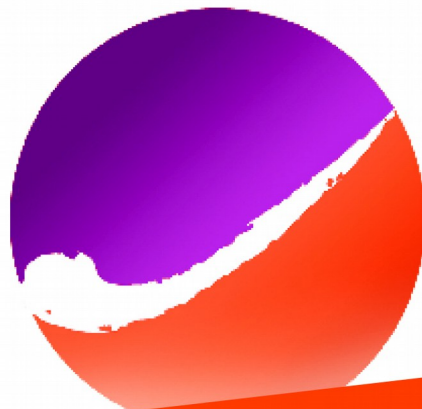


Rapport du syndicat national

# Solidaires Finances Publiques

## **CAP 22 :**

avis de tempête sur la  
Direction Générale des  
Finances Publiques...



**Février 2018**

Syndicat national Solidaires Finances Publiques  
80 rue de Montreuil  
75 011 Paris

[contact@solidairesfinancespubliques.org](mailto:contact@solidairesfinancespubliques.org)

01 44 64 64 44



# Sommaire

<b>Propos introductifs</b>	<b>P. 3</b>
<b>I/ L'état de la DGFiP en 2018</b>	<b>P. 3</b>
<b>Les missions</b>	<b>P. 3</b>
<b>L'accueil : une vitrine de plus en plus opaque</b>	<b>P. 3</b>
<b>Des services gestionnaires en souffrance</b>	<b>P. 5</b>
<b>Le service public local en voie de disparition ?</b>	<b>P. 6</b>
<b>Les relations avec les collectivités locales : un monde méconnu</b>	<b>P. 7</b>
<b>Le contrôle fiscal, pas épargné</b>	<b>P. 9</b>
<b>Le recouvrement (impôts, recettes non fiscales, amendes) : l'objectif évident</b>	<b>P. 10</b>
<b>Le contrôle de la dépense publique, une nécessité démocratique</b>	<b>P. 11</b>
<b>Le traitement des réclamations, un révélateur de la complexité de la loi et de la crise</b>	<b>P. 11</b>
<b>Les services de direction, les services « invisibles » mais bien réels !</b>	<b>P. 13</b>
<b>Le cadastre, les hypothèques et le foncier sacrifiés ?</b>	<b>P. 13</b>
<b>Les emplois</b>	<b>P. 15</b>
<b>Les structures</b>	<b>P. 15</b>
<b>La compétence professionnelle</b>	<b>P. 16</b>
<b>II/ Quel Cap pour la DGFiP d'ici 2022 ?</b>	<b>P. 17</b>
<b>Action publique 2022</b>	<b>P. 17</b>
<b>Transformation numérique de l'administration</b>	<b>P. 18</b>
<b>Mise en place de la relation de confiance</b>	<b>P. 19</b>
<b>Mise en œuvre du prélèvement à la source en 2019</b>	<b>P. 19</b>
<b>Un statut pas seulement protecteur pour les fonctionnaires</b>	<b>P. 20</b>
<b>La rémunération</b>	<b>P. 21</b>
<b>Conclusion</b>	<b>P. 21</b>



## Propos introductifs

La direction générale des Finances Publiques (DGFIP) est née sous le quinquennat de M.Sarkozy en avril 2008 de la fusion de deux administrations : la Direction générale des Impôts (DGI) et la Direction générale de la Comptabilité Publiques (DGCP). Elle a été motivée à l'époque pour des raisons fallacieuses selon lesquelles des doublons existaient entre ces 2 administrations et pour apporter une soi-disant simplification pour l'utilisateur en lui proposant le guichet fiscal unique.

Ce jugement a été basé sur une méconnaissance des missions de la part d'un ancien Ministre de l'économie et des Finances mais surtout prétexte à poursuivre les suppressions d'emplois déjà bien engagées depuis 2002, accélérées avec la révision générale des politiques publiques entre 2007 et 2012 et poursuivies sous le quinquennat de Monsieur Hollande : la Direction Générale des Finances Publiques aura ainsi perdu 9 634 emplois entre 2012 et 2017 sur un total entre 2002 et 2017 de 37 600 emplois supprimés.

Missions dégradées et présence territoriale amoindrie ; telles sont les conséquences des choix consécutifs des baisses drastiques des moyens de la DGFIP.

Pour absorber ce mouvement de baisse des moyens, l'ensemble des missions est marqué depuis des années par des réorganisations incessantes et une dématérialisation à marche forcée tant pour les agents que pour les usagers, en témoigne l'obligation de télédéclarer les revenus qui s'instaure désormais depuis quelques années ou de télépayer.

Solidaires Finances Publiques ne s'est jamais opposé à un développement des nouvelles techniques mais leurs mises en place souvent précipitées et concomitantes aux suppressions d'emplois n'apportent pas les appuis attendus aux usagers ni aux agents.

A l'heure d'un véritable « dynamitage » du statut et des droits de fonctionnaire et alors que se profilent les orientations préparées par le « comité d'action publique 2022 » (Cap 22), il est indispensable de revenir sur le rôle et les missions de la DGFIP. Car au-delà de la question du statut général des fonctionnaires, dont la remise en cause obéit à un dogme plus qu'à une nécessité, la démarche du Cap22 visant explicitement à transférer, privatiser et/ou abandonner des missions, c'est bien à une profonde remise en cause de l'action publique que nous risquons d'assister.

## I/ L'état de la DGFIP en 2018

### Les missions

La Direction générale des Finances Publiques a des missions essentielles pour ne pas dire régaliennes au sein de l'État. Ses missions sont diverses et variées. Il y a celles qui sont visibles et d'autres moins néanmoins indispensables au bon fonctionnement de l'administration.

#### L'accueil : une vitrine de plus en plus opaque

L'accueil est naturellement le premier service de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) qui est parfois vécu par les contribuables et les usagers avec une certaine appréhension. En effet se présenter à un guichet, dans une administration aux rouages et à la matière complexe, est souvent un moment sensible.

Vu de l'intérieur (de l'autre côté du guichet), l'accueil est une mission qui occupe une place particulière. Les agent(e)s sont au contact direct et permanent de la réalité économique et sociale du pays, mais également du territoire local : c'est notamment à l'accueil que s'exerce le service public au quotidien, que se règlent certaines situations difficiles (étalement de paiement, recours gracieux), que les dispositions légales sont expliquées, que les situations personnelles sont exposées... Qu'il



s'agisse de particuliers ou d'entreprises, les situations fragiles, parfois même de misère sociale, sont extrêmement délicates à appréhender.

D'expérience de terrain, nous pouvons même affirmer qu'en période de crise, elles se développent.

Avec la naissance de la DGFIP, l'accueil est devenu la vitrine du « guichet fiscal unique » constitué pour les particuliers par le regroupement au sein des Services des Impôts des Particuliers de la mission d'assiette qui relevait de la DGI et de celle du recouvrement qui incombait à la DGCP. Mais, de manière générale, l'accueil, service charnière du service public, est une vitrine qui se lézarde. Désormais, l'accueil peut être « physique », téléphonique ou par voie dématérialisée. Ces trois formes d'accueil sont de plus en plus prisées par les usagers.

- Une charge d'accueil sous toutes ces formes en forte augmentation, des effectifs en baisse pour répondre aux attentes du public

Un constat s'impose : les effectifs d'accueil sont sous-calibrés par rapport à la charge de travail à l'accueil. Cette situation agit aussi comme un révélateur du besoin des usagers de contact humain. Or, les agents des Finances Publiques sont de moins en moins nombreux et ont de plus en plus de mal à faire face... Et ce d'autant plus qu'aux suppressions d'emplois se sont ajoutés une réduction du nombre d'implantation et une hausse de la complexité et de la charge de travail.

<i>L'ACCUEIL DES USAGERS PARTICULIERS ET PROFESSIONNELS (en millions)</i>			
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<i><u>Nombre d'usagers particuliers reçus au guichet</u></i>			
<i>Campagne déclarative/campagne d'avis</i>	17,7	16,7	14,4
<i><u>Nombre d'appels reçus sur les plates-formes</u></i>	8,3	8,9	9,3
<i><u>Nombre de contacts par messageries</u></i>	7,9	9,7	11,6
<b>TOTAL</b>	<b>33,9</b>	<b>35,3</b>	<b>35,3</b>

Les conséquences de cette situation pour les usagers sont inacceptables en terme de qualité de service public : les files d'attente s'allongent au guichet, le taux d'appels téléphoniques non aboutis s'élève et le traitement des courriels prend du retard...

La tension dans la relation à l'utilisateur grandit. Les agents ploient sous le travail tandis que les usagers sont exaspérés par les longues files d'attente. Ni les uns, ni les autres ne sont satisfaits de cette situation.

La réponse de l'administration pour palier à ce ratio charge/emploi en constante augmentation est de développer l'e-administration, les centres d'appels qui gèrent à distance les questions des contribuables (aujourd'hui 8 centres d'appel couvrent 15 % du territoire) et réduire les horaires d'ouverture de façon conséquente au public.

Pour les usagers « récalcitrants » si l'on ose dire aux nouvelles offres d'accueil, il leur est proposé en dernier ressort l'accueil personnalisé sur rendez-vous. Cette nouvelle conception de l'accueil vise plus particulièrement des publics en difficultés ou des usagers dont les demandes ont besoin d'une expertise particulière.

