



MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA SOUVERAINETÉ  
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques pour la période 2020-2022

SEPTEMBRE 2022

Rodolphe GINTZ  
Pascal LEFÈVRE  
Léa MARTY  
Anne-Gaëlle GUÉRIN

Inspection générale  
des finances





**MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA SOUVERAINETÉ  
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Inspection générale  
des finances

Ministère délégué chargé des Comptes publics

RAPPORT

N° 2022-M-034-05

**BILAN DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS  
DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES  
POUR LA PÉRIODE 2020-2022**

Établi par

**PASCAL LEFÈVRE**

Inspecteur des finances

**LÉA MARTY**

Inspectrice des finances

Avec la participation de

**ANNE-GAËLLE GUÉRIN**

Inspectrice stagiaire des finances

Sous la supervision de

**RODOLPHE GINTZ**

Inspecteur général des finances

- SEPTEMBRE 2022 -



## SYNTHÈSE

Le contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour la période 2020-2022 a été signé le 16 mars 2020 par le directeur général des finances publiques, la directrice du budget et la secrétaire générale des ministères économiques et financiers. Il prévoit un bilan « *par une entité tierce au plus tard six mois avant son échéance de façon à préparer les nouvelles relations contractuelles qui lieront les parties au-delà de 2022* ».

**La mission s'est attachée à mettre en perspective les réalisations de la DGFIP, en tenant compte du degré d'ambition des objectifs inscrits dans le contrat et de l'impact de la crise sanitaire qui est intervenue immédiatement après sa signature.**

**1. Le bilan du contrat réalisé par la mission se révèle globalement positif :** malgré la crise sanitaire, la DGFIP a réalisé 80 % des chantiers du contrat et 72 % de ses indicateurs sont atteints ou en progrès significatif, même si la réalisation de certains d'entre eux a été facilitée par l'ambition limitée des cibles retenues. La DGFIP a ainsi tenu la plupart de ses engagements tout en maintenant un haut niveau de service et la trajectoire budgétaire a été respectée, avec les gains de productivité attendus.

**2. Après une analyse approfondie des résultats atteints par la DGFIP et des difficultés qui ont été rencontrées en cours de contrat, la mission recommande de conclure, avant le 31 décembre 2022, un nouveau contrat d'objectifs et de moyens pour une durée de cinq ans, en prévoyant les améliorations suivantes :**

- ◆ la partie stratégique du contrat pourrait être renforcée en priorisant les chantiers les uns par rapport aux autres et en signalant les transformations les plus structurantes ; les enjeux écologiques et énergétiques, de même que les nouvelles organisations du travail, profitant notamment du retour d'expérience des organisations mises en place pendant la crise sanitaire, pourraient également y être intégrés ;
- ◆ la partie budgétaire du contrat gagnerait à être plus explicite sur les modalités d'application de ses clauses, afin d'éviter tout débat sur leur mise en œuvre ; en particulier, les modalités selon lesquelles les éventuels écarts à la trajectoire ou aux hypothèses de sa construction seront traités pourraient être prévues à l'avance ;
- ◆ l'articulation entre les deux parties du contrat pourrait être renforcée entre inscrivant dans la partie budgétaire une courte liste de chantiers à fort enjeu pour la direction du budget et pour le secrétariat général, qui feraient l'objet d'un suivi renforcé.

**3. La mission considère que la DGFIP doit également mettre à profit la période qui s'ouvre pour développer une vision prospective de ses missions, de ses métiers et de son organisation, ainsi qu'une meilleure connaissance du lien entre l'allocation de ses ressources humaines, les charges auxquelles font face ses directions nationales et territoriales et la performance qu'elles atteignent.** La mission a identifié dix thèmes de réflexion qui pourraient être examinés sous cet angle.

**4. La dette informatique reste cependant un point de vulnérabilité de la DGFIP,** que les financements supplémentaires n'ont pas permis de résoudre. La DGFIP peine à démontrer les progrès accomplis depuis la signature du contrat et ses relations avec les autres signataires pâtissent d'un manque de transparence sur sa stratégie informatique. La mission recommande par conséquent que le chantier de résorption de la dette technique soit mieux priorisé au sein de la DGFIP et elle propose que le cabinet du ministre chargé des comptes publics, la direction du budget et le secrétariat général soient informés tous les six mois de l'état d'avancement de ce chantier, ainsi que des difficultés identifiées pour le déploiement des projets informatiques les plus structurants.



## Rapport

**Tableau 1 : liste des propositions**

<b>Suites à donner au contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022</b>	
1	<p>Conclure, avant le 31 décembre 2022, un nouveau contrat d'objectifs et de moyens entre la DGFIP, la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ en structurant davantage la partie stratégique (cf. propositions n° 3 à 6), en clarifiant la partie budgétaire et en renforçant leur articulation (cf. proposition n° 7) ;</li> <li>▪ en étendant la durée du contrat à cinq ans (2023-2027), avec une clause de revoyure à mi-parcours qui permettra de procéder aux ajustements nécessaires.</li> </ul>
2	<p>À moyen terme, formaliser et développer :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ une vision prospective des missions, des métiers et de l'organisation de la DGFIP, prenant en compte ses orientations stratégiques internes ainsi que les évolutions extérieures qu'elle constate ou qu'elle anticipe ;</li> <li>▪ une meilleure connaissance du lien entre l'allocation des ressources humaines et la performance atteinte par les services afin de préparer et d'accompagner les transformations et de vérifier leur mise en œuvre.</li> </ul> <p>Ces axes pourraient être intégrés dans un prochain contrat d'objectifs et de moyens.</p>
<b>Améliorations à apporter à la partie stratégique du contrat</b>	
3	Renforcer le caractère stratégique de la présentation des différents axes, objectifs et chantiers identifiés par la DGFIP en priorisant les chantiers les uns par rapport aux autres, en mettant en valeur les transformations les plus structurantes et en mettant en évidence les évolutions organisationnelles qu'elles impliqueront.
4	Associer l'ensemble des agents à la préparation et à la déclinaison du prochain contrat d'objectifs et de moyens, et veiller à mettre en évidence la contribution du réseau territorial de la DGFIP à la mise en œuvre de ses orientations stratégiques.
5	Prendre en compte les enjeux écologiques et énergétiques au sein du prochain contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP, ainsi que les nouvelles organisations du travail.
6	<p>Améliorer les indicateurs associés aux différents chantiers du contrat afin de mieux mesurer la performance atteinte par la DGFIP :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ en évitant de retenir des indicateurs limités au respect de jalons calendaires, ou dont l'évolution ne dépend pas principalement de l'action des services de la DGFIP ;</li> <li>▪ en proscrivant les objectifs déjà atteints ou dont l'atteinte est attendue à brève échéance ;</li> <li>▪ en rééquilibrant la part des indicateurs de résultats par rapport aux indicateurs de moyens.</li> </ul>
<b>Améliorations à apporter à la partie budgétaire du contrat</b>	
7	<p>Au sein de la partie budgétaire du contrat, prévoir les clauses suivantes, qui manifestent une véritable volonté d'engagement des parties signataires :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la trajectoire de crédits et d'emplois sur la période 2023-2027 arbitrée durant l'été 2022, en précisant les redéploiements d'effectifs envisagés, qui serait assortie d'un engagement des parties de réaliser leurs meilleurs efforts pour en assurer le respect en budgétisation comme en exécution ;</li> <li>▪ une courte liste de chantiers à fort enjeu pour la direction du budget et pour le secrétariat général des ministères économiques et financiers, assortie d'objectifs fixés à la DGFIP, d'obligations de <i>reporting</i> et d'indicateurs de suivi ;</li> <li>▪ les règles de gestion budgétaire, incluant les éventuels assouplissements consentis par la direction du budget mais également les engagements pris par la DGFIP en matière de bonne gestion financière et de qualité du contrôle interne ;</li> <li>▪ les modalités selon lesquelles la trajectoire de crédits et d'emplois pourrait être ajustée pour tenir compte de l'analyse de l'exécution 2022 qui interviendra au premier semestre 2023 ;</li> <li>▪ les modalités de partage entre le budget général et le programme budgétaire de la DGFIP des éventuels écarts à la trajectoire identifiés en cours d'exécution du contrat (sous-exécutions ou, à l'inverse, dépassements dus à l'évolution du contexte macroéconomique).</li> </ul>
8	Partager entre les trois signataires du contrat une déclinaison indicative de la trajectoire prévisionnelle des emplois, tenant compte des réformes engagées ou déjà prévues, de la poursuite des gains de productivité annuels et des redéploiements envisagés, qui ferait l'objet d'un suivi en exécution.
<b>Suivi de la dette technique et pilotage des projets informatiques</b>	
9	Assurer un pilotage à haut niveau du chantier de résorption de la dette technique au sein de la DGFIP, acculturer l'ensemble des agents du service des systèmes d'information et des services métiers à cette problématique et poursuivre le développement des outils de cartographie et des indicateurs permettant d'apprécier l'évolution de la dette technique ainsi que sa soutenabilité.
10	Tous les six mois, informer le cabinet du ministre chargé des comptes publics, la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers des actions engagées pour résorber la dette technique et de leur état d'avancement, des principales difficultés de toute nature identifiées pour le déploiement des projets informatiques les plus structurants, ainsi que de la trajectoire financière actualisée des dépenses informatiques.





# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1. EN DÉPIT DE LA CRISE SANITAIRE, LE CONTRAT D’OBJECTIFS ET DE MOYENS A ÉTÉ RESPECTÉ ET LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES A FOURNI UN SERVICE DE QUALITÉ TOUT EN DIMINUANT SES EFFECTIFS.....</b>	<b>2</b>
1.1. Sur la période du contrat, la direction générale des finances publiques a mené à bien des chantiers de transformation importants, tout en diminuant fortement ses effectifs et en maintenant une haute qualité de service .....	2
1.1.1. <i>Malgré l’impact de la crise sanitaire, qui a pesé sur une grande partie de la durée du contrat, la plupart des engagements de la direction générale des finances publiques ont été atteints.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>La profonde transformation du réseau territorial de la direction générale des finances publiques dans le cadre du nouveau réseau de proximité ne constitue pas un objectif spécifique du contrat.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Les usagers de la direction générale des finances publiques attestent de la haute qualité du service qu’elle fournit, même si la réforme du nouveau réseau de proximité a suscité des réactions de la part des élus locaux.....</i>	<i>5</i>
1.1.4. <i>La direction générale des finances publiques a connu une diminution substantielle de ses effectifs depuis sa création en 2008, et elle a fortement contribué à la diminution des emplois ministériels depuis 2018.....</i>	<i>6</i>
1.2. La trajectoire de crédits et d’emplois inscrite dans le contrat a globalement été respectée, ce qui a apporté une véritable « sérénité budgétaire » .....	8
1.2.1. <i>Sauf exception, les crédits inscrits en loi de finances ont correspondu à la trajectoire inscrite dans le contrat.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>La direction générale des finances publiques a bénéficié de financements complémentaires qui ont accompagné ses chantiers de transformation.....</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>Les dépenses de personnel ont été sous-exécutées en 2020 et en 2021, ce qui a généré des marges financières importantes .....</i>	<i>10</i>
1.2.4. <i>Les marges disponibles ont été mobilisées pour financer les besoins supplémentaires identifiés au titre des dépenses informatiques.....</i>	<i>11</i>
1.3. Les contreparties prévues en matière de gestion budgétaire, d’amélioration du contrôle interne et de transparence de la stratégie informatique ont été insuffisamment mises en œuvre.....	12
1.3.1. <i>La mise en œuvre des clauses budgétaires du contrat aurait pu être plus fluide.....</i>	<i>12</i>
1.3.2. <i>Les engagements pris en matière d’amélioration du contrôle interne n’ont pas constitué une priorité.....</i>	<i>14</i>
1.3.3. <i>Les améliorations attendues en matière de transparence de la stratégie informatique ne sont pas au rendez-vous.....</i>	<i>14</i>

<b>2. LA MISSION RECOMMANDE DE CONCLURE UN NOUVEAU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS, EN LUI APPORTANT DES AMÉLIORATIONS AFIN D'EN FAIRE UN VÉRITABLE OUTIL DE PILOTAGE STRATÉGIQUE ET BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>15</b>
2.1. La mission recommande la conclusion d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens pour une durée de cinq ans en prévoyant une clause de revoyure .....	15
2.1.1. <i>Le bilan du contrat d'objectifs et de moyens est globalement positif, mais le lien entre sa partie stratégique et sa partie budgétaire pourrait être renforcé.....</i>	<i>15</i>
2.1.2. <i>À moyen terme, la direction générale des finances publiques pourrait développer une vision plus prospective, en s'appuyant sur une meilleure connaissance du lien entre l'allocation des ressources humaines et la performance atteinte par les services.....</i>	<i>17</i>
2.2. Des améliorations pourraient toutefois être apportées au futur contrat, afin de tirer les leçons du bilan du contrat existant.....	19
2.2.1. <i>La partie stratégique du contrat pourrait être renforcée en identifiant les chantiers prioritaires et les transformations les plus structurantes.....</i>	<i>19</i>
2.2.2. <i>Les indicateurs qui figurent dans le contrat pourraient être améliorés afin de mieux rendre compte de l'impact des efforts fournis par la direction générale des finances publiques.....</i>	<i>20</i>
2.2.3. <i>Le contenu de la partie budgétaire pourrait être clarifié afin de limiter les débats après la signature du contrat.....</i>	<i>22</i>
2.2.4. <i>L'impact des réformes engagées sur l'évolution des emplois pourrait être mieux mesuré et explicité.....</i>	<i>23</i>
2.3. La direction générale des finances publiques dispose de marges de progrès en matière de pilotage de sa dette technique informatique.....	24
2.3.1. <i>Les résultats obtenus en matière de résorption de la dette technique informatique sont difficiles à objectiver, alors qu'ils constituaient une forte attente des signataires.....</i>	<i>24</i>
2.3.2. <i>La mission recommande de renforcer les modalités de pilotage du chantier de résorption de la dette technique informatique et de prévoir un meilleur partage d'informations entre les signataires du contrat.....</i>	<i>26</i>
<b>3. LE BILAN DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS MONTRE L'INTÉRÊT DE CET OUTIL, QUI DÉPEND TOUTEFOIS DE L'AMBITION DE TRANSFORMATION ET DE LA CAPACITÉ DE PILOTAGE DE L'ADMINISTRATION CONCERNÉE .....</b>	<b>27</b>
3.1. La démarche contractuelle au sein des administrations, qui a connu un renouveau en 2018, a uniquement concerné les ministères économiques et financiers .....	27
3.2. Le contexte budgétaire a fortement évolué depuis 2018, dans un sens qui rend la conclusion de nouveaux contrats moins automatique .....	28
3.3. L'outil contractuel est pertinent pour des administrations d'un niveau de maturité suffisant, qui souhaitent poursuivre des efforts de transformation dans le cadre d'une relation de confiance avec la direction du budget.....	29
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>30</b>

## INTRODUCTION

Par lettre en date du 27 avril 2022, le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, a demandé à l'Inspection générale des finances (IGF) de réaliser **un bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour la période 2020-2022**, avec trois objectifs :

- ◆ **réaliser un bilan de la mise en œuvre des chantiers de transformation prévus dans le contrat**, en mettant en exergue les éléments explicatifs des résultats obtenus ;
- ◆ **analyser l'adéquation de la trajectoire budgétaire définie avec les dépenses réalisées**, en crédits et en emplois, avec une attention particulière concernant les dépenses informatiques ; il a également été demandé à la mission d'analyser l'exécution des dépenses de personnel et de mener une réflexion sur les économies induites par les grandes réformes et leur adéquation avec le schéma d'emplois inscrit dans le contrat ;
- ◆ **faire le bilan des avantages et des contreparties prévus au contrat et proposer si nécessaire des modifications à effectuer en cas de reconduction de ce dernier** ; enfin, analyser plus globalement l'impact de ce contrat sur le périmètre ministériel et sur les relations entre les cocontractants, en tenant compte des contrats conclus avec les autres directions du ministère.

Le contrat a été signé le 16 mars 2020 par le directeur général des finances publiques, par la directrice du budget et par la secrétaire générale des ministères économiques et financiers, et il prévoit un bilan « *par une entité tierce au plus tard six mois avant son échéance de façon à préparer les nouvelles relations contractuelles qui lieront les parties au-delà de 2022* ».

**La mission, qui a débuté ses travaux le 9 juin 2022, s'est attachée à mettre en perspective les réalisations de la DGFIP, en tenant compte du degré d'ambition des objectifs inscrits dans le contrat et de l'impact de la crise sanitaire qui est intervenue immédiatement après sa signature. Elle a également analysé l'apport de l'outil contractuel pour les trois signataires et elle s'est interrogée sur la pertinence de cet outil et sur les améliorations qui pourraient y être apporté.**

**La mission a rencontré 155 personnes dont 45 au sein du réseau territorial de la DGFIP.** Elle a rencontré les trois signataires du contrat, l'ensemble des services centraux de la DGFIP et elle a recueilli l'avis des organisations syndicales représentatives du personnel ainsi que des parties prenantes de la DGFIP (services préfectoraux, élus locaux, organisations patronales, notaires). La mission a également rencontré trois délégués du directeur général et elle a réalisé quatre déplacements au sein d'une direction régionale des finances publiques (à Marseille) et de trois directions départementales des finances publiques (à Amiens, à Bobigny et à Tours).

**Les travaux de la mission sont restitués dans le présent rapport de synthèse qui s'appuie sur quatre annexes thématiques :**

- ◆ l'annexe I présente un bilan complet de la mise en œuvre des chantiers de transformation prévus dans le contrat, qui a fait l'objet d'une démarche contradictoire informelle avec les services de la DGFIP ;
- ◆ l'annexe II analyse la trajectoire des crédits et des emplois de la DGFIP ;
- ◆ l'annexe III examine les outils de pilotage et de gouvernance du système d'information ;
- ◆ l'annexe IV réalise un bilan de l'équilibre du contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP et analyse, plus globalement, les avantages et les inconvénients de l'outil contractuel ;
- ◆ l'annexe V présente la liste des personnes rencontrées par la mission.

**1. En dépit de la crise sanitaire, le contrat d'objectifs et de moyens a été respecté et la direction générale des finances publiques a fourni un service de qualité tout en diminuant ses effectifs**

**1.1. Sur la période du contrat, la direction générale des finances publiques a mené à bien des chantiers de transformation importants, tout en diminuant fortement ses effectifs et en maintenant une haute qualité de service**

**1.1.1. Malgré l'impact de la crise sanitaire, qui a pesé sur une grande partie de la durée du contrat, la plupart des engagements de la direction générale des finances publiques ont été atteints**

**Le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP comporte une partie stratégique qui présente les différents chantiers que la DGFIP devait conduire sur la période 2020-2022 et une partie budgétaire qui fixe la trajectoire des crédits et des emplois de la DGFIP ainsi que les règles de gestion applicables.** Les signataires ont par ailleurs pris des engagements relatifs :

- ◆ d'une part, à l'imputation budgétaire des paiements induits par les contentieux et, d'autre part, à l'amélioration des règles catégorielles et indemnitaires des agents de la DGFIP ;
- ◆ aux actions que la DGFIP s'engage à mettre en œuvre en matière de contrôle interne, d'accès aux données par le contrôleur budgétaire et de développement de la comptabilité analytique.

**La partie stratégique du contrat repose sur les six axes stratégiques suivants :**

- ◆ trois axes « transverses » : améliorer l'accessibilité, la qualité des services publics et la relation de proximité avec les usagers (axe A), accélérer la transformation numérique au service des agents, des usagers et des partenaires (axe B), garantir à l'ensemble des agents des conditions de travail motivantes et de qualité (axe C) ;
- ◆ trois axes « métiers » : moderniser et simplifier la gestion fiscale tout en facilitant l'accès aux usages numériques (axe D), accompagner la nouvelle relation de confiance, faciliter l'application du droit fiscal et lutter contre la fraude (axe E), conforter la DGFIP dans son rôle d'opérateur de référence de la fonction financière et comptable publique, et développer son rôle de conseil (axe F).

**La mission a réalisé un bilan exhaustif des 49 chantiers (cf. annexe I) et des 59 indicateurs (cf. annexe IV) du contrat,** à partir des données et des informations qu'elle a recueillies auprès des différents services de la DGFIP. Il convient de souligner que le travail d'évaluation de la mission a été réalisé sur la base des résultats disponibles à la mi-2022, soit six mois avant l'échéance du contrat, ce qui signifie que les résultats mesurés peuvent encore évoluer, à la marge, jusqu'à la fin de l'année 2022. En synthèse (cf. tableau 2) :

- ◆ 80% des chantiers peuvent être considérés comme réalisés sur la durée du contrat, dont 53 % sont clos ; dans la mesure où l'horizon temporel de certains chantiers excède celui du contrat, un chantier non clos ne signifie pas nécessairement que les engagements de la DGFIP sur la durée du contrat n'ont pas été tenus (cf. annexe I) ;
- ◆ 72 % des indicateurs inscrits dans le contrat sont atteints (58 %) ou en progrès significatif (14 %), même si la réalisation de certains d'entre eux a été facilitée par l'ambition limitée des cibles retenues (cf. annexe IV).

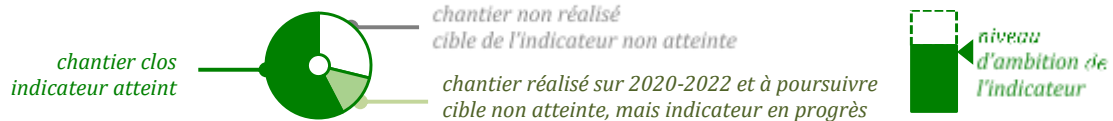
## Rapport

**Tableau 2 : bilan de la réalisation des chantiers et de l'atteinte des indicateurs du contrat**

Axes	Nombre d'objectifs	Nombre de chantiers	Réalisation des chantiers	Atteinte des indicateurs	Ambition des indicateurs
Axe A – Qualité et proximité des services	2	5			
Axe B – Transformation numérique	3	10			
Axe C – Qualité de vie au travail et motivation	4	9			
Axe D – Moderniser et simplifier la gestion fiscale	2	8			
Axe E – Relation de confiance et lutte contre la fraude	2	7			
Axe F – Fonction comptable et conseil aux décideurs	4	10			
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>49</b>			

Source : mission.

