

L'ORGANISATION DE LA NOUVELLE DIRECTION GENERALE ET DE SES SERVICES TERRITORIAUX

I - L'ADMINISTRATION CENTRALE DE LA DIRECTION GENERALE

Première étape de la fusion de la DGI et de la DGCP, la création de la nouvelle direction générale doit être effective au cours du 2^{ème} trimestre 2008. Celle-ci donnera lieu à un dialogue social nourri au cours du premier trimestre 2008 au sein des instances paritaires (CTPC et CTPM) qui auront à examiner les textes de création et d'organisation de la nouvelle direction et les modalités de mise en place. Le délai fixé par le Ministre implique de proposer un dispositif précis dès maintenant (étant précisé que les appellations ne sont pas définitives).

1. Les principes généraux d'organisation

Le premier principe est évidemment celui de la fusion complète des deux anciennes directions et de l'unicité nouvelle qui doit les remplacer.

Il n'y a donc plus qu'une seule direction générale en lieu et place de la DGI et de la DGCP, et un seul directeur général à la tête du nouvel ensemble.

A l'intérieur de la direction, le regroupement est complet. Il s'effectue en totalité pour toutes les fonctions supports (personnel, logistique, budget, informatique, audit, contrôle de gestion..) ainsi que par rattachement et intégration au pôle dominant pour les techniques partagées (recouvrement, comptabilité, contentieux).

Le second principe est celui de l'organisation par spécialité afin de garantir le professionnalisme dans l'exercice des métiers. Pour le faire, le Directeur Général dispose sous son autorité de trois directeurs adjoints respectivement en charge d'un pôle fiscalité, d'un pôle gestion publique, d'un pôle de la stratégie et des moyens.

Le troisième principe est la recherche, chaque fois que cela est possible, d'une structuration interne en fonction de l'interlocuteur principal, cela afin de mettre en avant la qualité du service rendu à l'usager. Ceci conduit à organiser les services selon les différentes catégories de contribuable (particuliers, entreprises) et de partenaire (collectivités locales).

Le quatrième principe est celui de la gouvernance. Un conseil d'orientation et d'évaluation, dont les membres sont des personnalités qualifiées désignées par le Ministre, est placé auprès du Directeur Général. Il a pour mission de valider les orientations stratégiques de la Direction ainsi que d'évaluer le respect des objectifs fixés et des résultats obtenus. Il remet chaque année un rapport au Ministre.

2. Le pôle « fiscalité »

Celui-ci serait organisé autour de deux services et d'une structure dédiée au contrôle fiscal :

a) Le service de la fiscalité

Celui-ci serait constitué par fusion de la 4ème sous-direction de la DGCP (hors la partie juridique du recouvrement) et du service de l'application de la DGI.

Il comprendrait plusieurs entités (particuliers, entreprises, foncier et patrimoine, service aux usagers), pour concrétiser l'union de l'assiette et du recouvrement au profit des publics des particuliers et des entreprises et valoriser les fonctions transverses de qualité de service et de modernisation ; une mission en charge du déploiement des nouvelles structures (SIP, PRC) serait rattachée au chef de service.

L'entité en charge des entreprises et celle en charge des particuliers interviendraient pour les opérations fiscales et non fiscales courantes (assiette et recouvrement, référence des SIE et des SIP), les droits et outils du recouvrement offensif (référence des pôles de recouvrement) et le pilotage des projets, notamment pour la coordination avec Copernic et Chorus.

L'entité responsable du foncier et du patrimoine interviendrait pour le cadastre et pour la fiscalité du patrimoine et de la publicité foncière.

Une entité chargée de la qualité du « service aux usagers » afin de définir une politique commune et ambitieuse dans ce domaine.

b) Le service juridique

Ce service serait constitué à partir du service juridique actuel de la DGI et de l'activité juridique du recouvrement de la 4ème sous-direction répartie dans les bureaux en fonction des impôts concernés. Le contentieux des procédures de recouvrement complexe pourrait être soit rattaché au service de la gestion fiscale en charge des droits et outils du recouvrement offensif, soit intégré au service juridique.

