

LA SITUATION DES EFFECTIFS

LA RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS

I - LA SITUATION DES EFFECTIFS

1. Une situation des effectifs globalement comparable dans les deux directions générales

Globalement, la situation des effectifs est assez comparable dans les deux directions générales.

Au 30 novembre 2007, la DGI comptait 75 655 agents et la DGCP 54 564 agents¹. La catégorie A représente 26,7% des effectifs à la DGI et 20,3 % à la DGCP ; les agents B forment respectivement 32,2% et 36,8% du total et les agents C 41,1% et 42,93 %.

Les dernières années ont été marquées par un repyramidage favorable aux agents, qui traduit une évolution vers une plus grande qualification des postes. Ainsi, sur la période 1999-2007, la proportion des agents C a baissé d'environ 6 points à la DGI et à la DGCP.

Les deux directions générales se ressemblent aussi par bien d'autres aspects. Ainsi, la répartition par sexe est sensiblement identique : les femmes représentent 62,7% de l'effectif à la DGI et 63,7% à la DGCP. De façon similaire, la moyenne d'âge est aussi très proche : 46,8 ans à la DGI et 46,3 ans à la DGCP, même si les agents de 50 ans et plus sont légèrement sur-représentés à la DGI (44,5% du total, contre 39,3% à la DGCP).

La répartition géographique des effectifs des deux directions générales se caractérise par une forte concentration dans 4 régions : l'Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur, le Nord Pas de Calais regroupent près de 40% des effectifs, l'Ile-de-France représentant à elle seule près de 20% du total.

¹ Effectifs réels payés, hors personnels DPAEP (agrégat 31) et agents « Berkani »

2 – Des gains de productivité qui seront réalisés en cohérence avec le calendrier de mise en œuvre de la fusion

Les deux directions ont su faire émerger des gains de productivité au cours des dernières années, sans que le bon accomplissement des missions en soit altéré. Sur la période 2003-2008, qui couvre les deux derniers contrats de performance, les deux directions ont réalisé 10 878 suppressions d'emplois (4 484 à la DGCP et 6 394 à la DGI), ce qui représente une réduction de plus de 8 % des emplois en six ans.

Cela provient principalement du fait que dans l'immense majorité des cas, les travaux effectués sont des travaux de masse pour lesquels l'informatisation, d'une part, et l'action sur les structures, d'autre part, permettent d'exercer les tâches avec autant voire plus de qualité et moins d'emplois.

En premier lieu, les deux directions ont consenti des efforts financiers considérables (plusieurs centaines de millions d'euros) pour disposer d'une informatique plus performante. Celle-ci permet, de manière avérée, de traiter chaque dossier administratif plus rapidement et donc d'augmenter la productivité des agents. Ces investissements sont loin d'être achevés, puisqu'au contraire certains d'entre eux, parmi les plus importants, viendront à leur terme dans les prochaines années.

Ainsi les gisements de productivité générés par l'informatique au cours des dernières années continueront à produire leurs effets dans les années qui viennent.

En second lieu, les deux administrations ont montré au cours des dernières années qu'elles étaient capables de simplifier les procédures et de mieux organiser le travail en le répartissant de manière différente. Cette orientation doit devenir un réflexe permanent dans les administrations, qui doivent prouver aux citoyens leur capacité d'évolution et d'adaptabilité. Cette tendance doit se renforcer et la nouvelle direction sera exemplaire dans sa recherche systématique et toujours plus professionnelle d'allègement des tâches, de rationalisation de son organisation, d'optimisation de ses moyens logistiques, tous éléments propres à permettre la poursuite des gains de productivité.

Enfin, la nouvelle direction mettra en œuvre des méthodes de recherche de gains de productivité fondées sur l'efficacité. Pour ce faire, elle s'inspirera de ce qui est mis en œuvre à la DGI.

Les gains de productivité sont en effet calculés selon deux méthodes différentes, qui se recoupent en partie. Tant la DGCP que la DGI déterminent des gains de productivité sur la base d'un « fléchage » identifié et quantifié. La dématérialisation des procédures donne ainsi lieu, par exemple, à une identification des gains associés.