Légende :



**Ces résultats ont été atteints malgré l'impact de la crise sanitaire qui est intervenue immédiatement après la signature du contrat.** La DGFIP a été fortement mobilisée pendant cette période marquée par des mesures de confinement et elle a dû prioriser ses missions :

- ◆ elle a assuré le paiement de l'ensemble des dépenses publiques, notamment les versements aux particuliers (traitements, pensions et aides et prestations diverses) et elle a mis en œuvre les mesures exceptionnelles d'accompagnement en faveur des entreprises et des salariés ;
- ◆ elle a assuré le traitement et le versement des aides aux entreprises éligibles au fonds de solidarité en faisant preuve d'une réactivité remarquable ; les premiers versements du fonds ont ainsi pu être réalisés moins d'une semaine après la publication des textes

## Rapport

législatifs et réglementaires et, deux mois après sa mise en place, le fonds avait reçu plus de 3,5 millions de demandes pour un montant de 4 Md€ ;

- ◆ la campagne de déclaration des revenus a également été adaptée car l'accueil physique des usagers n'était pas autorisé ; tous les canaux de communication à distance mis à la disposition des contribuables (messagerie sécurisée, téléphone, courrier, plateformes d'accueil à distance) ont été fortement sollicités.

### 1.1.2. La profonde transformation du réseau territorial de la direction générale des finances publiques dans le cadre du nouveau réseau de proximité ne constitue pas un objectif spécifique du contrat

**La période sous contrat a été marquée par le déploiement du nouveau réseau de proximité (NRP) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021**, qui avait été annoncé aux agents le 6 juin 2019 par le directeur général des finances publiques<sup>1</sup> : « *Depuis plusieurs années, l'évolution de notre réseau s'est faite au travers de regroupements de services, décidés annuellement, sans visibilité de moyen terme, vous empêchant de vous projeter sereinement dans la manière d'exercer votre métier, et donnant parfois à nos usagers et interlocuteurs l'impression que notre réseau se rétracte inexorablement, sans stratégie globale. Aujourd'hui s'engage une démarche nouvelle pour construire le nouveau réseau de proximité des finances publiques. Il s'agit de définir une nouvelle relation des usagers et des élus à notre administration en développant la relation de proximité dans les territoires, en renforçant le conseil aux élus locaux et en s'appuyant de manière équilibrée sur l'essor du numérique* ».

En pratique, cette évolution du réseau a été déclinée de la façon suivante :

- ◆ l'implantation des services des impôts des particuliers (SIP) et des services des impôts des entreprises (SIE) a été rationalisée, en contrepartie d'une augmentation d'au moins 30 % du nombre de communes avec un accueil de proximité de la DGFIP, en s'appuyant sur le réseau des maisons France Services ;
- ◆ le réseau des trésoreries chargées de la comptabilité publique locale a été restructuré, avec la création de services de gestion comptable (SGC) par regroupement de trésoreries et la création d'une nouvelle fonction de conseiller aux décideurs locaux (CDL) afin d'apporter un appui technique aux élus locaux sur les questions financières ;
- ◆ une démarche de « relocalisation » de certains services de la DGFIP dans des villes le plus souvent de taille moyenne a par la suite été engagée dans une optique de revitalisation de certains territoires ruraux ou périurbains.

**Ces évolutions, initialement prévues sur la période 2020-2022, seront finalement réalisées sur la période 2021-2023, avec un engagement de stabilité du réseau jusqu'en 2026.** Selon le dernier bilan établi par la DGFIP<sup>2</sup>, plus de 80 % du réseau cible sera atteint à la fin de l'année 2022, et plus de 97 % à la fin de l'année 2023 :

- ◆ 222 structures auront été fermés à la fin de l'année 2022 (dont 43 SIP, 52 SIE, 6 SIP-SIE et 121 trésoreries), en contrepartie d'une augmentation prévisionnelle de 40 % du nombre de communes disposant d'un accueil de proximité de la DGFIP, grâce à la montée en puissance du réseau des maisons France Services ;
- ◆ 435 SGC auront été créés et 794 CDL auront été nommés à la fin de l'année 2022, avec un taux de satisfaction des élus locaux qui a atteint 87 % en 2021 selon les enquêtes de satisfaction réalisées par la DGFIP ;

---

<sup>1</sup> Message du directeur général des finances publiques aux agents en date du 6 juin 2019.

<sup>2</sup> DGFIP, COPIL NRP/relocalisations du 7 juillet 2022.

## Rapport

- ◆ à la fin de l'année 2022, 47 services auront été délocalisés, représentant un total de 1 164 emplois ; parmi ces services, la DGFIP identifie toutefois certaines difficultés de recrutement qui nécessitent de recourir à des agents contractuels.

**Alors qu'il a constitué la principale évolution pour le réseau territorial de la DGFIP et ses agents, pour les collectivités territoriales et pour les usagers, le nouveau réseau de proximité n'a pas constitué un objectif spécifique du contrat.** Il recoupe pourtant les cinq chantiers de l'axe A de la partie stratégique du contrat, dédié à l'amélioration de l'accessibilité, de la qualité des services publics et de la relation de proximité avec les usagers. Ce choix peut s'expliquer par la volonté de mettre davantage en avant l'évolution de la relation aux usagers plutôt que des évolutions organisationnelles internes à la DGFIP, mais elle ne correspond pas aux préoccupations principalement exprimées par les agents du réseau territorial de la DGFIP et par les organisations syndicales que la mission a rencontrés.

**La déclinaison locale du nouveau réseau de proximité a été confiée aux directeurs territoriaux de la DGFIP** qui se sont chargés de définir le schéma organisationnel le plus adapté à la configuration de leur département. Ils ont conduit à leur niveau les négociations avec les élus locaux, afin d'accompagner la fermeture des trésoreries, ainsi que les discussions avec les agents, afin de leur proposer dans la mesure du possible une affectation conforme à leurs appétences professionnelles et à leur situation personnelle. Des dispositifs d'accompagnement indemnitaires spécifiques ont également été mis en place pour les agents.

**Ces évolutions font toutefois l'objet de vives critiques de la part des organisations syndicales, qui déplorent l'attrition du réseau de la DGFIP et soulignent les effets délétères de la dématérialisation pour certains publics fragiles, victimes de la fracture numérique.** Elles s'appuient sur le dernier rapport annuel d'activité de la défenseure des droits<sup>3</sup>, qui relève que « *les agents d'accueil [des espaces France Services] accompagnent les usagers dans leurs démarches en ligne sans appartenir aux grands réseaux de service public et sans avoir accès eux-mêmes aux « outils-métiers » de ces différents services* » et souligne que « *les agents qui sont au contact du public dans ces structures ne sont pas nécessairement des agents publics* », tout en reconnaissant que « *à l'évidence, ces structures répondent à un besoin d'une population fragilisée par la numérisation massive des démarches administratives et par la fermeture de nombreux guichets publics* ».

Ces critiques peuvent toutefois être nuancées dans la mesure où la DGFIP est la première administration contributrice en termes de permanences au sein des maisons France Services, notamment lors des périodes de déclarations des revenus (en mai et en juin) et de réception des avis d'imposition (en août et en septembre). Selon les dernières données de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, 81 % des demandes adressées à la DGFIP dans les maisons France Services sont ainsi traitées en intégralité en un seul rendez-vous.

### **1.1.3. Les usagers de la direction générale des finances publiques attestent de la haute qualité du service qu'elle fournit, même si la réforme du nouveau réseau de proximité a suscité des réactions de la part des élus locaux**

**Les évolutions prévues dans le contrat d'objectifs et de moyens ont été mises en œuvre en conservant un très haut niveau de satisfaction des usagers :**

- ◆ en termes de satisfaction à l'égard des services publics<sup>4</sup>, **la fiscalité et la collecte des impôts restent en tête du classement avec un taux de 82 % des usagers satisfaits**

---

<sup>3</sup> Rapport annuel d'activité 2021 de la Défenseure des droits.

<sup>4</sup> Baromètre de l'institut Paul Delouvrier (22<sup>ème</sup> édition), « Les services publics vus par les Français et les usagers », janvier 2022.



## Rapport

(malgré une baisse de 2 points par rapport à l'enquête précédente), devant la santé publique (79 % de satisfaction) et la sécurité sociale (76 % de satisfaction) ;

- ◆ en termes de satisfaction à l'égard de la DGFIP<sup>5</sup>, **95 % des particuliers et des entreprises sont satisfaits du site *impots.gouv.fr***, tandis que 88 % des particuliers et 91 % des entreprises sont satisfaits à la suite d'un contact avec un agent de la DGFIP.

**La mission a sollicité des parties prenantes de la DGFIP afin de recueillir leur avis sur l'action de la DGFIP et sur leur degré de satisfaction** (en gardant à l'esprit le caractère illustratif des témoignages recueillis et sans prétendre à la significativité statistique) :

- ◆ **les services préfectoraux témoignent de la bonne relation de travail tissée avec le réseau de la DGFIP**, avec une coordination qui s'est révélée fructueuse pour assurer le déploiement du nouveau réseau de proximité dans le cadre de bonnes relations avec les élus locaux ; ils soulignent la forte mobilisation et la grande réactivité de la DGFIP lors de la crise sanitaire, qui a permis de répondre aux difficultés auxquelles étaient confrontées certaines entreprises de leur département ;
- ◆ **les élus locaux rencontrés par la mission apparaissent très satisfaits de la mise en place des conseillers aux décideurs locaux**, qui apportent un conseil de qualité aux maires de commune de petite taille et à leur secrétaire de mairie, **mais ils déplorent la disparition des trésoreries** avec lesquelles ils avaient tissé des relations de travail étroites ; la mise en place des SGC et la disparition des trésoreries locales leur a fait perdre un interlocuteur de proximité et certains interlocuteurs font état d'une augmentation des délais de paiement, même si, au niveau national, le délai de paiement moyen des dépenses du secteur local s'est amélioré en 2021 (5,7 j) par rapport à 2019 (6,3 j) et à 2020 (6,0 j) ;
- ◆ **les organisations patronales sont satisfaites du déploiement de la nouvelle relation de confiance entre les entreprises et l'administration fiscale**, mise en œuvre dans le cadre de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite « loi ESSOC »), qui a conduit à la conclusion de partenariats fiscaux ; les représentants des grandes entreprises relèvent l'efficacité de la direction des grandes entreprises et saluent la mise en place d'un interlocuteur fiscal unique, mais soulignent que **la dimension internationale de l'activité des entreprises ne leur paraît pas suffisamment prise en compte par l'administration fiscale**, et ils relèvent que cette dimension ne figure pas dans le contrat d'objectifs et de moyens ; par ailleurs, **le déploiement de la facturation électronique suscite de nombreuses inquiétudes**, notamment auprès des petites et moyennes entreprises ;
- ◆ **la mission a également rencontré le conseil supérieur du notariat qui a développé une relation de travail de qualité avec la DGFIP**, notamment pour le développement de nouvelles applications informatiques ; il accueille favorablement la visibilité stratégique offerte par le contrat, qui lui permet de mieux appréhender les objectifs stratégiques poursuivis par les évolutions techniques dont ils ont connaissance.

### **1.1.4. La direction générale des finances publiques a connu une diminution substantielle de ses effectifs depuis sa création en 2008, et elle a fortement contribué à la diminution des emplois ministériels depuis 2018**

Créée le 1<sup>er</sup> avril 2008, la DGFIP a repris intégralement et en totalité les missions de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), puis a repris les activités du service des pensions à compter d'août 2009, en mettant en place au niveau central puis déconcentré des services fusionnés afin d'atteindre une plus grande efficacité et un meilleur service rendu au public.

---

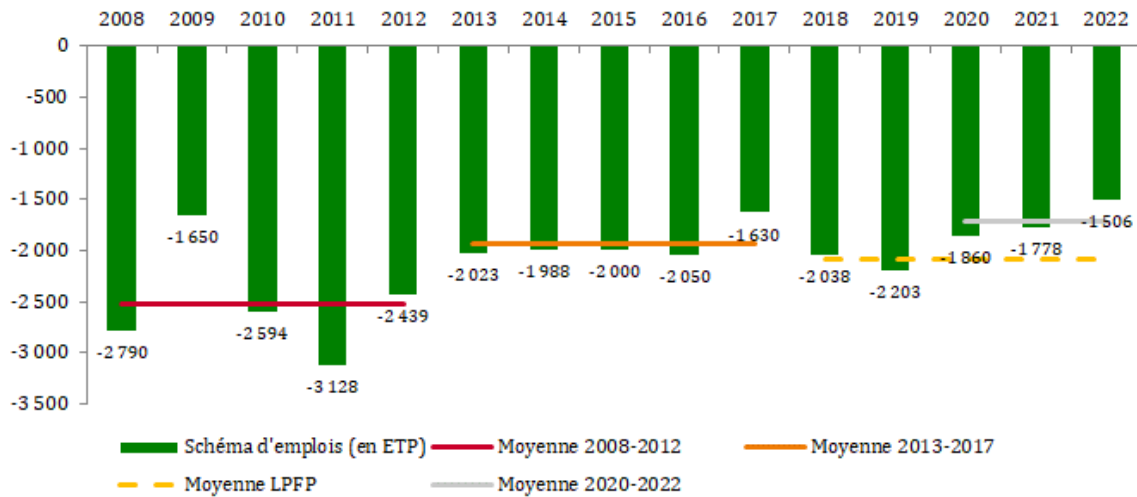
<sup>5</sup> Baromètre BVA 2021 sur la satisfaction des usagers de la DGFIP.



## Rapport

Cette fusion, ainsi que les transformations mises en œuvre par la DGFIP depuis sa création, a conduit à une diminution des effectifs de la DGFIP de près de 32 000 équivalents temps plein (ETP) entre 2008 et 2022. La période sous contrat (2020-2022) a toutefois marqué un ralentissement du rythme moyen des diminutions d'effectifs qui s'établit à 1 715 ETP par an, contre 2 500 ETP par an sur la période 2008-2012 et 2 000 ETP par an sur la période 2013-2017 (cf. graphique 1). En LFI 2022, le plafond d'emplois de la DGFIP s'est ainsi établi à 95 039 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

**Graphique 1 : schéma d'emplois (en ETP) de la DGFIP sur la période 2008-2022**



Source : mission, à partir des documents budgétaires.

On peut relever l'effort important consenti par la DGFIP sur ses emplois depuis plusieurs années, au regard notamment de l'évolution constatée au sein des autres ministères : sur la période 2018-2022, la DGFIP a ainsi contribué à 90 % de la diminution des effectifs des ministères économiques et financiers, soit une proportion supérieure à son poids dans le ministère (la DGFIP représente environ 75 % du plafond d'emplois ministériel), et à 42 % de la diminution des effectifs de l'ensemble des ministères (cf. tableau 3), ce dernier ratio étant calculé sur les seuls ministères connaissant des diminutions d'emplois.

**Tableau 3 : contribution de la DGFIP à la diminution des emplois ministériels**

en ETP	2018	2019	2020	2021	2022	Total 2018-2022
Économie et finances	-2 108	-2 433	-2 276	-2 090	-1 483	-10 390
<i>dont DGFIP</i>	-2 038	-2 203	-1 860	-1 778	-1 506	-9 385
Éducation nationale	839	-3 815	3 048	-4 028	50	-3 906
Intérieur & Justice	2 588	3 214	3 815	3 234	1 567	14 418
Autres créations d'emplois	596	1 169	631	736	955	4 087
Autres diminutions d'emplois	-1 668	-1 698	-2 415	-1 791	-239	-7 811
<b>Total</b>	<b>247</b>	<b>-3 563</b>	<b>2 803</b>	<b>-3 939</b>	<b>850</b>	<b>-3 602</b>
<i>Ratio DGFIP/MINEFI</i>	97 %	91 %	82 %	85 %	102 %	90 %
<i>Ratio DGFIP/diminutions</i>	54 %	28 %	40 %	22 %	87 %	42 %

Source : mission, à partir des documents budgétaires.

## 1.2. La trajectoire de crédits et d'emplois inscrite dans le contrat a globalement été respectée, ce qui a apporté une véritable « sérénité budgétaire »

### 1.2.1. Sauf exception, les crédits inscrits en loi de finances ont correspondu à la trajectoire inscrite dans le contrat

**Le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP fixe une trajectoire de crédits sur la période 2020-2022.** Cette trajectoire de crédits est détaillée entre crédits de masse salariale (titre 2 ou T2) et autres crédits (hors titre 2 ou HT2), avec l'identification des crédits informatiques. Elle est déclinée en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

La comparaison entre la trajectoire de crédits fixée dans le contrat et les crédits prévus chaque année dans le projet de loi de finances (PLF) permet de formuler les constats suivants (cf. tableau 4) :

- ◆ en 2020, dans la mesure où le contrat a été signé plus de deux mois après la publication de la loi de finances initiale (LFI) pour 2020, les signataires ont pu ajuster en conséquence la trajectoire du contrat, en tenant compte de l'annulation d'un montant de 6,2 M€ intervenue par amendement en cours de débat parlementaire ;
- ◆ **en 2021, le montant de crédits prévu en PLF reprend strictement celui du contrat ;**
- ◆ **en 2022, la DGFIP a bénéficié de 70 M€ d'AE et de 45 M€ de CP supplémentaires par rapport au montant de crédits prévu ;** cet écart résulte, d'une part, de la prise en compte de mesures nouvelles qui n'avaient pas été prévues dans le contrat (70 M€ en AE au titre d'une opération immobilière, 45 M€ en CP afin de compenser l'annulation de crédits intervenue en cours d'année 2020, 1,7 M€ en AE=CP au titre de l'atténuation du schéma d'emplois en 2022) et, d'autre part, la DGFIP a oublié de tenir compte des transferts de l'année 2021 (soit 2,1 M€) dans ses demandes formulées au titre des crédits HT2.

**Tableau 4 : comparaison entre la trajectoire du contrat et les crédits ouverts en PLF**

en M€	Crédits	2020	2021	2022
Contrat signé le 16 mars 2020 (a)	AE HT2	971,0	961,2	904,0
	CP HT2	895,6	900,8	894,0
	T2 HCAS	4 683,3	4 588,7	4 530,5
Contrat à périmètre courant, y.c. mesures de transfert et ajustements prévus par le contrat (b)	AE HT2	971,0	963,3	907,0
	CP HT2	895,6	902,9	896,9
	T2 HCAS	4 683,3	4 601,5	4 568,2*
Crédits prévus en PLF (c)	AE HT2	977,2	963,3	974,9
	CP HT2	901,9	902,8	939,9
	T2 HCAS	4 683,3	4 601,5	4 569,9
Écarts (c)-(b)	AE HT2	6,2	-	67,9
	CP HT2	6,3	-	43,0
	T2 HCAS	-	-	1,7

Source : mission, à partir du contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 de la DGFIP et des documents budgétaires.

\* Dont 18,2 M€ en AE=CP au titre du financement de la protection sociale complémentaire des agents de la DGFIP.

**La trajectoire de crédits inscrite dans le contrat d'objectifs et de moyens a systématiquement servi de référence pour la préparation du budget annuel et la DGFIP a bénéficié en 2022 de trois mesures nouvelles pour tenir compte d'informations qui n'étaient pas connues lors de la signature du contrat.** Les différents responsables de la DGFIP rencontrés par la mission ont unanimement souligné la « sérénité budgétaire » que le contrat d'objectifs et de moyens leur a apportée, qui leur a donné de la visibilité sur plusieurs années avec une assurance raisonnable sur le niveau de crédits qui leur serait attribué.

## Rapport

La DGFIP n'a en revanche pas bénéficié de crédits supplémentaires au titre de l'impact budgétaire de la crise sanitaire, qui a, certes, conduit à une diminution importante des dépenses métiers (frais d'affranchissement, d'impression et de déplacement) et des dépenses de fonctionnement (dépenses de formation) lors des périodes de confinement, mais également à un accroissement des besoins informatiques, avec le déploiement du télétravail qui a nécessité l'acquisition massive et rapide d'ordinateurs portables ainsi que l'achat de licences.

### 1.2.2. La direction générale des finances publiques a bénéficié de financements complémentaires qui ont accompagné ses chantiers de transformation

Le contrat stipule que les dotations budgétaires allouées à la DGFIP peuvent être complétées par des financements complémentaires des trois fonds suivants :

- ◆ le fonds de transformation de l'action publique (FTAP) mis en place en 2017, dans le cadre du Grand plan d'investissement, pour aider les administrations à se transformer ;
- ◆ le fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH) mis en place en 2019 pour accompagner les reconversions et les mobilités des agents de l'État dans le cadre de transformations de services ;
- ◆ le fonds de transformation ministériel (FTM), qui vise à soutenir les projets de modernisation et d'innovation numérique des ministères économiques et financiers.

Au total, la DGFIP a mobilisé 162 M€ de financements complémentaires en AE sur la période 2020-2022, dont 15 M€ au titre du plan de relance décidé à l'été 2020, après la signature du contrat. Hors crédits du plan de relance, les financements complémentaires ont ainsi représenté 33 % de plus en AE (et 16 % de plus en CP) que l'estimation initialement inscrite dans le contrat (cf. tableau 5).

