI qui ne comportait pas d'échelon régional.

Le déploiement de CHORUS introduit cependant une distinction substantielle entre DDFIP et DRFIP, puisque les centres de services partagés (CSP) ayant été implantés pour la DGFIP au niveau régional, les DDFIP n'exécutent plus les dépenses comme le faisaient les TG. L'évolution du paiement de la dépense de l'Etat est analysée ci-après.

3 - Le réseau à l'échelon infra-départemental

Le principal changement touche les services chargés de l'impôt des particuliers. Il consiste en la création de guichets fiscaux uniques (GFU) pour les particuliers, par transposition du schéma des IFU (interlocuteurs fiscaux uniques) pour les entreprises : chaque contribuable, doit pouvoir effectuer toutes ses démarches fiscales en un point unique, selon deux modalités.

a) Les SIP

Dans les « résidences », où étaient implantés à la fois au moins un centre des impôts (CDI) et une trésorerie fiscale, c'est-à-dire en milieu urbain, a été créé un service des impôts des particuliers (SIP) regroupant les services d'assiette de l'ex-DGI et les services de recouvrement de la trésorerie. Le SIP dispose ainsi de toutes les compétences pour traiter de questions relatives aux impôts des particuliers. Le choix de ne créer de SIP que dans les « résidences » où coexistaient un CDI et une trésorerie fiscale découle du principe du volontariat accepté par le ministre dans sa

lettre du 4 octobre 2007 : « Personne n'aura à changer de commune contre sa volonté du fait de la fusion. ».

Si la commune d'implantation du CDI n'est pas également dotée d'une trésorerie à vocation fiscale, le CDI est conservé tel quel. Il est alors dénommé « CDI orphelin ». Il y a quelques exceptions, par exemple dans le cas où un CDI et une trésorerie sont implantés dans des communes limitrophes et à proximité l'un de l'autre : ils peuvent alors donner lieu à la création d'un SIP.

La mise en place des SIP impliquait, notamment pour créer des espaces d'accueil, des opérations immobilières, parfois lourdes.

Le calendrier triennal de la création des SIP a été fixé par le directeur général en décembre 2008 : 705 SIP devaient être créés entre 2009 et 2011, dont 600 avant fin 2010. Ce calendrier a été considéré comme impératif parce que l'ouverture des SIP devait être la « vitrine » concrète de la réforme à destination des usagers. Aucune dérogation de délai n'a été accordée. Le calendrier a été respecté et même accéléré.

Les 260 SIP créés en 2009, en partie par conversion d'hôtels des finances en SIP (sur la base de paramètres connus), ont été les plus faciles à installer et ceux dont le coût était le plus faible : 15,5 M€ au total.

Des opérations plus lourdes, d'un montant unitaire inférieur à 1,5 M€, ont démarré en 2010.

600 SIP ont été livrés au 1^{er} décembre 2010.

Les créations des SIP inscrites au programme de 2011 ont été dans une large mesure anticipées et engagées dès 2010. Elles constituaient les opérations techniquement plus complexes.

Sous réserve que les opérations programmées pour 2011, les moins aisées, soient menées à bonne fin, les délais fixés pour le déploiement des SIP ont été tenus.

La création des SIP a constitué une inflexion dans la configuration du réseau. Avant la fusion, la DGI avait cherché à former des unités de plus grande taille et procédé à des regroupements notamment de CDI et de CDIF. Parallèlement la DGCP avait pour objectif de spécialiser les trésoreries. Enfin, le programme des hôtels des finances avait conduit à installer dans des locaux adjacents des CDI et des trésoreries.

Ces évolutions ont été freinées, au profit des seuls regroupements requis par la création des SIP¹¹. Concomitamment, la DGFIP a privilégié la constitution de services de taille moyenne (25 agents, au maximum 50), quitte à juxtaposer plusieurs SIP au même endroit, cette taille étant jugée la mieux adaptée.

b) Les trésoreries

En milieu rural ou péri-urbain, les trésoreries locales reçoivent également une vocation de guichet unique : elles sont chargées, en complément de leur mission principale de recouvrement, d'assurer un « accueil fiscal », en répondant aux questions simples des contribuables et en transmettant les demandes plus complexes à leur SIP de rattachement.

Cette mission nouvelle n'implique aucune modification de l'implantation et des effectifs de ces trésoreries et tend à consolider leur existence et leurs effectifs.

c) Les pôles de recouvrement spécialisé (PRS)

Les PRS sont installés dans les locaux des pôles de recouvrement des professionnels (des SIE). Les SIP, les trésoreries de proximité ou les SIE leur transfèrent le recouvrement de certaines créances délicates. Le déploiement de ces pôles spécialisés est indépendant de celui des SIP.

d) Les services des impôts des entreprises (SIE)

Les SIE ont reçu le recouvrement de la TP/CFE et ont connu des évolutions importantes sur l'organisation de la centralisation comptable.

e) Les entités non touchées par la fusion

Dans la filière fiscale, les activités de contrôle fiscal (des DIRCOFI aux brigades), les pôles ICE (inspection, contrôle expertise) et le secteur foncier (CDIF, Domaine, cadastre, conservation des hypothèques) n'ont pas été concernés. De même dans la filière de la gestion publique, les paieries, les recettes des finances et les trésoreries qui n'avaient pas de mission de recouvrement des impôts des particuliers (trésoreries exclusivement vouées à la gestion du secteur public local, trésoreries hospitalières, trésoreries amendes, etc.) n'ont pas été non plus connu d'effets directs de la fusion. Toutefois, ces entités peuvent être

¹¹ Par exemple, le processus de fusion des deux CDI de Sceaux, déjà engagé, a été interrompu.

comprises dans des opérations immobilières consécutives à la création des DLU et des SIP.

II - Premiers constats sur le fonctionnement des nouvelles structures déconcentrées

A - Les DLU

Seules les DLU préfiguratrices, installées dès 2009, sont pleinement opérationnelles. Les DLU les plus récemment créées sont encore en rodage.

Les DLU ont été conçues selon le même modèle mais ne sont pas identiques. Leur taille varie fortement : la plus petite (Lozère) compte 400 agents ; une direction régionale comme celle de Rouen, un millier d'agents ; celle de Paris, 6 000.

La DGFIP estime que les effectifs actuels correspondent à une phase transitoire. A terme, des gains de productivité pourront être trouvés notamment dans les pôles transverses. La DGFIP doit y procéder au gré de la vie des services et des mouvements de personnel.

La DGFIP estime nécessaire de conserver un pilotage centralisé des DLU. La mission DLU sera maintenue pour veiller au fonctionnement interne des DDFIP et DRFIP, à leurs relations avec leur réseau, aux relations entre les DLU et la centrale. Elle suivra aussi les réorganisations futures des directions locales, car leurs changements d'organisation restent soumis à l'approbation de la centrale jusqu'au niveau des divisions (c'est-à-dire au niveau immédiatement inférieur à celui des pôles).

B - Le fonctionnement interne des SIP

La création des SIP n'a pas fondamentalement bouleversé l'exercice des fonctions.

1 - Le principe du respect des métiers

Le principe est que, hors sa participation à l'accueil généraliste, chaque agent d'un SIP continue à exercer le métier qu'il exerçait avant la fusion. Ce choix répond à deux motivations :

- la volonté de faire accepter la fusion au mieux ;

- la préoccupation de maintenir un niveau de technicité approprié à la qualité de chacune des activités (assiette et recouvrement). Les cadres ne souhaitent pas que tous les agents deviennent systématiquement polyvalents.

A ce jour, il n'est pas prévu de remettre en cause ce principe.

2 - Des synergies limitées

Par conséquent, dans ces services, le travail s'opère en « alvéoles » spécialisées (assiette, recouvrement). La fusion apparaît plutôt comme une juxtaposition d'équipes dans le même lieu.

Elle se concrétise plus par l'unicité de lieu (GFU) que par une unicité d'interlocuteur (IFU).

Pour autant la co-localisation rend plus aisé, plus spontané, le traitement conjoint des demandes nécessitant une double approche en termes à la fois d'assiette et de recouvrement. Le domaine où cet avantage est le plus sensible est le recouvrement de certaines créances. A l'intérieur du SIP, les équipes d'assiette et celles en charge du contrôle sur pièces sont susceptibles d'échanger des informations utiles. Ainsi des actes de contrôle peuvent être notifiés de façon plus ciblée, grâce à l'utilisation de données sur l'assiette.

Le rapprochement des équipes ne peut produire ses pleins effets que si les applications qu'elles utilisent sont mieux articulées. L'obstacle principal reste le cloisonnement des systèmes d'information.

3 - Des enjeux de gestion des ressources humaines

La création des SIP ne va pas sans problèmes d'ajustement. La situation la plus fréquente est celle où les agents de l'ex-DGCP sont sensiblement minoritaires et se trouvent transplantés au milieu de leurs collègues de l'ex-DGI. Les agents de l'ex-DGCP, qui ont changé de lieu de travail, ont pu, surtout dans les premiers temps, se sentir en « terre étrangère » et éprouver un sentiment de perte d'identité, face aux agents de l'ex-DGI plus nombreux. L'acclimatation est progressive.

La reconnaissance par la hiérarchie de l'importance de la fonction d'accueil est ressentie comme un progrès de la fusion mais la participation des agents des deux filières à l'accueil généraliste suppose qu'ils acquièrent des connaissances sur les questions relevant de la filière dont ils ne sont pas originaires. Les agents en charge de l'accueil dit « spécialisé » mettent en avant un certain déséquilibre dans la complexité des connaissances à acquérir : l'effort à faire est présenté comme plus

important pour les agents de l'ex-CP car les règles d'assiette sont plus instables. La DGFIP a pris les mesures nécessaires pour assurer les formations correspondantes.

Toutefois, la fonction d'accueil inclut d'autres dimensions, notamment pédagogiques et psychologiques. Les agents qui ont un goût pour le contact humain sont plus à l'aise, alors que d'autres agents habitués au travail de dossier, considèrent la participation à l'accueil comme une « corvée » qu'ils appréhendent. La charge de travail en période de pointe peut être très lourde et donc fatigante. Les syndicats évoquent une « souffrance au travail » spécifique à l'accueil.

Les situations semblent à cet égard très variables d'un SIP à l'autre, en fonction de plusieurs facteurs : nombre et nature du public, effectifs du SIP, organisation interne, localisation, histoire antérieure. L'implication personnelle et les qualités de management de l'encadrement constituent un élément-clé de la réussite d'un SIP.

C - L'impact de l'accueil sur les autres activités des postes

Bien que les besoins d'accueil à satisfaire soient théoriquement les mêmes qu'avant la fusion, la création du GFU a modifié l'exercice des tâches d'accueil des postes : les SIP assurent l'accueil en matière de recouvrement que n'assuraient pas les CDI auxquels ils ont succédé, les trésoreries l'accueil en matière d'assiette qui ne relevait pas de leur compétence. Les deux types de postes doivent faire face à deux périodes d'affluence, pour l'assiette la campagne dite « déclarative » (pour l'impôt sur le revenu), pour le recouvrement, la campagne des avis d'imposition, avec les demandes de dégrèvement, d'étalement, etc. La fonction d'accueil doit être combinée avec les autres tâches « de dossier ».

1 - L'accueil et l'organisation interne des SIP

L'accueil consomme des ressources humaines dans un contexte de réduction régulière des effectifs. Pour autant, il n'existe pas de mesure du poids de l'accueil en termes de charge de travail.

L'accueil pèse sur le reste de l'activité du SIP, surtout en périodes de campagne. Il semble que la participation à l'accueil retarde le traitement de certains dossiers mais à ces impressions la DGFIP devrait substituer des enquêtes précises.

Faute de tableaux de bord détaillés, les arbitrages à prendre et la planification des moyens sont encore trop empiriques et sont hétérogènes d'un SIP à l'autre.

L'expérience accumulée devenant suffisante, il serait utile que chaque DDFIP soit chargée d'un diagnostic de ses SIP. Il importe de systématiser l'analyse des différentes activités, d'identifier les problèmes et de programmer les éventuelles mesures d'adaptation.

2 - L'accueil et l'accomplissement des autres missions des trésoreries

L'organisation de l'accueil fiscal de proximité dans les trésoreries, surtout dans les plus petites d'entre elles, n'est pas aisée (même si la culture de la polyvalence, surtout dans les postes territoriaux, existait davantage à l'ex-DGCP qu'à l'ex-DGI) et peut avoir des incidences sur l'exercice des autres missions de la trésorerie.

Certaines trésoreries mixtes ont transféré une partie de leurs ressources humaines à des SIP, certes avec les tâches de recouvrement, mais ces transferts semblent avoir été calibrés en surestimant la part des ressources qu'elles y consacraient.

Quant aux trésoreries mixtes demeurées en l'état, elles doivent dorénavant, avec les mêmes effectifs, assurer en plus la fonction d'AFP. Le poids de cette charge nouvelle est variable d'un poste à l'autre.

Ce phénomène peut conduire le trésorier à prendre à sa charge une partie des tâches des agents et à devenir moins disponible notamment pour le conseil aux collectivités territoriales.

III - Les agents

Au-delà des structures, le véritable gage de l'ancrage de la fusion dans la durée était l'intégration des agents de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP, dont l'identité était forte, dans un ensemble unique régi par les mêmes statuts et les mêmes règles.

A - Les nouveaux statuts

Il convenait donc de créer des corps nouveaux, dotés de statuts uniques par catégorie.

La création du corps des administrateurs des finances publiques par le décret du 20 février 2009 a entraîné la disparition du corps de

trésorier-payeur général, et des grades de chef des services fiscaux et de conservateur des hypothèques. Ce corps d'encadrement a été créé en premier afin de pouvoir nommer un chef pour chaque DLU avant même sa création.

Les statuts unifiés des autres corps de catégorie A, B et C ont été publiés en août 2010 et sont entrés en vigueur au 1^{er} septembre 2011. Les élections des représentants du personnel dans les nouvelles commissions administratives paritaires auront lieu le 20 octobre 2011.

B - Les règles de gestion

Les statuts sont déclinés dans des règles de gestion qui encadrent les principaux événements de la carrière des cadres et des agents : recrutement, affectation, mutation, notation, promotion interne.

Les règles de gestion différaient en tous points entre les corps de l'ex-DGI et les corps de l'ex-DGCP, par exemple en matière de critères d'avancement, de priorité pour les mutations, etc. La définition de règles harmonisées a donc constitué un processus complexe et assez long, supposant d'amples concertations internes.

Les règles de gestion doivent entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2012. Il y aura cependant dans certains cas une rémanence des règles antérieures pendant un ou deux ans (en raison de droits acquis).

C - L'unification des règles de vie

Les règles de vie relatives aux horaires, à leur flexibilité ou encore aux modalités d'absence et de congés, étaient également différentes dans les deux ex-directions. La coexistence d'agents relevant des deux filières dans les mêmes locaux et les mêmes services imposait l'adoption de règles communes. Celles-ci ont été élaborées, dans un premier temps à destination des personnels travaillant dans des services fusionnés, puis elles ont été généralisées au 1^{er} janvier 2011 à l'ensemble des services, dans un souci de simplification et d'harmonisation.

Ce dispositif a été défini en retenant les règles les plus favorables existant dans les anciennes directions.

D - L'unification du dispositif de formation

La création de la DGFIP permet également l'unification du dispositif de formation avec la mise en place d'une institution unique, créée par arrêté du 4 août 2010, l'Ecole nationale des finances publiques

(ENFiP), qui se substitue aux anciennes Ecoles nationales des Impôts, du Cadastre et du Trésor Public et pilote les divers établissements de formation. Elle est en charge des formations initiale et continue ainsi que du recrutement.

Cette unification s'est traduite par l'élaboration d'un cursus commun de formation initiale pour les agents, les contrôleurs et les inspecteurs des finances publiques. A compter de 2012, les inspecteurs principaux seront recrutés via un concours unique. La DGFIP a institué en 2011 un examen professionnel pour l'emploi d'inspecteur des finances publiques, ouvert aux contrôleurs de cadre B issus des deux filières. Les lauréats seront nommés en 2012.

La formation initiale commune est un élément important à terme de l'unification effective des corps des deux filières et du rapprochement des approches professionnelles.

Dans le même sens, l'offre de formation continue a été enrichie. L'Académie des cadres supérieurs dispense des cycles d'études en mode résidentiel depuis le début de l'année 2011.

E - La gestion des ressources humaines

L'unification des statuts, des règles de gestion et de vie, s'accompagne de l'unification de la gestion des ressources humaines, à la fois à l'administration centrale et dans les DLU. Dès la constitution de la DGFIP, les services de gestion des ressources humaines ont été regroupés en administration centrale. Il en a été de même dans chaque DLU dès sa création. Cependant, la gestion des ressources humaines est restée jusqu'à présent distincte pour chacune des deux filières, avec des outils de gestion différents, mais uniquement à titre transitoire.

Cette unification est source de gains de productivité et offre un gisement de redéploiement. Elle suppose toutefois le recours à des instruments standardisés : d'abord AGORA (outil de l'ex DGI), MAGERFIP (cf. infra) puis le SIRH ministériel SIRHIUS, que la DGFIP sera la première à mettre en œuvre.

F - Les limites à la mobilité

L'appartenance des agents des deux filières à des corps unifiés est un important facteur de mobilité au sein de la DGFIP : un agent d'une filière pourra désormais être affecté sur un emploi de l'autre filière alors qu'avant l'entrée en vigueur des statuts communs il fallait recourir à des formalités particulières pouvant aller jusqu'au détachement. L'habitude

du travail en commun et l'extension progressive de la formation commune iront aussi dans ce sens.

Cependant des engagements ont été pris envers les agents lors du lancement de la fusion : maintien de l'affectation dans la commune de résidence, respect des métiers, principe du volontariat pour un changement de métier au sein d'une filière et, en dehors de l'accueil dans les SIP, maintien de la séparation entre filières. Si ces principes ont connu depuis quelques exceptions concernant un faible nombre d'agents (la centralisation comptable des SIE-C au pôle gestion publique, la création des services de la fiscalité directe locale), ils limitent la mobilité interne, sauf pour les agents volontaires.

Combinées avec les limites des évolutions de l'implantation territoriale ces mesures entraînent des rigidités de gestion : maintien d'agents en surnombre, subordination de la suppression de certains emplois ou de certains postes à des mutations ou à des départs en retraite.

Les agents de la DDFIP ont ainsi bénéficié d'un traitement plus souple que d'autres agents de l'Etat, touchés par la RéATE, voire d'autres agents du ministère du budget (agents des Douanes au moment de la fermeture de recettes des douanes par exemple). Cependant, cette souplesse peut être considérée comme nécessaire dans la phase de transition pour rendre la fusion acceptable et éviter des tensions sociales. Il appartient à la DGFIP de réfléchir pour l'avenir aux moyens de faciliter et d'encourager la mobilité interne.

IV - Les systèmes d'information

La fusion des organisations informatiques était une tâche de grande ampleur. Outre les applications de gestion, qui étaient loin d'être communes, les directions fusionnées utilisaient 300 applications métiers. Chaque direction avait une culture informatique spécifique, liée aux métiers exercés (les informaticiens étaient recrutés comme contrôleurs ou inspecteurs et formés à l'informatique). A la DGI, les développements se faisaient en administration centrale et les effectifs qui s'y consacraient étaient donc relativement nombreux (800) ; à la DGCP, l'administration centrale se consacrait principalement au pilotage et les tâches techniques étaient effectuées surtout au niveau déconcentré. Les solutions informatiques adoptées répondaient souvent à des caractéristiques différentes.

L'organisation du réseau n'était pas la même : l'ex-DGCP comptait 32 DIT - départements informatiques du Trésor - rattachés à des

TPG, tandis que les 17 CSI (centres de services informatiques) de l'ex-DGI étaient des SCN directement rattachés à l'administration centrale. Les modalités de l'assistance aux utilisateurs étaient également différentes.

Parallèlement à l'homogénéisation des deux ensembles, la DGFIP a dû continuer de mener à bien les « grands projets » déjà lancés (Copernic, Hélios)¹². Seul Copernic comportait des applications avec des modalités de consultation unifiées reposant sur un référentiel unique (par exemple Adonis sur la situation fiscale des contribuables). Pour autant, la mise en œuvre de la plupart des composants des deux projets posait souvent des problèmes spécifiques.

Un des ateliers de préparation de la fusion a été consacré à l'informatique. La fusion en matière informatique a commencé par la refonte de la gouvernance qui débouche actuellement sur l'élaboration du plan stratégique informatique (PSI) de la DGFIP. Ensuite a été entreprise la réorganisation des entités déconcentrées.

A - Les nouvelles modalités de pilotage

La première étape a été la fusion, dès le printemps 2008, des équipes informatiques des deux ex-directions en un service unique des systèmes d'information au sein de l'administration centrale.

1 - Les instances de gouvernance

Les instances de gouvernance ont été mises en place dès le second semestre 2008 et formalisées par une circulaire du DG du 15 juillet 2009. Les processus sont décrits dans le « guide de la gouvernance et du pilotage du SI ». Ce dispositif comporte trois étages : COPSI¹³, CODEN¹⁴, COSTRAT¹⁵.

¹² Il est rappelé que Copernic est un programme comportant plusieurs applications alors qu'Hélios est une application comportant plusieurs modules.

¹³ Comité de Pilotage des Systèmes d'Information : il tient une vingtaine de réunions par an consacrées aux applications de chaque métier, plus deux « COPSI techniques » qui définissent les priorités techniques de l'année, deux à quatre « COPSI missions » qui donnent des orientations aux entités du service informatique, un « COPSI sécurité » spécifique, enfin le COPSI qui définit le plan annuel d'activités (PAA).

¹⁴ Comité des demandes nouvelles

¹⁵ Comité stratégique

2 - Le plan stratégique informatique (PSI) de la DGFIP

La DGFIP a lancé l'élaboration du PSI en 2010. La durée des travaux était initialement fixée à neuf mois et il doit être présenté mi-2011. L'horizon fixé pour le PSI est de trois ans. Cet horizon peut paraître court alors que la durée des projets informatiques est en général plus longue (une bonne dizaine d'années pour Copernic) et que des projets en cours ont des échéances plus éloignées (par exemple le déploiement complet de la dématérialisation sous PES V 2 dans Hélios est prévu pour 2015). La volonté de la DGFIP est de faire du PSI un document non pas trop général et ambitieux, mais réaliste, centré sur les projets en cours. Ce plan est glissant et a vocation à être actualisé tous les ans.

Les projets informatiques qui découlent de la réingénierie des processus (cf. chapitre V, II, B) sont classés en catégorie « incontournable de rang 1 » au même titre que ceux imposés par les modifications du cadre législatif et réglementaire.

B - La réorganisation des entités déconcentrées

Les 49 structures (DIT et CSI) qui existaient au moment de la fusion ont été regroupées autour de 9 DISI (directions interrégionales des services informatiques). Ces DISI ont chacune le statut de SCN, rattaché au chef du SSI. L'Ile de France sera desservie par deux DISI : Ouest-Normandie et Est-Champagne. C'est un nouvel échelon de pilotage et de gestion qui se développe. La création des DISI est effective au 1^{er} septembre 2011.

Le siège des DISI¹⁶ a été établi dans des villes où étaient précédemment implantés deux centres informatiques (DIT et CSI) : 10 villes présentaient cette caractéristique, mais deux étaient trop proches (Amiens et Lille) et une seule DISI a été créée à Lille. Un des critères de localisation des DISI était que chacun des ESI ne soit pas trop éloigné de sa DISI de rattachement.

Chaque DISI pilote les établissements de services informatiques (ESI, ex-DIT et ex-CSI) de son ressort, chargés de l'exploitation, et conserve l'exclusivité de la mise en œuvre opérationnelle des missions de développement, d'intégration/qualification, d'exploitation, d'assistance, y compris le déploiement de nouveaux outils et l'assistance aux

¹⁶ Versailles, Noisiel, Lille, Strasbourg, Lyon, Clermont-Ferrand, Marseille, Bordeaux, Nantes

utilisateurs¹⁷. Des conventions de services seront passées entre les DISI et les DLU à partir du 1^{er} janvier 2012.

Au sein des DLU, les cellules micro-informatiques (CMI) des ex-DSF et les cellules micro-informatiques et bureautiques (CMIB) des ex-TG ont été fusionnées sous le nom de CID (cellules informatiques départementales) incluses dans le pôle transverse. Dans un premier temps, elles demeurent rattachées hiérarchiquement à la DLU et fonctionnellement à un ESI. Elles seront ensuite rattachées hiérarchiquement à un ESI.

Sont attendus de cette unification du pilotage autour de directions interrégionales présentant une taille critique une amélioration à la fois du fonctionnement technique, de la gestion des ressources humaines et du dialogue social.

Parallèlement, est opérée une réorganisation des services d'assistance aux utilisateurs (SAU), selon un schéma unifié, qui suppose la généralisation progressive de filières d'assistance téléphonique spécialisées par métiers.

La DGFIP affirme que la nouvelle organisation est compatible avec le maintien sur place de tous ses informaticiens, qui connaîtraient une mobilité fonctionnelle, avec une nouvelle répartition des tâches, sans avoir à subir une mobilité géographique. Ce parti aurait facilité la réorganisation. La cohérence du nouveau dispositif paraît toutefois commander des redéploiements ultérieurs.

C - La gestion et les aspects budgétaires

1 - Les gains tirés de la fusion

Des efforts de réduction des coûts informatiques auraient vraisemblablement été accomplis par chacune des directions fusionnées de son côté. Pour autant, la fusion dégage des possibilités supplémentaires. Elle supprime des redondances, permet de réduire le nombre de serveurs, comme le nombre d'applications et donc de logiciels nécessaires.

2 - L'évolution des charges informatiques

Le nombre d'agents employés à des fonctions informatiques a diminué par rapport à la situation antérieure à la fusion (au même rythme

¹⁷ Le premier niveau de l'assistance passe par une plate-forme téléphonique

que l'ensemble des effectifs de la DGFIP) : il est, mi-2011, de 5 557¹⁸, dont 3 641 dans les CSI et DI

Depuis la fusion, le budget informatique¹⁹ est en baisse régulière, de l'ordre de 15 M€ par an. L'essentiel de la baisse résulte toutefois du fait que le programme Copernic est en voie d'achèvement. Le socle technique représente un tiers du budget informatique.

Tableau n°2 : Budget informatique de la DGFIP (hors titre 2)

CP en M€	Hors Copernic		Copernic	Total
	DGI + DGCP	DGFIP		
2006	275		122	397
2007	298		124	422
2008	294		83	377
2009		300	38	338
2010		270	22	292
2011		261*	0*	261

Source DGFIP : CP en exécution ; pour 2011, dotations LFI

D - Les réalisations et les besoins

1 - Les nouveaux outils

Les innovations ont principalement visé à traiter les conséquences directes de la fusion. Une messagerie commune à tous les agents de la DGFIP a été déployée (Thunderbird, fondée sur un logiciel libre). En matière de ressources humaines, un nouvel outil de suivi des emplois et de gestion des affectations sera opérationnel au 1^{er} janvier 2012 (MAGERFIP²⁰). Dans le domaine informatique lui-même, un nouvel instrument de planification et de suivi d'activité est en cours de déploiement (CORE).

2 - Les tâches en perspective

Le développement d'applications métiers performantes est une des conditions majeures de la réussite de la DGFIP.

¹⁸ 593 dans le domaine de la stratégie et des ressources (en majeure partie des cadres administratifs), 1 364 pour le développement, 1 938 pour l'exploitation et la production, 1 663 pour l'assistance

¹⁹ Hélios et Copernic, ainsi que les autres applications propres à la DGFIP sont financés sur le programme 156, alors que Chorus, interministériel, est financé sur le programme 218.

²⁰ Méthode d'Allocation des Emplois et Ressources des Finances Publiques

Les applications métiers restent en effet pour l'essentiel celles des anciennes directions. Les agents ont donc gardé les mêmes outils de travail, avec des codes d'accès et des habilitations spécifiques. La consultation et l'intervention sont nettement différenciées : le principe retenu est que seul le service traitant un dossier peut activer le compte correspondant. La compatibilité et l'interopérabilité de nombreuses applications doivent donc être assurées.

Il existe des besoins importants d'applications unifiées. Dans le domaine fiscal, le rapprochement entre assiette et recouvrement appelle des outils communs, du moins interfacés. Or le contenu de RSP, application de Copernic, a dû être réorienté sur le recouvrement contentieux sur les particuliers et les professionnels, en incluant davantage la dimension comptable. Le nouveau calendrier prévoyant que l'application sera disponible en 2013 devrait être respecté. Pour autant, il n'existera pas d'application globale pour le recouvrement.

V - Le pilotage de la DGFIP

La création de la DGFIP s'est accompagnée d'un renforcement délibéré de tous les instruments de contrôle interne. Cette orientation s'explique par les nécessités du pilotage d'un ensemble administratif de très grande dimension, où les conditions d'exercice des missions ont été redéfinies, où la responsabilité comptable a été généralisée. Elle peut aussi résulter de la volonté de réduire les cultures autonomistes, vivaces dans tel ou tel secteur des deux directions fusionnées.

A - Le dialogue de gestion

Les modalités de pilotage et de contrôle de gestion mises en place par les anciennes directions divergeaient de manière sensible, tant pour la conception des indicateurs de performances que pour les procédures et les outils de répartition des moyens. La DGFIP s'est dotée d'un mécanisme unifié et simplifié, formalisé en 2011, qui s'appuie dans une large mesure, sur les neuf délégués interrégionaux du Directeur général.

Le dialogue de gestion s'organise désormais en un cycle annuel bâti autour de deux rendez-vous, au printemps et à l'automne. Au printemps, chacune des directions de l'inter-région présente ses résultats et ses propositions d'action. Le DDG transmet les demandes locales, assorties de sa propre analyse, afin de nourrir une phase de discussion au niveau national conduite par les services « métiers ». A l'automne, après les arbitrages de la direction générale, la seconde phase du dialogue

déconcentré consiste à déterminer les objectifs précis et les moyens associés pour chaque direction de l'inter-région.

Cette nouvelle organisation du dialogue de gestion doit s'accompagner d'une révision des indicateurs, héritage cumulé des deux directions fusionnées, jugés à la base trop nombreux et quelquefois trop complexes, si bien que leur suivi impose une charge de travail trop importante.

B - L'audit

1 - Les deux organisations préexistantes

Le positionnement de l'audit au sein des administrations centrales des deux anciennes directions générales était comparable ; les missions nationales d'audit étaient rattachées au directeur général. En revanche, l'organisation territoriale du réseau des auditeurs et son pilotage divergeaient sensiblement.

Du côté du Trésor Public, des auditeurs étaient en fonction dans toutes les trésoreries générales, mais le plus souvent en nombre restreint car le pilotage et l'animation du réseau relevaient des missions régionales de l'audit (MRA).

A l'inverse, la DGI avait retenu un mode d'organisation moins centralisé, dans lequel les directeurs des services fiscaux avaient la responsabilité d'orienter et d'animer l'activité de leurs auditeurs.

L'effectif des cadres affectés à l'audit était inégal : environ 150 cadres à temps plein pour le Trésor Public, plus de 400 dans les DSF où, il est vrai, les auditeurs remplissaient fréquemment d'autres missions.

2 - Les structures de l'audit à la DGFIP

La mission nationale d'audit (MNA), rattachée directement au Directeur Général, a été créée par la fusion des missions nationales de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP. Elle a reçu, à compter de la fin 2009, la responsabilité du pilotage national de l'audit et du réseau des auditeurs locaux. Le comité national d'audit, présidé par le Directeur général, traite de la programmation nationale de l'audit et de toute question de principe relative à cette fonction au sein de la DGFIP. Des responsables interrégionaux de l'audit ont été placés auprès des Délégués du Directeur Général. Les DDFIP comportent une mission départementale d'audit, directement rattachée au directeur, constituée, comme au plan national,

des cadres qui exerçaient précédemment cette activité dans les structures départementales des deux anciennes directions.

3 - Le contenu de l'audit

La mise en place de cette nouvelle organisation s'est accompagnée de la définition d'un référentiel de l'audit qui inclut toutes les catégories d'audit : l'audit de régularité ou de conformité, l'audit d'assurance, l'audit conseil. La DGFIP entend instaurer des pratiques professionnelles normées et s'est dotée fin 2009 d'une charte nationale de l'audit et d'un code de déontologie de l'auditeur. Dans le même souci d'harmonisation des pratiques, la MNA élabore des manuels d'audit thématiques, en associant à ce travail les responsables interrégionaux de l'audit et des auditeurs du réseau.

Des thèmes nationaux d'audit sont inscrits dans la note annuelle d'orientation de l'audit adressée aux DRFIP/DDFIP, en vue de faire converger sur des thèmes d'audit communs les actions conduites au niveau central et au niveau local, la MNA procédant à des synthèses nationales.

Dans la période intérimaire, alors que les deux filières issues des anciennes directions subsistent, des efforts sont engagés pour mutualiser les expériences et rapprocher les pratiques.

Enfin, la formation professionnelle est appelée à se renforcer aussi dans ce domaine avec le concours de l'ENFIP.

