Cfdt: Finances Publiques

Syndicat CFTC CFTC DGFIP

RECOUVREMENT DES AMENDES ET CONDAMNATIONS PÉCUNIAIRES

COMPTE RENDU DU GT DU 08/12/2021

Le recouvrement des amendes et des condamnations pécuniaires n'avait pas été abordé dans le cadre d'un groupe de travail (GT) **du comité technique de réseau** (CTR) **depuis de nombreuses années.** Ce n'est donc pas le moindre mérite du GT du 8 décembre que d'avoir permis de mettre en lumière les évolutions et les difficultés de la mission « amendes » mais aussi la nécessité de mettre en adéquation les moyens affectés avec les objectifs poursuivis.

Si en 2008 la DGFiP consacrait encore 1 375 ETPT (équivalent temps plein travaillé) **sur un total de 125 270 ETPT au recouvrement des amendes** (1,10 %), **elle n'en consacrait plus en 2019**, dernière année actuellement significative, **que 1 067 sur un total de 99 257 ETPT** (1,07 %). **Dans le même temps, le nombre de titres pris en charges est passé de 11 473 276 à 14 290 000***.

En outre, si des évolutions technologiques ont pu permettre dans un premier temps d'améliorer le taux de paiement spontané, la création de nouveaux types d'amendes et condamnations pécuniaires conjuguée à la chute vertigineuse des effectifs affectés à leur recouvrement ont conduit à une baisse globale du niveau de recouvrement forcé et du taux de paiement.

** En 2020, année atypique la DGFiP a affecté 1 032 ETPT sur un total de 96 991 ETPT (1,06 %) à la mission de recouvrement des amendes et 8 682 000 titres ont été pris en charge*

Compte-rendu du Groupe de travail Recouvrement des Amendes
8 Décembre 2021

C'est dans ce contexte d'attrition des moyens et de grandes difficultés des services en charge du recouvrement des amendes que ce groupe de travail se proposait d'aborder en particulier les thèmes suivants :

- Stratégie et pilotage de la mission
- Expérimentation d'un centre de contact amendes à Épinal
- Déploiement de l'assistant digital amendes
- Partenariats en matière d'amendes

TABLEAUX DE BORD ET PLANS D'ACTIONS PLURIANNUELS AU CHEVET DE LA MISSION AMENDES

Concernant la stratégie et le pilotage de la mission « amendes », malgré la demande de l'alliance CFDT-CFTC, la DG n'a pas souhaité présenter de bilan commenté de l'activité. Elle s'est contenté de nous renvoyer à la lettre du recouvrement (LR). Pourtant, au-delà des données chiffrées brièvement commentées de la LR, il est regrettable qu'aucune analyse détaillée de la mission n'ait été présentée tant la diversité des types d'amendes recouvrées et des partenaires, ainsi que les spécificités locales, ont d'importance pour la construction d'une stratégie nationale de recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, ainsi que son pilotage.

A l'arrivée, en guise de stratégie, la DG propose de remplacer les « feuilles de route », mises en place en 2016 (Circulaire n°2016/02/6596), jugées chronophages, par des « plans d'actions pluriannuels » locaux et un nouveau tableau de bord, élégamment estampillé « fiche d'identité ».

La « fiche d'identité », spécifique à chaque poste « amende », sera mise à disposition des chefs de service via l'infocentre ICAM à partir de février 2022. Le responsable y trouvera les principales caractéristiques de son poste (p.ex., volume et structure des prises en charge), une typologie des comptes redevables,

ainsi que des données relatives aux poursuites mises en œuvre par le service. Si cette fiche peut apparaître utile pour le comptable prenant son poste, il serait plus étonnant qu'elle soit déterminante pour les chefs de service en fonction depuis plusieurs années.