Tableau 5 : financements complémentaires obtenus par la DGFIP

en M€	2020		2021		2022		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonds de transformation de l'action publique (FTAP)	21,4	13,6	39,9	34,8	34,3	34,3	95,6	82,7
Fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH)	2,0	2,0	10,6	10,6	12,7	12,7	25,3	25,3
Fonds de transformation ministériel (FTM)	10,6	9,1	7,0	9,8	8,0	8,0	25,6	26,9
Plan de relance	-	-	7,0	9,8	8,0	8,0	15,0	17,8
<b>Total</b>	<b>34,0</b>	<b>24,7</b>	<b>64,5</b>	<b>65,0</b>	<b>63,0</b>	<b>63,0</b>	<b>161,5</b>	<b>152,7</b>
Total, hors plan de relance (a)	34,0	24,7	57,5	55,2	55,0	55,0	146,5	134,9
Estimation initiale (b)	43,0	42,0	36,0	38,0	31,0	36,0	110,0	116,0
<b>Ratio (a)/(b)</b>	<b>79 %</b>	<b>59 %</b>	<b>160 %</b>	<b>145 %</b>	<b>177 %</b>	<b>153 %</b>	<b>133 %</b>	<b>116 %</b>

Source : mission, à partir des données transmises par la DGFIP.

En dépit des résultats qu'elle a obtenus en termes de mobilisation de financements complémentaires, la DGFIP souligne les difficultés suivantes :

- ◆ la DGFIP ne dispose d'aucune garantie sur l'octroi des financements complémentaires, qui conditionnent pourtant l'atteinte des chantiers de transformation qu'elle s'engage à réaliser dans le cadre du contrat ;
- ◆ la recherche de financements complémentaires induit une charge de travail importante pour les services qui doivent préparer des dossiers de présentation détaillés puis élaborer des conventions dont le niveau de formalisme peut paraître excessif ;

## Rapport

- ◆ pour certains projets informatiques, les financements complémentaires ne permettent pas de financer les coûts récurrents de fonctionnement, de maintenance et d'évolution des projets après leur déploiement.

### 1.2.3. Les dépenses de personnel ont été sous-exécutées en 2020 et en 2021, ce qui a généré des marges financières importantes

La trajectoire de crédits qui figure dans le contrat reprend les données de la LFI 2019, alors que les résultats de l'exécution 2019 étaient connus au moment de la signature du contrat, ce qui pose question dans la mesure où une sous-exécution de 43 M€ était d'ores et déjà identifiable sur la masse salariale de la DGFiP pour l'année 2019. Le contrat ne comportait en outre aucune clause indiquant comment les éventuels écarts concernant l'exécution de l'année précédant la période sous contrat pouvaient être pris en compte. De fait, la DGFiP a ensuite sous-exécuté ses dépenses de masse salariale de 64,7 M€ en 2020 et de 37,8 M€ en 2021 (cf. tableau 6).

**Tableau 6 : évolution des schémas d'emplois et de la masse salariale de la DGFiP sur la période 2018-2022**

		2018	2019	2020	2021	2022
Schéma d'emplois (en ETP)	Prévision	-1 600	-2 130	-1 500	-1 800	-1 506
	Réalisation	-2 038	-2 203	-1 860	-1 778	N.C.
	<b>Écart</b>	<b>-438</b>	<b>-73</b>	<b>-360</b>	<b>+22</b>	<b>N.C.</b>
Masse salariale (en M€)	Prévision	4 736,7	4 722,6	4 683,3	4 601,5	4 569,9
	Réalisation	4 731,4	4 679,5	4 618,6	4 563,7	N.C.
	<b>Écart</b>	<b>-5,3</b>	<b>-43,1</b>	<b>-64,7</b>	<b>-37,8</b>	<b>N.C.</b>

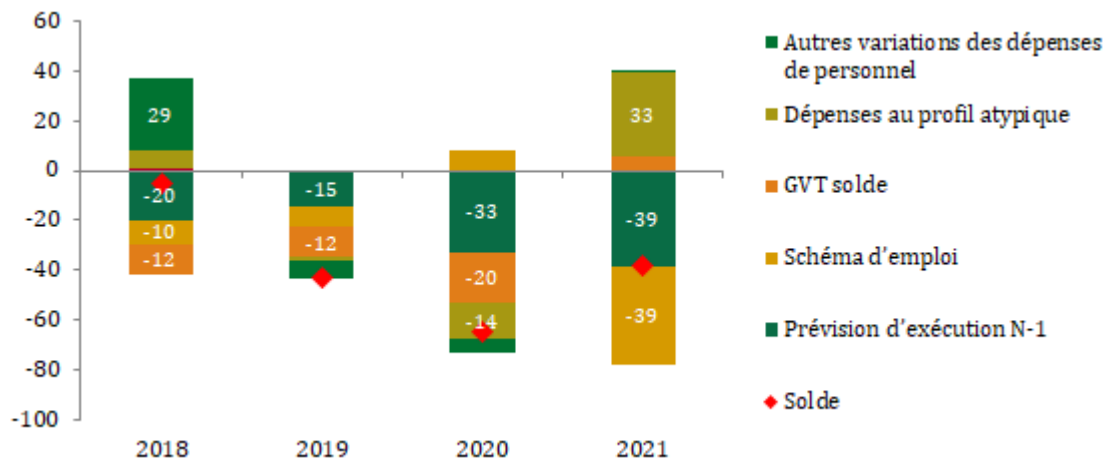
*Source : mission, à partir des documents budgétaires.*

L'examen des principaux facteurs d'évolution de la masse salariale présentés dans les documents budgétaires (cf. graphique 2) peut être récapitulé de la façon suivante :

- ◆ en 2018, la DGFiP a sur-exécuté son schéma d'emplois de 438 ETP, ce qui a généré une sous-exécution de sa masse salariale de 10 M€ en 2018 et de 22 M€ en année pleine ;
- ◆ en 2019, la sous-exécution de 43 M€ s'explique par la reprise en base des résultats de l'exécution 2018 (-15 M€), par l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2018 (-13 M€) et par l'évolution du GVT solde (-12 M€) ;
- ◆ en 2020, la sous-exécution de 65 M€ s'explique par la reprise en base des résultats de l'exécution 2019 (-33 M€), par l'évolution du GVT solde (-20 M€) et par la diminution des dépenses atypiques qui peut s'expliquer par le contexte de crise sanitaire (-14 M€) ;
- ◆ en 2021, la sous-exécution de 38 M€ s'explique par la reprise en base des résultats de l'exécution 2020 (-39 M€), par une économie sur le schéma d'emplois supérieure à la prévision (-39 M€) et par l'augmentation des dépenses atypiques (+33 M€), notamment des mesures de restructurations qui ont conduit à un ressaut de 21 M€.

## Rapport

Graphique 2 : principaux facteurs annuels d'évolution de la masse salariale (T2 HCAS) de la DGFIP sur la période 2018-2021 par rapport à la prévision initiale (en M€)



Source : mission, à partir des documents budgétaires.

En synthèse, la sous-exécution de la masse salariale de la DGFIP a été alimentée par les trois effets suivants :

- ♦ tout d'abord, l'absence de prise en compte des résultats de l'exécution des années 2018 et 2019, qui étaient pourtant connus en mars 2020, qui a eu un impact pérenne ;
- ♦ ensuite, l'impact conjoncturel du décalage d'un an du déploiement du nouveau réseau de proximité, qui a conduit à de moindres dépenses en 2020, avec un effet de reprise en base sur l'année 2021 ;
- ♦ enfin, sur un plan plus technique, l'évolution du GVT solde reste difficile à prévoir de façon précise au regard du montant de la masse salariale de la DGFIP, et elle a généré un impact important sur la prévision 2020.

### 1.2.4. Les marges disponibles ont été mobilisées pour financer les besoins supplémentaires identifiés au titre des dépenses informatiques

Le contrat d'objectifs et de moyens signé en mars 2020 a matérialisé une augmentation des dépenses informatiques de la DGFIP de l'ordre de 15 % à 20 % par rapport au niveau atteint en 2018. Cet effort budgétaire tirait les conséquences du rapport sur les systèmes d'information de la DGFIP<sup>6</sup>, réalisé par la Cour des comptes en avril 2019 à la demande de l'Assemblée nationale, qui avait mis en évidence les risques associés à l'accroissement de la dette technique de la DGFIP et la nécessité d'engager des investissements pour entamer sa résorption. Le contrat prévoyait ainsi que la trajectoire de crédits devait permettre à la DGFIP « d'engager un plan ambitieux de modernisation et d'investissements dans les systèmes d'information, afin de répondre aux enjeux de la transformation numérique ».

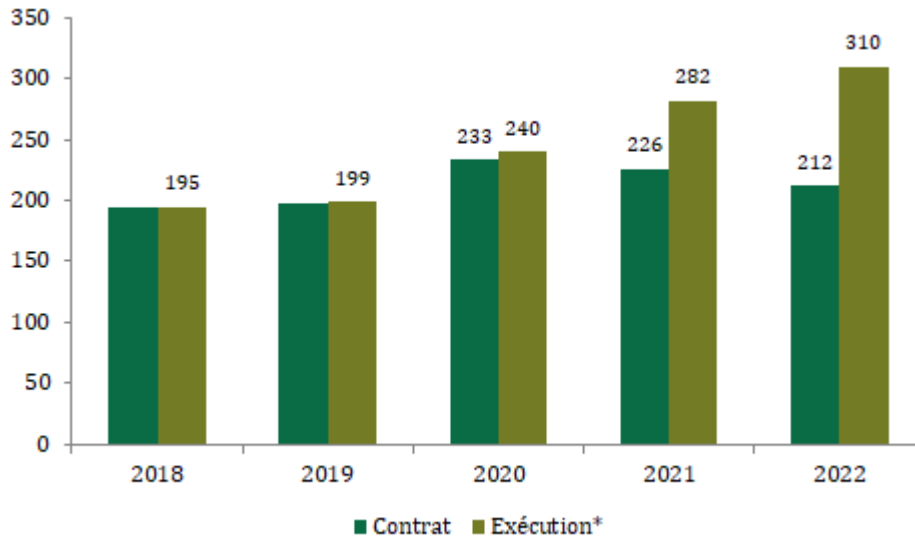
Il était également convenu que les éventuelles marges financières constatées en cours d'exécution du contrat seraient mobilisées pour financer des dépenses informatiques, par le biais de mouvements de fongibilité asymétrique, ce qui a été possible compte tenu des marges constatées sur les dépenses de personnel (cf. *supra*). Les dépenses informatiques ont ainsi atteint 282 M€ en CP en 2021, soit environ 50 M€ de plus que le montant prévu dans le contrat (cf. graphique 3), ce qui représente 30 % des dépenses HT2 de la DGFIP alors que ce

<sup>6</sup> Cour des comptes, « Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI – Investir davantage, gérer autrement », avril 2019.

## Rapport

ratio a atteint son point le plus bas en 2016, à 18 %, pour s'établir ensuite à 22 % en 2018 et à 23 % en 2019 (cf. annexe III). Le même constat peut être formulé s'agissant des AE qui se sont établies à 282 M€ en 2020 et à 324 M€ en 2021, et qui s'établiraient à 344 M€ en 2022.

**Graphique 3 : évolution des dépenses informatiques sur la période 2018-2022 (CP, en M€)**



*Source* : mission, à partir du contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 de la DGFIP et des données d'exécution transmises par la DGFIP.

\* La donnée 2022 correspond à la prévision d'exécution inscrite dans le document de programmation unique (DPU).

**L'objectif de résorption de la dette technique et fonctionnelle de la DGFIP a bien été inscrit au sein de la partie stratégique du contrat, mais sans toutefois être mis en œuvre de façon prioritaire par rapport aux autres chantiers du contrat.** On peut pourtant relever que, d'une part, l'ensemble des signataires du contrat ont indiqué à la mission que l'objectif de résorption de la dette technique avait constitué un des principaux éléments de discussion lors de la négociation du contrat et, d'autre part, des moyens financiers importants ont été déployés pour atteindre cet objectif, auxquels se sont ajoutés des marges supplémentaires en cours d'exécution, en application des clauses budgétaires du contrat.

### **1.3. Les contreparties prévues en matière de gestion budgétaire, d'amélioration du contrôle interne et de transparence de la stratégie informatique ont été insuffisamment mises en œuvre**

#### **1.3.1. La mise en œuvre des clauses budgétaires du contrat aurait pu être plus fluide**

Le contrat d'objectifs et de moyens comporte plusieurs clauses de gestion plus favorables à la DGFIP que celles appliquées aux autres programmes budgétaires :

- ♦ **en premier lieu, le taux de mise en réserve appliqué chaque année aux crédits initiaux ne devait pas dépasser 3 % pour les crédits hors titre 2 de la DGFIP ;** l'application de cette clause n'a pas posé de difficulté dans la mesure où le taux de mise en réserve a été maintenu à 3 % pour l'ensemble des programmes budgétaires (sauf pour trois programmes qui portent des dépenses de prestations sociales) ;
- ♦ **en deuxième lieu, la gestion infra-annuelle des crédits de titre 2 devait être facilitée :** d'une part, 90 % de la marge identifiée hors réserve pouvait faire l'objet de fongibilité asymétrique dès le mois de septembre et, d'autre part, les crédits mis en

## Rapport

réserve pouvaient être libérés à hauteur d'un tiers en septembre et de deux tiers à mi-octobre (en fonction de la fin de gestion), avec une possibilité de fongibilité asymétrique ; cette clause a été globalement appliquée, mais **le calendrier initialement fixé n'a pas été respecté dans la mesure où les mouvements prévus aux mois de septembre et d'octobre sont intervenus au mois de novembre** (cf. tableau 7) ;

**Tableau 7 : gestion infra-annuelle de crédits de T2 HCAS en 2020 et en 2021**

en M€	2020	2021
Utilisation de la réserve de précaution	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 24/11 : dégel d'un tiers de la réserve (7,8 M€)</li> <li>▪ 01/12 : annulation des deux tiers de la réserve (15,5 M€)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 18/11 : dégel de l'intégralité de la réserve (23,0 M€)</li> </ul>
Fongibilité asymétrique	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 16/11 : un tiers de la réserve et 100 % de la marge hors réserve (27,9 M€)</li> <li>▪ 08/12 : marge constatée à la suite de la préliquidation de la paie de décembre (20,5 M€)</li> <li>▪ 29/12 : marge résiduelle (0,7 M€)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 16/11 : deux tiers de la réserve et 90 % de la marge hors réserve (24,9 M€)</li> <li>▪ 25/11 : nouvelles marges identifiées (11,4 M€)</li> <li>▪ 27/12 : marge constatée à la suite de la préliquidation de la paie de décembre (12,0 M€)</li> </ul>

*Source : mission, à partir des données transmises par la direction du budget.*

- ◆ **en troisième lieu, les crédits hors titre 2 non consommés pouvaient être reportés de droit**, sans nécessité pour la DGFIP d'en justifier l'objet auprès de la direction du budget, dans la limite de 3 % des crédits ouverts en LFI fixée par la LOLF ; en pratique, la DGFIP a bénéficié d'une clause de déplafonnement de ses reports de crédits en LFI 2021 (article 102) et en LFI 2022 (article 65).

**On peut par ailleurs relever que la conclusion d'un contrat n'a pas conduit à exonérer la DGFIP d'annulations de crédits en gestion :**

- ◆ en 2020 et en 2021, l'intégralité de la réserve de précaution portant sur les crédits hors titre 2 a été annulée ;
- ◆ en 2020, le programme budgétaire de la DGFIP a connu une annulation de 45 M€ en CP au-delà de la réserve de précaution, justifiée par les moindres dépenses de fonctionnement induites par la crise sanitaire, qui a ensuite été restituée en PLF 2022 dans le cadre d'une mesure nouvelle spécifique ;
- ◆ en 2022, dans le cadre du décret d'avance publié au mois d'avril, une partie des crédits mis en réserve a été annulée mais elle a ensuite été restituée, quatre mois plus tard, dans le cadre de la loi de finances rectificative du mois d'août.

**La lecture du contrat permet de constater que celui-ci ne comporte aucune clause limitant la faculté de procéder à des annulations de crédits en cours de gestion**, qu'il s'agisse de crédits mis en réserve ou non. De telles clauses seraient d'ailleurs difficilement envisageables car ces choix relèvent du Gouvernement (pour les décrets d'avance ou d'annulation) et du Parlement (lois de finances rectificatives).

Sur le fond, en se référant à l'esprit du contrat, si l'annulation des crédits mis en réserve semble difficilement contestable, **l'annulation de crédits au-delà de la mise en réserve paraît plus problématique dans la mesure où elle rend caduque la trajectoire de crédits inscrite dans le contrat**. L'annulation de 45 M€ au-delà de la réserve de précaution réalisée en 2020 paraît ainsi peu conforme à l'esprit du contrat, d'autant que cette annulation a été reconstituée en PLF 2022, soulignant *de facto* le caractère anormal de cette annulation. Il convient toutefois



de garder à l'esprit le contexte exceptionnel de l'année 2020 qui a nécessité une mobilisation de crédits rapide et massive.

### 1.3.2. Les engagements pris en matière d'amélioration du contrôle interne n'ont pas constitué une priorité

**Les signataires se sont également entendus sur les contreparties attendues de la part de la DGFIP relatives au développement du contrôle interne budgétaire, à sa formalisation et à son compte-rendu et à l'accès du contrôleur budgétaire à des informations financières de synthèse.** Par ailleurs, des avancées étaient attendues pour l'efficacité globale de la chaîne financière de l'État et dans le domaine de la comptabilité analytique :

- ◆ la mission estime que le premier objectif, relatif au contrôle interne, a été naturellement atteint compte tenu du niveau de maturité déjà très élevé de la DGFIP, parmi les administrations d'État ; la DGFIP dispose toutefois d'un « stock » de crédits à rétablir au titre des dépenses de personnel qui est passé de 23 M€ à fin 2017 à plus de 54 M€ à fin 2021, ce qui peut poser question en termes de qualité de la gestion budgétaire ;
- ◆ en revanche, le contrôleur budgétaire relève qu'il n'a pas été destinataire d'informations financières de synthèse au-delà des documents qui lui sont habituellement transmis ;
- ◆ enfin, la mission note que l'ambition du contrat était également limitée concernant le développement de la comptabilité analytique ; le contrat prévoit seulement une étude d'opportunité de l'utilisation des données de la comptabilité analytique pour évaluer les coûts de fonctionnement des structures accueillant du public, dont la mission n'a pas été destinataire, ainsi qu'une proposition de déploiement de la comptabilité analytique aux prestations que la DGFIP facture à des tiers, qui est restée au stade de la réflexion.

**Au total, la mission note une faible ambition de ces chantiers au regard des enjeux globaux de connaissance des coûts de la DGFIP et constate que la mise en œuvre de ce volet n'a pas constitué, au cours de la période 2020-2022, une priorité de la DGFIP.**

### 1.3.3. Les améliorations attendues en matière de transparence de la stratégie informatique ne sont pas au rendez-vous

**En contrepartie de l'effort budgétaire important consenti en faveur des dépenses informatiques, le contrat prévoyait que la DGFIP transmette une information plus détaillée aux deux autres signataires sur sa stratégie informatique.** Concrètement, la DGFIP devait fournir « *en appui de sa programmation annuelle, une note développée décrivant sa stratégie en matière informatique : présentation du schéma directeur et de l'état d'avancement des principaux grands projets SI* ». La mission risques et audit (MRA) de la DGFIP recommandait déjà, en 2019, l'instauration d'un schéma directeur informatique pluriannuel cohérent avec le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP, qui pourrait comporter un axe stratégique sur la résorption de la dette technique<sup>7</sup>. Or, le schéma directeur informatique actuel de la DGFIP ne contient aucune disposition technique et se borne à indiquer les orientations retenues pour chaque chantier du contrat, sans identifier d'axes stratégiques ou d'actions prioritaires.

**En termes de gouvernance, les orientations stratégiques et budgétaires relatives aux grands projets informatiques sont arrêtées par la direction générale dans le cadre de comités stratégiques (COSTRAT) qui se tiennent trois fois par an sous l'égide du directeur général adjoint.** La MRA a toutefois relevé en 2019 que « *le COSTRAT ne procède à aucun arbitrage* » et qu'il s'apparente davantage à « *une chambre d'enregistrement des décisions prises*

---

<sup>7</sup> MRA, « La procédure de planification et de maintenance informatique » (n° 2019-10), août 2019.



*au préalable à tous les niveaux lors des instances précédentes* ». Au sein de la DGFIP, la mission de contrôle de gestion des systèmes d'information (MCGSI), qui a vocation à porter un regard extérieur sur les orientations prises en matière de stratégie informatique, peine en outre à disposer des ressources et des informations qui lui permettraient de jouer pleinement son rôle.

Si le niveau d'information transmise sur les dépenses s'est amélioré, avec une présentation selon une nomenclature plus détaillée qu'auparavant, **le service des systèmes d'information de la DGFIP n'est pas parvenu à proposer une information synthétique de qualité, adossée à des indicateurs régulièrement actualisés**, qui permettrait à ses interlocuteurs de disposer d'une vision claire des orientations stratégiques retenues par la DGFIP, de l'état d'avancement des principaux chantiers et des éventuelles difficultés rencontrées dans le déploiement des projets informatiques les plus structurants. Les difficultés rencontrées par la mission pour obtenir les informations qu'elle a demandées au service des systèmes d'information de la DGFIP sont également révélatrices du manque de transparence qui entoure la stratégie informatique.

**Par ailleurs, malgré le succès de certains projets emblématiques comme la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, d'autres projets connaissent des dérapages temporels et budgétaires qui justifieraient une transparence accrue :**

- ◆ le projet relatif au pilotage et à l'analyse du contrôle (PILAT), qui a pour objectif de transformer le système d'information relatif à la chaîne du contrôle fiscal, accuse un retard de plus de deux ans et son coût prévisionnel est passé de 36 M€ lors de son lancement en juin 2018 à 136 M€ selon les dernières estimations disponibles ;
- ◆ le projet de recouvrement optimisé des créances de la sphère publique (ROC-SP), qui vise à unifier le recouvrement forcé des différents types de créances de la sphère publique, accuse un retard de deux ans et son coût prévisionnel est passé de 57 M€ lors de son lancement en février 2019 à 96 M€ selon les dernières estimations disponibles<sup>8</sup>.