Cependant, la DGI, de son côté, identifie par ailleurs des gains de productivité sur la base de la méthode de l'efficacité, qui vise à exploiter les gisements de productivité à partir d'une comparaison des résultats, des charges et des moyens des directions. Les structures hors directions des services fiscaux font par ailleurs l'objet d'une identification particulière des gains de productivité tenant compte de leur spécificité.

3. L'évolution des effectifs

Deux principes directeurs guideront l'évolution des effectifs dans la nouvelle direction générale fusionnée.

Premier principe : comme il a été indiqué, la politique générale de performance sera évidemment poursuivie ce qui permettra, à partir des socles de productivité existants et identifiés, et comme cela a été fait jusqu'à maintenant, de ne pas remplacer au moins un départ à la retraite de fonctionnaires sur deux.

L'effort de productivité prendra appui sur la poursuite du déploiement des procédures dématérialisées, tant en matière d'offre de service aux usagers – déclaration, paiement, consultation du plan cadastral notamment – qu'aux partenaires – Téléactes pour les notaires, B2 Noémie pour le secteur de la santé, les protocoles de dématérialisation de la paye et d'autres pièces supports de dépense pour les collectivités locales par exemple. La productivité trouvera aussi sa source dans la poursuite des réorganisations structurelles engagées, telles que, par exemple, les centres prélèvements services, les pôles interrégionaux d'apurement administratif ou encore la mise en service du centre éditique. Enfin, l'efficience continuera à être prise en compte, en distinguant la situation des directions locales en fonction de leur degré d'avancement dans le processus d'unification.

Deuxième principe : la fusion contribuera à l'effort de productivité dans les prochaines années. Elle permettra notamment d'accentuer l'offre de service dématérialisée, grâce à la mise en place de l'interlocuteur fiscal unique des particuliers au niveau local, de simplifier les procédures internes de transmission d'information entre les différentes structures de la nouvelle administration unique, par exemple en matière comptable, et de rationaliser l'organisation des fonctions support, de l'audit, du contrôle de gestion, tant en administration centrale que dans les directions locales.

Ces gains de productivité liés à la fusion ne se concrétiseront cependant qu'au fur et à mesure de l'avancement des réorganisations. Logiquement, les suppressions d'emplois en 2009 s'appuieront donc sur des gains de productivité obtenus indépendamment de la fusion.

Au total, l'année 2008 reste considérée comme la dernière année, dans les deux directions, du contrat pluriannuel de performance. La réflexion sur la situation des effectifs au cours des prochaines années prendra sa place dans le cadre pluriannuel qui sera défini et dont les négociations commenceront au printemps. Dans ce contexte, le Ministre fixe le niveau des suppressions d'emplois de l'année 2009 à un niveau comparable à celui fixé en 2008, niveau correspondant à des réalités extérieures à la fusion et indépendantes d'elle.

II - LA RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS

Depuis 1989, les deux directions bénéficient, comme les autres directions de l'ex ministère de l'Economie et des Finances, de plans ministériels de qualification. Ces plans successifs ont poursuivi un double objectif :

- d'une part, améliorer les carrières en favorisant la fluidité de leur déroulement à l'intérieur des catégories. Depuis 2005, les promotions intracatégorielles font l'objet d'une validation interministérielle.
- d'autre part, majorer les contingents statutaires de promotion interne intercatégorielle afin de repyramider favorablement la structure des emplois.

Le bilan de ces différents plans montre qu'ils ont accompagné l'élévation du niveau professionnel des agents et des tâches qu'ils exercent. Ils ont donc permis de reconnaître que les agents disposaient d'un niveau croissant de qualification. Ils ont également placé les deux directions dans une situation très favorable par rapport à la réalité des autres administrations (du double au triple selon les cas pour les taux intracatégoriels).

Il faut donc prendre la mesure de ce qui a déjà été accompli.

Les PMQ successifs ont ainsi fixé des niveaux de promotions excédant largement les taux observés dans les autres administrations.

