

Fiche n°1
Enseignements de la crise

Cette fiche constitue une première étape dans le retour d'expérience de la crise. Ces enseignements devront continuer à être enrichis et analysés dans les prochains mois, notamment par une consultation et un travail collectif élargi des agents de la DGFIP.

1/ Retour d'expérience de la crise

Le plan de continuité d'activité (PCA)

Le plan de continuité d'activité (PCA) a constitué un document de référence utile pour les services et a en même temps pu être adapté pour tenir compte de l'évolution de la situation sanitaire et économique. Mis en place rapidement, au début du confinement, dans un format simple et actualisé pour pallier les limites du dispositif hérité du travail d'anticipation qui avait suivi la crise du H5N1, il a connu deux modifications au cours des huit semaines de confinement : une première le 25 mars pour ajuster le périmètre au regard des capacités et des priorités exprimées par le monde économique (retrait de la mise à jour des bases foncières de fiscalité locale, et ajout de plusieurs actions de publicité foncière et d'enregistrement) ; une seconde le 16 avril pour tenir compte de la durée et de l'étendue de la crise (campagne IR, fonds de solidarité, contrôle des bénéficiaires frauduleux des aides, contrôle préalable des fournisseurs des collectivités).

La mise en œuvre du PCA a fait l'objet d'échanges avec les organisations syndicales, tant au niveau national qu'au niveau local. Le PCA a eu un statut de document de référence pour le dialogue social et le suivi de la situation dans les services. Si les missions prioritaires ont été bien identifiées, en particulier après les précisions apportées par les directions et chefs de services, l'exclusion de certaines missions considérées comme prioritaires par les agents et les évolutions du PCA dans le temps ont été parfois moins bien comprises, nécessitant un travail de réassurance sur le sens des missions auprès des agents concernés.

Cette expérience du PCA montre le besoin d'assurer un suivi plus récurrent et plus rapproché des outils de gestion de crise, tant au niveau national qu'au niveau local. Les directions ont présenté des PCA locaux avec une forte hétérogénéité au début de la crise : les supports et les données consolidées dans les PCA locaux ont été très divergents, en particulier dans l'identification des missions prioritaires, des applications accessibles à distance et des personnels mobilisables et leur situation. Cette hétérogénéité a été en partie palliée par la diffusion des « foires aux questions » et de la consolidation de ces échanges dans des bibliothèques de référence par métier, même si le réseau a pu regretter leurs disparités entre services, sur la forme et sur le fond, et le manque d'animation du volet métier. Courant avril, un dispositif d'auto-évaluation adressé aux directions pour leur PCA a également permis de diffuser des « fiches PCA », à même d'homogénéiser les pratiques, bien que cet exercice soit arrivé trop tard par rapport au début de la mise en œuvre du PCA. Plus généralement, les délais de transmission ont parfois été jugés trop courts pour certaines orientations métiers, au regard des besoins locaux (notamment pour la préparation de la campagne IR ou la mise en place du PRA).

L'expérience a également montré la possibilité d'aller plus loin dans la préparation à des situations de crise, en particulier en cas de dégradation forte des conditions de travail. Ainsi, lors de l'exercice d'auto-évaluation du mois d'avril, il a été constaté que 76 % des directions n'avaient pas anticipé de solution en

cas de fermeture de tous les services ou de la direction elle-même, ni identifié des directions ou services de report au niveau interdépartemental/interrégional (cas de 30 directions sur un panel de 39).

Gouvernance et pilotage de la crise

Les outils de pilotage de la crise ont évolué de façon pragmatique, notamment par l'élaboration au niveau central d'une enquête du service RH sur les effectifs, et au niveau local par la mise en place d'outils de suivi des effectifs en fonction de leur situation et de tableaux de suivi d'activité, notamment pour anticiper d'éventuelles mesures de soutien.

La gestion de la crise doit beaucoup à une mobilisation et à une solidarité au niveau des chefs de service, fortement mobilisés, et des services infra-départementaux. En particulier, des solutions d'entraide et des modalités de renfort nouvelles se sont fortement développées. Ces solutions ont essentiellement été initiées depuis les directions, par exemple en sollicitant les EDR et les cellules d'appui, mais aussi, en tant que de besoin, en prévoyant une entraide entre services infra-départementaux (essentiellement pour les trésoreries) et en mobilisant les personnels non prioritaires en renfort des tâches prioritaires. L'identification des agents des missions non prioritaires et leur disponibilité reste toutefois perfectible en entrée de crise. Par ailleurs, la bonne pratique d'une anticipation d'entraide interrégionale (DRDFIP/ DNS et agents des délégations dans une interrégion) pourrait être diffusée, les solutions d'entraide ayant également été importantes au plan régional.