Une entité en charge du contentieux des particuliers serait compétente pour le contentieux de l'impôt sur le revenu (qui intégrerait le gracieux et les affaires particulières des impôts des particuliers), le contentieux de l'ISF, des droits d'enregistrement, des timbres et produits divers de l'Etat et enfin des poursuites correctionnelles.

Une autre entité en charge des contentieux des professionnels serait compétente pour le pilotage et les études (qui inclurait une partie du bureau 4B de la DGCP), le contentieux de l'impôt sur les sociétés, les BIC, BNC et taxe professionnelle incluant le gracieux et les affaires particulières de la taxe professionnelle et enfin le contentieux de la taxe sur les salaires et des taxes sur le chiffre d'affaires.

c) La sous-direction du contrôle fiscal

La sous-direction du contrôle fiscal serait rattachée directement au directeur adjoint en charge de la fiscalité. Sa composition à trois bureaux ne serait pas modifiée : un bureau des études,

animation, procédures et méthodes, un bureau des affaires particulières et complexes, un bureau des affaires internationales.

3. Le pôle « gestion publique »

Ce pôle serait composé de trois services.

a) Le service du domaine

Ce service aura la charge des actuelles compétences du service « France Domaine » avec d'une part une mission de la politique immobilière et d'autre part un bureau des missions domaniales.

b) Le service des collectivités locales

Le service serait en charge du secteur public local et incarnerait la priorité ministérielle de renforcement des prestations pour les collectivités territoriales. Il exercerait notamment une mission de service financier et fiscal aux élus, le pilotage et la maîtrise d'ouvrage du système d'information, une expertise des comptabilités locales.

c) Le service des opérations financières de l'Etat

Ce service serait construit à partir des compétences d'ores et déjà confiées au service FCE au sein de la DGCP, et de compétences des bureaux 1D et 5D de la DGCP ainsi que P1 de la DGI. Il comprendrait une entité « comptabilité de l'Etat » et une entité « des dépenses, de la trésorerie de l'Etat et des opérateurs ». En outre, un pôle de doctrine comptable serait créé auprès du chef de service et partagé avec le secteur public local.

L'entité en charge de la comptabilité de l'Etat agirait sur le pilotage et la valorisation des comptes, la réglementation comptable, la qualité des comptes et les comptes nationaux.

L'entité en charge des dépenses, de la trésorerie de l'Etat et des opérateurs serait compétente pour les dépenses de l'Etat, la paye et les pensions, les opérateurs de l'Etat, les opérations de trésoreries, moyens de paiement et activités bancaires (qui regrouperait les missions concernées actuellement au sein de la DGI et de la DGCP). Le développement économique pourrait lui être rattaché.

4. Le pôle « stratégie », ressources humaines, moyens financier et matériels et l'informatique.

Ce pôle serait composé de deux services et d'une structure de pilotage stratégique.

Cette dernière serait directement rattachée au directeur adjoint et serait organisé autour de trois entités: une entité « audit » (à partir de la MAEC et de la MEL), une entité « pilotage et contrôle de gestion » (à partir d'une partie du Depsis de la DGI et du contrôle de gestion de la DGCP) et une entité « comptabilité analytique » (à partir d'une partie du bureau L1 de la DGI et d'une partie du contrôle de gestion de la DGCP). Sa mise en place correspond à une

volonté marquée de donner à la nouvelle direction générale les moyens d'un pilotage à la hauteur des enjeux qu'elle porte. A noter cependant que des expertises juridiques sont en cours pour s'assurer que l'audit ne doive relever directement du Directeur Général.

a) Le service des ressources humaines, du pilotage et des moyens

Ce service serait composé à partir des attributions actuelles des sous-directions H, L et d'une partie du Depsis de la DGI et des 1^{ère} et 2^{ème} sous-directions de la DGCP. S'agissant des fonctions support, et afin de donner tout son sens à la fusion des deux administrations, le choix fonctionnel serait d'intégrer à tous les niveaux au sein de structures communes les missions de même nature aujourd'hui exercées dans les deux directions.

