



# DOS filière gestion publique

Groupe de travail du 15 juillet 2009

**Restructurations, suppressions d'emplois, pression des objectifs :  
les personnels attendent autre chose que le DOS !**

## ***Déclaration liminaire de la CGT***

La CGT ne va pas revenir longuement sur la démarche du DOS elle-même, s'étant déjà exprimée sur la question. Pour autant, la CGT souhaite quand même rappeler que la démarche participative des agents laisse pour le moins dubitatif. En effet, alors que les personnels ne sont jamais consultés sur les choix, ni sur le niveau des besoins en emplois, on leur demande de trouver des solutions dans un cadre contraint, en clair on leur demande comment adapter les missions pour supprimer un maximum d'emplois.

Vous comprendrez alors, que nous ne pouvons nous satisfaire d'une démarche où l'avis des agents ne serait sollicité que dans ce cadre. Les agents qui participeront aux ateliers locaux en jugeront par ailleurs.

Pour nous, le DOS, est votre document, il répond à votre démarche et est de votre responsabilité. Cela ne veut pas dire que la CGT n'a rien à dire sur son contenu et elle en revient précisément à l'ordre du jour, la présentation du DOS filière gestion publique.

Aborder ou plutôt examiner les missions relevant de la gestion publique doit être une priorité de la DGFIP à l'instar des missions relevant de la gestion fiscale. Et cela évidemment ne peut se faire au seul détour de la présentation du DOS. Dans le document, la gestion publique est citée comme une mission régaliennne à part entière. Si cela nous paraît essentiel, cette affirmation ne peut se suffire à elle-même.

Tout d'abord, parce que les missions relevant de la gestion publique même présentées comme pérennes et ne bougeant pas au moins pour les trois ans à venir, se situent dans un contexte où tout change. Les réformes en cours, nous pensons à l'hôpital, aux pensions, à la paie, à la réforme du décret de 1962 ne peuvent qu'impacter très rapidement les contenus et les conditions d'exercice des missions.

On le voit déjà, avec les réorganisations en cours, les services des pensions, la dépense de l'Etat avec la montée en puissance de CHORUS, pour ne citer que ces exemples.

En ce qui concerne, la gestion de l'hôpital, certes il est rappelé et nous ne pouvons que nous en satisfaire, une place plus importante de la DGFIP dans la gestion des hôpitaux. Pour autant, nous n'avons toujours aucune visibilité sur l'impact de la nouvelle gouvernance de l'Hôpital sur le contenu de la mission et le principe de séparation ordonnateur/comptable, sur la réorganisation des services.

Concernant les collectivités locales, ce qui est mis en avant depuis la fusion reste centré sur l'offre de services. Nous avons déjà eu l'occasion de rappeler que pour la CGT, conseil et contrôle sont complémentaires et qu'amputer l'un au profit de l'autre ne répond pas au besoin de prévention et de sécurisation des fonds publics, pointé plus fortement dans le contexte de crise actuelle.

Mais nous aurons l'occasion de revenir sur l'ensemble de ces points dans la réunion.

Plus globalement, à la lecture du document, si nous pouvons partager certains objectifs qui par ailleurs se veulent consensuels, il reste encore à en définir clairement le contenu. De même, et nous ne cessons de le rappeler, réaffirmer les principes des missions sans jamais accepter de débattre de la politique des moyens en particulier des emplois qui déterminent leurs conditions d'exercice ne permet pas à cette démarche d'être crédible. Or l'emploi est bien le grand absent du DOS, hormis et c'est d'ailleurs dit clairement la réaffirmation de nouvelles suppressions d'emplois au titre de l'exemplarité de la DGFIP !

Alors nous attendons aujourd'hui de la Direction Générale que les engagements qui apparaissent dans le document soient clairement exposés et que soient précisés les moyens envisagés pour les satisfaire. Ce sont bien ces réponses que nous attendons et qu'attendent les personnels ! La CGT réaffirme son opposition à la politique dogmatique de destruction de l'emploi public et exige l'arrêt immédiat des suppressions d'emplois.