Les relations de la DGFIP avec ses partenaires ont été dans l'ensemble de bonne qualité et bien coordonnées :

- avec les collectivités territoriales, les comptables et trésoreries ont pu assurer une relation de proximité avec les ordonnateurs. La poursuite de l'activité a été facilitée par les chaînes de dématérialisation mises en œuvre, notamment avec Hélios, entre ordonnateur et comptable et qui seront à achever. La préparation du NRP a nourri les relations de la DGFIP avec les élus locaux. La crise a mis en évidence les points de fragilité des petits services ;
- sur le volet économique, le niveau d'information a été correct même si les services ont pu rencontrer au départ des difficultés pour bien comprendre le champ d'intervention du Fonds de solidarité. Le niveau de réactivité au lancement du fonds est considéré comme trop faible mais il s'est amélioré et a donné ensuite satisfaction. Des attentes sur le volet statistique du Fonds de solidarité de la part des interlocuteurs ont été comblées avec retard. L'absence d'utilisation des moyens de communication type réseaux sociaux est indiquée et globalement les moyens de communication de la DGFIP en local sont considérés en dessous de ceux des partenaires comme les DIRECCTE, les CCI ou les préfetures. Les messages transmis par le cabinet communication, riches en informations, ont été très appréciés par les équipes ;
- en dehors du volet économique et du soutien aux entreprises, les relations avec les préfets ont été efficaces et de confiance grâce aux audios hebdomadaires ;
- les relations directes avec les partenaires institutionnels comme les notaires, experts-comptables, les géomètres-experts ont été maintenues pendant la crise. Les FAQ et notes ont permis de faire le lien et de répondre aux sollicitations.

Le reporting effectué entre le réseau et le niveau central a été jugé utile mais également fastidieux et peu aisé, par manque de précision des données disponibles.

Télétravail

La crise a donné lieu à une mobilisation et une capacité d'adaptation très fortes. La part des agents du PCA en télétravail a doublé entre le 23 mars et le 23 avril, passant de 18 % à 37 % (malgré de fortes

disparités départementales). Cette augmentation a été rendue possible par des redéploiements, des multi-habilitations favorisant les rotations, l'affectation d'agents nomades (audit et contrôle fiscal notamment) sur des missions prioritaires, la généralisation de l'accès à webmail et le positionnement de e-contact derrière le PIGP, permettant à certains agents un télétravail partiel, notamment pour la campagne IR.

Néanmoins, la crise a révélé les limites liées aux capacités techniques. La mise à jour des infrastructures a été rendue nécessaire par l'accroissement des débits réseaux notamment, et l'attribution privilégiée du profil « P15 » de VPN (fin mai, 17 601 utilisateurs sur 47 760 profils attribués) a permis d'augmenter le télétravail mais n'est pas nécessairement la solution optimale à terme car plus consommateur ressources (deux postes) et moins robuste que d'autres. Enfin, l'absence d'un double écran à domicile a très souvent limité la capacité des agents à retrouver leurs méthodes de travail.

La limitation de la présence physique dans les services durant la crise a aussi montré les limites liées aux applications, notamment sur des missions prioritaires, en particulier dans le cas de DDR3 et de PSAR/Tpgroup pour les opérations BDF. Cette difficulté tient pour une part au caractère ancien de certaines applications (DDR3), et pour d'autre part à des processus qui sous-tendent les applications qui ne sont pas dématérialisés (cas de l'enregistrement). Toutefois, certaines procédures considérées comme sensibles ont pu être ouvertes au télétravail, comme par exemple les processus de gestion comptable dans Medoc Web ou l'ouverture du télétravail aux exploitants informatiques.

L'augmentation massive du télétravail a conduit à un fort besoin d'accompagnement des cadres et des agents en matière d'organisation du travail. En particulier, l'appropriation des outils collaboratifs reste perfectible, et les agents regrettent l'absence d'outils de partage (plannings, documents partagés, entre autres) et les difficultés à échanger entre eux, pour bénéficier de l'appui ou accompagner leurs collègues.

