

# Démarche stratégique : le supplice chinois ?

Telle pourrait être la question posée au vu des orientations qui structurent la démarche stratégique du Directeur général.

Si celle-ci ne nous sera officiellement présentée que le 9 juillet 2013 à l'occasion du comité technique de réseau, les informations dont nous disposons en ce début juin sont suffisamment inquiétantes pour alerter les personnels.

**A**insi donc, après la fusion des deux anciennes directions générales, la période qui s'ouvre est bien celle d'une restructuration, progressive, mais profonde, de la DGFIP.

Montée en puissance des niveaux régional et interrégional, fusion de services, déconcentration de certaines compétences, réduction du réseau sur la base de la montée de l'intercommunalité, dématérialisation généralisée, etc...

Tels sont les principaux axes d'une démarche stratégique dont on peut d'ores et déjà dire qu'elle comporte des risques majeurs pour les conditions de vie au travail, les missions, les droits des agents ainsi que pour la place et le rôle du service public.

Dans la période, et face à un tel enjeu, c'est peu dire qu'il faudra être actifs et réactifs. Solidaires Finances Publiques répondra présent.

Le samedi 25 mai 2013, le directeur général, entouré notamment de l'ensemble des délégués interrégionaux, a présenté à son état major la version V1 de son plan d'orientation stratégique, véritable feuille de route pour les 3 ans à venir.

Les éléments dont nous disposons à l'heure actuelle corroborent nos analyses et confirment malheureusement les craintes que nous avons exprimées depuis le mois de septembre dernier.

Selon les termes de la DG, la démarche stratégique



ne constitue pas un objectif en soi, mais

bel et bien l'outil qui doit permettre à notre administration de faire face aux attentes de la collectivité nationale, dans un contexte budgétaire contraint et jamais remis en cause. Il s'agit donc d'un véritable plan triennal d'adaptation de nos méthodes de travail et de notre organisation territoriale.

L'orientation ainsi déterminée est exprimée au travers d'une formule qui n'est pas neutre : «mettre notre professionnalisme au service du redressement des finances publiques». Elle se déclinerait en 160 actions et s'appuie sur la volonté de créer une administration numérique de référence.

Les mesures contenues dans cette version du document d'orientation stratégique dessinent, à l'horizon 2016, une DGFIP régionalisée, resserrée et fortement déconcentrée. Les évolutions profondes qu'elles vont générer préparent une mise sous tutelle préfectorale, inspirée du modèle de la Réate (réforme administrative et territoriale de l'État), qui cadre parfaitement avec la nouvelle étape de décentralisation en cours et avec les travaux menés à la Fonction publique en matière de carrière et de mobilité. Cette tutelle préfectorale est d'ailleurs déjà en marche en ce qui concerne la politique immobilière de l'État et le financement des travaux immobiliers.

## Un fonctionnement révolutionné

L'une des quelques mesures emblématiques qui seraient envisagées est fondamentale.

Elle touche à l'articulation entre les différents niveaux - national, interrégional, régional et départemental - de notre administration, renforce le poids des délégués du directeur général (DDG) et de leurs services, modifie la place, le rôle et la gouvernance des directions départementales et régionales, offre davantage de responsabilités aux responsables territoriaux.

Cette évolution vise à concentrer les BOP (Budgets opérationnels de programme) au niveau interrégional conférant ainsi aux DDG et aux délégations un rôle prépondérant en matière budgétaire (définition des enveloppes initiales et de leurs abondements), mais aussi en terme d'animation et d'accompagnement du changement (il examine notamment la pertinence des schémas triennaux d'adaptation du réseau, voir plus bas).

Outre ce rôle «d'arbitre financier» qui sera à l'évidence lié à la capacité des responsables territoriaux (Directeurs départementaux et régionaux) d'engager les bonnes réformes, le DDG aura un regard, pour ne pas dire une main mise sur le dialogue de performance, l'audit, le parcours des cadres supérieurs et la mutualisation professionnelle. Rien que ça !

La direction générale va ainsi concentrer son activité sur la stratégie et le pilotage, l'innovation et l'anticipation, la coordination et la maîtrise de l'activité.