Le « plan d'actions pluriannuel » sera quant à lui un outil de pilotage local de la stratégie de recouvrement des amendes. Tout d'abord, les directions locales mèneront une réflexion à partir d'une trentaine de question réparties en six thématiques dont nous n'avons pu avoir communication. Ce diagnostic doit permettre aux directions locales d'identifier les principaux axes d'amélioration du recouvrement des amendes dans le contexte local. Pour chaque poste « amende », sur la base de ce diagnostic et du dialogue de gestion annuel, un « plan d'actions pluriannuel » pourrait, le cas échéant, être établi. La DG n'a pas fait état, à ce stade, d'une obligation de mise en place d'un « plan d'actions pluriannuel ».

La DG n'ayant pu nous apporter des précisions sur le contenu détaillé du tableau de bord, ni sur les 6 thématiques et 30 questions de la réflexion préalable locale à la mise en œuvre des « plans d'action pluriannuels », elle nous a renvoyé à une note qui sera diffusée fin 2021 ou début 2022 et apportera toutes les précisions sur ce dispositif.

L'alliance CFDT-CFTC a par ailleurs insisté sur la nécessité que les éventuels « plans d'action pluriannuels » soient présentés lors des comités technique locaux (CTL). Cette demande, également partagée par d'autres organisations syndicales (OS) présentes, a été accueillie favorablement par la DG qui s'est engagée à demander aux directions locales de prévoir un point « amendes » lors des CTL, afin, en particulier, de permettre la tenue d'un dialogue social local sur les problématiques spécifiques à cette mission et aux services « amendes ».

L'alliance CFDT-CFTC regrette qu'aucune réflexion d'ensemble permettant de caractériser les difficultés rencontrées localement et de faire émerger des lignes de force communes n'ait été proposée dans le cadre du pilotage national. Les moyens du bureau GF-1C sont sans doute insuffisants, mais une telle réflexion permettrait de mieux appréhender les difficultés rencontrées, les solutions disponibles et de mieux coordonner les moyens et les actions au niveau national. La DG s'est beaucoup réfugiée derrière les rapports de la Mission Risques Audits (MRA) pour justifier ses choix sans pour autant nous avoir communiqué ces rapports.

Pourtant, au-delà des mesures plutôt cosmétiques présentées par la DG lors de ce GT, une stratégie « amendes » est bien en cours. L'an passé, lors d'un GT « recouvrement », la DG avait présenté 3 expérimentations de rapprochement du recouvrement des amendes avec d'autres produits (SIP-Amendes à Auxerre, une trésorerie hôpital et amendes à Nevers et une trésorerie amendes assurant le recouvrement forcé des créances fiscales dans les Alpes-Maritime) en nous en vantant les résultats, ce que nous avions contesté au regard d'un bilan statistique peu probant et des situations observées. Cette année, la DG nous a indiqué qu'aucune nouvelle expérimentation n'était engagée en particulier à cause du faible intérêt de ces dispositifs dans l'attente d'un outils de gestion et de recouvrement unifié des créances publiques à recouvrer. Néanmoins, **la DG a confirmé son intention de poursuivre sur le chemin de l'unification du recouvrement forcé dans les pôles de recouvrement spécialisé (PRS) et de s'appuyer pour cela sur l'application RocSP** qui devrait être présentée aux représentants des personnels au 1er semestre 2022.

DU CENTRE DE CONTACT COMME PANACÉE

Les services « amendes » rencontrant de grandes difficultés liées en particulier à des effectifs insuffisants au regard de la mission à accomplir, l'accueil des redevables est devenu difficile. Le « taux de décroché » qui mesure l'accessibilité par téléphone d'un service a ainsi, inévitablement pourrions nous dire, été évalué à un très faible niveau. Dans ce contexte, et au regard d'un rapport de la MRA dont nous n'avons pas eu communication, la DG a décidé de lancer l'expérimentation d'un centre de contact « amendes » (CCA) qui sera implanté à Épinal.

En réalité, rien de nouveau ni de bien défini. Il s'agit là de la solution miracle promue par la DG pour pallier la mort programmée du réseau de proximité de la DGFiP et tenter d'écoper l'océan de l'accueil avec des plateformes téléphoniques dans lesquelles les conditions de travail sont difficiles et qui ne constituent qu'un ersatz à l'accueil de proximité autrefois assuré par la DGFiP, et pilier de sa création.

