

Merci d'adresser vos commentaires, questions ou réactions à www.snui.fr/snui-locaux/directeurs

Numéro Spécial Réforme DGI DGCP



Le double engagement du Président

L'adoption du paquet fiscal, a un coût financier mais aussi politique puisqu'il conduit à positionner la France dans le rouge par rapport à ses obligations Européennes liées au pacte de stabilité et de croissance.

Pour faire « passer la pilule » à ses partenaires européens assez sourcilleux sur la question, le Président a pris un engagement « de rupture » : montrer que la France s'engage résolument dans une politique libérale de suppression massive d'emplois publics qui viendra réduire significativement les dépenses de l'Etat. C'est en partie à cet aune qu'il faut comprendre la décision Présidentielle « de fusion de la DGI et de la DGCP ».

Sachant qu'il est toujours politiquement douloureux de supprimer des emplois dans l'éducation nationale, il est certain que le Ministère des finances sera pressuré jusqu'au point de rupture pour « rendre des emplois » et ceci quelque soit le projet de réforme qui sera finalement retenu. En gros et dans tous les cas de figure, c'est, en matière d'emplois au ministère, « du sang et des larmes » qu'on nous promet. Premier engagement du Président.

Mais il y en a un second, qui consiste à rétrocéder aux fonctionnaires un retour en augmentation de rémunération égal à 50 % des montants budgétaires correspondant aux suppressions d'emplois. Et cet engagement mériterait d'être examiné à la loupe y compris dans le cadre du budget 2008. Pour nous, section des directeurs, il doit y avoir une stricte corrélation entre les administrations ponctionnées et les fonctionnaires bénéficiant de la rétrocession. En clair, si on ponctionne des emplois à la DGI, les 50 % budgétairement rétrocédés doivent revenir aux agents de la DGI sous des modalités à définir.

Le pire serait quand même que seul le premier engagement soit respecté à la lettre.

La fusion totale DGI DGCP constituerait une erreur historique

Réuni quelques jours seulement avant le Conseil des Ministres et les annonces officielles de Bercy, le congrès du SNUI a identifié les 2 hypothèses aujourd'hui en balance. La résolution revendicative concernant l'organisation des services et la charge de travail, votée à 100% par les délégués au congrès, rejette clairement toute perspective de fusion-dilution de l'ensemble des missions de la DGI et de la DGCP dans une seule administration gérant à la fois la dépense et la recette publique.

Puisque l'on en est au stade de la réflexion avant décision, la section des directeurs du SNUI qui représente près de 30% des agents de la CAP 1 tenait à s'exprimer et à donner sa position. Cette expression est d'autant plus importante, que la réforme, voulue au plus haut niveau de l'Etat, va modifier pour plusieurs dizaines d'années les structures de la DGI et de la DGCP. Ce qui impose de se positionner historiquement sur les bonnes options.

Cinq constats majeurs plaident pour écarter l'option de la fusion totale.

On pourrait multiplier à l'envie les arguments qui plaident pour écarter l'option de la fusion globale, mais on se contentera d'en souligner cinq pour nous parmi les plus significatifs.

→ Premier constat objectif : Il n'existe aucun pays au monde qui ait adopté la formule de regroupement dans une seule administration des missions fiscales et de dépense publique !

Mais où est donc passé le bon vieux « Benchmark », celui qui nous renseigne sur ce qui se passe ailleurs sans oser le demander ? Il serait quand même incongru que l'on nous serve des analyses comparatives pour nous expliquer que nous sommes atypiques par rapport aux autres pays en matière de retenue à la source par exemple, ou en terme de coût de gestion de l'Impôt, pour ne pas se livrer au même exercice lorsqu'il s'agit de redessiner le paysage structurel de la DGI et de la DGCP.

Cet exercice démontrerait qu'il n'existe aucun pays au monde qui ait fusionné l'équivalent de sa DGI et de sa DGCP. A telle enseigne que les organisations internationales fédérant ces administrations sont elles aussi bien distinctes.

Faut-il sortir d'une exception française, de recouvrement des Impôts directs dans une administration séparée, pour rentrer dans une nouvelle éternité administrative avec un schéma plus absurde ? La réponse est évidemment **non**.

→ Deuxième constat objectif : L'évolution « historique » des missions fiscales suit un autre chemin que celui d'un regroupement des missions fiscales et des missions de comptabilité publique.

L'évolution historique des missions fiscales s'articule davantage autour du pôle recettes publiques dans sa globalité, plutôt que vers une agrégation avec la dépense publique.

Par recettes publiques on entend les recettes fiscales, douanières et de sécurité sociale.