## **2. La mission recommande de conclure un nouveau contrat d'objectifs et de moyens, en lui apportant des améliorations afin d'en faire un véritable outil de pilotage stratégique et budgétaire**

### **2.1. La mission recommande la conclusion d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens pour une durée de cinq ans en prévoyant une clause de revoyure**

#### **2.1.1. Le bilan du contrat d'objectifs et de moyens est globalement positif, mais le lien entre sa partie stratégique et sa partie budgétaire pourrait être renforcé**

**Le bilan de la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens réalisé par la mission apparaît globalement positif :**

- ◆ la DGFIP a mis en œuvre une grande partie des chantiers qu'elle avait présenté dans la partie stratégique du contrat, et la plupart des indicateurs qu'elle avait choisis ont été atteints ou sont en net progrès (cf. annexes I et IV) ;
- ◆ la trajectoire de crédits et d'emplois a été respectée et elle a permis de financer une augmentation importante des dépenses informatiques ; l'objectif fixé en termes de diminution d'emplois (-4 900 ETP sur la période 2020-2022) devrait être tenu.

---

<sup>8</sup> DINUM, « Panorama des grands projets » (15<sup>ème</sup> parution), juin 2022.

### **Au-delà du respect de leurs engagements réciproques, les signataires ont fait part à la mission de leur intérêt pour cet outil :**

- ◆ au sein de la DGFIP, la direction générale et les directeurs territoriaux rencontrés par la mission ont apprécié la visibilité que leur a donné le contrat et la « sérénité budgétaire » qu'il leur a apporté, qui leur ont permis de mettre en œuvre des transformations importantes ; les agents de la DGFIP ont également pu y trouver un rappel des objectifs poursuivis, ce qui leur a permis de mieux comprendre les évolutions de leurs métiers ;
- ◆ la préparation du contrat a été l'occasion d'associer la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers à l'élaboration des orientations stratégiques de la DGFIP, dans le cadre d'échanges plus approfondis que ceux qui ont lieu lors des conférences budgétaires, même si la direction du budget reste plus mesurée sur la mise en œuvre du contrat dans la mesure où des sous-exécutions importantes ont été constatées.

**La mission a toutefois relevé que la partie stratégique et la partie budgétaire du contrat avaient été préparées et suivies indépendamment l'une de l'autre, la partie stratégique relevant quasiment exclusivement de la DGFIP tandis que la partie budgétaire a fait l'objet d'une véritable négociation avant la signature du contrat.**

Après s'être interrogée sur l'opportunité de séparer ces deux parties du contrat existant entre une « feuille de route stratégique » qui relèverait uniquement de la DGFIP et un contrat à caractère strictement budgétaire qui rassemblerait les dispositions qui font véritablement l'objet d'engagements réciproques de la part des signataires, **la mission estime préférable que le contrat soit reconduit dans sa forme actuelle, à condition de mieux structurer la partie stratégique, de clarifier la partie budgétaire et de renforcer leur articulation.** Sans se substituer aux signataires du contrat, la mission leur recommande par conséquent d'engager des négociations en vue de conclure un nouveau contrat d'objectifs et de moyens, en lui apportant les améliorations qui permettraient à toutes les parties d'y trouver un intérêt.

Par cohérence avec le calendrier politique et dans la mesure où les arbitrages budgétaires rendus dans le courant de l'été 2022 ont porté sur la période 2023-2027, **la mission recommande que le prochain contrat porte sur une durée de cinq ans, en prévoyant une clause de revoyure à mi-parcours** afin de tenir compte des événements qui surviendront en gestion. Cet allongement de la durée du contrat permettrait de renforcer le caractère stratégique du contrat qui sera signé et paraît en outre cohérent avec l'engagement de stabilisation des implantations du réseau territorial jusqu'en 2026 formulé dans le cadre du déploiement du nouveau réseau de proximité.

La mission recommande également que le prochain contrat soit signé avant le 31 décembre 2022, afin qu'il prenne effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

**Proposition n° 1 : conclure, avant le 31 décembre 2022, un nouveau contrat d'objectifs et de moyens entre la DGFIP, la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers :**

- ◆ **en structurant davantage la partie stratégique (cf. propositions n° 3 à 6), en clarifiant la partie budgétaire et en renforçant leur articulation (cf. proposition n° 7) ;**
- ◆ **en étendant la durée du contrat à cinq ans (2023-2027), avec une clause de revoyure à mi-parcours qui permettra de procéder aux ajustements nécessaires.**

**2.1.2. À moyen terme, la direction générale des finances publiques pourrait développer une vision plus prospective, en s'appuyant sur une meilleure connaissance du lien entre l'allocation des ressources humaines et la performance atteinte par les services**

Au cours de ses travaux, la mission a identifié plusieurs évolutions en cours ou à venir qui auront un impact structurant pour l'avenir de la DGFIP, pour lesquelles une réflexion prospective serait utile.

Concernant l'évolution des métiers actuels de la DGFIP :

- ◆ **Le déploiement progressif de la facturation électronique et de la transmission des données de transaction à l'administration (*e-reporting*)** à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2024 va poser la question du positionnement de la DGFIP vis-à-vis du contribuable professionnel, qu'elle sera en mesure de mieux contrôler mais également de mieux conseiller. Après l'évolution importante dans la relation avec le contribuable qu'a constitué la mise en œuvre de la loi ESSOC, ce déploiement pourrait amener la DGFIP à faire évoluer son organisation et les frontières des missions entre ses différentes structures territoriales en charge de la fiscalité des professionnels.
- ◆ **La mise en œuvre de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics**, qui entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, va induire une évolution très profonde du métier des comptables publics, qui vont devoir adapter leur positionnement vis-à-vis des ordonnateurs en s'insérant dans une chaîne de contrôle financier plus intégrée.
- ◆ **Les missions foncières de la DGFIP vont connaître une évolution importante** sous l'effet de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui sera effective en 2023, et du déploiement de nouvelles applications comme « gérer mes biens immobiliers » (GMBI) ou « accès des notaires au fichier immobilier » (ANF). Plus largement, **la connaissance, la maîtrise et la régulation du foncier** seront au cœur des évolutions des politiques du logement et de la transition écologique et elles supposeront une plus forte coopération entre les services et opérateurs publics compétents.

Concernant l'approfondissement de missions actuelles de la DGFIP, ou de nouvelles missions qui pourraient lui être confiées :

- ◆ **La démarche d'unification du recouvrement fiscal et social**, dont l'achèvement d'une première étape dans le champ fiscal est désormais prévu en 2025 avec le transfert à la DGFIP du recouvrement des taxes gérées par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), permettra de garantir un recouvrement plus efficient et de consolider la notion d'interlocuteur fiscal pour les entreprises. La poursuite du projet au-delà de la sphère fiscale supposera que des orientations structurantes soient prises.
- ◆ Compte tenu de l'efficacité qu'elle a démontrée dans le cadre de la gestion du fonds de solidarité, **la DGFIP pourrait être amenée à l'avenir à être mobilisée pour assurer le versement d'autres dispositifs d'aides**, ce qui conduirait à une forte évolution du positionnement de ses agents historiquement chargés de collecter l'impôt. Après le succès de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, **la DGFIP pourrait également être mobilisée par le projet de « solidarité à la source »**.
- ◆ Les travaux **de valorisation des données comptables locales et hospitalières** vont être poursuivis, de même les réflexions sur le service apporté aux collectivités locales et aux établissements publics de santé qui pourraient le cas échéant conduire à adapter le périmètre d'intervention de la DGFIP. L'utilisation des données comptables et fiscales dont dispose la DGFIP pourrait l'amener à **développer et structurer de nouveaux métiers de conseil**, à plus forte valeur ajoutée pour les collectivités locales et hospitalières comme pour les entreprises (notamment la prévention des défaillances).

### Concernant le virage de la donnée :

- ◆ **La poursuite du déploiement de projets d'intelligence artificielle, ainsi que les possibilités ouvertes par l'utilisation de nouvelles technologies (notamment la *blockchain*)** pourraient modifier profondément l'organisation et les processus de la DGFIP, ainsi que la relation à ses usagers. Ces projets pourraient générer des gains de productivité importants au sein de la DGFIP et supposent des investissements importants et la mobilisation de compétences humaines qui sont relativement rares.
- ◆ Au-delà de tels projets structurants, la favorisation de la **création d'écosystèmes d'innovation**, notamment dans le domaine numérique, au sein de la DGFIP comme avec ses partenaires publics (collectivités, organismes de sécurité sociale) et privés (monde académique, *think tanks*, associations), pourrait mobiliser une réflexion propre.

### Concernant la capacité de la DGFIP à continuer à attirer des talents, dans un contexte de tensions sur le marché du travail :

- ◆ Alors qu'elle connaît un pic de départs à la retraite et que ses concours subissent une certaine désaffection, **la DGFIP va être confrontée à un défi d'attractivité et à la nécessité d'ouvrir ses recrutements** à des profils différents de son vivier traditionnel, ce qui pourrait nécessiter la formalisation d'une réflexion sur la « marque employeur » de la DGFIP et sa politique d'inclusion.

### Concernant les enjeux sociétaux de la DGFIP :

- ◆ En tant qu'administration de premier plan, entretenant une relation particulière avec les contribuables qui lui confient des données très sensibles, la DGFIP pourrait enfin être **motrice dans une réflexion sur le développement de la responsabilité sociétale, environnementale et de gouvernance au sein des administrations.**

**La prise en compte de ces transformations structurantes nécessiterait que la DGFIP dispose d'une véritable capacité de prospective qui lui permettrait d'évaluer leur impact sur les missions, les métiers et l'organisation de la DGFIP.** La DGFIP pourrait notamment disposer d'une meilleure connaissance du lien entre l'allocation de ses ressources humaines au sein de son réseau territorial, les charges auxquelles elles font face, et la performance de ses directions nationales et territoriales, afin d'améliorer la performance opérationnelle de la DGFIP et d'être en mesure de projeter ses transformations et d'évaluer précisément la mise en œuvre de ces transformations.

**Au terme de ses travaux, la mission estime que cette capacité de prospective est encore insuffisamment développée au sein de la DGFIP** et qu'il ne sera pas possible d'intégrer cette réflexion au prochain contrat d'objectifs et de moyens, mais elle suggère que cette dimension puisse être intégrée, à terme, dans un prochain contrat d'objectifs et de moyens. La présentation d'une véritable « feuille de route stratégique » de la DGFIP, incluant l'anticipation de transformations structurantes sur plusieurs années, posera la question de sa validation par le ministre chargé des finances, qui permettrait de renforcer son caractère programmatique.

### **Proposition n° 2 : à moyen terme, formaliser et développer :**

- ◆ **une vision prospective des missions, des métiers et de l'organisation de la DGFIP, prenant en compte ses orientations stratégiques internes ainsi que les évolutions extérieures qu'elle constate ou qu'elle anticipe ;**
- ◆ **une meilleure connaissance du lien entre l'allocation des ressources humaines et la performance atteinte par les services afin de préparer et d'accompagner les transformations et de vérifier leur mise en œuvre.**

**Ces axes pourraient être intégrés dans un prochain contrat d'objectifs et de moyens.**

## **2.2. Des améliorations pourraient toutefois être apportées au futur contrat, afin de tirer les leçons du bilan du contrat existant**

### **2.2.1. La partie stratégique du contrat pourrait être renforcée en identifiant les chantiers prioritaires et les transformations les plus structurantes**

Dans sa forme actuelle, le contrat d'objectifs et de moyens place l'ensemble des chantiers sur le même plan, sans identifier de priorité stratégique. Il compte 17 objectifs et 49 chantiers répartis au sein de six axes de travail, avec la volonté de couvrir l'ensemble des métiers de la DGFIP. La correspondance entre les six axes du contrat (hormis l'axe A) et l'organisation des services centraux est à ce titre illustrative<sup>9</sup>. La mise en œuvre des différents chantiers du contrat n'est en outre pas systématiquement mesurée par un indicateur.

Par ailleurs, l'élaboration du prochain contrat pourrait être l'occasion de clarifier son périmètre, en particulier en ce qui concerne la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et la direction de la législation fiscale (DLF) :

- ◆ la politique immobilière de l'État fait l'objet d'un objectif dédié intitulé « inscrire la politique immobilière de l'État au service de la performance des administrations », ce qui peut poser question dans la mesure où cette politique publique a un fort caractère interministériel et où la DIE dispose de sa propre feuille de route ; le positionnement institutionnel de la DIE pourrait également être amené à évoluer ;
- ◆ à l'inverse, la politique fiscale n'est pas mentionnée dans le contrat actuel mais la prise en compte d'objectifs relatifs à la qualité et la rapidité de déclinaison de la norme fiscale pourrait être envisagée, ce qui permettrait de répondre à une attente fortement exprimée par les représentants des entreprises rencontrés par la mission.

**Proposition n° 3 : renforcer le caractère stratégique de la présentation des différents axes, objectifs et chantiers identifiés par la DGFIP en priorisant les chantiers les uns par rapport aux autres, en mettant en valeur les transformations les plus structurantes et en mettant en évidence les évolutions organisationnelles qu'elles impliqueront.**

La mission a en outre relevé que le réseau territorial de la DGFIP était peu mentionné dans le contrat, en dépit de l'impact de certaines orientations stratégiques sur l'activité des agents : particulièrement l'axe A qui traduit le déploiement du nouveau réseau de proximité, mais également les axes D, E et F qui présentent l'évolution des métiers de la DGFIP. On peut également relever que la situation particulière des services situés outre-mer n'est pas évoquée au sein du contrat. La signature du contrat précédent au début de la crise sanitaire n'a en outre pas favorisé sa présentation aux agents, même s'il leur a été diffusé par un message du directeur général en date du 6 juillet 2020.

La mission recommande par conséquent que les agents soient davantage associés à la préparation et à la déclinaison du prochain contrat, et que celui-ci présente l'impact prévisionnel des orientations stratégiques qui seront retenues sur le réseau territorial de la DGFIP. La mise en œuvre de cette proposition par la DGFIP est d'ores et déjà engagée avec le « grand remue-ménages » organisé en 2022, qui a permis à l'ensemble des agents de la DGFIP de faire part de leurs attentes pour les prochaines années.

**Proposition n° 4 : associer l'ensemble des agents à la préparation et à la déclinaison du prochain contrat d'objectifs et de moyens, et veiller à mettre en évidence la contribution du réseau territorial de la DGFIP à la mise en œuvre de ses orientations stratégiques.**

---

<sup>9</sup> L'axe B concerne principalement le service chargé des systèmes d'information (SI), l'axe C le service chargé des ressources humaines (RH), l'axe D le service chargé de la gestion fiscale (GF), l'axe E le service chargé du contrôle fiscal (SJ-CF) et l'axe F les services chargés de la comptabilité de l'État (2F-CE) et des collectivités locales (CL).

## Rapport

La mission estime enfin que la DGFIP pourrait tirer parti des travaux qu'elle a menés dans la période récente en intégrant dans son prochain contrat les deux dimensions suivantes :

- ◆ **les enjeux écologiques et énergétiques**, en s'appuyant sur les travaux menés sur son bilan d'émission de gaz à effets de serre ;
- ◆ **les nouvelles organisations du travail**, en tirant les enseignements de l'augmentation significative du travail à distance à la suite de la crise sanitaire (le taux d'agents en télétravail s'est établi à 44 % en 2021, contre 3 % en 2019) mais aussi des évolutions internes de la DGFIP.

**Proposition n° 5 : prendre en compte les enjeux écologiques et énergétiques au sein du prochain contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP, ainsi que les nouvelles organisations du travail.**

### 2.2.2. Les indicateurs qui figurent dans le contrat pourraient être améliorés afin de mieux rendre compte de l'impact des efforts fournis par la direction générale des finances publiques

La mesure de l'atteinte des chantiers inscrits dans la partie stratégique du contrat est assurée par un dispositif de performance constitué de 59 indicateurs, dont 13 indicateurs de référence.

**La mission s'est livrée à une analyse systématique de ce dispositif d'indicateurs, selon les critères suivants :**

- ◆ le type d'indicateur : indicateur de moyens, indicateur de résultat, indicateur d'efficience ou bien indicateur mesurant l'effectivité de la mise en œuvre d'un projet ou d'une réforme, avec la mention d'un jalon calendaire (cf. figure 1) ;
- ◆ le public concerné : usagers, notamment contribuables, agents de la DGFIP, collectivités territoriales, administrations et professionnels partenaires (cf. figure 1) ;
- ◆ une appréciation qualitative portant sur le lien entre l'indicateur et l'objectif ou le chantier, sur la clarté, l'intelligibilité et la documentation de l'indicateur, sur la capacité de la DGFIP à influencer sur l'indicateur et sur l'ambition de la cible fixée (cf. figure 2).

**Ces données permettent de formuler les constats suivants :**

- ◆ 27 % des indicateurs ont pour cible un jalon calendaire permettant de vérifier si la mise en œuvre d'une réforme ou d'un projet intervient bien à l'échéance prévue ; plus de la moitié d'entre eux (16 % des indicateurs) ont une cible fixée pour l'année 2020 qui est l'année de la signature du contrat ;
- ◆ l'analyse qualitative réalisée par la mission montre que le degré d'ambition de la cible fixée est modéré pour 55 % des indicateurs, tandis que 37 % d'entre eux ne dépendent pas principalement de l'action des services de la DGFIP ;
- ◆ les indicateurs de résultats représentent seulement 37 % du dispositif de performance, et la mission a identifié seulement trois indicateurs d'efficience (un indicateur du PAP relatif au taux d'intervention sur l'impôt et deux indicateurs relatifs à la performance du parc immobilier de l'État).



## Rapport

**Figure 1 : répartition des indicateurs du contrat selon leur type et selon les publics concernés**

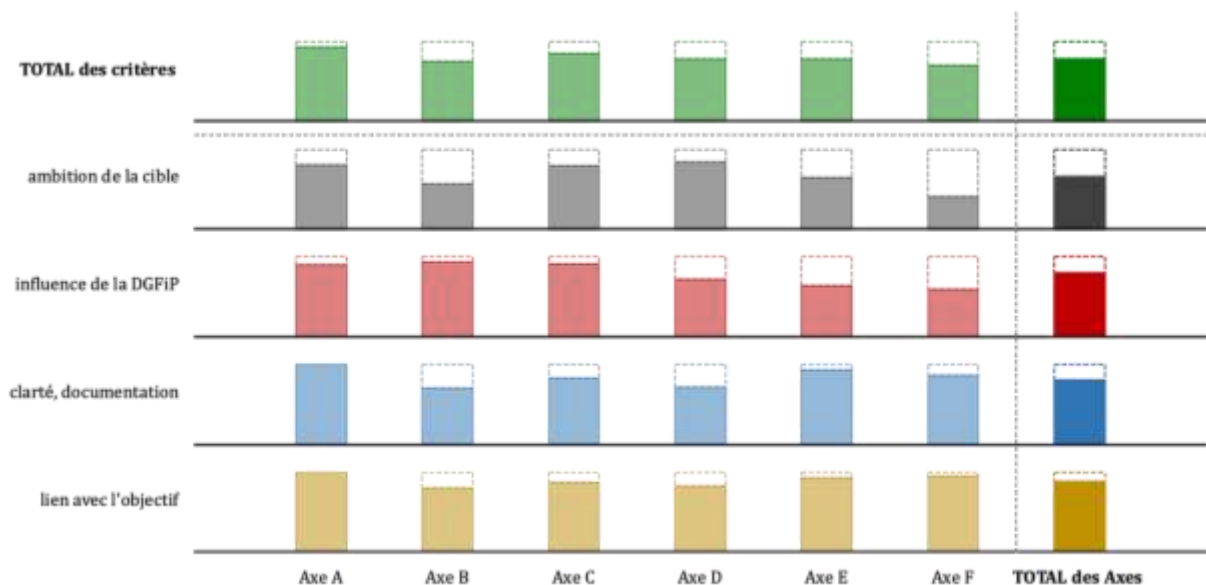
Agents de la DGFIP	●●●●●● ○ ●●●	●●●● ○●●●●○ ●	●●●● ○●●●○	
Collectivités	●	○●●●○	○●○	
Contribuables	●● ○ ●	●● ●● ○	●● ●●●	●
Partenaires	●● ●	●	●	○●
	Déploiement d'un projet, d'une réforme	Indicateur de moyens	Indicateur de résultat	Indicateur d'efficience

*Source : mission.*

*Légende :*

- *Axe A : qualité et proximité des services*
- *Axe B : transformation numérique*
- *Axe C : qualité de vie au travail et motivation*
- *Axe D : moderniser et simplifier la gestion fiscale*
- *Axe E : relation de confiance et lutte contre la fraude*
- *Axe F : fonction comptable et conseil aux décideurs*

**Figure 2 : analyse qualitative des indicateurs du contrat selon quatre critères**



*Source : mission.*

**Proposition n° 6 : améliorer les indicateurs associés aux différents chantiers du contrat afin de mieux mesurer la performance atteinte par la DGFIP :**

- ◆ en évitant de retenir des indicateurs limités au respect de jalons calendaires, ou dont l'évolution ne dépend pas principalement de l'action des services de la DGFIP ;
- ◆ en proscrivant les objectifs déjà atteints ou dont l'atteinte est attendue à brève échéance ;
- ◆ en rééquilibrant la part des indicateurs de résultats par rapport aux indicateurs de moyens.