Ainsi l'administration a décidé de « désintoxiquer » l'utilisateur de la réception physique pour l'orienter au mieux vers les guichets virtuels, ou pire en lui demandant de se prendre en charge lui-même. Pour Solidarités Finances Publiques, aucune forme d'accueil ne doit se substituer à une autre : l'utilisation des technologies du numérique est souhaitable, mais l'effet d'éviction de la dimension humaine de la relation à l'utilisateur est dommageable.

Solidarités Finances Publiques demande que la DGFIP soit dotée de tous les besoins humains et budgétaires pour pouvoir accueillir et renseigner dans de bonnes conditions l'ensemble des contribuables, et ceci, quelles que soient leurs résidences. Il faut que les besoins du public, en



matière d'accueil et de renseignement, soient prioritaires et passent avant toute logique budgétaire.

Pour contrebalancer cette critique, l'administration a désormais recours, dans de nombreux services d'accueil à des jeunes volontaires du service civique. La mission qui leur est fixée sur le papier, est d'accompagner les usagers face à l'administration. En réalité, la mission des jeunes volontaires déborde largement ce cadre et ils sont souvent amenés à faire du travail d'agents titulaires. Ainsi, la machine à jack pot budgétaire fonctionne pour l'administration, qui arrive à faire faire à des jeunes volontaires rémunérés à moins de 700 euros, des travaux normalement dévolus à des agents titulaires. Ainsi, le service civique loin d'être un outil de lutte contre la précarité est dans ce cas un levier d'exploitation d'une jeunesse en quête d'avenir et de solidarité qu'elle paye au prix cher !

Enfin, les pouvoirs publics ont parfois une vision étriquée de l'accueil, l'amenant à penser que celui ci pourrait être exercé par des agents ou des intervenants ne disposant d'aucune expérience ou compétence. Cette vision est très éloignée de la réalité, car un grand nombre d'usagers viennent dans les services de la DGFIP pour avoir des réponses claires à des questions précises souvent pointues, et ceci ne peut être pris en charge par des « intermittents » de l'accueil DGFIP.

### **Des services gestionnaires en souffrance**

Les services de la DGFIP ont en charge la gestion des dossiers des particuliers et des entreprises pour asseoir les différents impôts ou taxes dont ils relèvent. Les contribuables déposent sous différentes formes leur déclaration de revenus (pour les particuliers) ou de résultats (pour les entreprises) à leur Centre des finances publiques. Certains y déposent une déclaration de donation, de succession... La répartition des dossiers est établie en fonction de la nature des contribuables: service des impôts des particuliers (SIP) pour les particuliers, service des impôts des entreprises (SIE) pour les entreprises et direction générale des entreprises (DGE) pour les sociétés dont le chiffre d'affaires dépasse 400 millions d'euros.

Mais l'objectif affiché lors de la création de la DGFIP, à savoir fournir à l'utilisateur unique, a été très vite balayé par les hauts fonctionnaires de Bercy, qui ont démultiplié par la suite les structures dédiées à certaines missions. Ainsi, l'utilisateur est confronté à une succession d'interlocuteurs, qui n'ont plus vraiment une vue personnalisée et globale de sa situation.

Le nombre de données ainsi gérées est particulièrement important : toute la vie économique et sociale du pays est ainsi regroupée au sein des services de la DGFIP !

Dans les SIP, les agents gèrent l'assiette de l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation (jusqu'à sa disparition!?), la CSG, la taxe foncière ainsi qu'une partie du recouvrement et en assurent un contrôle pour tout ou partie. De la même façon, les SIE et la DGE gèrent la TVA, l'impôt sur les sociétés, la contribution foncière des entreprises (CFE). L'ensemble de ces services traite aussi pour partie le contentieux et le gracieux qui peut faire suite à des erreurs du contribuable ou du service lors de la sortie des avis (voir plus loin).

Les services gestionnaires ont été précurseurs de la dématérialisation, notamment les SIE qui depuis 2015 connaissent la dématérialisation totale des déclarations des professionnels ainsi que du paiement. Cette nouvelle donne qui se généralisera pour les SIP avec l'obligation de télé-déclarer pour tous les contribuables en 2019 modifie profondément l'organisation du travail.

La dématérialisation ne supprime pas le travail, elle le transforme. Ainsi le quotidien de l'agent est désormais fait de listings qui doivent être gérés dans l'urgence, avec une déconnexion de plus en plus grande entre les contribuables et les agents.

Ceci n'est satisfaisant pour personne. L'utilisateur a le sentiment qu'il est un numéro parmi d'autres et parfois il est dérouté par la réception multiple de proposition de rectifications liée à des examens fractionnés de sa situation fiscale, tandis que l'agent perd une partie de sa connaissance du terrain, de sa vision de la situation d'ensemble de l'utilisateur et de sa technicité. Pourtant, donner un visage humain à notre administration devrait être un atout.

Dans ce contexte, il faut aussi faire face aux nombreuses nouveautés fiscales, parfois





importantes dans des conditions parfois surréalistes : formation réduite au minimum voire absente, lecture de notes administratives volumineuses. De plus en plus, la gestion des dossiers et l'application de la loi fiscale sont confrontées à une course effrénée au rendement, au traitement de masse et le seul rempart pour éviter des abus de droits demeure dans la conscience professionnelle des agents.

	2014	2015	2016
Nombre de déclarations de revenus	37,1 millions	37,4 millions	37,6 millions
<b>Nombre d'entreprises soumises à TVA</b>	5,35 millions	5,44 millions	5,57 millions
Nombre d'entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés	1,95 millions	2,02 millions	2,97 millions
Nombre d'avis de taxe foncière	30,7 millions	31,07 millions	31,29 millions
Nombre d'avis de taxe d'habitation	29,12 millions	30,02 millions	29,35 millions

La prochaine mise en place du prélèvement à la source va impacter à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 les services gestionnaires tant celui des particuliers que celui des professionnels. En effet, les SIP devront avoir une réactivité certaine pour déterminer le taux de prélèvement des contribuables et les ajuster dès que les contribuables voudront le modifier. Les SIE devront contrôler si le reversement des prélèvements par le collecteur majoritairement l'entreprise, est correct. Une charge supplémentaire sans moyens supplémentaires.

### Le service public local en voie de disparition ?

L'expression « trésoreries » renvoie à celle du « Trésor Public ». La DGFIP en est l'héritière, elle regroupait les services territoriaux de l'ancienne Direction Générale de la Comptabilité Publique. Certes, le grand public n'avait guère eu le temps de s'habituer au terme « trésorerie » qu'il était déjà question dans le cadre de la fusion entre Impôts et Trésor, de « Centres des Finances Publiques » regroupant sous une même appellation les anciens centres des impôts (où le contribuable remettait sa déclaration de revenus pour le calcul de son impôt) et les anciennes trésoreries, plus connues encore sous le nom de « perceptions » (où il payait l'impôt).

Impôt sur le revenu, taxe d'habitation (pour le temps qui lui reste à vivre!), taxe foncière, les contribuables particuliers ont longtemps eu pour habitude de s'adresser à la « perception » pour régler leurs impôts, même lorsque l'encaissement des chèques a été concentré sur les centres d'encaissement et le traitement de la mensualisation sur les Centres Prélèvement Services (ou en centres d'appel téléphoniques), les impôts des professionnels étant au fil du temps progressivement transférés vers les centres des impôts.

C'était à la trésorerie où, en cas de difficultés financières (dans un contexte social où la précarité et la pauvreté augmentent), le contribuable pouvait rencontrer son percepteur et ses services pour exposer sa situation et obtenir par exemple un délai de paiement. Cela évitait un défaut de versement de l'impôt pouvant donner lieu à des procédures plus lourdes de saisie sur salaire ou sur compte bancaire (avec des frais bancaires qui se surajoutent).

Actuellement, le contribuable continue d'y faire des démarches pour ses impôts ou encore pour certains frais des collectivités locales malgré une volonté accrue de la part de la DGFIP à vouloir « désintoxiquer » le guichet notamment avec la mise en place progressive des « caisses sans numéraire ». Mais la politique de la réduction de la dépense traduite par la Révision Générale des politiques publiques (RGPP) initiée sous M. Sarkozy et poursuivie par M. Hollande avec la Modernisation de l'Action Publique (MAP). Et bientôt, dans des proportions qui s'annoncent plus radicales, du Comité d'action publique 2022 (CAP 22), met à mal le maillage territorial de la DGFIP et les missions qui lui sont dévolues, Ainsi le recouvrement des impôts de particuliers sont concentrés dans les Services des Impôts des particuliers (SIP) : le nombre de trésoreries a diminué de 631 depuis le 1/01/2009.

Ce repli du service public contribue à sa déshumanisation et à la désertification administrative d'une partie du territoire de la République et remet en cause l'égalité d'accès au service public. Les mêmes processus d'automatisation et d'industrialisation des tâches guettent demain le recouvrement par la



DGFiP de ce que l'on nomme les « produits locaux », les redevances dues par les redevables aux collectivités pour les services qu'elles mettent en place. Car les trésoreries exercent aussi des missions essentielles auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. La spécialisation des services s'accélère, accompagnant la concentration et l'automatisation. Plus d'une trésorerie en charge de la gestion comptable des collectivités locales comprenait également un service dédié à la tenue des comptes de l'hôpital présent dans son ressort géographique.

