

Selection, Recrutement et Formation du Personnel de la Direction Générale des Impôts de France

Direction Générale des Impôts de France

Introduction

Recruter puis adapter les personnels de la Direction Générale des Impôts à leurs diverses fonctions est une mission complexe en raison de la variété et de l'évolution permanente des fonctions dévolues à l'Administration fiscale.

A) Ces missions sont variées:

- * Les missions fiscales:
 - Assiette et contrôle des impôts d'état : (impôt sur le revenu - impôt sur les sociétés - taxe sur la valeur ajoutée - enregistrement - timbre - contributions indirectes).
 - Assiette et contrôle des impôts directs locaux : (taxes foncières - taxe d'habitation - taxe professionnelle).
 - Recouvrement de certains de ces impôts (taxe sur la valeur ajoutée - contributions indirectes - enregistrement - timbre).
- * Les missions foncières et domaniales:
 - La tenue d'un cadastre, "état civil de la propriété immobilière" ;
 - La publicité foncière: conservation et publicité des droits sur les immeubles, tâches essentielles quant à la sécurité des transactions portant sur les immeubles ;

- Le domaine : la Direction Générale des impôts exerce une mission consistant à protéger les intérêts patrimoniaux de l'Etat, des collectivités publiques et même, dans certains cas, des particuliers.

* Les missions à caractère économique:

La Direction Générale des Impôts assure la surveillance de certains secteurs de l'activité économique (vins - alcools - tabacs - métaux précieux).

B) Elles sont en perpétuelle évolution

* L'évolution du droit fiscal

Le droit fiscal est l'un des droits les plus mouvants car il est en prise directe avec l'activité économique, elle-même en mouvement permanent. De plus, l'impôt est souvent l'instrument privilégié d'une politique économique et sociale. Il est donc soumis aux variations du monde politique et social.

* L'évolution des méthodes de travail

Le développement du traitement automatisé de l'information est sans conteste le fait marquant de ces dernières années à la Direction Générale des Impôts. Les perfectionnements techniques rapides font accéder l'ensemble du personnel aux matériels informatiques. Les instruments informatiques et bureaucratiques deviennent peu à peu les outils de travail privilégiés des agents. Cela ne va pas sans modifier la structure des services et les méthodes de travail.

Pour accomplir ces missions, la Direction Générale des Impôts dispose d'un personnel important. Celui-ci est classé en quatre catégories, A, B, C, D, correspondant à un niveau de recrutement et de fonction.

Au 1er janvier 1990, les effectifs réels se répartissent ainsi:

A	=	18 001
B	=	19 688
C et D	=	<u>42 144</u>
Total	=	79 833

La qualification de ce personnel constitue un atout certain qui ne peut être mis en valeur que par une sélection sévère et une politique de formation adaptant en permanence les agents à leurs diverses fonctions.

Selection et Recrutement des Personnels

La politique de recrutement menée par la Direction Générale des Impôts a dû tenir compte de l'évolution de ses missions et, bien entendu, s'intégrer dans un cadre plus large fixé par le statut général de la fonction publique et par les dotations budgétaires obtenues.

Certaines données spécifiques doivent être, en premier lieu, rappelées ou analysées. Elles ne sont pas sans incidences sur les caractéristiques des personnels de la Direction Générale des Impôts.

I. Les Données Spécifiques

1. Les règles statutaires

Les modalités de recrutement, à la Direction Générale des Impôts comme dans les autres administrations de l'Etat, reposent sur le principe fondamental d'égalité d'accès aux emplois publics, fixé en premier lieu par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 27 août 1789 et confirmé par le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958.

L'application de ce principe s'est traduite, lors de l'élaboration du statut général des fonctionnaires, par l'instauration de la règle du recrutement par concours reprise à l'article 16 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Par ailleurs, l'organisation des recrutements est dominée par la notion de carrière, destinée à assurer l'indépendance du fonctionnaire, mais qui a nécessité la mise en place d'un cadre juridique complexe :

- Distinction du grade et de l'emploi;
- Création de corps régis par des statuts particuliers;
- Classification de corps en catégories A, B, C et D.

De ces règles découle un certain nombre de conséquences, dont il doit être tenu compte lors des opérations de recrutement.

A. La nature des diplômes requis

La création en 1946 des catégories A, B, C, D s'appuyait sur une classification fonctionnelle des travaux administratifs:

- Les fonctions de conception et de direction;
- Les fonctions d'application;
- Les fonctions d'exécution.