### 2.2.3. Le contenu de la partie budgétaire pourrait être clarifié afin de limiter les débats après la signature du contrat

**La partie budgétaire du contrat actuel contient, pour l'essentiel, les éléments suivants :**

- ◆ une trajectoire de crédits et d'emplois que la direction du budget et la DGFIP s'engagent à respecter lors des exercices de budgétisation ;
- ◆ des contreparties en matière de gestion budgétaire, qui prévoient un assouplissement de certaines règles de droit commun dans le cadre d'une gestion « apaisée ».

L'exécution du contrat a montré que ces règles pouvaient se révéler insuffisantes en cas d'écart trop important à la trajectoire initialement prévue entre les signataires, ce qui a alimenté des débats sur la mise en œuvre des clauses du contrat.

**La mission recommande par conséquent de compléter le contrat en prévoyant à l'avance des clauses explicites portant sur :**

- ◆ les modalités selon lesquelles la trajectoire de crédits et d'emplois pourrait être ajustée pour tenir compte de l'analyse de l'exécution 2022 qui ne sera pas connue au moment de la signature du contrat, si celui-ci est signé avant le 31 décembre 2022 ;
- ◆ les modalités de partage entre le budget général et le programme budgétaire de la DGFIP des éventuels écarts à la trajectoire qui seraient identifiés en cours d'exécution du contrat, notamment en cas de sous-exécution ou, à l'inverse, de dépassements dus à l'évolution du contexte macroéconomique.

La mission ne recommande spécifiquement aucune règle d'ajustement comme de partage d'éventuelles marges de manœuvre ou de contraintes nouvelles, mais elle estime que de telles clauses apporteraient en elles-mêmes de la valeur au contrat en termes de fluidité dans sa mise en œuvre et de « sérénité budgétaire ».

**En outre, afin de renforcer le lien entre la partie stratégique et la partie budgétaire du contrat, la mission estime souhaitable que la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers indiquent clairement, au sein de la partie budgétaire du contrat, les chantiers de la DGFIP qui revêtent une importance particulière pour elles, pour lesquels les obligations de *reporting* pourraient être renforcées.**

Les sujets suivants pourraient ainsi, à titre illustratif, faire l'objet d'un suivi spécifique :

- ◆ les actions mises en œuvre par la DGFIP et les résultats atteints en matière de résorption de la dette technique ;
- ◆ la mise en œuvre de la facturation électronique et la transmission des données de transaction (*e-reporting*) ;
- ◆ les actions mises en œuvre en matière de lutte contre la fraude fiscale et le suivi des contentieux fiscaux de série, compte tenu de leur impact sur les prévisions de recettes de l'État ;
- ◆ l'amélioration des relations entre les différentes administrations des ministères économiques et financiers afin de mieux valoriser l'information financière et comptable des administrations publiques ;
- ◆ le suivi des enjeux écologiques et les mesures mises en œuvre dans le cadre de la démarche de sobriété énergétique ;
- ◆ les efforts poursuivis pour améliorer l'attractivité de la DGFIP, notamment dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique.



**Proposition n° 7 :** au sein de la partie budgétaire du contrat, prévoir les clauses suivantes, qui manifestent une véritable volonté d'engagement des parties signataires :

- ◆ la trajectoire de crédits et d'emplois sur la période 2023-2027 arbitrée durant l'été 2022, en précisant les redéploiements d'effectifs envisagés, qui serait assortie d'un engagement des parties de réaliser leurs meilleurs efforts pour en assurer le respect en budgétisation comme en exécution ;
- ◆ une courte liste de chantiers à fort enjeu pour la direction du budget et pour le secrétariat général des ministères économiques et financiers, assortie d'objectifs fixés à la DGFIP, d'obligations de *reporting* et d'indicateurs de suivi ;
- ◆ les règles de gestion budgétaire, incluant les éventuels assouplissements consentis par la direction du budget mais également les engagements pris par la DGFIP en matière de bonne gestion financière et de qualité du contrôle interne ;
- ◆ les modalités selon lesquelles la trajectoire de crédits et d'emplois pourrait être ajustée pour tenir compte de l'analyse de l'exécution 2022 qui interviendra au premier semestre 2023 ;
- ◆ les modalités de partage entre le budget général et le programme budgétaire de la DGFIP des éventuels écarts à la trajectoire identifiés en cours d'exécution du contrat (sous-exécutions ou, à l'inverse, dépassements dus à l'évolution du contexte macroéconomique).

#### 2.2.4. L'impact des réformes engagées sur l'évolution des emplois pourrait être mieux mesuré et explicité

La discussion sur les diminutions d'effectifs est aujourd'hui relativement déconnectée des chantiers de transformation mis en œuvre par la DGFIP : le contrat n'établit ainsi aucun lien entre l'évolution des effectifs et les chantiers qui sont présentés dans la partie stratégique. Il en va de même dans les documents budgétaires qui ne présentent pas de lien entre les réformes et les économies d'emplois. Cette déconnexion peut s'expliquer par le souci d'éviter de laisser penser que les transformations, notamment numériques, sont uniquement mises en œuvre pour générer des gains de productivité alors qu'elles visent à titre principal à améliorer la qualité du service rendu aux usagers, de sorte que **les discussions relatives à la diminution des effectifs de la DGFIP ne reposent que partiellement sur une évaluation *ex ante* de l'impact des transformations envisagées sur les effectifs de la DGFIP.**

Cette déconnexion entre les transformations stratégiques et les diminutions d'effectifs se retrouve dans les modalités de répartition des diminutions d'effectifs au sein du réseau, puisque le service chargé du pilotage et du budget répartit la cible de réduction d'effectifs entre les différentes directions territoriales et spécialisées selon des critères statistiques indépendants des réformes mises en œuvre, **en laissant aux directeurs le soin de répartir la réduction qui leur est notifiée** en fonction de leur connaissance des besoins de leurs services au vu de leur situation et, éventuellement, des moindres besoins induits par les réformes mises en œuvre. Cette méthode de déclinaison des schémas d'emplois n'est pas problématique en soi puisqu'elle permet de tenir compte des réalités de chaque direction, mais elle révèle néanmoins une absence de réflexion sur la déclinaison des gains de productivité générés par les différents chantiers de transformation inscrits dans le contrat. Elle peut également conduire à des allocations sous-optimales entre les directions territoriales, même si les huit délégués du directeur général disposent d'une capacité d'ajustement au sein de leur interrégion, qui reste néanmoins marginale.

S'il n'existe aucune synthèse *ex post* de l'impact des réformes mises en œuvre par la DGFIP sur ses emplois, celle-ci réalise néanmoins des évaluations *ex ante* ponctuelles

**qui permettent de donner une estimation en ordre de grandeur des gains de productivité envisageables pour certaines réformes de grande ampleur :**

- ◆ en juin 2019, la DGFIP estimait ainsi à 4 200 ETP « *les gains en emplois identifiés initialement sur la période 2020-2022 au titre de la mise en place du nouveau réseau de proximité des finances publiques* », dont une partie a été décalée au-delà de 2022 compte tenu du décalage de la mise en œuvre de cette réforme ;
- ◆ la DGFIP s'est par ailleurs livrée à une évaluation de l'impact de la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales à horizon 2023, qui générerait un gain potentiel de 1 980 ETP sur la période 2019-2024, et de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) à compter de l'année 2022, qui générerait un gain potentiel estimé à 550 ETP en 2023.

**La DGFIP ne dispose en outre pas d'outils lui permettant de systématiser l'analyse *ex post* de l'évolution des effectifs, en tenant compte des réformes mises en œuvre, ce qui ne lui permet pas de mesurer les gains réalisés et le potentiel restant mobilisable.** Elle réalise une enquête annuelle auprès de l'ensemble des directions de son réseau, qui lui permet d'obtenir une répartition fonctionnelle de la quotité des effectifs disponibles sur une année donnée par métier ou mission. Cet outil de contrôle de gestion peut être utilisé pour évaluer certains gains de productivité, sans toutefois permettre d'élaborer un chiffrage de l'impact de chacun des chantiers de transformation mis en œuvre.

**Compte tenu de l'ensemble de ces constats, la mission recommande que les trois signataires partagent entre eux, lorsqu'ils élaboreront le prochain contrat d'objectifs et de moyens, une déclinaison indicative de la trajectoire prévisionnelle des emplois.** Cette déclinaison n'aurait pas de caractère contraignant et n'aurait donc pas vocation à figurer dans le contrat, mais elle servirait de support au suivi du contrat, afin d'analyser et d'interpréter les écarts qui seront constatés et de mesurer l'impact de la mise en œuvre des évolutions prévues dans le contrat. Ce suivi pourrait notamment s'appuyer sur la meilleure connaissance du lien entre l'allocation des ressources humaines et la performance atteinte par les services que la mission estime par ailleurs souhaitable de développer (cf. proposition n° 2).

**Proposition n° 8 : partager entre les trois signataires du contrat une déclinaison indicative de la trajectoire prévisionnelle des emplois, tenant compte des réformes engagées ou déjà prévues, de la poursuite des gains de productivité annuels et des redéploiements envisagés, qui ferait l'objet d'un suivi en exécution.**

### **2.3. La direction générale des finances publiques dispose de marges de progrès en matière de pilotage de sa dette technique informatique**

#### **2.3.1. Les résultats obtenus en matière de résorption de la dette technique informatique sont difficiles à objectiver, alors qu'ils constituaient une forte attente des signataires**

**La dette informatique se définit comme l'écart entre le système d'information existant et une cible théorique.** Cette cible est définie, pour chaque composant du système d'information de l'organisation ou de l'entreprise, par l'état de l'art de celui-ci (code, logiciel, infrastructure, serveurs...). La dette informatique inclut trois composantes principales :

- ◆ la dette technique, définie par un retard technologique sur l'environnement technique et sur les montées de version (notamment au niveau de serveurs ou des langages) ;
- ◆ la dette applicative, générée par un langage informatique de moins en moins utilisé ou une architecture obsolète incompatible avec des montées de versions d'outils ;

## Rapport

- ◆ la dette fonctionnelle, constituée de systèmes aux fonctionnalités complexes, inutilisées ou inadaptées pour répondre aux nouveaux besoins métiers.

**Cette notion de dette est intimement liée à celle de patrimoine informatique : il est plus valorisant d'investir dans de nouvelles applications informatiques modernes et répondant aux besoins que de maintenir à l'état de l'art les éléments existants du système d'information.** Il est dès lors fréquent d'observer lors des arbitrages budgétaires une priorité donnée aux évolutions fonctionnelles au détriment de la maintenance évolutive. Pour autant, l'obsolescence du système d'information patrimonial a des impacts sur la performance du système d'information et sur la capacité à investir justement dans son développement et sa modernisation.

**L'enjeu de la dette informatique est celui de la soutenabilité, dans la mesure où l'inaction peut rapidement augmenter les coûts supportés pour maintenir la performance du système d'information.** Ainsi, la perte de compétence sur des pans du système d'information, notamment en cas de langage informatique obsolète associé à une perte de maîtrise sur de potentielles évolutions des applications, peut nécessiter des réécritures totales d'applications, sur des processus métiers clés. La dette technique est également susceptible d'accroître les risques en matière de sécurité des systèmes d'information : les applications plus anciennes sont souvent plus vulnérables en cas de piratage ou d'acte de malveillance.

**Les indicateurs existants donnent une image seulement partielle de l'évolution de la dette technique de la DGFIP (cf. annexe III) :**

- ◆ **l'âge moyen du socle compare l'âge constaté du socle (déterminé par le millésime moyen du socle du système d'information) à un âge cible (déterminé par un millésime moyen cible, fixé à 2016) ;** il est calculé comme la moyenne arithmétique de l'âge de tous les composants recensés, ce qui signifie que ceux-ci sont tous pondérés de façon équivalente, indépendamment de leur importance pour le bon fonctionnement du système d'information de la DGFIP ; cet indicateur est suivi tous les deux mois depuis la fin de l'année 2019 et il évolue en fonction des actions de « montée de socle » mises en œuvre ou du décommissionnement de certaines applications ;
- ◆ **l'âge des serveurs est également suivi par la DGFIP** depuis le début de l'année 2019 ;
- ◆ **l'âge des composants et l'âge des bases de données sont suivis,** mais seulement depuis le début de l'année 2022, ce qui ne permet pas d'évaluer l'impact des actions menées dans le cadre du contrat.

**Alors que l'objectif de résorption de la dette technique, matérialisé par un chantier dédié au sein de la partie du contrat, constituait une forte attente de la part des signataires, les indicateurs suivis par la DGFIP illustrent au mieux une stabilisation de la dette technique, et ils ne permettent pas de démontrer qu'une dynamique de résorption ait été engagée :**

- ◆ l'âge moyen du socle est passé de 8 ans 1 mois en décembre 2019 à 8 ans en mai 2022 ;
- ◆ l'âge moyen des serveurs est passé de 3 ans et 9 mois en janvier 2019 à 5 ans et 6 mois en janvier 2022.

**La DGFIP dispose également d'un indicateur qui permet d'évaluer l'état d'avancement du chantier de modernisation** en rapportant les charges de maintenance de la partie modernisée aux charges totales de maintenance (exprimées en jours-hommes). Ce ratio est passé de 5,3 % en 2020 à 10,7 % en 2021, ce qui signifie qu'en 2021, 89,3 % des charges de maintenance sont consacrées à des applications considérées comme obsolètes.

### **2.3.2. La mission recommande de renforcer les modalités de pilotage du chantier de résorption de la dette technique informatique et de prévoir un meilleur partage d'informations entre les signataires du contrat**

La DGFIP n'est pas la seule organisation publique confrontée à la problématique du pilotage de sa dette technique et elle pourrait s'inspirer des initiatives prises par d'autres administrations, même si aucune démarche de coordination interministérielle n'a été mise en place sur ce sujet. La mission a notamment pris connaissance des travaux réalisés par le club informatique des grandes entreprises françaises (CIGREF), association regroupant des grandes entreprises et administrations publiques françaises dans une démarche de réflexion collective sur les enjeux numériques, qui a produit en mai 2021 un rapport intitulé « *Pilotage de la dette et de l'obsolescence IT : Préserver l'agilité, la sécurité et la capacité d'innovation des SI* », qui identifiait notamment les bonnes pratiques suivantes :

- ◆ formaliser une cartographie du système d'information et mettre en visibilité la dette et l'obsolescence informatique et construire une grille de référence ou une matrice d'obsolescence des logiciels ;
- ◆ mettre en place des indicateurs de suivi de l'évolution de la dette informatique ;
- ◆ développer un discours pédagogique ancré dans la réalité de son organisation et sensibiliser la direction générale et les directions métiers aux enjeux d'une maîtrise partagée du patrimoine informatique.

**Les entretiens conduits par la mission auprès de directeurs des système d'information extérieurs à la DGFIP, qui sont également confrontés au défi de la maîtrise de la dette technique de leur système d'information, ont permis de corroborer la pertinence des recommandations formulées par le CIGREF.** Il en ressort que la résorption de la dette technique nécessite une mobilisation de l'ensemble des agents, qu'ils appartiennent au service chargé du système d'information ou aux services métiers, qu'elle requiert un travail préalable approfondi de cartographie du système d'information et qu'elle nécessite d'y consacrer du temps et des compétences spécifiques.

**Proposition n° 9 : assurer un pilotage à haut niveau du chantier de résorption de la dette technique au sein de la DGFIP, acculturer l'ensemble des agents du service des systèmes d'information et des services métiers à cette problématique et poursuivre le développement des outils de cartographie et des indicateurs permettant d'apprécier l'évolution de la dette technique ainsi que sa soutenabilité.**

**Les signataires du contrat ont fait part à la mission des difficultés qu'ils rencontrent lorsqu'ils souhaitent obtenir des informations de la part du service des systèmes d'information de la DGFIP.** Cette opacité ne permet pas à l'ensemble des parties prenantes d'apprécier correctement l'état d'avancement des chantiers informatiques, qu'il s'agisse des actions mises en œuvre en matière de résorption de la dette technique ou bien de l'état d'avancement des projets informatiques les plus structurants, et elle nuit à la qualité des arbitrages qui sont rendus. La mission recommande par conséquent que le cabinet du ministre chargé des comptes publics demande à la DGFIP de produire un compte-rendu semestriel sur la mise en œuvre de sa stratégie informatique, qui pourrait également être adressé à la direction du budget et au secrétariat général des ministères économiques et financiers.

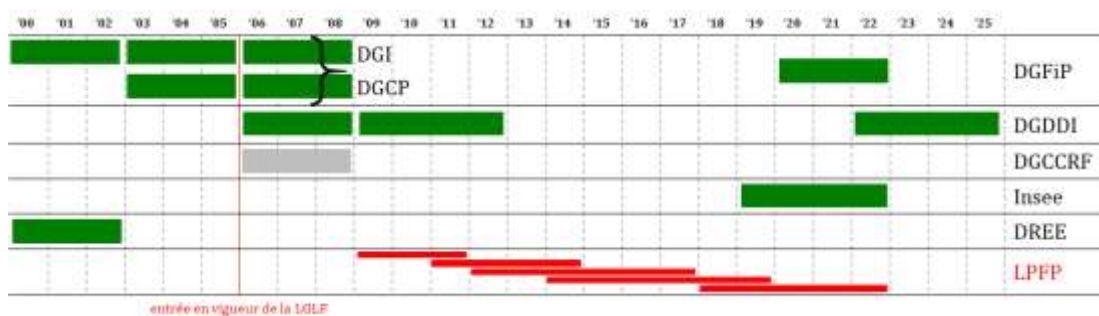
**Proposition n° 10 : tous les six mois, informer le cabinet du ministre chargé des comptes publics, la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers des actions engagées pour résorber la dette technique et de leur état d'avancement, des principales difficultés de toute nature identifiées pour le déploiement des projets informatiques les plus structurants, ainsi que de la trajectoire financière actualisée des dépenses informatiques.**

### 3. Le bilan du contrat d'objectifs et de moyens montre l'intérêt de cet outil, qui dépend toutefois de l'ambition de transformation et de la capacité de pilotage de l'administration concernée

#### 3.1. La démarche contractuelle au sein des administrations, qui a connu un renouveau en 2018, a uniquement concerné les ministères économiques et financiers

Les premiers contrats pluriannuels avec une administration ont été signés au début des années 2000 (cf. figure 3) avec la direction des relations économiques extérieures (DREE) et avec la direction générale des impôts (DGI). D'autres contrats ont, par la suite, été conclus avec la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). À l'exception du contrat signé avec la DGCCRF qui ne contenait que les objectifs de performance, ces contrats prévoyaient **des objectifs de performance et une évolution des moyens, notamment humains**. Ils étaient généralement conclus pour des périodes continues de trois ans, à l'exception de celui conclu en 2009 avec la DGDDI qui couvrait une période de quatre ans.

Figure 3 : contrats passés par les directions des ministères économiques et financiers



Source : mission.

Légende : Les contrats d'objectifs et de moyens, sont signalés en vert ; les contrats de performance sans trajectoire de moyens sont signalés en gris. Les évolutions de la gouvernance des finances publiques sont signalées en rouge.

Cette pratique a pris fin à la fin des années 2000, en même temps que les évolutions suivantes – sans toutefois qu'un lien explicite puisse être tiré entre ces évolutions et la fin de la contractualisation avec ces directions :

- ♦ des évolutions importantes de la gouvernance des finances publiques ont eu lieu dans la deuxième moitié des années 2000 avec, d'une part, l'entrée en vigueur en 2006 de la LOLF, qui prévoyait notamment une généralisation de la logique de performance au sein des administrations et, d'autre part, l'adoption, à partir de 2009, de lois de programmation des finances publiques (LPFP) contenant une programmation pluriannuelle des moyens humains et financiers des administrations ;
- ♦ la DGI et la DGCP ont fusionné le 1<sup>er</sup> avril 2008 pour donner naissance à la DGFIP.

Après une dizaine d'années sans contrat au sein de l'administration, la démarche contractuelle a connu un renouveau à la suite du comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 19 octobre 2018. À terme, toutes les administrations de réseau devaient être concernées par des contrats visant une plus grande autonomie de gestion budgétaire : en contrepartie d'une amélioration de leur contrôle interne financier, leurs contraintes de gestion seraient allégées. Le dossier de presse de ce CITP prévoyait ainsi, dans le cadre de ces contrats « une fongibilité asymétrique des crédits de masse salariale et une automaticité du report des crédits d'investissement non employés, la poursuite de la réduction de



## Rapport

*la mise en réserve avec un meilleur ciblage des crédits visés, la préservation de toute taxation transversale en cours d'année sauf aléas exceptionnels ».*

**Dans les faits, outre la DGFIP, seules deux autres directions des ministères économiques et financiers ont fait le choix d'entrer dans une relation contractuelle avec la direction du budget et avec le secrétariat général :**

- ◆ en février 2019, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a conclu un contrat portant sur la période 2019-2022 ; ce court contrat présente les ambitions stratégiques et le plan de transformation de l'Insee, la trajectoire budgétaire et les règles de gestion associées et la gouvernance du contrat (modalités de suivi et dispositions prévues en cas d'écart avec les objectifs) ;
- ◆ en décembre 2021, la DGDDI a conclu un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens portant sur la période 2022-2025 ; ce contrat, d'un format comparable à celui conclu par la DGFIP, est structuré en deux parties ; la première partie présente la stratégie de la douane et sa transformation selon 19 axes et la deuxième partie présente la trajectoire d'emplois, de crédits et les règles de gestion.

**La mission n'a pas connaissance d'autres contrats d'objectifs et de moyens conclus avec des directions d'administration centrale à réseau, en particulier en dehors du périmètre des ministères économiques et financiers.** En 2021, la commission sur l'avenir des finances publiques soulignait pourtant que *« les contrats permettent de mieux responsabiliser les gestionnaires tout en les laissant libres sur les moyens d'atteindre leurs objectifs »* et elle indiquait que *« en ce qui concerne l'État, des contrats pluriannuels devront être conclus entre les principales directions et le ministère des comptes publics, sur le modèle de ceux qui ont été expérimentés par l'Insee et la DGFIP »*<sup>10</sup>.

