

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

Soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique

- Audition, ouverte à la presse, de M. Philippe Rambal, directeur adjoint chargé du pilotage du réseau et de ses moyens à la DGFIP, sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique

Mardi

17 mai 2011

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 25

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Marc Francina,
rapporteur, puis de
M. David Habib,
président**



M. Marc Francina, Rapporteur. Nous accueillons maintenant M. Philippe Rambal, directeur adjoint chargé du pilotage du réseau et de ses moyens à la direction générale des finances publiques (DGFIP), et Mme Lise Billard, chef du service du budget et de la performance.

Vous connaissez, madame, monsieur, le principe de la MEC, qui est de formuler des propositions consensuelles sur les politiques publiques ; son organisation est paritaire ; elle est accompagnée par la Cour des comptes, en l'occurrence M. Pierre Jaillard, rapporteur à la Première chambre de la Cour des comptes.

M. Philippe Rambal, directeur adjoint chargé du pilotage du réseau et de ses moyens à la DGFIP. Adjoint de Philippe Parini, directeur général des finances publiques, je suis chargé du pôle dit « transversal » au sein de cette direction qui a été créée en avril 2008 et qui résulte de la fusion, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de la direction générale des Impôts (DGI) et de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP).

Cette réforme, engagée par le Président de la République et mise en œuvre par les ministres Éric Woerth puis François Baroin, avait pour premier objectif de rapprocher les administrations ayant des missions connexes et d'améliorer la qualité du service aux usagers en créant un guichet fiscal unique des particuliers qui rassemble les tâches d'assiette et de recouvrement en un même lieu, avec un guichet unifié et un responsable unique.

Parallèlement, l'enjeu de la fusion était de doter les collectivités locales – qui recouraient jusqu'alors, au sein du ministère des Finances, à ses deux anciennes administrations, la DGI et la DGCP – d'un interlocuteur fiscal et financier qui soit unifié, là encore dans une logique de guichet unique. C'est ainsi que la DGFIP est chargée de toutes les missions qui contribuent à asseoir les bases et les taux en matière de fiscalité locale, de simulation et de conseil en fiscalité directe locale.

Par ailleurs, il s'agissait de mettre en place une organisation qui assure des gains de productivité pérennes en matière de fonctions support et de commandement.

La création de la DGFIP a également été l'occasion, dans le cadre de la volonté du Gouvernement de favoriser la mobilité entre les agents et de créer un espace professionnel unifié plus large ainsi que des statuts uniques – entrés en vigueur cette année – pour les 120 000 agents des Impôts et du Trésor public qui favorisent les parcours de carrière et le travail en commun.

Avec cette fusion, nous avons voulu être exemplaires en respectant pleinement l'objectif de maîtrise des dépenses publiques imposé par le Gouvernement. Nous sommes même allés plus loin, puisque l'évolution de nos crédits de personnels a été moindre que l'objectif en volume : sur les périodes 2008-2009 et 2009-2010, elle a été de l'ordre de 0,3 %, soit une progression inférieure à l'inflation qui a été respectivement de 0,9 % et de 1,8 %.

Par ailleurs, nous avons appliqué strictement auprès des agents le principe de retour des économies engendrées par les suppressions d'emplois afin qu'au-delà de la collectivité nationale, la collectivité des agents de la DGFIP bénéficie de la moitié de ces économies. C'est ainsi qu'en contrepartie des 2 500 suppressions d'emplois environ intervenues annuellement en 2008, 2009 et 2010 – il y en aura eu plus de 12 000 au total de 2008 à 2012 –,

l'ensemble de nos mesures d'abondement indemnitaire et de requalification indiciaire de nos agents représente les 50 % de restitution des économies liées à ces suppressions.

M. Marc Francina, Rapporteur. La fusion de vos deux directions a posé certains problèmes en province. Qu'en ira-t-il à l'avenir ?