En France, ces trois sources de recettes suivent des cheminements administratifs différents. C'est cette caractéristique qui est anachronique et qu'il faudrait s'attacher à réduire. D'ailleurs tous les débats sur la fiscalisation des recettes de protection sociale ne vont-ils pas dans ce sens ? Et ceci transcende les clivages droite-gauche. D'un côté on appelle cette fiscalisation « TVA sociale » de l'autre « Assiette des cotisations patronales sur la valeur ajoutée ou fusion IR CSG » mais le résultat conduit toujours à une fiscalisation. La bonne question consiste à dire comment accompagner administrativement ces évolutions. Ces questions, d'autres se les sont posées ou se les posent encore. Toutes les organisations récemment mises en place convergent vers la constitution d'un bloc fiscal

douanier et social. Il suffit d'observer les études les plus sérieuses sur ces questions (Notamment celles de l'OCDE) pour s'en convaincre.

Faut-il inscrire la France à contre courant de cette évolution ? La réponse est bien évidemment **non**.

→ **Troisième constat objectif : La fusion totale DGI DGCP n'aborde pas la question douanière.**

La question des missions douanières ne peut être examinée séparément mais simultanément lorsque l'on se situe dans une perspective historique. Ces missions ont la particularité d'être à la fois fiscales et de protection (surveillance). Penser à une organisation du Ministère sous l'angle d'une fusion totale DGI /DGCP en laissant de côté toute la partie fiscale de la DGDDI serait absurde. L'organisation en deux blocs recettes publiques - dépenses publiques présente davantage de cohérence à long terme.

S'agissant de cette question Douanière, nous pensons au SNUI depuis longtemps qu'il faudrait, à côté des directions financières du Ministère, une direction des missions économiques articulée autour des actuelles missions DGCCRF et DGDDI chargées globalement du contrôle des produits.

→ **Quatrième constat objectif : Les métiers DGI et DGCP ne sont pas fongibles.**

Depuis 2000 et la mise en place d'un processus de rapprochement sous toutes ses formes entre la DGI et la DGCP, combien d'agents de ces deux administrations ont-ils effectué de mobilité. Probablement aucun si l'on excepte les personnels ayant un statut interministériel comme les administrateurs civils. Pourquoi? Probablement pour des questions statutaires, mais surtout pour des questions de logique métier totalement différentes dans la sphère dépense publique. A la question « un Directeur départemental des Impôts peut-il assumer des fonctions équivalentes à la DGCP ? » Philippe Parini, ancien TPG des Hauts de Seine et ancien Secrétaire Général du Ministère, peu suspect de corporatisme exacerbé, répondait : « objectivement non, l'adjoint du TPG ne peut être qu'issu du rang DGCP, c'est lui qui connaît le métier. Mettre comme second d'un TPG un numéro deux issu des Impôts, c'est une fragilité fonctionnelle qui n'est pas jouable ». Il y a deux métiers l'un fiscal, l'autre dépensier c'est une réalité indépassable.

Les seules fusions réussies sont celles que l'on peut organiser autour de métiers fongibles. Et, en l'occurrence, la fongibilité s'organise autour des métiers fiscaux d'une part et de la gestion financière de l'Etat et des collectivités publiques d'autre part.

→ **Cinquième constat : Les meilleures réformes ne sont pas celles dont on rêve mais celles que l'on est capable de mettre en place.**

On peut toujours rêver éveillé et dessiner sur le papier des organisations topiques.

La réalité du terrain ne s'en accommode pas forcément aussi facilement.

On connaît un processus de fusion avéré depuis 2000 : COPERNIC. Service à compétence nationale consistant à fusionner les applications fiscales DGI-DGCP dans un bloc unique.

Sept ans et quelques millions d'Euros après la création de COPERNIC, on attend toujours de voir sortir du tunnel la livraison du cœur du réacteur, à savoir, une application comptable rénovée et unifiée.

La réalité c'est que nous sommes dans un environnement administratif, logistique et technique, d'une extrême complexité qui rend difficilement gérables les évolutions lourdes. Quand aux révolutions, on sait parfois comment on y rentre, mais les points de sortie sont plus aléatoires. Dans une mécanique aussi complexe que l'architecture administrative de la DGI et de la DGCP, les « couacs » ont une résonance politique assez marquée (cf. avis d'imposition chez le voisin). Et les « couacs » arrivent toujours beaucoup plus vite qu'on ne le pense.

La fusion fiscale est un pari difficile mais accessible, la fusion totale DGI DGCP représente pour une large part un saut dans l'inconnu, une véritable révolution administrative, avec tous les risques qui s'y rattachent y compris politiques

Formuler des propositions constructives pour partir sur de bonnes bases

Si l'heure est aux débats, l'heure est aussi aux propositions. Aux cinq constats qui s'opposent à la fusion totale, on avancera cinq propositions pour donner à la réforme un haut niveau d'acceptabilité citoyenne, politique, administrative et sociale.

→ **Première proposition : dépasser les sigles DGI et DGCP.**

Objectivement ces sigles sont aujourd'hui politiquement et administrativement trop connotés pour perdurer.

Pour des raisons historiques ces sigles sont devenus le symbole d'un clivage. Il faut en sortir par le haut et rebaptiser deux administrations sur des bases différentes permettant de sortir d'un sempiternel exercice de « tir à la corde » qui mêle tout à la fois des questions de périmètre des missions mais aussi d'intérêts corporatistes.