Aujourd'hui, avec le resserrement de la carte hospitalière piloté par les Agences Régionales de la Santé, la perspective d'une trésorerie hospitalière au mieux par département, où le patient doit s'adresser pour ses paiements, devient réalité. Enfin, alors que les services bancaires du Trésor Public auprès des particuliers ont été supprimés en 2000, il est hautement souhaitable de mettre en œuvre un droit au compte pour tous, sans frais, qui pourrait être ouvert dans les trésoreries de proximité dans le cadre d'un pôle bancaire public.

En 2012, les trésoreries tenaient 170.000 comptes pour 36800 collectivités territoriales, leurs 19300 groupements et leurs établissements publics, 1000 hôpitaux publics, 1400 établissements sociaux et médico-sociaux et 180 offices publics de l'habitat, ce qui représentait 120 millions de titres de recettes pour 55 milliards d'euros de recettes et 80 millions de mandats de paiement pour 221 milliards de dépenses (64 milliards de dépenses d'investissement).

### **Les relations avec les collectivités locales : un monde méconnu**

Plus connus par nos concitoyens comme les « percepteurs », les comptables publics de la DGFiP sont également les « trésoriers » avec lesquels travaillent les responsables élus des collectivités territoriales (maires, présidents de conseil général, présidents de conseil régional, leurs équipes) et leurs services administratifs. Fonctionnaires d'État, indépendants des élus locaux, les comptables de la DGFiP et leurs agents assurent le contrôle des dépenses et des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. Ils ont ainsi pour mission de vérifier, avant paiement, que les dépenses sont conformes au budget voté et aux décisions prises, par exemple, par le conseil municipal d'une commune. Ils vérifient la présence et la conformité des pièces justifiant leur réalisation au bénéfice de cette collectivité et de ses habitants.

Ce sont eux également qui encaissent et font rentrer pour cette même collectivité, directement ou par le biais de régies, les recettes locales des services mis en place par celle-ci (cantine scolaire, garderie, centre aéré, bibliothèque, activités culturelles et sportives, ...) en contrôlant leur base juridique. Ainsi le comptable public et ses agents garantissent les ressources de la collectivité territoriale dans le cadre de l'équilibre budgétaire annuel entre recettes et dépenses, équilibre imposé par la loi aux collectivités territoriales.

Le « trésorier » et ses agents assurent également la tenue de la comptabilité de la collectivité. Leur vérification de la bonne imputation des dépenses et des recettes, c'est-à-dire le fait de s'assurer que celles-ci apparaissent là où elles doivent être dans ses comptes (exemples : dépenses d'investissement, dépenses de fonctionnement ...), est une garantie de transparence donnant la possibilité d'un contrôle par les citoyens. Elle permet d'évaluer avec exactitude les capacités de financement de la collectivité. Les trésoreries ont ainsi une bonne connaissance de la situation financière des collectivités territoriales. Cette connaissance fonde la capacité du comptable public et de ses agents à assurer un rôle de « conseil expert ».

Les élus (notamment les élus des 33 000 communes de moins de 3 500 habitants) peuvent ainsi solliciter les conseils du comptable public pour l'élaboration des budgets annuels (notamment ceux des petites communes), pour la gestion et la prévision des recettes (gestion des bases d'imposition locales et connaissance des rentrées fiscales attendues) ou encore pour l'évaluation des incidences financières en cas de recours à l'emprunt ou de hausse de la fiscalité locale. Précisons évidemment que, dans tous les cas évoqués, les élus demeurent maîtres de leurs choix et seuls responsables de leurs décisions.

Les trésoreries exercent des missions essentielles de service public au bénéfice des collectivités locales et de leurs habitants. Elles permettent en effet de garantir une bonne tenue des comptes



publics et une bonne gestion des deniers publics des collectivités territoriales qui sont obligatoirement déposés à la caisse du Trésor Public. Peu connues du grand public, leur rôle a pourtant pris une autre dimension avec les lois de décentralisation.

Le Trésor Public était l'un des réseaux publics dont l'implantation des services était la plus dense. Ceci se comprend notamment par l'existence aujourd'hui de quelques 36.000 communes qui sont une réalité de la vie démocratique de la République. La trésorerie est donc encore aujourd'hui un acteur indispensable pour nombre d'élus de petites collectivités. Nombre de maires de ces communes le reconnaissent volontiers qui ne disposent pour tout service administratif que d'un(e) secrétaire de mairie dont ils partagent parfois le temps avec d'autres petites municipalités.

Or, le recours à des prestations du secteur privé n'est pas gratuit (dans le contexte budgétaire et de crise actuelle, la précision vaut d'être apportée car elle revalorise le rôle de l'action publique). Elles sont soumises à des impératifs de rentabilité financière, non à une logique de rentabilité sociale attachée à l'idée de service public.

Aujourd'hui, ce sont les collectivités territoriales dont les ressources financières sont les plus importantes qui peuvent se permettre de recourir à certaines prestations que le secteur marchand s'empresse de leur proposer dans les domaines les plus variés (cabinets d'expertises comptables, conseils financiers, logiciels ...). Au risque d'accroître les inégalités déjà importantes entre collectivités riches et pauvres. Parallèlement, le réseau des trésoreries subit les effets de plusieurs années de politiques de désengagement de l'État. Leur nombre était déjà passé de 4 200 en 1998 à moins de 2 700 en 2012 et 2 354 en 2017. Leur nombre se réduit tous les ans...

Les suppressions d'emplois y accompagnent une réduction des contrôles (avec des procédures qui dessaisissent les agents du sens de leur travail), un transfert de tâches vers les collectivités territoriales avec l'informatique, la fermeture et la fusion de trésoreries avec une augmentation du nombre de collectivités à gérer pour un même comptable. Avec de telles évolutions, ne subsistera à terme qu'un réseau très concentré de services, éloignés des populations et des élus.

Bon nombre de contribuables habitant dans les zones périphériques n'auront alors d'autre choix que de tenter de joindre un centre d'appels téléphoniques saturé, à moins qu'une antenne de service public subsiste sous sa forme la plus réduite d'accueil, sans traitement des demandes sur place et avec transmission à un autre service. L'accueil risque donc bien de se réduire de fait à une borne d'accueil, c'est-à-dire à un service public en dessous du minimum en somme...

Dans ces conditions, nombre de comptables ne peuvent plus se consacrer à leur rôle de conseil expert, car ils sont de plus en plus souvent obligés de parer aux urgences : effectuer les paies des collectivités et régler les factures de leurs fournisseurs. Le recouvrement contentieux des recettes locales est laissé de côté et n'est même plus une priorité pour les directions départementales des Finances Publiques.

Des maires inmanquablement s'interrogent : peuvent-ils encore compter sur leurs comptables ? Le temps nécessaire au rôle de conseil et d'expertise se réduit alors que les collectivités locales subissent la baisse des dotations générales de fonctionnement de l'État et ses transferts de compétences sans compensations financières suffisantes. Le développement de leurs interventions économiques rend pourtant encore plus indispensable un conseil non soumis aux intérêts financiers, alors que la période récente a prouvé que ces collectivités pouvaient être victimes de prêts à risques proposés par des organismes bancaires peu soucieux de l'intérêt général.

Récemment les comptables publics ont été invités par la DGFIP à alerter sur ses moyens limités les communes qui feraient le choix, pourtant dans l'intérêt de leurs habitants, d'une remunicipalisation de l'eau (et donc d'une gestion comptable publique) et/ou du maintien de leur centre communal d'action sociale (CCAS), les incitant par là-même à privatiser la gestion de l'eau et à supprimer leur CCAS. En réduisant toujours les capacités des trésoreries d'assurer le soutien qu'elles apportent aux élus locaux, la DGFIP prive les plus démunis d'entre eux d'une arme essentielle pour résister au développement des pouvoirs des intercommunalités, demain des métropoles, au détriment de services publics locaux (au profit de prestataires privés) et d'une démocratie qui s'exerce à côté de chez soi.





## Le contrôle fiscal, pas épargné

Le contrôle fiscal est la contrepartie du système déclaratif. Les contribuables, personnes morales et personnes physiques, sont en effet tenus de déposer des déclarations : déclaration de revenus, déclaration de résultat pour les entreprises, déclaration de TVA, déclaration d'impôt de solidarité sur la fortune, déclaration de succession... Ces déclarations sont rédigées sous la responsabilité des contribuables et comportent les éléments indispensables au calcul de l'impôt. En contrepartie, l'administration fiscale a le droit de vérifier l'exactitude des éléments déclarés et, le cas échéant, de procéder à des rectifications (qu'il s'agisse d'une erreur ou de la volonté de minorer ses revenus pour verser moins d'impôt). Tel est le sens du contrôle fiscal. Il permet ainsi de débusquer et de combattre une fraude fiscale importante que nous évaluons entre 60 et 80 milliards d'euros pour la France<sup>1</sup>.

Au quotidien, les agents recourent des informations contenues dans les déclarations et les dossiers de contribuables, dans le cadre de procédures spécifiques de recherche et d'analyse des données, mais aussi en provenance d'autres sources (la justice ou la police par exemple, lorsque les procédures judiciaires mettent en lumière des affaires ayant une incidence fiscale : revenus non déclarés...).