A chacune d'entre elles correspond un niveau de recrutement: les diplômes d'enseignement supérieur pour les premières, d'enseignement secondaire pour les secondes, d'enseignement primaire pour les dernières.

Le maintien de l'état de cette classification dans le statut général, dans une période où le niveau de scolarité a fortement augmenté, a considérablement accru le nombre des candidats aux concours administratifs et renforcé ainsi le caractère sélectif de ces derniers. Par ailleurs, dans la mesure où l'égalité d'accès à la fonction publique est une règle impérative, la liste des diplômes requis doit être la plus large possible. Dès lors, les recrutements organisés par la Direction Générale des Impôts n'ont pas eu pour finalité de recruter directement sur le marché de l'emploi des spécialistes du contrôle fiscal, mais de s'assurer de l'aptitude générale des candidats à effectuer l'ensemble des missions susceptibles de leur incomber au sein de cette administration.

La Direction Générale des Impôts s'est efforcée de faire aménager les épreuves des concours en vue de sélectionner des lauréats disposant d'une bonne culture générale, plutôt à dominante juridique, et d'une large ouverture d'esprit, de nature à leur permettre de suivre avec succès la formation professionnelle initiale qu'elle assure elle-même à l'issue des recrutements.

Mais parallèlement, le développement de l'informatique et la nécessité de disposer d'agents ayant des connaissances techniques en ce domaine préalablement à leur entrée dans l'administration, ont conduit à mettre en place, à partir de 1972, une procédure spécifique pour le recrutement d'informaticiens. C'est ainsi qu'en plus des recrutements habituels, la Direction Générale des Impôts organise désormais des concours spéciaux comportant des épreuves informatiques. Les candidats informaticiens accèdent par leur recrutement aux différents corps et grades de la Direction Générale des impôts, dont ils ont vocation à occuper ultérieurement tous les emplois.

B. Les règles d'organisation des concours

a) Organisation de concours annuels et nationaux.

Le principe même du concours exige que les candidats soient mis en compétition dans des conditions qui assurent l'égalité de leur traitement, ce qui implique que les résultats des épreuves soient appréciés par un jury unique.

A la Direction Générale des Impôts, les concours sont organisés au plan national mais des centres d'exams sont répartis sur tout le territoire de manière à garantir la liberté de concourir aux candidats potentiels.

Compte tenu par ailleurs du maintien des conditions de diplômes exigées dans un contexte d'extension de la durée générale de la scolarité, les concours organisés annuellement par la Direction Générale des Impôts revêtent un véritable caractère de masse. Ainsi, pour les trois principaux concours permettant d'accéder aux catégories A, B et C, le nombre de candidats externes a été de 24 000 en 1989.

b) La promotion interne.

La notion de carrière introduite dans le statut ouvre la possibilité à tout fonctionnaire d'accéder à un emploi supérieur. Pour organiser cette promotion interne, les statuts particuliers de chaque corps fixent pour chacun des concours organisés, un pourcentage de places réservées aux candidats déjà en poste dans l'administration.

A la Direction Générale des impôts, ces pourcentages représentent plus du tiers du volume des recrutements pour la catégorie A et plus de 50% pour les catégories B et C. Les postes ainsi offerts peuvent être pourvus, soit par concours interne, soit par liste d'aptitude.

Les concours internes comportent pour la plupart des épreuves générales et des épreuves professionnelles permettant d'apprécier la valeur des candidats.

Les listes d'aptitude sont établies selon les mérites respectifs des postulants tels qu'ils résultent du rapport du Directeur et de divers critères prenant en compte notamment l'ancienneté et la notation.

Toute politique de recrutement doit donc concilier:

- La recherche par concours externes de candidats d'un niveau universitaire élevé.

- La nécessaire promotion interne des agents ayant indiscutablement démontré leurs qualités professionnelles.

Cet équilibre est parfois difficile à réaliser en raison de l'autonomie propre de chaque mode de recrutement.

Ainsi le "profil" des candidats externes résulte directement de conditions existantes au moment de l'organisation des épreuves. En revanche, pour les concours internes, le volume et la qualité des candidats ne sont que la conséquence de recrutements antérieurement effectués.

2. Les contraintes budgétaires et de gestion.

A. les contraintes budgétaires.

Au plan de la gestion, un ajustement permanent des moyens en personnels disponibles aux moyens budgétaires alloués est un objectif prioritaire. Une adéquation permanente des moyens est toutefois rarement atteinte, les moyens budgétaires n'étant pas constants : depuis 1985, l'application des directives gouvernementales en matière d'économies budgétaires et de redéploiement des effectifs a conduit à une réduction des effectifs de la Direction Générale des impôts.