Que sont devenus par ailleurs les anciens trésoriers payeurs généraux et directeurs des services fiscaux dont les fonctions ont été fusionnées au sein de celle de directeur départemental des finances publiques ? Tous ne peuvent être chargés de mission à Bercy, sauf à augmenter vos effectifs !

M. Philippe Rambal. S'agissant du rôle de nos trésoreries dites de proximité, nous avons clairement voulu que la fusion se fasse au service des usagers et ne se traduise pas par une réduction des points de contact avec ces derniers. Très concrètement, dans les communes où coexistaient un centre des impôts et une trésorerie, il était logique de les rassembler dans un même lieu avec un même guichet. Cette opération sera achevée à la fin de l'année dans 700 communes. Pour ce qui est de nos autres trésoreries – près de 3 000 –, nous avons fait en sorte qu'elles soient systématiquement en mesure de délivrer un service, appelé accueil fiscal de proximité. N'assurant jusqu'à présent que la mission de recouvrement, leurs agents ont été formés pour donner également des renseignements simples en matière de déclarations, les questions auxquelles ils ne peuvent répondre étant transmises par les moyens informatiques au centre des finances publiques – le nouveau guichet unique – de la commune voisine. Si nous avons veillé à ce que les évolutions en matière d'allocations et de suppressions d'emplois soient réparties sur l'ensemble du territoire, elles ne concernent pas particulièrement ce réseau de proximité. La fusion nous a en effet permis d'embrée d'engranger des possibilités de gains de productivité plutôt dans les fonctions support.

Concernant la situation de nos cadres supérieurs, il est vrai que là où nous avions deux responsables hiérarchiques de haut niveau, nous n'en avons plus qu'un. La nomination d'une tête unique qui donne les orientations en matière de management et de mission est un changement qu'il nous a semblé important de mener pendant la période de fusion où le guichet fiscal unique était mis en place et où les personnels devaient être rassemblés dans une communauté de valeur et un espace professionnel unique. Nous arriverons ainsi à l'été à 100 directions départementales unifiées, le principe d'équilibre qui a présidé à la fusion ayant été respecté puisque 50 seront tenues par d'anciens trésoriers payeurs généraux et 50 par d'anciens directeurs des services fiscaux.

Parmi les responsables qui n'ont pas été retenus pour diriger l'une de ces directions, certains sont partis à la retraite tandis que d'autres, soit profitaient du dispositif de fin de carrière des conservations des hypothèques – ce statut, auquel nous mettrons fin le 31 décembre 2012, nous aura ainsi aidé en la matière –, soit se voyaient confier des fonctions d'adjoint dans des directions plus importantes, soit étaient chargés de la politique immobilière de l'État en mettant en œuvre, en tant qu'adjoint de haut rang auprès du directeur départemental ou régional des finances publiques, les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), soit encore étaient nommés au sein des missions spécifiques dites de maîtrise des risques que nous avons créées pour renforcer notre contrôle interne.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. La Cour des comptes a relevé dans un récent rapport les conséquences de la prime de fusion. Fallait-il en passer par celle-ci alors qu'elle a pu être comprise comme un mauvais exemple venant d'en haut, puisque votre administration aurait ainsi, dans une période de recherche d'économies, commencé – pardonnez-moi d'être

direct – par se servir ? Était-ce un moyen d'acheter la paix sociale et, dans l'affirmative, pourquoi n'a-t-elle pas été pratiquée dans d'autres administrations ?

M. Philippe Rambal. La volonté ministérielle de retour de la moitié des économies aux agents peut être appliquée de différentes manières.

Certains ministères ont fait le choix de proposer des heures supplémentaires, car cela correspondait au mode d'organisation des personnels. D'autres ont égrené toute une série de mesures indemnitaires, estimant que des catégories de personnels méritaient davantage que d'autres ou devaient bénéficier de mesures de rattrapage. Pour ce qui nous concerne, le choix du ministre de l'époque a été d'accorder une indemnité particulière à l'ensemble des agents dans le cadre de la restitution issue de la règle du « un sur deux ».