C - La maîtrise des risques

En dépit des enjeux financiers considérables qu'impliquait leur activité, de la multiplicité des échelons de décision, de la taille de leur réseau, ni la DGI, ni la DGCP ne s'était dotée d'un mécanisme de maîtrise des risques. Les exigences de la certification des comptes de l'Etat imposaient d'en créer un. La DGFIP s'est attachée dès 2009 à combler cette lacune.

Une mission nationale de maîtrise des risques (MNMR), rattachée au Directeur Général, a pour rôle de concevoir le dispositif et de le mettre en œuvre. En coordination avec chacun des pôles métiers, elle doit s'assurer, notamment, de l'élaboration et de la diffusion des outils relatifs à l'organisation des tâches, à l'identification des acteurs, à la typologie des contrôles. Un comité national de maîtrise des risques, présidé par le Directeur général, se réunit deux fois par an. Chaque DDFIP est dotée

d'une mission Maîtrise des risques, dirigée par un cadre supérieur, directement rattachée au directeur.

Il a d'abord été procédé à une documentation complète de l'organisation des services et des opérations à réaliser (organigrammes fonctionnels et guide des procédures). L'objectif est désormais d'identifier, d'évaluer et de hiérarchiser les risques, en fonction de leur impact potentiel et de leur probabilité, ainsi que de définir leurs modalités de traitement. Le dispositif de maîtrise des risques, dans la mesure où il implique l'élaboration d'une cartographie très précise peut également contribuer à la réingénierie des processus.

Cette démarche se heurte encore à un certain scepticisme de beaucoup de services déconcentrés, dans les deux filières. Il appartient à la DGFIP de le combattre en démontrant que la prévention des risques est préférable, tant pour l'administration que pour les agents, à l'intervention *ex post* des audits et des contrôles internes et externes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Trois ans et demi après sa création, tous les éléments constitutifs de la DGFIP sont en place : textes juridiques, structures fonctionnelles, à l'échelon central comme à l'échelon déconcentré. Les personnels ont été rassemblés sous les mêmes statuts et une gestion unique. Le nouvel ensemble est doté de dispositifs de pilotage. Ces actions ont été réalisées dans les délais prévus, puisqu'on peut considérer que la DGFIP sera complètement en ordre de marche fin 2011, avant donc le terme de la période de transition qui avait été fixé à 2012.

Ces processus complexes et lourds ont été menés de manière méthodique et maîtrisée, selon une méthode centralisée qui était sans doute la plus appropriée pour conduire rapidement le schéma de fusion globale retenu en 2007.

*La fusion a conduit à réunir deux histoires administratives, à mixer deux modes d'organisation et de gestion, ceux de l'ex-DGI et ceux de l'ex-DGCP, même si ce processus n'a pas débuté *ex nihilo* avec la fusion, compte tenu des rapprochements antérieurs entre les deux ex-directions. La volonté des auteurs de la réforme a été de retenir, dans l'organisation et les pratiques de chacune des deux directions fusionnées, les éléments les mieux adaptés à la constitution du nouvel ensemble.*

Cependant, in fine, c'est plutôt la culture de la DGI qui l'a emporté. La DGFIP a été dotée d'une organisation évoquant davantage celle de l'ex-DGI que celle de la DGCP, plus décentralisée. Les délégués du directeur général sont inspirés de l'ex-DGI, même si leur fonction est

partiellement différente. La prédominance de l'échelon départemental au niveau déconcentré était aussi une caractéristique de l'ex-DGI, l'échelon régional ayant été davantage renforcé par l'ex-DGCP. Le pilotage par indicateurs est proche de celui de l'ex-DGI. La gestion de certains domaines (l'immobilier par exemple) a été calquée sur celle pratiquée par l'ex-DGI.

La préférence objectivement donnée aux principes d'organisation et règles de gestion de l'ex-DGI tient à plusieurs facteurs. Les agents de l'ex-DGI étant majoritaires dans le nouvel ensemble, faire prévaloir les méthodes auxquelles ils étaient habitués permettait donc, mécaniquement, de réduire l'impact du changement sur les agents de la nouvelle direction. Les pratiques de l'ex-DGI ont été jugées les mieux adaptées au pilotage d'un ensemble de grande taille, surtout dans sa phase de constitution, comme au traitement des sujets relevant de la DGFIP, qui requièrent une grande homogénéité.

Les précautions nécessaires doivent être prises pour que ne soit pas compromise la perception de la réforme comme une réelle « fusion entre égaux », qui était la doctrine de départ.

Il reste à gérer les problèmes de transition et d'adaptation des nouvelles entités déconcentrées à la réorganisation de leurs structures et de leurs tâches.

Le rapprochement des pratiques et l'entente entre agents des deux origines sont plus spontanés là où les tâches étaient de même nature dans les deux filières : fonctions support, fonctions comptables, et de manière générale pour l'encadrement. Pour les tâches plus spécifiques à chacune des deux filières, un équilibre devra être dégagé entre d'un côté le principe du respect des métiers, qui n'est pas en soi sans justifications en termes fonctionnels et de ressources humaines, et la préservation de la technicité, de l'autre le développement de la mobilité au sein de la direction, et la consolidation de son unicité.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- de veiller à l'adaptation continue des équipes des DLU, en matière d'effectifs globaux, de composition et de structure hiérarchique, en fonction de la taille et des tâches de ces directions, de manière à assurer l'équilibre entre missions et moyens et de garantir le meilleur emploi des cadres ;

- de développer les synergies entre métiers de l'assiette et du recouvrement au sein des SIP ;

- d'adapter les applications informatiques « métiers », en donnant la priorité à l'interopérabilité des applications informatiques fiscales (assiette et recouvrement) (recommandation principale n°8) ;

- au sein des SIP, d'assurer les formations et l'encadrement requis pour l'exercice de la fonction d'accueil et veiller à l'organisation de l'accueil notamment pendant les périodes d'affluence ;

- pour l'ensemble des GFU, de mesurer précisément la répartition du temps de travail entre accueil et traitement des dossiers ;

- de systématiser les enquêtes (jusqu'à présent informelles) effectuées sur le fonctionnement des SIP par les directeurs locaux (recommandation principale n°10) ;

- d'évaluer précisément les effets sur le fonctionnement des trésoreries mixtes concernées du transfert vers les SIP d'agents chargés du recouvrement pour les trésoreries et de la fonction d'accueil fiscal pour les trésoreries ;

- de définir un schéma d'évolution de l'organisation des métiers fonciers et domaniaux et des Centres des impôts fonciers (recommandation principale n°12) ;

- de dresser un premier bilan de la mise en œuvre des nouveaux statuts et nouvelles règles de gestion, ainsi que des outils de gestion des ressources humaines avec un recul de deux ans (fin 2013/début 2014), en l'axant sur l'évolution de la mobilité interne (recommandation principale n°5) ;

- de se doter d'outils de mesure de la mobilité entre filières et encourager la mobilité fonctionnelle à travers la mobilité géographique ;

- de dresser avec un recul de deux ans (à compter de fin 2013) un bilan du fonctionnement des nouvelles DISI ; analyser l'évolution des établissements informatiques (DIT et ESI) et l'organisation des services d'assistance aux utilisateurs, sans exclure des rationalisations et modifications des implantations géographiques ;

- de réviser les indicateurs qui servent de base au dialogue de gestion en vue de les simplifier et d'en renforcer la pertinence (recommandation principale n°4) ;

- de poursuivre la mutualisation des cultures d'audit des deux directions fusionnées ;

- de donner la priorité requise à la mise en place d'un dispositif efficace de contrôle des risques.

Chapitre III

La dimension fonctionnelle : l'exercice des missions

Plusieurs engagements avaient été pris lors de l'annonce de la fusion.

Les particuliers devaient en être les premiers bénéficiaires : il leur a été promis qu'ils bénéficieraient d'un interlocuteur fiscal unique et que les conditions de leur accueil seraient sensiblement améliorées.

Les collectivités territoriales ont reçu à plusieurs reprises l'engagement que la fusion permettrait d'apporter « une aide accrue à l'attention des maires » dans le domaine fiscal et financier et de leur offrir des « prestations de conseil fortement enrichies »²¹.

Si des initiatives ont bien été prises à destination de ces deux catégories, la fusion a eu peu d'impact dans d'autres domaines. Des facteurs extérieurs à la fusion ont pu jouer un rôle plus important, voire exercé une influence sur la mise en œuvre de la fusion.

Un examen systématique des différents domaines d'activité de la DGFIP est donc nécessaire pour évaluer l'impact global de la fusion. Sont passés en revue successivement son rôle comme gestionnaire de la dépense de l'Etat, ses relations avec les particuliers puis les entreprises, le recouvrement de l'impôt, enfin ses relations avec les collectivités territoriales.

²¹ Cf. question écrite n° 26448 - Réponse publiée au JO AN du 21/10/2008.

I - Le secteur « Etat »

La fusion a eu des conséquences directes sur deux points : une modification des procédures budgétaires et comptables et des conditions d'application du principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables. Cependant ces innovations sont de moindre ampleur que les répercussions de la généralisation du déploiement de Chorus.

A - La fusion et les procédures budgétaires et comptables

1 - La fonction de comptable des directeurs locaux et l'exercice de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables

Avant la fusion, les TPG étaient comptables principaux ; les trésoriers, receveurs, percepteurs et plus généralement les autres comptables secondaires de la DGCP de leur ressort leur étaient rattachés ainsi que les responsables de SIE-C. Les DSF, pour leur part, n'étaient pas comptables.

La fusion a fait des DDFIP des comptables principaux. Ils exercent les compétences attribuées précédemment aux trésoriers-payeurs généraux et aux directeurs des services fiscaux et sont le comptable principal de l'Etat et le supérieur hiérarchique de l'ensemble des comptables secondaires du département, y compris les comptables des impôts. Le principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables s'applique donc à ces fonctions.

La DGFIP a prévu que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables de l'ex-DGI soit alignée sur celle des comptables de l'ex-DGCP, c'est-à-dire que les comptables de l'ex-DGI soient responsables devant le DDFIP, et que seul ce dernier soit justiciable de la Cour des comptes.

Cependant, ce régime a été, jusqu'en septembre 2011, appliqué selon des modalités transitoires fondées sur une simple circulaire. Sa régularisation est en cours. Deux projets de décret²², l'un en Conseil d'Etat, l'autre la Haute assemblée saisie pour avis, ont reçu son

²² modifiant les articles 429 à 436 de l'annexe III au code général des impôts, l'article 19 du décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 sur l'apurement des débits, retirant les anciens comptables des impôts du champ d'application de décret du 1er septembre 1977 et des articles D. 131-8 et D. 131-10 du code des juridictions financières.

approbation le 5 juillet. Ils ont été signés par le ministre et leur publication est prochaine.

Alors que dans d'autres domaines, les conséquences de la fusion ont été anticipées et les modifications nécessaires préparées méthodiquement, dans celui-ci les nouveaux circuits ont été instaurés avant la publication des textes nécessaires.

2 - Les fonctions d'ordonnateur et les problèmes au regard du principe de la séparation entre ordonnateurs et comptables

Avant la fusion, le BOP de la DGI était ordonnancé par les DSF, sur délégation du préfet. En revanche, puisque le TPG ne pouvait pas être ordonnateur, le BOP de la DGCP était ordonnancé par le préfet.

Les DDFIP étant comptables ne peuvent donc plus, en vertu du règlement général sur la comptabilité publique, être ordonnateurs. Ce changement a entraîné des modifications dans les circuits de la dépense. Pour l'exécution du BOP, le préfet²³ délègue désormais la fonction d'ordonnateur secondaire délégué (OSD) à un membre de la direction qui ne soit pas comptable, en règle générale à l'adjoint du directeur en charge du pôle « pilotage et ressources ». Si le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable est ainsi formellement préservé, il n'en reste pas moins que l'ordonnateur délégué est sous l'autorité hiérarchique du comptable.

Pour ce qui est des recettes fiscales, l'ordonnateur est l'adjoint du DDFIP responsable du pôle gestion fiscale ; il rend les créances exécutoires, puis les comptables des SIP, des SIE ou des PRS les prennent en charge dans leurs écritures, lesquelles sont centralisées dans les comptes du DDFIP. Ce dernier, comptable responsable devant la Cour des comptes, est là encore le supérieur hiérarchique de l'ordonnateur secondaire délégué.

La portée de ce problème est accrue du fait des remboursements et dégrèvements (71 Md€ sur impôts d'Etat et 11 Md€ sur impôts locaux en LFI 2011) incluant des opérations comptables liées aux remises gracieuses, annulations ou admissions en non-valeur de recettes.

²³ L'article 26 du décret n° 2010-146 du 16 février 2010, paru au Journal Officiel du 17 février 2010, modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif au pouvoir des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements, permet au préfet de département de donner délégation de signature à l'un des adjoints du DDFIP, en matière d'ordonnancement secondaire des dépenses.

Il existe ainsi, dans la nouvelle organisation, une contradiction objective entre le principe de la séparation entre ordonnateur et comptable et le principe hiérarchique.

B - La DGFIP et Chorus

1 - La nouvelle organisation

La DGFIP, après une phase d'expérimentation, est entrée dans ce dispositif avec la vague 6, au 1er janvier 2011. Les centres de services partagés (CSP) gérés par la DGFIP sont rattachés chacun à une DRFIP²⁴ et gérés par le pôle pilotage et ressources de cette DRFIP. Le service facturier (SFACT) est pour sa part rattaché au service comptable du pôle gestion publique.

Le basculement dans Chorus a par conséquent consacré une distinction entre les DRFIP qui sont centres de gestion pour Chorus et les DDFIP qui leur sont rattachées (au sein du bloc 3 qui regroupe les DDFIP du ressort de la DRFIP et les services déconcentrés de plusieurs ministères²⁵). Beaucoup de directeurs départementaux perdent ainsi le rôle de payeur de la dépense : c'est une perte symboliquement sensible pour les DDFIP qui étaient antérieurement TPG. Ce changement a été rendu plus acceptable dans le contexte de la fusion, puisqu'ils ont reçu en contrepartie des missions fiscales nouvelles pour eux.

Dans les DDFIP rattachées au CSP d'une DRFIP, le responsable du pôle pilotage et ressources donne subdélégation d'ordonnateur secondaire délégué au responsable du CSP de rattachement, c'est-à-dire son homologue de la DRFIP avec lequel il signe un contrat de service. Le schéma retenu évite, pour l'exécution de dépenses, que l'ordonnateur (l'adjoint du DDFIP subdéléguant) ne soit placé sous l'autorité hiérarchique du comptable payeur (puisque le responsable du SFACT dépend du DRFIP).

Dans une DRFIP dotée d'un CSP, l'adjoint du DRFIP chargé du pôle « pilotage et ressources » donne les mêmes subdélégations d'ordonnateur secondaire délégué que son homologue d'une DDFIP rattachée :

²⁴ Il existe quelques cas particuliers : la région Ile-de-France comporte trois CSP, deux pour Paris et un (DDFIP du Val-de-Marne) pour les autres départements de la région ; la Corse et les départements d'Outre-Mer ont une organisation spécifique.

²⁵ Les deux ministères financiers, les deux ministères sociaux (Travail et Santé) et le ministère de la Culture

- pour la gestion du budget propre de la DRFIP, à son propre subordonné, le chef de la division « budget et logistique » ;
- au chef du CSP et à ses adjoints, afin de leur permettre de transformer les demandes d'achat de la division « budget et logistique » en engagement juridique dans Chorus et de certifier les services faits constatés par cette division.

La DGFIP soutient que la fusion a facilité le passage sous Chorus et ce nouveau mode de gestion car elle a permis la dissociation entre le CSP (qui relève du pôle pilotage et ressources) et le SFACT (qui relève du pôle gestion publique). Pour autant la situation recèle plusieurs particularités, voire anomalies :

- s'agissant du contrat de service entre le gestionnaire du budget de la DRFIP et le CSP, le responsable du pôle pilotage et ressources de la DRFIP contracte en quelque sorte avec lui-même, puisqu'à la fois l'adjoint auquel il subdélègue la gestion budgétaire et le responsable du CSP sont placés sous son autorité ;
- l'ordonnateur et le comptable sont placés sous l'autorité hiérarchique unique du directeur régional lui-même comptable.

En termes pratiques, des critiques ont été adressées à la DGFIP, en interne et par ses partenaires, sur une certaine inadéquation de ses moyens, notamment humains, à la gestion de Chorus : équipes incomplètes (le calibrage en emplois des SFACT a été fait à partir de la volumétrie des actes en 2008, ce qui a conduit à des sous-estimations ; de plus, tous les emplois prévus n'étaient pas pourvus début 2011), instabilité de l'organisation du travail, formation organisée de manière précipitée (4 000 agents de la DGFIP ont été convoqués au second semestre 2010, la formation continue a été reportée à l'automne 2011).

2 - Les redistributions d'assignation de dépenses

La perte de la dépense « classique » a été compensée dans certains cas par l'attribution de la gestion d'autres dépenses, dans le cadre de réorganisations comptables globales de certains ministères ou service. Par exemple plusieurs DDFIP sont devenues comptables assignataires du ministère de la défense, pour des montants parfois significatifs (environ 1 Md€ par an dans le département des Landes pour les dépenses d'infrastructures de la défense).

3 - Les emplois liés à Chorus

Chacun des ministères desservis par les CSP et les SFACT de la DGFIP est censé détacher des agents en nombre correspondant au volume de la tâche à effectuer en matière de dépense pour son compte. S'il ne trouve pas de volontaires, les postes sont pourvus par la DGFIP qui, de son côté, n'a pas de difficulté à affecter des agents provenant des deux filières pour pourvoir ces postes. En contrepartie, la DGFIP bénéficie à due concurrence de transferts d'emplois de ces ministères. Dans la Marne, sur les 11 agents du CSP, seuls 3 viennent d'autres ministères, tandis qu'au SFACT, c'est 1 sur 9. Ce système aboutit donc à « recréer » des emplois à la DGFIP et à ralentir le rythme de suppressions d'emplois en son sein. La DGFIP souligne que ces transferts d'emplois sont associés à des transferts de charge.

Le mécanisme peut être le même pour les emplois correspondant aux tâches de comptable assignataire affectées à des DDFIP ou DRFIP pour le compte d'autres entités administratives.

Au total, au sein de la DGFIP, un millier d'emplois sont affectés au paiement de la dépense.

4 - Les perspectives

La concomitance entre le déploiement de Chorus et la fusion n'a pas été sans conséquences. Dès la mise en place de la fusion, et donc avant le déploiement de Chorus, les "outils et logiciels de gestion" utilisés par la DGFIP ont été unifiés²⁶. Chorus, outil unique, a permis de parachever la fusion dans le domaine de la gestion.

La gestion de la dépense fait partie des fonctions de la DGFIP. Elle assume donc pleinement Chorus. La mutation liée à Chorus aurait porté principalement sur la seule DGCP si la fusion n'avait pas eu lieu. La perte de la fonction « dépense » et « paiement » dans certains départements aurait été plus durement ressentie dans les TG qu'elle ne l'a été dans des DDFIP dotées d'autres fonctions.

A compter de 2011, les réaffectations de dépenses et le basculement général dans Chorus entraînent une mutation de grande portée, découlant des caractéristiques de l'application. Le bloc des ministères associés aux CSP gérés par la DGFIP peut s'élargir à l'avenir. Le choix appartient aux ministères. Il existe des possibilités d'économies d'échelle.

²⁶ Utilisation de COGITO par les services ex-DGI, utilisation d'ATLAS pour le titre 2 par les services ex-DGCP, unification d'ANTILLOPE.

A terme, il est possible que plus aucune dépense de l'Etat ne soit payée dans la majorité des départements (d'ores et déjà, seules 58 DDFIP sur 100 sont assignataires). L'organisation liée à Chorus transforme la dépense en « activité hors sol » et autorise une mutualisation très forte et une déterritorialisation, à la condition que toutes les pièces justificatives de la dépense puissent être intégralement dématérialisées et gérées sous cette forme dans Chorus, ce qui n'est pas encore le cas dans la pratique. Il sera techniquement possible de concentrer l'activité de dépense sur un très petit nombre de départements. Des plates formes interrégionales, voire nationales, sont également possibles, à l'instar des centres d'encaissement.

Une des principales activités de l'ancien réseau de la DGCP, la dépense Etat, n'a donc plus en réalité d'assise départementale. Les solutions transitoires ou compensatoires reposent plutôt sur des considérations de circonstance (souci de limiter les transferts ou les suppressions d'emplois en particulier) que sur une logique explicite. La fusion rend possible une réflexion sur l'organisation future du traitement et du paiement de la dépense, nécessairement interministérielle, qui intègre la meilleure utilisation de l'instrument et la recherche d'une répartition optimale de cette fonction sur le territoire.

II - Les particuliers

A - Le principe de l'interlocuteur fiscal unique des particuliers

Il constitue un des axes majeurs de la fusion est le déploiement d'une offre améliorée de services aux particuliers.

La situation se présente toutefois de manière différente dans les SIP et dans les trésoreries.

Les SIP, dont les effectifs se trouvent renforcés par rapport à ceux des CDI, disposent de spécialistes des deux filières et donc, en principe, des moyens de répondre directement à toute question, qu'elle porte sur un domaine ou sur l'autre.

En revanche les trésoreries, dont les effectifs restent inchangés, ne sont immédiatement compétentes que pour répondre aux questions touchant le recouvrement. Il faut donc créer un mécanisme leur permettant de prendre en charge celles concernant l'assiette. Ce dispositif

est dit « accueil fiscal de proximité » (AFP)²⁷. Le principe en est que, s'agissant de l'assiette, toute trésorerie puisse répondre directement aux questions les plus courantes et, pour les demandes plus complexes, en assurer la prise en charge et la transmission au CDI de rattachement, puis communiquer la réponse au contribuable, sans autre démarche de sa part. L'AFP a été généralisé à compter du 1^{er} septembre 2009. Une circulaire du 22 novembre 2010 en a précisé divers aspects.

Selon les données recueillies à l'occasion des campagnes de 2010, en moyenne nationale, entre un quart et un tiers de l'accueil est assuré dans les trésoreries.

B - Les limites de la fonction d'accueil, du point de vue de l'utilisateur

L'application concrète comporte des limites qui doivent être relevées.

NB : Dans la mesure où la Cour prépare actuellement une évaluation des relations entre la DGFIP et ses usagers, qui a vocation à être publiée, les observations qui ont pu être faites à cet égard lors de la présente enquête y seront reprises et ne sont présentées ici que de manière résumée.

1 - Les lacunes de la cartographie et les inégalités d'accès

a) La reconduction du maillage antérieur

Le principe retenu pour la création des SIP la faisait dépendre de l'organisation préexistante : un SIP a été créé là où un CDI et une trésorerie comportant une composante de recouvrement fiscal étaient présents à la même résidence. Cette option a conduit à conserver une géographie administrative résultant des évolutions historiques propres à chacun des deux réseaux et reflétant ainsi des situations (économiques, démographiques, territoriales) antérieures. La fusion n'a donc pas été l'occasion d'une réévaluation de l'adaptation du réseau en termes de couverture du territoire et de desserte des populations. Les importants investissements immobiliers réalisés dans les SIP ont aussi pour effet de figer les localisations.

Les engagements pris lors de l'annonce de la fusion (tant vis-à-vis des élus que des collectivités territoriales) peuvent expliquer ce choix. Il

²⁷ Les principes en sont précisés dans une note de la DGFIP sur l'accueil fiscal de proximité en date du 22 novembre 2010.

présentait également l'avantage de la plus grande simplicité et de la plus grande rapidité, et était donc le plus compatible avec la réalisation de la fusion dans les délais impartis. Cependant il ne pouvait permettre de résoudre d'emblée les problèmes d'adaptation du réseau.

b) Des inégalités dans l'accès au guichet fiscal unique

Selon la DGFIP, la nouvelle organisation permet d'assurer sur l'ensemble du territoire l'offre de service d'un interlocuteur fiscal unique des particuliers. Tel n'est pas en réalité le cas.

- Même après complet déploiement des SIP, près de la moitié de la population relève encore d'un CDI pour l'assiette de l'impôt et d'une trésorerie pour le recouvrement.

- Les contribuables ne bénéficient pas tous de prestations équivalentes. On peut distinguer trois catégories d'utilisateurs :

- les contribuables résidant dans une commune pourvue d'un SIP : ces contribuables bénéficient de tous les avantages du guichet unique ;
- les utilisateurs résidant dans une commune pourvue d'un accueil fiscal de proximité : ils bénéficient, en principe, du guichet unique, mais dans une conception de service réduit et avec des délais plus longs ;
- les utilisateurs résidant dans une commune dépourvue de SIP et d'AFP, qui peuvent se trouver assez éloignés d'un accueil fiscal.

Le problème ne se pose guère dans les départements densément peuplés. Dans les Hauts-de-Seine, les communes où sont implantés des SIP regroupent près de la moitié de la population du département. Celles dotées d'une trésorerie avec AFP environ un quart. Le quart restant de la population réside dans des communes sans implantation. Dans ce dernier quart se trouvent des communes importantes, plus peuplées que des chefs lieux de département de province disposant d'au moins un SIP : Rueil-Malmaison, Antony, Puteaux, Meudon (dont les populations vont de 45 000 à près de 80 000 habitants). Mais aucune de ces communes n'est très éloignée d'un SIP (la distance la plus longue est d'Antony au SIP de Sceaux-Sud, à peine 4 km).

Dans un département comme la Seine-Maritime, la DGFIP indique qu'aucune commune n'est distante de plus de 12 km d'un SIP ou d'un AFP. Dans des départements ruraux peu denses, les distances peuvent être plus élevées. Quelques correctifs existent : par exemple, dans certains départements, des permanences sont encore organisées en mairie par des

DDFIP au moment des campagnes (c'est un héritage des « tournées » de l'ex-DSF). Ces correctifs sont cependant marginaux et se réduisent (comme c'est le cas dans le Nord).

Il n'existe pas de solution parfaite. Non seulement il est exclu d'augmenter le nombre d'implantations, mais le choix des critères de localisation est ardu. La DGFIP aurait avantage à se rapprocher de La Poste, qui a mené des réflexions approfondies sur cette problématique.

Les inévitables difficultés afférentes à l'accès à l'accueil physique font s'interroger sur la pertinence de mettre l'accent, dans le schéma retenu pour la fusion, sur cette seule dimension de la relation avec l'utilisateur. C'est un sujet de réflexion pour l'avenir (cf. chapitre V).

2 - Les limites de la connaissance du public

Aux fins de dimensionnement des locaux consacrés à l'accueil dans les SIP, il était nécessaire de connaître les besoins en capacité d'accueil, d'autant que le dispositif créé aboutissait à concentrer en un seul lieu deux flux précédemment répartis entre deux lieux (avec des périodes de pointe différentes). Or ces besoins ont été évalués de manière approximative, faute en général de suivi statistique suffisant de la fréquentation dans les CDI et trésoreries avant la fusion.

Dans les SIP, les gestionnaires de files d'attente (GFA) permettent maintenant de comptabiliser le nombre de personnes reçues et le temps d'attente moyen des usagers. C'est un progrès par rapport à la situation antérieure. Cependant il s'agit d'un simple comptage, qui donne une vision quantitative mais non qualitative. Dans les trésoreries, la mesure de la fréquentation est encore plus rudimentaire.

Il n'existe pas de mesure qualitative fiable de l'accueil. Les outils disponibles dans les SIP (application SIRIUS), qui portent davantage sur l'assiette que sur le recouvrement, y sont rarement utilisés par les agents d'accueil, ou le sont de manière très sommaire. Les trésoreries ne disposent pas de cette application. Dans les SIP, aucune exploitation à des fins de suivi voire d'adaptation du dispositif n'est faite des données éventuellement saisies par les agents d'accueil. Il n'existe pas de statistiques par type de demande. Il est donc impossible d'analyser de manière fine les besoins et le degré de satisfaction du public. La DGFIP mesure simplement l'évolution du délai d'attente dans les SIP sans en étudier les facteurs.

3 - L'AFP dans les trésoreries

Les trésoreries ont pour tâche de remettre les documents et de répondre aux questions les plus simples (relevant de la catégorie de celles traitées par les accueils généralistes des SIP). Lorsqu'une question est plus complexe, elles la transmettent au SIP de rattachement.

Dans le cadre de l'AFP, la liaison avec le SIP est donc cruciale. Elle est assurée soit par le recours à une application dédiée, GAIA, soit par les échanges directs entre agents de la trésorerie et agents du SIP, qui peuvent s'inscrire dans le cadre de processus formalisés (désignation de « référents » spécialisés dans les SIP) ou être plus informels.

Les utilisations de GAIA sont rares (130 000 en 2010). Elle est très lente et les agents considèrent que l'utiliser leur fait perdre du temps. Ils y recourent encore moins pendant les périodes d'affluence. GAIA permet de systématiser la prise en charge des démarches et d'en assurer la traçabilité. Elle est perçue, dans les trésoreries et les SIP, comme un outil de contrôle. GAIA serait toutefois davantage utilisée quand la trésorerie est géographiquement éloignée du SIP.

L'évolution de la fréquentation des trésoreries n'est pas seulement liée à leur nouvelle mission fiscale, mais aussi à leurs tâches traditionnelles de recouvrement, qui connaissent une recrudescence conjoncturelle.

4 - La nécessité d'une réflexion d'ensemble sur la relation à l'utilisateur

L'organisation de l'accueil paraît avoir suivi une logique d'offre qu'une logique de réponse à une demande de l'utilisateur identifiée a priori. Elle n'a pas été fondée sur une analyse systématique des problèmes d'accueil, ni des attentes du public, ni des possibilités et impératifs propres de l'administration. Elle a consisté en l'application d'un schéma unique dont la mise en œuvre est en fait tributaire des situations locales. L'insuffisance de la mesure et de l'évaluation empêche d'en apprécier exactement les résultats. Le système est loin d'être stabilisé. Pour en déterminer l'évolution future, il faut concevoir une politique globale de l'accueil, partant des besoins concrets des usagers, intégrant tous les canaux, analysant leur pertinence, incluant des systèmes de renvoi fiables et conviviaux d'un instrument à l'autre, aidant les usagers à utiliser le moyen de contact le mieux adapté à leur demande et le moins coûteux pour l'administration.

- L'accent a été placé sur l'accueil physique, le plus perceptible. Pour autant, la gestion même de cet accueil physique suscite quelques

difficultés. Il est organisé dans les SIP en trois niveaux : orientation, accueil généraliste, accueil spécialisé. L'installation de *box* pour l'accueil généraliste est tributaire de la configuration des locaux. Cette organisation est a priori rationnelle, mais semble parfois mal comprise voire mal admise des usagers, très soucieux de confidentialité, de personnalisation du contact. Le problème est en l'occurrence moins la conception du dispositif que sa perception par le public.

Si les SIP des quartiers aisés ne connaissent guère d'affluence, ceux implantés dans des quartiers moins favorisés doivent souvent faire face, dans des conditions de traitement parfois difficiles, à des flux quantitativement importants et à des demandes spécifiques telles que la délivrance de certificat de non imposition, ou le paiement de la PPE. Si le service rendu au public est indéniable dans tous les cas, on observe bien un développement d'activité qui n'est pas lié directement au recouvrement de l'impôt mais relève plutôt d'une politique sociale.

- Surtout, la réflexion sur le partage entre les différents modes d'accueil devrait être approfondie. L'accueil physique n'est qu'une des modalités possibles de contact entre l'administration et le contribuable. Il existe bien d'autres possibilités : le courrier, le téléphone (par exemple avec des services dédiés : un centre impôts-service²⁸, quatre centres prélèvements-service²⁹), l'internet (site impôts-gouv.fr), le courriel, etc. Malgré les avantages qu'il présente (pas de déplacement pour l'utilisateur, pas de contrainte de localisation du service), l'accueil téléphonique paraît trop souvent considéré comme secondaire et traité comme accessoire. De nombreux SIP sont difficiles à joindre par téléphone, de l'aveu des agents eux-mêmes. Il est rare que des SIP soient dotés d'une véritable cellule téléphonique ou que soient envisagées des formules innovantes comme la mise en place d'une plate-forme téléphonique départementale virtuelle³⁰. L'accueil téléphonique est lui aussi mal mesuré.

Cette réflexion est naturellement à articuler avec celle sur l'implantation territoriale. La ministre a annoncé qu'une nouvelle structure chargée de traiter ces sujets serait installée auprès du directeur général afin de définir une stratégie d'ensemble.

²⁸ Un agent répond en direct à toutes les questions fiscales au 0810 46 76 87 (en semaine de 8 h à 22 h et le samedi de 9 h à 19 h).

²⁹ En semaine de 8 h 30 à 19 h, pour toutes les questions relatives au paiement.

³⁰ Réflexion en cours dans les Landes

III - Les entreprises

Les entreprises n'ont été affectées par la fusion que de manière marginale, puisque l'ex-DGI les avait déjà dotées d'un interlocuteur fiscal unique.

A - L'interlocuteur fiscal unique des entreprises

1 - La permanence des SIE

La direction des grandes entreprises (DGE) a été créée en 2002. Le regroupement des fonctions d'assiette et de recouvrement et la création des interlocuteurs des PME au sein des services des impôts des entreprises (SIE), étaient achevés au 1^{er} janvier 2006. Cette organisation n'a connu aucun changement depuis la fusion, à l'exclusion du transfert de la fonction centralisation comptable du SIE-C aux DDFIP, sans incidence sur les entreprises (Cf. supra).