Les services administratifs échangent des renseignements qui permettent à l'administration fiscale d'enrichir ses dossiers et de mieux lutter contre la fraude fiscale. Ces recoupements peuvent déboucher sur des « propositions de rectifications » (autrement dit des « redressements fiscaux ») que les agents notifient au contribuable de leur bureau (c'est le contrôle sur pièces), ils peuvent aussi envoyer les éléments collectés aux vérificateurs qui travaillent dans des services dénommés brigades de vérification. Les agents qui proposent le contrôle travaillent dans des structures de programmation, de contrôle sur pièces ou de recherche.

Certains agents (les vérificateurs) se rendront sur place, dans les locaux des entreprises, afin de vérifier la comptabilité par exemple (c'est le contrôle fiscal externe). Ils peuvent aussi engager une procédure de vérification des comptes bancaires des particuliers (il y en a peu : environ 3500 par an sur 36 millions de foyers fiscaux). Les brigades sont réparties entre structures départementales, interrégionales ou nationales en fonction des niveaux de revenus, de la variété des revenus perçus par des personnes physiques et en fonction du chiffre d'affaires qu'il s'agisse de ventes ou de prestations de services réalisées par les entreprises.

Précisons au passage que des garanties existent pour les contribuables, car ils peuvent contester les redressements notifiés par l'administration en utilisant diverses voies de recours qui peuvent aller jusqu'aux tribunaux. L'administration établit un bilan des opérations de contrôle qu'elle a menée et des résultats de ces contrôles tant en nombre, que par typologie de contribuables vérifiés ainsi qu'en montant de droits rappelés puis en termes de droits recouverts. Ces résultats sont publics et livrés dans la loi de finances initiale.

En plus des investigations effectuées tant du bureau que sur place, les agents doivent aussi assurer des tâches administratives nombreuses et, de plus en plus, justifier leur activité dans le cadre du « contrôle interne ». Celui-ci peut certes se justifier pour assurer la sécurité des procédures et des agents, mais il doit être adapté au métier pour permettre aux agents d'effectuer leur mission qui est de prévenir ou sanctionner les comportements « fraudogènes ». Les agents devraient disposer des moyens humains, matériels et juridiques pour exercer un contrôle de qualité tout en étant scrupuleusement respectueux des règles de droit. Plus globalement, il faut renforcer les moyens pour tenir compte de l'évolution des comportements frauduleux qui s'internationalisent et se complexifient ou a contrario qui se masquent dans une nouvelle forme d'économie souterraine.

Force est de constater que la fraude fiscale demeure importante (60 à 80 milliards d'euros par an), la mission de contrôle et plus globalement la Direction générale des Finances Publiques n'étant pas considérée comme prioritaire. En clair, notre administration continue de perdre des emplois et ses moyens budgétaires baissent. Un comble dans une période où les finances publiques et la cohésion

<sup>1</sup> *Evasion et fraude fiscales, contrôle fiscal*, Rapport du syndicat national Solidaires Finances Publiques, 2013.



nationale constituent un enjeu central... Les effectifs de la DGFiP ont ainsi fortement baissé et son budget global fond d'année en année. Son seul budget de fonctionnement déjà amputé de 100 millions d'euros en 2013 par rapport à 2012 est projeté en diminution de 5,4% en 2014. Le contrôle fiscal, censé être un garant majeur de la justice fiscale est directement impacté par ce phénomène. Concrètement les directions locales en sont par exemple réduites à limiter autant que faire se peut les déplacements des agents (voir témoignage).

Le contrôle fiscal n'est pas épargné par les suppressions d'emploi avec une perte de 3 100 agents depuis 2010. Les réformes et réorganisations de services font aussi partie du paysage de la sphère contrôle fiscal. Ainsi la réorganisation s'articule autour de la réforme territoriale, les Directions interregionales du contrôle fiscal (DIRCOFI) doivent se mettre en conformité avec les nouvelles régions dont les conséquences sont l'ajustement du périmètre géographique des DIRCOFI jusqu'à la disparition de l'une d'entre elles, la DIRCOFI Centre.

Vient s'ajouter la mise en œuvre de différents pôles interrégionaux (pôle programmation, pôle pénal...) qui sous couvert d'améliorer l'expertise déshabille peu à peu les services de proximité. Le Contrôle fiscal voit peu à peu sa couverture géographique se réduire. Ainsi un certain nombre de services départementaux du contrôle telles que les Brigades de contrôle et de recherche (BCR) et les brigades départementales de vérifications sont transférées vers l'interrégion sous le pilotage des DIRCOFI. Ainsi la chaîne de contrôle dans son ensemble est impactée par la réduction des moyens tant humains et budgétaires mettant à mal une mission essentielle pour le budget de l'État au regard du montant de la fraude annuelle (60 à 80 milliards d'euros).

Plus largement, c'est désormais la philosophie même du contrôle qui change : l'accompagnement et l'audit prime sur le contrôle, celui-ci prenant à terme le risque d'être globalement restructuré avec la montée en charge de services judiciaires et l'affaiblissement des services de contrôle administratif. La « sortie » d'une partie du contrôle fiscal externe (vérifications dans les locaux des entreprises, contrôle des situations personnelles) est même parfois évoquée...

### **Le recouvrement (impôts, recettes non fiscales, amendes) : l'objectif évident**

Pour financer l'action publique, il faut de l'argent. Encaisser l'argent, autrement dit « recouvrer » l'impôt, est l'objectif principal et évident de l'administration fiscale et financière. Le recouvrement concerne tout aussi bien les impôts (les impôts d'État comme l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés la TVA etc, et les impôts locaux) que les recettes locales non fiscales (frais de cantine scolaire par exemple) ou encore les amendes.

Ce recouvrement est dans la plupart des cas spontané : ainsi, en matière d'impôt sur le revenu, les contribuables remplissent leur déclaration et paient l'impôt sur le revenu en temps et en heure dans plus de 98,5% des cas. Il peut être aussi plus compliqué, lorsque le contribuable ou l'entreprise rencontre des difficultés ou ne veut pas payer. Des poursuites sont alors engagées car ce qui n'est pas payé par les uns est forcément payé par les autres.

L'organisation du recouvrement est un enjeu sensible. Pour l'administration, l'objectif est de recouvrer au moindre coût : la DGFiP est à la recherche d'économies d'échelle via la dématérialisation, la recherche de procédures allégées et simplifiées, les suppressions et fusions et concentrations de services et les suppressions d'emplois. C'est ce qui explique le développement des modes de paiement dématérialisés. Avec certains résultats à la clef.

Ainsi, concernant les particuliers, le taux de recouvrement de l'IR par paiement dématérialisé atteint désormais 76,4,9 % en 2016, tandis que le niveau de paiement dématérialisé des impôts locaux dépasse aujourd'hui les 50% (54,11 % pour les taxes foncières, 51,2% pour la TH). Pour les entreprises, l'obligation d'utiliser les téléprocédures, la télédéclaration et le télépaiement est désormais généralisée. Mais pour les entreprises, contrairement aux particuliers, aucun choix n'est laissé aux entreprises, la téléprocédure est obligatoire ! Ce qui n'a pas été sans poser parfois quelques soucis aux très petites entreprises.

Depuis des années, l'administration développe des services spécialisés : trois Centres



d'Encaissement chargés du traitement des chèques et TIP, quatre Centres Prélèvement Services chargés du prélèvement mensuel ou à l'échéance des impôts des particuliers, une Trésorerie du Contrôle Automatisé chargée du recouvrement des Amendes Radars à compétence nationale, et enfin récemment mis en place, les Pôles de Recouvrement Spécialisés départementaux chargés du recouvrement forcé des créances. Ces services s'ajoutent aux services territoriaux de proximité: Services des Impôts des Entreprises, Services des Impôts des Particuliers et Trésoreries. L'utilisateur peut donc se trouver face à différents interlocuteurs suivant le problème qu'il rencontre. On est loin de l'interlocuteur fiscal unique dont la DGFiP faisait la promotion au début de la fusion. De plus, les services CPS croulent sous les demandes de renseignements, d'explications, etc., et les délais de traitement sont de plus en plus longs, faute là encore de moyens adaptés mais surtout de proximité.

Difficile d'affirmer que l'utilisateur y trouve son compte car la relation au service du recouvrement (souvent géographiquement éloigné) devient complexe et se déshumanise. L'utilisateur subit les conséquences de l'automatisation des procédures de recouvrement. La mise en place de chaînes de procédures de recouvrement forcé (en cas de poursuites pour défaut de paiement notamment) standardisées et automatisées aboutissent par exemple à bloquer un compte bancaire sans que l'on tienne compte de sa situation individuelle.

Cette situation est particulièrement dommageable dans le contexte de crise économique actuelle, où les contribuables en difficulté financière sont de plus en plus nombreux et ont avant tout besoin d'un traitement humain de leur dossier (dans le cas d'une demande de délais de paiement ou d'une demande de remise gracieuse...). C'est ce qui justifie un service public de proximité, basé sur le contact humain. Or celui-ci s'éloigne...