La MRA ayant visiblement eu des difficultés à produire une synthèse des éléments glanés dans les différents services audités, le périmètre fonctionnel du futur CCA n'est pas encore totalement défini.

Le CCA sera chargé du traitement des appels téléphoniques et des courriels dont il sera destinataire, n'accueillera pas de public et n'aura pas de service courrier. Son périmètre géographique pourrait comprendre à terme les 10 trésoreries amendes de l'inter-région EST. Il assurera les missions suivantes :

- Fourniture de renseignements généraux sur l'ensemble des produits d'amendes et condamnations pécuniaires ainsi que sur les possibilités et modalités de paiement ;
- Fourniture de renseignements généraux sur les modalités de contestation des amendes, et orientation des usagers auprès des bons interlocuteurs ;
- Envoi de bordereaux de situation.

Les effectifs du CCA seront de 24 emplois dans un premier temps (18 cadres C, 4 cadres B, un cadre A et un inspecteur divisionnaire). Ces effectifs ne seront pas prélevés sur les services « amendes » et viennent en renfort de la mission. Si c'est une bonne nouvelle pour la mission « amendes », il faut replacer cette annonce dans le contexte des 1 600 suppressions d'emplois

programmées à la DGFiP au titre de l'année 2022. Ces 24 emplois supplémentaires seront donc prélevés sur d'autres missions, elles aussi en souffrance.

L'alliance **CFDT-CFTC** s'est étonnée que la fiche soit muette sur les points de comparaison possibles entre le futur CCA et le centre amende services (CAS) de TOULOUSE qui assure lui aussi, en plus de véritable mission de recouvrement, des fonctions mutualisées d'accueil téléphonique et de réponse aux courriels. Évidemment, cela aurait amené à s'interroger sur les raisons qui conduisent la DGFiP à laisser ce service dans de grandes difficultés avec 11 ETP (équivalent temps pleins) non pourvus. Mais cela aurait aussi permis de préciser les possibilités en matière de périmètre fonctionnel du futur service.

L'alliance CFDT-CFTC défend avant tout des services publics de proximité disposant des moyens humains et techniques permettant d'accomplir l'ensemble des missions et en particulier d'accueillir les usagers. C'est d'autant plus essentiel en matière d'amendes et de condamnations pécuniaires, que les services sont le premier et bien souvent le seul interlocuteur encore accessible pour le redevable. En effet les ordonnateurs ne proposent souvent au mieux qu'un accueil très réduit et peu accessible.

Dès lors, si une telle expérimentation dans le contexte extrêmement dégradé, faute d'effectifs suffisants, pour les agents exerçant dans les services amendes, peut revêtir un intérêt, l'alliance **CFDT-CFTC** considère que cela ne sera possible qu'à condition de bien définir les besoins des trésoreries amendes partenaires et de calibrer les missions et moyens du CCA en fonction de ces besoins. A ce titre, **l'alliance CFDT-CFTC a demandé à ce que les agents des trésoreries concernées soient associés au travail préparatoire à la mise en place du CCA d'Épinal**.

ASSISTANT DIGITAL : UN PALLIATIF UTILE MAIS INSUFFISANT

L'assistant digital (AD) « Relevé Banque de France » est un outil permettant l'imputation automatique dans l'application AMD d'une partie des virements reçus sur le compte banque de France des postes comptables. Il analyse les virements reçus à partir des libellés d'opération figurant sur les états COMPAS.

Les résultats obtenus sont actuellement positifs avec un niveau d'imputations automatiques variable selon les services concernés mais déchargeant les agents d'une partie de ce travail chronophage et ingrat de mise en concordance. La direction n'a pas pu nous donner de bilan agrégé des gains de temps obtenus avec l'AD. A titre d'exemple, nous avons illustré la satisfaction relative des services avec les observations obtenues d'un gros poste comptable amende pour lequel environ 60 % des virements sont automatiquement imputés mais qui ne représentaient qu'environ environ 25 % du temps de travail agent, là où les 40 % demeurant à imputer manuellement en représentaient environ 75 %.