# Compte-rendu

*Ce groupe de travail faisait suite à ceux tenus le 27 avril et 27 mai 2009, le but étant de présenter le DOS décliné au niveau de la filière gestion publique. Cependant et alors même que la direction a souhaité centrer la discussion uniquement sur le DOS, les questions se sont inévitablement déportées sur les missions et leur contenu ainsi que sur les moyens en emplois et budgétaires qui permettent de les réaliser dans de bonnes conditions. D'ailleurs comment en aurait-il pu être autrement ? Les personnels attendent bien autre chose : les emplois non remplacés, les missions qui deviennent de plus en plus difficiles à assurer... Avant de parler des orientations de la DGFIP, il importe de parler d'hier et d'aujourd'hui... La CGT de par sa déclaration liminaire mais aussi tout au long de ce groupe de travail a amené la direction à reconnaître que les missions de gestion publique doivent faire l'objet d'un débat préalable, soucieux des intérêts des usagers et des personnels...*

## **Quand la direction communique sur le DOS, cela passe avant tout...**

La direction a souhaité rappeler que le DOS est avant tout son document. Pour autant, elle souhaite également selon ses termes, qu'il parle aux agents et qu'il soit le document de référence de la DGFIP tant en interne qu'en externe. Il est donc pour elle logique que beaucoup d'éléments en restent au stade du principe.

Sur la question des moyens, elle réaffirme que ce débat ne peut se tenir dans le cadre du DOS (qui n'est pas un nouveau contrat pluriannuel de performance). Elle renvoie donc à la mécanique législative instaurée par la LOLF. Dès lors, pour elle, c'est dans le cadre de la loi pluriannuelle des finances publiques qu'il doit se tenir. Une fois de plus, la direction esquive le débat crucial sur l'emploi se contentant de le renvoyer au futur CTPC emplois ! Bien commode en réalité....

Pour la CGT, ce refus systématique d'aborder au fond la question du niveau et de la nature des emplois traduit bien la logique dogmatique qui se met en place avec la fusion. Supprimer des emplois d'abord et adapter les missions à cette logique ensuite !

## **Périmètre et pérennité des missions de gestion publique : de l'urgence d'en débattre !**

La CGT a fait valoir que ces débats auraient dû se tenir depuis bien longtemps et qu'une fois de plus, la fusion passe avant tout.

Les préoccupations des personnels de la filière gestion publique à savoir la définition et la pérennité de leurs missions, leurs conditions d'exercice incluant moyens en effectifs et matériel ne sont toujours pas une priorité.

La direction a cependant concédé ne pas avoir su créer les conditions de ce débat assez tôt et s'est donc résolue à programmer des réunions spécifiques à la rentrée sur différents sujets.

En attendant, elle s'est contentée de quelques éléments sur l'évolution de certains dossiers sans permettre qu'un débat large puisse s'ouvrir compte tenu que le ce groupe DOS qui ne devait parler que du DOS, ne pouvait à lui seul absorber toutes les questions qui se posent aujourd'hui aux personnels exerçant au sein de la filière gestion publique.

## **1 - La réforme du principe de séparation ordonnateur comptable dans le cadre du décret de 1962**

Dans le cadre des travaux sur la refonte du principe de séparation ordonnateur/comptable qui devront aboutir d'ici à

2012, une présentation a été faite des principaux éléments dont tiendra compte l'administration pour la réécriture du décret du 29 décembre 1962.

Premièrement, la direction considère qu'il est nécessaire d'actualiser ce décret après 47 ans d'application. Elle estime que le décret ne reflète plus la réalité de l'environnement législatif et des procédures informatiques et de contrôle utilisées dans le réseau. Pour autant, sa volonté de réforme profonde touche avant tout la sphère Etat, la partie concernant les collectivités locales devant être selon elle conservée quasiment en l'état.

Deuxièmement, l'application de la LOLF qui consacre le principe de fonctions comptables partagées entre gestionnaires et comptables publics a bouleversé la relation ordonnateur/comptable dans la sphère Etat.

La loi organique en introduisant une comptabilité d'exercice a fait évoluer le rôle des acteurs intervenant dans la chaîne de la dépense publique. Les gestionnaires participent dorénavant à la tenue de la comptabilité compte tenu des informations qu'ils détiennent en matière d'engagement juridique. Par ailleurs, l'article 31 de la LOLF conduisant à la certification des comptes induit que celui-ci devienne responsable de la qualité comptable.