Quand vous créez une administration unique après tant de débats et de heurts, vous ne commencez pas par diviser sur l'aspect indemnitaire qui est l'un des plus sensibles en matière de personnel. C'est pourquoi nous avons d'abord mené les négociations, d'une part pour unifier le temps de travail – des différences sensibles d'horaires pouvaient exister entre deux services délivrant, dans la même commune, un service très proche aux mêmes usagers –, d'autre part pour faire en sorte que le bénéfice de la rétrocession de la moitié des économies bénéficie de façon uniforme à tous les agents, afin de les traiter à égalité et de marquer l'unité de la maison et l'effort engendré par la réforme.

N'oublions pas que nous venions de deux administrations qui n'avaient pas réussi à fusionner, qui s'étaient longtemps opposées, et qu'en moins de trois ans nous avons créé 700 services des impôts des particuliers et 100 directions locales unifiées, mis à la tête de tous ces services des patrons uniques et fait en sorte que les agents s'adaptent à un management et à des métiers différents.

De même, nous avons profité de la fusion pour que les services des impôts des entreprises récupèrent la gestion de la taxe professionnelle, juste avant qu'elle soit réformée – alors même que c'étaient les trésoreries qui en géraient le recouvrement –, et pour que les missions et l'organisation des services des impôts des entreprises évoluent. Quant aux fonctions de siège, elles ont, elles aussi, été fortement affectées puisqu'elles ont toutes été mobilisées pour accompagner la fusion en matière immobilière, budgétaire, de ressources humaines et de formation.

Il y avait un vrai sens à ce que l'ensemble des agents se sente membre d'une même communauté et constate de façon visible la rétrocession de la moitié des économies plutôt qu'un égrènement d'abondements indemnitaires.

Certes, si je l'ai bien lu, le rapport de la Cour des comptes a cité l'abondement indemnitaire, mais sans contester le principe au regard de l'ensemble des économies intervenues, y compris l'année de mise en place. C'est, je le rappelle, dès l'année 2008 avec les suppressions d'emplois que nous l'avons financé.

M. Charles de La Verpillière, Rapporteur. Pourriez-vous apporter des précisions sur l'évolution des effectifs et de la masse salariale par rapport à la période précédant la fusion ? Finalement, la fusion n'a-t-elle pas rendu moins douloureuse pour votre administration l'application de la règle du « un sur deux » ?

M. Philippe Rambal. Sur la période 2007-2010, les suppressions d'emplois ont atteint quasiment 10 000, ce qui correspond à des gains de productivité par rapport à nos charges de 2 % chaque année, soit un résultat supérieur aux gains antérieurs à la fusion et qui correspond à un taux de non-remplacement de 63 %. Pour autant, nous ne pouvons pas identifier les suppressions spécifiquement liées à la fusion.

D'une part, nous appliquons le principe de la LOLF dans toute sa rigueur qui est de responsabiliser au niveau local. C'est ainsi qu'en partant de notre volant de suppressions d'emplois à réaliser – sachant que nous avons 2 % de gain de productivité à effectuer chaque année –, nous responsabilisons les directeurs départementaux en leur confiant le soin, par une approche liée à leur connaissance du terrain, de positionner les suppressions d'emplois. Ce n'est qu'après coup que nous constatons que c'est plutôt dans tel service des impôts des particuliers ou plutôt dans tel service de dépenses, etc., qu'ont été réalisées les suppressions. Nous n'avons pas de capacité à les positionner *a priori* à tel ou tel endroit, sauf pour des évolutions liées par exemple à l'informatisation de la déclaration de revenus, pour laquelle on connaît le temps de saisie.

D'autre part, nous avons voulu que la fusion s'effectue avec tout le soutien nécessaire des fonctions support au fur et à mesure de son avancée. Si nous savons que nous créons par là même un potentiel important d'économies précisément sur ces fonctions, nous savons également que nous avons besoin de ces dernières le temps de la fusion.