Les compétences des DD/DRFiP et leur gouvernance sont adaptées en fonction des ressources dont elles disposent (ou dis-

poseront). Certaines missions pourront ainsi être exercées par une direction pour le compte d'une autre ou carrément transférées des DDFiP vers les DRFiP, ces dernières voyant renforcer leur rôle d'animation et de mutualisation des missions présentant un caractère régional dans le cadre de l'organisation de l'État territorial (Réate!). Les organigrammes des DD/DRFiP évoluent vers une gouvernance privilégiant un binôme directeur/directeur adjoint (sur le modèle de la centrale) et vers une meilleure adéquation entre le nombre et le niveau (hiérarchique?) des cadres et les responsabilités exercées.

Enfin, ce n'est pas rien, la possibilité est offerte de rattacher de très petites directions (dont certaines deviendront petites sous l'effet des évolutions portées par la démarche stratégique) à une direction limitrophe plus importante.

Le cadre d'une mutation de la DGFIP, direction nationale et organisée de manière très centralisée et pyramidale, vers un schéma identique à celui de la Réate est clairement posé et s'inscrit pleinement dans la vision gouvernementale de la Fonction publique, dans ses projets et perspectives : austérité, décentralisation, refonte statutaire, mobilité dans et entre les trois versants de la Fonction publique, mutualisation des fonctions dites supports (RH avec l'ONP, informatique), interministérialité.

Les conséquences pour les agents risquent fort d'être catastrophiques : recrutements, promotions, statuts particuliers sont sur la sellette !

Le budget général de l'État est maintenant présenté en grandes missions relatives aux grandes politiques de l'État, en programmes lesquels se déclinent en actions. La DGFIP fait partie de la mission «Gestion des finances publiques et des ressources humaines» regroupe à la fois les politiques publiques relevant du périmètre du ministère de l'économie et des finances, le pilotage de la modernisation de l'État et les politiques de formation des fonctionnaires et d'action sociale interministérielle, dont la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique a la charge.

Cette mission regroupe plusieurs programmes dont le programme 156. Ce dernier est intitulé «Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local», il retrace les moyens consacrés aux opérations de recettes (assiette, recouvrement, contrôle) de l'État et des collectivités territoriales ainsi qu'au paiement des dépenses publiques et à la tenue des comptes publics.

Il est intégralement mis en œuvre par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) même si certaines de ses missions dépendent d'autres programmes (remboursement et dégrèvements par exemple). Le BOP est la réplique d'un programme à l'échelle d'un service et/ou d'un territoire (par exemple : administration centrale, région, département, ...).

## Quid du maillage territorial ?

Sous prétexte «d'efficience», les logiques de concentration, d'industrialisation et d'allégement des procédures finalisent le rétrécissement du réseau. Elles nient le sens du service public. Elles parachèvent la désappropriation des tâches exercées par les services et imposent le transfert de celles-ci vers les ordonnateurs (collectivités territoriales, autres administrations, ...) ou des prestataires privés. Le maillage territorial est considéré comme une charge. Hier nous a été «vendue» la fusion avec le Guichet Fiscal Unique, aujourd'hui nous sommes «vendus» le maintien du service aux collectivités territoriales et la pseudo-pérennité des missions avec l'offre de services. Le nouveau maillage qui nous est présenté n'est plus ni moins qu'une vitrine.

## Bolducs et papiers cadeaux

Pour faire passer son projet, le DG y va d'un soupçon de réalisme revendiqué, d'un brin de flatterie et d'une dose de grandiloquence.

L'affirmation d'une nécessaire et indispensable adaptation au contexte budgétaire annonce en creux que la politique de suppressions d'emplois et de baisse des crédits de fonctionnement ne va pas s'arrêter.

Même si la DG reconnaît le problème posé par la baisse des effectifs quand elle propose de revenir par exemple sur les éléments de la charte Marianne (limitation des horaires d'ouverture au public et pratique de la prise de rendez-vous), sa solution réside non pas dans une revendication en terme d'emplois et de moyens financiers, mais dans une modification de la manière d'exercer les missions (basée sur une approche par les enjeux et sur une nouvelle répartition entre les différents services) et dans une profonde réforme structurelle et de fonctionnement s'étalant sur trois ans.