2 - Les transferts aux SIE en matière de recouvrement

Le regroupement du recouvrement des impôts des entreprises avait été engagé depuis plusieurs années : transfert de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires en 2004, puis de la cotisation minimale de taxe professionnelle (TP) en 2008. Le transfert³¹ du recouvrement de la TP a été entrepris progressivement depuis 2008. La TP a été remplacée en 2010 par la contribution économique territoriale, composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). En juin 2011, le recouvrement de la CFE a été transféré aux SIE. Ce transfert consolide le rôle des SIE comme interlocuteur fiscal unique des usagers professionnels, pour toutes les questions relatives à la gestion courante de leurs impôts professionnels : assiette, recouvrement, recouvrement amiable et, le cas échéant, recouvrement forcé.

³¹ Le transfert concerne l'ensemble de la mission de recouvrement : information et prise en charge des demandes des usagers, encaissement en numéraire des paiements, traitement des demandes de délais de paiement, recouvrement forcé. Les SIE ne traitent pas les encaissements par chèque et TIP qui demeurent gérés par les centres d'encaissement (comme actuellement), ni les contrats de prélèvement, qui restent gérés par les centres prélèvement service (CPS) comme actuellement.

3 - Les moyens de paiement

Les moyens de paiement habituels des impôts sur rôle ont été maintenus jusqu'à présent : les entreprises ont la faculté de s'acquitter de l'impôt par titre interbancaire de paiement (TIP), par télépaiement, par prélèvement (mensuel ou à l'échéance) ou par virement jusqu'au 1^{er} octobre 2011. A compter de cette date, pour promouvoir les moyens de paiement dématérialisés, le virement ne sera plus accepté comme moyen de paiement de la CFE et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 230 000 € auront l'obligation de recourir, pour l'ensemble de leurs établissements, au télé-règlement ou au prélèvement de ces impositions.

B - L'extension des téléprocédures

Les années 2010 et 2011 marquent l'aboutissement de nombreux chantiers de dématérialisation des échanges entre les services fiscaux et les entreprises. De nouvelles possibilités ont été offertes aux entreprises et le champ du recours obligatoire aux téléprocédures a été étendu. Cette évolution s'inscrit toutefois dans la continuité d'un mouvement lancé avant la fusion et qui se serait poursuivi en l'absence de fusion.

Les entreprises ont donc vu peu de changements les concernant directement du fait de la fusion. La période récente a vu l'achèvement du processus de transfert des impôts des entreprises de l'ex-DGCP à l'ex-DGI et de concentration du traitement de ces impôts dans des entités spécialisées (DGE et SIE), qui était très avancé avant la fusion, dont la logique s'est inspirée des modalités d'organisation retenues dans ce secteur. Le seul interlocuteur nouveau pour les entreprises sera le pôle de recouvrement spécialisé (PRS). La DGFIP a veillé à assurer la cohérence entre le déroulement de la fusion et la mise en œuvre des mesures concernant les entreprises. Les résultats obtenus en matière de dématérialisation avec les entreprises ne sont pas transposables tels quels pour la gestion des particuliers, mais peuvent, *mutatis mutandis*, nourrir la réflexion en la matière.

IV - Recouvrement forcé et contrôle fiscal

Si la fusion a modifié l'organisation du recouvrement forcé, elle a des incidences plus indirectes sur l'organisation du contrôle fiscal.

A - Le recouvrement forcé

Depuis la fusion ont été créées des unités spécialisées nouvelles, les pôles de recouvrement spécialisé (PRS), et instaurées de nouvelles modalités de pilotage du recouvrement forcé au sein des DDFIP. Concomitamment, des efforts de perfectionnement des procédures ont été engagés.

1 - Les PRS

Avant la fusion, des expérimentations de gestion particulière des « créances complexes » par des cellules dédiées, qui se consacraient en priorité aux impôts professionnels, avaient été conduites. Ces pôles de recouvrement n'étaient pas des postes comptables et ne devenaient pas titulaires des créances dont ils poursuivaient le recouvrement. Les résultats avaient été peu concluants. Une nouvelle voie a donc été suivie dans le cadre de la fusion.

a) Définition du PRS

Un service spécialisé, le pôle de recouvrement spécialisé (PRS) a été institué au sein de chaque DDFIP. Il s'est substitué au « pôle de recouvrement contentieux » des ex-TG et au « pôle de recouvrement » qui était adossé à l'ancien service centralisateur des impôts des entreprises (SIE-C) des ex-DSF. Le PRS est un poste comptable à compétence départementale (certains départements, où les enjeux fiscaux sont importants, comptent plus d'un PRS : deux dans les Hauts-de-Seine par exemple). Sa création a pour fin de centraliser et de professionnaliser le recouvrement forcé des créances à la fois des particuliers et des professionnels qui présentent les enjeux les plus importants en termes de montant, ou un risque élevé de non-recouvrement ou encore appellent des procédures complexes nécessitant l'intervention d'une équipe spécialisée. Ce sont des petites structures, de l'ordre d'une dizaine d'agents, qui ont vocation à être dans ce domaine les interlocuteurs uniques et les référents des autres services.

b) Attributions des PRS

Les créances sur les particuliers sont transmises aux PRS par les SIP et les trésoreries et celles sur les professionnels par les SIE. Les règles de partage des dossiers entre SIP, trésoreries et SIE d'un côté, PRS de l'autre, sont complexes : elles comportent à la fois des procédures de

transfert³² automatique mais aussi des procédures de transfert « sur mesure » ou « au cas par cas » (*topage* et *détopage* dans le vocabulaire de la DGFIP). La coexistence de ces deux principes découle de la volonté de ne pas industrialiser complètement le processus et de maintenir une activité de recouvrement contentieux dans les services opérationnels de premier niveau : SIP et SIE.

Le comptable du PRS est responsable à compter de la date de transmission pour l'ensemble du compte. Le contribuable est informé par courrier que son dossier a été transféré à une structure départementale spécialisée.

Dès lors qu'une créance lui est transférée, le PRS assure toutes les opérations relatives au recouvrement, qu'elles soient amiables ou offensives.

c) L'apport des PRS

Le fait que les PRS soient compétents pour les professionnels et les particuliers permet un traitement cohérent de dossiers mixtes.

Les PRS peuvent s'appuyer sur des échanges soutenus avec les autres structures de recouvrement (SIE, SIP) et des liaisons étroites avec les structures de contrôle (CFE - contrôle fiscal externe -, PCE - pôles de contrôle et d'expertise-, ICE - inspections de contrôle et d'expertise -, brigades de vérification) ainsi qu'avec les services de la fiscalité immobilière. Cette interaction doit permettre de détecter le plus en amont possible les risques de non recouvrement, de faciliter la prise de mesures conservatoires, de recourir le cas échéant à l'assistance internationale et d'engager plus facilement la procédure de mise en cause des dirigeants de sociétés. Les PRS semblent devoir accroître la réactivité dans le traitement des actions lourdes, saisies et ventes par exemple.

Du fait de leur caractère récent, l'apport des PRS ne s'est pas encore traduit dans les indicateurs. A court terme les marges d'action portent essentiellement sur les dossiers des particuliers.

Deux points méritent d'être améliorés :

- les agents doivent pouvoir concentrer leur activité sur le recouvrement proprement dit sans dispersion. Or l'organisation actuelle conduit à faire exécuter des tâches comptables aux agents de recouvrement. Celles-ci consommant un part

³² Le transfert de responsabilité des comptables initialement titulaires des dossiers transférés au PRS est retracé dans les prises en charge effectuées via l'application ESAR « états des sommes à recouvrer » ou par l'état n°3431 de MEDOC.

importante des ressources normalement dédiées au recouvrement offensif (de l'ordre du tiers de temps pour certains agents), le poids administratif de la gestion comptable devrait être mesuré de manière fiable ;

- la notion d'« unité du dossier », qui résulte de la fusion est dans son principe très positive mais elle reste théorique car les agents ne disposent pas d'outils informatiques facilitant un traitement vraiment unifié des données fiscales. L'application RSP devrait y contribuer.

2 - Le pilotage du recouvrement forcé dans les DDFIP

Passée la phase de lancement, les PRS sont en principe dégagés de toute responsabilité d'animation ou de coordination des SIP et SIE de leur ressort. Le pilotage de l'ensemble du recouvrement forcé, qu'il soit conduit par les SIP, les SIE, les trésoreries ou le PRS, est de la responsabilité de la direction départementale, où il est confié à une cellule dédiée. Cette équipe est le plus souvent intégrée à la division du pilotage de la fiscalité des professionnels et du recouvrement forcé du fait de l'expérience des agents notamment venant des ex-SIE-C. Elle veille à la meilleure répartition des dossiers entre SIE et trésoreries d'un côté, PRS de l'autre. La réorganisation du recouvrement repose en effet sur le principe qu'il n'y a pas de dossier partagé mais que chaque dossier est attribué à la structure dont l'intervention est jugée la plus pertinente.

La réussite du dispositif repose sur un équilibre délicat :

- d'une part il convient d'éviter un transfert automatique et indifférencié de créances contentieuses qui viendraient surcharger le PRS alors qu'existeraient des possibilités raisonnables de recouvrement par les entités qui les ont constatées ;
- d'autre part, en sens inverse, des dossiers trop anciens et dont le recouvrement est trop fortement compromis ne sont pas recherchés par les PRS alors que leur technicité est utile dans ce type de dossiers.

La finalité du pilotage est de faire bien assimiler par l'ensemble des SIP, trésoreries, SIE la notion de maturité utile d'un dossier, de manière à ce que ne soient transmis aux PRS que les dossiers pour lesquels ils peuvent apporter une plus-value.

Le « réglage fin » de ce dispositif est encore en cours. L'équilibre entre le pouvoir d'animation de la direction, qui peut proposer telle ou telle diligence de recouvrement et la liberté de gestion (voire la

responsabilité personnelle et pécuniaire) du comptable assignataire qui doit assumer seul ses diligences semble encore à préciser.

L'équipe d'animation a également une fonction de soutien juridique dans les SIE, SIP, trésoreries et PRS dans le suivi des procédures lourdes, notamment les saisies et ventes immobilières, les actions pauliennes³³, la mise en cause des dirigeants, les mesures conservatoires prises dans le cadre d'un contrôle fiscal externe, les procédures en cours devant le juge de l'exécution. L'appui de la cellule dédiée a permis d'améliorer l'utilisation des moyens juridiques disponibles : c'est le cas en particulier des actions juridictionnelles.

3 - L'adaptation des procédures de recouvrement forcé

Au plan national, l'administration centrale a engagé la réingénierie du processus de recouvrement forcé destinée à améliorer l'efficacité des procédures utilisées par tous les services chargés du recouvrement à la DGFIP, à simplifier leur travail, à sécuriser les procédures employées, à baisser les coûts, à améliorer l'information des usagers et à consolider leurs droits et garanties.

L'harmonisation des procédures de recouvrement forcé est en cours et a donné lieu à des mesures insérées dans le PLF 2011 qui doivent entrer en vigueur de manière échelonnée tout au long de l'année 2011.

Compte tenu du caractère récent de ces innovations comme de la création de nombreux PRS, il est trop tôt pour en mesurer les effets en matière d'efficacité du recouvrement ou de réduction des coûts.

4 - L'analyse des admissions en non-valeur (ANV)

Un comptable peut demander l'admission en non-valeur (ANV) d'une créance irrécouvrable. Si l'ANV est accordée par un comptable principal (DDFIP) à un comptable secondaire (chef de SIE, SIP, PRS), celui-ci est déchargé de sa responsabilité. L'ANV n'est pas opposable au juge des comptes, qui peut engager la responsabilité du comptable pour une créance admise en non valeur si les diligences qu'il a faites préalablement en vue du recouvrement ont été insuffisantes.

La création des DDFIP, le regroupement au sein du pôle fiscal de l'ensemble des produits fiscaux et la suppression du SIE-C conduisent à

³³ L'action paulienne est une action fondée sur l'article 1167 du code civil, engagée par un créancier contre un débiteur qui a fait un acte en fraude de ses droits, par exemple lorsqu'il a organisé son insolvabilité ou lorsqu'il a réduit la valeur de son patrimoine, dans le but de rendre vain l'exercice de toute voie d'exécution.

harmoniser les ANV des deux anciens réseaux de la DGI et de la DGCP. Les décisions sur les demandes d'ANV relèvent désormais de la compétence du DDFIP.

L'harmonisation du traitement des ANV a fait l'objet de directives nationales très récentes. L'harmonisation des règles de délégation concernant le pouvoir de statuer en matière d'ANV doit intervenir en 2011.

La procédure de normalisation est donc encore en cours. Elle suppose aussi une adaptation aux conditions locales car certains seuils n'apparaissent pas pertinents partout (ils peuvent être trop élevés dans certains départements). Certaines DDFIP ont mis en place un dispositif d'« observatoire des ANV » afin de recenser l'état des pratiques suivies et d'identifier les points à traiter.

5 - Le pilotage des huissiers

Avant la création de la DDFIP, les huissiers « du Trésor » instrumentaient pour le recouvrement des impôts des particuliers, des produits divers de l'Etat, des amendes et des produits locaux. L'ex-DGI recourait pour sa part à des huissiers privés. Elle avait toutefois expérimenté de manière concluante en 2007 l'utilisation des huissiers du Trésor dans ses propres procédures dans trois départements.

Dans le cadre de la fusion et de la réorganisation des procédures de recouvrement forcé, il est désormais possible de faire appel aux huissiers « des finances publiques » pour le recouvrement des impôts de toute nature.

Les nouvelles règles d'utilisation des huissiers sont considérées dans le réseau comme un effet positif de la fusion. Le maintien de leur sectorisation est jugé nécessaire en raison de leur connaissance du milieu social pour le recouvrement des impôts des particuliers. Cette sectorisation devra toutefois être combinée avec une utilisation rationnelle de leurs compétences au niveau départemental. Des règles précises de recours à ces huissiers restent à établir, comportant des critères géographiques, techniques et financiers, dans le cadre d'un pilotage départemental fondé notamment sur le rapport coût/avantage comparé des huissiers des finances publiques et des huissiers du secteur privé.

B - Le contrôle fiscal

Le contrôle fiscal³⁴ qui mobilise environ 10% des agents de la DGFIP était une mission exclusive de l'ex-DGI : il n'avait pas été concerné par les rapprochements antérieurs entre celle-ci et l'ex-DGCP. Il n'a pas été affecté directement par la fusion. Les principes relatifs au contrôle fiscal énoncés par le Ministre du budget en novembre 2010 se situent dans la continuité de l'action antérieure de la DGI.

L'organisation du contrôle fiscal est restée identique au niveau national : sous-direction du contrôle fiscal et directions à compétence nationale : Direction des Vérifications Nationales et Internationales (DVNI), Direction Nationale des Enquêtes Fiscales (DNEF), Direction Nationale des Vérifications de Situations Fiscales (DNVSF). Il en est de même au niveau interrégional, pour les dix DIRCOFI (directions interrégionales du contrôle fiscal) auxquelles sont rattachées les brigades de contrôle (10 à 32 par DIRCOFI, soit 210 au total, regroupant 1500 vérificateurs). Au niveau départemental, les DDFIP ont repris les attributions des DSF en la matière.

Cependant le pilotage du contrôle fiscal a été mis en phase avec la structure territoriale de la DGFIP et certaines des mesures prises dans le cadre de la fusion recèlent des synergies potentielles.

1 - Le pilotage de la mission de contrôle fiscal

L'administration centrale définit dans une note d'orientation triennale les axes stratégiques qui doivent être déclinés au niveau déconcentré dans les plans interrégionaux de contrôle fiscal (PICF). Le suivi relève de la sous-direction du contrôle fiscal en lien avec les délégués du Directeur général (DDG). Une fois par an, le comité national du contrôle fiscal, présidé par le Directeur général, examine l'avancement des PICF.

Dans chaque inter-région, le DDG pilote l'élaboration et le suivi du PICF, au sein d'un comité de pilotage interrégional qu'il préside, composé du DIRCOFI, des directeurs régionaux et départementaux et des responsables des pôles fiscaux.

Le PICF constitue la référence de notes d'orientation départementales.

³⁴ La Cour a traité des « Méthodes et résultats du contrôle fiscal » dans une insertion de son rapport public annuel 2010 (février 2010)

Un comité de suivi interrégional, présidé par le DIRCOFI et composé des responsables des pôles fiscaux, des chefs de division du contrôle fiscal et des pilotes de réseaux PICF, est réuni tous les trimestres. Il suit la réalisation du PICF au moyen d'un tableau de bord. Il examine les propositions des réseaux interrégionaux avant qu'elles ne soient portées devant le comité de pilotage.

Chaque direction locale est dotée d'un comité de suivi présidé par le DDFIP ou le responsable du pôle fiscal.

Les DDFIP et leurs pôles de gestion fiscale sont ainsi associés à la définition des actions de contrôle fiscal, à leur réalisation et à leur suivi.

2 - Les synergies rendues possibles par la fusion

L'unification du réseau devrait faciliter le recueil et la circulation des informations. Auparavant transmises séparément au TPG et au DSF par les services de chacune des deux filières, elles sont désormais toutes communiquées au DDFIP.

La coopération entre les services devrait améliorer la sélection des actions. Les services de contrôle, grâce aux données en possession des services de recouvrement, pourraient utiliser la connaissance en amont des possibilités réelles de recouvrement sur les débiteurs afin d'orienter leurs investigations de la manière la plus productive.

Outre les avantages généraux que devrait comporter l'institution des PRS, un des PRS parisiens sera chargé à compter de cette année, de prendre en charge la totalité des créances issues des opérations menées par la DNVSF, afin d'améliorer le traitement de ces créances à enjeux, souvent complexes à recouvrer.

De plus, la réingénierie des processus, induite par la fusion, prévoit le recouvrement de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux suite à contrôle fiscal externe au moyen d'avis de mise en recouvrement (AMR), plus souples que le rôle, ce qui devrait accélérer le recouvrement du produit des contrôles fiscaux externes.

La portée des synergies escomptées dépendra de la manière dont les opérations seront conduites sur le terrain. Si la participation à l'action de contrôle fiscal est bien identifiée parmi les missions des directions locales, qui sont associées au pilotage interrégional, en revanche, les modes d'action des services territoriaux spécialisés (inspections de contrôle et d'expertise, brigades de contrôle fiscal) ne paraissent guère avoir évolué depuis la fusion.

V - Les collectivités territoriales

Les relations de la DGFIP avec les collectivités territoriales reposent sur trois piliers : la tenue des comptes des collectivités par des comptables publics (fondée sur le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable) – un peu plus de 170 000 comptes -, l'obligation de dépôt des fonds des collectivités au Trésor public, enfin l'établissement de l'assiette, la collecte, la gestion et la mise à disposition des impôts locaux.

Une offre nouvelle de services et des propositions de conventionnement et de partenariat ont illustré la place faite aux collectivités dans la fusion. De ce côté, celle-ci a comporté des incidences, variables, dans cinq principaux domaines : le dialogue entre l'administration et les collectivités, la tenue des comptes des collectivités, la fiscalité, le conseil, la contractualisation.

A - Une organisation simplifiée pour les collectivités

Avant la fusion, les collectivités locales avaient deux interlocuteurs, l'ex-DGI et l'ex-DGCP et, au niveau local, l'ex-DSF pour l'assiette des impôts locaux et l'ex-TG ainsi que les trésoreries pour leurs comptes, leur budget et le recouvrement de leurs recettes. Selon l'engagement d'offre de service aux collectivités locales pris par le ministre du budget en 2008, la DGFIP procure désormais à ces collectivités un point d'entrée unique³⁵, afin d'améliorer les relations avec les élus, de réduire les délais de traitement et de renforcer les prestations de conseil.

Au sein des DGFIP, tous les dossiers qui intéressent les collectivités sont traités par le pôle gestion publique. Au sein du pôle gestion publique, la division collectivités territoriales leur est exclusivement dédiée.

La principale innovation a été la création, dans cette division, du service de la fiscalité directe locale (SFDL). Les collectivités territoriales bénéficient donc, à l'instar des entreprises puis des particuliers, d'un interlocuteur fiscal unique, le SFDL, lequel toutefois ne gère pas l'assiette de la fiscalité directe locale mais fait des opérations de contrôle et de cohérence sur les bases agrégées.

Ce sont des agents de la filière fiscale qui ont rejoint la filière gestion publique pour constituer les SFDL. Ces SFDL sont de petits

³⁵ Circulaire sur le circuit des demandes des collectivités territoriales (22/12/2010).

services par la taille (au plus 8 agents, 350 sur l'ensemble des DDFIP). A la différence des SIP, le principe du respect absolu du métier initial n'y prévaut pas et la polyvalence y est encouragée.

Un point reste à trancher, le rattachement du recouvrement des produits divers du budget. En tant qu'héritage du service recouvrement de l'ex-TG, il a le plus souvent rejoint le pôle gestion publique. Il a été envisagé dans certaines directions locales de le rattacher au pôle gestion fiscale. Cette solution serait en conformité avec l'orientation vers la professionnalisation du recouvrement et l'harmonisation des procédures et techniques de recouvrement, quelle que soit la créance de l'Etat considérée. En sens inverse, la nature des produits divers recouverts (en majorité des fonds de concours en provenance du service public local) est un argument en faveur du maintien de la gestion de ces produits au pôle gestion publique. La décision sur ce point, sensible en termes d'équilibre entre les ex-filières, doit être prise par l'administration centrale de manière homogène pour l'ensemble des DDFIP.

Pour le reste, le pôle gestion publique des DDFIP est dorénavant en mesure de répondre aux collectivités sur tous les sujets qui les intéressent : questions fiscales, conseils financiers (évaluation de leur situation financière, analyses rétrospectives et prospectives), assistance à la préparation et au suivi de leur budget. Il en est attendu une fourniture plus rapide aux élus d'éléments d'aide à la décision (assiette, simulation des taux), l'offre de services de documentation (catalogue des délibérations en vigueur ou à prendre), un appui en termes de sécurisation juridique de leurs choix fiscaux. Le service comptable de chaque collectivité a un correspondant au sein du pôle gestion publique.

Au niveau infra-départemental, les agents des trésoreries n'avaient pas de compétence fiscale avant la fusion. Dorénavant, ils ont reçu une formation aux aspects fiscaux et sont théoriquement en mesure de mieux orienter les collectivités.

Cependant, les associations représentatives des collectivités territoriales notent que leurs adhérents ont le sentiment qu'il ne leur est pas plus facile depuis la fusion d'obtenir des informations fiscales et qu'en particulier la compétence des trésoreries en la matière reste limitée. Il est possible que ces perceptions soient influencées par l'attachement à des habitudes anciennes et surtout par le contrecoup de la réforme de la fiscalité locale. Elles doivent pour autant être prises en compte.

B - La tenue des comptes des collectivités

Le secteur de la tenue des comptes des collectivités, qui relevait exclusivement de l'ex-DGCP et des trésoreries, n'a pas, à la différence du secteur fiscal, été directement affecté par la fusion. Les changements qui y ont été apportés depuis la fusion résultent surtout de la mise en œuvre de systèmes d'information qui avaient été programmés avant la fusion, au premier chef d'Hélios. Cependant le déploiement de ces nouveaux instruments et la fusion ont été concomitants, d'où des interférences qui se sont surajoutées aux difficultés inhérentes à la transition informatique.

1 - Les nouveaux outils

a) Le portail de la gestion publique.

Le portail de la gestion publique, proposé par la DGFIP aux collectivités et établissements publics locaux, simplifie l'accès aux données et la transmission d'informations. Il a vocation à se substituer aux modalités anciennes de transport des données. Il offre un accès aisé et sécurisé par une connexion Internet. Après habilitation de la collectivité ou de l'établissement auprès de son comptable public, une authentification est établie au moyen d'un certificat nominatif délivré gratuitement à la première connexion. Ce portail permet d'accéder notamment aux deux services suivants :

- l'extranet Hélios pour la consultation des données de la collectivité, notamment l'état des paiements, du recouvrement et la trésorerie ;
- la passerelle de transmission de données sous forme dématérialisée pour envoyer et recevoir gratuitement les fichiers comptables, de virement ou de prélèvement, quel que soit le protocole utilisé.

Le portail est l'une des deux modalités de transmission des flux au format PES d'Hélios prévu par l'arrêté du 27 juin 2007. Le taux de connexion au portail est dorénavant élevé³⁶. L'objectif d'un raccordement de toutes les collectivités est en voie de réalisation. Ces services ont vocation à s'enrichir progressivement.

³⁶ Les collectivités recourent plutôt au format PDF qu'au format XML.

b) L'application Hélios

Hélios est le nom donné à l'application informatique de gestion comptable et financière des collectivités locales et des établissements publics locaux. Le programme Hélios est une initiative de l'ex-DGCP, bien antérieure à la fusion : destiné à remplacer les 17 applications dont étaient dotés les comptables de l'ex-DGCP, il a été lancé dès 2001 et le déploiement devait selon les prévisions initiales s'étaler entre début 2005 et mi-2007.

Hélios vise à apporter aux partenaires de la DGFIP un service enrichi et adapté à la diversité du secteur public local, ainsi qu'une meilleure fluidité des échanges et un partage du travail plus efficace entre comptables et ordonnateurs. La fluidification des échanges entre ordonnateurs et comptables repose sur la mise en place progressive d'un protocole d'Échanges Standard (PES) destiné à se substituer aux interfaces actuelles et permettant la réception de supports comptables (titres et mandats) et de pièces justificatives dématérialisées. Dans ce cadre, Hélios facilite l'intégration des systèmes d'information de l'administration et des collectivités grâce à une véritable interopérabilité.

Le programme Hélios ne se limite pas à une simple refonte des applications de gestion, mais vise à moderniser et à simplifier la gestion budgétaire et comptable. L'objectif est d'abord de faire de plus en plus de contrôles automatisés. La version 2010 vise à renforcer les contrôles internes (notamment à vérifier la cohérence des chiffres entre les différents états). Une nouvelle batterie de contrôles a été introduite dans la version 2011. Il était initialement prévu (« Helios2 ») qu'Hélios inclue dans son périmètre le développement de nouveaux outils d'analyse financière. Cette idée a été abandonnée et l'application Delphes, développée en dehors du projet Hélios, lui a été substituée. L'infocentre Delphes reçoit chaque mois copie des données d'Hélios et peut les retravailler. C'est un outil de pilotage et de production de tableaux de bord. Il fournit aux comptables des informations sur leur position par rapport aux indicateurs de délai de paiement ou de visa des pièces. Cet outil permet à chaque DDFIP de suivre l'activité des trésoreries.

L'application est ouverte aux ordonnateurs du secteur public local en consultation via Internet en mode sécurisé, ce qui leur permet de suivre directement la gestion de leurs comptes.

c) La dématérialisation

La dématérialisation des pièces et de leur transfert est rendue possible par Hélios, et requise pour l'utilisation la plus performante de

l'application. Elle se fait sous un PES dont existe depuis 2006 une seconde version plus évoluée PESV2. Les échanges dématérialisés peuvent recourir ou non à PESV2.

* Sous la première version, la collectivité ordonnatrice produit les titres et mandats sous forme papier, et les transfère parallèlement sous forme de fichiers informatiques. Le portail permet la transmission de ces fichiers de manière dématérialisée par connexion internet sécurisée et leur intégration directe dans Hélios. Il y a deux flux en parallèle (papier et informatique). Le pôle national de dématérialisation encourage la dématérialisation hors PESV2 car elle est une bonne préparation à l'utilisation de PESV2.

* Le protocole PESV2 permet un échange de données plus riche. Davantage d'informations peuvent y figurer sur les mandats (nature et adresse du créancier par exemple). Il permet de supprimer les pièces papier et de procéder à la dématérialisation totale des mandats de dépense, des titres de recettes et des bordereaux les récapitulant, ainsi que le transport des pièces justificatives et de la signature électronique. Les comptes de gestion sur pièces peuvent donc être complètement dématérialisés.

2 - Les difficultés rencontrées

a) La migration vers Hélios

La migration vers Hélios était une opération de grande ampleur, concernant 2 666 centres des finances publiques et 171 240 comptabilités locales. Elle était prévue indépendamment de la fusion et aurait été menée sans elle. Elle en a été concomitante : le basculement dans Hélios³⁷, retardé par rapport aux plans initiaux, n'a en effet été achevé que fin 2010. Les premiers comptes transmis sous forme dématérialisée, en 2010, ont été des comptes de gestion 2009.

Ce basculement a été un des premiers défis de la DGFIP. L'introduction, l'assimilation et l'utilisation d'Hélios dans de bonnes conditions exigeaient une préparation et un accompagnement, tant du côté des agents de la DGFIP que de ceux des collectivités. Du côté de la DGFIP, des cellules d'appui spécifiques ont été installées au sein des pôles gestion publique des DDFIP ; les agents des trésoreries ont été

³⁷ Une fois le basculement opéré, tous les comptes des collectivités locales sont tenus dans Hélios, les comptes de gestion sur chiffres sont dématérialisés (application GEID en mode PDF) et transmis à la division SPL sur CDG-D. Le comptable procède à des contrôles avec l'ordonnateur ; il demande et reçoit le visa de son compte de gestion dans Hélios.

formés. Plusieurs DDFIP ont pris des initiatives pour faciliter le passage des collectivités et établissements sous Hélios, par exemple la création d'un comité des utilisateurs avec des référents dans les postes comptables.

La mise en place d'Hélios s'est néanmoins accompagnée de difficultés sensibles, inhérentes à des défauts de l'application. Des problèmes sont apparus en matière de traitement des opérations de masse mais semblent résolus. Des augmentations de délais de paiement ont été constatées lors de la bascule mais ces délais sont désormais réduits.

Il n'y a plus actuellement de blocage dans le fonctionnement quotidien. Le nombre d'anomalies a baissé et elles sont de moindre portée et mieux connues. Restent des problèmes d'utilisation de l'application.

Les services et les usagers ont pâti de ces dysfonctionnements d'Hélios qui ont imposé des délais supplémentaires dans le basculement d'une partie des postes (Hélios a été implanté en dernier dans les grosses trésoreries et les trésoreries hospitalières). L'objectif de remise des comptes au 15 mars a été compromis, encore en 2011, la DGFIP ayant fait savoir officieusement à ses services que cette date n'était pas absolument contraignante ; toutefois, 88% des comptes de gestion ont été remis aux collectivités locales avant cette date en 2011.

b) La dématérialisation et les protocoles d'échange

Les protocoles d'échange liés à Hélios nécessitent une adaptation des outils informatiques des ordonnateurs que ceux-ci n'ont pas toujours les moyens techniques, humaines, financiers, de réaliser. Hélios est plus facile à gérer pour les grosses collectivités. Quand les collectivités ne peuvent ou ne veulent pas adapter leur outil informatique pour satisfaire aux exigences des protocoles d'échange, certaines restitutions ne sont pas fournies par Hélios et les services de la DGFIP ne peuvent pas utiliser certaines fonctionnalités d'Hélios (contrôle hiérarchisé de la dépense ou suivi des marchés par exemple).

Le rythme de déploiement des protocoles d'échanges standards en version PES V2, expérimenté au départ par 200 collectivités, a été un temps délibérément ralenti. Un audit a été demandé par la direction de la filière gestion publique sur les conditions de son extension. PESV2 n'est encore implanté que dans un nombre réduit de collectivités et établissements (645 comptabilités locales l'utilisaient mi-avril 2011). Plusieurs grandes collectivités, possédant un fort potentiel de dématérialisation (Paris, Lyon, Lille...) sont en train de préparer leur passage sous PESV2.

Des étapes techniques restent à franchir pour qu'Hélios et les protocoles puissent être utilisés au mieux de leurs possibilités. Deux sont essentielles :

- le déploiement d'un guichet de réception en nombre des flux dématérialisés au format XML (assurant le contrôle des flux d'entrée et sortie, vérifiant les signatures électroniques), afin de doter le système d'une capacité d'absorption et de traitement suffisante : il est annoncé pour fin 2011 ;
- la mise à disposition d'un dispositif de signature électronique, que la DGFIP s'est engagée à fournir gratuitement aux ordonnateurs ; elle devrait commencer bientôt.

Les difficultés rencontrées dans la mise en place d'Hélios, sans doute en partie consubstantielles aux projets informatiques de cette envergure, et dont certaines ne sont imputables ni à la DGFIP ni aux collectivités mais aux prestataires de services qui interviennent dans la chaîne, seraient survenues même en l'absence de fusion. Mais les problèmes liés à la fusion, notamment les pressions sur les effectifs des pôles gestion publique et des trésoreries, les ont accentuées.

Les gains de productivité imputés à Hélios ont été sans doute surestimés par la DGFIP dans la mesure où cette application apporte surtout des améliorations qualitatives. Ils ont été anticipés, puisque la transition prend plus de temps que prévu.