Il n'en demeure pas moins que celle-ci nous a effectivement aidés à passer le cap des suppressions d'emplois avec un taux de non-remplacement de 63 % – ce qui est très élevé par rapport au reste de la fonction publique.

D'abord, en étant portée par un projet plutôt équilibré et offrant une perspective, elle a créé une dynamique qui s'est traduite, pour notre personnel d'encadrement intermédiaire et supérieur, par une volonté d'accompagner cette réforme d'ampleur dont tout le monde parlait et qui était un des éléments moteurs de la RGPP.

Ensuite, la fusion a permis d'identifier naturellement des gains – des doublons – que deux administrations séparées n'auraient pu identifier tout de suite.

Enfin, la fusion nous a aidés à mettre en place d'autres réformes. Nous avons ainsi rassemblé les dépenses sur une plate-forme régionale Chorus et intégré le service des pensions de l'État en divisant par deux sa vingtaine de centres régionaux. Et parce que la fusion mobilisait les équipes, nous avons pu passer plus aisément le cap des autres réformes mises en œuvre dans le cadre de la RGPP grâce à la dynamique qui portait l'ensemble. Les services des impôts des particuliers étaient, par exemple, tellement impliqués dans la réforme que pour les services des impôts des entreprises, être la cheville ouvrière de la nouvelle taxe professionnelle était un défi à relever.

M. Marc Francina, Rapporteur. Avant la fusion, la loi de modernisation de l'économie avait permis de réduire les délais de paiement aux collectivités territoriales. Or, aujourd'hui, ces délais sont en augmentation. La règle du « un sur deux » appliquée dans certaines perceptions de grandes collectivités locales n'a-t-elle pas perturbé le règlement des fournisseurs ?

Quelle a été par ailleurs, pendant la fusion, votre politique en matière d'heures supplémentaires ? Quelle sera-t-elle en 2011 et 2012 ?

M. Philippe Rambal. La question des délais de paiement s'inscrit dans le régime général de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables que nous défendons ardemment car, en permettant d'identifier clairement les responsabilités et en étant un moyen d'alerte, il est garant de la sécurité et de la régularité de nos opérations.

Qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités locales, les délais de paiement figurent parmi la douzaine d'objectifs – dont le dispositif d'intéressement à la performance des agents – que nous nous fixons dans le cadre de notre projet annuel de performances du programme 156. C'est donc pour nous une vraie priorité.

Vous faites état de retards – point sur lequel nous devons être très attentifs. Avec la fusion, nous avons davantage spécialisé les services dans les collectivités importantes où nous avons encore souvent une trésorerie qui faisait à la fois du recouvrement de l'impôt et de la gestion des collectivités locales : à la fin de l'année, le comptable ne s'occupera plus du recouvrement de l'impôt, qui relèvera des services des impôts des particuliers. Il se concentrera donc sur la gestion des collectivités locales.

S'agissant des moyens, le directeur départemental des finances publiques sait quelles sont ses charges métier par métier. Aussi cela lui permet-il de savoir où placer les curseurs en matière d'emplois. Si l'impôt, quand il a été basculé au service des impôts des particuliers, représentait x emplois dans une trésorerie, il lui faut en laisser autant dans la trésorerie spécialisée.

Nous avons également quasiment terminé le déploiement de l'application Hélios, système d'information unique pour la gestion des comptes des collectivités locales et établissements publics locaux. Il peut arriver ici où là que la situation soit encore un peu difficile, ce qui expliquerait certains problèmes. En matière d'allocations et de suppressions d'emplois, nous veillons en tout cas à ce que chacun des métiers sache bien où il en est par rapport à ses charges. Mais il est logique également que la collectivité tire les bénéfices du déploiement d'une application dans laquelle elle a investi, pour laquelle nous avons beaucoup travaillé avec les associations d'élus et qui donne satisfaction en matière d'informations financières et comptables. C'est aussi un gain de productivité dans le cadre de la maîtrise des dépenses publiques. Là où vous aviez des services cloisonnés, les agents peuvent non seulement répondre à partir d'une seule application, mais également se remplacer.