En contrepartie, elle propose de s'appuyer sur le professionnalisme reconnu des agents pour redorer (comme s'il en était besoin) le blason et l'image de la DGFIP, et d'engager une réorientation du management, fondée sur le soutien technique et l'attention portée aux personnels : un management plus humain, respectueux et basé sur la confiance réciproque.

Tout un programme !

Elle prétend également vouloir favoriser l'émergence d'un climat identique en matière de relations sociales. Il y a du travail !

Pour emballer le tout, la DG met en avant les valeurs partagées fondatrices d'une culture commune ouvrant un vaste espace professionnel dans lequel chacun trouvera sa place et de nombreuses possibilités d'évolutions.

L'opération séduction se poursuit !



## Le «désaccueil»

L'administration fait explicitement le même constat que nous : nous ne sommes plus en mesure d'accueillir les contribuables dans de bonnes conditions.

Mais quand nous revendiquons des emplois pour faire face à l'accroissement des tâches, la DG entend «adapter notre (celle de la DGFIP – NDLR) relation à l'utilisateur au regard de ses besoins et de ses possibilités».

La philosophie de l'administration pourrait se résumer à une formule déjà utilisée par le passé : «désintoxiquer le contribuable du guichet». Pour se faire, l'administration envisage «d'aménager les horaires d'ouverture au contexte local» ou encore de «concentrer l'accueil sur certaines plages horaires en accroissant parallèlement la réception sur rendez-vous». Elle compte aussi s'appuyer sur les NTIC en privilégiant le canal numérique et en améliorant la performance de notre accueil téléphonique.

Il ne resterait alors, selon les brillantes analyses de la DG, qu'à s'occuper des publics fragiles et défavorisés.....avec le concours, le cas échéant, des caisses d'allocations familiales !

Quand on sait et la DG ne peut l'ignorer, que le réseau des CAF est exsangue à force de subir des suppressions d'emplois, que ces antennes sont fermées pendant de très longues périodes au public et que les dossiers en souffrance s'accumulent faute de personnel, il est facile de mesurer la portée d'une telle proposition.

La réalité c'est que tout ceci (et le reste) ne diminuera pas les «flux».

Qu'ils se déplacent physiquement où qu'ils téléphonent, qu'ils utilisent plutôt les moyens modernes de communications que le papier, il faudra toujours rassurer, renseigner, assister, aider, soutenir les administrés qui s'adressent à nous, il faudra toujours traiter leurs demandes, mettre à jour, décider, agir...il faudra toujours de l'autre côté de la banque d'accueil ou du guichet, au bout du fil, au clavier de l'ordinateur, une femme, un homme, un agent de la DGFIP capable de donner satisfaction à son interlocuteur.

## Quelle «qualité comptable» ?

Dans une période où les dépenses engagées exigeraient des contrôles rigoureux, les choix vont à l'inverse en les réduisant encore (CHD, contrôle allégé en partenariat ...), en développant des services industriels (centres des services partagés, services facturiers ...), sans bilan réel.

Comment peut-on parler de qualité comptable alors que la fiabilité de la chaîne automatisée, notamment du contrôle de la dépense (purement formel), la contredit ?

## Missions/structures : la grande lessive

Soumise à des restrictions que ses responsables n'entendent absolument pas contester, c'est vers une approche de l'exercice des missions à partir des seuls enjeux financiers et budgétaires que la DG veut s'orienter. Il s'agit de concentrer les moyens en priorité sur les dossiers et les situations à risque ou à enjeux élevés.

À partir des exemples du contrôle fiscal ou de celui de la dépense publique, l'administration centrale entend définir les domaines d'activité qui pourraient entrer dans un tel schéma ainsi que les critères de sélectivité. C'est donc une véritable analyse des politiques publiques confiées à la DGFIP que la centrale va conduire avec l'objectif d'identifier les missions prioritaires et celles qui le sont moins, voire pas du tout (externalisation ou abandon).