## **Le contrôle de la dépense publique, une nécessité démocratique**

La DGFiP présente la particularité de s'occuper non seulement des recettes publiques mais aussi des dépenses publiques. Dans une société démocratique, l'impôt est conçu comme le procédé normal de répartition des charges collectives entre les individus. Chaque citoyen participe, en fonction de ses capacités contributives et dans le cadre d'un pacte civique, aux dépenses bénéfiques à l'ensemble de la collectivité. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Force est de constater que le principe est complètement occulté. Pire, à l'instar du MEDEF, de nombreuses voix s'élèvent pour exiger moins d'impôts et demander une baisse importante des dépenses publiques. On signalera que ceci signifie moins de services publics, c'est-à-dire moins de crèches, moins d'écoles, moins d'hôpitaux, moins de tribunaux, moins de prestations sociales etc. On le voit, on ne peut dissocier les deux questions: les dépenses publiques et l'impôt.

Dans ce contexte, les services de la DGFiP ont pour mission le contrôle et le visa des dépenses de l'État et de ses établissements publics, le paiement de ses factures, des paies et pensions de ses fonctionnaires. Tout comme pour les dépenses des collectivités territoriales, les procédures allégées de contrôle, en particulier le Contrôle Hiérarchisé de la Dépense qui module le contrôle des pièces justifiant les dépenses aux risques et aux enjeux qu'elles représentent, sont aujourd'hui à l'œuvre. Le choix de l'application Chorus, fondée sur un progiciel privé non adapté à la comptabilité publique, mise en œuvre dans la précipitation avec des retards de paiement de factures qui ont défrayé la chronique, dénature également la mission en industrialisant et réduisant encore les contrôles.

Si la dématérialisation est désormais « installée », il reste que l'avenir de la comptabilité publique dans son ensemble, et dans ses principes fondamentaux, demeure posée. L'évolution de la séparation « ordonnateur/comptable » et l'incertitude qui plane sur l'avenir de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics font partie des enjeux.

## **Le traitement des réclamations, un révélateur de la complexité de la loi et de la crise**

La question des réclamations est sensible. Elle s'invite parfois dans le débat public : s'appuyant sur nos communiqués de presse, en novembre 2013, les médias se faisaient ainsi l'écho d'une



augmentation importante des réclamations gracieuses<sup>2</sup> confirmées, dans de moindres proportions, par le Ministre du budget. On entend également parfois certaines personnalités qui contestent le montant de l'impôt mis à leur charge. Mais au fait, comment est organisé le traitement de ces réclamations ?

De nombreux agents des finances publiques traitent les réclamations formulées par les contribuables. Ils traitent ainsi des réclamations contentieuses portant sur l'assiette ou le recouvrement des impôts (lorsqu'on conteste l'impôt). Ils traitent aussi des « demandes gracieuses », lorsque le contribuable demande, en invoquant des circonstances particulières (une situation financière difficile par exemple) à ne pas payer tout ou une partie de l'impôt (ou des pénalités) correctement établi même si celui-ci est normalement dû. Ces agents travaillent dans différentes structures (Service des impôts des particuliers, trésoreries, Service des impôts des entreprises, brigades de vérification, directions départementales ou régionales...).

Le traitement des contentieux et des gracieux se doit d'être égalitaire entre les contribuables. Mais les agents des finances publiques ont de plus en plus de mal à remplir ces tâches correctement, c'est-à-dire dans le respect des règles de droit et avec toute l'humanité nécessaire. Avec les suppressions d'emplois et la charge de travail en augmentation constante, et de plus, avec la nécessité de s'adapter à une législation fiscale complexe, sans avoir le soutien technique de leurs supérieurs, ni les applications informatiques adaptées. Sans parler de l'évolution de la législation : des notes internes de plusieurs dizaines de pages arrivent souvent tardivement aux agents, après que les contribuables les informent du changement fiscal annoncé dans les médias !

D'autre part, depuis plusieurs années, le nombre de demandes gracieuses des particuliers (mais aussi des petites entreprises) a considérablement augmenté. L'aggravation de la situation financière des contribuables avec la crise, notamment des plus fragiles, (très souvent des femmes, seules, avec un faible revenu ou une petite pension, conjuguée à la remise en cause de certains allègements d'impôts sur les revenus (suppressions de la demi-part, gel du barème...), et à l'augmentation importante des impôts locaux, expliquent cette situation.

	2014	2015	2016
<b>Nombre de contentieux et gracieux reçus</b>	4,43 millions	4,47 millions	4,14 millions

Pour y faire face, l'administration a révisé certaines modalités de travail pour privilégier le traitement de masse, donc impersonnel, de ces réclamations. Elle a également standardisé le traitement des demandes gracieuses, au point que les agents se retrouvent souvent à remplir des grilles. Elle durcit également sa politique de remise d'impôts : ainsi, c'est l'étalement des paiements qui doit être proposé aux contribuables, avant d'examiner si des circonstances (indigence, événements graves) justifient qu'on lui annule cet impôt dans le cadre d'un recours gracieux !

Dans la période, l'administration a aussi renforcé la « sécurité juridique ». Mais celle-ci bénéficie surtout aux particuliers et aux entreprises qui ont les moyens financiers et juridiques de défendre leurs intérêts et d'être bien conseillés. Les entreprises peuvent ainsi demander à l'administration de prendre une position sur des montages qu'elles effectuent, et ce avant tout contrôle ou contentieux (le rescrit).

Lorsqu'on parle de « montage », on parle « d'optimisation fiscale » autrement dit de perte sèche pour l'État induit par les régimes et les mesures dérogatoires voire par des opérations se traduisant pas des transferts de bénéfices réalisés en France vers d'autres territoires (les paradis fiscaux par exemple). La sécurité juridique est donc une sécurité pour celui qui se livre à l'optimisation.

Enfin, les instructions fiscales établies par la Direction de la Législation Fiscale à Bercy peuvent désormais être amendées par les contribuables (organisés en lobbies par exemple) qui y ont un intérêt puisqu'ils s'exonèrent ainsi d'avoir à faire des contentieux ultérieurement. Si la question de la sécurité juridique est méconnue par l'immense majorité des contribuables, les plus aisés en connaissent bien les rouages...

2 C'est-à-dire des réclamations de contribuables qui reconnaissent qu'ils doivent payer leur impôt mais qui font part d'une situation financière telle qu'ils demandent une réduction de l'impôt à payer (sur la base de justifications).



## **Les services de direction, les services « invisibles » mais bien réels !**

Les contribuables et les usagers ne les voient pas, ou peu. Mais les services de Direction permettent à l'administration de fonctionner. Comment sont-ils organisés ? Au plan national, la Direction générale des finances publiques (DGFIP) dispose de services centraux à « Bercy » qui pilotent l'administration. On y trouve des différents services : informatiques, des ressources humaines ou encore de la gestion fiscale, comptables, budgétaires.

Parmi ces services figure la Direction de la Législation fiscale (le cœur de l'élaboration de la loi fiscale). Les services centraux assurent, au niveau national, l'ensemble des missions que l'on appelle « support » car elles ont pour but de permettre aux autres services locaux de fonctionner. Au plan local, dans chaque département, les services centraux nationaux sont déclinés dans les Directions départementales ou régionales des Finances publiques. Celles-ci sont chargées de faire appliquer les directives nationales dans l'ensemble des services du département.

Les services des ressources humaines gèrent l'ensemble des agents du département (mutations, positions, congés, paye..). On y trouve aussi des services en lien avec les collectivités locales (expertise fiscale, conseils), d'autres chargés de l'exécution des dépenses du budget de l'État, ou de la gestion des contentieux et des services chargés des audits internes.

Les différentes tâches des directions n'ont cessé d'évoluer<sup>3</sup> avec une montée en puissance de pôles spécialisés chargés du traitement de situations complexes. Au-delà, certains bouleversements sur la gestion de la dépense de l'État (avec la mise en place du logiciel Chorus, la certification des comptes de l'État) ou la politique budgétaire et immobilière de l'État ont fortement modifié le travail. Les services de Direction sont dans la mire des prochaines suppressions d'emplois : en 2014, 30% des emplois supprimés dans chaque département seront ponctionnés dans les services de Direction.

L'avenir s'annonce difficile : certaines missions ne relèveront plus du département, mais des régions. Ce sera le cas pour une partie des ressources humaines (création de centres de service « ressources humaines » partagés au niveau régional voire interrégional éloignant les agents de ceux qui gèrent leurs dossiers personnels, services des retraites de l'État), pour les services du contentieux avec la création d'un service régional se spécialisant dans les contentieux allant devant les tribunaux administratifs, créant ainsi une juxtaposition de services pour le traitement d'un même dossier.

Il est à craindre que le travail des agents dans les directions s'éloigne encore un peu plus d'un travail de qualité et d'expertise, et que la mission première de soutien aux autres services ne soit plus qu'une abstraction. L'objectif affiché étant l'industrialisation de la gestion des situations et des dossiers.

Avec la montée de l'interministérialité et la volonté du gouvernement de gérer les fonctionnaires avec des règles communes, de nombreux services touchant à la gestion des agents pourraient évoluer. Mais cette harmonisation est spécieuse : les administrations ont une organisation, des métiers et un mode de gestion différents. Ce qui est bien normal ; être fonctionnaire est un statut, pas un métier (de la même manière, le boulanger et le cordonnier exercent des métiers différents même s'ils sont artisans tous les deux) mais a contrario la notion de métier ne peut être déconnectée du niveau et du périmètre fonctionnel.