Par ailleurs, le taux de renouvellement des personnels dépend non seulement de la pyramide des âges mais aussi de l'importance de personnels et les périodes.

S'ajoute également l'incidence de mesures législatives et réglementaires, notamment ces dernières années :

- Mise en place de mesures de cessations progressives d'activité destinées à permettre à des agents remplissant certaines conditions d'ancienneté de cesser partiellement leur activité à partir de 55 ans.
- Extension rapide du travail à temps partiel à partir de 1981. La compensation intégrale des pertes de moyens résultant de ce mode de travail a rendu nécessaire le recrutement de près de 4 500 agents supplémentaires.

L'ensemble de ces facteurs rendent parfois difficile la mise en œuvre d'une politique suivie en matière de recrutement.

Ainsi, le volume du concours externe d'accès à la catégorie C qui était de 700 postes en 1979 a atteint 2 900 en 1982 pour ne représenter que 300 en 1984 et 1985 et s'élever à nouveau à 1000 en 1989.

B. Les contraintes de gestion.

a) Le recours aux personnels temporaires.

En vue de faire face à des tâches occasionnelles, les administrations ont de tout temps recruté pour une durée temporaire des personnels qui normalement devaient cesser leurs fonctions dès l'achèvement de leurs travaux.

Toutefois, la loi No 83-481 du 11 juin 1983 a introduit des dispositions, par ailleurs reprises dans le nouveau statut général des fonctionnaires, tendant à la suppression même de l'auxiliarat :

- Titularisation sous certaines conditions des personnels auxiliaires en fonctions à la date de publication de la loi.
- Recrutement de personnels contractuels pour assurer des fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet, ainsi que des fonctions relatives à un besoin saisonnier ou occasionnel lorsqu'elles ne peuvent être assurées par des fonctionnaires titulaires.

b) Les handicapés.

Depuis l'intervention de la loi du 10 juillet 1987, la possibilité de recrutement en qualité de contractuel s'applique aux travailleurs handicapés. Ces derniers peuvent ensuite être titularisés en catégorie C ou D.

A l'occasion de l'ouverture de chaque concours, un certain nombre de postes leur est également réservé.

II. Les Caractéristiques des Personnels

1. Caractéristiques des candidats aux concours de la Direction Générale des Impôts.

A. L'âge moyen des lauréats.

Au cours des cinq dernières années, l'âge moyen des lauréats des concours externes et internes de la Direction Générale des Impôts a été, toutes catégories confondues, respectivement de 23 ans et 29 ans, et n'a pas connu d'évolution sensible au cours de cette période.

Cette différence, au demeurant faible, démontre la volonté des agents de bénéficier rapidement des possibilités de promotion interne qui leur sont offertes ; en tout état de cause, l'âge moyen des candidats internes est largement inférieur aux limites fixées par les statuts particuliers.

B. L'origine géographique.

L'analyse des candidatures selon les centres d'examen montre une forte corrélation entre les départements où le nombre de demandeurs d'emplois est particulièrement élevé et les zones fournissant les plus forts contingents.

A l'exception des régions situées à proximité des écoles de formation, ce qui constitue une motivation supplémentaire, les régions les plus représentées connaissent un taux de chômage sensiblement plus élevé que la moyenne, ce qui a pour effet de renforcer le caractère provincial des recrutements notamment en catégories C et D.

Cette situation ne manque pas d'avoir des incidences sur la gestion des personnels d'exécution de la Direction Générale des Impôts. En effet, compte tenu de la densité des services qui y sont implantés, l'affectation en région parisienne de la majeur partie des lauréats se révèle source d'instabilité : ces agents se placent dès leur première affectation, comme candidats à une mutation vers leur région d'origine.

C. Les diplômes.

L'analyse du niveau et de la spécialité des diplômes détenus par les lauréats des concours conduit aux constatations suivantes.

En premier lieu, de nombreux candidats aux concours externes détiennent un diplôme supérieur au minimum requis. C'est ainsi que près de 53% des candidats au concours d'inspecteur-élève (catégorie A) sont titulaires d'un diplôme supérieur à la licence, 46% des candidats au concours de contrôleur-stagiaire (catégorie B) ont un diplôme supérieur au baccalauréat, 62% sont au moins bacheliers pour le concours d'agent de constatation ou d'assiette (catégorie C) qui ne requiert que le brevet d'études du premier cycle.