Néanmoins, en l'absence de normes établies pour les libellés des virements des différentes institutions et entreprises ou des particuliers, l'imputation automatique demeure difficile sur un large spectre de virement.

Plus largement, pour l'alliance CFDT-CFTC, le cœur du sujet c'est de faire progresser l'identification des redevables, des titres et des retours des tiers, pour pouvoir automatiser les flux de gestion, d'actions en recouvrement et d'imputations. C'est avant tout sur ce point que la DG doit travailler avec les différents interlocuteurs pour permettre de mieux fiabiliser et normer les identités des contrevenants, mieux normer les titres et les actes de procédures, y compris en mettant en place des clefs spécifiques (clefs numériques ou datamatrix) permettant le suivi dans les flux informatiques, ainsi qu'obtenir des tiers détenteurs l'utilisation de ces informations spécifiques pour identifier les paiements qu'ils réalisent. Toute identification devrait comprendre a minima : Nom, prénom, date et lieu de naissance, adresse la plus fiable possible pour les particuliers et SIRET ou SIREN pour les entreprises.

La DG n'a pas contesté ce point mais nous a indiqué faire face à de nombreux interlocuteurs aux pratiques variées et nous a précisé que des progrès réels sont faits mais qu'ils demandent parfois de longs efforts. Si avec Pôle Emploi (PE), l'ensemble des flux avec la DGFiP a pu être dématérialisé et permet une identification plus aisée, les opérateurs bancaires sont des interlocuteurs plus difficiles à faire évoluer même si des avancées ont été obtenues avec les établissements de la sphère Crédit Agricole et maintenant de la CNE. De même certaines caisses comme la CARSAT effectuent parfois des virements « globaux » qui, bien évidemment, rendent extrêmement délicate tout imputation automatique.

Concernant les évolutions techniques, la possibilité d'utiliser 2 AD en parallèle sur le même relevé sera expérimentée pour permettre des traitements de masse nécessaires lors des journées comptables faisant apparaître de grandes quantités de virement mais aussi pour permettre à la TCA (Trésorerie du contrôle automatisé de RENNES) d'avoir recours aux AD pour ses relevés banque de France. Si le dispositif fonctionne, on pourrait voir travailler à terme 3, 4 voire 5 AD simultanément pour permettre des traitements de masse dans un temps réduit. En 2022 également, des travaux seront entrepris afin d'étudier la possibilité de réalisation de mainlevée par des AD. Dans cette perspective un point sera réalisé avec GF-2B afin de définir le périmètre d'une doctrine d'émission de mainlevées qui pourrait être couverte automatiquement à l'aide d'assistants digitaux.

DE LA NÉCESSITÉ D'AVOIR DES PARTENAIRES IMPLIQUÉS

Un point a également été fait sur les deux grands partenariats qu'entretient la DGFiP dans le cadre des amendes et condamnations pécuniaires.

La DG a vanté les mérites du partenariat avec la SNCF qui, dans les 17 postes amendes en bénéficiant, a permis grâce à l'appui des 18 agents mis à la disposition par la SNCF, d'atteindre, sur un panel d'amendes, un paiement intégral ou partiel de 34 % des AFM (amendes forfaitaires majorées) dudit panel. Si ce taux est en effet très supérieur au taux globalement enregistré (évalué à 7 % par la DG), aucune précision n'a été apportée ni sur la construction du panel, ni sur les gains en matière de montants recouvrés.

Mais surtout, le partenariat SNCF met en lumière une chose simple : lorsqu'on affecte des effectifs supplémentaires à l'accomplissement d'une mission, on obtient des résultats, et à en croire les affirmations de la DG avec un effet multiplicateur très significatif.