**Si la contractualisation entre l'État et ses opérateurs est un instrument de pilotage stratégique usuel, par le biais de contrats de performances passés entre l'établissement et ses tutelles, qui précisent les objectifs fixés et les modalités de suivi de l'action de l'organisme, la contractualisation sur les moyens reste toutefois très minoritaire.** Selon la direction du budget, seuls Météo France, Business France et l'Institut national de l'information géographique et forestière disposent, début 2022, d'un contrat comportant un volet sur les moyens. La contractualisation entre l'État et les caisses de sécurité sociale au travers des conventions d'objectifs et de gestion est en revanche systématique, de même que la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens avec les sociétés de l'audiovisuel public. Les opérateurs sont toutefois des organismes dotés de la personnalité morale dont la stratégie est arrêtée en dernier ressort par leurs tutelles, alors que les administrations fixent elles-mêmes leur stratégie, sous l'autorité de leur ministre de rattachement.

### **3.2. Le contexte budgétaire a fortement évolué depuis 2018, dans un sens qui rend la conclusion de nouveaux contrats moins automatique**

La mission relève trois évolutions importantes depuis le CITP du 19 octobre 2018, qui rendent la conclusion de nouveaux contrats moins automatique.

**Tout d'abord, la situation des finances publiques s'est fortement dégradée** à l'issue de la crise sanitaire et les facteurs d'incertitudes stratégiques (conséquence du conflit entre la Russie et l'Ukraine) ou macro-économiques ayant un impact direct et négatif sur les finances publiques (notamment la remontée de l'inflation et des taux d'intérêt) peuvent rendre plus difficile un engagement budgétaire sur une base pluriannuelle.

**Ensuite, la LOLF a été récemment modifiée dans le sens d'une plus grande affirmation de la pluriannualité.** Avec la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la

---

<sup>10</sup> « Nos finances publiques post-Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu », mars 2021.

## Rapport

modernisation de la gestion des finances publiques, les projets annuels de performance présenteront désormais, pour chaque programme, une évolution triennale des crédits proposés au vote du Parlement. Le montant des crédits proposés pour le programme au titre de l'année du projet de loi de finances considéré sera ainsi complété par le montant prévisionnel pour les deux années suivantes. Cette évolution, qui concernera l'ensemble des programmes du budget de l'État dès le prochain projet de loi de finances pour 2023, retire une partie de l'intérêt de la contractualisation, relatif à la prévisibilité budgétaire.

**Enfin, l'impulsion donnée à la contractualisation en 2018 ne semble plus d'actualité**, de sorte que la conclusion d'un contrat avec la DGFIP ne revêt plus le même caractère démonstrateur pour les autres ministères qui ne se sont pas approprié cet outil. La mission constate qu'il n'existe aujourd'hui plus aucune incitation gouvernementale à la conclusion de contrats avec les administrations à réseau.

**En somme, la démarche contractuelle apparaît moins évidente en 2022 qu'elle ne pouvait l'être en 2018, lorsqu'elle traduisait une véritable évolution de la gestion publique soutenue par la direction interministérielle de la transformation publique et par la direction du budget.** Cette forte réduction des incitations extérieures à conclure un nouveau contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP au-delà de 2022 et les incertitudes macro-économiques ne signifient pas, pour autant, que la conclusion d'un nouveau contrat perdrait tout intérêt. Au contraire, les signataires pourraient y trouver un intérêt, chacun pour ce qui le concerne et les uns avec les autres, redonnant ainsi à ce contrat un sens proche de la définition communément admise de « rencontre de la volonté des parties ».

### 3.3. L'outil contractuel est pertinent pour des administrations d'un niveau de maturité suffisant, qui souhaitent poursuivre des efforts de transformation dans le cadre d'une relation de confiance avec la direction du budget

À la lumière du bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP qu'elle a réalisé, la mission s'est interrogée, de façon plus générale, sur les critères qui caractérisent les administrations pour lesquelles le recours à l'outil contractuel conserverait toute sa pertinence. Elle a identifié trois conditions nécessaires (mais non suffisantes) pour assurer le succès de la démarche contractuelle pour une administration performante comme la DGFIP :

- ◆ **une véritable ambition de transformation** sur plusieurs années – la visibilité budgétaire apportée par le contrat, ainsi que les éventuelles souplesses accordées en termes de gestion budgétaire, fournit un cadre pluriannuel qui permet aux gestionnaires de mettre en œuvre les chantiers de transformation prévus avec un risque limité de remise en cause de leur budget, même si ce risque ne peut pas totalement être exclu ;
- ◆ **un niveau de maturité suffisant** en termes de connaissance interne et de pilotage – la logique contractuelle implique en effet une plus grande responsabilisation des gestionnaires, qui disposent de davantage de marges de manœuvre pour mettre en œuvre leur programme de transformation, mais qui doivent également rendre compte des actions menées et des résultats atteints auprès des autres signataires du contrat ;
- ◆ **une volonté de recourir à l'outil contractuel** partagée avec la direction du budget – la démarche contractuelle ne fonctionne en effet qu'à la condition que l'ensemble des parties y trouvent leur intérêt et qu'elle soit réalisée dans un cadre de confiance mutuelle qui permette de traiter en bonne intelligence les événements de gestion imprévus.

La mission ajoute que la signature de contrats pourrait également se justifier pour accompagner des directions dans des opérations de redressement de leur performance ou de leurs processus internes ou bien dans la mise en œuvre de projets qu'elles ne pourraient mener seules. Les enseignements du contrat de la DGFIP ne permettent toutefois pas à la mission d'illustrer plus avant cette possibilité.

## CONCLUSION

Le premier contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP, conclu en mars 2020 pour une durée de trois ans, s'inscrit largement dans la lignée des contrats successifs conclus par la direction générale des impôts et par la direction générale de la comptabilité publique jusqu'en 2008.

**Le bilan du contrat réalisé par la mission se révèle globalement positif** : malgré la crise sanitaire, la DGFIP a tenu la plupart de ses engagements tout en maintenant un haut niveau de service et la trajectoire budgétaire a été respectée, avec la poursuite des gains de productivité attendus. Le déploiement de la réforme du nouveau réseau de proximité, qui doit s'achever en 2023, constitue en outre une profonde évolution du réseau territorial de la DGFIP.

**La dette informatique reste cependant un point de vulnérabilité de la DGFIP**, que les financements supplémentaires n'ont pas permis de résoudre. Faute de s'être dotée d'indicateurs et d'outils de pilotage suffisamment robustes, elle peine aujourd'hui à démontrer les progrès accomplis sur ce sujet depuis la signature du contrat, et ses relations avec les autres signataires pâtissent d'un manque de transparence sur sa stratégie informatique.

Après une analyse approfondie des résultats atteints par la DGFIP et des difficultés qui ont été rencontrées en cours d'exécution du contrat, **la mission recommande de conclure un nouveau contrat d'objectifs et de moyens pour une durée de cinq ans, à condition de mieux structurer la partie stratégique, de clarifier la partie budgétaire et de renforcer leur articulation**. Elle considère que la DGFIP doit également mettre à profit la période qui s'ouvre pour développer une vision prospective de ses missions, de ses métiers et de son organisation, ainsi qu'une meilleure connaissance du lien entre l'allocation de ses ressources humaines, les charges auxquelles font face ses directions nationales et territoriales et la performance qu'elles atteignent.

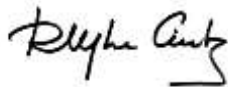


## Rapport

À Paris, le 30 septembre 2022

Les membres de la mission,

L'inspecteur général des finances,



Rodolphe Gintz

L'inspecteur des finances,



Pascal Lefèvre

L'inspectrice des finances



Léa Marty

Avec la participation de  
l'inspectrice stagiaire des finances,



Anne-Gaëlle Guérin



# **ANNEXES ET PIÈCE JOINTE**



# **LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE**

**ANNEXE I : BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES CHANTIERS DE TRANSFORMATION**

**ANNEXE II : ANALYSE DE LA TRAJECTOIRE DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS**

**ANNEXE III : OUTILS DE PILOTAGE ET DE GOUVERNANCE DU SYSTÈME D'INFORMATION**

**ANNEXE IV : BILAN ET ANALYSE DE L'OUTIL CONTRACTUEL**

**ANNEXE V : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

**PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION**



## **ANNEXE I**

### **Bilan de la mise en œuvre des chantiers de transformation**





# SOMMAIRE

<b>1. BILAN DE L'AXE A : AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ, LA QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS ET LA RELATION DE PROXIMITÉ AVEC LES USAGERS.....</b>	<b>1</b>
1.1. Objectif n° 1 : assurer un accueil de proximité pour les usagers qui le nécessitent ...	1
1.1.1. Chantier n° 1-1 : renforcer la présence de la DGFiP dans les territoires dans le cadre du nouveau réseau de proximité.....	2
1.1.2. Chantier n° 1-2 : renforcer la qualité de l'accueil physique et s'adapter aux besoins des usagers.....	5
1.1.3. Chantier n° 1-3 : permettre aux usagers de payer à proximité de chez eux	7
1.2. Objectif n° 2 : renforcer et enrichir les canaux d'accès à distance aux services de la DGFiP .....	9
1.2.1. Chantier n° 2-1 : consolider les plateformes d'assistance à distance aux particuliers pour offrir un service France entière.....	9
1.2.2. Chantier n° 2-2 : enrichir la messagerie sécurisée « e-contact » pour tous les usagers professionnels et particuliers.....	11
<b>2. BILAN DE L'AXE B : ACCÉLÉRER LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE AU SERVICE DES AGENTS, DES USAGERS ET DES PARTENAIRES .....</b>	<b>13</b>
2.1. Objectif n° 3 : un système d'information à l'état de l'art.....	13
2.1.1. Chantier n° 3-1 : résorber la dette technique et fonctionnelle.....	13
2.1.2. Chantier n° 3-2 : construire de nouveaux outils.....	15
2.1.3. Chantier n° 3-3 : rénover les infrastructures.....	17
2.1.4. Chantier n° 3-4 : réformer le pilotage des projets informatiques.....	18
2.2. Objectif n° 4 : réussir la révolution des données .....	22
2.2.1. Chantier n° 4-1 : investir dans les technologies nécessaires à la valorisation des données.....	22
2.2.2. Chantier n° 4-2 : renforcer les capacités à échanger avec l'extérieur .....	23
2.2.3. Chantier n° 4-3 : déployer l'intelligence artificielle et doter le SI de capacités prédictives.....	25
2.2.4. Chantier n° 4-4 : sécuriser la transformation numérique de la DGFiP par la mise en place d'une organisation dédiée.....	26
2.3. Objectif n° 5 : des services numériques améliorés pour les agents et les usagers.....	27
2.3.1. Chantier n° 5-1 : améliorer la disponibilité et assurer l'inviolabilité du SI	27
2.3.2. Chantier n° 5-2 : renforcer l'accessibilité des applications.....	29
<b>3. BILAN DE L'AXE C : GARANTIR À L'ENSEMBLE DES AGENTS DES CONDITIONS DE TRAVAIL MOTIVANTES ET DE QUALITÉ .....</b>	<b>33</b>
3.1. Objectif n° 6 : renforcer l'attractivité de la DGFiP .....	33
3.1.1. Chantier n° 6-1 : assurer la qualité et l'ouverture des recrutements.....	35
3.1.2. Chantier n° 6-2 : offrir des perspectives de carrière attractives.....	38
3.1.3. Chantier n° 6-3 : mobiliser l'action sociale sur les priorités des agents.....	40
3.2. Objectif n° 7 : consolider et diversifier les compétences.....	40
3.2.1. Chantier n° 7-1 : assurer le maintien et la transmission d'un haut niveau d'expertise sur le cœur de métier et le développement de nouvelles compétences.....	40

3.2.2.	<i>Chantier n° 7-2 : développer la formation au numérique.....</i>	<i>43</i>
3.2.3.	<i>Chantier n° 7-3 : déployer un plan d'accompagnement et de formation au management des cadres.....</i>	<i>43</i>
3.3.	<i>Objectif n° 8 : élargir les marges de manœuvre managériales.....</i>	<i>45</i>
3.4.	<i>Objectif n° 9 : accompagner les transformations.....</i>	<i>47</i>
3.4.1.	<i>Chantier n° 9-1 : accompagner la mobilité géographique.....</i>	<i>47</i>
3.4.2.	<i>Chantier n° 9-2 : accompagner la mobilité fonctionnelle.....</i>	<i>48</i>
<b>4.</b>	<b>BILAN DE L'AXE D : MODERNISER ET SIMPLIFIER LA GESTION FISCALE TOUT EN FACILITANT L'ACCÈS AUX USAGES NUMÉRIQUES .....</b>	<b>50</b>
4.1.	<i>Objectif n° 10 : rénover l'établissement et le recouvrement de l'impôt.....</i>	<i>50</i>
4.1.1.	<i>Chantier n° 10-1 : rénover la gestion de l'impôt sur le revenu et l'établissement de la taxe d'habitation.....</i>	<i>50</i>
4.1.2.	<i>Chantier n° 10-2 : contribuer à la convergence du recouvrement fiscal et social et concentrer le recouvrement fiscal auprès de la DGFIP.....</i>	<i>53</i>
4.1.3.	<i>Chantier n° 10-3 : poursuivre l'unification des métiers du recouvrement.....</i>	<i>57</i>
4.1.4.	<i>Chantier n° 10-4 : consolider les fondamentaux de la « chaîne foncière » et les moderniser en profondeur.....</i>	<i>59</i>
4.2.	<i>Objectif n° 11 : dématérialiser 100 % des démarches des usagers.....</i>	<i>63</i>
4.2.1.	<i>Chantier n° 11-1 : généraliser progressivement l'espace numérique sécurisé de l'usager (ENSU).....</i>	<i>63</i>
4.2.2.	<i>Chantier n° 11-2 : mettre en œuvre la facturation électronique.....</i>	<i>64</i>
4.2.3.	<i>Chantier n° 11-3 : mettre à disposition des usagers une offre numérique pour l'enregistrement.....</i>	<i>66</i>
4.2.4.	<i>Chantier n° 11-4 : mettre en place le projet « Gérer mes biens immobiliers » .....</i>	<i>68</i>
<b>5.</b>	<b>BILAN DE L'AXE E : ACCOMPAGNER LA NOUVELLE RELATION DE CONFIANCE, FACILITER L'APPLICATION DU DROIT FISCALE ET LUTTER CONTRE LA FRAUDE.....</b>	<b>70</b>
5.1.	<i>Objectif n° 12 : construire une nouvelle relation de confiance avec l'usager.....</i>	<i>70</i>
5.1.1.	<i>Chantier n° 12-1 : faire prévaloir un principe de bienveillance et de confiance avec le contribuable de bonne foi.....</i>	<i>70</i>
5.1.2.	<i>Chantier n° 12-2 : accompagner les entreprises dans le respect de leurs obligations fiscales.....</i>	<i>72</i>
5.2.	<i>Objectif n° 13 : renforcer la lutte contre la fraude.....</i>	<i>76</i>
5.2.1.	<i>Chantier n° 13-1 : approfondir la coordination de l'ensemble des acteurs.....</i>	<i>76</i>
5.2.2.	<i>Chantier n° 13-2 : mieux cibler les contrôles.....</i>	<i>79</i>
5.2.3.	<i>Chantier n° 13-3 : mieux proportionner les contrôles en entreprise.....</i>	<i>81</i>
5.2.4.	<i>Chantier n° 13-4 : renforcer l'approche judiciaire des fraudes les plus graves.....</i>	<i>82</i>
5.2.5.	<i>Chantier n° 13-5 : lutter contre les formes complexes de fraude dont la fraude internationale .....</i>	<i>84</i>
<b>6.</b>	<b>BILAN DE L'AXE F : CONFORTER LA DGFIP DANS SON RÔLE D'OPÉRATEUR DE RÉFÉRENCE DE LA FONCTION FINANCIÈRE ET COMPTABLE PUBLIQUE, ET DÉVELOPPER SON RÔLE DE CONSEIL.....</b>	<b>87</b>
6.1.	<i>Objectif n° 14 : aider les décideurs publics et mieux valoriser les données comptables.....</i>	<i>88</i>
6.1.1.	<i>Chantier n° 14-1 : développer un conseil de proximité pour les décideurs publics.....</i>	<i>88</i>
6.1.2.	<i>Chantier n° 14-2 : maintenir un haut niveau de qualité comptable.....</i>	<i>90</i>

6.1.3.	<i>Chantier n° 14-3 : valoriser les données comptables.....</i>	92
6.2.	Objectif n° 15 : approfondir la modernisation des organisations comptables et développer les partenariats.....	94
6.2.1.	<i>Chantier n° 15-1 : simplifier l'organisation de la chaîne financière.....</i>	94
6.2.2.	<i>Chantier n° 15-2 : poursuivre la rénovation des modalités de contrôle de la dépense.....</i>	98
6.2.3.	<i>Chantier n° 15-3 : conforter la DGFIP dans son rôle d'opérateur de référence pour la paye et les retraites de l'État .....</i>	99
6.2.4.	<i>Chantier n° 15-4 : définir un nouveau régime de responsabilité pour les acteurs de la chaîne financière .....</i>	101
6.3.	Objectif n° 16 : généraliser la dématérialisation des échanges avec les partenaires ...	103
6.3.1.	<i>Chantier n° 16-1 : accompagner les collectivités locales en vue de la dématérialisation de l'ensemble des échanges.....</i>	103
6.3.2.	<i>Chantier n° 16-2 : développer la facturation électronique au sein de l'ensemble des entités publiques.....</i>	104
6.4.	Objectif n° 17 : inscrire la politique immobilière de l'État au service de la performance des administrations .....	105



## 1. Bilan de l'axe A : améliorer l'accessibilité, la qualité des services publics et la relation de proximité avec les usagers

Cet axe porte l'ambition de la DGFIP dans sa relation avec l'utilisateur, qui se caractérise à la fois par une dématérialisation des échanges (renforcement des messageries et du canal téléphonique) mais également par un renforcement des services de proximité, notamment d'accueil. Il met implicitement en œuvre la réforme structurante du réseau de la DGFIP dans le cadre du contrat (dans le cadre du nouveau réseau de proximité NRP), avec des résultats remarquables, puisque seul un chantier reste partiellement mis en œuvre.

**Tableau 1 : synthèse de la mise en œuvre de l'axe A « améliorer l'accessibilité, la qualité des services publics et la relation de proximité avec les usagers »**

Chantier concerné	Mise en œuvre du chantier	Perspectives
Objectif n° 1 : assurer un accueil de proximité pour les usagers qui le nécessitent		
Chantier n° 1-1 : renforcer la présence de la DGFIP dans les territoires dans le cadre du nouveau réseau de proximité	Complète	À poursuivre
Chantier n° 1-2 : renforcer la qualité de l'accueil physique et s'adapter aux besoins des usagers	Complète	À poursuivre
Chantier n° 1-3 : permettre aux usagers de payer à proximité de chez eux	Complète	Chantier terminé
Objectif n° 2 : renforcer et enrichir les canaux d'accès à distance aux services de la DGFIP		
Chantier n° 2-1 : consolider les plateformes d'assistance à distance aux particuliers pour offrir un service France entière	Complète	À poursuivre
Chantier n° 2-2 : enrichir la messagerie sécurisée « e-contact » pour tous les usagers professionnels et particuliers	Partielle	À poursuivre

*Source : mission.*

### 1.1. Objectif n° 1 : assurer un accueil de proximité pour les usagers qui le nécessitent

Cet objectif est directement lié à un chantier majeur de transformation de la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui n'est pourtant pas explicitement exprimé dans le contrat d'objectifs et de moyens (COM), celui de la transformation du réseau de la DGFIP avec la mise en place du « nouveau réseau de proximité ». Ce projet est antérieur au contrat, puisqu'il a fait l'objet d'une information aux organisations syndicales et aux agents le 6 juin 2019. Il fixait des objectifs ambitieux, puisque la mise en œuvre complète était attendue au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Plusieurs axes de travail sont identifiés au titre du NRP, qui constitue une réorganisation territoriale et fonctionnelle de la DGFIP :

- ◆ une refonte de l'accueil de proximité, en augmentant le maillage territorial de contact par la mise en place d'accueils physiques mutualisés (notamment via les espaces France Services) tout en rationalisant, dans certains départements, le nombre de Services des Impôts des Particuliers (SIP) et des Entreprises (SIE), et en maintenant une offre d'accueil et de contact multicanal (téléphonie, messagerie internet) pour les particuliers comme les professionnels ;
- ◆ une réforme importante des implantations du service public local, par la création de centres de gestion comptable (SGC) qui regroupent les anciennes trésoreries (optimisation du réseau comptable) et par la création de nouvelles fonctions de conseillers aux décideurs locaux (CDL) ;

## Annexe I

- ◆ la « démétropolisation », rebaptisée par la suite « relocalisation » (lancée le 17 octobre 2019 avec l'ouverture d'un premier appel à candidatures à destination des collectivités candidates à accueillir un service de la DGFIP) vient également compléter le projet NRP en prévoyant la mise en place de services supra-départementaux ou à compétence nationale dans des villes de taille moyenne. Ce sujet fait désormais explicitement partie des points abordés en comité de pilotage NRP.