Cette situation, qui s'accentue rapidement, s'applique également aux concours internes puisque de nombreux candidats remplissent par ailleurs les conditions de diplômes exigées pour les concours externes (20% au concours d'inspecteur, 41% pour celui de contrôleur, 72% pour celui d'agent de constatation ou d'assiette).

Toutefois, le niveau du diplôme ne constitue pas à lui seul un facteur déterminant de réussite aux concours, la formation reçue jouant également un rôle essentiel. C'est ainsi que, compte tenu de la nature des épreuves, les filières juridiques et économiques bénéficient sans doute d'une "prime" à la réussite par rapport aux disciplines littéraires ou scientifiques. Plus de 80% des lauréats du concours d'inspecteur-élève ont suivi des études supérieures de droit ou de sciences économiques.

2. Caractéristiques générales des personnels.

A. Un effectif féminisé.

Au 1er janvier 1990, les femmes représentaient 65% du total des effectifs de la Direction Générale des Impôts, la féminisation variant d'une catégorie à l'autre:

32% en catégorie A
58% en catégorie B
82% en catégorie C

Minoritaires encore au sein de la catégorie A, les femmes y accentuent ces dernières années leur présence. En effet, les lauréats du sexe féminin des concours externes représentent 52,2% en 1990 contre 35% en 1977, ouvrant ainsi la voie d'un rééquilibrage à leur profit.

B. Des agents jeunes.

S'agissant de la structure générale des effectifs de la Direction Générale des Impôts, l'âge moyen des personnels en fonction au 1er janvier 1990 est de 40 ans ; il est plus élevé en catégorie A (41 ans) qu'en catégorie C et D (38 ans). Cet écart s'explique en large partie par la durée des études nécessaires à l'obtention des diplômes requis selon les niveaux des concours, mais intègre également d'autres paramètres comme le volume des recrutements annuels selon les catégories.

La jeunesse de ses personnels apparaît donc comme une caractéristique essentielle de la Direction Générale des Impôts. En dépit de la structure particulière des effectifs de cette administration (les catégories A et B reprsentent près de la moitié de l'ensemble), cette situation est due pour une large part à l'importance du volume des recrutements des dernières années. Elle est de nature à conférer au Service la validité nécessaire à son adaptation à l'évolution de ses missions.

Toutefois, la diminution importante des recrutements externes, consécutive à la politique engagée de réduction et de redéploiement des effectifs dans la fonction publique, pourrait entraîner au cours des prochaines années un "vieillissement" des personnels.

C. Des agents très qualifiés.

Le nombre important de candidatures que connaît la Direction Générale des Impôts s'explique pour partie par la variété et l'intérêt des activités professionnelles de tous niveaux que cette administration a, de tout temps, offert aux jeunes diplômés de l'enseignement.

Cet attrait est renforcé par les larges possibilités de déroulement de carrière ouvertes dans le cadre de la promotion interne.

Il permet d'effectuer un recrutement de haut niveau qui, relayé par la formation dispensée par la Direction Générale des Impôts dans ses écoles, contribue à renforcer le niveau de qualification et de technicité élevé exigé des personnels dans l'accomplissement de missions de plus en plus complexes et diversifiées

Formation des Personnels

Jusque dans les années 60, on apprenait à l'école pour mettre en pratique ensuite le savoir acquis. Désormais, la formation initiale, dispensée en école, après la réussite aux concours, n'est plus qu'un socle sur lequel s'appuiera une formation reçue tout au long de la carrière et qui adaptera en permanence le personnel aux tâches qui lui sont confiées.

I. La Formation Initiale, Socle de la Formation en Cours de Carrière.

Avant de dessiner les contours de cette formation, il convient de décrire au préalable l'appareil de cette formation.

1. L'appareil de la formation initiale

A. Les écoles:

La formation initiale des agents A et B de la DGI est assurée dans les écoles professionnelles:

- d'une part, l'Ecole Nationale des Impôts qui comporte deux établissements, l'un à Clermont-Ferrand, l'autre à Paris;
- d'autre part, l'Ecole nationale du cadastre située à Toulouse.

A titre indicatif, les effectifs scolarisés rassemblent, à la rentrée du 1er septembre 1990, quelques 1400 élèves.

B. Le corps enseignant:

Il est recruté parmi le cadre A. Il est choisi en fonction de ses qualités professionnelles et de son sens de la communication. Il reçoit en outre une formation à la pédagogie active.