En outre, le chef de service se verrait rattaché le pôle SIRH, la mission de coopération internationale et une mission « cadre supérieurs ».

Une autre variante serait de créer un service de plein exercice en charge des ressources humaines.

- **Les ressources humaines**

Compte tenu des effectifs et des enjeux de la nouvelle direction en matière de valorisation des ressources humaines, deux entités seraient mises en place.

Une entité chargée de l'encadrement et des études qui gérerait les cadres A supérieurs, les cadres A, l'animation et le pilotage, le dialogue social, la responsabilité des comptables ainsi qu'une mission mobilité/passerelles.

Une entité chargée des collaborateurs gérerait les agents B et C, le GPEEC, la formation-recrutement, la politique d'action sociale, la déontologie-distinctions-discipline.

Cette organisation intégrée, qui permet de valoriser des synergies et de construire une vision commune des moyens et objectifs de la GRH au sein de la nouvelle direction générale se fait bien entendu sans préjudice du respect des modalités de gestion spécifiques des agents, cela au sein des bureaux gestionnaires.

- **Le pilotage et le budget**

Deux entités seraient mises en place dont l'objectif serait d'assurer une vision consolidée et prenant en compte le nouveau contexte introduit par la LOLF de l'ensemble des aspects budgétaires de la nouvelle direction, en prévoyant notamment une meilleure intégration du suivi des emplois et de la masse salariale.

Une entité serait en charge du pilotage du réseau, des emplois et du budget.

Une seconde entité serait chargée de l'immobilier, de la sécurité ainsi que des achats et de la logistique.

b) *Le service des systèmes d'information*

Ce service serait composé de deux entités (études et développement, production), d'un bureau des supports (budget informatique et gestion des personnels) ainsi que d'une cellule de gouvernance, qui reprendraient l'intégralité des périmètres actuels de la 3^{ème} sous-direction de la DGCP et de la sous-direction SI de la DGI.

Par ailleurs, une réflexion particulière est menée sur l'organisation la plus pertinente pour les grands projets informatiques, allant dans le sens d'une dissociation dans le rattachement respectivement des bureaux en charge de la maîtrise d'ouvrage et ceux en charge de la maîtrise d'œuvre. Les premiers se trouveraient rattachés aux directions métiers, les seconds au service des systèmes d'information. Cette organisation vaudrait pour COPERNIC, rattaché au bloc fiscal, HELIOS, rattaché au bloc gestion publique et pour le SIRH, rattaché au bloc ressources humaines.

II - L'ORGANISATION DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES

La fusion de la D.G.I. et de la D.G.C.P. se traduira, au plan local, par l'unification, dans chaque département, des services de direction des deux administrations. L'organisation des « directions locales unifiées » (D.L.U.) sera ainsi structurée de façon à en optimiser le fonctionnement en tirant le meilleur parti des opportunités offertes par la fusion.

Les propositions qui en découlent -limitées à ce stade aux directions départementales- intègrent naturellement la totalité des missions actuellement exercées par les directions des services fiscaux, d'une part, et les trésoreries générales, d'autre part, y compris les fonctions support et transverses.

1. Les principes généraux d'organisation

Les futures directions départementales unifiées répondront à un mode d'organisation semblable s'appuyant sur quatre principes.

Le premier principe est celui d'unité du modèle d'organisation. Il n'y aura ainsi qu'une seule direction dans chaque département, quelle que soit la superficie et la population de celui-ci. L'ajustement aux enjeux locaux se fera en modulant la taille de la direction départementale unifiée.

Le second principe est celui de cohérence avec l'organisation retenue au niveau national pour la Direction Générale. L'organisation des D.L.U. s'articulera donc naturellement autour de trois sphères : les missions fiscales, les missions relevant de la gestion publique, les missions « support et transverses ».