Ainsi, croire par exemple que le métier de contrôle est identique dans toutes les administrations en charge de missions de contrôle est une hérésie car les spécificités de la législation, de la matière, etc. sont très structurantes de par leur diversité. Uniformiser les modes de gestion en prônant le changement d'une administration à l'autre, dans le seul but de gérer la pénurie des effectifs, est d'une part illogique et d'autre part destructeur en matière d'attendu qualitatif.

## **Le cadastre, les hypothèques et le foncier sacrifiés ?**

Les moyens de la mission foncière sont en constante diminution depuis plus de dix ans : serait-elle donc sacrifiée sur l'autel de l'austérité ? Ce service public subit un vrai délaissement. L'État a-t-il

---

3 Notamment depuis 2008 avec la fusion de la Direction générale des impôts et de la Direction de la comptabilité publique.





renoncé à donner les moyens de répondre efficacement aux attentes des usagers et des collectivités locales ? Un petit tour d'horizon de cette sphère peu connue permet d'y voir plus clair...

Le Plan Cadastral constitue la référence foncière, fiscale et topographique. Le législateur (loi n°2009-526 dite PLS) fixe définitivement le Plan Cadastral comme référent en matière de découpage parcellaire et de représentation du bâti. Son adaptation aux techniques numériques et à la demande cartographique reste toutefois insuffisante.

La convergence du plan cadastral et de la BD parcellaire de l'IGN, doit permettre de réaliser la continuité territoriale sur l'ensemble du territoire national. Il est à regretter que ce projet se fasse au moindre coût, favorisant de fait des méthodes géo-informatiques rapides à des procédés plus précis (levés sur le terrain) s'adaptant mieux aux échelles utilisées par le cadastre. Le nombre des remaniements de plan exécutés par l'administration ne répondent pas à l'urgence cartographique des communes.

Les bases Foncières peuvent être qualifiées de véritable ADN de la fiscalité. Identification géographique des contribuables et des impositions, la référence foncière constitue aussi un recensement exhaustif du patrimoine. Sans rattachement à un domicile, pas d'imposition possible ! Les débats autour des bases foncières (valeur locative ou valeur vénale ? adossement aux revenus ou capitation ? exonérations à caractère social ?) sont donc loin d'être neutres. De fait, 86 % des foyers fiscaux paient une taxe d'habitation alors qu'un sur deux seulement est taxé à l'IR !

La Révision Foncière est un chantier immense. Après la révision des locaux professionnels qui verra son intégration dans les bases 2017, la révision des bases foncières d'habitation s'est lancée en 2015 dans des départements expérimentateurs. La nouvelle méthode d'évaluation pour les locaux d'habitation se fait une fois de trop avec une baisse des moyens humains, notamment avec un éloignement de la technicité cadastrale ce qui risque de créer d'autres injustices en lieu et place de celles qui seront corrigées.

La récente décision de supprimer la taxe d'habitation pour près de 80 % des contribuables, avant sa suppression probable, pose donc question sur l'avenir de la fiscalité locale. Les élus locaux de tous bords s'en inquiètent. Les agents des finances publiques également...

Concernant la gestion du patrimoine immobilier de l'État, l'Agence France Domaine a disparu au profit de la Direction nationale de l'immobilier de l'État (DIE). Si Solidaires Finances Publiques se félicite que ce service particulier relève d'une Direction nationale à part entière, il n'en demeure pas moins, qu'elle a connu et connaît encore une régionalisation à outrance.

La politique immobilière de l'État a toujours été un sujet crucial de la présence du service public sur l'ensemble du territoire. De fait, toutes les administrations suivent le même schéma autodestructeur qui conduit à fermer toutes les implantations, de tous les services, dans les mêmes villes, accentuant ainsi la désertification de nombreuses régions. Impulser la politique immobilière depuis le niveau régional va accentuer cet éloignement de la décision, désastreuse pour les zones rurales.

En conditionnant la carte administrative à la seule composante budgétaire, dans une période de restriction continue de moyens, l'État s'apprête à réduire dans des proportions considérables la présence des services publics et son patrimoine. En effet, celui-ci est dilapidé méthodiquement, pour le plus grand bonheur des spéculateurs ou des promoteurs immobiliers...

Bien que méconnue, la Publicité Foncière constitue une garantie du service public. Garant de la propriété foncière, le fichier de la publicité foncière est une sécurité essentielle offerte aux citoyens. Pour Solidaires Finances Publiques, cette mission civiliste particulière ne peut se satisfaire d'une fiabilité approximative, et sa nécessaire modernisation ne doit pas se faire au détriment du zéro défaut absolu qui caractérise l'excellence qui lui a toujours été reconnue. Le regroupement prévisible de nombreux bureaux va en outre fortement dégrader la proximité du service.

**L'ensemble des missions de la DGFIP est mis à mal par la démarche stratégique et le plan adaptation des structures au réseau ou plutôt nous devrions l'appeler la déstructuration du réseau.**



Ainsi, le développement de l'informatique mené de façon parfois précipitée, souvent incohérente et soutenue, les transferts de mission avec une concentration excessive au plan régional voir inter-régional, la suppression pure et simple de structure, le mode de management orienté uniquement vers les résultats statistiques et non par la qualité des tâches sont autant de facteurs qui modifient le travail.

La charge de travail en augmentation constante, l'absence de perspective sur leur mission et sur leur carrière, les personnels en perdent parfois leurs repères et, pire, une partie de leurs technicités fiscale, foncière et cadastrale.

Cette pression se traduit, comme dans de nombreuses entreprises privées et publiques, par un accroissement du mal être au travail.

Mais la démarche du CAP 22 pourrait s'avérer bien plus déstructurante puisqu'elle ne se « contente » pas d'affaiblir la qualité des missions et d'organiser le repli de l'action publique : elle s'attaque à sa logique, à ses principes et à son organisation mêmes.

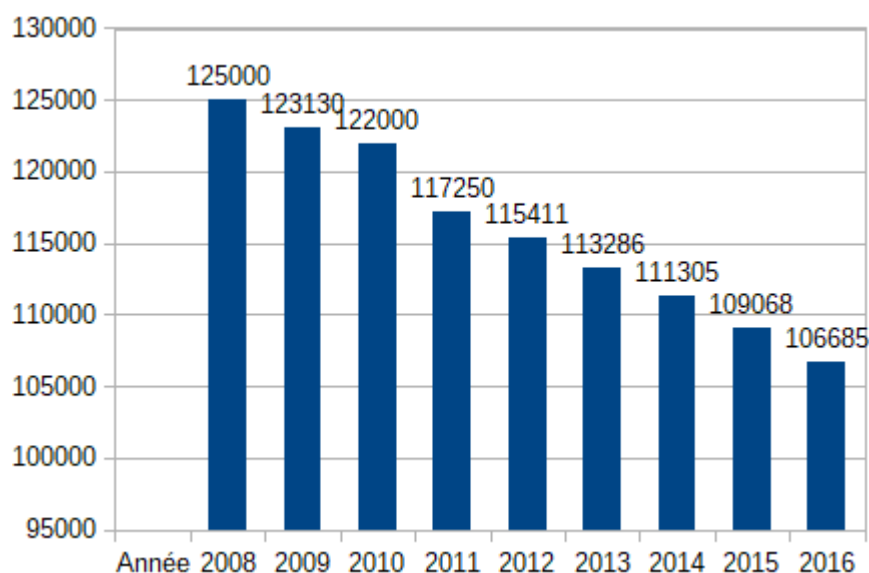
- - -

## Les emplois

La DGFIP au cours des 15 dernières années a subi 39 400 suppressions d'emplois. Ces dernières sont les conséquences de la vision libérale des gouvernements successifs sur la réduction du déficit public vu sous l'angle unique de la réduction de la dépense publique.

Au nom de l'exemplarité du Ministère de tutelle des administrations économiques et financières les effectifs de la DGFIP connaissent une baisse drastique de ses effectifs.

Ainsi lors de sa constitution la DGFIP comptait environ 125 000 emplois équivalents temps plein (ETP), en 2016 il reste 106 685 emplois.



Pour Solidaires Finances Publiques ce choix politique entraîne une dégradation de la qualité des missions exercées et des conditions de vie au travail des agents.

## Les structures

La DGFIP avait jusqu'il y a une dizaine d'années avait une présence territoriale fortement implantée qui lui permettait d'avoir une relation de proximité avec l'ensemble des usagers (particuliers,



professionnels et collectivités locales...). Au gré des suppressions d'emplois de la rationalisation des moyens budgétaires, la cartographie de ses implantations s'est amoindrie de façon conséquente. Ainsi depuis 2009, plus de 631 trésoreries ont été supprimées

En 2018, 5500 implantations de services dont 3 900 postes comptables répartis comme suit:

SIP	SIE	SIP/SIE	Trésoreries mixtes	Trésoreries spécialisées	PRS	SPF
523	501	205	1337	1017	104	354

Au-delà de la suppression physique des implantations, les différentes réformes qui se sont déroulées au cours de la dernière décennie, la création de la DGFiP, en 2008, le document d'orientation stratégique, la démarche stratégique, les lignes directrices et le plan d'adaptation des structures au réseau ont entraîné des fusions, concentration de missions.

Ces choix administratifs de réorganisations incessantes appuyés par le développement des outils informatiques ont fait disparaître de certaines structures des services aux usagers. Ainsi, une partie du recouvrement a été départementalisée, les services de publicité foncière se concentrent vers une ou 2 structures départementales...