- **Concernant les promotions intercatégorielles**, la situation est la suivante :

- DGCP : pour le passage du B en A, 450 promotions sont prévues au titre du Plan 2006-2008 contre 399 pour la période 2003-2005, soit une augmentation de 13% ; pour la promotion inter-catégorielle de C en B, le PMQ 2006-2008 fixe un volume de 1423 promotions, soit une augmentation de 45% par rapport aux trois années antérieures (980 promotions).

- DGI : pour le B en A, 615 promotions sont prévues au titre du PMQ 2006-2008, soit un accroissement de 17% par rapport au Plan 2003-2005 (525 promotions) ; le volume de promotions de C en B prévues au titre du PMQ 2006-2008 est de 1371 contre 987 pour la période 2003-2005, soit une augmentation de 39%.

Au titre de 2007, les deux directions à réseau ont pu réaliser 655 promotions intercatégorielles supplémentaires pour la DGI et 640 pour la DGCP, réparties de la manière suivante :

- DGCP : en ce qui concerne le passage de B en A : 150 promotions supplémentaires, contre 143 en 2006, ce qui représente 49% du nombre total des promotions réalisées et un coût global de 1 193 199 € ; pour l'accès de C en B : 490 promotions, contre 443 en 2006, soit une part de 60% des promotions effectuées, pour un coût global de 1 835 951 €.

- DGI : pour le passage du B en A : 205 promotions - comme en 2006 – la part du PMQ dans le volume total des promotions réalisées atteignant 61% ; pour le

passage du C en B : 450 promotions, contre 371 en 2006, soit une proportion de 56% du nombre de promotions réalisées.

- **Les taux de promotions intra-catégorielles** applicables à la DGCP et à la DGI, fixés par arrêté (taux « pro-pro », soit promus/promouvables), sont eux aussi supérieurs à ceux pratiqués par d'autres ministères, à corps et grade équivalents.

Ainsi, en 2007, l'on constate que les taux de promotion aux grades de contrôleur de 1^{ère} classe (B2) et de contrôleur principal (B3) dans les corps de contrôleurs des impôts (respectivement 27% et 12%) et de contrôleur du trésor public (respectivement 25% et 10,5%) excèdent largement les taux pratiqués pour les corps de B administratifs équivalents, à l'Intérieur (secrétaires administratifs de l'intérieur et de l'outre-mer : 11% pour le B2 et 5,3% pour le B3), à l'Equipement (contrôleur des affaires maritimes : 10% (B2) et 8% (B3), contrôleur des transports terrestres : 10% (B2) et 2,67% (B3)), aux Affaires étrangères (secrétaires de chancellerie : 7% pour le B2 et 5% pour le B3) ou encore dans les Services du Premier ministre (secrétaires administratifs : 15% pour le B2 et 5% pour l'accès au B3).

Le même constat peut être fait pour les taux dits « pro-pro » dans les grades de catégorie C : ainsi, par exemple, les taux fixés par l'arrêté du 6 août 2007 pour l'accès à l'échelle 5 (55% à la DGI et 51,5% à la DGCP) sont près de quatre fois supérieurs aux taux constatés pour les corps administratifs de catégorie C équivalents dans d'autres ministères (adjoints administratifs à l'Equipement : 14% ; adjoints administratifs de l'intérieur et de l'outre-mer : 15,5%, etc.). Il en est de même pour les taux de promotion à l'échelle 6 (27% à la DGI comme à la DGCP en 2007, contre 15% pour les adjoints administratifs à l'Equipement et 12,9% pour les adjoints administratifs de l'intérieur et de l'outre-mer).

Au sein même des deux directions générales, l'évolution des taux de promotion intra-catégorielles fixés entre 2002 et 2007 traduit une nette tendance à la hausse :

- DGCP :

- pour l'accès au grade de contrôleur de 1^{ère} classe (B2), le taux de promotion est passé de 19,2% en 2002, à 22% en 2004, et est fixé à 25% en 2006 et 2007 ;
- en ce qui concerne l'accès au grade de contrôleur principal (B3) : 3,1% en 2002, 4,4% en 2004, 10,5% en 2006 et 2007 ;
- le taux « pro-pro » pour le passage de l'échelle 4 à l'échelle 5 du corps de catégorie C du Trésor public est passé de 40,7% en 2002, à 48,4% en 2004 et à 51,5% en 2007 ;
- enfin, pour le passage au dernier grade du corps de catégorie C (NEI devenu E6) : 17% en 2002, 21% en 2004, 27% en 2006 et 2007.

