

Observations et propositions de l'UNSA DGFIP

au document d'orientations stratégiques

Monsieur le directeur général,

Les agents vont pouvoir s'exprimer sur l'avenir de leurs missions et de leurs métiers. Cette démarche que vous engagez nous paraît positive. Tous n'adhéreront pas au projet mais cet effort de transparence est nécessaire pour que chacun puisse se positionner.

L'UNSA demande depuis de nombreuses années que l'administration présente une feuille de route qui permette à tous les agents de se projeter et de connaître les évolutions envisagées pour la DGFIP de demain. La multiplication des réformes imposées et non expliquées a généré une peur de l'avenir et un fort sentiment de perte de sens du travail.

Comme vous nous l'avez proposé lors du groupe de travail du 29 octobre 2019 portant sur la démarche stratégique et le nouveau réseau de proximité, nous vous présentons nos observations écrites sur le document d'orientations stratégiques.

Avant de présenter nos remarques sur les orientations stratégiques, nous souhaitons aborder la question du dialogue social.

Le dialogue social à la DGFIP

Le fonctionnement du dialogue social à la DGFIP connaît un lourd passif. Nous sommes responsables collectivement (administration et syndicats) de cet état de fait. Pourtant, sur certains sujets, comme les conditions de vie au travail, l'administration et les organisations syndicales ont su travailler en commun.

Malheureusement, les restrictions budgétaires et les suppressions d'emplois imposées à la DGFIP ont donné le sentiment que notre administration, à tort ou à raison, était sacrifiée. Il devient dès lors difficile de dialoguer dans des conditions sereines et apaisées.

Vous semblez indiquer que, depuis votre arrivée, le dialogue social a évolué vers plus d'ouverture et de concertation. Ce n'est pas l'impression que nous avons mais peut être qu'il y a une incompréhension sur vos intentions.

Pourquoi avons-nous le sentiment que rien n'a changé ? Depuis des années l'administration, lors des groupes de travail, présente des fiches sur lesquelles elle inscrit le mot « projet ». Mais ce « projet » devient définitif malgré les observations et les propositions des organisations syndicales. Les groupes de travail sont devenus de fait des réunions informatives.

Concier, c'est préparer en commun. Nous constatons que les réunions auxquelles nous avons assisté n'avaient rien d'une « préparation en commun » mais relevaient d'une présentation des choix opérés par la seule administration.

Aujourd'hui, comme hier, les groupes de travail fonctionnent sur un même schéma. L'administration adresse des fiches « projet » qui, dans leur rédaction, ne laissent entrevoir aucune possibilité d'évolution. Nous avons assisté à de nombreux groupes de travail depuis votre prise de fonctions à la DGFIP. La plupart n'ont donné lieu à aucun relevé de décisions et nous n'avons eu aucun retour sur les « expertises » que l'administration indiquait vouloir mener suite à nos observations.

Il nous semble que la forme et la présentation des documents accompagnant les sujets à l'ordre du jour d'un groupe de travail doivent évoluer.

Peut-être conviendrait-il de ne plus parler de « fiche » mais de « document de travail » et de présenter les propositions de l'administration sur un document séparé qui indiquerait clairement les points soumis à la concertation et les points donnés à titre d'information. Cela permettrait de clarifier les discussions et de différencier ce qui relève d'observations ou de propositions d'évolution. Chaque groupe de travail se devrait alors de faire l'objet d'un relevé de décisions indiquant le sort réservé aux propositions des organisations syndicales (rejet, expertise, prise en compte). Toutes les propositions « à expertiser » devraient faire l'objet d'un suivi et les conclusions devraient être transmises aux organisations syndicales.

Nous sommes conscients du travail supplémentaire que cela pourrait générer pour les équipes RH ou les bureaux « métiers », mais ces évolutions nous semblent indispensables pour montrer que le dialogue social n'est pas que de pure forme.

Nous demandons aussi que les représentants de l'administration disposent de marges de manœuvre suffisantes pour prendre des décisions en séance.

Ces propositions nous semblent de nature à améliorer le dialogue social et la concertation.

Nous ne reviendrons pas sur certains constats présentés dans le document d'orientations stratégiques qui nous semblent faire consensus, au moins avec l'UNSA DGFIP.