En définitive, la crise a conduit à une expérience individuelle et collective d'un développement fort du télétravail, tant dans ses avantages que dans ses contraintes. Si la crise a peut-être constitué un « déclic » pour beaucoup de managers jusque-là réticents, et a pu montrer certains des avantages du télétravail pour l'équilibre personnel de nombreux agents, les encadrants reconnaissent une charge supplémentaire et des difficultés en termes de suivi et d'organisation du travail, et les agents rapportent parfois une fatigue et une tension plus importantes.

Perspectives

Les groupes de travail ont proposé plusieurs pistes de réflexion pour tirer de premiers enseignements s'agissant de la résilience et de la gestion de crise au sein de la DGFIP :

- le renforcement de la mission de gestion de crise au sein de l'administration centrale, notamment pour piloter le système de management de la continuité d'activité (SMCA), élaborer différents scénarios de crise, conduire les exercices de crise, assurer la veille sur les signaux faibles, en lien avec le Haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère ;
- l'amélioration des outils de continuité d'activité, en particulier du PCA et de sa déclinaison locale dans les plans départementaux, par l'élaboration d'un document de référence unique au niveau national, intégrant les chantiers récurrents (campagne IR, campagne des avis, campagne FDL, par exemple) et la capitalisation sur les fiches d'auto-évaluation comme déclinaison de ce document de référence ;
- la définition d'une doctrine d'équipement en télétravail intégrant la logique de continuité d'activité et donnant notamment la priorité aux missions indispensables ;

- l'objectif réaffirmé de combler la dette technologique : cartographier les procédures restant à rendre compatibles avec le télétravail et procéder à la dématérialisation indispensable de certains métiers (notamment avec les collectivités) ;
- la définition d'une stratégie de résilience par le télétravail, saisir l'occasion de la crise pour ancrer des habitudes de télétravail en fonctionnement normal, et renforcer l'accompagnement des agents et des cadres pour le télétravail, notamment dans l'utilisation des outils collaboratifs et dans la coordination du travail entre équipes en présentiel et en télétravail ;
- une redéfinition de la stratégie de gestion du parc informatique et la politique d'achat en lien avec cette stratégie d'amplification du télétravail, pour rejoindre autant que possible les standards du télétravail « classique » : équipements annexes (double écran, téléphonie...), révision des contrats avec les fournisseurs de solutions d'audioconférences, solutions de visioconférence, lancement d'un projet d'espaces collaboratifs pour définir une plateforme de ressources partagées.

2/ Enseignements à tirer de la crise pour le fonctionnement de la DGFIP

La crise sanitaire a permis de développer de nouveaux modes de relations et de travail qu'il faut savoir faire perdurer, dès lors qu'ils apportent une amélioration dans le fonctionnement des services de la DGFIP :

- de nouvelles relations entre la direction générale et le réseau plus fréquentes, plus fluides, plus directes en lieu et place des réunions trimestrielles des responsables territoriaux, en particulier par le rythme soutenu mais utile des audioconférences et la réactivité des équipes avec la diffusion des compte-rendus transmis rapidement par le cabinet communication ;
- de nouvelles relations entre les directeurs et les chefs de service (audioconférences très fréquentes permettant de mieux impliquer les chefs de service dans la production du service public) ;
- de nouvelles relations entre la direction générale et les organisations syndicales au plan central comme au plan local, ayant permis de construire un dialogue social plus fluide ;
- de nouveaux modes de fonctionnement, plus transversaux et favorisant des processus décisionnels plus directs et plus courts, ayant permis de produire dans des délais particulièrement rapides des prestations perçues comme étant de haute qualité (ex : mise en place du fonds de solidarité), et plus généralement une capacité des équipes à fonctionner en mode projet (pour la gestion des aspects sanitaires notamment) ;
- la mise en place de formes d'entraide entre les métiers (ex : contrôle fiscal au bénéfice de la campagne IR) n'ayant jamais atteint de tels niveaux et permettant à la DGFIP de faire face à des pics d'activité ou de faire face à des situations exceptionnelles ;
- le développement du télétravail et du travail collectif à distance nécessitant d'en définir les limites et les contours ;
- le maintien de la qualité de service rendu au public malgré l'absence d'accueil physique pendant la campagne déclarative sur le revenu avec des services téléphoniques et e-contact renforcés ;
- la mise en place de simplifications dans les process de travail dans chacun des métiers dont il convient de déterminer ceux que l'on consolide et ceux que l'on abandonne car porteurs de risques.