**Réduire les moyens de fonctionnement d'une administration au cœur de l'État tant humains que budgétaires peut interroger sur les volontés politiques concernant la place et le rôle de l'action publique.**

- - -

## La compétence professionnelle.

La nature et la complexité des missions dévolues à la DGFiP, notamment du fait de la spécificité de la législation, des procédures...justifient une architecture d'emplois regroupant un grand nombre d'agents de catégorie A et B mais également d'agents C disposant de connaissances professionnelles leur permettant d'exercer avec la plus grande rigueur et dans le plus strict respect du droit leurs missions.

Les compétences attendues au regard des missions particulières de la DGFiP ne s'appuient sur aucun cursus scolaire et universitaire classique ce qui se traduit historiquement par une offre de formation initiale et en cours de carrière spécifique et étoffée. Néanmoins, pour des raisons budgétaires mais également confrontés à des déficits d'emplois structurels nés des vagues successives de suppressions d'emplois, l'administration entend réduire le niveau des savoirs et savoir-faire dispensés à ces agents.

Cet allègement s'il n'est pas rapidement stoppé pourrait conduire demain à une perte de compétences en matière d'analyse juridique par exemple et engendrer des disparités de traitements entre usagers. La force de la DGFiP a été de tout temps d'assurer un traitement neutre et équitable des usagers sur l'ensemble du territoire, cet enjeu majeur ne peut être garanti que si la formation professionnelle demeure la pierre angulaire de la compétence professionnelle des agents.

La refonte de la scolarité des inspecteurs stagiaires actuellement envisagées par la DGFiP constitue un point d'alerte majeure car elle va enfermer les futurs cadres A dans une approche micro fonctionnelle préjudiciable à l'exercice des missions mais également en matière de conditions de travail.



## II/ Quel Cap pour la DGFiP d'ici 2022 ?

Au vu de ces orientations politiques déclinées par les responsables administratifs, On peut et on doit s'interroger sur le devenir de la DGFiP au cours des prochaines années.

En effet, entre réduction de l'ensemble des moyens alloués à l'administration, les réorganisations, et le programme politique d'Emmanuel Macron mise en œuvre de la suppression de 50 000 postes de fonctionnaires dans la Fonction publique d'État au cours de son quinquennat, il est fort probable que notre Ministère, et au cas particulier la DGFiP, au nom de son exemplarité et de son classement non prioritaire, soit le vivier à ces suppressions d'emplois.

Solidaires Finances Publiques estime qu'entre 4000 et 5000 suppressions d'emplois par an sont à craindre jusqu'à la fin du quinquennat. Cette estimation semble être corroborée par le Directeur Général en place qui a déclaré en septembre 2017 « *l'année 2018 sera cependant une année de transition, les efforts en matière de suppressions d'emplois ayant vocation à se renforcer dans les années suivantes* ».

Dans un tel contexte, Solidaires Finances Publiques a alerté de façon solennelle les agents, les responsables politiques et administratifs sur le devenir de l'administration. Solidaires Finances Publiques estime qu'aujourd'hui la DGFiP est à un tournant historique en termes de ses missions, de son organisation territoriale et structurelle.

En effet, la déstructuration d'une l'administration pourtant ancrée au cœur de l'État devraient faire l'objet d'une attention spécifique. Or, le chemin mené depuis des années n'a eu que pour conséquences de réduire les moyens d'action d'une administration en charge de gestion des impôts et taxes, de contrôle, de conseils, de missions foncières, ou encore de gestion de la dépense publique.

La DGFiP a été impactée par différentes actions : digitalisation, dématérialisation des différentes chaînes de travail, réformes politiques. Ainsi, en juillet 2007, Monsieur Sarkozy lance la révision générale des politiques publiques (RGPP), processus visant à identifier les réformes qui permettront de réduire les dépenses de l'État, tout en améliorant soi-disant l'efficacité des politiques publiques. En 2012, le Président M.Hollande met en œuvre la modernisation de l'action publique (MAP) ainsi que la réforme de l'État et de la décentralisation.

Or les résultats de ces choix n'ont engendré que détérioration de l'action publique en général et au cas particulier celle de la DGFiP (voir 1ère partie sur l'état des lieux de la DGFiP).

Cependant le nouveau Président de la République E. Macron de par sa vision libérale entend bien poursuivre le démantèlement et la réorientation de l'action publique.

Le nouvel outil pour détruire l'action publique et les services publics dédiés, se dénomme « programme d'action publique 2022 ».

### Action publique 2022

Le lancement du programme Action Publique 2022 a eu lieu le 13 octobre 2017 par Édouard Philippe aux côtés de Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes publics et de Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État chargé du Numérique.

À cette occasion, le Premier ministre a installé officiellement le Comité Action Publique 2022, "CAP 22" comprenant une trentaine de personnalités, dites qualifiées, mêlant économistes, personnalités issues du secteur public et privé, élus.

Selon le 1er Ministre, le programme Action Publique 2022, doit croiser au maximum les expertises et les attentes. Mais lesquelles ? Comment ? En si peu de temps ? La méthode en dit long sur les intentions du gouvernement et contredisent les déclarations du Premier Ministre.

Pourtant, il déclare que la parole sera donnée aux citoyens et aux agents dans le cadre du Forum de l'Action publique et que les organisations syndicales seront parallèlement totalement impliquées et



consultées tout au long de notre programme.

Trois objectifs prioritaires sont annoncées par le gouvernement :

- du point de vue de l'usager, l'amélioration de la qualité des services publics, en passant d'une culture du contrôle à une culture de la confiance ; en travaillant à la simplification et la numérisation des procédures administratives.

- du point de vue de l'agent public, offrir un environnement de travail modernisé.

- du point de vue du contribuable, la maîtrise des dépenses publiques en optimisant les moyens, pour réduire de trois points la part de dépenses publiques dans le PIB d'ici à 2022 afin de maîtriser la dette publique.

Ainsi ces objectifs sont bien installés dans le cadre d'une baisse drastique des coûts. A aucun moment n'est portée la réflexion : quelle action publique pour demain, quels sont les besoins de la société française du XXIème siècle, quelle organisation à la fois territoriale et structurelle et avec quels financements ?

Pour Solidaires Finances Publiques au côté de Solidaires Fonction Publique, cette vision orientée fausse les consultations et plombe la légitimité du résultat final.

Ainsi la mise en place d'une consultation publique lancée par Gérald Darmanin sur l'avenir des services publics auprès des usagers et agents pose des questions au demeurant réductrices et a un caractère peu fiable.

En effet, les contraintes budgétaires ne permettront au mieux que des redéploiements et en aucun cas d'apporter de véritables réponses aux besoins des usagers dans les territoires. La numérisation comme recette miracle à tous nos maux ne doit pas être la seule réponse. De plus, les lettres de missions envoyées dans les différents Ministères affirment comme objectif la réalisation d'économies et évoquent d'ores et déjà les externalisations et les abandons de missions.

## **Transformation numérique de l'administration**

L'un des axes de l'action publique 2022 est d'assurer la transformation numérique de l'administration. Or, la DGFIP a entamé bien avant d'autre son tournant numérique mais à quel prix.

En effet l'ensemble des missions ont connu au cours de la dernière décennie des modifications profondes dans les chaînes de travail. La dématérialisation a touché l'ensemble des données reçues et traitées par l'administration.

Ainsi la télétransmission des données fiscales a touché l'ensemble des publics de l'administration, les particuliers avec la déclaration préimprimée et à partir de 2019 l'obligation de télédéclarer, les professionnels transfèrent leurs bilans et autres documents comptables et fiscales via des organismes agréés et également les collectivités locales.

Cependant, ces nouvelles modalités ont été synonymes de suppressions d'emplois et de refonte des chaînes de travail sans voir les conséquences sur la qualité des missions et les conditions de vie au travail. Aussi, si cette transformation doit avoir lieu elle ne doit pas être faite en préambule avec un bilan contradictoire sur la situation actuelle des missions exercées dans ce nouveau cadre de travail.

Malgré une telle accélération, la Cour des comptes a demandé en février 2018, dans une déclaration donneuse de leçon comme elle le fait souvent, de lever les freins à la digitalisation de l'État. Un propos surréaliste concernant la DGFIP, quand du moins on connaît les réalités...

Solidaires Finances Publiques réitère que cette transformation numérique ne doit pas renforcer les inégalités sociales, territoriales et générationnelles, elle ne doit pas se substituer à tout autre type de service public à visage humain mais simplement l'aider et être au service de l'action publique, des besoins sociaux et de l'intérêt général...





## Mise en place de la relation de confiance

Le second objectif est selon le gouvernement de retrouver une relation de confiance entre administrations et usagers.

Tout d'abord il faut relativiser ces propos : les citoyens étaient jusqu'à présent plutôt satisfaits de l'administration des finances publiques si on s'en réfère au sondage effectué auprès des contribuables. Ainsi l'enquête de satisfaction réalisée par l'institut CSA auprès des usagers particuliers en novembre 2016 fait ressortir un taux de satisfaction de 93% dont 47% de "très satisfait". La DGFIP avait mis en place un certain nombre de dispositifs tels sur le référentiel Marianne ou la charte du contribuable.