Le troisième principe est que le département chef lieu de la région confère automatiquement à la direction départementale le statut de direction régionale et lui confère en conséquence la responsabilité des missions opérationnelles exclusivement régionales (essentiellement économiques et financières).

L'ensemble de ce dispositif conduit à réexaminer la situation des entités de centralisation infra départementales (directions des services fiscaux des départements 75,13,59,92 ; recettes des finances territoriales).

Le dernier élément concerne l'organisation régionale et interrégionale. L'option privilégiée est l'existence de directions régionales dans les départements chefs-lieux exerçant les missions départementales et les missions régionales opérationnelles. Concernant l'exercice des missions fonctionnelles, du type pilotage du réseau et contrôle de gestion, le choix n'est pas encore effectué. Il s'organisera autour de deux variantes : soit confier ces missions au responsable régional opérationnel, soit confier ces missions à un responsable interrégional fonctionnel.

L'organisation interne de la direction locale est en cours de précision. Une variante, à ce stade, privilégiée par l'administration, est de disposer d'un poste d'adjoint « en chef ». Une autre variante est de faire assister le Directeur par des adjoints fonctionnels dont le nombre variera en fonction de la taille de la D.L.U. Pour les D.L.U. les plus importantes, les postes d'adjoints pourraient être occupés par des cadres supérieurs ayant vocation à occuper des responsabilités de directeur dans des départements plus petits.

2. Organisation de la sphère fiscale

Cette sphère regroupe l'ensemble des fonctions de pilotage et d'animation des missions d'assiette, de contrôle et de recouvrement ainsi que les affaires juridiques. Selon l'importance des départements, certains des domaines détaillés ci-après peuvent être regroupés :

- fiscalité des particuliers et missions foncières : pilotage et animation du réseau des services des impôts des particuliers (S.I.P.) et de la partie fiscale des trésoreries mixtes hors résidence (notamment : gestion et recouvrement simple de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et des taxes foncières après rapprochement C.D.I./C.D.I.F., fiscalité immobilière, contrôle sur pièces des particuliers et des dossiers à fort enjeu), des conservations des hypothèques (publicité foncière) et du pôle topographique ;
- fiscalité des professionnels : pilotage et animation du réseau des services des impôts des entreprises (S.I.E.) et des pôles d'enregistrement et d'évaluation des locaux professionnels (notamment : gestion et recouvrement simple de la T.V.A., de l'impôt sur les sociétés, de la taxe sur les salaires et de la taxe professionnelle, gestion des remboursements de crédits de TVA, téléprocédures) ;
- recouvrement complexe : pilotage du pôle de recouvrement complexe (PRC) ; Commission des chefs des services financiers ;
- contrôle fiscal : pilotage et animation des pôles de contrôle et d'expertise et des brigades de vérification départementales (programmation, recherche, interlocution départementale et commissions, poursuites pénales, assistance administrative, contrôle des remboursements de crédits de TVA, contrôle sur pièces des professionnels) ;
- affaires juridiques : législation et contentieux administratif et juridictionnel ; conciliation départementale ; agréments fiscaux ; commission de surendettement.

La question du positionnement du contrôle fiscal est à l'étude : rattachement direct au responsable de la sphère fiscale ? division autonome ?

3. Organisation de la sphère « gestion publique »

Elle est constituée en trois blocs de compétences qui correspondent aux métiers exercés :

- la gestion financière et comptable de l'Etat ;
- la gestion publique locale ;
- la mission domaniale.

a) *Gestion financière et comptable de l'Etat*

Cette mission comportera plusieurs unités, chargées de la comptabilité des recettes, dépenses et autres opérations; la dépense de l'Etat; le recouvrement des amendes et produits divers de l'Etat ; la gestion des dépôts de fonds et de la clientèle institutionnelle et la caisse des dépôts et consignations.