L'impression générale des associations représentatives des collectivités est celle d'une relative lenteur dans l'avancée de la dématérialisation. Elles tendent à considérer que les pôles Hélios des DDFIP sont sous-dimensionnés et apparaissent peu disponibles, disposent de peu de temps pour valider les procédures PES V2, ne sont pas en mesure de répondre à toutes les questions (administratives et techniques) qui leur sont posées, dont beaucoup doivent remonter au pôle dématérialisation de l'administration centrale. Pour elles, des attentes ont été suscitées et ne sont toujours pas satisfaites. Elles ont le sentiment que ce sont les collectivités qui doivent améliorer et accélérer le transfert de données vers la DGFIP, sans recevoir pour l'instant du moins d'avantages en retour (notamment en termes de réduction des délais de paiement, d'informations et d'analyses). Les efforts nécessaires pour accompagner le processus lancé par la DGFIP sont jugés coûteux en termes de ressources humaines et financières pour les collectivités. Celles-ci se plaignent qu'Hélios leur impose des transferts de charge voire nourrissent l'idée qu'elles doivent embaucher pour compenser les réductions d'emplois à la DGFIP.

Ces perceptions devraient se corriger avec l'amélioration de l'usage d'Hélios, mais paraissent appeler un approfondissement du dialogue entre la DGFIP et les collectivités sur ces sujets, surtout au niveau déconcentré, qui passe vraisemblablement par un renforcement des moyens humains. La DGFIP est donc confrontée, dans le contexte de la fusion, à un problème d'allocation interne de ses moyens.

3 - Le contrôle de l'exécution des dépenses des collectivités locales

Le contrôle de l'exécution des budgets des collectivités avait déjà fait l'objet avant la fusion de mesures visant à un meilleur ciblage du contrôle et à une réduction des délais de paiement. Le contrôle hiérarchisé de la dépense avait été expérimenté dès 2002 et généralisé à toutes les catégories de collectivité, comme à l'ensemble des dépenses publiques, au cours de l'année 2004. Le visa exhaustif est maintenu pour certaines catégories de dépenses³⁸ définies dans un référentiel national ; pour les autres, chaque comptable établit un plan de contrôle, en concertation avec la collectivité concernée qui comporte des seuils de contrôle et des contrôles par sondage. Ce mécanisme, identique à celui qui s'applique aux dépenses de l'Etat, vise à améliorer la qualité du contrôle sur les dépenses les plus importantes ou sensibles et à réduire les délais de délivrance de visas et donc les délais de paiement.

Une modalité plus avancée est le contrôle partenarial, testé dès 2004. Ce mécanisme est mis en place à la suite d'un audit des procédures réalisé conjointement par l'ordonnateur et le comptable qui permet de s'assurer que les risques d'irrégularité, du stade du mandatement à celui du paiement, sont bien maîtrisés. Seuls subsistent alors quelques contrôles sur échantillon effectués après le paiement des dépenses. Des audits de suivi doivent être organisés pour vérifier que les chaînes de travail demeurent bien conformes. L'extension de ce dispositif dépend concrètement du nombre d'auditeurs disponibles pour la réalisation des audits dans chaque DDFIP.

En la matière la fusion n'a induit aucun changement de méthode.

L'apport de la fusion à l'« assurance-qualité » des comptes locaux consiste en l'amélioration du contrôle interne des postes comptables de la DGFIP grâce à la maîtrise des risques. Une unité « maîtrise des risques » a été créée dans chaque DDFIP, rattachée au directeur ; elle intègre la cellule de qualité comptable (CQC) de l'ex-TG et exerce des missions auparavant attribuées à celle-ci : définition d'un plan départemental de contrôle interne, élaboration des organigrammes fonctionnels, mise en

³⁸ Dette, marchés publics de fournitures et de travaux, certains aspects de la paie

place d'un comité comptable départemental regroupant tous les acteurs de la qualité comptable. Un plan d'action de la qualité comptable a été établi en 2011. L'axe retenu par la DGFIP est celui de la cartographie des risques. Deux volets ont été définis : l'organisation de l'environnement comptable (organigrammes fonctionnels) et le contrôle interne comptable.

C - La fiscalité directe locale

Les changements consécutifs à la fusion concernent l'établissement des bases, la communication des informations fiscales et l'apport d'une expertise fiscale.

1 - L'information sur les données fiscales

La création du SFDL (Service de la fiscalité directe locale) a facilité la gestion de tous les problèmes de fiscalité directe locale. C'est désormais le SFDL qui transmet les bases aux communes pour leur permettre de voter les taux et réalise les simulations. La DGFIP a cherché à tirer profit de la création du SFDL pour offrir un service amélioré aux collectivités, en étendant le champ des informations fiscales qu'elle leur communique (transmission de données d'assiette plus détaillées depuis 2009, avec une extraction progressivement automatisée des informations utiles) et en accélérant les calendriers.

- La notification plus rapide des bases (avancée du 20 février à mi-mars entre 2009 et 2011) est facilitée par une simplification du circuit de transmission des états prévisionnels, au moyen d'une délégation de compétence du Préfet à la DDFIP permettant à celui-ci de les communiquer directement aux collectivités locales.

- En outre, un plan avait été conçu pour accélérer également la transmission des bases simulées de la taxe professionnelle des principaux établissements du territoire³⁹.

³⁹ Dans le régime antérieur de la fiscalité locale, les grandes collectivités avaient besoin d'anticiper l'évolution des bases taxables de taxe professionnelle pour appréhender l'évolution prévisible de leurs ressources et prendre les décisions budgétaires adaptées. Avant la fusion seules les collectivités locales qui le demandaient pouvaient obtenir, au mois de novembre précédant l'année budgétaire concernée, une information (à valeur indicative) sur l'évolution prévisible des bases des principaux établissements (dits « établissements dominants », car leurs bases fiscales forment l'essentiel de l'assiette fiscale de la collectivité) pour la taxe professionnelle. Il avait été prévu de leur transmettre ces bases simulées dès septembre, soit une anticipation de deux mois par rapport au calendrier antérieur (à compter de 2009, avec une extension progressive jusqu'en 2011) et d'office sans

Ce dernier schéma a été remis en cause par les conséquences des abattements décidés sur la taxe d'habitation puis, surtout, de la réforme de la fiscalité locale et de la suppression de la TP.

La situation a été compliquée par les problèmes informatiques. L'application FDL, utilisée pour calculer les bases et réaliser les simulations, datant de 1984, obsolète, doit être complétée par l'application Fidélio⁴⁰ notamment pour établir les simulations en fonction des taux. Or celle-ci ne doit pas être disponible avant l'été 2011 au mieux. Fidélio ne sera mis à jour qu'au second semestre 2011 pour les EPCI. Dans ce contexte, les bases elles-mêmes n'ont pas pu être mises à la disposition des collectivités au 31 mars en 2011.

En outre, avec la préparation du nouveau schéma d'intercommunalité sous l'égide des préfets, les DDFIP sont sollicitées pour fournir des simulations des recettes fiscales, alors même qu'elles ne disposent pas de données en année pleine sous le nouveau régime issu de la réforme de la TP : il leur est donc difficile de procéder à des anticipations. Or la loi fixe un délai très bref aux préfets pour proposer aux élus des changements en matière à la fois de carte et de compétences des intercommunalités. La loi ne prévoit de simulation que dans le cas de fusion de communes, mais il existe au niveau local, de la part tant des préfets que des élus, une forte demande d'extension du périmètre des simulations. Ces simulations devraient être effectuées à partir du second semestre 2011, mais des délais supplémentaires ne sont pas exclus.

Les comptables se trouvent ainsi placés dans une situation difficile vis-à-vis des ordonnateurs, faute d'un outil de simulation fiable, voire d'informations suffisantes sur la réforme de la fiscalité locale. Cette situation est paradoxale alors que le conseil en matière de fiscalité directe locale est l'un des piliers de la « nouvelle offre de services aux collectivités locales ».

2 - La réponse à la demande d'expertise fiscale

La DGFIP s'efforce d'améliorer la sécurité juridique des élus en matière de fiscalité dans des domaines parfois complexes ou sensibles où les collectivités et établissements sont assujettis à la fiscalité d'Etat : régime fiscal d'équipements locaux (Offices du tourisme, équipements culturels,...) et d'activités de nature commerciale exercées par des

qu'elles aient à en faire la demande à toutes les grandes collectivités (régions, départements, groupements à taxe professionnelle unique, communes de plus de 20 000 habitants).

⁴⁰ Cette application est purement interne, elle n'est pas ouverte aux collectivités locales, qui recevront les résultats.

collectivités ou des établissements qui dépendent d'elles, TVA applicable aux opérations immobilières...Les comptables jouent en la matière un nouveau rôle d'information et d'alerte et ont reçu les formations appropriées. Les collectivités peuvent demander des rescrits⁴¹. Un espace Internet « rescrit », mis à la disposition des collectivités locales depuis 2009, est assez fortement utilisé (plusieurs dizaines de demandes par an dans de nombreux départements).

D - Le conseil aux collectivités

Au-delà de la tenue des comptes et des aspects strictement fiscaux, la DGFIP a vocation à fournir aux collectivités des prestations de conseil d'ordre plus général, notamment en matière d'analyse financière (évaluation de la situation financière des collectivités, analyses rétrospectives et prospectives, à moyen terme, élaboration d'indicateurs).

Le travail d'analyse est confié à la fois aux postes comptables (trésoreries) et au pôle gestion publique de la direction départementale, qui relit les analyses financières et fiscales faites par les trésoreries. Il permet la constitution d'un réseau d'alerte sur les communes en difficulté avec les services préfectoraux. Les DDFIP ont repris à cet égard le rôle exercé par les ex-TG.

La fonction de conseil est dans les faits limitée à la fois par les retards, jusqu'à maintenant, des outils informatiques censés en fournir le support et donner des possibilités d'extraction de données et de traitement automatisé (Hélios et Fidélio) et par le manque de moyens humains de beaucoup de trésoreries, dont les chefs doivent souvent assurer eux-mêmes une partie du travail courant (visa des dépenses et recettes) voire apporter une aide aux petites collectivités pour le passage sous Hélios, et n'ont plus assez de temps à consacrer au conseil.

E - La contractualisation

L'amélioration de l'offre de service aux collectivités a vocation à déboucher sur le développement d'un partenariat formalisé par une contractualisation.

⁴¹ La procédure de rescrit fiscal permet à une collectivité, comme à tout contribuable, de demander à l'administration de prendre formellement position sur sa situation de fait au regard d'un texte fiscal. La réponse donnée par l'administration engage celle-ci, qui ne peut remettre en cause la situation fiscale du contribuable dès lors que ce dernier suit la position ou les indications communiquées par l'administration, est de bonne foi, et que la situation reste identique à celle sur laquelle l'administration a pris position.

La DGCP concluait déjà des engagements partenariaux avec les collectivités, mais ils étaient limités aux grandes collectivités (plus de 100 000 habitants) et aux établissements publics territoriaux les plus importants. La nouvelle forme de contractualisation introduite depuis la fusion est plus souple et plus globale. Elle est ouverte à tout type de collectivité ou établissement (intercommunalités, établissements hospitaliers, etc.). Elle comporte des contrats concernant le conseil financier et fiscal, la qualité des comptes et la modernisation (dématérialisation). Ces engagements (338 au 1^{er} juillet 2011) sont désormais déclinés au niveau local (DDFIP) et ne remontent plus au niveau central⁴².

Cette approche est opportune, mais sa mise en œuvre est tributaire des moyens que la DGFIP mobilise pour remplir tous les engagements qu'elle souscrit. Au cas où elle ne parviendrait pas à exécuter la part qui lui revient, les collectivités risquent de conclure que ces conventions ont pour but réel de leur faire assumer des obligations supplémentaires.

Les associations représentatives des collectivités territoriales⁴³ soulignent qu'elles n'ont pas été associées en amont à la fusion, pas consultées a priori alors qu'elles étaient directement concernées (elles notent d'ailleurs qu'il en a été de même pour la RéATE, la création des ARS, etc.). Il leur faut donc s'adapter *ex post* à une réforme décidée avant tout en fonction de considérations propres à l'administration d'Etat. Elles tendent aussi à estimer que la fusion a absorbé toute l'énergie en interne, et que le suivi local est passé par la force des choses au second plan.

Quand ces associations évoquent leurs relations avec la DGFIP, la fusion en tant que telle n'est pas au cœur de leur perception des choses, même si le principe n'en est généralement pas remis en cause et si les avantages en termes d'organisation sont reconnus (à cet égard, elles inscrivent notamment à l'actif de la fusion la création des SFDL). De manière générale, elles reconnaissent que l'existence d'un interlocuteur unique facilite le travail en commun. Elles créditent la DGFIP d'une volonté de communication⁴⁴, la voient se situer davantage dans une

⁴² A titre d'exemple, la DRFIP de Chalons-en Champagne a signé son premier contrat de ce type avec la ville d'Épernay en février 2010 et en avait conclu une dizaine fin 2010 (à la fois avec des communes, des intercommunalités et l'hôpital de Chalons).

⁴³ Voir en annexe la liste de celles qui ont été rencontrées.

⁴⁴ Le site internet « Bercy colloc », créé par la DGCP et qui préexistait donc à la fusion fait l'objet de la part de ses utilisateurs de réactions unanimement positives, notamment sur la réactivité des gestionnaires du site. Ce site est considéré comme d'autant plus utile que les DDFIP sont perçues comme ne relayant plus autant que le faisaient les ex-TPG les informations et textes (circulaires etc.).

logique de prestataire. Si les consultations sont surtout à l'initiative de la DGFIP, les groupes de travail qu'elle propose sont considérés comme répondant bien aux besoins et questions des collectivités. Les engagements que prend la DGFIP sont bien ressentis, même si ces engagements ne sont pas toujours autant suivis d'effets tangibles que ses partenaires le souhaiteraient.

Les problèmes de l'heure sont pour les collectivités la mise en place d'Hélios, la dématérialisation, les conséquences de la réforme de la TP, et, pour ce qu'elles perçoivent de la DGFIP, moins la réorganisation que la réduction des effectifs. Elles déplorent la baisse, en volume et en qualité, du conseil qui peut leur être apporté. Les évolutions des procédures et des outils sont ressenties comme allant dans le sens d'un allègement de la charge du comptable au prix d'un alourdissement de celle de l'ordonnateur.

Leur diagnostic rejoint celui des agents travaillant dans le secteur public local eux-mêmes. Ceux-ci considèrent aussi que la création du SFDL est un progrès, que la fusion a permis une meilleure réactivité des services de l'Etat pour faire face à la réforme de la TP comme à la réflexion sur l'intercommunalité. Ils estiment que le rapprochement met à leur disposition un meilleur outil de travail et que la collaboration entre les services s'est renforcée. Les comptables comprennent mieux les raisonnements et les manières de travailler des « fiscaux ». En revanche, ils estiment (surtout dans les trésoreries) que, compte tenu du poids du travail courant, des diminutions d'effectifs et de la charge nouvelle de l'accueil, la fonction de conseil est partiellement sacrifiée.

La DGFIP a fait réaliser par l'institut BVA en octobre 2010 une enquête auprès d'un échantillon représentatif de 1500 élus (20 % de l'échantillon) et fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (80 % de l'échantillon) qui, dans le cadre de leurs fonctions, sont en contact direct avec le comptable public. Si les taux de satisfaction sur la qualité de service sont plutôt bons, il apparaît en revanche que la fusion n'a rien changé pour 63 % de l'échantillon, voire l'a dégradé pour 18 % et ne l'a amélioré que pour 13 %.

Il incombe donc à la DGFIP de porter une particulière attention à son action au service des collectivités et à la gestion des moyens humains et matériels qui y sont affectés. Il apparaît par ailleurs que la situation peut être variable d'un département à l'autre, pour des raisons diverses, tenant aux spécificités locales mais aussi aux modes de gestion (parmi les DDFIP, les ex-TPG ont davantage l'habitude de dialoguer avec les collectivités que les ex-DSF, ce qui n'empêche naturellement pas ceux-ci d'éprouver de l'intérêt pour cette partie de leur mission et d'y porter le

soin nécessaire). Un rôle de veille et d'impulsion pourrait être confié en la matière aux DDG, en liaison avec les préfets.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

Si les aspects organisationnels constituent un acquis, ils sont trop récents pour qu'on puisse en évaluer les effets potentiels. L'examen secteur d'activité par secteur d'activité montre que les incidences de la fusion sur les différentes missions de la DGFIP sont encore globalement réduites et surtout inégales selon les domaines.

- La réorganisation des fonctions support est le processus le plus avancé (de la constitution du pôle transverse des DLU à la réorganisation de l'informatique) puisqu'elle est au cœur du processus de fusion.

- S'agissant des missions de base, certaines composantes sont restées « en bloc » hors fusion (en termes à la fois de structures et de méthodes) ; tel est le cas du contrôle fiscal, ou encore du pôle foncier (impôts fonciers, cadastre) et immobilier (Domaine). Les entités responsables des impôts des entreprises, direction des grandes entreprises (DGE) et services des impôts aux entreprises (SIE), sont restées inchangées, exception faite des modifications des tâches des SIE (centralisation comptable et transfert de la taxe professionnelle).

- Les changements ont été très limités pour d'autres secteurs. S'agissant de la gestion des dépenses de l'Etat, les principales modifications dérivant de la fusion proprement dite concernent la répartition de la responsabilité comptable ; les changements en profondeur sont venus du déploiement de Chorus, qui a et aura des effets sur l'évolution de la DGFIP.

- Deux secteurs seulement ont connu des transformations significatives : de grande ampleur pour les services traitant l'impôt des particuliers (instauration du principe du guichet fiscal unique, création des services des impôts des particuliers, introduction de l'accueil fiscal de proximité dans les trésoreries), plus limitées, au moins au regard des effectifs concernés, pour le secteur public local (création des services de la fiscalité directe locale (SFDL)).

Ce constat doit être nuancé par deux considérations.

- La DGFIP, alors même qu'elle était en cours de mise en place, a pu gérer des mutations importantes et indépendantes de la fusion : (déploiement de Chorus, d'Hélios, réforme de la taxe professionnelle) et assurer l'exécution du plan de relance. La DGFIP a pu bénéficier en l'occurrence d'un effet de taille, qui a accru sa capacité d'absorption ;

elle a pu aussi tirer avantage du caractère progressif de la démarche de fusion.

- Sur la base des changements opérés, des synergies ont commencé à se faire jour, par exemple autour des pôles de recouvrement spécialisé. D'autres devraient progressivement se dégager mais leur ampleur est incertaine et dépendra des choix stratégiques qui restent à effectuer et de la conduite des opérations sur le terrain.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

Secteur Etat :

- de veiller à ce que les responsabilités des comptables successifs soient clairement définies afin d'éviter des incertitudes sur l'étendue de leurs responsabilités ;

- de veiller à l'adéquation des moyens humains (au sein des CSP et SFACT notamment) aux besoins de la gestion sous Chorus et veiller à la formation des personnels concernés ;

- de tenir à jour un état précis par ministère d'origine des agents affectés au règlement de la dépense sous Chorus au sein de la DDFIP ;

- d'ajuster la carte des CSP et DDFIP assignataires en déterminant une pondération des paramètres qui la déterminent : efficacité et rapidité du service, recherche du moindre coût de gestion, préservation de la qualité du travail dans un système de traitement de masse, relations entre les diverses parties concernées dans les processus.

Particuliers :

- d'approfondir l'analyse des caractéristiques de la demande des usagers dans les SIP ;

- à brève échéance, de procéder à un examen systématique des modalités effectives de relations entre les trésoreries assurant l'accueil fiscal de proximité et les SIP qui sont leurs correspondants (vérification des délais de transmission et de réponse, analyse des difficultés rencontrées, bilan de l'utilisation de l'application Gaïa) ;

- de conduire (sous réserve des conclusions plus approfondies de l'évaluation actuellement menée par la Cour) une réflexion approfondie sur les différentes modalités de contact avec les usagers de manière à définir une politique globale de l'accueil ;

- de mettre en place auprès du directeur général un dispositif de pilotage de la politique de la DGFIP en matière d'accueil des usagers (recommandation principale n°9).

Recouvrement :

- de concentrer le travail des agents de PRS sur les tâches de recouvrement stricto sensu en les déchargeant autant que possible des tâches administratives de gestion comptable ;

- de procéder à une évaluation de la répartition par les cellules de pilotage ad hoc des DDFIP des dossiers de recouvrement entre les différentes entités qui participent à cette tâche (SIP, SIE, trésoreries, PRS) ;

- de préciser les règles d'utilisation des huissiers des finances publiques.

Collectivités territoriales :

- de trancher la question du rattachement du recouvrement des produits divers du budget ;

- de déterminer une date cible pour la remise effective des comptes aux collectivités et prendre les dispositions pour la respecter ;

- d'instituer un dispositif de suivi de la mise en œuvre d'Hélios et des protocoles d'échange standard, en renforçant la concertation avec les collectivités territoriales, en vue d'adapter les conditions d'utilisation de ces outils aux différentes catégories de partenaires ;

- de faire le point d'avancement du contrôle partenarial de la dépense et déterminer les conditions de son extension en fonction du nombre d'auditeurs susceptibles d'y participer (recommandation principale n°11) ;

- de prendre les mesures nécessaires pour réduire les délais de transmission des bases fiscales et les simulations ;

- de veiller à ce que chaque DDFIP évalue précisément à l'issue de leur échéance triennale la réalisation des engagements partenariaux envers les collectivités. (recommandation principale n°12).

Chapitre IV

Coûts et gains de la réforme

Outre ses effets concernant la réorganisation des structures et les modifications des modalités d'exercice des métiers, la réforme doit aussi être appréciée en fonction des conditions de sa mise en œuvre : effets sur les effectifs et la productivité ; bilan financier ; incidences sur la situation des agents ; dispositif d'évaluation des résultats et des performances.

I - L'évolution des effectifs et la productivité

La problématique de l'emploi et de la productivité a été au cœur des débats qui ont entouré le lancement de la fusion. Le ministre du budget de l'époque avait déclaré le 4 octobre 2007 « Nous allons continuer à faire des efforts de productivité ». Devant les organisations syndicales, en février 2008 : « Je considère que les agents ont les moyens et le talent d'augmenter leur productivité de sorte qu'une partie des départs en retraite ne soient pas remplacés et qu'ainsi la masse salariale soit contrôlée. Et j'affirme que cette réduction des effectifs qui s'appuie sur une modernisation de l'informatique et des réorganisations pertinentes ne remet pas en cause la bonne exécution des missions de service public, nos résultats le démontrent. J'ajoute que cette conception de la performance administrative, je l'appuie sur la constatation de ce qui a été fait, sans préjuger a priori des effets de la fusion. La direction unifiée poursuivra donc les efforts de productivité conduits par la DGI et la DGCP. »

La signification de ces propos semblait être que la DGFIP devait poursuivre *au moins au même rythme* les efforts de productivité (donc les

réductions d'effectifs) consentis par les deux directions fusionnées, puisque ces efforts avaient été rendus possibles par des facteurs continuant à produire leurs effets (informatique), alors que la fusion constituait un gisement potentiel supplémentaire de gains de productivité.

A - L'évolution des effectifs

1 - Les données globales

La chaîne d'informations relatives à l'évolution de l'emploi connaît une rupture en 2006, liée à l'entrée en vigueur de la LOLF (passage d'un décompte en ETP à un décompte en ETPT). Compte tenu de ces difficultés, l'évolution des effectifs est présentée ci-après en deux tableaux : l'évolution des effectifs en ETP de 2000 à 2005, puis en ETPT à compter de 2006.

Tableau n°3 : Evolution des effectifs de 2000 à 2005 (en ETP)

en ETP (bilan social)	2000	2001	2002	2003	2004	2005
DGCP	55 256	55 439	55 464	54 255	53 814	53 468
DGI	77 256	77 763	76 972	75 737	75 439	74 775
Total	132	133	132	129	129	128
DGI + DGCP	512	202	436	992	253	243
<i>Evolution annuelle</i>		690	-766	-2 444	-739	-1 010

Source : Cour des comptes - enquête sur la gestion des personnels 2010

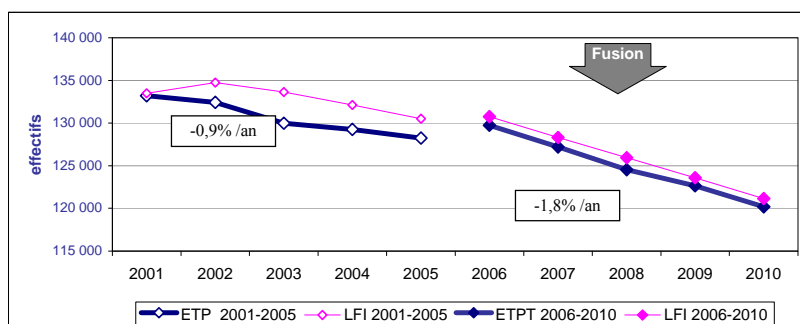
Tableau n°4 : Evolution des effectifs de 2006 à 2010 (en ETPT)

en ETPT (RAP)	2006	2007	2008	2009	2010
Total DGFIP	129 736	127 202	124 541	122 640	120 191
<i>Evolution annuelle</i>		-2 534	-2 661	-1 901	-2 449

Source : Cour des comptes - RAP 2006 à 2010

Fin 2010, les effectifs de la DGFIP ont donc diminué de 5,5% par rapport à la situation d'avant la fusion (fin 2007).

Graphique n° 1 : Evolutions des effectifs en prévision (LFI) et en exécution (ETP) de 2001 à 2010



Source Cour et RAP 2006 à 2010

2 - Le constat

a) L'évolution du nombre d'emplois

La création juridique de la DGFIP est intervenue en avril 2008, mais le budget et donc le plafond d'emplois pour 2008 avaient été définis pour l'ex-DGI et l'ex-DGCP non encore fusionnées, même si la fusion était déjà annoncée. C'est à partir de l'exercice 2009 que le plafond d'emplois a été fixé pour la DGFIP globalement. On constate (cf. graphique ci-dessus) que la véritable rupture de pente s'est produite autour de 2006, avec le doublement du taux annuel moyen de réduction des emplois, passant de 0,9 % par an de 2000 à 2005 à 1,8 % par an de 2006 à 2010. Si l'on retient 2009 comme première année de répercussion de la fusion, elle apparaît comme une année de « pause » relative (baisse du taux de décre des emplois d'une moyenne de 2 % en 2007-2008 à 1,5 %) mais le taux est revenu à 2 % en 2010. La fusion n'a pas modifié la tendance qui prévalait depuis 2006.

b) Les économies liées au schéma d'emploi

Les économies liées au schéma d'emploi réduiront la charge annuelle de 601,7 M€ en 2012 par rapport à 2007 et représenteront de façon cumulée près de 1 779 M€ sur la période 2008-2012.

Tableau n°5 : Economies cumulées liées au schéma d'emploi sur la période 2008-2012

<i>en M€</i>	2008	2009	2010	2011	2012	Cumul 2008 à 2012
schéma d'emploi 2008	-125,7	-125,7	-125,7	-125,7	-125,7	-628,5
schéma d'emploi 2009		-105,1	-105,1	-105,1	-105,1	-420,4
schéma d'emploi 2010			-109,8	-109,8	-109,8	-329,4
schéma d'emploi 2011				-140,0	-140,0	-280,0
schéma d'emploi 2012					-121,1	-121,1
Total					-601,7	-1 779,4

Source : direction du budget (cf. annexe 5) - RAP 2008 à 2010 et DGFIP

c) Les départs en retraite et les remplacements

Le principal facteur de réduction des emplois est le non-remplacement partiel des agents partant à la retraite. Leur nombre a connu une forte augmentation à partir de 2007 : il est passé d'une moyenne d'environ 2 500 de 2000 à 2006 à une moyenne de près de 4 000 sur la période 2007-2010.

Le taux de non-remplacement a connu sur la période 2000-2010 des évolutions contrastées.

Tableau n°6 : taux de non remplacement des départs en retraite sur la période 2000-2006

<i>en ETP</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Suppressions d'emplois	-668	-94	1 253	-1 103	-1 524	-1 588	-1 950
Départs en retraites	2 540	2 358	2 571	2 797	2 031	2 328	2 679
TNR	26 %	4 %	-49%	39 %	75 %	68 %	73 %

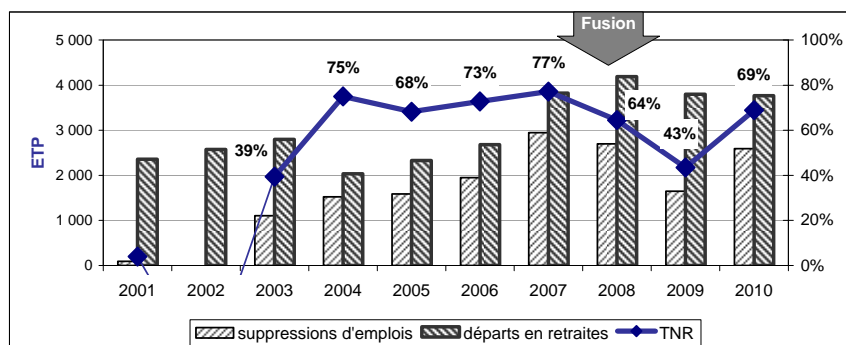
De 2000 à 2006 : Données ROP Cour des Comptes ; Calculs DB

**Tableau n°7 : taux de non remplacement
des départs en retraite sur la période 2007-2010**

<i>en ETP</i>	2007	2008	2009	2000-2009	2010
Suppressions d'emplois	-2 948	-2 699	-1 650	-12 971	-2 594
Départs en retraites	3 824	4 187	3 797	29 112	3 765
TNR	77 %	64 %	43 %	45 %	69 %

Calculs direction du budget (à compter de 2007, les schémas d'emplois correspondent aux données d'exécution)

**Tableau n°8 : Suppressions d'emplois, départs en retraites et
taux de non-remplacement (TNR)**



Source : DB (Cf. annexe 5)

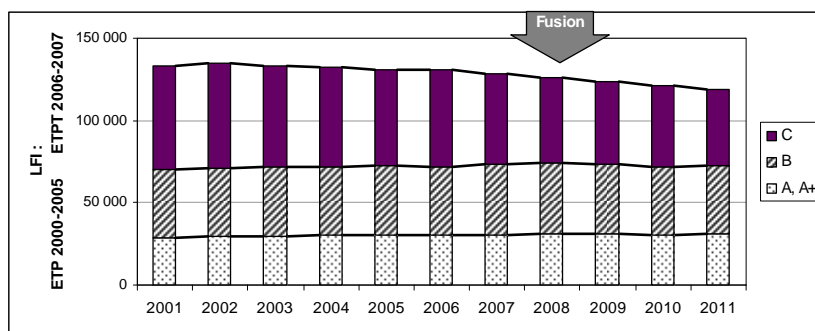
Il en ressort que le TNR, très élevé de 2004 à 2007 (près de 3 sur 4 en moyenne), a commencé à baisser en 2008 (64 %), fortement décrié en 2009, première année pleine en régime fusion (43 %) pour se redresser en 2010 (69 %). Toutefois si le TNR a baissé, il s'est appliqué à un nombre de départs à la retraite accru, si bien que le rythme de réduction des emplois a été in fine maintenu.

Lors de l'audience accordée aux organisations syndicales le 10 mars 2011, le ministre du Budget a réaffirmé que la DGFIP devait être « exemplaire » en matière de réduction d'emplois, c'est-à-dire rester proche du ratio de 2 sur 3.

3 - Les effets de structure

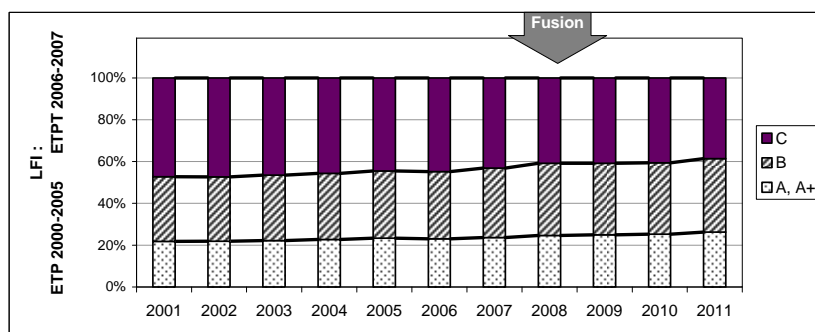
Les réductions d'effectifs ne sont pas homothétiques. La composition de la population des agents évolue vers le haut : attrition de la catégorie C, augmentation de la proportion de cadres A.

Graphique n° 2 : Effectifs LFI par catégories de 2001 à 2011 en ETP



Source : DGFIP

Graphique n° 3 : Pourcentage des effectifs LFI par catégories de 2001 à 2011



Source : DGFIP

Ce mouvement découle de l'évolution des tâches et des besoins de l'administration. Il a été accéléré par les plans de requalification décidés dans le cadre de la fusion (cf. infra). Ce glissement vers le haut tend à augmenter l'âge moyen de départ en retraite, et donc par ce biais à freiner à terme les réductions d'effectifs, ce phénomène se cumulant en outre avec la réforme des retraites.

A contrario la période de départ en retraite des générations de « baby-boomers », qui a commencé vers 2007, devrait durer jusque vers 2016, avec des cohortes de partants nombreuses chaque année. Des scénarios faits avant la réforme des retraites tablaient sur 5 000 à 5 500 départs par an. Les chiffres cités dans la LPFP sont sensiblement plus faibles sur 2011-2013 : environ 3 800 départs par an.