Notre proposition est simple. Puisque nous sommes dans un ministère des comptes publics, rebattons les cartes autour de deux puissantes directions générales : l'une des recettes publiques, l'autre de la gestion budgétaire de l'Etat et des Collectivités publiques.

C'est clair, lisible pour le citoyen et politiquement cohérent.

→ **Deuxième proposition : entériner la clef d'organisation autour d'une organisation centrée usagers. Puis, ces fondamentaux posés, travailler sur le concept d'organisation du pôle personnel en tranchant le débat récurrent sur la retenue à la source.**

Autant les questions articulées autour du bloc professionnel paraissent durablement tranchées, autant l'organisation cohérente d'un bloc particulier reste à définir, notamment pour toutes les questions ayant trait au recouvrement de l'impôt. Ceci renvoie à la question de la retenue à la source dont le principe divise suivant un clivage qui n'est pas politique. A gauche, certains perçoivent la retenue à la source comme un moyen technique de redonner un poids plus citoyen à l'impôt sur le revenu (comme dans les pays d'Europe du nord). A droite, beaucoup considèrent que la retenue à la source permettrait à la fois de réduire son coût de gestion et de faciliter sa réforme vers une plus grande simplification/allègement. Le Président lui-même est resté peu prolix sur le sujet durant la campagne électorale.

On ne peut pas à ce stade trancher sur une organisation administrative du bloc particulier sans trancher politiquement sur la réalisation ou non de cette question de la retenue à la source.

→ **Troisième proposition : préserver les intérêts bien compris de tous les personnels.**

Les agents de tous grades des Impôts ou de la DGCP sont tétanisés par la perspective d'une fusion absorption qui lèserait leurs intérêts. Qui en termes de pouvoir et de représentation, qui en termes de déroulé de carrière, qui en termes de règles de gestion, qui en termes de rémunération. Cette chape de plomb alourdit la sérénité des débats et conduit à des expressions qui frisent le grotesque. Ainsi de l'association des cadres supérieurs de la DGCP qui nous explique dans son journal interne de juillet dernier qu'au nom de rationalité des missions domaniales, il faudrait peut-être transférer à la DGCP tout le réseau des conservations des hypothèques !

Sous les pavés la plage certes, et sous la rationalité des missions hypothécaires et domaniales (au demeurant très contestable mais là n'est pas le propos) se cache le statut particulier des conservateurs des hypothèques qui, dans les arrière-pensées, vaut bien au moins autant que la pseudo-rationalité des missions.

Ce qui est à moi est à moi et ce qui est à toi se discute ! Voilà bien le pire ennemi de la sérénité des débats.

→ **Quatrième proposition : sortir du tout ou rien.**

Sans viser la fusion totale il n'est pas interdit de réfléchir à ce qui pourrait être mis en commun et rationalisé.

La liste n'est pas exhaustive mais on peut penser que toute la politique immobilière, et une partie de la politique informatique pourrait être sous commandement unique. Par contre, en matière de GRH, le pilotage des missions doit aller de pair avec la maîtrise des moyens. Ceci ne signifie nullement qu'un travail poussé d'harmonisation statutaire, indemnitaire, etc., ne puisse pas être mis en place.

→ **Cinquième proposition : s'ouvrir vers l'extérieur.**

Un des grands reproches formulés à l'encontre de la « réforme 2003 » fût de s'être totalement coupée des acteurs extérieurs. En l'occurrence élus locaux et opinion publique.

Quitte à rebattre les cartes de l'organisation administrative il faut le faire en étant à l'écoute des citoyens, des usagers, des élus, des organisations professionnelles...

On parle très souvent de la citadelle de Bercy. Au delà du symbole, il existe une réalité d'un fonctionnement trop souvent technocratique et auto-centré. On ne peut pas se proclamer au service de l'utilisateur d'un côté et ne pas l'écouter de l'autre.

Est-ce faire preuve de parti pris que de dire qu'aujourd'hui les citoyens attendent une administration fiscale unifiée au service d'un système socialement juste et économiquement efficace ?

Est-ce faire preuve de parti pris que de dire qu'il existe aujourd'hui des défis majeurs en terme de contrôle et de pilotage de la dépense publique qui justifient un investissement spécifique et novateur sur ces missions.

Est-ce faire preuve de parti pris que de souhaiter qu'une réforme qui va se mettre en place pour plusieurs générations de citoyens, de fonctionnaires et de majorités politiques dans ce pays soit guidée par l'intérêt supérieur de la nation et non pas par des intérêts conjoncturels fussent ils de supprimer massivement des emplois ?

Si l'on veut bien admettre qu'il ne s'agit pas de parti pris mais d'un intérêt de rang supérieur il faut alors de rendre à l'évidence : Historiquement, fonctionnellement, administrativement, politiquement, socialement, humainement, ce serait une erreur que de penser que la bonne solution soit la fusion totale de la DGI et de la DGCP.

Telle est la position de la section des directeurs du SNUI.