Nous citons notamment :

- La rénovation de nos systèmes d'information. En gardant toujours comme principe directeur qu'une application informatique doit faciliter le travail de l'agent et non le complexifier. C'est la vision « utilisateurs » qui doit prévaloir dans la construction ou la rénovation des applications de notre administration.
- L'harmonisation du recouvrement des créances fiscales et l'unification du recouvrement forcé mais pas dans une agence de recouvrement externe à la DGFIP.
- L'amélioration du service aux contribuables.
- L'amélioration de la lutte contre la fraude fiscale.
- Le renforcement du rôle de la DGFIP en qualité d'opérateur de la fonction financière et comptable publique.

Les constats et les chantiers proposés dans le document d'orientations stratégiques sont nombreux et de portée générale. Ils supposent une transformation profonde de notre administration aussi bien au niveau organisationnel que culturel. Cette nouvelle réforme s'ajoute aux restructurations qui se sont succédées à un rythme très élevé ces vingt dernières années.

Nous souhaitons mettre en avant des thématiques et des propositions qui nous semblent devoir être au cœur des orientations stratégiques de notre administration.

L'amélioration des conditions de vie au travail

Pour l'UNSA, le premier défi à relever - « donner du sens et de la cohérence » - nous semble un peu réducteur. Le premier défi que doit relever notre administration est l'amélioration des conditions de vie au travail. « Donner du sens et de la cohérence » fait partie de cette thématique mais cela n'en est qu'un élément parmi beaucoup d'autres.

Au-delà même des conditions de vie au travail, c'est la qualité de vie au travail qui doit guider les orientations stratégiques de notre administration pour ce qui concerne les agents. Cela comprend tout à la fois les conditions de travail, l'organisation du travail, la reconnaissance au travail, les perspectives de carrière, les règles de gestion, la conciliation vie personnelle – vie professionnelle, les relations de travail dont les relations hiérarchiques, le pilotage des équipes, ...

« Donner du sens et de la cohérence » ne permettra pas de régler tous les problèmes soulevés par les résultats de l'observatoire interne. Le malaise est profond. Il y a une réelle fracture entre les agents et les équipes dirigeantes.

Le besoin de travailler à « un mode de pilotage et de management rénové, plus réactif et participatif » est évoqué. L'UNSA insiste depuis de nombreuses années sur la nécessité de réfléchir à la formation de l'encadrement (initiale et en cours de carrière) ou aux critères de recrutement. Une enquête a été menée en 2018 sur l'accompagnement et le soutien des cadres A+ dans l'exercice de leurs fonctions managériales. Nous avons fait plusieurs propositions à Monsieur Bernard Brière lors de notre audition en juillet 2018. Nous n'avons pas été destinataires du rapport d'enquête.

Parmi nos propositions nous évoquons l'intérêt pour les cadres A+, et plus particulièrement les inspecteurs principaux et les AFIPA, d'avoir une mobilité externe de 3 à 5 ans au cours de leur carrière afin de se confronter à d'autres modes d'organisation. La mobilité externe est peu développée dans notre administration. Elle est d'ailleurs souvent considérée comme une « trahison » et la carrière des agents concernés peut en pâtir. Dans tous les cas, une mobilité externe est rarement valorisée. Cela rejoint l'idée inscrite dans les orientations stratégiques que la DGFIP n'est pas suffisamment ouverte sur l'extérieur.

Comme dans d'autres domaines, il faut faire évoluer les mentalités et valoriser ce type d'expérience dont notre administration pourra tirer profit.

Le débat sur les orientations stratégiques doit être l'occasion de réfléchir à l'organisation du travail.

L'UNSA DGFIP a soutenu la mise en place du télétravail. Il doit désormais devenir incontournable. Lors du groupe de travail sur le bilan du télétravail, qui s'est tenu en octobre dernier, nous avons rappelé la nécessité de former les chefs de service à cette nouvelle forme d'organisation du travail. La mise en place du télétravail doit être l'occasion de revisiter l'organisation du travail au sein du service. Chaque agent du service, télétravailleur ou non, doit être associé à cette discussion afin de trouver l'organisation qui permettra à chacun d'exercer son métier dans les meilleures conditions. Nous avons demandé à l'administration d'insister sur ce point parce que cela n'a pas été systématiquement fait lors de la généralisation du télétravail et a pu générer des tensions dans certains services. Par contre, nous refusons que le télétravail soit présenté aux agents comme une solution aux mobilités induites par les restructurations de service.