Or, le projet de loi pour « *un État au service d'une société de confiance* », présenté au conseil des ministres le lundi 27 novembre 2017, développe plusieurs points dont et surtout le droit à l'erreur. Pour une administration comme celle de la DGFIP, dont une des missions est le contrôle fiscal, contrepartie du système déclaratif, Solidaires Finances Publiques s'inquiète, à plus d'un titre, des intentions réelles du gouvernement compte tenu des moyens annoncés et alloués pour lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales, estimées entre 60 et 80 milliards d'euros par an.

Les agents des Finances Publiques, dans leur grande majorité, de par leur technicité et leur sens du service public, traitent avec discernement les contribuables de bonne foi et ceux pour lesquels elle n'a pu être retenue. Tout en restant dans la légalité et l'équité, des délais de paiement, des remises gracieuses, en cas de difficultés économiques et/ou sociales des contribuables (particulier/entreprise), peuvent être accordés. Or, ce droit à l'erreur, encore en discussion, au parlement vise à limiter la durée des interventions des services de contrôle.

Par ce nouveau dispositif, l'objectif inavoué du gouvernement est de réduire la durée des interventions dans les entreprises, les contrôles dans leur ensemble : les administrations et organismes en charge de contrôles (DGFIP, DGCCRF, Douanes, Travail, Urssaf...), ne doivent pas se montrer « intrusifs ». Les administrations sont donc présentées comme un frein à la compétitivité économique. Par ce prisme, c'est tout un système d'équité entre les acteurs économiques qui est remis en cause. Doit-on par exemple à terme empêcher les agents du contrôle fiscal de procéder à une vérification de comptabilité et des pièces justificatives dans les locaux d'une entreprise ? On imagine les conséquences d'une telle évolution sur le développement de la fraude fiscale... En effet, le contrôle d'un dossier permet de récupérer des sommes dues par le contribuable et mettre fin à une concurrence déloyale entre entreprise.

Ainsi ces contrôles participent à la justice fiscale et l'égalité de traitement de l'ensemble des citoyens. C'est par ces moyens aussi que le consentement à l'impôt peut s'établir et que la relation de confiance peut s'opérer.

De plus, si la relation de confiance entre citoyens et services de l'État est en recul, la responsabilité est plutôt du côté des responsables politiques qui ont cassé le service public en le mettant en retrait en termes d'accessibilité et qualité des missions rendues.

Par ailleurs, rappelons à nouveau que la relation de confiance ne peut avoir de sens que si les agents sont en capacité de répondre avec compétence aux attentes des usagers et s'ils sont régis par des règles qui garantissent que leur décision et action sont dénuées de toute approche opportuniste ou clientéliste.

Elle ne peut avoir de sens que si le service public DGFIP est rendu par des agents neutres et indépendants. Ainsi, il est évident que la confiance sera demain fortement menacée si certains renseignements sont pris en charge par des tiers extérieurs qui pourraient récupérer tout ou partie de certaines missions dans une logique de part de marché. Ainsi, demain comment un contribuable pourra-t-il s'assurer que le renseignement qui lui sera fourni ne sera pas guidé par une arrière-pensée commerciale surtout si c'est son banquier qui le lui apporte ?



## Mise en œuvre du prélèvement à la source en 2019

Solidaires Finances Publiques s'est largement exprimé sur le sujet au travers de son [livre vert](#) et de [son rapport publié en 2015](#). Ce prélèvement à la source qui sera effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2019 après un décalage d'un an suite à une demande d'audition sur la faisabilité de réforme du mode recouvrement de l'impôt et non la réforme fiscale attendue par les citoyens plus juste, plus stable et moins complexe.

Mais au-delà des raisons philosophiques, la mise en œuvre de ce nouveau mode de recouvrement n'est pas sans poser question sur une mission emblématique de la DGFIP. En effet, l'organisation de la gestion de l'impôt était jusqu'à présent intégralement maîtrisée et assumée par l'administration. Or, dans la nouveau dispositif on fait rentrer un troisième acteur, l'entreprise, dans un « circuit » qui n'en comportait que deux, le contribuable et l'administration.

Ce faisant, la soi-disante simplification est toute relative et on casse le lien entre le contribuable et l'administration. Au delà Solidaires Finances Publiques s'interroge sur le devenir d'une mission aussi importante que la gestion de l'impôt sur le revenu. La question est de savoir si cette mission est privatisable ou non. Les dernières informations nous indiquent que les renseignements pourraient être délivrés par une entreprise privée de type « call center ».

Cet opérateur, une plate-forme téléphonique, viendrait, dans un premier temps, en soutien des services de la DGFIP. C'est le manque de visibilité et d'anticipation de l'administration qui est ici illustré : elle est incapable de mesurer l'impact de ce changement en termes de charges de travail.

Surtout, cela démontre que les politiques visant à réduire le nombre de fonctionnaires sont purement dogmatiques et ne tiennent aucun compte des attentes et des besoins des administrés.

Pour Solidaires Finances Publiques, la délivrance de renseignements quel qu'en soit le vecteur doit être du ressort d'agents publics formés, encadrés et techniciens qui connaissent l'ensemble de la « chaîne de travail fiscal ». Il est pour nous inacceptable que de telles tâches soient assurées par des agents du privé après seulement deux jours de formation,

## Un statut pas seulement protecteur pour les fonctionnaires

Les annonces de ce gouvernement concernant un changement d'orientation en termes de recrutement en ayant recours aux contractuels de façon plus importante, questionne. En effet, si les détracteurs de la Fonction Publique et des fonctionnaires qui la composent laisse entendre que le statut est un carcan et qu'il ne permettrait aucune souplesse dans la gestion des ressources humaines. C'est une vision quelque peu réductrice du statut et une méconnaissance de la réalité de la Fonction Publique.

La Fonction publique dans son ensemble fait déjà appel à des contractuel-les dans le cadre de l'exercice de ces missions comme à l'Éducation nationale. La DGFIP n'est pas exsangue de ce dispositif, elle recrute déjà des contractuel-les dans des domaines spécifiques notamment tels que l'informatique.

Au-delà de cette réalité, le statut de la Fonction Publique octroie des droits mais aussi des devoirs aux fonctionnaires notamment celui d'être à la disposition de l'intérêt général, soumis à des règles de déontologie comme le secret fiscal et permet d'avoir une équité de traitement des citoyens.

Ainsi ouvrir de façon plus importante le recrutement à des contractuel-les peut faire perdre le sens des missions de service public avec une perte de technicité, et de l'intérêt général. Au-delà de la volonté de casser le statut de la Fonction Publique, il ne s'agit pas de mettre de la souplesse dans la gestion des personnels mais bien d'introduire un peu plus de précarité pour ces futurs contractuel-les.



## La rémunération

Il n'est pas possible de clore ce chapitre sans également faire un lien avec le concept de mérite. En effet, Édouard Philippe lors de son discours sur CAP 22 le 1er février a fait état de vouloir introduire une partie de mérite dans la rémunération.

Si on transpose cette notion de mérite dans une administration telle que la DGFiP, on peut s'interroger sur la neutralité du fonctionnaire dans le cadre strict de l'exercice de ses missions. Ainsi, quels que soient les critères retenus pour évaluer ce mérite, il semble bien qu'une part de subjectivité sera introduite via une comparaison entre les agents.

Au-delà cette notion de mérite risque de mettre à mal la chaîne de travail qui induit un mérite collectif. Par exemple, un vérificateur dépendra de la programmation qui dépend elle-même d'une bonne gestion. Dès lors, l'introduction d'un système qui accorderait à certains des droits ou une rémunération supérieure au motif d'un mérite reconnu pourrait conduire à des comportements opportunistes ou à des abus de droits. La neutralité absolue des agents de la DGFiP face au droit et aux règles qui régissent leurs missions sont dès lors incompatibles avec des approches qui nourriraient un non-respect volontaire ou involontaire de ceux-ci.

- - -

## Conclusion

Ainsi, « CAP 22 » rendra ses conclusions au mois d'avril 2018 : compte tenu des orientations politiques, du court délai laissé à l'examen de l'ensemble des missions publiques et de la rigueur budgétaire toujours à l'œuvre, il y a tout à craindre de ses futures préconisations. Ses travaux ont en effet été engagés avec l'objectif de privatiser et/ou d'abandonner certaines missions de service public. Au vu de la vision minimaliste de l'action publique qu'il porte, il y a tout lieu de craindre pour l'avenir de la DGFiP. D'autant que la Cour des Comptes vient de rendre un rapport sur l'organisation des services déconcentrés de l'État qui n'épargne pas notre administration.

Les agents seront mis à contribution au travers des conditions de vie au travail de plus en plus détériorées et une gestion où le choix et le profilage seront des critères de plus en plus prégnants. Dans le contexte budgétaire actuel, la pression sur la rémunération risque également de s'accroître. Les usagers seront pour leur part victimes tout à la fois de la poursuite de l'affaiblissement de l'action publique, de son éloignement voire de l'abandon ou de la privatisation de certaines missions.

De tels choix seraient particulièrement dangereux et contre-productifs alors qu'en matière de finances publiques, les enjeux sont lourds et mériteraient non seulement de maintenir le périmètre des missions de la DGFiP, mais aussi d'en renforcer les moyens, qu'il s'agisse d'accueil, de renseignement du public avec l'arrivée prochaine du prélèvement à la source et la montée en puissance de la digitalisation, de lutte contre la fraude fiscale, de missions foncières, de la gestion des comptes des collectivités locales, de la gestion de la dépense publique, etc.