Enfin, le projet de nouveau décret devrait prendre en compte les évolutions informatiques et notamment le déploiement de CHORUS, mis en place dans le cadre de la LOLF. Le comptable n'est en effet, plus le seul à passer des écritures comptables même s'il reste le seul à pouvoir valider les opérations passées chez l'ordonnateur.

De même, la modification des procédures de contrôle avec le CHD (Contrôle Hiérarchisé de la Dépense) et le contrôle partenarial (contrôle allégé) doivent également être intégrés dans le cadre du nouveau décret.

Selon la direction, si tous ces éléments doivent être repris réglementairement, ils ne remettraient pas en cause la séparation ordonnateur/comptable. Au contraire, le principe y trouverait une nouvelle modernité. Les fonctions d'ordonnateur et de comptable ne peuvent qu'être incompatibles. Mais les missions du comptable public seront bien redéfinies selon 4 grands blocs :

- ▶ Participation à l'élaboration des normes comptables ;
- ▶ Missions classiques de contrôle et d'exécution des dépenses et des recettes ;
- ▶ Suivi de la qualité comptable ;
- ▶ Production et valorisation des informations comptables.

Pour la CGT, le débat sur une telle question ne peut se réduire à une seule présentation technique des évolutions du décret.

La CGT ne partage pas l'idée selon laquelle le principe de fonction comptable partagée ne remettrait pas en cause le rôle du comptable tel qu'il est aujourd'hui défini.

La conception du contrôle au niveau de l'Etat va forcément changer, la mise en place des services facturiers en est l'illustration. La question si elle se pose pour l'Etat, se pose également pour les collectivités locales, de quelle manière ? Va-t-on vers l'instauration de services facturiers pour les collectivités locales ou les EPL ? La direction s'est voulue rassurante, rappelant que la sphère des collectivités locales ne serait pratiquement pas impactée.

De plus dans ce cadre, il nous paraît évident que la responsabilité des gestionnaires et la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable évolueront. La question reste posée alors de la nature de cette évolution. Pas de réponse de la direction qui s'est dite attentive à tous les débats sur cette question, rappelant sa volonté de ne pas aller vers un jugement des comptables en lieu et place d'un jugement des comptes. Par ailleurs, la CGT a évoqué la nouvelle procédure d'audience publique devant les CRC et demandé une plus grande implication de la direction en dehors de la note interne publiée en début d'année, afin d'aider au mieux les comptables devant cette nouvelle procédure. La direction a pris acte et s'est déclarée attentive à la mise en place de cette nouvelle procédure.

## **2 - La gestion des collectivités et établissements publics locaux**

Concernant la mission, la direction a rappelé son importance notamment autour de l'offre de services présentée comme le moyen de renforcer la mission auprès des élus locaux. Depuis la mise en place de la DGFIP, c'est le même discours que nous entendons, offre de conseil, prestataire de service, maintien du principe séparation ordonnateur comptable, du dépôt de fonds des collectivités. Bref rien de nouveau, et surtout pas de réponses sur l'évolution de cette mission et encore moins sur les moyens de son exercice !

Concernant le réseau, la direction s'est dite, une nouvelle fois soucieuse, de la présence du réseau sur tout le territoire mais bien cette fois-ci dans le cadre de la DGFIP. Elle a parlé de « respiration normale » du réseau avec un cantonnement des suppressions de trésorerie au strict minimum selon elle. Sont donc visées les trésoreries de petite taille déclarées non vivables par la direction ! Le discours ne change pas !

La CGT est intervenue afin que la direction réponde clairement sur l'évolution des trésoreries ayant perdu leur activité recouvrement au profit des SIP et sur l'évolution des trésoreries face à la loi HPST (loi Bachelot) qui introduit la notion de Communauté Hospitalière de Territoire (CHT).