L'UNSA DGFIP, lors de l'enquête menée en 2018 sur le travail à distance, avait indiqué qu'elle était favorable à cette autre forme d'organisation du travail. Les nouvelles technologies permettent à des équipes distantes de réaliser le même travail que l'équipe du siège. Dans le cadre des restructurations, le travail à distance est un moyen d'éviter une mobilité non choisie. Cependant, le travail à distance ne doit pas contribuer à isoler des agents, à les couper du reste d'un service. Le travail à distance doit toujours concerner une équipe suffisamment importante pour qu'il existe un lien social entre les agents. Nous soutenons l'idée de site de travail à distance pérenne, de préférence dans des locaux de la DGFIP.

L'UNSA, au niveau ministériel, propose l'expérimentation d'une autre forme d'organisation du travail : la semaine de 4 jours. C'est un dispositif qui se développe dans le secteur privé. Nous pensons que les changements que connaît la DGFIP pourrait être l'occasion d'expérimenter ce modèle.

L'amélioration des carrières et des rémunérations

Notre administration est de moins en moins attractive. L'image (milliers de suppressions d'emplois chaque année, restructurations perpétuelles, insécurité de la législation fiscale) que nous renvoyons aux jeunes diplômés n'est plus celle d'une administration où il est intéressant de faire carrière. Et ce ne sont pas les agents en place qui vont faire de la publicité pour encourager les recrutements. En effet, les possibilités de progresser sont de plus en plus réduites avec la baisse des taux de promotion ; les conditions pour préparer et passer les concours se sont durcies ; la rémunération des fonctionnaires stagne.

Pour l'UNSA DGFIP il est important d'agir sur les carrières et les rémunérations pour à la fois renforcer notre attractivité et donner des perspectives et une motivation (qui est en berne) aux agents qui voit l'âge de la retraite s'éloigner au fil des années.

Nous formulons plusieurs propositions :

- La mise en place immédiate du dispositif de « carrière sur deux grades » inscrit dans le protocole PPCR. Pour les inspecteurs concernés par ce dispositif, cela leur permettrait d'avoir de nouvelles perspectives pour leur fin de carrière autre que celle de stagner entre 10 et 15 ans au dernier échelon de leur grade.

Nous proposons que tous les inspecteurs ayant atteint le dernier échelon passe automatiquement IDIV CN après 4 ou 5 années d'ancienneté dans cet échelon. Ils

auraient ainsi la perspective d'atteindre l'IM 758 alors que l'IM du 11^{ème} échelon d'inspecteur est limité à 673. Ils n'exerceraient pas de fonction d'encadrement et cette promotion n'impliquerait aucune mobilité.

- La carrière des IDIV qui ont passé la sélection doit être revalorisée. Nous pensons que la linéarité entre le grade d'IDIV CN et celui d'IDIV HC serait un moyen de le faire.

- Étant donné que l'époque n'est pas aux revalorisations indemnitaires ou indiciaires, même si elles font partie de nos revendications, nous proposons un renforcement de la promotion interne par le biais des listes d'aptitude ou des tableaux d'avancement. Il n'existe plus de dispositif de reconnaissance de la valeur professionnelle. Les listes d'aptitude et les tableaux d'avancement sont un moyen de valoriser les agents les plus méritants.

Tout agent qui entre dans un corps de catégorie C ou B qui fait le choix de ne pas passer de concours pour changer de corps doit avoir l'assurance de pouvoir atteindre le grade d'agent principal de 1^{ère} classe pour la catégorie C et de contrôleur principal pour la catégorie B.

- La suppression de la limitation du nombre de participation aux concours interne et externe d'inspecteur est un moyen de donner le sentiment que les régressions des règles de gestion, réelles ou supposées, ne sont pas une fatalité.

- L'UNSA DGFIP propose la création d'un dispositif d'intéressement collectif. Le montant de cette prime, pour être significatif, devrait être compris entre 500 € et 1000 € annuel. Nous ne sommes pas favorables au RIFSEEP et à une prime individuelle au mérite. Pratiquement tous les agents de la DGFIP travaillent au sein d'une équipe. C'est le travail de l'ensemble des membres de l'équipe qui permet de construire les performances du service. Il existe différents niveaux d'application (la DGFIP, la direction, le pôle métier, le service) qui chacun ont leur pertinence. Les critères d'appréciation de la performance et donc du déclenchement de la prime doivent être connus de tous, être peu nombreux (au maximum trois) et en rapport avec l'activité de l'entité prise en considération. Si l'objectif est de valoriser le travail des agents, le niveau du service nous semble le plus pertinent.