Cette approche a indéniablement des répercussions sur les structures. L'exemple du recouvrement est de ce point de vue éclairant.

Pour concentrer l'activité des services chargés du recouvrement forcé, l'effort est porté sur les créances présentant les plus forts enjeux. La DG propose donc dans un premier temps et avant d'engager une réflexion avec la Cour des comptes afin d'élaborer une doctrine partagée sur la sélectivité du recouvrement (approche coût/rendement?) diverses mesures organisationnelles :

- Rattacher le recouvrement des impôts des particuliers aux SIP : c'est la fin des trésoreries mixtes et la porte ouverte à de nouvelles fermetures.
- Étendre les compétences des PRS des petites directions et concentrer le recouvrement des créances issues du contrôle fiscal des DIRCOFI au PRS du siège de celles-ci : ce double mouvement va vider d'une partie de leur substance les SIE, mouvement

accélééré par le transfert du suivi des procédures collectives à une structure départementale ; la fusion de certains SIE, la transformation de la partie SIE des SIP/SIE en simple «front office» en sera grandement facilitée ; la question de la responsabilité du comptable est pleinement posée.

- Mutualiser au sein d'équipes dédiées tout ou partie de l'action en recouvrement forcé des produits locaux relevant de plusieurs trésoreries et adapter les structures de



recouvrement des produits divers : une nouvelle phase de spécialisation et de rétrécissement du maillage est ouverte.

Cet exemple significatif des effets de cette démarche enjeux/actions sur les structures ou encore le pilotage (celui du contrôle fiscal est confié au DIRCOFI par exemple, celui de la recherche à la DNEF) doit s'envisager à grande échelle.

C'est une des prérogatives données aux directrices et directeurs qui se voient confier le soin d'élaborer un plan triennal d'adaptation des structures et du réseau de leur département. Cette prospection devra s'appuyer sur une double approche proximité/expertise.

Les responsables territoriaux de-

vraient pouvoir compter sur une boîte à outils contenant des schémas types d'organisations élaborés au niveau central, après consultation avec les différents acteurs et une concertation avec les organisations syndicales.

Les DD/DRFiP sont appelées dans ce cadre à anticiper notamment les règles de gestion des ressources humaines (évaluation régulière des règles de gestion : délai de séjour, cartographie des RAN, profilage de postes).

Les outils de la boîte sont pourtant déjà bien affûtés :

- Fusion de services identiques implantés sur un même site : SIP, SPF, SIE.
- Adaptation du réseau des SPF, des SIE et des trésoreries mixtes (cf plus haut).
- Spécialiser des services sur un secteur (SPL pour les trésoreries), un domaine précis (gestion des hôpitaux, amendes) ou dans le cadre de pôles départementaux.

Par ailleurs la relance du rapprochement CDI/CDIF est annoncée.

L'unité et la stabilité de la DGFIP que Solidaires Finances Publiques revendique n'est pas au rendez-vous, c'est le moins que l'on puisse constater et dire à la découverte des quelques éléments de la version V1 de la démarche stratégique dont nous avons eu connaissance.

Plus grave encore, il semble bien que la volonté du DG soit de conduire la DGFIP vers l'abîme de la tutelle préfectorale en mettant en place une réorganisation structurelle d'ampleur. La fin du cadre départemental est annoncée, les échelons régionaux et interrégionaux devenant ceux des choix, des arbitrages voire, pour partie, de l'opérationnel.

Reste à savoir si la version qui nous sera présentée lors du CTR du 9 juillet ne nous réserve pas d'autres mauvaises surprises ?

**Les personnels de la DGFIP doivent prendre rapidement conscience des dangers que comportent pour eux, personnellement et collectivement, les orientations de la DG telles qu'elles ressortent des bribes d'informations que nous avons pu récupérer.**

**Solidaires Finances Publiques communiquera, dès qu'il sera officiellement connu, le document d'orientation stratégique et invite d'ores et déjà les personnels à se réunir pour débattre des propositions évoquées ici afin d'envisager les moyens à mettre en œuvre pour contrer la volonté destructrice du directeur général.**