La direction considère que pour les postes ruraux, il n'y aura pas pour l'instant de déstabilisation, on continue le train-train des suppressions « acceptables ». Sur le péri urbain, il y aura maintien d'un certain nombre de trésoreries afin d'éviter des postes concentrés en centre ville. La « respiration » du réseau

doit aussi permettre de déployer l'accueil fiscal unique dans l'ensemble de ces trésoreries.

Sur les trésoreries gérant des structures hospitalières, il n'y a pas pour l'instant de piste retenue car au niveau du ministère de la santé, il n'y pas encore d'expérimentation annoncée de Communautés Hospitalières de Territoires. Toutefois, la direction considère qu'il y aura spécialisation s'il doit y avoir spécialisation...

Bref, mise en place des SIP, fermetures de trésoreries, spécialisation, à défaut de parler de respiration du réseau, le terme d'asphyxie conviendrait mieux.. D'autant que l'objectif clairement rappelé de non remplacement d'un départ sur deux à la retraite, (rappelons qu'il est de 60% à la DGFIP) aura bien un impact supplémentaire sur la possibilité à terme de maintien de postes comptables au plus près des besoins des usagers.

Il faut aller sur le terrain pour comprendre à quel point il n'y a pas de temps mort pour les réformes... Oui, la DGFIP réaffirme dans son DOS que ces missions sont régaliennes mais en les affaiblissant, en ne leur procurant pas les moyens nécessaires, l'on peut douter de la sincérité des mots employés...

## **3 - La gestion de la dépense de l'Etat et CHORUS**

La direction a exposé l'état d'avancement du passage à l'application informatique CHORUS.

Depuis 15 jours, est mise en œuvre la vague 3 relative à la bascule (certains programme de fonctionnement de l'Education Nationale) dans CHORUS.

La 4<sup>ème</sup> vague interviendra au 1<sup>er</sup> janvier 2010 avec :

- ▶ Le ministère de la défense ;
- ▶ Le ministère de l'intérieur (hormis tout ce qui relève des concours financier aux collectivités) ;
- ▶ Le ministère de la justice (pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse) ;
- ▶ Le ministère de l'équipement.

La direction a expliqué que le niveau d'installation des interfaces CHORUS chez les gestionnaires était théoriquement régional. Néanmoins, l'alimentation de CHORUS par les gestionnaires n'a pu se caler sur cet unique échelon régional. En effet, l'organisation d'un ministère à l'autre est différente : à l'Education Nationale, le découpage académique ne correspond pas forcément avec le découpage régional. Il a donc été décidé de laisser une certaine liberté d'implantation avec 80 préfectures qui seront desservis.

Pour ce qui est de la DGFIP, le passage à CHORUS en tant que gestionnaire ne se déroulera qu'à partir de 2011.

**Par contre, pour ce qui est des services dépenses des trésoreries générales ou des directions des finances publiques, la direction annonce une implantation de CHORUS limitée à une cinquantaine de départements sans donner la cartographie correspondante. Elle estime qu'il s'agit là d'une base large d'assignation. En clair, près de la moitié des TG vont perdre leurs services de la dépense !**

Sur l'avenir de la fonction comptable des départements dépourvus de CHORUS, la direction considère que les directeurs locaux concernés seront maintenus dans le rôle de conseil auprès des préfets qui demeurent les seuls ordonnateurs secondaires de l'Etat au niveau départemental. La direction s'est dite prête à bouger sur le nombre d'assignations mais de façon marginale. Elle a également précisé que les BOP ainsi que leur exécution relèvent du niveau départemental.

Sur l'avenir des agents exerçant des fonctions dépenses de l'Etat, la cinquantaine de départements concernés représenterait quasiment 90% des effectifs des services dépenses par l'effet de concentration. La direction (sans rire) estime qu'il faut se préoccuper de l'avenir des agents qui n'auront pas accès à CHORUS : il y aurait donc lieu de se revoir sur ce sujet dès la rentrée.

Il est proprement inacceptable que cette annonce ait été faite au détour de la présentation du DOS. Les personnels des services de la dépense, ont largement contribué à la mise en œuvre de la LOLF sans moyens supplémentaires, ce qui a nécessité de leur part des efforts importants. En « remerciement », la direction annonce de manière unilatérale, sans aucun débat, sa décision bouclée de ne pas transférer CHORUS dans l'ensemble des services sans par ailleurs évaluer les charges supplémentaires de travail que cela va engendrer ! Les pensions, la paie et maintenant la dépense, la réorganisation des TG, ou des prochains pôles gestion publique se fait sans qu'à aucun moment, le débat de fond soit mené !