Les suppressions d'effectifs ont principalement porté sur la catégorie C comme l'atteste le tableau des prévisions PLF 2003 à 2011 qui suit :

Tableau n°9 : Répartition des suppressions d'effectifs par filière et par catégorie

PLF	Total		Filière fiscale (ex DGI)					Filière Gestion publique (ex DGCP)				
			Total	A	B	C	part des C	Total	A	B	C	part des C
DGI + DGCP												
2003	-1104	ETP	-650		-90	-560	86%	-454			-454	100%
2004	-1522	ETP	-890		-120	-770	87%	-632			-632	100%
2005	-1630	ETP	-975		-150	-825	85%	-655			-655	100%
2006	-1950	ETPT	-1150	-100	-275	-775	67%	-800			-800	100%
2007	-2340	ETPT	-1370	-197	-292	-881	64%	-970			-970	100%
2008	-2340	ETPT	-1370	-168	-434	-768	56%	-970			-970	100%
DGFIP												
2009	-2340	ETPT	-1370	-167	-434	-769	56%	-970			-970	100%
2010	-2565	ETPT	-1500	-140	-460	-900	60%	-1065	-28	-405	-632	59%
2011	-2667	ETPT	-1560	-156	-468	-936	60%	-1107	-91	-332	-684	62%

Source : DGFIP - Suppression d'emplois avant transfert et application de l'inter-catégoriel (PQM et autres) - depuis PLF 2009, répartition du total entre les deux filières avec 58,5% pour la filière fiscale (ex-DGI) et 41,5% pour la filière gestion publique (ex-DGCP)

B - La productivité

1 - La problématique

a) Le cadre général

Les réductions d'emplois sont présentées comme le fruit ou la contrepartie de gains de productivité. Elles devraient donc être appliquées aux endroits où ces gains auraient été dûment constatés. La réalité est différente, puisque l'évolution des effectifs est commandée par l'application d'un coefficient volontariste aux nombres de départs en retraite, qui est lui-même déterminé par d'autres facteurs. Il est présumé que l'évolution « naturelle » de la productivité globale permettra, nonobstant l'augmentation régulière du volume de l'activité (mesuré en nombre d'actes), de continuer à exercer les mêmes missions dans des conditions au moins équivalentes (en masse et en qualité). Il est implicitement supposé aussi que la réduction *ex ante* des emplois a une fonction d'aiguillon et impose à la structure de trouver en son sein des gisements de productivité pour pouvoir « rendre » les emplois sans affecter l'exécution de ses missions. Il appartient à chaque structure concernée de faire les arbitrages nécessaires pour « répartir » les réductions d'emplois entre ses composantes. Le problème est

particulièrement ardu pour la DGFIP compte tenu de la très grande variété de ses métiers, dont la productivité n'évolue pas au même rythme.

b) Les gains de productivité à la DGFIP et la fusion

Les réductions d'effectifs antérieures à la fusion correspondaient à la progression de la productivité rendue possible par l'informatisation, la dématérialisation, les téléprocédures, la rationalisation de la chaîne comptable, des modes de paiement, plus généralement l'amélioration des processus, tous mouvements engagés avant la fusion. Toutefois, il n'existe pas de données reliant explicitement la nature de ces gains et le « fléchage » des suppressions d'emplois. Ces facteurs continuent à produire leurs effets dans la période suivant la fusion.

La fusion devrait à terme constituer une source supplémentaire de gains de productivité, découlant de ses avantages intrinsèques.

- Le premier facteur devrait en être la mutualisation des fonctions support. C'est d'ailleurs un avantage de la « grande fusion » qui offre en principe les économies d'échelle maximales. La fusion permet d'absorber plus facilement les suppressions de postes en les concentrant sur les fonctions support sans toucher trop aux métiers ni aux réseaux.

- La fusion, accompagnée d'une harmonisation des statuts, des rémunérations, des carrières, et d'un effort de formation, en ouvrant un vaste champ de mobilité interne et de recomposition des tâches, devrait faciliter la réalisation d'autres gains de productivité potentiels.

- Elle offre l'avantage de l'unicité de la prise de décision, qui fait gagner du temps et améliore la gestion des moyens.

- Enfin, selon la DGFIP, la fusion aurait facilité les réformes de moindre ampleur (par exemple la réforme du service des pensions), qui se trouvent insérées dans un mouvement général.

Cette dynamique ne peut toutefois être décrite qu'en termes qualitatifs. La DGFIP met l'accent sur ces gains de productivité potentiellement attendus de la fusion mais n'a pas tenté de les chiffrer.

2 - L'absence de mesure

Les raisonnements qui précèdent relèvent de l'intuition. Ils devraient être documentés par des évaluations quantitatives. La DGFIP dispose d'un indicateur du taux annuel d'évolution de la productivité globale, mais celui-ci ne permet ni de mesurer les évolutions par secteurs d'activité, ni a fortiori de faire le partage entre les gains de productivité

qui auraient été réalisés sur les tendances antérieures et ceux qui sont attribuables à la fusion, stricto ou lato sensu.

Les seuls indicateurs de productivité par activités concernent le « coût de gestion l'impôt ». Ils ne sont encore que provisoires dans les RAP 2010 et ne sont pas commentés.

La DGFIP souligne dans son RAP 2010 que « La productivité de la DGFIP poursuit donc sa croissance ininterrompue. ». Les effets de la fusion ne sont cités dans cette analyse ni pour 2010 (les gains de productivité sont attribués à la rationalisation de l'organisation et de la chaîne comptable dans le secteur public local) ni pour l'avenir proche (la progression de la productivité est attendue de la dématérialisation des procédures et à la recherche permanente de rationalisation des tâches).

La DGFIP considère que ses propres gains de productivité ne peuvent ni se comparer aux évolutions antérieures de l'ex-DGI et l'ex-DGCP, en raison de la rupture, ni se résumer aux effets directs de la fusion car l'ensemble des services contribuent au résultat global. Pour compréhensible qu'elle soit, cette approche ne répond pas pour autant à la nécessité de mesurer l'impact de la fusion et d'en comparer les résultats avec la période antérieure.

C - La répartition des effectifs

La mesure des gains de productivité possibles dans chaque secteur est un des éléments de la répartition des effectifs disponibles qui devient plus crucial à mesure que les effectifs globaux diminuent.

1 - Les problèmes transitoires

A la suite de la fusion, la DGFIP doit régler deux séries de problèmes.

- En dehors de l'administration centrale qui ne suscite pas de remarque particulière⁴⁵, l'ajustement des effectifs reste à faire dans les directions départementales et régionales.
- En particulier, la rationalisation des effectifs dans les fonctions transverses n'a fait que commencer et prendra plusieurs années.

⁴⁵ Sa réorganisation a conduit à réduire de 10% le nombre des bureaux.

2 - Les instruments de gestion

L'optimisation de la répartition des effectifs entre fonctions et sites imposera aussi des changements de méthode. Dans la pratique actuelle, les besoins en emplois ne sont pas fixés en fonction des tâches à remplir et des résultats attendus, mais en termes relatifs, par comparaison entre les services déconcentrés. En pratique, en fonction du plafond d'équivalent temps plein travaillé (ETPT), les suppressions d'effectifs sont réparties entre services à l'aide de l'ORE (outil de répartition des emplois), mis en place en 2002, qui gère l'allocation des emplois disponibles en s'appuyant sur une analyse comparative de la répartition des charges sur l'ensemble du territoire complétée par la prise en compte de critères tels que les enjeux financiers ou le taux de rotation des effectifs.

Un nouvel outil d'aide à la décision (MAGERFIP) sera disponible, comme prévu à l'été 2011 (cf. supra). Il doit permettre de passer d'une évaluation de besoins en termes relatifs à une fixation d'un effectif théorique par service basé « dans l'absolu » sur la cotation des activités à assurer.

II - Les rémunérations

L'évolution des rémunérations doit être analysée sous deux angles : l'incidence des mesures d'accompagnement de la fusion et la progression globale de la masse salariale.

A - Les mesures liées à la fusion

Les dispositifs d'accompagnement de la fusion ont concerné la totalité des agents de la DGFIP.

1 - La prime de fusion

La prime de fusion, versée pour la première fois en 2008, s'est inscrite dans la ligne d'une série de primes ponctuelles attribuées aux agents dans le cadre de la mise en œuvre des réformes⁴⁶. Ces primes

⁴⁶ En 2005, une prime unique de 320 € avait été versée sous la forme d'allocation complémentaire de fonctions, à près de 16 000 agents de l'ex-DGI pour la mise en place de l'IFU. En 2006, une prime collective de 320 € avait été attribuée lors de la mise en œuvre de la déclaration pré-remplie, elle a concerné plus de 16 000 agents de l'ex-DGI. Une prime de modernisation unique de 350 € avait été attribuée pour le

avaient deux caractéristiques : elles étaient versées une seule fois, et aux seuls agents directement affectés par un changement d'organisation ou de procédure.

En mai 2008, une prime de fusion de 350 €, sous la forme d'une allocation complémentaire de fonctions non reconductible, a été versée à l'ensemble des agents des deux filières de la DGFIP pour un montant total de 42 716 520 €. Cette première décision était conforme aux précédents par son caractère initialement non reconductible. Toutefois elle était versée non pas aux seuls agents directement affectés par la fusion (certains, en nombre limité, ont effectivement changé de lieu de travail, d'équipe de travail, de nature d'activité⁴⁷, mais la majorité n'a vu changer que les règles statutaires et les règles de vie sur les sites de travail) mais à tous les agents, qu'ils soient ou non personnellement et concrètement concernés par les effets de la fusion, au motif que la fusion était une « œuvre collective » de tout le personnel. De plus, cette prime, initialement ponctuelle, a été pérennisée : dès janvier 2009, elle a été intégrée de manière durable à l'indemnité mensuelle de technicité (IMT).

Son octroi aboutit à consolider la spécificité des ministères financiers par rapport aux autres. Ce traitement particulier a suscité des réactions diverses dans l'ensemble de la fonction publique, alors qu'un des avantages annexes de la fusion pour la DGFIP est qu'elle l'exempte des contraintes de la RéATE, beaucoup plus rigoureuses.

Enfin le ministre du Budget, a annoncé le 10 mars 2011 à l'issue d'un entretien avec les syndicats de la DGFIP que l'IMT fusion serait augmentée de 350 à 500 euros par an soit de 29,56 € à 41,66 € par mois. Cette augmentation de l'indemnité de fusion a été décidée alors même que l'unification des statuts ne pénalisait aucun agent et améliorerait la situation indiciaire et indemnitaire de beaucoup d'entre eux. Son coût en année pleine, à partir de 2012, est évalué à 16 827 725 €.

déploiement de l'application de gestion comptable et financière du secteur public local HELIOS, à 3 400 agents de l'ex-DGCP.

⁴⁷ Encore, pour ceux-ci, le principe de la fusion est-il de les toucher le moins possible : pas de mobilité géographique ou fonctionnelle sauf sur la base du volontariat, respect des métiers...on se demande donc ce que cette prime indemnise précisément. Dès qu'il y a changement de résidence administrative, les agents de la DGFIP comme les autres bénéficient de la prime de restructuration de service. L'article 2 du décret n°2008-366 du 17 avril 2008 dispose que cette prime peut être attribuée aux agents mutés ou déplacés dans le cadre de la restructuration du service dans lequel ils exercent leurs fonctions. L'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 4 février 2009 précise que les agents des ministères budgétaire et financier peuvent prétendre à cette prime s'ils sont contraints de changer de résidence administrative.

Le coût des mesures indemnitaires de fusion est d'autant plus élevé que l'IMT est prise en compte dans le calcul de la pension.

2 - L'harmonisation indemnitaire

L'harmonisation des régimes indemnitaires entre les agents de l'ex-DGI et ceux de l'ex-CP, catégorie par catégorie, s'est faite par le haut : c'est le régime indemnitaire le plus favorable de l'une ou l'autre des deux directions qui a été systématiquement retenu, sans révision globale. Les seuls agents dont le régime indemnitaire n'a pas progressé sont ceux qui n'avaient pas d'équivalents dans la direction sœur.

Par ailleurs, l'harmonisation des régimes indemnitaires a accentué les écarts entre les catégories (A, B, C), du fait que les différences à résorber étaient d'autant plus importantes que l'on montait dans la hiérarchie. Les améliorations ont été très faibles pour les agents de catégorie C, faibles pour les agents de catégorie B, un peu plus substantielles pour les agents de catégorie A. Ce sont les agents de la catégorie A+ qui ont le plus bénéficié de cet alignement. Le souci de s'appuyer sur l'ensemble de l'encadrement supérieur a conduit à ce choix, critiqué par les représentants du personnel.

En sens inverse, il doit être également tenu compte du fait que la prime de fusion a été fixée à un montant uniforme, que les cadres A+ ont été exclus de son abondement et que les catégories B et C ont pour leur part bénéficié du repyramidage liés au plan de qualification.

3 - Le plan de qualification

Outre le plan de qualification ministériel (PQM), un premier plan de qualification a été appliqué pour la période 2009-2011. Le ministre du budget a annoncé le 10 mars 2011 que ce plan de qualification serait reconduit à volume global équivalent pour la période 2012 à 2014. Ce plan comprend des majorations importantes dans les contingents de promotions internes de C en B et de B en A, mais aussi dans les promotions intra-catégorielles entre les grades. Le ministre a indiqué qu'il serait mis en œuvre « en insistant notamment sur les promotions de C en B et en faisant mieux la part des promotions de fin de carrière et de celles en cours de carrière. »

L'accès au 8ème échelon dans le dernier grade de la catégorie C (indice 430) sera mis en place à la DGFIP pour les agents administratifs à partir de 2012. Cet accès sera contingenté donc non automatique. Les agents qui accéderont à cet échelon exceptionnel bénéficieront d'un gain

mensuel de 65 euros brut. Cette mesure s'applique toutefois à tous les agents du ministère.

4 - La mise en vigueur anticipée du nouvel espace statutaire

Le nouvel espace statutaire (NES) est un dispositif interministériel. Il a toutefois été décidé d'en anticiper la mise en place à la DGFIP à septembre 2010, au nom des efforts liés à la fusion. Cette anticipation doit aussi être comptabilisée dans le retour aux agents.

B - Coût des mesures

1 - Coûts des mesures catégorielles (statutaires et indemnitaires)

Le surcoût annuel, ou coût supplémentaire par rapport à l'année précédente, des mesures catégorielles liées à la fusion est donné dans les tableaux ci-après. Les mesures catégorielles générales (non liées à la fusion) prévues sur la même période y sont rappelées. Le détail est donné en annexe 5.

Graphique n° 4 : Surcoût annuel des mesures catégorielles de 2008 à 2012

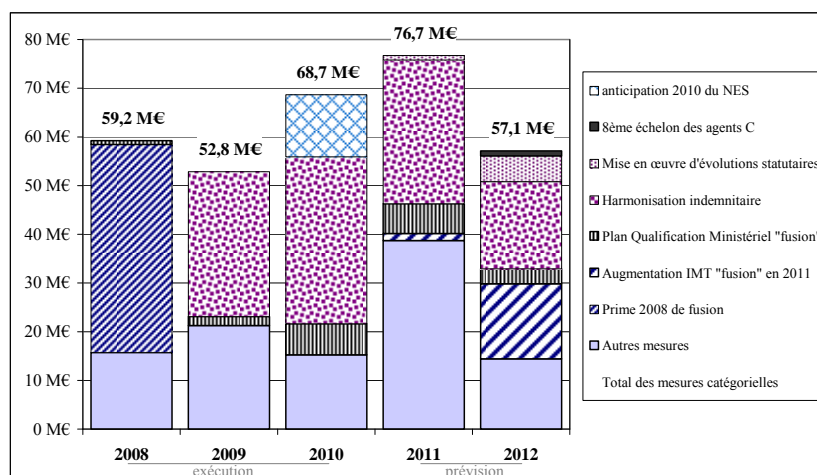


Tableau n°10 : Surcoût annuel des mesures catégorielles

<i>en M€</i>	Exécution			prévision		Total
	2008	2009	2010	2011	2012	
Prime 2008 de fusion	42,7					42,7
Augmentation IMT "fusion" en 2011				1,4	15,4	16,8
Harmonisation indemnitaire		29,7	34,2	29,5	17,9	111,4
Plan Qualification Ministériel " <i>fusion</i> "	0,8	1,8	6,4	6,1	3,1	18,3
Mise en œuvre d'évolutions statutaires				0,9	5,3	6,2
8ème échelon des agents C					1,0	1,0
Anticipation 2010 du NES			12,8			12,8
Mesures fusion	43,5	31,6	53,4	38,0	42,7	209,1
Autres mesures	15,7	21,3	15,2	38,7	14,5	105,4
Total des mesures catégorielles	59,2	52,8	68,7	76,7	57,1	314,5

Source : Direction du Budget (cf. annexe 5)

Le surcoût des mesures directement liées à la fusion conduit à une majoration de la masse salariale de l'exercice 2012 par rapport à 2007 estimée à 209,1 M€. Les mesures consécutives à la fusion pèsent pour deux tiers dans les mesures catégorielles de la période. La charge totale pour les cinq années 2008 à 2012 est estimée, en cumulant (en référence à 2007) les coûts supplémentaires. Elle s'élèverait à 589 M€ au titre des mesures liées à la fusion. L'harmonisation indemnitaire représente la moitié des charges des mesures « fusion ».

Tableau n°11 : Coût cumulé des mesures catégorielles

<i>en M€</i>	2008	2009	2010	2011	2012	Total	Cumul 2008-2012
Prime 2008 de fusion	42,7	41,9	41,0	40,2	39,4	205,2	205,2
Augmentation 2011 IMT "fusion"				1,4	1,4	2,8	18,2
Augmentation IMT "fusion" ext.2012					15,4	15,4	
Harmonisation indemnitaire 2009		29,7	29,7	29,7	29,7	118,9	298,5
Harmonisation indemnitaire 2010			34,2	34,2	34,2	102,7	
Harmonisation indemnitaire 2011				29,5	29,5	59,0	
Harmonisation indemnitaire 2012					17,9	17,9	
PQM "fusion" 2008	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	4,0	45,9
PQM "fusion" 2009		1,8	1,8	1,8	1,8	7,4	
PQM "fusion" 2010			6,4	6,4	6,4	19,2	
PQM "fusion" 2011				6,1	6,1	12,2	
PQM "fusion" 2012					3,1	3,1	
évolutions statutaires 2011				0,9	0,9	1,8	7,1
évolutions statutaires 2012					5,3	5,3	
8ème échelon des agents C					1,0	1,0	1,0
Anticipation 2010 du NES			12,8			12,8	12,8
Mesures Fusion							588,9
Autres mesures 2008	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	78,5	301,2
Autres mesures 2009		21,3	21,3	21,3	21,3	85,2	
Autres mesures 2010			15,2	15,2	15,2	45,6	
Autres mesures 2011				38,7	38,7	77,4	
Autres mesures 2012					14,5	14,5	
Total des mesures catégorielles							890,1

Source : Cour à partir des éléments Direction du Budget (cf. annexe 5)

2 - Coût de l'harmonisation des « règles de vie »

L'harmonisation des « règles de vie » (congés, horaires, absences, RTT, etc.) dans les entités fusionnées (avec extension à l'ensemble de la DGFIP), fondée elle aussi sur le principe de l'alignement sur le régime le plus favorable, n'a pas été neutre en termes de coûts. Même si les coûts se mesurent davantage en termes de réduction du temps de travail effectif qu'en termes strictement financiers, il aurait été utile d'en établir un bilan. Les éléments dont dispose la Cour n'ont pas permis de le faire.

C - Essai de bilan sur les rémunérations

Le surcoût de ces mesures contribue à hauteur de 209,1 M€ à l'augmentation de la masse salariale entre 2007 et 2012. Face à ce

surcoût, les économies supplémentaires liées à des gains de productivité sont encore peu sensibles puisque la tendance des effectifs s'inscrit depuis 2009 dans le prolongement de la tendance observée depuis 2006.

Une autre forme de bilan consiste à examiner si la DGFIP s'est écartée, depuis la fusion, de la règle du taux de retour aux agents des économies générées par la baisse des effectifs sous forme de mesures catégorielles.

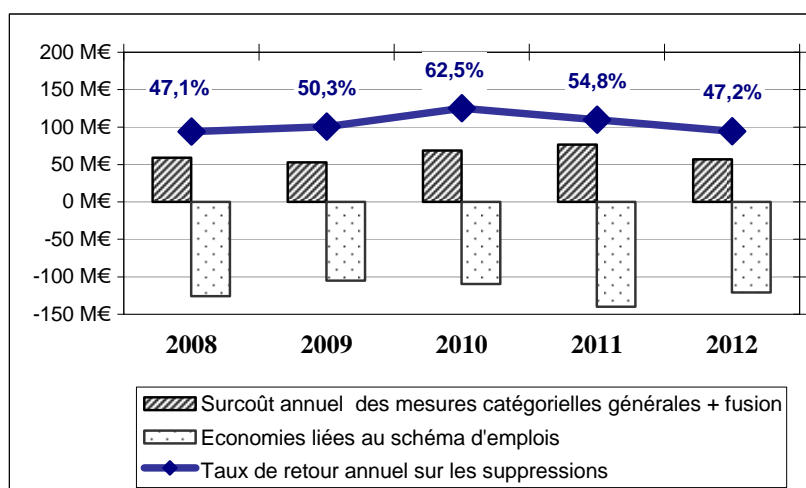
Les données relatives aux dépenses supplémentaires occasionnées par les mesures catégorielles dont ont bénéficié les agents de la DGFIP (mesures générales et mesures présentées comme liées à la fusion) entre 2008 et 2012 sont récapitulées dans le tableau suivant. Elles sont rapprochées des économies dues aux suppressions d'emplois, ce qui permet d'évaluer le taux de retour aux agents.

**Tableau n°12 : Taux de retour aux agents
des réductions d'emplois sur la période 2008-2012**

<i>en M€</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Surcoût annuel des mesures catégorielles générales + fusion	59,2	52,8	68,7	76,7	57,1
Economies liées au schéma d'emplois	-125,7	-105,1	-109,8	-140,0	-121,1
Taux de retour annuel sur les suppressions	47,1%	50,3%	62,5%	54,8%	47,2%
Taux de retour moyen sur la période 2008-2012					52,3%

Source Direction du Budget (cf. annexe 5) : RAP 2008 à 2010

Graphique n° 5 : Taux de retour aux agents sur la période 2008-2012



Source : Direction du Budget

L'objectif commun affiché dans la RGPP est un taux de rétrocession aux agents de 50 % des économies issues des suppressions d'emplois. Il ressort des données ci-dessus que le « taux de retour » a été sensiblement supérieur à cet objectif de 50 % en 2010 (62,5 %) et à nouveau en 2011 (54,8 %) pour l'ensemble des mesures statutaires (liées ou non à la fusion). Il a ainsi été de 55,8 % en moyenne sur les trois premières années de la fusion (2009-2011). Selon l'administration, il ne serait toutefois que légèrement supérieur à 50 % (52,3 %) en moyenne sur 2008-2012, sous réserve de la réalisation des prévisions pour 2011 et 2012.

Par conséquent, grâce aux avantages accordés au titre de la fusion, les agents ont obtenu un peu plus que ce que leur aurait valu la seule réduction des effectifs, dont le rythme, comme on l'a vu, n'a pas été à court terme modifié par la fusion. Ces avantages ont contribué à nourrir l'augmentation de la masse salariale de la DGFIP.

D - Evolution globale de la masse salariale

Les données 2001 à 2005 portent sur les ETP, les données de 2006 à 2010, depuis la mise en œuvre de la LOLF, sur les ETPT. Cette rupture

n'empêche pas de comparer les évolutions et les moyennes annuelles de ces évolutions sur les deux périodes.

Tableau n°13 : Evolution des effectifs totaux et de la masse salariale de 2000 à 2005 (DGI et DGCP)

	2001	2002	2003	2004	2005	2001 à 2005
ETP	133 202	132 436	129 992	129 253	128 243	-3,7 %
<i>Evolution annuelle</i>		-0,58 %	-1,85 %	-0,57 %	-0,78 %	-0,9 %
Masse salariale hors CAS Pensions (en M€)	4 546	4 671	4 648	4 661	4 739	+4,2 %
<i>Evolution annuelle</i>		2,75 %	-0,49 %	0,28 %	1,67 %	+1,1 %
Masse salariale par agent en €	34 136	35 267	35 753	36 059	36 955	+8,3 %
<i>Evolution annuelle</i>		3,31 %	1,38 %	0,86 %	2,48 %	+2,1 %

Source : Cour des comptes enquête sur la gestion des personnels – 2010

De 2001 à 2005, la progression moyenne annuelle de la masse salariale a été de + 1,1 %, la baisse des ETP de 0,9 % et le rapport entre les deux, soit la masse salariale par agent, a progressé de 2,1 % par an.

Tableau n°14 : Evolution des effectifs totaux et de la masse salariale de 2006 à 2010

	2006	2007	2008	2006 à 2008	2009	2010	2008 à 2010
ETPT	129 736	127 202	124 541	-4 %	122 640	120 191	-3 %
<i>Evolution annuelle</i>		-1,95 %	-2,09 %		-1,53 %	-2,00 %	
Masse salariale hors CAS en M€	4 950	4 967	4 943	0 %	4 978	4 994	1 %
<i>Evolution annuelle</i>		0,34 %	-0,48 %		0,70 %	0,32 %	
Masse salariale hors CAS, par ETPT en €	38 155	39 047	39 690	4 %	40 588	41 550	5 %
<i>Evolution annuelle</i>		2,34 %	1,65 %		2,26 %	2,37 %	

Source : RAP 2006 à 2010. Le périmètre retenu est celui du programme 156 hors action 156.04 de la DGGDI. Il y manque les crédits SRE en 2007 et 2008 (20 M€)

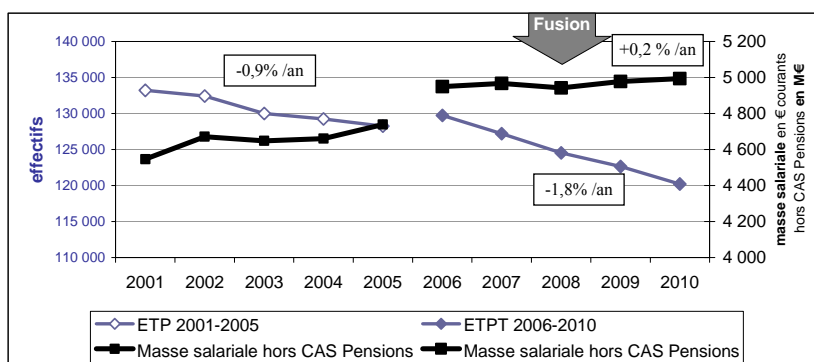
De 2006 à 2010, la progression moyenne annuelle de la masse salariale a été de + 0,2 % en euros courants, la baisse moyenne des ETPT de 1,8 % et le rapport entre les deux, soit la masse salariale par agent, a progressé de 2,2 % par an. Le taux de croissance de la masse salariale a été inférieur à celui de la moyenne de la fonction publique de l'ordre de 0,9 % par an pendant la même période⁴⁸.

⁴⁸ Cf. le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2010, p 128.

La progression de la masse salariale (hors CAS pensions) par agent a poursuivi sa progression de 2,2 % par an en euros courants.

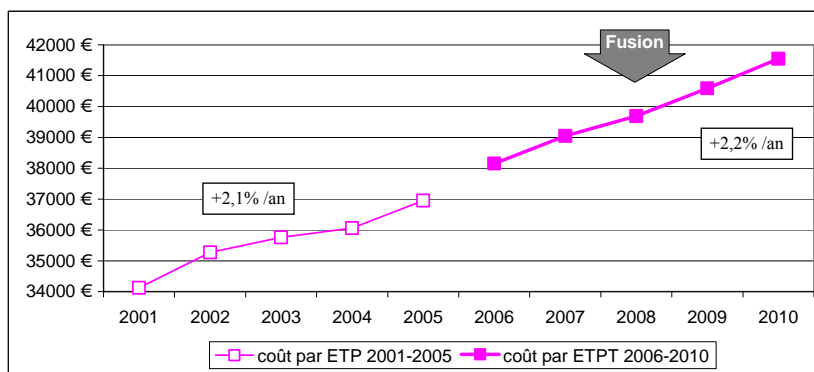
Ces éléments sont repris dans les graphiques ci-dessous :

Graphique n° 6 : Evolution comparée des effectifs et de la masse salariale



Source : Cour des comptes

Graphique n° 7 : Evolution de la masse salariale par agent



Source : Cour des comptes enquête sur la gestion des personnels (2010), RAP 2006 à 2010, masse salariale hors CAS pensions rapportée au nombre d'ETP pour 2001 à 2005 et au nombre d'ETPT ensuite

III - Autres éléments de bilan financier de la fusion

La fusion est en son principe une rationalisation. Est-elle source d'économies nettes et à quel horizon ? Ce sujet n'a pas été analysé par la DGFIP elle-même, polarisée sur la réussite du processus. La fusion n'a été précédée d'aucune prévision globale de ses coûts et gains potentiels. Il n'existe non plus aucune mesure *ex post* des coûts de la fusion, ni des économies qui lui seraient imputables et donc pas de comparaison possible entre des prévisions et leur réalisation.

Les coûts sont normalement concentrés dans les premières années, encore que certains coûts exposés soient voués à être récurrents et appellent donc une actualisation sur toute leur durée de vie : ainsi des coûts résultant de l'harmonisation (par le haut) des statuts, des règles de gestion, des rémunérations. A l'inverse, les économies sont normalement limitées en début de processus, et augmentent progressivement. Il en est ainsi des gains réalisés en matière d'immobilier, de gestion courante, d'informatique, et surtout d'effectifs si la croissance de productivité attribuable à la fusion le permet.

Par ailleurs, il y a vraisemblablement eu des coûts d'opportunité, dans la mesure où la réalisation de la fusion, priorité absolue de la DGFIP de 2008 à 2012, a monopolisé des énergies qui auraient pu s'employer pour traiter d'autres problèmes. En contrepartie, on peut avancer que les multiples actions requises pour réaliser la fusion ont doté la DGFIP d'une meilleure connaissance d'elle-même qui constitue un atout pour l'avenir. Il s'agit là de facteurs purement qualitatifs qui échappent à la mesure.

En tout état de cause, les données disponibles ne permettent pas de dresser un véritable bilan financier. Il est seulement possible de tirer quelques conclusions en matière immobilière et dans quelques autres domaines.

A - L'immobilier

La DGFIP a fourni un bilan financier pour la période 2009-2011 mettant en regard d'un côté l'ensemble des investissements immobiliers, de l'autre les économies résultant de la rationalisation du parc tous facteurs confondus.

**Tableau n°15 : Eléments financiers 2009-2011
de rationalisation globale du parc**

<i>en M€</i>	Investissements et dépenses spécifiques(AE)	Economies de loyers financiers	Economies de loyers domaniaux	Cessions faites et à venir	Economies de gestion	Economies ou recettes nouvelles	Abandon de sites
Rationalisation pour la fusion	213,0	17,2	8,0	117,2	7,6	150,0	268
Rationalisation hors fusion	4,3	2,0	1,6	43,4	3,0	50,0	169
Total	217,3	19,2	9,6	160,6	10,5	200,0	437

Source : DGFIP

La plus grande partie des opérations de rationalisation se rattachent à la fusion. Le bilan des opérations directement rattachables à la fusion est donné dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n°16 : Eléments financiers 2009-2011
de rationalisation de l'immobilier dans le cadre de la fusion**

<i>en M€</i>	Investissement et dépenses (AE)	Economies de loyers financiers	Economies de loyers domaniaux	Cessions faites et à venir	Economies de gestion	Economies ou recettes nouvelles	Nombre de sites abandonnés
SIP 2009	15,6	1,6	0,6	9,8	0,6	12,6	32
SIP 2010	108,4	9,7	1,4	34,0	3,5	48,6	145
SIP 2011	74,8	4,1	3,6	35,2	1,8	44,8	59
Total SIP	198,8	15,4	5,7	78,9	5,9	106,0	236
DLU 2009	3,2	0,2	0,7	10,1	0,5	11,5	9
DLU 2010	9,1	1,6	1,5	26,7	1,0	30,8	20
DLU 2011	1,9	0,0	0,2	1,4	0,1	1,7	3
Total DLU	14,2	1,8	2,4	38,2	1,6	44,0	32
TOTAL	213,0	17,2	8,0	117,2	7,6	150,0	268

Source : DGFIP

Ces deux tableaux mettent en balance d'un côté le coût des investissements immobiliers, de l'autre les recettes de cessions effectives ou à venir liées aux opérations de rationalisation du parc, les économies de loyers financiers et de loyers domaniaux (budgétaires), ainsi que les économies de gestion (diminution des charges de fonctionnement liées à la réduction des surfaces).

Dans le seul cadre de la fusion le montant total d'investissements atteint 212,9 M€ alors que les économies et les recettes nouvelles équivalent à 141,8 M€ soit un solde négatif de 71,1 M€. Le bilan général

qui inclut les opérations de rationalisation hors fusion s'avère moins défavorable : pour un montant d'investissement de 217,2 M€, le montant des recettes et économies s'élève à 190,2 M€, soit un solde négatif de 27 M€ (la différence provient pour l'essentiel des cessions prévues dans le cadre d'opérations de rationalisation hors fusion).