Outre l'enseignement proprement dit, les professeurs élaborent les supports pédagogiques (cours, travaux pratiques) qu'il faut en permanence actualiser. Les fonctions d'enseignement sont exercées pendant quelques années à l'issue desquelles un retour dans les services doit s'imposer, sous peine de créer une rupture entre la pratique des services et l'enseignement théorique dispensé à l'école. C'est dans le même souci que le recours aux vacataires se développe: des agents en fonction dans les services exposent, de la façon la plus pratique, les modalités d'exercice des missions qui leur sont confiées.

C. Les méthodes pédagogiques:

S'agissant d'un enseignement professionnel s'adressant à des adultes, il serait pour le moins maladroit de mettre en oeuvre un enseignement scolaire traditionnel.

Aussi, les méthodes pédagogiques sont-elles les plus actives possible: simulation de cas réels; élaboration de dossiers de synthèse appréhendant l'ensemble des dispositions fiscales concernant un contribuable; travaux en petits groupes; jeux de rôles; supports pédagogiques modernes: audiovisuel- micro-ordinateur.

2. Les Centres d'études régionaux et les délégations à la formation professionnelle.

Auprès de chaque Direction Régionale, siège un Centre d'Etude Régional qui a notamment pour mission de prolonger la formation théorique dispensée à l'école. Des cours y sont dispensés par des vacataires.

Par ailleurs, dans chaque département, le Directeur des Services Fiscaux nomme un délégué à la formation professionnelle dont le rôle en matière de formation initiale est d'organiser et de surveiller le stage pratique dont bénéficie chaque élève à l'issue de la scolarité théorique à l'école.

3. Les contours de la formation initiale.

La formation initiale en école concerne essentiellement les inspecteurs et contrôleurs des impôts qui représentent plus de 90% des effectifs scolarisés.

1. La formation des inspecteurs.

a) La formation de l'école:

le contenu de la formation

Accueillis à l'école de début septembre à fin juillet, les inspecteurs élèves bénéficient de 832 heures d'enseignement ainsi réparties:

- Formation générale 58 heures

Principaux thèmes:

- présentation du système fiscal français
- techniques de communication
- organisation et méthodes de travail
- techniques informatiques

- Formation comptable 122 heures

- Formation fiscale analytique 408 heures

Principaux thèmes:

- fiscalité des personnes 74 heures

- fiscalité des entreprises 200 heures

- enregistrement 62 heures

- fiscalité immobilière 48 heures

- Formation fiscale de synthèse faisant appel aux notions précédemment acquises 212 heures

Principaux thèmes:

-	contrôle fiscal	66 heures
-	dossiers pluridisciplinaires	42 heures
-	total des enseignements communs	800 heures
-	enseignements différenciés	32 heures
-	total général	832 heures

- * Ce partage de l'enveloppe horaire révèle clairement les orientations de cet enseignement:

Un enseignement commun à l'ensemble des Inspecteurs des Impôts, quel que soit leur futur service d'affectation (les enseignements communs représentent en effet 96% de la formation théorique). Ce choix s'explique:

L'affectation dans les services à l'issue de la formation initiale s'accomoderait mal d'une formation trop spécialisée en ce qu'elle pourrait ne pas correspondre à la qualification du premier emploi offert.

La formation commune obligatoire pour l'ensemble des Inspecteurs est le meilleur moyen de faciliter la compréhension indispensable entre les services. Le futur agent chargé du recouvrement connaîtra le travail de son collègue chargé de l'assiette et du contrôle de l'impôt et vice versa.

Compte tenu des évolutions rapides de la législation et des structures des services, il serait illusoire de penser que la formation reçue, à l'école est acquise une fois pour toutes. Chaque Inspecteur sera appelé à se recycler plusieurs fois dans sa carrière. Pour faciliter cette adaptation permanente, la formation initiale ne peut qu'être une formation fiscale générale.

Une priorité donnée à la fiscalité des affaires.

Sous cette rubrique, en effet, sont à classer la formation comptable, la fiscalité des entreprises et une part importante de la formation fiscale de synthèse. Cette rubrique représente plus de la moitié des enseignements.

Deux raisons expliquent ce choix:

La fiscalité des affaires est la branche du droit fiscal la plus élaborée, la plus complexe. C'est dans ce domaine également que le contrôle de l'impôt est le plus délicat et il est donc réservé prioritairement au cadre A.

De surcroît, les jeunes Inspecteurs rejoignent souvent des postes dont la mission essentielle est l'assiette et le contrôle de la fiscalité des affaires.

b) La formation pratique dans les services extérieurs.

A l'issue de la formation en école, soit du 1er septembre au 28 Février, les Inspecteurs Elèves effectuent un stage pratique dans les services extérieurs.