L'alliance CFDT-CFTC considère que si ce partenariat a d'éventuelles vertus pédagogiques en sensibilisant la SNCF à l'intérêt d'améliorer la fiabilisation des identités des contrevenants verbalisés, il serait beaucoup plus efficace de recruter et former des agents titulaires pour exercer ces missions. La DG nous a indiqué que d'après elle, les missions exercées par les agents SNCF ne correspondaient pas aux missions d'agents de la DGFiP. En effet, les agents SNCF effectuent des recherches poussées afin d'améliorer le recouvrement. Or, toujours d'après la DG, les agents de la DGFiP sont plutôt dévolus à du traitement de masse… Pour l'alliance CFDT-CFTC, c'est précisément parce que la DGFiP a vu ses effectifs fondre comme neige au soleil qu'elle ne peut plus assurer ce travail approfondi de recherche en vue du recouvrement et non parce que cette mission ne lui incombe pas.

Concernant le partenariat fondamental avec le ministère de la Justice et les Parquets, la principale avancée à venir est l'interfaçage de CASSIOPÉE avec AMD qui permettra de traiter automatiquement l'enregistrement de 600 000 titres actuellement pris en charge manuellement… C'est un grand « ouf » de soulagement pour les services qui attendent cela depuis 10 ans et auxquels on avait déjà promis le lancement de cette passerelle il y a quelques années. L'alliance **CFDT-CFTC** a demandé les difficultés qui avaient dû être réglées et celles encore à lever. La DG ne nous a fourni aucune précision et indique que, sauf nouveau contrordre cette passerelle sera opérationnelle au 1er semestre 2022.

En outre la DGFiP, concernant les relevés de condamnation pénales (RCP) transmis par les bureaux de l'exécution (BEX) et qui peuvent faire l'objet d'un paiement immédiat auprès du BEX, la DGFiP veut aller vers l'apposition d'un datamatrix sur chaque RCP pour assurer la gestion et le suivi du paiement, prioritairement à la généralisation des terminaux de paiement électroniques (TPE). A l'heure actuelle les retards de transmission de RCP pouvant atteindre plusieurs mois voire plusieurs années, les paiements auprès des BEX en carte ou chèques occasionnent de lourdes difficultés comptables que seule l'accélération de la transmission et du traitement des RCP pourra corriger.

Nous avons en outre rappelé, que la chute des effectifs d'officier du ministère public (OMP) dans un contexte de forte augmentation du nombre de titres contribue à l'engorgement de la gestion, du recouvrement et du contentieux des amendes. L'alliance **CFDT-CFTC** considère que sans un investissement réel du ministère de la Justice dans le suivi des amendes et condamnations pécuniaires qu'elle ordonne, la DGFiP ne peut être en mesure, dans un contexte de forte attrition de ses moyens, d'en améliorer constamment le recouvrement.

La DG nous a par ailleurs indiqué que si des travaux sont en permanence conduits avec la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), le partenariat avec le ministère de la Justice est structurellement un partenariat local entre les directions locales de la DGFiP et les Parquets locaux.

Si ce groupe de travail n'a pas permis d'aborder toutes les difficultés des services amendes ni l'ensemble des évolutions en cours, l'alliance CFDT-CFTC reconnaît néanmoins qu'il a permis de remettre la mission « amendes » dans le cadre des échanges paritaires entre la DG et les représentants des personnels. La DG s'est engagée à programmer un nouveau GT « amendes » au 2e semestre 2022. Les organisations syndicales présentes se sont félicitées de cette annonce qui marque malgré tout un regain d'intérêt pour cette mission fondamentale en matière de civisme et d'effectivité des sanctions pécuniaires prononcées.

Enfin, si les évolutions techniques en cours (Interfaçage CASSIOPÉE/AMD, AD, RocSP) promettent d'améliorer les conditions de travail des agents et d'alléger certaines charges de travail, l'alliance CFDT-CFTC, réaffirme qu'il n'y aura d'amélioration durable du niveau de recouvrement et de la qualité du service public rendu qu'à condition de doter la mission « amendes », comme les autres missions, des effectifs nécessaires… et pour l'heure, le compte n'y est pas.