S'agissant des heures supplémentaires, nous nous inscrivons pleinement dans la politique gouvernementale, mais sans aller au-delà. Nous avons en effet d'autres marges de manœuvre avec les équipes de renfort. Chaque département dispose ainsi d'agents volants spécialisés dans différents métiers qui, dans le cadre d'une mutualisation, peuvent venir en renfort. Notre capacité budgétaire nous permet à la fois de structurer correctement ces équipes de renfort et d'accorder, quand il y a des pics de charge, des heures supplémentaires, lesquelles ne représentent en fin de compte qu'entre 3 et 4 millions d'euros par an sur un budget de 7 milliards. En outre, maintenant que nous avons harmonisé le temps de travail, notre intention n'est pas de commencer à entrer dans des régimes d'exception.

M. Marc Francina, Rapporteur. Le nouvel espace statutaire mis en place en 2010 pour la catégorie B a vocation à s'étendre au sein de l'État. Pourriez-vous présenter ses conditions et ses objectifs ?

M. Philippe Rambal. Le nouvel espace statutaire de la catégorie B est une réforme engagée par la fonction publique qu'en tant que gestionnaire d'un budget et d'un personnel je

trouve intelligent. Créer des indices supplémentaires en fin de carrière est en effet une belle façon de valoriser les longues carrières que font notamment les fonctionnaires de cette catégorie, les contrôleurs, qui sont la cheville ouvrière d'un service entre l'encadrement et l'agent d'exécution.

Le deuxième élément intéressant de cette réforme, tient à son caractère « d'abonnement ». Si le principe est fixé dans un décret, chaque administration a jusqu'au 31 décembre 2012 pour appliquer la réforme en fonction de ses prévisions d'exécution budgétaire ou de ses priorités accordées à telle ou telle catégorie d'agents. Il est intéressant que la réforme ne fasse pas l'objet d'une date imposée qui n'est pas forcément la plus pertinente, administration par administration, sur le plan tant de la gestion que de l'exécution budgétaire.

Plusieurs raisons expliquent que nous ayons fait le choix d'être parmi les premiers à l'appliquer.

D'abord, le contrôleur est, je le répète, une cheville ouvrière : en matière fiscale, c'est lui qui a encore délégation de signature pour prendre des actes de gestion qui font grief et qui, dans les petites perceptions qui ne comptent qu'un cadre A, effectue l'intérim en matière de gestion du poste, le comptable étant censé avoir une relation directe et permanente avec les élus.

Ensuite, il était important de leur donner comme signal qu'ils seraient les premiers contrôleurs au sein de la fonction publique à bénéficier de cette évolution, même si elle se traduit pour certains par un allongement. Nous avons mis en œuvre cette réforme en même temps que la douane, mais ce n'est qu'aujourd'hui que d'autres administrations, notamment à Bercy, « s'abonnent » à ce nouveau dispositif.

Par ailleurs, cette mise en œuvre a été conçue comme faisant partie de la restitution de 50 % des économies réalisées. Ce n'est pas un dispositif en plus. Pour nous, c'est une forme complémentaire de la restitution catégorielle aux agents.

Enfin, je me félicite qu'en matière de gestion, la fonction publique ait cette capacité à laisser chacun s'inscrire dans la durée. Avec des statuts à fusionner concernant 120 000 agents et trois catégories de personnels, le fait de pouvoir choisir la date d'entrée en application permet aussi de lisser les travaux de l'ensemble des services des ressources humaines qui doivent, même si cela se fait informatiquement, contrôler les reclassements. En effet, tout le monde a été reclassé, soit immédiatement, soit dans les mois qui ont suivi, à un indice qui n'était pas tout à fait le même, avec pour conséquence principale le rehaussement de l'indice terminal. Cela aussi, c'est une mesure positive en termes de gestion opérationnelle.

M. David Habib, Président. Je vous remercie.