Ce stage est placé sous la responsabilité du délégué à la formation professionnelle. Ce dernier choisit le moniteur de stage, un Inspecteur en exercice, qui, pendant 6 mois, va initier son jeune collègue à l'exercice de son métier. L'ensemble de l'activité su service sera présenté et le stagiaire effectuera des travaux "en réel" sous l'autorité et les conseils permanents du moniteur.

Cette formation pratique est entrecoupée de séances en Centre d'études. Ces séances, animées par des vacataires, présenteront de façon concrète et synthétique les missions incomtant à l'Inspecteur dans la structure où il sera affecté le 1er mars.

En effet, et c'est une différence majeure par rapport à l'enseignement théorique dispensé à l'école, cette formation pratique est différenciée en fonction du futur service d'affectation.

Cette formation pratique différenciée permet de réaliser l'équilibre avec la formation générale dispensée à l'école et de préparer, dans les meilleures conditions, l'Inspecteur Elève à l'emploi qu'il occupera le 1er mars.

2. La formation des contrôleurs.

Elle obéit aux règles déjà mises en oeuvre en ce qui concerne la formation des agents A. Ces règles sont cependant adaptées à la spécificité du cadre B.

- a) Comme pour les Inspecteurs, l'enseignement commun dispensé à l'école prend une place de plus en plus importante par rapport aux enseignements spécialisés qui résulteraient d'une formation adaptée à chaque service.

Le cycle de formation des Contrôleurs comporte un double objectif:

- préparer les intéressés à l'exercice des fonctions qui leur seront confiées au titre du 1er emploi;

- développer, grâce à un enseignement suffisamment général et étendu, leur faculté d'adaptation aux changements qui marqueront leur carrière.
 - . une formation générale à caractère administratif- 64 heures. (principaux thèmes: Finances publiques, organisation des pouvoirs publics,organisation du Ministère, techniques de communication, organisation et méthodes, informatique).
- Un tronc commun fiscal + 169 heures
 - (Principaux thèmes: comptabilité, fiscalité directe, impôts sur la consommation, droit privé, enregistrement).
 - . Une formation technique spécialisée(288 heures)
- b) Comme pour les inspecteurs, la formation théorique des Contrôleurs est prolongée par un stage pratique dans les services extérieurs d'une durée de 4 mois.

Il s'agit alors de mettre en pratique, sous l'autorité d'agents en exercice, jouant le rôle de moniteur, l'enseignement théorique acquis à l'école. Le stagiaire est placé dans des conditions d'exercice les plus proches possibles de celles qu'il rencontrera lors de sa première prise de fonction.

Les formations initiales se caractérisent en définitive par 2 traits essentiels:

- l'alternance d'une formation théorique et pratique;

La volonté de dispenser une formation théorique de base qui permettra aux fonctionnaires de s'adapter sans difficulté majeure aux diverses fonctions qu'il sera amené à exercer pendant toute sa carrière.

Pour réussir ces adaptations successives, faut-il encore que la formation initiale soit relayée, dès la sortie de l'Ecole, par la formation en cours de carrière.

II. La Formation en Cours de Carrière, Prolongement Naturel de la Formation Initiale.

Le dispositif de formation en cours de carrière est beaucoup plus lourd que celui de la formation initiale, ne serait-ce que parce qu'il concerne l'ensemble des agents de la DGI et non pas seulement les lauréats des derniers concours.

Cette caractéristique se traduit:

- par l'existence d'un appareil de formation très diversifié, couvrant l'ensemble du territoire;
- et par l'élaboration, chaque année, d'un plan de formation dont l'ambition est de satisfaire les besoins de formation du personnel en exercice.

1. L'appareil de la formation en cours de carrière

A. Le service central assure;

- la définition des lignes d'action directrices;
- la coordination des opérations entre les échelons(national, régional et départemental);
- le lancement des actions nouvelles correspondant à des réformes législatives, à des réformes affectant les structures ou les méthodes de travail;
- la promotion des méthodes pédagogiques actives;
- l'organisation des stages nationaux, et plus particulièrement ceux qui sont liés aux promotions.

D'une manière générale, les options prises pour l'organisation de la formation tendent à largement déconcentrer des opérations et à sensibiliser au maximum tous les échelons administratifs aux impératifs de la formation professionnelle.

La déconcentration des opérations de formation est imposée par:

- la dimension de la D.G.I. et le nombre important d'agents à former,
- la variété des tâches et la diversité des situations locales,
- la recherche d'économies,notamment en matière de frais de déplacement et de mission,
- la volonté de rapprocher la formation du site de travail des agents.