La méthode retenue dans ces tableaux suscite plusieurs critiques : la détermination des économies et des recettes de cessions repose en partie sur des montants prévisionnels (recettes de cession « à venir » en particulier). Cette présentation ne distingue pas les économies pour la DGFIP en tant qu'administration occupante et les économies pour l'Etat (en ce qui concerne les produits de cession des biens domaniaux et les « économies de loyers domaniaux »). Ce bilan « instantané » et non actualisé ne permet pas d'apprécier à quel horizon l'autofinancement des opérations immobilières de la DGFIP sera atteint. La DGFIP s'est efforcée de répondre à ces objections en présentant un bilan des opérations liées à la fusion en 2009 et 2010 n'incluant que les cessions réalisées et ne tenant pas compte des économies de loyers budgétaires. Il comporte en outre une actualisation des économies réalisées, qui montre que le point mort est atteint au bout de sept ans.

Tableau n°17 : Bilan des opérations immobilières liées à la fusion 2009-2010

Rationalisation du Parc immobilier	Réduction de surface en m2			Investissement et dépenses (1)	Economies de loyers financiers (a)	Cessions effectives et à venir (3)	Economies de gestion (b)	Economies capitalisées sur 10 ans (2) = 10*((a)+(b))	
	nb sites	surface utile	logements de fonction						total
SIP 2009	260	11 409	645	12 054	15 580 924	1 564 893	5 512 000	456 360	20 212 530
SIP 2010	347	45 449	2 356	47 805	108 446 966	6 376 393	19 584 796	2 136 103	85 124 960
DLU 2009	20	3 158	-	3 158	3 219 785	219 145	880 000	126 320	3 454 650
DLU 2010	68	12 149	-	12 149	9 076 266	1 071 153	21 750 000	571 003	16 421 560
Total		72 165	3 001	75 166	136 323 941	9 231 584	47 726 796	3 289 786	125 213 700
solde positif (4)									36 616 555
(4)=(2)+(3)-(1)									

Source : DGFIP

En résumé, le seul chiffre qui ne pose pas de problème d'interprétation⁴⁹ est le coût brut des travaux directement liés à la fusion, c'est-à-dire l'aménagement des SIP et DLU, soit 213 M€ sur la période 2009-2011. En contrepartie il y a eu des gains, permis à la fois par des opérations entrant directement dans le cadre de la fusion (par exemple

⁴⁹ Sous réserve du fait qu'une partie des travaux considérés ont été des travaux de réfection ou de mise aux normes qui auraient sans doute été effectués de toutes façons, mais de manière plus étalée dans le temps.

l'abandon du site d'une trésorerie fiscale rattachée à un SIP) ou permises par la fusion (opérations tiroirs, etc.). La réorganisation immobilière liée à la fusion permet une optimisation limitée mais réelle. Le bénéfice de cette optimisation n'est toutefois acquis qu'au terme de restructurations complexes qui s'étalent dans le temps. Cependant, il est vraisemblable qu'en l'absence de fusion, la DGI et la DGCP auraient poursuivi des programmes de rationalisation immobilière qu'elles avaient largement engagés avant la fusion et qui auraient été encore stimulés par la réduction des effectifs, appelant des regroupements, comme par l'application de la politique immobilière de l'Etat.

B - Les autres domaines

1 - La formation

La création de nouvelles unités et l'instauration de nouvelles méthodes de travail (accueil notamment) ont nécessité une action soutenue d'information et de formation. La DGFIP a mis en œuvre un important dispositif d'accompagnement des agents de nature à faciliter l'appropriation des nouvelles pratiques des métiers induites par la fusion et la diffusion d'une culture commune. Parallèlement, des formations spécifiques ont été délivrées, concernant en particulier la mise en place de l'accueil fiscal de proximité, l'outil GAIA de guichet, la nouvelle offre de services aux collectivités locales et la création des SIP.

D'après les données recueillies localement, cet effort a atteint son pic en 2009. Au total les formations réalisées pour la fusion représentent 66 642 jours-agents en 2009, soit 12,69 % du volume total de formation continue, et 54 831 jours-agents en 2010 soit 10,47 % de l'effort de formation de l'année. Ces chiffres restent dans la tendance des années précédentes. En effet, la Cour avait noté sur la période 2000 à 2008 un effort significatif d'accompagnement technique. Compte tenu de l'intensité moyenne de l'action de formation à la DGFIP et de la proportion relativement faible des formations pouvant être spécifiquement rattachées à la fusion (entre 10 et 12 %), on peut considérer que l'effort lié à la fusion a pu être absorbé dans l'action courante et que le surcoût éventuel est faible.

2 - L'informatique

Les coûts informatiques ont été analysés ci-dessus (chapitre II, III). La fusion n'a pas entraîné de coûts supplémentaires en la matière et est plutôt à l'origine d'économies de gestion et de personnel à l'échelon central. Dans les DDFIP la fusion a été l'occasion de rationaliser

l'équipement et l'utilisation du matériel informatique, l'approvisionnement en consommables, etc.

3 - Les dépenses diverses de gestion

La fusion DGI-DGCP a permis la renégociation de marchés, soit au niveau central soit dans les DDFIP. De même, la réunion des deux réseaux a produit sur le terrain des économies liées à la mutualisation des moyens de fonctionnement. Ainsi, le regroupement de services sur un même site permet de les doter d'une seule machine à affranchir. Enfin, la fusion a également été l'occasion d'étendre les bonnes pratiques de gestion de l'un ou l'autre des deux réseaux, l'effet taille induisant de nouvelles économies de fonctionnement.

IV - L'impact de la fusion sur les agents

A - Des effets différenciés

La fusion a bien sûr été perçue différemment selon le grade, la fonction, la personnalité des agents, leur appartenance à l'ex-DGI ou à l'ex-DCP, les circonstances locales.

Les principes mêmes retenus pour le déroulement de la fusion (limitation des déplacements physiques d'agents, absence de changement de résidence sauf sur la base du volontariat, respect des métiers) témoignent de la volonté de la direction de minimiser les changements touchant directement les agents afin d'accroître l'acceptabilité de la fusion. Ce souci s'est manifesté aussi de manière concrète, par exemple à travers le soin apporté à l'ergonomie des postes de travail dans les SIP et à la prévention des troubles musculo-squelettiques ; des ergonomes ont été associés à la conception de chaque SIP. Les organisations syndicales n'ont d'ailleurs pas émis de critiques particulières à ce sujet.

Pour autant, les agents se trouvent plongés dans un environnement nouveau, au moins du fait des changements des statuts, des règles de gestion et des règles de vie, des modifications de structures, des changements de vocabulaire, de procédures. Ces changements interfèrent avec d'autres facteurs. Une partie des agents expriment le sentiment d'une augmentation de la pression sous l'effet concomitant des réductions d'effectifs, des évolutions intervenant en continu dans les métiers et des réformes de structures, ainsi que d'une intensification du travail.

Deux aspects reflètent un impact spécifique de la fusion.

- L'extension de la fonction d'accueil peut être cause de stress notamment dans certains SIP, qu'elle soit exercée par des agents venant de l'ex-DGI ou de l'ex-CP.
- La déstabilisation est plus vivement ressentie par une partie des agents de l'ancien réseau de la CP. Ce sont eux qui ont eu à se déplacer dans les SIP, où ils se sont trouvés en minorité, éprouvant parfois le sentiment d'être « isolé en milieu hostile ». Les effectifs travaillant au recouvrement dans les trésoreries mixtes ont été souvent surévalués, si bien que la partie de ces trésoreries non incluse dans un SIP a subi une érosion de ses forces vives. Les trésoreries fiscales ont dû absorber la tâche de l'accueil à effectifs constants.

Les difficultés paraissent plus sensibles dans les structures les plus grandes. Les problèmes de positionnement des cadres sont apparus dans les DLU de grande taille, non dans les plus petites. Dans les structures à taille humaine, les agents des deux origines ont en général spontanément travaillé ensemble.

Le « choc » principal de la fusion étant désormais absorbé, il relève de la responsabilité de l'encadrement de faciliter les dernières transitions.

B - Le nécessaire perfectionnement du suivi

Le suivi des paramètres sociaux a été centré pendant la période récente sur la réussite de la fusion, les DDG jouant un rôle de veille et d'alerte à cet égard. La DGFIP entrant en régime de croisière doit se doter d'un dispositif plus complet et formalisé de suivi de la situation et de la satisfaction des agents.

1 - Un suivi encore partiel

Deux exemples montrent que la DGFIP, bien qu'elle collationne de nombreuses données, n'en fait qu'une analyse limitée.

Le taux d'absentéisme est calculé par la DGFIP comme le nombre de jours d'absence rapporté aux effectifs payés au 31 décembre pour une année de 223 jours ouvrés. Le rapporter au total annuel en ETPT aurait un sens. La méthode proposée offre néanmoins l'avantage de la continuité depuis 2005.

Tableau n°18 : Taux d'absentéisme DGFIP 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Absentéisme pour maladie (COM+CLD+CLM) et accidents de service	5,59 %	5,61 %	6,33 %	6,71 %	6,67 %
Absence moyenne maladie ordinaire (COM)	7,2 j				7,9 j
Absence moyenne longue maladie (CLD)	1,9 j				2,8 j
Absentéisme (toutes absences et formation)				8 %	8 %

Source : DGFIP mai 2011, données 2010 non communiquées, COM= congé ordinaire de maladie, CLD = congé longue durée, CLM = congé longue maladie

L'absentéisme a augmenté dans le périmètre de l'actuelle DGFIP entre 2005 et 2009. La direction explique les évolutions de l'absentéisme par le vieillissement de la population⁵⁰ (effet de cohortes plus fortes, retard des départs en retraite, agents ayant des vieux parents à charge), par les mutations de couples (la moitié des mutations sont des rapprochements), par l'allongement des temps de transport et par l'augmentation de la pression au travail. Ces facteurs, en soi pertinents, suffisent-ils à expliquer que l'absentéisme ait augmenté depuis la fusion ?

La DGFIP n'a pas effectué d'analyse approfondie de l'évolution de l'absentéisme car, pour elle, ce suivi relève du CHS ministériel et donc du Secrétaire général. Toutefois, elle dit effectuer des enquêtes ponctuelles en complément de l'enquête annuelle dénombant les jours d'absences pour maladie et accidents de service.

S'agissant des mutations, la DGFIP suit uniquement le taux de demandes satisfaites, encore mesuré par filières séparées, jusqu'à l'entrée en application des règles de gestion communes.

Tableau n°19 : Taux de satisfaction des demandes de mutation

Filière	2005		2009		2010	
	FF	GP	FF	GP	FF	GP
Catégorie A	34,71	ND	47,51	32,18	42,71	39,74
Catégorie B	53,38	19,42	63,59	25,94	60,42	25,54
Catégorie C	45,83	21,03	54,86	26,72	53,04	33,12

Source : DGFIP mai 2011

Les niveaux sont différents selon les filières du fait des différences de règles de mutations et des différences de périmètres pris en compte.

⁵⁰ La moyenne d'âge des personnels est passée de 46,7 ans en 2008 à 46,9 ans en 2009.

Ces taux augmentent (une des raisons est l'accroissement actuel du nombre de départs en retraite qui libèrent des postes de fin de carrière, dans les régions les plus prisées). La direction souhaite les maintenir à un niveau élevé. La satisfaction des demandes de mutation est en effet un élément majeur d'adhésion des agents et les organisations syndicales sont particulièrement vigilantes sur ce point.

En revanche la DGFIP ne suit pas le taux de rotation des agents, au sens du temps moyen passé dans un poste ou dans une activité. Or l'attractivité des différentes régions est très inégale aux yeux des agents. Certains postes ne sont pourvus que par recrutement et les agents souhaitent y rester le moins longtemps possible (région parisienne, certains départements). Il est toutefois loisible de se demander si une rotation trop rapide n'est pas au moins dans certains cas préjudiciable au service. Il y a lieu de mener sur ce thème une réflexion systématique, n'excluant pas une modulation des rémunérations.

2 - Un nouveau dispositif de veille

Depuis 2008, la DGFIP s'est attachée à améliorer les conditions de vie au travail des agents, tant sur le plan de l'environnement professionnel que de l'organisation du travail. Ce dispositif repose sur les travaux d'un comité national permanent (associant des représentants de l'administration et des personnels ainsi que du Secrétariat général) dont l'objet est de promouvoir et de suivre toutes les actions en faveur des conditions de vie au travail.

Un plan d'actions a ainsi été élaboré autour d'axes majeurs, comme :

- la mise en œuvre du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) ;
- la valorisation et la professionnalisation de l'assistant de prévention ;
- l'élaboration d'un socle de formation aux conditions de vie au travail, dispensé à partir de septembre 2011, dans le réseau ;
- l'élaboration d'un guide sur les risques psychosociaux publié également à l'automne 2011 ;
- l'expérimentation d'espaces de dialogue, permettant aux cadres et aux agents de s'exprimer sur leur approche du travail, pour faire émerger des pistes d'amélioration. Ces lieux d'échanges seront généralisés progressivement à partir de l'automne 2011 ;

- enfin, la généralisation d'un tableau de bord de veille sociale (TBVS), dispositif de prévention et de veille de nature à favoriser le dialogue social. D'ores et déjà expérimenté par dix directions, il est déployé en deux vagues, la première au 1^{er} juillet 2011 et la seconde au 1^{er} janvier 2012.

Le TBVS incorpore un indicateur relatif au taux de mutation calculé en divisant le nombre d'agents ayant déposé une demande de mutation par le nombre total d'agents du service. Cette donnée sera recensée au niveau départemental et suivie de façon annuelle. Un taux élevé de mutation sur un site peut y refléter l'existence d'un malaise local important. Le taux de rotation des agents sera donc suivi à la DGFIP dans sa dimension « taux de formulation d'une demande de mutation ».

C - Le dialogue social

La fusion s'est déroulée sans heurt social majeur (pas de grève générale *reconductible*) mais non sans conflits, inaugurés par une grève nationale en mars 2008, parfois durs, notamment à l'automne 2009. Dans la continuité de deux directions fusionnées, la syndicalisation, la participation aux élections professionnelles sont élevées à la DGFIP. Par comparaison avec les autres administrations, le taux de suivi des grèves est élevé à la DGFIP et a eu tendance à s'aligner sur celui de l'ex-DGI, qui était lui-même supérieur à celui de l'ex-DGCP. Le taux de conflictualité n'a pas baissé depuis la fusion. La direction reste vigilante au sujet du climat social : une note de veille sociale est préparée chaque semaine pour le directeur général afin d'identifier les thèmes de mobilisation et d'évaluer la cohérence entre les réactions locales et nationales. La qualité du dialogue social demeure donc un sujet sensible.

Dans le contexte des mouvements sociaux qui ont marqué le lancement de la fusion, les syndicats de la DGFIP ont adopté une plateforme commune au printemps 2009. Elle demeure la base de leurs revendications, centrées sur l'évolution des effectifs (ils ont considéré que la fusion était utilisée pour justifier les suppressions d'emplois), les conditions de travail, le déroulement des carrières.

La fusion a modifié les règles du jeu social. Elle a entraîné le regroupement des organisations représentatives. Les associations professionnelles ont fusionné (la première organisation fusionnée a été l'Association des comptables publics). Les syndicats ont eux-mêmes fusionné. Comme ils étaient rattachés à une fédération, cette démarche était pour eux naturelle. Les dernières fusions ont eu lieu en 2010.

A la suite de l'unification des statuts au 1^{er} septembre 2011, les élections professionnelles se dérouleront le 20 octobre 2011 pour mettre

en place les nouvelles commissions administratives paritaires. Les organisations syndicales sont aujourd'hui tendues vers cette échéance et conscientes qu'elles auront besoin de temps pour s'adapter au nouveau système, qui leur imposera une charge lourde. En effet, sur le modèle de l'ex-DGI, les CAP siègeront 6 mois par an pour les B et C (et 18 semaines pour les A) : les représentants non permanents craignent d'être mobilisés pendant de longues périodes pour y participer.

Même s'il y a une part de posture, il existe une divergence sur la qualité du dialogue dans le contexte de la fusion. La direction estime que la fusion a nourri le dialogue social en fournissant l'occasion de débattre de très nombreux sujets et qu'elle lui a donné un cadre adapté (groupes de travail). Les syndicats jugent que la fusion a été imposée et que la négociation s'est limitée aux contreparties, tout en reconnaissant qu'ils ont été écoutés sur certains sujets (règles de gestion).

Les deux directions fusionnées avaient une « charte du dialogue social » (DGI, décembre 2004) et une « charte des bonnes pratiques du dialogue social » (DGCP, avril 2006). La DGFIP n'a pas de charte analogue. La fusion faite, elle devrait s'en doter.

V - Les instruments de mesure de la performance et de pilotage

Les instruments de mesure de la performance et de pilotage fournissent peu d'enseignements sur la fusion et ses résultats.

A - La gestion par indicateurs

1 - Les indicateurs des documents budgétaires

L'ex-DGI et l'ex-DGCP mettaient l'une et l'autre en œuvre des CPP (contrats pluriannuels de performance) conclus avec la Direction du Budget. Ce modèle n'a pas été repris par la DGFIP.

Les seuls indicateurs utilisés sont ceux figurant dans le programme annuel de performance (PAP) et la charte de gestion du programme 156. Le programme 156 contient 9 objectifs regroupés en trois axes, assortis de 22 indicateurs en 2009, ramenés à 18 en 2010. Ces axes sont les suivants :

- Axe 1 : promotion du civisme fiscal et renforcement de la lutte contre la fraude ;

- Axe 2 : assurance pour les citoyens de la transparence des comptes publics et délivrance des meilleurs services aux meilleurs coûts ;
- Axe 3 : amélioration de la qualité des services rendus aux usagers, aux partenaires de l'Etat et aux collectivités territoriales.

Le détail de ces objectifs et indicateurs figure en annexe 6.

Ces indicateurs portent sur les résultats obtenus dans l'exercice des métiers de la DGFIP, et en tant que tels sont légitimes, sans qu'il y ait lieu ici d'examiner leur pertinence intrinsèque.⁵¹

L'évolution de ces indicateurs durant la fusion montre que celle-ci n'a pas eu d'incidence très significative.

Tableau n°20 : Evolution des résultats entre 2007 et 2010

Indicateurs	2007	2010
Taux d'intervention sur l'impôt	1,05	1,04
Taux d'intervention pour l'IR	2,56	2,43
Taux de recouvrement des impôts des professionnels	98,3	98,42
Taux brut de recouvrement des impôts sur rôle	98,35	98,79
Taux brut de recouvrement des droits et pénalités sur créances du contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2	44,52	49,1
Taux de paiement des amendes	75,8	80,86
Indice agrégé du suivi qualitatif des comptes locaux	110,5	114

Source : DGFIP

La DGFIP a choisi de ne pas changer ses indicateurs pendant la fusion afin de ne pas modifier les repères du management durant ce processus. Elle a toutefois entamé une revue des indicateurs relatifs au recouvrement, à la gestion de la dépense, et aux relations avec les collectivités locales.

La fusion fait en soi l'objet de l'objectif n°1 « hors axes ».

Tableau n°21 : Indicateurs de l'objectif n°1 Réussir la fusion

Indicateur 1.1	Déploiement du guichet fiscal unifié
Indicateur 1.2	Nombre de directions régionales ou départementales des finances publiques
Indicateur 1.3	Amélioration des services rendus aux collectivités territoriales

Source : PAP 2010

⁵¹ La Cour renvoie sur ce point à l'Audit du dispositif de performance du programme 156, effectué par le CIAP (mai 2011).

Les indicateurs 1.1 et 1.2 portent exclusivement sur la création des SIP et des DLU. L'indicateur 1.3 concerne la seule « amélioration du service rendu aux collectivités territoriales », qui pourrait aussi bien ressortir de l'objectif 8 de l'axe 3, et ne couvre qu'une partie du champ de la réforme.

Selon le CIAP⁵² : Si ces indicateurs « sont représentatifs de la mise en œuvre opérationnelle de la fusion, ils ne sont pas à proprement parler représentatifs de sa réussite. »

En dehors de cet objectif n°1, il n'existe pas d'indicateur(s) spécifique(s) « fusion ». Certes la fusion est supposée favoriser une hausse des performances des actions traditionnelles de la DGFIP, hausse qui doit donc être recherchée (ou extraite) au sein des indicateurs habituels. Or ceux-ci sont à peu près stables. Si l'on considère que la fusion a pour objectif ou résultat de fournir des services nouveaux ou de qualité supérieure, alors l'absence d'indicateurs dédiés à ces actions nouvelles rend difficile l'identification de sa plus-value. Il est de même problématique qu'aucun indicateur ne mesure l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'administration des finances publiques attendue de la fusion. Il est donc nécessaire de déterminer des indicateurs spécifiques. Leur détermination devrait donner lieu à un dialogue interne.

2 - La déclinaison des indicateurs au niveau déconcentré

Les DDFIP sont dotées d'indicateurs dans leur budget opérationnel de programme (BOP) local. Elles suivent aussi un certain nombre d'indicateurs « métiers » complémentaires (hors BOP) afin d'avoir une vision plus fine de certaines actions ou enjeux spécifiques. Le niveau de réalisation des indicateurs du BOP sert à l'évaluation des DDFIP. Il est à noter que les paramètres déterminant les résultats pour plusieurs indicateurs ne sont pas tous dans la main des DDFIP. Dans au moins une partie des cas, les indicateurs doivent être considérés davantage comme fournissant un état des lieux que comme reflétant l'efficacité de la structure.

Les DDFIP mettent en œuvre un système mixte de pilotage et de contrôle de la gestion reposant sur l'utilisation conjointe des systèmes en vigueur auparavant dans les deux réseaux de l'ex-DGI et de l'ex-CP⁵³ : le diagnostic plan d'action (DPA) associé à des tableaux de bord. Cette procédure a été expérimentée en 2009 dans quatre postes comptables

⁵² Rapport précité, pp. 47-48

⁵³ La DGI utilisait un système de lettre d'objectif assorti du suivi de très nombreux indicateurs. La DGCP utilisait quant à elle un système de tableau de bord.

avant d'être étendue en 2010 à l'ensemble des services. Le DPA formalise les objectifs à atteindre pour l'année suivante à partir d'un diagnostic partagé des points forts et des points à améliorer du service ainsi que du plan d'action proposé en amont par le responsable de service. Il a vocation à constituer le document stratégique de référence pour l'année à venir.

Avec les tableaux de bord de suivi, les chefs de service bénéficient d'une vision globale et en continu de la performance de leur unité. Le suivi des indicateurs et du contrôle de la gestion est volontairement centralisé à leur niveau afin de libérer les agents de cet aspect.

L'orientation tendant à réduire à tous les niveaux le nombre d'indicateurs à suivre et à se concentrer sur le suivi des indicateurs-programme est inégalement appliquée d'une direction à l'autre. Dans les services fusionnés elle est par nature difficile à mettre en place du fait de l'exercice co-localisé de missions des deux ex-réseaux. Selon les personnes rencontrées, le pilotage et l'identification des leviers en interne constituent un exercice difficile même pour des cadres expérimentés bénéficiant du soutien d'un adjoint issu d'une filière de métier différente. Enfin, tous les chefs de service entrants ne bénéficient pas d'un appui en termes de formation avant leur prise de poste.

L'examen de l'évolution des indicateurs suivis au niveau local ne permet guère de dégager un « effet fusion », dans le sens d'une amélioration ou d'une dégradation. Les appréciations qui peuvent être déduites de l'examen des tableaux doivent ainsi être corrélées au contexte national ou local. Une fois ces éléments pris en compte, l'extraction de l'« effet fusion » reste aléatoire. L'absence de séries longues est un obstacle à une évaluation objective des améliorations ou des baisses de performance des services. Les variations trimestrielles s'inscrivent quant à elles dans le calendrier cyclique des opérations des services.

B - Des éléments dans le baromètre de la qualité des services publics, non exploités par la DGFIP

Un baromètre de la qualité des services publics a été mis en place par la DGME, pour accompagner les travaux de simplification et rendre compte de l'amélioration de la qualité du service rendu. Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010 a décidé que ce baromètre serait régulièrement publié par l'Etat.

En matière fiscale, la DGME a sélectionné les démarches répondant aux attentes prioritaires des Français : la fiabilité des

informations détenues par l'administration fiscale ainsi que le délai pour effectuer une rectification sur l'assiette ou le paiement de l'impôt.

Ce baromètre mesure, par des indicateurs de prestation, la qualité du service. Par exemple le critère retenu pour « Je déclare et je paie mes impôts » est le pourcentage de rectifications sur les déclarations et sur les paiements traités en moins de trente jours (pour l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation). Cet indicateur atteint 95% : il est resté stable entre 2008 et 2010.

Ce baromètre mesure également à présent la satisfaction des usagers correspondant au critère de qualité sélectionné : ainsi pour « Je déclare et je paie mes impôts », 63 % des usagers sont satisfaits du délai de prise en compte de leur demande de rectification. Les résultats des douze démarches évaluées varient de 49 % à 87 %.

Une exploitation des données recueillies dans le cadre de ce baromètre sur le seul périmètre de la DGFIP est possible. La DGME y travaille. Il serait utile à la DGFIP de connaître les résultats qui la concerne et de se comparer aux autres administrations (caisses d'allocations familiales, pôle emploi, préfectures ou sous-préfectures, inspections académiques, rectorats, tribunaux, CPAM), avec les précautions d'usage. Cette démarche d'exploitation de données collectées par la DGME, ou de travail commun avec la DGME, n'a pas été entamée par la DGFIP.

C - La mesure de la qualité de service

1 - L'adoption du référentiel Marianne

Le référentiel Marianne constitue aujourd'hui le référentiel unique pour tous les services publics en matière de démarche qualité. Il comporte 19 engagements dont 14 centrés sur l'utilisateur et 5 concernant le pilotage de la démarche. Son déploiement a commencé en 2010 dans trois départements-pilotes⁵⁴. Au sein de la DGFIP, le référentiel Marianne remplace depuis 2011 le programme d'accueil « *Pour Vous Faciliter l'Impôt* » (« PVFI ») en même temps qu'il se substitue dans les centres concernés au suivi de la certification « *Qualifinances* »⁵⁵. Il s'applique

⁵⁴ Somme, Haute-Marne et Meurthe-et-Moselle.

⁵⁵ Le référentiel « Qualifinances » a été construit à partir des référentiels existants au sein de la DGI et du Trésor Public (« Qualifisc » et « Qualitrésor »). Il comprend 15 engagements relatifs à l'accueil des usagers. La démarche « Qualifinances » est une démarche de certification de la qualité de l'accueil. La certification de service vise à faire attester par un auditeur externe le niveau de qualité atteint. Elle est attribuée par

dans tous les centres en relation avec des usagers et notamment ceux chargés de la fiscalité et sera étendu aux autres en 2012. Le référentiel Marianne est présenté comme reprenant assez largement les engagements du programme PVFI. Son intérêt selon la direction générale réside dans la promotion d'une démarche d'accueil unifiée et surtout dans la limitation de la charge du suivi au moyen d'une mesure plus simple et plus lisible. Un indicateur unique de qualité de service (agrégant quatre mesures) dit *IQS*⁵⁶ remplace l'agrégation pondérée des résultats de la mesure de 10 engagements par 11 indicateurs du programme PVFI.

2 - L'accompagnement de la mise en place du référentiel Marianne au sein des services

L'introduction du référentiel est pilotée à trois niveaux :

- au niveau central, la Mission « relation usagers » assure l'animation et la coordination du déploiement du référentiel Marianne dans les services en charge de la fiscalité ;

- au niveau interrégional, un référent interrégional Marianne (RIM) est désigné au sein des délégations du Directeur Général (DDG) qui constituent l'interface entre le niveau central et les départements ;

- au niveau départemental, un cadre référent Marianne (RDM) est chargé de la mise en place, de l'accompagnement et du suivi des engagements du référentiel.

Par ailleurs un guide méthodologique a été édité par la direction et mis à disposition des services et des référents.

Le remplacement des autres référentiels a fait l'objet de publications de documents internes afin de mesurer les différences et les similitudes avec les engagements antérieurs. Ainsi dans les centres certifiés « Qualifinances » l'introduction du référentiel Marianne a mis fin à la démarche de certification. Ce passage au « droit commun » de l'accueil se concrétise par la suppression de certains engagements antérieurs⁵⁷. La qualité de l'accueil n'y a pas baissé pour le moment

un organisme tiers indépendant à la suite d'audits permanents. La démarche n'a pas été reconduite à son échéance le 23 octobre 2009.

⁵⁶ L'IQS repose sur la moyenne de 4 sous-indicateurs inspirés de ceux du PVFI qui permettent d'assurer le suivi de 4 engagements : le traitement des courriers en 15 jours ouvrés (21 jours calendaires) ; le traitement des courriels en 5 jours ouvrés ; les appels aboutis en moins de 5 sonneries ; le traitement des demandes de qualité de service en 15 jours.

⁵⁷ Les engagements suivants ne figurent plus dans le référentiel Marianne : la réception de 80% des usagers en moins de 20 minutes ; le traitement immédiat des

même si ces services étaient engagés antérieurement dans une démarche et des standards plus exigeants. Toutefois, comme l'accueil physique constitue une des faiblesses pointée lors des enquêtes-mystères de la TNS Sofres en avril et mai 2010 et un des axes de la fusion, il est important de maintenir un suivi des engagements pris en la matière. La DGFIP a prévu de réaliser l'enquête annuelle de satisfaction des usagers et mesurera ainsi en particulier les progrès réalisés à l'accueil physique.

3 - Le suivi de la qualité de service

Dans le cadre du pilotage de son service, chaque responsable sensibilise ses collaborateurs et contrôle le respect des engagements dans le cadre d'un suivi régulier. La mesure de la qualité de service est réalisée d'une part dans le cadre d'audits de qualité de service (une fois tous les trois ans ou tous les cinq ans selon les centres) effectués par les auditeurs du département et d'autre part au moyen d'appels-mystère réalisés par un prestataire extérieur et diligentés par la direction générale. Le RDM rédige un rapport annuel.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les lacunes des éléments chiffrés disponibles rendent difficile l'appréciation des coûts et bénéfices de la fusion

Les agents ont reçu des avantages en matière de statut et de rémunération ; ces avantages ont eu un caractère général, puisque tous ont bénéficié, à des degrés d'ailleurs variables selon les grades et les corps, de mesures indemnitaires et statutaires, même s'ils n'étaient pas individuellement concernés par les effets de la fusion ; ces avantages se trouvent pérennisés, avec des effets récurrents, y compris sur les pensions. Le « taux de retour », calculé comme le rapport du coût des mesures catégorielles générales et de celles spécifiques à la fusion aux économies liées au schéma d'emplois, a été sur la période 2008-2012 légèrement supérieur pour la DGFIP à la norme de la RGPP, l'écart étant plus prononcé au plus fort de la fusion (2009-2010). Dans la mesure où les réductions d'emplois à la DGFIP ont été, dans la période

demandes formulées au guichet si le dossier est complet ; la mise en place de campagnes d'information annuelles (sensibilisation aux téléprocédures et envoi du livret fiscal aux nouvelles entreprises). Certains engagements repris dans Marianne ont été revus à la baisse par rapport au niveau d'exigence antérieur : c'est le cas du traitement des courriels qui passe de 48 heures à cinq jours ouvrés.

de référence, légèrement supérieures à la moyenne de la fonction publique, le bénéfice moyen par agent a été conséquemment plus élevé.

De manière générale, du fait des garanties qui leur ont été données (maintien à résidence et dans l'activité exercée avant la fusion) les agents ont bénéficié d'un traitement plus favorable que d'autres fonctionnaires impliqués dans d'autres réformes, notamment la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE), ce qui n'a pas manqué d'être ressenti dans la fonction publique.

Les autres coûts directs de la fusion ont été relativement réduits. Les coûts immobiliers (évaluables à 213 M€) seront amortis à terme. Des économies de gestion ont commencé à être dégagées. Il n'existe cependant aucune comptabilité analytique permettant de dresser un bilan documenté à échéance donnée.

La fusion n'a pas modifié le rythme de réduction des effectifs enregistré antérieurement. Elle a fourni un argument pour justifier le maintien de cette tendance, mais il demeure impossible, faute de réelle analyse de la part de la DGFIP, d'apprécier les facteurs de cette évolution et de savoir si la fusion a déjà contribué par ses effets propres à dégager des « gisements de productivité » nouveaux ou si la DGFIP a seulement continué à tirer parti d'éléments qui lui préexistaient (résorption de sous-effectifs latents, gains liés à l'informatique, à la rationalisation de processus, etc.). Le poids relatif de ces divers facteurs reste lui-même indéterminé. Les perspectives de gains de productivité à terme ne sont pas davantage élucidées pour l'avenir.

Les lacunes du dispositif de mesure de la performance privent de base objective l'analyse et la prévision en ce domaine, et ne facilitent pas l'optimisation de la répartition des effectifs.