En pratique, chaque directeur départemental des finances publiques a pu proposer, à la suite des concertations au niveau départemental avec les élus du territoire et les agents, une carte cible des implantations de la DGFIP adaptée aux spécificités territoriales et fiscales du territoire. Si l'accord des collectivités n'était pas indispensable, la DGFIP est apparue soucieuse de susciter de l'adhésion sur le projet, ce qui s'est le plus souvent traduit par la signature de conventions de coopération avec les maires, les EPCI ou les conseils départementaux, qui fige notamment l'organisation territoriale de la DGFIP jusqu'en 2026. La préparation de ce nouveau dispositif territorial a été un peu allongé pour permettre un dialogue social de qualité (dans le cadre de transformation forte des métiers, notamment des anciennes trésoreries, où la gestion par recettes/dépenses/contentieux a remplacé la gestion par budget), mais également pour permettre la rénovation des bâtiments (ou leur prise à bail), nécessaire pour accueillir les agents dans les meilleures conditions. Le NRP ne sera ainsi pleinement opérationnel qu'à partir de 2023, même si son déploiement avance rapidement : près de 80 % du schéma cible sera ainsi atteint fin 2022 (objectif fixé au 31 décembre 2023 d'une mise en œuvre du réseau cible à 97,2 %) et les principales réformes (création des services de gestion comptable, installation des conseillers aux décideurs locaux) produisent déjà leurs effets dans les départements où elles sont effectivement mises en œuvre.

Dans le cadre du contrat, les agents subissant une mobilité fonctionnelle ou géographique ont généralement bénéficié d'un accompagnement financier.

### 1.1.1. Chantier n° 1-1 : renforcer la présence de la DGFIP dans les territoires dans le cadre du nouveau réseau de proximité

- **Engagements de la DGFIP** : augmenter d'au moins 30 % les points de contact physique sur le territoire ; garantir un accueil de proximité dans l'ensemble des cantons de France, soit dans un service propre à la DGFIP, soit dans des services mutualisés.
- **Service concerné** : mission stratégie relations aux publics (SRP).
- **Données et documents consultés par la mission** : document de support du COPIL NRP du 4 avril 2022, circulaire SRP 36-2020 du directeur général des finances publiques en date du 10 décembre 2020 intitulée « une ambition renouvelée pour la stratégie de la relation aux usagers », document de support du COPIL NRP du 7 juillet 2022 ; note de l'ANCT du 13 avril 2022 concernant les résultats des enquêtes mystères en France services (T4 2021) ; document support au comité de pilotage France services de l'ANCT du 13 janvier 2022.
- **Mise en œuvre du chantier** : complète.

Le nouveau réseau de proximité s'est inscrit, à la suite du grand débat national qui s'est tenu au premier trimestre de l'année 2019, dans la continuité des annonces du Président de la République sur le redéploiement des services publics en direction des territoires qui se



## Annexe I

considèrent délaissés par les services publics<sup>1</sup>. Le principal objectif est d'assurer une meilleure accessibilité des services publics et une meilleure relation de proximité entre les agents et les usagers, notamment dans les territoires où le sentiment d'abandon de l'État se développe, et d'augmenter le nombre de communes dans lesquelles seront assurés des lieux d'accueil au public par la DGFIP, que cela soit en propre ou au travers du réseau des espaces France Services (EFS).

Ce réseau, qui a pris la suite des maisons de services au public (MSAP), a été structuré dès 2019<sup>2</sup>. Un contrat entre la DGFIP et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a été signé pour articuler l'accueil de proximité et programmer la mise en place de points de contact métiers en proximité (au 1<sup>er</sup> janvier 2022, 95 % des français étaient à moins de 30 minutes d'un France Services). La création d'un EFS a été soumise à un processus de labellisation qui permet de garantir la qualité de l'accueil usager, en contrepartie de laquelle une aide financière est apportée par l'État (chaque structure labellisée bénéficie d'une subvention de 30 000 € par an, prise en charge pour moitié par l'ANCT et pour l'autre par un fonds inter partenaires). La Charte nationale d'engagement impose, dans le cadre de la labellisation, un socle de services minimal, concernant notamment les horaires d'ouverture (plus de 24 h hebdomadaires), les exigences en matière de formation des agents polyvalents, les critères d'équipement et d'aménagement des espaces (ordinateurs, tablettes connectées, visio-conférence) et un reporting des activités par structure (70 critères sont ainsi évalués). Chaque France Services permet un accompagnement sur les démarches de neuf partenaires : La Poste, Pôle emploi, Caisse nationale des allocations familiales, Caisse nationale d'assurance maladie, Caisse nationale d'assurance vieillesse, Mutualité sociale agricole, ministères de l'Intérieur et de la Justice, et enfin la DGFIP.

En avril 2022, 2 197 France Services étaient labellisés<sup>3</sup>, avec une cible maintenue à 2 500 EFS fin 2022 (par la mise en œuvre de vagues de labellisation en juillet et au troisième trimestre). Si les EFS sont principalement répartis en milieu rural (75 % des EFS), un axe de développement est également l'implantation en quartiers prioritaires de la ville (qui représentent 15 % des EFS actuellement). Concernant l'accueil par la DGFIP, la mission SRP constate que l'accueil de proximité effectué par un agent polyvalent permet souvent d'agir en premier niveau, en fléchant les questions des usagers sur un service (« *mettre des mots sur un besoin* ») et en accompagnant les publics éloignés du numérique dans les démarches numériques (présentation des fonctionnalités du site [impots.gouv.fr](https://impots.gouv.fr), activation de l'espace particulier, accès à la messagerie sécurisée...). L'étude des questions des usagers montre qu'environ 10,2% des actes réalisés au niveau des espaces France Services concerne la DGFIP<sup>4</sup> et que, parmi eux, la fiscalité est le premier sujet de demandes, mais une part importante concerne aussi les amendes et les factures du service public local (9 % des demandes portent sur ces deux thématiques). Les demandes restent relativement simples : 60 % des demandes concernant la DGFIP sont résolues par un animateur en moins de 20 minutes.

---

<sup>1</sup> « *Mais nous devons sur ce point remettre de la présence de services publics, assurer l'accès aux services publics à moins de 30 minutes avec un accompagnement personnalisé pour les démarches de la vie quotidienne... Nous avons trop de monde à Paris et je l'ai souvent dit dans les débats et on le perçoit, il y a trop de monde à Paris qui prend des décisions ou décide des règles sans jamais voir les problèmes ou les gens et il n'y a plus assez de monde sur le terrain à régler les problèmes concrets de nos concitoyens, de nos entreprises et de nos associations. Donc, je veux qu'on remette plus de fonctionnaires sur le terrain qui apportent des solutions contrairement à la tendance depuis plusieurs décennies et qu'on supprime plus de postes en administration centrale...Je veux qu'on mette en place cette maison qui s'appellerait "France services", où, dans chaque canton, on pourrait avoir un lieu où serait regroupé l'accueil pour le public de services de l'État. Mais on propose aux collectivités locales d'y être aussi présentes et à tous les opérateurs.* » Déclaration de M. Emmanuel Macron, Président de la République, sur les défis et priorités de la politique gouvernementale à l'issue du Grand débat national, à Paris le 25 avril 2019.

<sup>2</sup> Circulaire n° 6094-SG du 1<sup>er</sup> juillet 2019 relative à la création de France Services.

<sup>3</sup> <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/france-services-36>

<sup>4</sup> La DGFIP représente, en 2021, 10,2 % des contacts des neuf partenaires.

## Annexe I

Si les résultats de l'enquête déployée en 2022 (portant sur l'évaluation de la satisfaction usagers à la suite d'un contact en EFS à l'aide de bornes d'enquête) ne seront disponibles qu'en septembre 2022 et ne peuvent pas être utilisés par la mission, les premiers retours des bornes d'enquête de satisfaction semblent positifs (dans 95 % des cas, les réponses apportées sont jugées adaptées à la demande et 93 % des usagers jugent le service rendu satisfaisant). Par ailleurs, il est également possible d'inférer une notion de qualité de services au travers du nombre de contacts gérés en premier niveau au sein d'un espace France Services par l'animateur sans besoin d'avoir recours au support métier : 79 % à 80 % des contacts sont concernés. Cette qualité s'explique par l'effort de formation que la DGFIP consacre à ce type d'accueil. Les animateurs France Services ont en effet accès aux e-formations de l'ENFiP (1 074 animateurs ont ainsi été formés en 2021), et les grandes campagnes déclaratives et des avis d'impôt font l'objet de formations en présentiel pour les animateurs. De manière plus générique, le processus d'enquête mystère mené par l'ANCT au quatrième trimestre 2021 sur l'ensemble des services (et pas spécifiquement sur ceux du périmètre DGFIP) a pu montrer que la bienveillance, l'amabilité et la politesse des agents est largement plébiscitée par les usagers, mais que le canal téléphonique pouvait être amélioré (taux de décroché de 86 %, mais de 14 % seulement au premier appel).

Dans chaque département, les EFS ont des référents métiers, notamment dans les services des impôts des particuliers (SIP), qui peuvent répondre aux questions techniques et proposer des visioconférences dans les cas les plus complexes (par exemple, dans le département d'Indre-et-Loire, 95 % des dossiers étudiés en espaces France Services sont solutionnés sans recours à ce service). Des permanences peuvent également être assurées par des agents de la DGFIP en EFS, à raison de demi-journées ou de journées, sur ou sans rendez-vous. La DGFIP est à ce titre l'administration qui organise le plus de permanences (20,4 % du total des permanences organisées par les partenaires France Services).

- **Indicateur(s)** : pourcentage d'augmentation du nombre de communes avec un accueil de proximité DGFIP (indicateur de référence).

Exprimé en taux, cet indicateur mesure la variation du nombre de communes bénéficiant d'au moins un accueil de proximité de la DGFIP entre la situation au 1<sup>er</sup> janvier 2019 (1 977) et le 31 décembre de l'année considérée. L'accueil de proximité de la DGFIP est défini comme un lieu dans lequel un usager peut rencontrer un agent de la DGFIP, ce lieu pouvant être une structure de la DGFIP ou une structure où est présente la DGFIP parmi d'autres services publics (notamment les EFS). L'objectif fixé initialement par le contrat est rempli, puisqu'on compte une augmentation de 40 % des points de contacts de la DGFIP sur le territoire durant le temps du contrat (cf. tableau 2).

**Tableau 2 : indicateur du contrat relatif à l'accueil de proximité**

	2019	2020	2021	2022 (prévisionnel)
Nombre de communes disposant d'un accueil de proximité DGFIP	1 977	2 254	2 672	2 770
<i>dont communes avec services DGFIP</i>	1 702	1 684	1 299	1 060
<i>dont communes avec uniquement FS</i>	0	482	1 169	1 506
<i>dont communes avec uniquement MSAP</i>	160	26	55	33
<i>dont communes avec uniquement d'autres accueils de proximité</i>	115	62	149	171
Pourcentage d'augmentation par rapport à 2019	-	+14 %	+35 %	+40 %
Objectifs fixés par le contrat (évolution par rapport à 2019)	-	-	+20 %	+30 %
Objectifs atteints	N.A.	N.A.	0	0

Source : DGFIP.

## Annexe I

En 2021, près de 191 000 contacts relatifs aux finances publiques ont été traités en espace France Services, dont 157 000 traités par un animateur France Services et près de 34 000 par un agent de la DGFIP dans le cadre d'une permanence (soit 18 % des contacts en espace France Services). 79 % des contacts traités par les animateurs France Services l'ont été sans recours à des services experts de la DGFIP (proche du taux constaté pour l'ensemble des partenaires, soit 80 %). Pour la campagne déclarative de l'année 2022 (chiffres au 15 juillet), 232 000 contacts relatifs aux finances publiques ont été traités en espace France Services, dont 186 000 traités par un animateur France Services et 46 000 par un agent de la DGFIP dans le cadre d'une permanence. En comparaison, plus de deux millions de personnes se sont déplacées au guichet des SIP (cf. tableau 3). Si certains EFS ont une activité soutenue, ce n'est pas toujours le cas : les EFS à faible activité bénéficient d'un pilotage spécifique au niveau de l'ANCT et des préfetures pour identifier des leviers, notamment sur la lisibilité des services et des points de contact.

L'accueil du public en tiers lieux progresse donc significativement entre 2021 et 2022, et la dynamique des espaces France Services apparaît réelle. Pour autant, une part massive des contacts ont toujours lieu dans les guichets des SIP, montrant qu'il existe une forme de complémentarité entre ces deux types d'espaces.

**Tableau 3 : accueil du public par la DGFIP en campagne déclarative (guichet et tiers-lieux)**

		2021	2022
Accueil en guichet	Nombre de déplacements spontanés au guichet de la DGFIP	1 672 763	2 190 572
	Nombre de déplacements spontanés en tiers lieux (permanences de la DGFIP en mairie ou en espace France Services)	16 879	43 882
Accueil sur rendez-vous	Nombre de rendez-vous au guichet de la DGFIP	147 128	160 256
	Nombre de rendez-vous en tiers-lieux avec un agent de la DGFIP	9 412	17 483

Source : DGFIP, mission SRP.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

La formalisation, à l'échelle de la DGFIP, d'un retour d'expérience de ces nouveaux points de contact pourrait être d'intérêt, notamment pour qualifier l'expérience usager dans le cas d'EFS où la DGFIP n'assure pas de permanence physique. Au-delà du nombre de points de contacts physiques, la satisfaction du public, et notamment des publics les plus éloignés, doit pouvoir être mesurée (notamment, peut-être, dans la durée de traitement d'un dossier, qui pourrait avoir tendance à augmenter si la question est complexe et nécessite effectivement une interaction avec un agent DGFIP).

### 1.1.2. Chantier n° 1-2 : renforcer la qualité de l'accueil physique et s'adapter aux besoins des usagers

- **Engagement(s) de la DGFIP** : améliorer la satisfaction des usagers en généralisant l'accueil sur rendez-vous, en personnalisant l'accueil pour s'adapter aux différents besoins des usagers (notamment pour les particuliers éloignés du numérique).
- **Service(s) concerné(s)** : mission stratégie relations aux publics (SRP), Service des impôts des particuliers (SIP) et Service des impôts des professionnels (SIE)
- **Données et documents consultés par la mission** : circulaire SRP 36-2020 du directeur général des finances publiques en date du 10 décembre 2020 intitulée « une ambition renouvelée pour la stratégie de la relation aux usagers », fiche projet « App pour Smartphone », note de service SRP 31-2020 du directeur général

## Annexe I

des finances publiques concernant l'élargissement du contenu de l'accueil de premier niveau dans certains services accueillant du public

- **Mise en œuvre du chantier** : complète

La DGFIP mène une politique d'accueil multicanal : à des moyens distants (téléphone, messagerie e-contact, boîtes aux lettres fonctionnelles des services) s'ajoute un accueil physique de l'utilisateur, que cela soit en point de contact (cf. chantier 1-1) ou au guichet, notamment des SIP.

Dans ce cadre, l'accueil personnalisé sur rendez-vous (APRDV) est un des éléments de la stratégie d'accueil de la DGFIP. L'accueil au guichet, bien qu'en baisse, est en effet encore traditionnellement important à la DGFIP. Avec l'APRDV, les usagers ont toujours la possibilité de se rendre au guichet pour être accompagnés par un agent de la DGFIP, mais l'objectif reste toutefois d'éviter aux usagers de se déplacer, lorsque cela n'est pas nécessaire. La généralisation du contre-appel (ou appel de préparation du rendez-vous) permet ainsi d'identifier, avant le rendez-vous, le problème rencontré par l'utilisateur et éventuellement de le réorienter. Par exemple, dans le département de l'Indre-et-Loire, cette pratique a permis de répondre directement à 50 % des interrogations des usagers, se traduisant par une annulation des rendez-vous qui peuvent ainsi être repositionnés.

À partir de 2022, la rubrique « contacts » du site *impots.gouv.fr*, articulée avec une cartographie des services, a été aménagée afin que l'utilisateur puisse y trouver rapidement les coordonnées de tous les services de proximité dans lesquels il peut prendre rendez-vous, ainsi que leurs horaires d'ouverture. Cette rubrique doit également permettre aux usagers de connaître de manière claire et simple l'ensemble des canaux par lesquels la DGFIP peut être contactée. Cette offre devait être renforcée avec un dispositif de géolocalisation embarquée dans l'application mobile de la DGFIP au cours du second semestre 2021, dispositif finalement rendu disponible le 4 avril 2022.

Les usagers ont ainsi pu bénéficier de temps d'attente réduits et d'un traitement personnalisé de leur dossier dans le cadre de la réception sur rendez-vous.

- **Indicateur(s)** : taux des usagers satisfaits à l'issue de leur rendez-vous.

La satisfaction des usagers est mesurée tout au long de l'année par plusieurs vagues successives d'enquêtes en ligne (particuliers et professionnels confondus). Elles s'adressent aux usagers ayant pris un rendez-vous avec un agent de la DGFIP, qu'il soit situé dans un centre des finances publiques ou dans une permanence de la DGFIP en espace France Services ou en mairie. Plus d'un million d'enquêtes ont été envoyées en 2021 et ont suscité près de 97 000 réponses d'utilisateurs.

Pour les RDV sur place, les résultats montrent un taux de satisfaction global important des particuliers (83,6 % de satisfaction, dont 63 % sont très satisfaits), et notamment un taux de satisfaction important associé au réseau de proximité (86,4 % de satisfaction pour les rendez-vous honorés en tiers-lieux, dont 68 % sont très satisfaits). Ces taux augmentent pour la première partie de l'année 2022 (86,4 % de satisfaction globale, dont 89,4 % pour les rendez-vous en tiers-lieux).

À l'échelle globale, en 2021, 83,3 % des usagers professionnels et particuliers sont satisfaits de leur accueil sur place lors d'un rendez-vous (cf. tableau 4). Ce résultat reste quasi stable par rapport à celui obtenu en 2020 (83,3 % contre 83,1 % soit +0,2 point). Des leviers d'amélioration sont identifiés (envoi des résultats et des verbatims des usagers insatisfaits au niveau de chaque service, rappel des formations comportementales...), mais ils n'ont pas permis de contribuer à ce stade à l'amélioration de la satisfaction des usagers. Le suivi réalisé par la mission SRP montre que le retour des usagers particuliers est beaucoup plus favorable que celui des usagers professionnels (respectivement 83,6 % et 73,4 %) et qu'il existe de fortes disparités entre les départements : pour les particuliers, si 20 départements obtiennent un

## Annexe I

résultat supérieur à 90 %, seuls 82 départements obtiennent un résultat supérieur à la cible 2021 de 80 %.

L'objectif fixé dans le contrat à 85 % pour 2022 reste ambitieux : pour les particuliers, seulement 55 départements ont atteint ou dépassé en 2021 cet objectif de 85 %, et les départements pour lesquels le nombre de réponse d'usagers est élevé ont des résultats inférieurs à 80 %.

**Tableau 4 : indicateur de satisfaction des usagers – accueil physique**

	2020	2021	2022
Taux des usagers satisfaits à l'issue de leur rendez-vous – Cible	75 %	80 %	85 %
Taux des usagers satisfaits à l'issue de leur rendez-vous – Réalisation	83,1 %	83,3 %	N.D.
Atteinte des objectifs du contrat	0	0	N.D.

*Source : DGFIP.*

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Cet indicateur de satisfaction mérite sans doute d'être néanmoins suivi dans le cadre du prochain contrat, au titre d'un repère d'activité important. Dans le cadre de la relation usagers, la DGFIP a concentré ses efforts en augmentant sa présence territoriale au travers des Etablissements France Services. Si la démarche permet effectivement d'aller vers un public aux besoins souvent spécifiques, le Défenseur des droits attire néanmoins l'attention sur l'effectivité de la présence des services publics dans ces types de tiers-lieux. Un retour d'expérience sur la satisfaction des usagers utilisant cette voie de contact devrait être mené pour que la DGFIP puisse construire une stratégie de relations avec les usagers partagée avec les élus et les parties prenantes (la plupart des syndicats ont exprimé plutôt une forme de défiance face à cette logique, mettant en avant la technicité et l'expertise moins développés des agents France Services par rapport à des agents DGFIP).

### 1.1.3. Chantier n° 1-3 : permettre aux usagers de payer à proximité de chez eux

- **Engagement de la DGFIP** : déployer un réseau de buraliste plus dense que le réseau actuel de la DGFIP, permettant aux particuliers qui le souhaitent de régler en espèces les créances encaissables auprès de la DGFIP.
- **Service concerné** : service des collectivités locales (SCL).
- **Données et documents consultés par la mission** : document de support du COPIL NRP du 20 janvier 2022, document support du COPIL NRP d'avril 2022 ; document de support du COPIL NRP du 7 juillet 2022.
- **Mise en œuvre du chantier** : complète

Dès juillet 2018, le ministre chargé des comptes publics a fixé l'objectif du « zéro espèces » aux guichets de la DGFIP. L'article 201 de la loi n° 2018-1317 de finances initiale pour 2019 a autorisé l'État à déléguer à un ou plusieurs prestataires externes certaines opérations d'encaissement et de décaissement en numéraire jusqu'alors réalisées par les comptables publics. La DGFIP a confié à un réseau de buralistes-partenaires certaines opérations d'encaissement pour une durée de cinq ans. Après une première étape de préfiguration au bilan positif, ce nouveau service de paiement de proximité a été généralisé le 28 juillet 2020. Ainsi, toutes les factures de la vie quotidienne (cantine, crèche, hôpital, amendes ou encore impôts), munies d'un code adapté au paiement de proximité, peuvent être réglées en espèces (dans la limite de 300 €) ou en carte bancaire dans les bureaux de tabac partenaires partout en France. Cela permet à la DGFIP de se conformer également aux recommandations émises



## Annexe I

par le défenseur des droits, en permettant aux usagers qui en ont besoin de poursuivre leurs paiements en espèces.