- Nous demandons enfin l'ouverture de discussions sur la création d'un dispositif de reconnaissance de la valeur professionnelle de chaque agent qui ne soit pas une prime modulable.

La reconnaissance du travail doit être au cœur des orientations stratégiques. C'est elle qui alimente la motivation des agents bien plus que la conscience professionnelle qui n'est plus l'apanage des nouvelles générations.

Les missions

Les missions de la DGFIP sont sans cesse impactées par des changements législatifs. La fiscalité est aujourd'hui de plus en plus complexe et composée de multiples strates qui ne facilite pas son appréhension par l'ensemble des usagers.

Il ne nous appartient pas de juger de la pertinence d'une mesure fiscale mais notre administration doit donner au législateur les moyens d'évaluer son efficacité et son coût pour la collectivité.

Pour l'UNSA, notre législation fiscale doit être réformée dans son ensemble. C'est un préalable nécessaire avant toute réforme de nos missions.

Le gouvernement a fait des choix qui ont impacté les missions. Ces deux dernières années, les plus emblématiques ont été la loi ESSOC sur la relation de confiance entre l'administration et le contribuable vérifié, la mise en place du prélèvement à la source ou la suppression progressive de la taxe d'habitation. Les évolutions induites ont impacté le travail. Pour l'UNSA DGFIP, le législateur, lors de ces réformes, s'est soucié avant tout des économies budgétaires possibles, notamment en termes de suppressions d'emplois. L'impact humain de ses réformes a trop souvent été traité comme un dommage collatéral.

Les orientations stratégiques parlent de la nécessité « d'approfondir les chantiers et réflexions (...) concernant » l'organisation des SIP et des SIE ; les missions de la publicité foncière, de l'enregistrement et du cadastre ; l'accueil des contribuables.

Il nous semble que cette liste oublie les missions des PCE. Cette structure est à bout de souffle du fait de nombreuses suppressions de postes. Cela a des conséquences directes sur la programmation du contrôle fiscal externe. Il serait intéressant d'évaluer l'impact sur cette mission de la délégation du contrôle de la redevance audiovisuelle des professionnels aux agents des PCE. A-t-elle disparu dans la masse des autres missions des PCE ?

Le datamining doit encore faire ses preuves. Cette méthode permet de compiler de très nombreuses données mais ces dernières ne sont pas toujours fiables du fait des difficultés rencontrées dans les services pour leur mise à jour.

Pour l'UNSA DGFIP, la lutte contre la fraude fiscale est une priorité. C'est pourquoi nous proposons un renforcement des obligations des entreprises en matière de transmission d'information à l'administration. Il nous semble que la relation de confiance instaurée par la loi ESSOC devrait être complétée d'une obligation pour les entreprises de transmettre l'ensemble de leur comptabilité à la DGFIP et non plus la seule déclaration fiscale qui est par nature incomplète. Les anomalies détectées par le balayage de nos applications informatiques feraient soit l'objet d'une régularisation en cas d'erreur comptable, soit d'un contrôle fiscal externe si elles ne trouvent pas d'explication après examen par les services de programmation.

Cette proposition permettrait de recentrer le contrôle fiscal externe sur les situations les plus complexes. Le nombre de contrôles s'en trouverait sans doute réduit mais avec une efficacité renforcée. Cela suppose d'améliorer la formation des vérificateurs et de revoir l'organisation des contrôles sur place en permettant la vérification en équipe.

Cela permettrait également de rediriger une partie des vérificateurs vers une fraude fiscale plus basique et moins rémunératrice pour le budget (petites entreprises, auto-entrepreneurs) qui alimente un fort sentiment d'injustice chez bon nombre de nos concitoyens.

L'accueil des contribuables a toujours été au centre des préoccupations de notre administration. L'accueil revêt plusieurs aspects. La dématérialisation des échanges a modifié la nature de l'accueil. Mais il ne faut pas oublier l'accueil physique ou l'accueil téléphonique qui sont nécessaires aux publics qui vivent la fracture numérique.