Le suivi des ressources humaines gagnerait aussi à être complété, dans un contexte où les relations sociales doivent faire l'objet d'une attention soutenue.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- d'affiner le suivi des prévisions de départs en retraite ;
- d'établir de réels indicateurs de productivité mettant en regard l'évolution des effectifs et des coûts et celle des prestations rendues, mesurées en termes quantitatifs et qualitatifs (recommandation principale n°3) ;
- d'évaluer après deux ans d'utilisation (soit fin 2013) les résultats de la nouvelle méthode de répartition des effectifs (MAGERFIP) ;

- de systématiser le suivi de l'absentéisme
 - de doter la DGFIP d'une charte du dialogue social (recommandation principale n°6) ;
 - de veiller à l'homogénéité des pratiques locales dans la mise en œuvre du « diagnostic plan d'action » et des tableaux de bord, de manière à faciliter les comparaisons ;
 - d'utiliser les informations fournies par le baromètre de la qualité des services publics de la DGME ;
 - de veiller à ce que le passage au référentiel commun « Marianne » en matière de démarche qualité ne provoque pas de baisse des résultats par rapport à ceux atteints dans le cadre de la certification « Qualifinances », en particulier dans le domaine de l'accueil du public.
-

Chapitre V

Les perspectives

La conduite de la fusion a été dans une première étape, jusqu'à aujourd'hui, centrée sur la mise en place de nouvelles structures administratives. Cette action ne saurait pour autant constituer une fin en soi. Le critère de jugement ne peut être que l'amélioration de l'exécution des missions, à un moindre coût pour l'Etat. Le premier bilan susceptible d'être dressé à ce jour est transitoire. Les bénéfices à terme dépendront de l'orientation qui sera donnée à cette direction unifiée et des innovations qu'elle rendra possibles.

Le modèle d'organisation retenu pour la fusion a été fixé davantage à partir de la situation préexistante et de manière à rendre plus aisée la réalisation de la réforme, qu'avec la préoccupation des phases suivantes. Une fois mis en place, il constitue désormais le cadre des évolutions futures. Il reste à voir dans quelle mesure il les contraindra ou les facilitera. Des mesures d'ajustement sont déjà intervenues ou prévues, et il a démontré des atouts en termes de flexibilité et de réactivité. Néanmoins l'anticipation des étapes ultérieures n'a pas été jusqu'à maintenant une réelle préoccupation. Pour autant, des changements sont inéluctables, souhaitables ou possibles et ils doivent être prévus et préparés : la fusion proprement dite acquise, cette démarche doit devenir prioritaire. Or la DGFIP ne s'est pas à ce stade dotée des outils adéquats à cette fin.

I - Des instruments prospectifs à développer

Alors même que les conséquences de la fusion ne sont pas encore complètement appréhendées les instruments d'anticipation sont de portée limitée : l'un, le DOS, a plutôt valeur de bilan d'étape que de projection vers l'avenir, l'autre, la réingénierie des processus, recèle de nombreuses potentialités mais est conçu dans une perspective technique.

A - Le DOS

Les deux ex-directions étaient dotées de contrats pluriannuels de performance et de moyens décrivant des pistes d'évolution en termes concrets. L'ex-DGI et l'ex-DGCP avaient un tel contrat en vigueur (couvrant la période 2006-2008) au moment de la fusion. La DGFIP n'en a plus. La suspension de cet instrument de pilotage trouve son motif dans la priorité donnée à la réalisation de la fusion. Cette justification doit être considérée comme ne valant pas au-delà de 2012.

Dans ce contexte, il n'y a eu aucun document programmatique couvrant 2009. Le DOS est censé couvrir la période 2010-2012, mais de façon au moins partiellement rétrospective pour l'année 2010.

L'intérêt du DOS tient surtout à son mode d'élaboration, participatif, combinant des propositions descendantes et remontantes. Durant une première phase, l'administration centrale et les responsables territoriaux ont conduit une réflexion sur des orientations de la DGFIP, qui a abouti à un premier document de travail, décrivant sous forme synthétique les principes, engagements et références de la DGFIP et les orientations pour l'ensemble de ses missions et métiers. Ce schéma a été validé au cours d'un comité de direction tenu le 27 juin 2009. Il a ensuite été ouvert à la discussion des cadres et des agents, invités à l'enrichir par leurs contributions. Des ateliers de travail autour de 19 thèmes (10 organisés au niveau départemental et 9 au niveau supra-départemental selon les effectifs concernés), dirigés par des animateurs - 1500 cadres supérieurs volontaires et formés à cette tâche - ont été organisés localement. 730 réunions ont été tenues ; plus de 10 000 cadres et agents y ont participé. Les agents travaillant en administration centrale ont également été associés à la démarche, ainsi que les agents comptables des EPN et les agents des CBCM, au sein de trois ateliers spécifiques. Chaque atelier a produit une restitution des propositions émises ; ces restitutions ont ensuite été consolidées au niveau interrégional. Enfin, une réunion de clôture a été organisée dans chaque inter-région en présence du Directeur général.

Les représentants des organisations syndicales ont été tenus informés au cours des différentes étapes : présentation de la démarche au moment de l'élaboration du schéma et avant le lancement de la phase participative ; présentation et discussion autour du projet de DOS dans le cadre de trois groupes de travail par métier ; présentation du projet final lors d'une réunion du CTPC.

Le principal mérite de ce processus a été d'associer largement les membres de la nouvelle direction, à tous les niveaux (près de 10 % des agents ont été appelés à y prendre part). Sa finalité était de susciter des formes d'identification à la nouvelle structure, d'appropriation de la nouvelle organisation, de favoriser l'émergence d'un nouvel « esprit de corps », de mobiliser les agents.

En revanche, la substance du document est de caractère très général. Il se compose de trois parties :

- La première pose des principes de référence, des valeurs communes (solidarité professionnelle, recherche de l'excellence dans les résultats), dignes d'approbation mais sans contenu opérationnel.
- La deuxième partie a trait à la fusion, dont la réussite est la priorité pour la période couverte par le DOS.
- La troisième partie porte sur les missions ; développant l'organigramme, elle est descriptive et vise à l'exhaustivité.

Le DOS a été diffusé aux personnels dans sa version définitive en juin 2010. Il a donc constitué un instrument de conduite du changement, d'un changement déjà lancé selon des axes déterminés. L'administration elle-même reconnaît qu'il ne s'agissait pas à proprement parler de définir un cadre d'action pour les années à venir, mais plutôt de réunir un consensus et de rédiger un document où « tout le monde se retrouverait ». Les réactions ont été diverses parmi les agents. Certains ont vu dans l'élaboration du DOS une opération de communication, destinée à promouvoir la fusion. Des représentants syndicaux le définissent comme un « document d'habillage ».

Aucun autre document communiqué à la Cour ne contient des pistes d'évolution explicites, voire simplement des problématiques. On peut le comprendre compte tenu du poids de la fusion en termes administratifs, du souci d'avancer pas après pas, des risques de l'affichage ou de l'interprétation, du calendrier. Il n'en reste pas moins que l'engagement d'une véritable réflexion sur l'avenir, et la reprise d'une réelle contractualisation, assortie d'objectifs explicites et chiffrés, doivent être maintenant à l'ordre du jour.

B - La réingénierie des processus

La réflexion collective engagée sur l'exercice des métiers pour l'élaboration du document d'orientations stratégiques (DOS) a ouvert quelques pistes. Pour répondre au besoin de simplification exprimé par les agents dans le cadre de ces travaux, la DGFIP a mis en œuvre une démarche nouvelle de réingénierie des processus.

1 - Le principe

Elle consiste à examiner l'ensemble des processus métiers de la DGFIP de manière méthodique afin de les rendre plus fluides. Elle vise à simplifier le travail des agents et, en supprimant des tâches redondantes ou inutiles, à leur permettre de se consacrer à des tâches à plus forte valeur ajoutée, sans sacrifier voire en augmentant la sécurité des opérations. Elle tend aussi à rendre plus aisées les démarches des usagers, en tirant profit de l'allègement des procédures et de la dématérialisation. La DGFIP, administration de production de services, mettant en œuvre un grand nombre de processus complexes, dotée d'un réseau important, et avec une grande diversité de ses métiers et de ses structures locales, constitue une « masse critique » suffisante pour y recourir avec profit.

2 - L'organisation

La mission nationale de réingénierie des processus (MNRP), structure pérenne, est rattachée au DGFIP. L'organisation en a été définie à l'été 2010, une fois le DOS achevé. Il a été décidé de se référer à une méthode externe adaptée (fondée sur celle de la DGME) et de recruter une équipe de 15 personnes (en y réaffectant des agents qui avaient travaillé à l'élaboration du DOS, en prélevant des agents sur la mission nationale d'audit et la mission d'audit de la DRFIP de Paris). La moitié de l'équipe était en place en septembre 2010 pour se former⁵⁸, mettre au point ses outils et engager le travail.

Les DDG ont en la matière un rôle d'intermédiaires entre la MNRP et les services déconcentrés. La MNRP peut s'appuyer sur un référent « réingénierie » par délégation inter-régionale (ces référents étant constitués en réseau), et un correspondant par DDFIP.

⁵⁸ La formation a été organisée par la DGME avec pour prestataire Accenture.

3 - La méthode

300 processus ont été identifiés par la mission de maîtrise des risques comme susceptibles de faire l'objet d'un réexamen. La DGFIP a considéré comme contre-productif de traiter tous ces sujets de manière systématique selon un calendrier préétabli et a retenu la formule d'un programme annuel, débattu dans une formation analogue à celle des comités de direction, le comité national de réingénierie des processus, sélectionné sur des critères d'actualité, d'urgence, et d'enjeux.

Sur un sujet donné, une fois un nouveau processus défini, il est testé en parallèle sur trois sites afin de le valider « in vivo ». Le réseau des DDG est ensuite actionné, avant la mise en place généralisée. Une méthode allégée s'appuie sur une formule d'ateliers, dénommés « groupes d'expression métiers ». Une troisième approche consiste en l'élaboration d'une solution, éventuellement législative, par l'administration centrale : ainsi dans le cas du régime simplifié d'imposition, régime très complexe, tant pour les SIE que pour les entreprises elles-mêmes, et potentielle source de fraude.

Cette méthode est dans l'ensemble appréciée des agents car elle consiste fondamentalement en un dialogue entre eux sur des questions d'exercice du métier. Ils ont le sentiment de jouer un rôle moteur dans le processus, au lieu qu'il leur soit imposé d'en haut. En revanche, les organisations syndicales ne voient pas d'un bon œil ce qu'elles interprètent comme un dialogue direct entre la direction et les personnels, même s'il porte sur des thèmes techniques.

4 - Les premières réalisations et les limites

Deux premiers processus ont été traités à titre expérimental : la relance des contribuables défaillants relevant des SIE (sujet fiscal) et les flux comptables infra-départementaux (sujet de gestion publique). La gestion des réclamations des particuliers (4 000 emplois et 5 millions de réclamations) sera abordée en 2011.

Cependant certaines améliorations supposeront d'aller au-delà de la simple réingénierie sur la base des outils et procédés existants. Par exemple, Chorus ne permet pas à l'Etat d'effectuer des paiements à des fournisseurs par prélèvement sur ses comptes, puisqu'il n'intègre pas les relations interbancaires. Or une telle formule allégerait le travail des services facturiers, notamment pour le paiement des dépenses de fluides : 30 à 40 % des mandatements pourraient être automatisés grâce au recours au prélèvement. Il faudrait dans cette hypothèse résoudre le problème de la certification du service fait qui devrait alors être postulé (avec une

procédure ad hoc en cas de « service non fait » ou un certificat annuel et non pas échéance par échéance).

Autre exemple, les remboursements de crédits de TVA passent actuellement par la chaîne de dépense du pôle gestion publique de la DDFIP. Les SIE qui sont responsables des relations avec les entreprises les effectueront directement à partir de septembre 2011.

La fusion facilite des échanges entre services qui pourraient mutualiser les informations qu'ils détiennent. Actuellement la DGFIP (filiale gestion publique) paie des factures à des entreprises fournisseurs de l'administration alors que ces mêmes entreprises contribuables n'ont pas satisfait leurs obligations fiscales et peuvent faire par ailleurs l'objet de procédures de recouvrement. La transmission de données sur leur situation fiscale permettrait de bloquer les paiements. De même le SRE pourrait transmettre aux services d'assiette des informations demandées aux pensionnés pour les prestations sous conditions de ressources.

5 - L'absence d'évaluation et de chiffrage

La MNRP ne procède à aucun chiffrage des gains de productivité potentiels et des réductions de charge de travail rendues possibles par les initiatives qu'elle pilote. Elle considère que c'est au service « Budget et performance » de la DGFIP d'en tirer parti *ex post*. Une des motivations implicites de cette manière de faire est d'éviter d'afficher des résultats pouvant justifier des réductions d'effectifs et donc de laisser penser que le but de la réingénierie serait de gagner des emplois, ce qui compromettrait l'adhésion des agents.

La méthode de réingénierie des processus est en soi louable et intéressante et on peut en attendre des résultats non négligeables mais elle suscite plusieurs interrogations :

- par définition, elle vise à améliorer l'existant, porte sur la technique des actes effectués, et sa portée est donc circonscrite : ses responsables admettent les limites qu'elle rencontre. Elle est vouée à accumuler des améliorations qui ont chacune une valeur, sans en rechercher l'apport cumulé.
- corrélativement le partage entre ce qui relève de la réingénierie des processus et ce qui est dans le périmètre de responsabilité d'autres unités de la DGFIP semble peu distinct, au premier chef pour ce qui est de la répartition des tâches entre la MNRP et les services informatiques pour redéfinir des applications obsolètes et/ou incompatibles

- les critères de choix entre les opérations susceptibles d’être inscrites au programme annuel de la MNRP semblent qualitatifs voire flous. Il n’existe pas de grille de critères ni de pondération.
- enfin, l’absence de chiffrage des gains de productivité apparaît contraire à l’esprit de ce genre d’exercice. Certes ces gains ne sont pas le seul critère possible (d’autres sont l’amélioration du service rendu, l’ergonomie d’un processus pour les agents qui le mettent en œuvre). Il n’en est pas moins indispensable de chercher à mesurer ces gains.

II - Les problématiques de moyen et long terme

A - La gouvernance

Si la séparation des fonctions fiscales entre deux entités administratives constituait une exception française, le regroupement de fonctions fiscales avec des fonctions d’une autre nature est une nouvelle exception française.

La DGFIP, avec ses 120 000 agents représente à elle seule les trois quarts des effectifs des ministères financiers. L’effet taille peut avoir des incidences positives en matière de réduction des dépenses, mais peut aussi générer des coûts en termes de complexité et de gestion.

Les exigences de la réalisation de la fusion ont imposé un mode de direction très centralisé et les matières traitées par la DGFIP exigent d’ailleurs une très grande homogénéité.

La DGFIP cumule toutefois des missions distinctes, les unes et les autres majeures pour l’Etat ; les arbitrages en matière d’allocation des ressources à ces différentes missions sont désormais susceptibles d’être rendus au sein même de cette direction, alors qu’elles relevaient précédemment d’un ministre.

Ces considérations avaient d’ailleurs conduit, lors de la préparation de la fusion, à des réflexions sur la constitution d’une sorte de « conseil de surveillance » qui n’ont finalement pas eu de suite, le schéma retenu étant celui d’une direction d’administration centrale « classique » mais atypique par sa dimension et son caractère stratégique.

B - Le périmètre

La création de la DGFIP ne s'est pas faite sous bénéfice d'inventaire. Dans la logique même de la fusion, elle a repris à l'identique à la fois les fonctions et les réseaux territoriaux de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP. Cependant, même si la ministre affirme l'intangibilité du périmètre actuel, des reconfigurations ne sauraient être exclues par principe pour l'avenir.

- Bien qu'elle soit organisée de manière très centralisée, la DGFIP comporte de nombreux SCN (services à compétence nationale), parmi lesquels certains sont naturellement dans son giron (les directions du contrôle fiscal, les directions informatiques, l'ENFiP, ...) alors que d'autres ont un caractère nettement interministériel (ONP, SRE). Comme dans le cas de Chorus, la DGFIP a le rôle de prestataire de services pour l'exercice d'une fonction de nature interministérielle. S'agissant de Chorus, les organisations mutualisées et croisées adoptées pour l'organisation de la dépense des ministères et services déconcentrées, selon des principes dont la cohérence est loin d'être évidente, avec une sorte de libre choix du comptable assignataire, appelleront sans doute une remise en ordre. A l'extrême, le caractère structurant de Chorus n'interdirait pas la constitution d'un service ou d'une agence autonome.

- France Domaine est un service de la DGFIP, mais à vocation interministérielle, chargé de formaliser et de faire appliquer les règles de la politique immobilière de l'Etat par tous ses services. La DGFIP réfléchit elle-même à des options à propos du positionnement des services de France Domaine au niveau déconcentré, par exemple un éventuel transfert des missions domaniales actuellement placées dans le pôle gestion publique des DDFIP, au responsable de la politique immobilière de l'Etat (RPIE), qui dépend directement du DDFIP. En allant plus loin, on pourrait envisager un rattachement direct des RPIE aux préfets, responsables de la politique immobilière de l'Etat au niveau régional et départemental. Le Conseil de l'immobilier de l'Etat a suggéré une autonomie accrue de France Domaine.

- Les services de la DGFIP aux collectivités territoriales devraient donner lieu à un examen approfondi et naturellement concerté avec elles ; les principes sont homogènes, mais les situations objectives très disparates selon la taille et les moyens des collectivités. Les tâches fiscales doivent rester confiées à l'administration d'Etat. Pour ce qui est du paiement de la dépense, les mesures liées au déploiement d'Hélios conduisent les collectivités à configurer leur organisation de mandatement en fonction des exigences de leur comptable et ont donc « sécurisé » la position de la DGFIP en tant que payeur. Il n'existe

d'ailleurs pas de revendication forte d'autonomie des collectivités (en faveur d'une organisation où elles gèreraient elles-mêmes leur dépense moyennant des obligations de contrôle et de certification). Le problème le plus aigu est celui du conseil : les grandes collectivités ont des besoins complexes, les petites craignent de ne pas bénéficier d'un appui suffisant. Le renforcement de l'intercommunalité peut être un palliatif mais à quel degré ? Enfin, la question de la répartition de la charge des services rendus par la DGFIP aux collectivités appellerait un traitement transparent.

C - L'implantation territoriale

a) La structure territoriale de la DGFIP

L'organisation issue de la fusion privilégie le cadre départemental, mais de nombreux facteurs pèsent en faveur de regroupements à des échelles plus larges : au sein de la DGFIP elle-même, outre l'existence des DIRCOFI, l'extension du rôle des DDG, la création des DISI, la mise en place du SRE et de l'ONP ainsi naturellement que les conséquences du déploiement de Chorus. Il existe une tendance au « dépassement » du cadre départemental. Les inégalités de taille entre les DDFIP sont un sujet de réflexion.

b) La couverture territoriale

Au 1^{er} décembre 2010, la DGFIP comptait au total, hors directions, 4 827 structures comptables et non comptables. La fusion n'a pas entraîné de rationalisation en profondeur de ce réseau. Elle a plutôt, à ce stade, consolidé le réseau antérieur voire ralenti certaines évolutions.

- La création des SIP s'est faite à implantation constante. Du point de vue du regroupement physique, la formule du SIP va moins loin que celle de l'hôtel des finances, puisque les hôtels des finances abritaient CDI et trésoreries entières, alors que les SIP ne regroupent que les CDI et la partie recouvrement des trésoreries fiscales.

- Un rapprochement des CDI et des CDIF (CDI Fonciers) avait été entamé, laborieusement, depuis 2003. Il consistait à transférer aux CDI la compétence foncière jusqu'alors centralisée au niveau des CDIF et à regrouper physiquement ces deux types de structures. Ces rapprochements, inégalement avancés selon les lieux, ont été suspendus du fait de la fusion. Les CDI qui n'avaient pas reçu cette compétence resteront en l'état jusqu'à l'achèvement du programme de SIP. Ainsi, certains SIP disposent de la compétence foncière et d'autres non.

- Les fermetures de trésoreries n'ont pas cessé depuis la fusion, mais leur rythme a été réduit de moitié (une cinquantaine par an contre une centaine avant la fusion). Certes ce sont les trésoreries les moins viables qui avaient été fermées avant la fusion, mais il ya eu aussi une volonté délibérée de freinage (des DDFIP ont indiqué aux rapporteurs que des fermetures proposées par eux avaient été refusées par l'administration centrale). Les fermetures portent donc surtout sur des postes à effectif très faible et sont souvent conditionnées par le départ d'agents.

- Aucune orientation générale n'a été donnée par la DGFIP sur la place à donner aux recettes des finances dans la fusion. Souvent, leur préservation n'apparaît guère justifiée par des besoins fonctionnels, mais plutôt par le maintien à résidence des agents, entendu lato sensu, puisque les agents sont souvent maintenus non seulement sur place, mais sur les emplois occupés, dont la substance paraît parfois ténue. S'ajoute à cette considération le problème de la gestion des receveurs.

- Beaucoup de mesures de réorganisation à l'échelon infra-départemental ont été laissées à la discrétion des DDFIP.

D'un point de vue strictement géographique, la fusion n'a pas été l'occasion de redéployer le réseau afin de corriger les inégalités de couverture du territoire, de tenir compte des déplacements de population, de phénomènes comme la « rurbanisation », des transformations des enjeux (notamment fiscaux) etc. Il continue donc à représenter le résultat d'une sédimentation historique.

c) Des facteurs d'évolution

Une des difficultés en la matière est que les facteurs commandant l'implantation locale, par exemple les enjeux fiscaux et la desserte des collectivités territoriales, sont hétérogènes et n'induisent pas forcément les mêmes impératifs en termes géographiques. En outre, chaque facteur évolue de son côté : les enjeux fiscaux varient dans le temps et l'espace en fonction de la démographie, de la vie économique. L'intercommunalité modifie les données du côté des collectivités territoriales. Celles-ci ne sont pas les seules entités distinctes de l'Etat dont les comptes sont gérés par la DGFIP. Or les autres établissements connaissent aussi des changements. Ainsi dans le secteur hospitalier, il n'existe actuellement de trésoreries spécialisées que pour les grands établissements (APHP, CHU). La loi HPST (hôpital, patient, santé, territoire) de 2009 a créé des communautés hospitalières de territoire dotées d'une unique unité de gestion. La question est donc ouverte de la création de trésoreries affectées à ces unités de gestion. L'avenir de la tenue des comptes des établissements publics locaux d'enseignement est également en débat.

d) La taille des structures

La question de la couverture territoriale est liée à celle de la taille des structures. Dans le contexte de la fusion, le mouvement antérieurement esquissé de concentration des CDI et SIE en grosses unités a été interrompu au profit d'unités de taille « humaine », quitte à ce que plusieurs unités soient juxtaposées en un même lieu (6 SIP à Lyon La Part Dieu par exemple). Les nouvelles structures (SIP, PRS) issues de la fusion sont de taille moyenne.

De telles structures sont plus faciles à gérer et plus propres sans doute au maintien des motivations professionnelles liées aux métiers et d'un cadre de travail favorable. Pour autant, les services opérationnels de base (SIE, SIP, PRS) doivent conserver une masse critique suffisante. Par ailleurs des structures de plus grande taille peuvent favoriser la spécialisation et autoriser des économies d'échelle. La concentration des moyens sur des structures plus étoffées et regroupées, actuellement en œuvre dans le domaine de la dépense de l'Etat, des retraites, etc., pourrait représenter une évolution possible dans d'autres secteurs.

A l'autre extrémité du spectre, les plus petits postes (le plus souvent des trésoreries) posent des problèmes spécifiques. Alors même que la localisation géographique demeure le principal critère de choix d'affectation des agents, ces petits postes attirent peu de vocations pour deux séries de raisons : du point de vue de l'organisation du travail, le faible nombre d'agents rend les contraintes plus fortes (répartition de la charge de travail, polyvalence obligatoire, gestion des congés, des absences diverses, de la formation) ; l'indisponibilité d'un agent pour une raison ou pour une autre a des effets accrus ; l'existence de renforts est considérée comme un palliatif insuffisant ; du point de vue de la vie personnelle des agents, la rétraction générale des services publics (école, santé en particulier) réduit pour les agents comme pour l'ensemble de la population l'attractivité des lieux concernés. Ces considérations militeraient pour un resserrement du réseau mais ce serait au détriment de la proximité.

e) L'arbitrage proximité/spécialité

La configuration du réseau, la taille de ses unités, relèvent aussi d'un arbitrage entre proximité et spécialité. Dans le cadre de la fusion, la préférence a été donnée à la proximité, incluant l'accueil physique. Or les interlocuteurs de la DGFIP (collectivités territoriales mais aussi entreprises et particuliers) ont souvent besoin de réponses spécialisées et souhaitent donc accéder rapidement et si possible directement aux spécialistes capables de les renseigner. Ces spécialistes n'ont pas vocation

à se trouver dans les unités de base et leur fonction n'a pas à être territorialisée, compte tenu des modes modernes de communication. La bonne formule peut alors être la constitution de pôles d'expertise départementaux, voire supra-départementaux.

Dès avant la fusion, une réflexion était en cours sur la dichotomie entre fonctions de « front office », au contact direct de l'utilisateur et de « back office », portant sur le traitement de fond des dossiers. La ligne est quelque peu brouillée par la fusion puisque, dans les SIP notamment, ce sont les mêmes agents qui se consacrent à la fois à ces deux types d'activité, non sans des interférences. La DGFIP doit préciser son mode d'organisation. Où doit passer la frontière entre « front office » et « back office » ? Quel peut être l'arbitrage optimal entre expertise et proximité, sachant que les interlocuteurs de la DGFIP peuvent avoir leurs propres préférences, qui ne sauraient être préjugées ? Le même modèle ne pouvant s'appliquer à tous les types d'affaires et à tous les interlocuteurs, comment la DGFIP peut-elle adapter ses schémas d'organisation à cette nécessaire variété de ses offres de service ?

D - Les facteurs de transformation des méthodes

1 - Les évolutions techniques

La DGFIP est une administration qui travaille sur des informations chiffrées et normées. Son activité est donc étroitement tributaire des systèmes d'information, de traitement et d'échange des données. La conception et le déploiement des applications sont des processus de long terme comme l'ont montré les programmes comme Copernic, Chorus, Hélios. Il est donc indispensable de configurer la planification en conséquence. Les évolutions dépendent non seulement de la disponibilité des outils mais de l'usage qui en est fait. La télé-déclaration a été imposée aux entreprises mais non aux particuliers. Sa progression semble marquer le pas de leur côté. Sa diffusion permettrait d'économiser des emplois même si leur nombre est enjeu de discussions.

2 - Les procédures

Les adaptations des procédures ont toujours des conséquences multiples et doivent faire l'objet d'études d'impact *ex ante*. Par exemple en ce qui concerne l'IR, des améliorations pour le contribuable peuvent avoir des incidences positives, neutres ou négatives pour telle ou telle partie des services, et variables dans le temps : ainsi, la mensualisation du paiement de l'IR réduit les contraintes de campagne pour les services de recouvrement, mais n'allège pas la charge des services d'assiette.

L'introduction de la déclaration pré-remplie a suscité une surcharge dans un premier temps car le taux d'erreur était au début relativement élevé, puis ce taux a été ramené à un niveau faible. Elle apparaît d'ores et déjà comme un facteur de réduction des déplacements physiques des contribuables aux SIP.

Le prélèvement à la source (outre les problèmes de principe qu'il peut poser aux yeux de certains au regard de l'acte conscient de contribution qui est une composante de la citoyenneté) serait un élément de simplification, mais il y aurait des déclarations rectificatives, des situations particulières. De même une fusion de l'IR et de la CSG aurait des conséquences fortes.

E - Les ressources humaines

1 - Les facteurs de rapprochement

La fusion a entraîné non seulement une unification statutaire mais aussi des rapprochements fonctionnels entre agents issus des deux filières : origine professionnelle diversifiée des chefs de SIP et de PRS, polyvalence des agents d'accueil (généraliste et spécialisé) des SIP, activité de certains agents du PRS prenant en charge à la fois des dossiers de particuliers et des dossiers de professionnels et chargés d'assurer « l'unité du dossier », extension de compétence des huissiers des finances publiques, harmonisation du champ d'action et des méthodes de travail des auditeurs issus des deux ex-directions. L'institution d'un dispositif de formation commun sera à terme un levier puissant de rapprochement.

Pour autant les deux filières conservent leur caractère distinctif. Il peut exister une contradiction entre l'existence de deux filières fonctionnelles, qui se traduit par l'existence de deux directions à l'administration centrale et deux pôles distincts dans les DDFIP, et une gestion unifiée des moyens et réseaux. Il importe donc de concilier la nécessité de maintenir des expertises approfondies avec celle de développer une culture commune et de rendre la gestion plus fluide. Sans abandonner le principe du « respect du métier », le développement de la notion de profils professionnels (profils « recouvrement, » « contrôle », « comptable », etc.) susceptibles d'être similaires dans les deux filières rendrait sans doute possible une mobilité accrue entre elles, ce qui, loin de pénaliser les agents, diversifierait et enrichirait leurs parcours professionnels. Ce type de gestion requiert des référentiels précis.

2 - Les conditions d'affectation

La gestion des mutations est une préoccupation majeure à la DGFIP. Les agents (au moins des cadres C et B) conçoivent souvent leur carrière comme une migration vers un poste situé dans la région où ils souhaitent s'installer. Certaines régions sont plus prisées que d'autres, où les rotations se font à un rythme rapide et où les temps de séjour sont réduits (la région parisienne de manière générale, voire le Nord et le Nord-Est). Il n'existe pour autant pas de mécanisme d'incitation matérielle en faveur des postes les moins recherchés.

3 - Les effectifs

L'évolution globale des effectifs de la DGFIP a reposé jusqu'à présent sur l'application de la logique générale du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, voire plus. Dans le cas de la DGFIP, le problème des réductions d'effectifs est ressenti comme crucial par les agents. Cette situation appelle une analyse précise des besoins en personnels de la DGFIP, notamment sous plusieurs aspects.

- Le premier concerne les gains à attendre de l'automatisation des chaînes de traitement et de la dématérialisation des échanges avec les interlocuteurs de la DGFIP. Ils doivent être chiffrés aussi précisément que possible et leur impact ciblé.

- Le deuxième est la répartition des effectifs disponibles entre les fonctions. La DGFIP exerçant deux missions, la gestion de l'impôt et la gestion publique, la répartition de ses ressources humaines entre ces deux missions ne peut apparaître que comme la résultante d'un arbitrage, explicite ou implicite, de l'Etat entre ces deux branches.

- Il appartient à la DGFIP d'optimiser la répartition des effectifs disponibles entre ses différentes unités, en fonction de critères explicites (au premier chef la mesure des tâches et des gains de productivité). Or l'utilisation des vacances lorsqu'elles surviennent est le principal instrument de gestion des effectifs : les modifications interviennent au fil du temps par non renouvellement. Ce procédé a le mérite de la prudence et de la souplesse. Toutefois, il freine les processus d'ajustement, d'autant qu'il n'y a pas de véritable schéma de rationalisation. Une orientation plus volontariste supposerait un dialogue avec les agents et leurs organisations représentatives.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La démarche progressive adoptée pour conduire la fusion en a permis l'assimilation. Les résultats atteints constituent la base d'une nouvelle étape, nécessaire et qui reste à définir. Il est indispensable, pour l'Etat lui-même, pour les agents, pour les usagers de la DGFIP (collectivités, entreprises, ménages) qu'un cap soit fixé. La programmation des phases suivantes doit intégrer tous les changements déjà en cours et prévisibles et déterminer une articulation dans le temps entre eux.

Pour gérer la période « post-fusion » il faut mettre en place un dispositif adapté. Il serait ainsi opportun que la DGFIP se dote d'une capacité de réflexion stratégique et prospective auprès du directeur général, en lien avec les directions « métiers » et les délégués du directeur général. Des réflexions sont en cours, au sein de la DGFIP, sur le dispositif qui pourrait être adoptée à cette fin. Des liaisons devraient être établies à ce niveau avec les autres entités publiques dont les activités présentent des rapports avec celles de la DGFIP (par exemple en matière de recouvrement).

L'objectif est de bâtir une organisation à la mesure de la nouvelle entité en dotant cet ensemble complexe d'un mécanisme adéquat de pilotage et de suivi, en conduisant l'adaptation continue des méthodes et processus, en assurant l'évolution du réseau territorial, en ajustant la gestion des ressources humaines à la nécessité de concilier, notamment au moyen d'un effort de formation, la coexistence de nombreux métiers spécifiques et la mobilité interne.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- pour prendre la suite du DOS, lancer dès maintenant la préparation d'un document pour 2012-2015 définissant pour la DGFIP les perspectives, les priorités, les résultats à atteindre et les moyens d'en mesurer la réalisation (recommandation principale n°2) ;

- de systématiser les critères et formaliser les procédures de choix des processus devant faire l'objet d'une « réingénierie » en identifiant clairement dans chaque cas les objectifs poursuivis et les résultats atteints (amélioration des prestations aux usagers, réduction de la charge de travail, gains de productivité) et doter la mission ad hoc des moyens nécessaires et mobiliser les services autour des projets, (recommandation principale n°7) ;

- d'expliciter et pondérer les paramètres devant déterminer l'évolution de l'implantation territoriale de la DGFIP : arbitrage entre les modes de contact avec les différentes catégories d'usagers de la DGFIP, définition des modes de présence locale, en fonction également des principes d'organisation internes retenus pour la DGFIP (partage des tâches entre « front office » et « back office ») (recommandation principale n°13) ;

- à court terme, traiter les problèmes résiduels (« SIP orphelins », avenir des recettes des finances, des centres des impôts fonciers) ;

- d'anticiper les restructurations susceptibles de se produire à partir des schémas actuels (informatique, organisation de la fonction « dépense ») ;

- de créer auprès du directeur général une équipe chargée de conduire la nécessaire réflexion stratégique sur l'évolution de la DGFIP (recommandation principale n°1).