#### 4 - La gestion des pensions

Le projet de création d'un Service à Compétence National (SCN) a déjà été soumis au CTPC du 29 avril 2009.

Aujourd'hui, le cycle de concertation interministérielle qui a débuté avant l'annonce et le lancement officiel de la réforme, est arrivé à son terme.

S'agissant du pilotage et de la gouvernance, le comité de coordination stratégique présidé par la DGFIP rendra compte de l'évolution de la réforme au moins une fois par an auprès du ministre.

Sur l'état d'avancement, des études sont menées sur la ré-ingénierie de la chaîne des pensions pour permettre de liquider les pensions à partir du compte individuel de retraite mais également sur l'adaptation du cadre juridique des pensions.

La direction a rappelé que les CRP (Centres Régionaux des Pensions) seront moins nombreux. Ils réaliseront plusieurs tâches relatives à cette mission mais seront plutôt spécialisés,

**La DGFIP lors de ce groupe de travail s'est voulue rassurante, en apportant, notamment, des éléments nouveaux concernant la réforme du décret de 1962, en rappelant son ambition concernant l'offre de service envers les collectivités. Mais comment être convaincu par les assurances apportées alors même que les suppressions d'emplois vont s'accroître, fragilisant toujours plus les postes comptables, et à terme les missions de la filière gestion publique et plus globalement l'ensemble des missions de la DGFIP ?**

chacun dans leur domaine sans que la cartographie n'ait été dévoilée.

Le SCN sera le coordinateur et le donneur d'ordre « métier ». En revanche, contrairement à ce qui avait été d'abord annoncé, les personnels issus des CRP et travaillant dans les futurs centres du SCN resteront rattachés à leur département comme actuellement pour leur gestion administrative.

#### 5 - La gestion des paies

La direction estime que la gestion de ce dossier est différente de la gestion des autres dossiers de l'Etat.

Tout simplement parce que son calendrier va bien au delà de celui du DOS puisque fin 2012, on en serait qu'aux prémises de mise en œuvre, l'aboutissement étant programmé à l'horizon 2016/2017.

A la rentrée, il y aura un appel d'offre selon la procédure de dialogue compétitif. Le nouvel outil doit être capable de liquider et de mettre en paiement toutes les types de paye de l'Etat. Des tests à blanc seront nécessaires avant toute bascule. Les phases d'entrée de chaque ministère restent à définir compte tenu des autres réformes en cours dont SIRH : Système d'Informatique des Ressources Humaines.

Fin juillet, les grands schémas de préparation des ministères doivent être vérifiés. A ce stade, sera choisi un ministère candidat parmi ceux qui se seront portés candidats.

L'Opérateur National Paye (ONP) déjà créé au niveau central et sous autorité du ministre, est rattaché conjointement à la DGFIP et à la DGAFP. Il conservera une déclinaison au niveau déconcentré avec rattachement auprès des DDFIP/DRFIP. La direction a indiqué que son organisation au niveau local devra beaucoup à la contribution des différents services concernés services RH, services dépense, Service Livraison Rémunération.

La direction a reconnu n'avoir, aujourd'hui, aucune lisibilité sur la future architecture sur la cartographie des implantations ou encore sur le statut des agents participant à la chaîne de la paie... Pour elle, on en est encore simplement dans les phases d'études.

#### 6 - Les domaines

Il a été fait référence au groupe de travail du 29 juin 2009 où le bilan présenté par l'administration sur l'évolution des missions domaniales ainsi que des conditions de transfert entre l'ex-DGI à l'ex-DGCP a été discuté. Un compte-rendu de ce groupe de travail sera mis en ligne sur notre site.

**ALORS À LA RENTRÉE, MOBILISONS-NOUS POUR NOS MISSIONS,  
NOS EMPLOIS ET LE MAINTIEN D'UN RÉSEAU DE PROXIMITÉ !!!**