Il faut également que notre administration conserve une présence importante dans les territoires. Nous sommes une administration de services et notre réorganisation ne doit pas conduire à l'exclusion des populations les plus fragiles. Tous les citoyens doivent avoir accès à nos services. Le réseau des trésoreries, même si c'était de manière imparfaite, répondait à ce besoin. Pour l'UNSA DGFIP, les points de contact du nouveau réseau de proximité ne répondent que partiellement aux attentes de nos concitoyens de disposer d'un contact de proximité. Ceux-ci sont en attente de contact direct et pas par le biais d'un écran (visioconférence).

Il avait été question ces dernières années d'ouvrir des discussions sur l'organisation de la mission d'accueil. Ce débat n'a jamais eu lieu. De ce fait la DGFIP doit, sous la contrainte des politiques, évoluer et adapter son organisation. Encore une fois, l'action a précédé le temps de la concertation.

L'architecture de la DGFIP

À plusieurs reprises les orientations stratégiques interrogent sur l'architecture de la DGFIP et les relations entre la Centrale et les services déconcentrés.

La déconcentration est déjà une réalité très forte dans les directions territoriales.

Pour l'UNSA DGFIP, cette déconcentration ne doit pas engendrer des traitements différenciés et des interprétations locales. Or c'est pourtant ce qui arrive et oblige les organisations syndicales à intervenir auprès des services centraux pour rétablir les agents dans leurs droits.

Nous ne sommes pas convaincus de l'intérêt d'une déconcentration des services d'une métropole régionale ou de la région parisienne (y compris les services centraux) vers d'autres territoires. Même si les agents aspirent pour une partie à quitter la région parisienne, le choix de leur destination est avant tout lié à leur histoire personnelle. Ces destinations sont donc aussi diverses que le nombre d'agents qui souhaitent muter en province. Et ce ne sont sans doute pas les territoires en manque d'attractivité qui ont leur préférence.

L'UNSA participera au comité de sélection des villes qui accueilleront des services de la DGFIP. Nous examinerons chaque candidature en fonction notamment des critères suivants : l'offre de logement, l'éducation (secondaire, universitaire), les transports en commun, l'accessibilité (autoroute, train), l'accès aux soins (hôpitaux, médecine générale et/ou spécialisée), la qualité des infrastructures de loisirs et culturels, les locaux mis à la disposition de la DGFIP.

Le développement durable

C'est un peu le parent pauvre de ces orientations stratégiques.

L'impact environnemental d'une restructuration devrait être évalué avant sa mise en œuvre. Ce n'est pas le cas actuellement, comme le montre certains projets d'implantation de services du nouveau réseau de proximité. Est-ce vraiment pertinent d'implanter des services dans des zones mal desservies par les transports en commun. Les locaux qui accueillent les services restructurés disposent-ils d'une isolation thermique performante ?

La logique budgétaire ne doit pas occulter la logique environnementale.

La création des points de contact pose également la question du mode de déplacement des agents de la DGFIP qui devront assurer les permanences en zone rurale ou périurbaine.

C'est pourquoi nous avons proposé que notre administration se dote d'une flotte de véhicules électriques afin de permettre aux agents qui devront se déplacer dans le cadre de leur activité d'utiliser des véhicules non polluants.

L'UNSA DGFIP plaide également pour la création de mesures financières incitatives pour permettre aux agents qui le souhaitent d'acquérir des moyens de transport non polluants ou de développer le covoiturage.

Pour conclure

Monsieur le directeur général, l'UNSA DGFIP regrette que ce document d'orientations stratégiques s'arrête sur des constats et des déclarations d'intérêt. On parle de réformes, de défis, de chantiers, de travaux mais jamais des moyens pour la mise en œuvre effective. Pourtant, la démarche de contractualisation dans laquelle s'inscrivent les orientations stratégiques a bien pour objet de définir les moyens, notamment financiers, dont la DGFIP va disposer pour les mettre en œuvre.

Les orientations stratégiques doivent prendre en considération les attentes des agents de la DGFIP. Les propositions que nous formulons visent à reconnaître les efforts à venir des agents dans la transformation de la DGFIP et ceci dans la perspective d'un rapport gagnant/gagnant.

Nous espérons, Monsieur le directeur général, que nos remarques et nos propositions retiendront votre attention. Elles nous semblent être une base solide pour lancer une concertation dont les agents ont besoin pour retrouver leur place dans cette administration et « donner du sens et de la cohérence » à leur travail.