Conclusion générale

La création de la DGFIP, par réunion de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP, a consisté en un rassemblement administratif des deux entités préexistantes à périmètre global inchangé. Elle n'apparaît pas véritablement comme la mise en œuvre d'une réflexion stratégique sur l'adaptation des missions qui incombaient aux deux directions fusionnées et de leurs conditions d'exercice, non plus que sur l'optimisation de leur organisation. La répartition des moyens et principalement humains entre les nombreuses missions des deux directions fusionnées, ainsi que les sureffectifs existant ou susceptibles d'apparaître notamment du fait de la rationalisation de certains processus ou de l'informatisation, n'ont pas fait l'objet ex ante d'une analyse explicite, de manière sans doute délibérée. D'autres partis possibles a priori n'ont pas été explorés ni a fortiori n'ont fait l'objet d'un arbitrage.

La conception de la réforme a été dominée par des considérations de faisabilité de l'opération dans un laps de temps fixé et de cohérence structurelle. Elle a dans la plupart des cas juxtaposé, moins souvent recomposé, les éléments antérieurs. Le parti retenu, en prenant systématiquement pour base l'existant, a eu pour conséquence de figer certaines situations et de maintenir en l'état, au moins à court terme, le maillage territorial et l'implantation immobilière.

Le processus a été facilité par les atouts donnés aux promoteurs de la réforme, qui a reçu un degré de priorité élevé. Une sorte d'accord tacite a été conclu avec les agents. Ceux-ci ont été traités plus favorablement que des fonctionnaires concernés par d'autres réformes de grande ampleur, au premier chef la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (ReATE) : la stabilité géographique et leur maintien dans l'activité exercée leur ont été garantis ; ils ont bénéficié d'avantages en termes de statuts et de rémunération : si ceux-ci, en masse globale, n'ont dépassé que de peu le taux de retour de référence dans le cadre de la RGPP, soit la moitié des gains issus des réductions d'emplois, un taux de non remplacement plus élevé que la moyenne a permis de dégager un bénéfice moyen par agent supérieur. Ce traitement privilégié n'a pu que provoquer des réactions négatives parmi d'autres catégories de fonctionnaires, au nom de l'équité.

La fusion a fourni un argument pour justifier la poursuite des réductions d'effectifs, sans que le rythme en soit modifié par rapport à la période précédant la fusion, ni les conditions explicitement analysées en termes de productivité, faute de définition et de mesure adéquates.

Les agents ont accepté la réforme parce qu'elle ouvrait, en particulier aux plus jeunes d'entre eux et aux cadres, des perspectives d'enrichissement des tâches et de diversification des parcours professionnels mais aussi parce qu'elle leur a paru renforcer pour l'avenir le poids de l'administration à laquelle ils appartiennent, ce en quoi ils ont vu un gage de sécurité.

Ces considérations ne doivent pas conduire à sous-estimer les efforts efficacement déployés et les résultats atteints. Pour y parvenir, il a fallu tirer les leçons de précédents échecs, tirer parti des évolutions antérieures, identifier clairement un point d'arrivée un calendrier, une démarche intégrant tous les paramètres, s'y tenir avec constance et appliquer le programme ainsi défini de manière très méthodique et vigilante, en maîtrisant les tensions internes. Quelles qu'en aient été les circonstances, la fusion, nonobstant ses limites, était loin d'être gagnée d'avance. Son succès, dans ce cadre, a apporté la démonstration de la possibilité pratique de faire évoluer des entités administratives de très grande taille. A ce titre, elle est un acquis en matière de conduite du changement.

Pour autant, la fusion telle qu'elle a été conçue et réalisée, ne constitue pas une réforme complète et achevée. Dans ses contours mêmes, de nombreuses questions demeurent en suspens. Les deux actions affichées comme emblématiques de la fusion, à savoir la réalisation du guichet fiscal unique pour les particuliers et l'amélioration des services rendus aux collectivités territoriales, ont donné lieu à une série d'initiatives mais rencontrent des limites perçues par les usagers, les collectivités territoriales et les agents eux-mêmes.

De manière plus globale, si un nouvel outil a été forgé pour l'Etat, il importe maintenant de voir comment l'utiliser au mieux, en termes d'efficacité et d'efficience, et au service de quelles priorités. La réflexion stratégique de fond qui n'a pas été menée avant la fusion doit l'être désormais. Il est compréhensible qu'il n'ait pas été souhaité, et il n'était vraisemblablement pas souhaitable, de conduire deux réformes à la fois et de conjointre une réorganisation structurelle et une refonte fonctionnelle. Pour autant, c'est à un réexamen d'ensemble des conditions d'exercice de ses missions que la DGFIP doit désormais procéder. Il lui est plus aisé de le faire désormais puisqu'elle a conduit à terme des chantiers importants qui ont été concomitants de la fusion. Dans cette perspective, elle doit intégrer l'ensemble des problématiques, tirer les conséquences de toutes les évolutions engagées ou prévisibles et mettre à profit les marges de manœuvre accrues dégagées par la fusion, à l'échelle de la taille de la DGFIP.

Aucun aspect ne doit être laissé de côté dans cette revue générale. Ainsi, le schéma d'organisation retenu pour la nouvelle direction générale, très compact, centralisé et pyramidal, n'est pas sans susciter des interrogations, tant au regard des principes qui animent la RGPP, où l'accent est mis sur la distinction entre les responsabilités d'état-major et les missions confiées à des opérateurs que par rapport aux réflexions conduites avant la fusion dans les administrations concernées sur la dissociation des fonctions de traitement des dossiers et celles de relations avec les usagers.

Si le navire est gréé, il faut lui fixer un cap. Après ce premier bilan, qui ne peut être à ce jour que transitoire, la Cour se réserve de revenir ultérieurement sur l'évolution de la DGFIP pour analyser les orientations prises et la manière dont auront été exploitées les potentialités.

Annexes

- Annexe 1 :
Demande du Sénat
- Annexe 2 :
Liste des entretiens réalisés
- Annexe 3 :
Organigramme de la DGFIP
- Annexe 4 :
Éléments historiques
- Annexe 5 :
Calcul du taux de retour sur la période 2008-2012
- Annexe 6 :
Objectifs et indicateurs du programme 156
- Annexe 7 :
Répertoire des sigles

Annexe 1 : Demande du Sénat

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

KCC A1009728 CDC
24/11/2010

IVP/rap-10-657

Paris, le 23 novembre 2010



COMMISSION

DES
FINANCES

LE PRÉSIDENT

Monsieur le Premier président,

Cher Didier,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- la réforme des tutelles des majeurs ;
- la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) ;
- l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) ;
- le bilan de la réforme des offices agricoles et de la création de l'agence de services et de paiement (ASP) ;
- la gestion du patrimoine immobilier hospitalier.

Comme nous en étions convenus, le champ et la portée de ces enquêtes ont été précisés, en tant que de besoin, au travers de fructueux échanges techniques entre, d'une part, le secrétariat de la commission des finances et, d'autre part, le secrétariat général de la Cour des comptes.

En vous en remerciant par avance, je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien à toi
Jean Arthuis

Jean Arthuis

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes
13, rue de Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Annexe 2 :

Liste des entretiens réalisés

Les personnes suivantes ont été rencontrées :

DGFIP (administration centrale)

- M. Philippe PARINI, Directeur général des finances publiques
- M. Philippe RAMBAL, Directeur adjoint chargé du pilotage du réseau et des moyens
- Mme Lise BILLARD, chef du Service du budget et de la performance (BP), sherpa du programme 156 depuis sa création
- M. Guillaume TALON, Sous-directeur Performance et contrôle de gestion (BP1), M. MORVAN, chef du bureau Contrôle de gestion et coordination (BP1A) et F. LEVEQUE, chef du bureau Pilotage des emplois et évolution des structure (BP1B)
- M. Marc DORA sous directeur pilotage du budget (BP2), et Stéphane COURTIN chef du bureau Pilotage du budget et synthèse budgétaire (BP2A),
- Mme Agnès TEYSSIER D'ORFEUIL, Mission DLU
- Mme Catherine BRIGANT, Mission Relation aux usagers (MRU)
- Mme Fabienne DUFAY, chef du Service RH
- Mme Véronique BIED-CHARRETON, chef du service des systèmes d'information
- M. Vincent MAZAURIC, Directeur adjoint chargé de la gestion publique
- M. David LITVAN, chef du Service comptable de l'Etat (CE)
- M. Frédéric IANNUCCI, chef du Service des collectivités locales (CL)
- M. Jean-Marc FENET, Directeur adjoint chargé de la fiscalité, et dernier DGI
- Mme Maxime GAUTHIER, chef du Service de la gestion fiscale (GF)
- M. Henri OSMONT D'AMILLY, responsable de la Mission simplifications
- M. Jean-Pierre LIEB, chef du Service juridique de la fiscalité (JF) ;

- M. Bernard LIMAL délégué du Directeur général (DDG), chargé de la réingénierie des processus ;
- M. Bernard HOUTEER délégué du Directeur général (DDG), chargé de la formation ;
- Mme Denise. BINTZ, Mission Communication

DGFIP (directions régionales et départementales)

. dans le cadre des travaux d'évaluation des relations de la DGFIP avec ses usagers :

Hérault :

- Mme Nadine CHAUVIERE (DRFIP),
- M. Jean-Claude ROQUES (directeur pôle gestion fiscale) ;

Isère :

- Mme Sylvie DE GENTILE (future directrice pôle fiscal de la future DRFIP),
- M. Gilbert LISI (DDFIP de l'Allier, ancien DDFIP de l'Isère) ;

Nord :

- M. Christian RATEL (DRFIP),
- M. Lionel TESTEVIDE (administrateur des FP) ;

Vienne :

- M. Robert MONNIAUX (DRFIP) ;

Seine-St-Denis :

- Mme Christine VIDAL (chef division fiscalité des particuliers),
- Mme Joëlle PEREIRA (responsable SIP d'Aubervilliers) ;

Yvelines :

- Mme Odile SEGARD (chef de division recouvrement),
- M. Jacques CHEPFER (chef de poste trésorerie de Maisons-Laffitte) ;

Loire Atlantique :

- M. Bernard PINEAU (DRFIP),
- M. Rémi RIGOLE (directeur pôle gestion fiscale)

. dans le cadre du contrôle sur la gestion du patrimoine immobilier de la DGFIP

Paris :

- M. Jean-Pierre CONRIE, DRFIP d’Ile-de-France, DDFIP de Paris,

Lyon :

- M. Bernard MONCERE, DRFIP Rhône-Alpes, DDFIP du Rhône,

Marseille :

- Mme Claude REISMAN, DRFIP PACA, DDFIP des Bouches-du-Rhône,

Lille :

- M. Christian RATEL, DRFIP Nord-Pas-de-Calais DDFIP du Nord,

Evry :

- Mme Annick DUMONT, DDFIP de l’Essonne ;

. lors des missions portant sur la mise en œuvre de la fusion effectuées, dans des DDFIP et DRFIP :

Seine-Maritime

- M. Michel LE CLAINCHE, DRFIP, et les principaux cadres de la direction

Hauts-de-Seine

- M. Jean-Louis BOURGEON, DDFIP, et les principaux cadres de la direction

Landes

- Mme Marie-Françoise HAYE-GUILLAUD, DDFIP, et les principaux cadres de la direction

Marne

- M. Denis DAHAN, DRFIP, et les principaux cadres de la direction

DGFIP (SIP) :

. lors les missions portant sur l'évaluation des relations de la DGFIP avec ses usagers :

Avesnes sur Helpe (59)

- M. Pierre FERET, Conservateur des hypothèques (en l'absence de Pierre GUIDEZ, chef de SIP d'Avesnes sur Helpe), ex comptable du SIE de Senlis,
- M. Philippe HENROT, Chef du SPL, précédemment à Montpellier, a fusionné les trésoreries de Lunas et de Bédarieux ;

Valenciennes (59)

- M. Philippe LEUREGANS, Chef du SIP Valenciennes-la-Rhônelle,
- M. Alphonse BALLIGAND, Chef du SIP Valenciennes Val de Scarpe,
- M. Denis LEMAIRE, Chef du SIE Valenciennes, ancien chef du SIP Hénin-Beaumont ;

. Les visites dans les DDFIP mentionnées ci-dessus ont également donné lieu à de nombreux contacts dans les SIP et les trésoreries.

Parlement :

- M. Thierry CARCENAC, député, rapporteur spécial auprès de la commission des finances pour les programmes 156 (DGFIP) et 302 (Douanes),
- Mme Christine CARON, Administratrice-adjointe de l'Assemblée nationale,
- M. Bernard ANGELS, sénateur, rapporteur de la Mission gestion des finances publiques,
- M. Philippe FABRE, Administrateur du Sénat ;

Associations d'élus

- M. Vanik BERBERIAN, président de l'association des maires ruraux de France (AMRF)
- M. Christian LALU, directeur général de l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF) et M. Franck CLAEYS, chargé de mission Finances

- M. Rollon MOUCHEL-BLAISOT, délégué général de l'association des maires de France (AMF), M. Alain ROBY, responsable du département Finances et Mme Soraya HAMRIOUI ;
- M. Guillaume DENIS, délégué général adjoint de l'association des départements de France (ADF) ;
- M. Michel YAHIEL, délégué général de l'association des régions de France (ARF) ;

Autres administrations

Direction du Budget :

- M. Julien DUBERTRET, Directeur du Budget,
- Mme Marie-Astrid RAVON, Sous directrice,
- M. Edouard LEROY, chef du bureau 8BEFOM, et M. Aurélien GUEY

Direction générale de la modernisation de l'Etat :

- M. Jean-Philippe de SAINT MARTIN, chef du service Conseil « mise en œuvre des décisions relatives à la RGPP
- M. Vincent MARINET, chargé de mission ministériel, en charge du ministère du Budget, du ministère de la Défense, des SPM et de la RéATE,
- M. Nicolas CONSO, chef du Service Innovation « stratégie de service aux usagers »,
- M. Philippe WALTER, chef du département « projets de simplification » du service Projets « pilotage des chantiers interministériels structurants »

Secrétariat général du Ministère du Budget :

- M. Dominique LAMIOT, Secrétaire général, et dernier DGCP,
- M. Philippe LEVEQUE, Délégation à la modernisation (DMO),
- M. Roland SPARFEL, chef du Service des affaires financières et immobilières (SAFI), Mme Armelle DEGENEVE, sous directrice affaires budgétaires et performance (SAFI1), Mme Viviane SILO chef du Bureau de synthèse du Ministère du Budget (SAFI1B) ;

CIAP :

- M. Yves BONNET, coordonateur de l'audit du CIAP sur le programme 156.

Organisations syndicales représentées au CTPM :*CGT :*

- Mme Magali MUSSEAU, co-secrétaire générale CGT Finances publiques, (suppléant CTPM, titulaire CTPC),
- M. Olivier VADEBOUT (suppléant CTPC),

SNUI-Sud Trésor Solidaires :

- M. Laurent GATHIER, délégué fédéral de Solidaires finances (titulaire CTPM, titulaire CTPC),
- Mme Dominique CAPITAINE (titulaire CTPM, titulaire CTPC),

FO :

- M. Laurent AUBURSIN, secrétaire général de la fédération des finances Force Ouvrière (titulaire CTPM),
- M. Jean-Yves BRUN (suppléant CTPM, titulaire CTPC) ;

CFDT :

- M. Damien LEROUX, secrétaire général (titulaire CTPM)
- M. Gabriel GREZE, (titulaire CTPC) ;

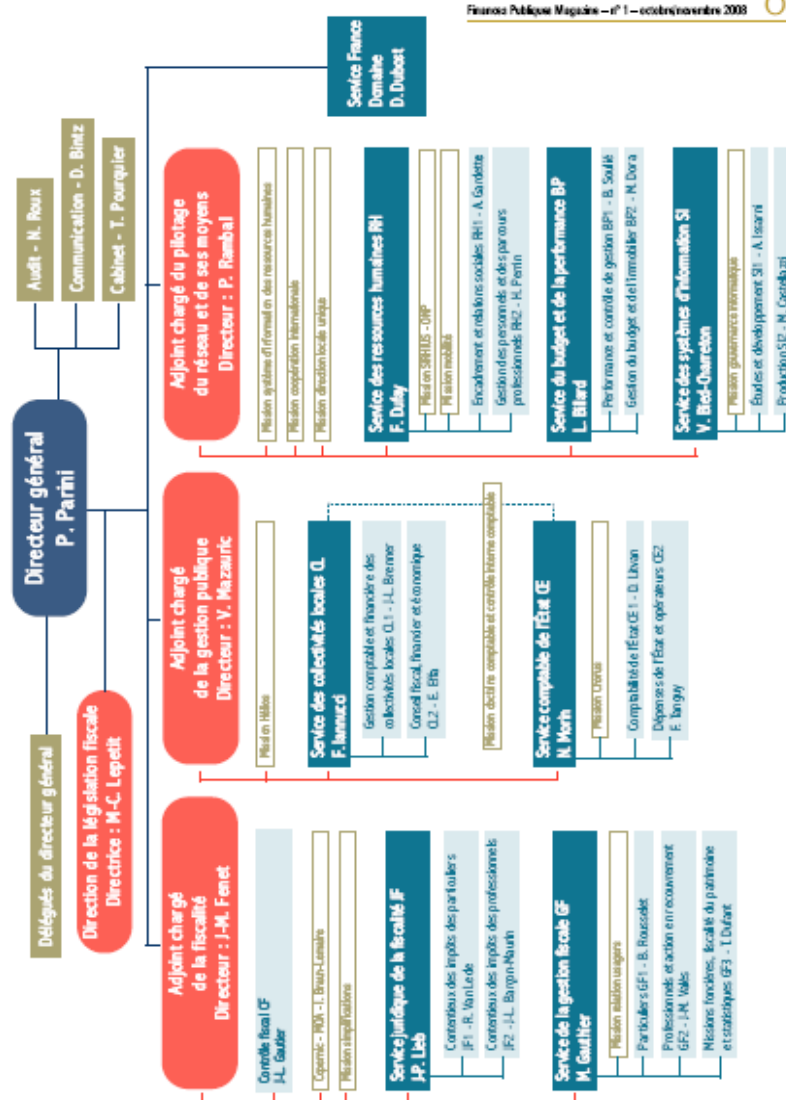
Associations professionnelles

- Association des comptables publics (ACP): M. Lionel LE GALL, président (filiale CP), M. Christian DUCUING, premier vice-président (filiale DGI), M. Laurent ROSE-HANO, secrétaire général ;

Annexe 3 : Organigramme de la DGFIP

L'organigramme de la direction générale

Grand angle
PAGI
05
Finances Publiques Magazine - n° 1 - octobre/novembre 2008



Annexe 4 : Éléments historiques

Le projet de fusion avait été précédé par des évolutions :

- en matière de gestion (création en 1999 de l'identifiant unique du contribuable, annonce par le ministre lors du CTPM du 13 avril 1999 de trois axes de réforme : institution d'un correspondant fiscal unique pour les entreprises et les particuliers, simplification maximale des obligations déclaratives et de paiement en matière fiscale, création d'un correspondant économique unique pour les PME)

- et d'organisation (création en 1999 du centre de perfectionnement des cadres supérieurs et en 2000 du secrétariat général du ministère de l'économie et des finances)

Les deux directions avaient ainsi connu un premier rapprochement. Un schéma de fusion complète avait été étudié à partir de deux travaux de l'IGF :

- le rapport Lépine en 1999⁵⁹. Ce travail avait pour but d'inventorier, dans neuf pays développés⁶⁰, les modèles d'organisation, les pratiques et les coûts d'assiette et de recouvrement de l'impôt. Si ce rapport se voulait purement descriptif, il n'en faisait pas moins ressortir par comparaison que les performances de l'administration fiscale française, à la fois en termes qualitatifs et en termes de coûts, la classaient défavorablement. Il retenait en particulier pour critère le « taux d'intervention » (ratio des coûts de gestion de l'impôt aux recettes fiscales nettes) : la moyenne sur l'échantillon (1997) était de 1,1%, la France avait le ratio le plus élevé (1,6%) à la seule exception de l'Allemagne (1,7%).

- le rapport Bert-Champsaur intitulé « Mission 2003 »⁶¹. Ce rapport, remis au ministre le 6 janvier 2000, retenait quatre axes de réforme : substituer une approche par type d'usager à un raisonnement par type d'impôt, substituer à une logique d'ordre juridique la distinction entre deux catégories d'activité - relations avec les usagers (« front office ») et tâches d'analyse, de contrôle et d'évaluation (« back office ») -, distinguer en conséquence le traitement de premier niveau et les activités plus spécialisées, utiliser les potentialités des moyens modernes

⁵⁹ Mission d'analyse comparative des administrations fiscales, mars 1999, IGF n° 98-M-041-11.

⁶⁰ Etats-Unis, Suède, Irlande, Espagne, Canada, Royaume-Uni, Pays-Bas, Italie et Allemagne.

⁶¹ Commandé par lettre du ministre du 20 avril 1999.

de communication et de traitement de l'information. Selon cette logique, il était proposé de créer des hôtels des impôts des particuliers d'un côté et une direction des grandes entreprises et des hôtels des impôts des entreprises, de l'autre. Le rapport préconisait la création d'une « administration fiscale unifiée chargée d'assurer de manière fluide et continue la gestion des recettes de l'Etat », ce qui impliquait le transfert de l'activité de recouvrement de la DGCP à la DGI.

Ce schéma a été repris à son compte par le ministre de l'époque qui avait déclaré en décembre 1999 qu'il fallait par cette voie « mettre l'usager au cœur des préoccupations ».

L'échec de cette réforme est connu⁶². Il ne rentre pas dans le cadre de ce rapport de traiter des conditions politiques, sociales et administratives dans lesquelles elle a été conduite.

Il est toutefois pertinent, pour l'analyse de la réforme qui fait l'objet du présent rapport, de relever que l'affichage de la cible avait précédé, en 1999-2000, la concertation et n'avait pas été accompagné d'une prise en compte claire des aspects sociaux, en particulier en termes d'effectifs, et que le changement d'organisation avait été évoqué, sans que soient explicitement prévus les moyens requis pour le mener à bien (informatique, immobilier). Ces lacunes ont été perçues comme des menaces par de nombreux acteurs, en particulier parmi les agents et leurs organisations représentatives, y compris du côté de la DGI, *a priori* confortée par ce projet.

Ce plan a en outre suscité des craintes du côté de la DGCP, alors même que le rapport « Mission 2003 » suggérait des pistes d'enrichissement de ses fonctions en contrepartie de la perte du recouvrement : renforcement des activités de conseil aux collectivités territoriales et aux organismes rattachés, perfectionnement des outils comptables (développement des comptabilités analytique et patrimoniale), amélioration des procédures de la dépense publique, approfondissement de l'action économique. Pour autant, la crainte est née à la DGCP de se trouver « orpheline » et de « lâcher la proie pour l'ombre », la perte du recouvrement étant, dans ce schéma, certaine, et les perspectives de développement dans d'autres secteurs jugées aléatoires.

⁶² Dès le 11 janvier, les syndicats faisaient connaître leur hostilité au contenu du rapport de la mission 2003. Le 21 janvier 2000, un mouvement de grève auquel appelaient les organisations syndicales du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie était suivi par environ 39 % des agents. Les centres des impôts se trouvaient bloqués et la grève de l'impôt sur le revenu commençait. Le 21 mars 2000, après le succès de la manifestation nationale du 16 mars, Christian Sautter décidait de retirer son projet de réforme. Il démissionnait quelques jours plus tard.

Surtout, peut-être, le rapport recommandait « la concentration de la fonction fiscale au sein du réseau de la DGCP sur des sites moins nombreux » et « la concentration des services de recouvrement ». De nombreux agents ont traduit cette option par « fermeture d'implantations » et « suppressions de postes » (les petits postes, de moins de cinq agents, étant particulièrement visés). Les assurances données en sens inverse par le ministre n'ont pas suffi à dissiper ces craintes⁶³. Il en est résulté une forte mobilisation du réseau et des syndicats (FO et ACTP⁶⁴) de la DGCP et, à leur instigation, des élus redoutant une érosion du réseau territorial.

⁶³ Dès janvier, le ministre indiquait que « la réforme engagée n'a pas pour objectif la réduction des effectifs » et se déclarait « très attaché à un service de proximité, proche des collectivités locales ». Le 10 février 2000, il assurait que « le réseau des trésoreries rurales ne sera pas modifié du fait de la réforme; la DGI restera présente dans toutes les communes où elle dispose aujourd'hui d'une implantation ». A la veille de la manifestation du 16 mars 2000, le ministre suspendait l'application du contrat d'objectifs et de moyens de la DGI qui prévoyait notamment des engagements en termes d'effectifs.

⁶⁴ Association des comptables du Trésor public.

Annexe 5 : Calcul du taux de retour sur la période 2008-2012

CALCUL DU TAUX DE RETOUR (programme 156 hors DGDDI) sur la période 2008-2012					
	RAP			PREVISION	
ENSEMBLE DES MESURES CATEGORIEELLES (hors CAS)	2008	2009	2010	2011	2012
MESURES FUSION					
Prime de fusion intégrée dans l'IMT	42 716 520				
PQM <i>fusion</i>	803 381	1 843 852	6 412 136	6 118 719	3 065 479
Harmonisation indemnitaire		29 724 944	34 248 716	29 504 822	17 888 357
Mise en œuvre d'évolutions statutaires				921 876	5 299 842
Mise en place d'un 8ème échelon au profit des agents C					1 003 555
Abondement indemnitaire intégré à l'IMT (150€ bruts)				1 431 300	15 396 425
TOTAL 1	43 519 901	31 568 796	40 660 852	37 976 717	42 653 658
MESURES GENERALES					
Revalorisation ACF et IMT	2 787 620	2 347 656	2 390 629	309 615	
12ème échelon des inspecteurs	642 688	4 592 736			
PQM <i>général</i>	10 392 016	11 599 769	12 834 687	11 332 911	14 907 039
NES				12 763 688	27 404 526
Variation prime d'intéressement		-134 332	-396 707	-333 600	-450 600
Divers	1 882 910	2 863 593	416 068		
TOTAL 2	15 705 234	21 269 422	28 008 365	38 713 452	14 456 439
Nombre d'emplois supprimés (ETPT) (1)	-2 884	-2 168	-2 419	-3 004	-2 462
	2008	2009	2010	2011	2012
Surcoût annuel des mesures catégorielles liées à la <i>fusion</i>	43 519 901	31 568 796	40 660 852	37 976 717	42 653 658
Economies liées au schéma d'emplois	-125 731 259	-105 124 968	-109 839 471	-140 010 661	-121 130 888
Taux de retour <u>annuel</u> sur les suppressions	34,61%	30,03%	37,02%	27,12%	35,21%
Taux de retour moyen sur la période 2008-2012/TOTAL 1					32,6%
	2008	2009	2010	2011	2012
Surcoût annuel des mesures catégorielles <i>générales</i> + <i>fusion</i>	59 225 135	52 838 218	68 669 217	76 690 169	57 110 097
Economies liées au schéma d'emplois	-125 731 259	-105 124 968	-109 839 471	-140 010 661	-121 130 888
Taux de retour <u>annuel</u> sur les suppressions	47,10%	50,26%	62,52%	54,77%	47,15%
Taux de retour moyen sur la période 2008-2012/TOTAL 1+2					52,3%

Annexe 6 : Objectifs et indicateurs du programme 156

Axe 1 : Promotion du civisme fiscal et renforcement de la lutte contre la fraude.	Axe 2 : Transparence des comptes publics et délivrance des meilleurs services aux meilleurs coûts.	Axe 3 : Amélioration de la qualité des services rendus aux usagers, aux partenaires de l'Etat et aux collectivités territoriales.
Objectif n°2 : Favoriser l'accomplissement volontaire des obligations fiscales	Objectif n°5 : Maîtriser les coûts de gestion des administrations financières	Objectif n°7 : Réduire les délais de paiement des dépenses publiques
Indicateur 2.1 : Part des impôts déclarés ou acquittés spontanément à la DGFIP	Indicateur 5.1 : Taux d'intervention sur les recettes et les dépenses	Indicateur 7.1 : Délai de paiement des dépenses publiques
Indicateur 2.2 : Taux brut de recouvrement des impôts sur rôle		Objectif n°8 : Renforcer la qualité du service partenarial rendu au secteur public local
Objectif n°3 : Faciliter l'impôt		
Indicateur 3.1 : Niveau de mise en œuvre effective des engagements du programme PVFI	Indicateur 5.2 : Taux annuel d'évolution de la productivité globale de la DGFIP	Indicateur 8.1 : Dématérialisation dans le secteur public local
Indicateur 3.2 : Niveau de développement des procédures dématérialisées à la DGFIP		
Objectif n°4 : Renforcer la lutte contre la fraude fiscale et le recouvrement offensif des impôts et des amendes	Objectif n°6 : Améliorer la qualité comptable	Indicateur 8.2 : Conventions partenariales avec les plus grandes collectivités et établissements publics locaux (taux de couverture pondéré des plus grandes collectivités et établissements publics locaux par des CSCF)
Indicateur 4.1 : Pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves		
Indicateur 4.2 : Taux brut de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2	Indicateur 6.1 : Indice des jours-anomalie constatés dans la comptabilité de l'Etat	Objectif n°9 : Optimiser par l'accélération des délais de traitement la qualité du service rendu aux agents publics en matière de pension
Indicateur 4.3 : Taux de paiement des amendes	Indicateur 6.2 : Indice agrégé de suivi qualitatif des comptes locaux	Indicateur 9.1 : Pourcentage de dossiers de départs en retraite urgents traités dans un délai de deux mois

Source : PAP 2010

Annexe 7 : Répertoire des sigles

ACTP	Association des comptables du Trésor public
AFP	Accueil fiscal de proximité
AMR	Avis de mise en recouvrement
ANV	Admission en non valeur
ARS	Agence régionale de santé
ATD	Avis à tiers détenteur
BOP	Budget opérationnel de programme
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDI	Centre des impôts
CDIF	Centre des impôts fonciers
CET	Contribution économique territoriale
CFE	Contrôle fiscal externe
CHS	Comité hygiène et sécurité
CMPP	Conseil de modernisation des politiques publiques
CNP	Caisse nationale de prévoyance
CODEN	Comité des demandes nouvelles
COPSI	Comité de pilotage des systèmes d'information
COSTRAT	Comité stratégique
CQC	Cellule de qualité comptable
CRP	Centre régional des pensions
CSGR	Centre de service et de gestion des retraites
CSI	Centre de services informatiques
CSP	Centre de services partagés
CTPC	Comité technique paritaire central
CTPM	Comité technique paritaire ministériel
CVAE	Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises
DDFIP	Direction départementale des finances publiques
DDG	Délégué du directeur général
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGE	Direction des grandes entreprises
DGI	Direction générale des impôts
DGME	Direction générale de la modernisation de l'Etat
DIRCOFI	Direction du contrôle fiscal
DISI	Direction interrégionale des services informatiques
DIT	Département informatique du Trésor
DLU	Direction locale unifiée
DOS	Document d'orientation stratégique
DPA	Diagnostic plan d'action
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DSF	Directeur des services fiscaux
ENFIP	Ecole nationale des finances publiques
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ESI	Etablissement de services informatiques

ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
GFU	Guichet fiscal unique
ICE	Inspections de contrôle et d'expertise
IMT	Indemnité mensuelle de technicité
IQS	Indicateur de qualité de service
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
MAGERFIP	Méthode d'allocation des emplois et ressources des finances publiques
MNA	Mission nationale d'audit
MNMR	Mission nationale de maîtrise des risques
MRA	Mission régionale d'audit
MRU	Mission Relation aux usagers
NES	Nouvel espace statutaire
ONP	Opérateur national de paie
PAP	Projet annuel de performances
PCE	Pôle de contrôle et d'expertise
PES	Protocole d'échange standard
PICF	Plan interrégional de contrôle fiscal
PPE	Prime pour l'emploi
PQM	Plan de qualification ministériel
PRCP	Pôle de recouvrement contentieux
PRF	Pôle de recouvrement forcé
PRS	Pôle de recouvrement spécialisé
PSI	Plan stratégique informatique
PVFI	Pour vous faciliter l'impôt
RAP	Rapport annuel de performances
RDM	Référent départemental Marianne
RéATE	Réforme de l'administration territoriale de l'Etat
RPIE	Responsable de la politique immobilière de l'Etat
SAU	Service d'assistance aux utilisateurs
SCN	Service à compétence nationale
SFACT	Service facturier
SFDL	Service de la fiscalité directe locale
SIE	Service des impôts des entreprises
SIP	Service des impôts des particuliers
SRE	Service des retraites de l'Etat
TBVS	Tableau de bord de veille sociale
TP	Taxe professionnelle
TPG	Trésorier payeur général
UO	Unité opérationnelle