- DGI :

- en ce qui concerne l'accès au grade de contrôleur de 1^{ère} classe (B2), le taux de promotion est passé de 15,9% en 2002, à 19,4% en 2004, et est fixé à 27% en 2006 et 2007 ;

- pour l'accès au grade de contrôleur principal (B3) : 5% en 2002, 9% en 2004 et 12% en 2007 ;
- pour l'accès au grade en E5 du corps de catégorie C : 41% en 2002, 46,9% en 2004 et 55% en 2007 ;
- enfin, pour le passage au dernier grade du corps de catégorie C (NEI devenu E6) : 15% en 2002, 20% en 2004, 27% en 2006 et 2007.

En 2007, le plan de qualifications a ainsi offert quelques 9 500 promotions supplémentaires aux agents dans l'ensemble formé par la DGI et la DGCP.

L'Administration reconnaît la pertinence des plans de qualifications en ce qu'ils permettent notamment de mettre en adéquation le niveau des grades, la nature des responsabilités exercées, la qualité professionnelle des agents. Dans ces conditions, la mise en oeuvre d'une réforme ambitieuse comme la fusion de la DGI et de la DGCP, avec ce qu'elle implique d'enrichissement des tâches et d'élévation du niveau de qualification requis, sera accompagné d'un plan de qualification s'adressant aux agents de la nouvelle direction unifiée.

Le plan proposé par l'Administration à la discussion avec les fédérations syndicales ministérielles veut donc traduire dans la carrière des personnels des deux directions l'élévation des qualifications qu'implique la constitution du nouvel ensemble unifié.

Sur un plan technique, il convient de distinguer les promotions intracatégorielles et les promotions intercatégorielles.

Pour les premières, c'est le contingent de l'année 2008, donc hors de la période de fusion, qui doit être fixé.

Pour les secondes, il s'agit du contingent de l'année 2009 dont il faut discuter, et qui s'inscrit donc dans la période de mise en place de la direction unifiée.

Concernant les trois années (2009-2011) de mise en oeuvre de la réforme, la reconnaissance des qualifications pourrait s'appuyer sur les principes suivants :

- un alignement progressif respectif des taux de promotion sur le taux le plus favorable des anciennes directions (promotions intracatégorielles) ;
- une augmentation des possibilités de promotions intracatégorielles ;
- une organisation pluriannuelle sur les promotions intercatégorielles afin de donner de la lisibilité aux agents ;
- une majoration significative du volume de promotions offert à la promotion intercatégorielle ;
- la mise à la discussion avec les syndicats pour les passages de C en B et B en A de formules permettant la prise en compte des acquis professionnels.

Plus précisément, le volume des promotions pourrait être le suivant :

- concernant les promotions intracatégorielles (année 2008) :
 - passage à l'échelle 4 : ratio de promotion de l'ordre de 1 sur 2
 - passage à l'échelle 5 : maintien du taux avec rattrapage partiel de la CP

- passage à l'échelle 6 : élévation du taux de promotion à 30 % assorti d'un mécanisme de fléchage pour les fins de carrière
 - promotion à contrôleur de 1^{ère} classe : élévation du taux de promotion à 29 % à la DGI et 27,5 % à la CP
 - promotion à contrôleur principal : augmentation de 25 % du nombre de promus, avec un mécanisme particulier pour que la DGCP commence à rattraper son retard.
- concernant les promotions intercatégorielles (année 2009-2010-2011) :
 - promotion de C en B : augmentation annuelle de 200 postes supplémentaires (soit une augmentation de 20%)
 - promotion de B en A : augmentation annuelle de 100 postes supplémentaires (soit une augmentation de 28%).