C'est dans ce bloc de compétences que seront gérées les activités bancaires (dépôts de fonds, clientèle institutionnelle, Caisse des Dépôts et Consignations).

b) *Gestion publique locale*

Cette mission consiste pour les D.L.U. à assurer le pilotage et le soutien des trésoreries, les trésoriers étant comptables principaux des collectivités locales et de leurs établissements publics (hôpitaux, E.P.C.I.).

Elle recouvre plusieurs fonctions qui seront exercées, selon la taille des D.L.U., par des services propres ou communs : l'animation des trésoreries du secteur local (spécialisées ou partie SPL des trésoreries mixtes) ; le soutien juridique : la supervision de la qualité comptable ; la modernisation des procédures (dématérialisation, monétique) ; le déploiement et l'optimisation de l'utilisation du logiciel de gestion budgétaire et comptable HELIOS ; la réalisation d'études financières et la fiscalité directe locale.

La priorité donnée au conseil aux collectivités locales conduit à rapprocher les services S.D.F.D.L. des DSF et les services des TG. Une première variante est de les associer dans une cellule mixte directement rattachée au responsable départemental. Une seconde variante qui a la préférence de l'Administration se rattache cette entité à la sphère gestion publique.

c) *Mission d'animation économique*

Cette mission relève principalement de la DLU régionale. Dans les DLU départementales, sera exercée différentes actions dans ce domaine, en particulier la détection et le traitement des entreprises en difficulté. Cette mission pourrait être rattachée à la gestion publique locale.

d) Mission domaniale

Celle-ci comporte dans toutes les D.L.U. la conduite de la politique immobilière de l'Etat et les évaluations. Elle comporte aussi dans certaines D.L.U. la gestion des patrimoines privés.

Selon la taille des D.L.U. et l'importance des enjeux au plan départemental, cette mission sera soit individualisée, soit intégrée dans un département de la sphère « gestion publique ».

4. Organisation de la sphère « fonctions support et transverses »

Les fonctions support ont naturellement vocation à être unifiées et donc positionnées en dehors des sphères fiscale et gestion publique. Selon la taille des départements, les domaines RH/formation professionnelle, d'une part, et budget/logistique d'autre part, pourront relever d'une entité autonome ou être regroupés. Seront également examinées les options de mutualisation organisationnelles ouvertes à un niveau supra-départemental (centres de services partagés, pôles d'expertise ou de soutien au réseau).

Quant aux fonctions transverses, leur nécessaire synergie et leur caractère stratégique justifient un pilotage commun et dégagé des contraintes opérationnelles.

a) Ressources humaines et formation professionnelle

La gestion RH regroupe notamment les fonctions de conseiller RH, l'ensemble des actes de gestion et les questions relatives aux positions des personnels (préparation de la paye, notation, mutations, gestion des renforts), la déontologie, les relations avec les organisations syndicales, la gestion des CAPL. S'y ajoutent la formation professionnelle départementale et les concours.

b) Budget, logistique et immobilier

Le domaine budgétaire recouvre l'élaboration et la gestion du budget et le contrôle de gestion budgétaire. Celui de la logistique concerne l'ensemble des questions relatives à : la fonction achat, l'accompagnement immobilier et mobilier des réformes et de la mise en place des nouvelles structures, la gestion de site, la sécurité, et l'informatique. La mission de l'ACMO s'inscrit naturellement dans ce contexte.

c) Domaines transversaux à portée stratégique

Ces domaines concernent toutes les questions relatives au management des cadres, à la politique locale des emplois et des moyens de renfort, à la conduite du changement, au dialogue et au contrôle de gestion infra-départemental, au contrôle interne (et au pilotage de l'inspection principale de direction), au contrôle de la qualité comptable, (une variante consisterait à placer cette fonction directement auprès du n°1) à la qualité de service et de la relation à l'usager, à la communication. L'organisation et le suivi des CTPL incombent également au responsable de cette entité.

L'informatique est traitée dans le dossier relatif à la formation, aux systèmes d'information et aux conditions de travail.