B. Centres d'études régionaux:

A l'échelon national, le Centre régional d'études et de formation professionnelle de PARIS est une cellule pilote dotée d'un corps d'enseignants permanents qui a notamment pour mission:

- d'accueillir et d'animer les cycles de promotion;
- de conduire, parallèlement à certains centres d'études de province, les principales opérations d'extension de compétence et de perfectionnement;
- et surtout d'élaborer du matériel pédagogique (fils conducteurs, dossiers, transparents,etc) utile à l'ensemble de l'appareil de formation en cours de carrière.

Au niveau régional, les centres d'études diligentent, grâce au concours de vacataires:

- les actions locales "lourdes" (critère de la durée ou de la technicité des thèmes traités);
- les journées d'études de large audience.

D'une manière plus générale, ces services ont un rôle majeur d'impulsion et de coordination en matière de formation professionnelle.

Placés sous l'autorité des Directeurs régionaux, ils sont, le plus souvent, gérés par des employés supérieurs.

C. Délégation à la formation professionnelle:

C'est au plan départemental que se situe la pièce maîtresse de l'édifice de formation de la Direction Générale des Impôts, en la personne du Délégué à la formation professionnelle. La formule retenue est originale ; elle prend appui sur une large délégation de compétences du Directeur à l'un de ses collaborateurs pour tout ce qui touche aux questions de formation. Ce système emporte deux conséquences :

- le ressort d'exercice du délégué s'étend à tous les services du département;
- l'accomplissement de sa mission implique une très grande part d'initiative personnelle.

Dès lors il importe que cet agent soit judicieusement choisi. La Direction Générale recommande aux Directeurs de confier cette tâche à un Inspecteur Principal des Services qui l'assume tout en continuant d'exercer, réduites à due-concurrence, ses activités habituelles. Cette solution est seule de nature à permettre au délégué, en sa double qualité d'Inspecteur Principal et de responsable de la formation, d'une part d'appréhender les données du "terrain" et, d'autre part, de prendre en compte les orientations définies par les échelons de commandement.

Le délégué couvre tous les secteurs de la formation. Il est tout particulièrement sollicité dans le domaine des préparations aux concours.

Il intervient en outre, par le biais des stages pratiques et des opérations assimilées, en appui des établissements de formation initiale.

Pour ce qui est de la formation en cours de carrière, il lui appartient de participer :

- à l'appréciation des besoins de formation exprimés dans le département;
- à l'élaboration puis à la réalisation du plan de formation, par l'animation en particulier de l'équipe locale de formation.

D. Les "enseignants": les équipes locales de formation.

Il s'agit de vacataires, c'est à dire d'agents en exercice dans les services, sélectionnés pour leurs compétences techniques mais aussi pour leur aptitude à la pédagogie. Avant de dispenser un enseignement, ces agents suivent un stage de "formation de formateurs" au cours duquel sont présentées les méthodes de la pédagogie active.

Les vacataires ne sont toutefois pas les seuls enseignants qui interviennent dans la formation en cours de carrière. Outre le corps permanent du Centre d'Etudes de PARIS, il est demandé aux professeurs des écoles de participer également à cette formation.

2. Le plan de formation.

A. Le recensement des besoins de formation.

C'est une opération permanente à laquelle participent tous les échelons de la hiérarchie :

Le Directeur.

Il prend des décisions qui marquent l'activité et l'organisation des services. Ces décisions peuvent engendrer des besoins de formation.

Par ailleurs, la direction peut déceler directement les besoins de formation, par exemple lors du traitement du contentieux.

L'Inspection principale des services

A l'occasion de ses missions d'animation et de vérification des services, l'inspection principale peut découvrir des lacunes trouvant, au moins partiellement, leur origine dans une insuffisance de formation. Elle en informe régulièrement la direction à l'occasion des rapports de vérification et lors de réunions de travail.

Les chefs de poste

En qualité de responsables de service, il leur appartient d'en organiser et d'en suivre l'activité.

Dans ce rôle il leur incombe de recenser les besoins de formation de leur personnel, de les analyser et d'exprimer ceux qui ne le seraient pas par les agents eux-mêmes.

Les agents

Complètement informés du dispositif, ils sont invités à participer à l'évaluation de leurs propres besoins de formation et à en faire part à leurs chefs de poste.

Le délégué à la formation professionnelle

Sous l'autorité du Directeur, il s'assure de la bonne conduite du recensement des besoins de formation. Dans ce domaine, il a accès à l'ensemble des informations dont dispose la direction et sa compétence s'étend à l'ensemble des services.

B. L'élaboration des plans annuels de formation.

Le recensement des besoins est une opération permanente, mais il convient à un moment donné de l'année d'en faire le bilan pour programmer les moyens à mettre en oeuvre. C'est l'objet du plan annuel de formation.

Dans le cadre général tracé par l'Administration centrale et publié dans une note annuelle d'orientation de la formation, le plan local est arrêté par le Directeur après une large consultation du personnel d'encadrement, des agents et de leurs représentants.

C. Le contenu des plans de formation.

Le plan de formation comprend les actions à entreprendre pour répondre aux besoins exprimés.

La majorité de ces actions est recensée dans une banque de données pédagogiques, à la disposition des services. Actuellement, cette banque décrit plus de 250 stages susceptibles d'être mis en oeuvre.

Lorsque les stages répertoriés ne répondent pas exactement au besoin de formation recensé, des actions particulières peuvent être créées à l'initiative de la ou des directions intéressées. Il s'agit le plus souvent d'actions de courte durée sous forme de journées d'études.

Ces stages sont de durée variable (de 1 jour à plusieurs semaines). Ils couvrent la totalité des missions dévolues à la D.G.I. et donc l'intégralité des services.

Sur le plan pratique, une distinction peut être effectuée en fonction de la finalité du stage. On distingue ainsi les stages:

- de perfectionnement;
- d'extension de compétence;
- de promotion.

A travers un exemple, l'articulation de ces diverses actions apparaît clairement.

Monsieur X, inspecteur, a suivi la scolarité à l'E.N.I. en N. Il a bénéficié de l'enseignement différencié (F.E.). A l'issue de son stage pratique en (F.E.), il rejoint une "fiscalité des entreprises" à Chartres.

Dès l'année N + 1, une importante réforme législative modifie les procédures de contrôle fiscal. Il participe pendant une semaine à un stage de perfectionnement organisé par son département présentant les nouvelles dispositions.

Son service regroupant les activités économiques africaines, il suit également plusieurs sessions en cette matière organisées par le Centre d'Etudes Régional.

Au cours de l'année N + 3, le service s'informatise. Monsieur X sera sensibilisé à la bureautique pendant une semaine dans son département. Il suivra en outre une formation lui présentant le nouvel outil informatique à sa disposition.

Cet exemple permet d'observer que la formation en cours de carrière a pris dès la sortie de l'Ecole le relai de la formation initiale:

- soit pour accompagner une réforme législative;
- soit pour compléter l'enseignement dispensé à l'Ecole qui par nature ne peut viser l'ensemble du tissu fiscal (ici, l'activité agricole);
- soit pour mettre en place une nouvelle méthode de travail, suite à l'introduction de la bureautique.

En N + 6, Monsieur X, pour des raisons personnelles, rejoint un département où il découvre les fonctions d'adjoint de recette. Il participe alors à plusieurs stages nationaux d'extension de compétence où il apprend la comptabilité administrative et l'action en recouvrement, matières qui correspondent à ses nouvelles attributions.

En N + 8, cet agent décide de se présenter au concours d'inspecteur principal des services. Il bénéficie d'une formation spécifique.

Reçu au concours, il suit un stage national de promotion où son nouveau rôle lui est présenté.

Nommé Inspecteur Principal, son directeur lui confie l'encadrement des fiscalités personnelles. Il peut alors bénéficier d'une nouvelle formation correspondant à cette attribution.

Ainsi, tout au long de sa carrière, le dispositif de formation accompagnera l'agent pour lui permettre de réaliser toutes les adaptations nécessaires.

Le cas de Monsieur X n'est évidemment pas unique ou théorique. Ainsi, la formation en cours de carrière concerne en moyenne 76000 agents par an et représente actuellement 55000 agents/semaines.

Conclusion

Formation initiale et formation en cours de carrière sont donc étroitement complémentaires et indispensables face à l'accélération du rythme des changements. Se dessinent ainsi les traits d'une formation professionnelle permanente, seule capable d'adapter le personnel aux missions qui lui sont confiées.

Cela ne va pas sans conséquence sur les structures de l'appareil de formation qui doit en permanence s'adapter à l'ensemble des nouvelles missions de formation.

Enfin, par l'ampleur qu'elle prend, la formation professionnelle à la Direction Générale des Impôts ne peut plus être simplement l'affaire de quelques spécialistes.