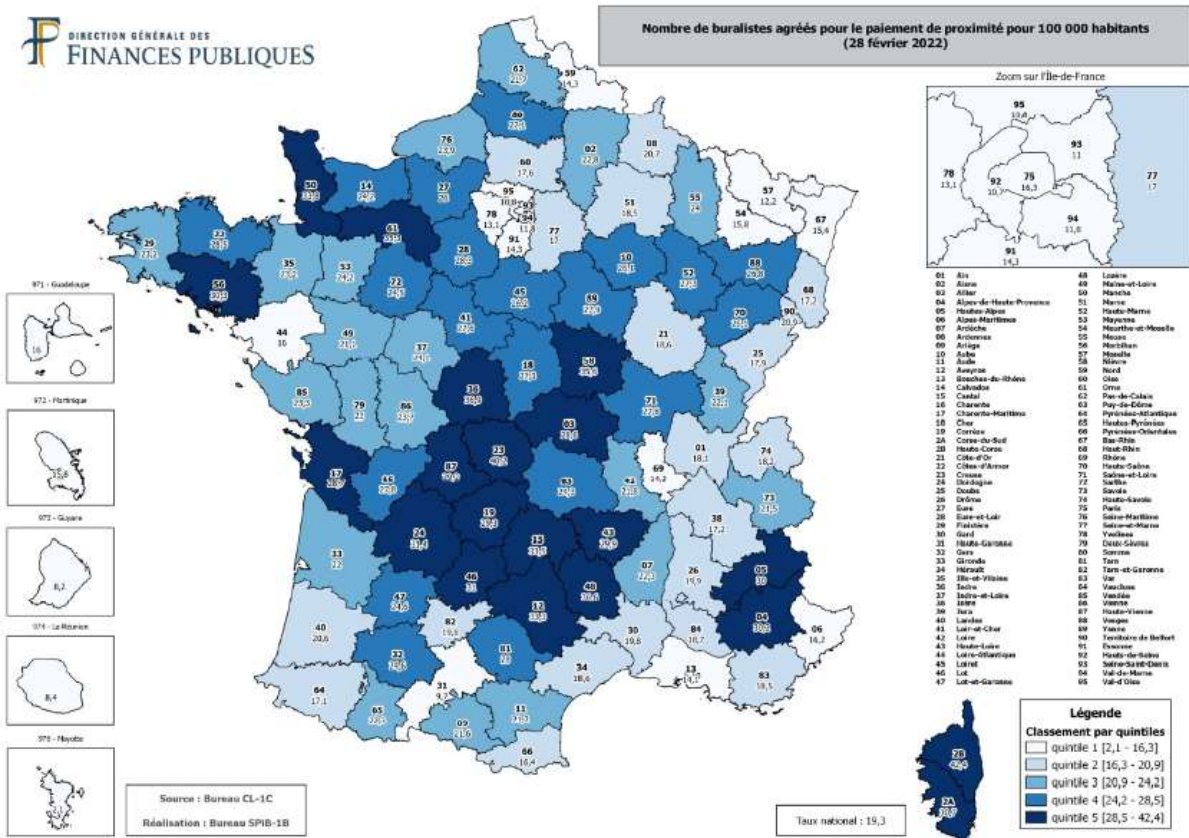
- **Indicateur(s)** : généralisation du réseau de paiement de proximité au 1<sup>er</sup> juillet 2020.

Alors qu'au 31 décembre 2021, 12 661 buralistes étaient agréés au paiement de proximité, ils sont 13 550 en mai 2022. La carte du nombre de buralistes agréés pour le paiement de proximité pour 100 000 habitants montre une bonne représentativité du dispositif, notamment dans les départements ruraux (cf. graphique 1).

Près de 122 M€ ont été encaissés entre le lancement du dispositif fin juillet 2020 et fin novembre 2021, ce qui correspond au traitement de près de 1,4 million d'actes. Les amendes et les encaissements de produits locaux progressent régulièrement (cf. graphique 2). Le déploiement des conventionnements avec les buralistes apporte un service supplémentaire aux usagers car leurs horaires d'ouverture sont beaucoup plus étendus que ceux des services de la DGFIP. Par exemple, dans le département d'Indre-et-Loire, 60 % des paiements aux buralistes se font en dehors des horaires d'ouverture des services de la DGFIP, notamment le week-end.

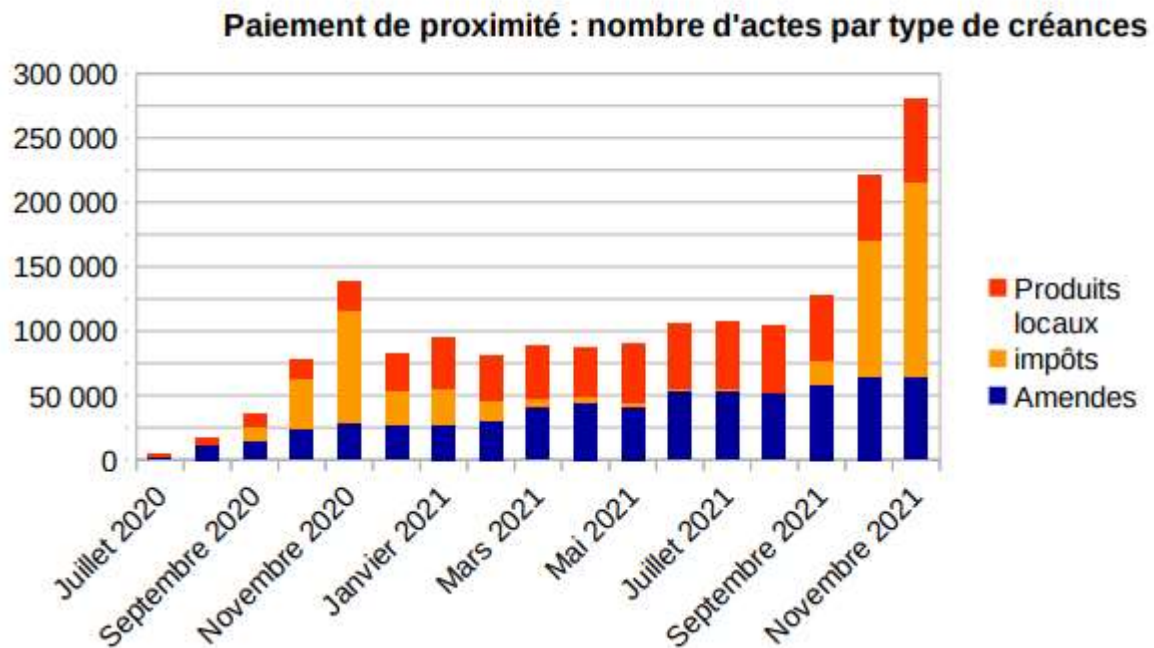
Une enquête en sortie de bureaux de tabacs partenaires a par ailleurs été réalisée auprès de 134 usagers en 2021 : elle montre que 99 % des usagers sondés sont satisfaits ou plutôt satisfaits des possibilités ouvertes par cette possibilité de paiement.

**Graphique 1 : carte du nombre de buralistes agréés pour le paiement de proximité pour 100 000 habitants**



Source : DGFIP, document support du COPIL NRP d'avril 2022.

Graphique 2 : évolution des paiements aux buralistes par type de paiement, en nombre d'actes



Source : DGFIP, document support du COPIL NRP du 20 janvier 2022.

- **Perspectives** : chantier terminé

La pérennisation du réseau des buralistes, plus que son développement, semble désormais prioritaire, sauf dans les zones géographiques encore insuffisamment couvertes (Outre-Mer notamment).

## 1.2. Objectif n° 2 : renforcer et enrichir les canaux d'accès à distance aux services de la DGFIP

### 1.2.1. Chantier n° 2-1 : consolider les plateformes d'assistance à distance aux particuliers pour offrir un service France entière

- **Engagement(s) de la DGFIP** : renforcer le niveau de service en matière d'accueil téléphonique, tant quantitativement que qualitativement (ouverture France entière, renseignement personnalisé), faciliter le recours aux démarches en ligne et positionner les centres de contact unifié comme interlocuteur de première intention par diffusion de leurs coordonnées téléphoniques de manière massive.
- **Service(s) concerné(s)** : mission stratégie relations aux publics (SRP).
- **Données et documents consultés par la mission** : bilan de l'accueil des usagers pendant la campagne déclarative 2020 (e-FiP 81).
- **Mise en œuvre du chantier** : complète

La mise en place des centres de contact des particuliers a débuté par une expérimentation, en août 2014, dans l'objectif de créer des centres de contact permettant de mutualiser et de centraliser l'accueil téléphonique des usagers. L'objectif était d'augmenter la qualité du service rendu mesurée notamment par le pourcentage d'appels décrochés. Selon la DGFIP, ce type de plateformes permet en effet aux usagers de disposer de la même qualité de service quel que



## Annexe I

soit le canal qu'ils choisissent (téléphonie ou messagerie sécurisée), en leur évitant, lorsque cela est possible, de se déplacer.

Cette expérimentation a prospéré : au 1<sup>er</sup> septembre 2022, 18 centres de contact représentant près de 900 emplois permettent la couverture complète du territoire métropolitain (les centres de contact sont organisés en plateau unique virtuel). Ils sont accessibles *via* un numéro d'appel unique (0 809 401 401) sur des plages horaires étendues du lundi au vendredi de 8h30 à 19h00 (plus larges que les plages d'ouverture des guichets des SIP). Un premier service de serveur vocal interactif (SVI) est proposé aux usagers avant de joindre un agent de la DGFIP, ce qui permet de répondre à un certain nombre de questions généralistes (par exemple la date de fin de campagne) – le serveur est mis à jour en fonction des actualités réglementaires. Les agents peuvent répondre aux questions généralistes ou personnalisées des usagers, les accompagnent dans la réalisation de leurs démarches en ligne (*via* notamment l'initiative de *cobrowsing* qui consiste à ouvrir la possibilité pour l'agent DGFIP d'avoir en lecture l'écran de l'utilisateur particulier, pour pouvoir lui indiquer plus facilement les tâches à effectuer). Ils peuvent également prendre rendez-vous pour le compte de l'utilisateur avec les services compétents (pour ce faire, ils ont accès à l'agenda des SIP).

L'enjeu principal réside dans l'expertise technique des agents des centres de contacts, qui sont confrontés à une multiplicité de sollicitations et qui doivent maîtriser, en réponse de premier niveau, l'intégralité de la législation fiscale relative à la sphère des particuliers. Dans ce cadre, la mission SRP est attentive à la progression de la qualité de services. Plusieurs outils sont utilisés : la mise à disposition d'une base de connaissance (BACO) recensant des réponses validées et harmonisées au plan national sur les questions les plus courantes, le *coaching* pédagogique (enregistrement des appels d'un centre de contact puis *debriefing* de ces appels par des agents d'un autre centre de contact), le *coaching* individuel (retour du chef de centre sur une journée d'appels réalisés par un agent).

Le cas échéant, selon les circonstances, le modèle des centres de contact pourrait être étendu à d'autres publics par exemple, pour couvrir la population des usagers professionnels ou pour couvrir les usagers des services des amendes). Deux centres de contact des professionnels ont ainsi été créés en expérimentation à Lons-le-Saunier (24 agents au 1<sup>er</sup> septembre 2021) et à Pau (37 agents à la même date).

- **Indicateur** : pourcentage des appels téléphoniques traités par les centres de contact.

L'efficacité, à travers le taux de décroché, et la réactivité sont un indicateur essentiel pour la DGFIP. Une sollicitation téléphonique sans suite donne en effet souvent lieu à un contact différé (le guichet est le premier canal de report choisi par les usagers en cas de contact téléphonique infructueux).

L'indicateur mesure la part des appels répondus par rapport à la totalité des appels reçus dans les centres de contact des particuliers. Le numérateur est constitué de la somme des appels répondus par les agents et des appels répondus par le SVI (un appel étant considéré comme répondu par le SVI lorsque l'utilisateur raccroche après avoir écouté des messages informatifs sans faire de demande de mise en relation avec un agent), tandis que le dénominateur est constitué de la totalité des appels reçus sur le numéro 0 809 401 401. La crise sanitaire a induit un renforcement de l'accueil à distance. Le canal téléphonique a ainsi été plébiscité par les usagers, à travers le numéro national d'assistance aux particuliers, mais aussi avec une forte hausse des appels pris en charge par les services locaux.

On observe ainsi une progression de l'indicateur au cours du contrat. Alors qu'en 2019, les centres de contact avaient traité 10,3 millions d'appels, ce chiffre augmente à 11,2 millions en 2021 (cf. tableau 5). La comparaison entre la campagne déclarative 2022 (campagne déclarative type, sans réforme fiscale majeure) montre ainsi une baisse de 17 % des appels sur le numéro national et de 27 % sur les SIP : l'utilisateur se déporte donc vers le numéro unique.

## Annexe I

En matière de taux de décroché téléphonique, les résultats diffèrent sensiblement selon que l'accueil téléphonique est pris en charge par les centres de contacts ou les directions locales : dans le premier cas, le taux de décroché atteint près de 84 % (cf. tableau 6), dans le second, il s'établit à 43 %. Les directions doivent en effet faire face à un certain nombre de contraintes, liées notamment au contexte (réorganisation fonctionnelle et immobilière des services dans le cadre de la mise en place du nouveau réseau de proximité de la DGFIP ; conséquences de la crise sanitaire avec de nouvelles modalités d'exercice des missions à appréhender – télétravail), mais aussi techniques (vétusté des équipements autocommutateurs et organisation des circuits téléphoniques).

Un indicateur de satisfaction suite à contact est également suivi par la DGFIP. La satisfaction à l'issue d'un appel (mesurée par une enquête « à chaud » pour les seuls centres de contact des particuliers) est de 72 % en 2022 selon les données transmises par la mission SRP de la DGFIP. Pour autant, les derniers indicateurs du baromètre des services publics montrent un résultat plus nuancé, puisque seulement 58,7 % des usagers sont satisfaits à l'issue d'un échange avec un conseiller téléphonique.

**Tableau 5 : tableau de suivi des appels reçus et répondus par les centres de contact**

	Cumul annuel 2020	Cumul annuel 2021
Appels reçus	10 108 093	11 162 499
Appels répondus par le SVI	5 271 553	6 580 494
Taux d'appels répondus par le SVI	52 %	59 %
Demande de mise en relation avec un conseiller	4 836 540	3 891 625
Taux de demande de mise en relation	48 %	35 %
Appels décrochés par un conseiller	2 388 279	2 753 540
Taux d'appels décrochés par un conseiller CC	49,38 %	70,76 %
Taux d'appels répondus SVI+ agents	76 %	84 %

*Source : DGFIP, mission SRP.*

**Tableau 6 : indicateur de décroché téléphonique (2020-2022)**

	2020	2021	2022
Pourcentage des appels téléphoniques traités par les centres de contact – cible	75 %	80 %	85 %
Pourcentage des appels téléphoniques traités par les centres de contact – réalisé	76 %	84 %	N.D.
Atteinte des objectifs du contrat	0	0	N.D.

*Source : DGFIP, mission SRP.*

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Les perspectives d'élargissement du périmètre des centres de contacts aux usagers professionnels et à la gestion des délais ou amendes doivent être étudiées et faire l'objet d'un arbitrage, et, le cas échéant, d'un plan d'action.

### 1.2.2. Chantier n° 2-2 : enrichir la messagerie sécurisée « e-contact » pour tous les usagers professionnels et particuliers

- **Engagement de la DGFIP** : améliorer la qualité de service aux usagers par l'engagement prioritaire des agents sur les messages complexes, grâce à l'usage de l'intelligence artificielle (assistant conversationnel et analyse sémantique) dans le traitement des réponses.
- **Service concerné** : mission stratégie relations aux publics (SRP).
- **Données et documents consultés par la mission** : fiche projet « e-contact + »

## Annexe I

- **Mise en œuvre du chantier** : partielle

Dans une optique d'efficacité, et de recentrage des activités des agents sur les messages complexes, un outil a été déployé pour filtrer les messages de premier niveau sur la messagerie sécurisée. Le *chatbot* Assistant de la messagerie des impôts (AMI) est ainsi proposé aux usagers (sans obligation d'usage) lorsqu'il s'engage dans une prise de contact avec un service. Le *chatbot*, par une analyse d'intention, offre d'abord une réponse à des questions générales du moment (ce qui nécessite l'actualisation des réponses, en fonction notamment du calendrier de la campagne), il permet également un renvoi vers des documents (en proposant par exemple un renvoi vers l'avis d'imposition lorsque la question formulée concerne l'accès à ce document), et permet enfin une orientation vers les services selon les grands types de question (incitation à utiliser le bon formulaire de messagerie). 70 à 80 scénarios ont été codés dans le *chatbot*. L'AMI a été utilisé à hauteur de 10 000 conversations par jour lors de la campagne déclarative 2021 (pour un total de 1,5 million de conversations sur l'année), en 2022 on dénombre jusqu'à 60 000 conversations par semaine. Ces chiffres positifs ne permettent pas de calculer l'efficacité de l'outil, dans la mesure où certains usagers ne vont pas jusqu'au bout des dialogues et poursuivent leur démarche de contact, et surtout car il n'existe pas de causalité objective entre le recours croissant à l'AMI et la baisse observée des sollicitations par messagerie électronique.

L'analyse sémantique des messages envoyés aux services en proposant des réponses adaptées avait également été envisagée dans le contrat (par la mise en base de données de réponses type pour chaque métier). Pour le moment, le volet relatif aux réponses adaptées est bien construit : la recherche de réponses-types depuis la base de connaissance fiscale (BACO) est possible directement depuis l'écran de réponse à l'utilisateur dans la messagerie « e-contact ». La BACO a été entièrement revue, et elle est actualisée à partir des nouveautés et de fiches destinées à aider les agents dans la rédaction de leurs réponses. En 2021, le moteur de recherche a été optimisé afin de faciliter l'accès des agents aux réponses-types. Pour le volet relatif à l'analyse sémantique, le retour d'expérience de l'outil montre qu'il est plutôt efficace pour les difficultés de paiement, ce qui a permis son déploiement en première intention dans les centres de contact. Pour les autres questions plus complexes, le retour d'expérience est moins satisfaisant. La DGFIP procède donc à une réorientation de l'outil sur le tri et le filtrage des messages « divers-autres questions », qui nécessitent pour le moment un travail manuel de lecture, d'analyse et de fléchage vers le service compétent.

L'outil « messagerie sécurisée » est très apprécié par les usagers : alors qu'il recevait 8,2 millions de sollicitations en 2019, ce chiffre s'établit à 10,3 millions en 2020 puis 12,4 millions en 2022. Le projet de suppression, à terme, des boîtes aux lettres fonctionnelles des services SIP et SIE est envisagé.

- **Indicateur** : mise en œuvre du nouveau service d'assistant virtuel courant 2020 et élargissement de la messagerie sécurisée au SPL en 2021-2022.

La mise en œuvre du chatbot AMI est effective depuis 2021, avec un taux d'utilisation en progression. Le déploiement de la messagerie sécurisée au secteur public local a par contre subi un retard dû à la crise sanitaire et à la priorité donnée à l'élargissement de la messagerie sécurisée au Portail Commun du Recouvrement (PCR).

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Le déploiement de la messagerie sécurisée au secteur public local doit toujours demeurer un axe de progrès pour la DGFIP, qui impose que ce développement soit priorisé au niveau informatique pour qu'il se réalise effectivement dans le cadre du prochain contrat.

## 2. Bilan de l'axe B : accélérer la transformation numérique au service des agents, des usagers et des partenaires

Le contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 porte un enjeu spécifique autour des systèmes d'information, assorti d'un effort budgétaire associé. Cet effort financier important porte deux grandes ambitions : déployer des services numériques innovants, gage d'efficacité renforcée des services publics apportés par la DGFIP, tant envers les usagers que pour le travail de ses propres agents, mais également maintenir et conserver un système d'information à l'état de l'art. Ce point est d'autant plus crucial que la DGFIP est confrontée à une problématique d'accroissement de sa dette technique (cf. annexe III). Si cet axe présente des avancées indéniables (notamment sur la valorisation et le partage des données au travers du cloud, d'une interface API ou de l'intelligence artificielle) et que la DGFIP s'est réorganisée pour avancer sur ces orientations stratégiques, plusieurs chantiers n'ont pas atteint leur objectif, au premier rang celui de la résorption de la dette technique.

**Tableau 7 : synthèse de la mise en œuvre de l'axe B « accélérer la transformation numérique au service des agents, des usagers et des partenaires »**

Chantier concerné	Mise en œuvre du chantier	Perspectives
Objectif n° 3 : un système d'information à l'état de l'art		
Chantier n° 3-1 : résorber la dette technique et fonctionnelle	Partielle	À poursuivre
Chantier n° 3-2 : construire de nouveaux outils	Partielle	À poursuivre
Chantier n° 3-3 : rénover les infrastructures	En cours	À poursuivre
Chantier n° 3-4 : réformer le pilotage des projets informatiques	Partielle	À poursuivre
Objectif n° 4 : réussir la révolution des données		
Chantier n° 4-1 : investir dans les technologies nécessaires à la valorisation des données	Complète	À poursuivre
Chantier n° 4-2 : renforcer les capacités à échanger avec l'extérieur	Complète	À poursuivre
Chantier n° 4-3 : déployer l'intelligence artificielle et doter le système d'information de capacités prédictives	En cours	À poursuivre
Chantier n° 4-4 : sécuriser la transformation numérique de la DGFIP par la mise en place d'une organisation dédiée	Complète	Chantier terminé
Objectif n° 5 : des services numériques améliorés pour les agents et les usagers		
Chantier n° 5-1 : améliorer la disponibilité et assurer l'invulnérabilité du système d'information	En cours	À poursuivre
Chantier n° 5-2 : renforcer l'accessibilité des applications	Complète	Chantier terminé

Source : mission.

### 2.1. Objectif n° 3 : un système d'information à l'état de l'art

#### 2.1.1. Chantier n° 3-1 : résorber la dette technique et fonctionnelle

- **Engagement(s) de la DGFIP** : résorber progressivement la dette technique accumulée pour assurer le fonctionnement des applications métiers, par la sortie des systèmes GCOS 7 (fin de support estimée à 2022) et de l'atelier de génie logiciel PacBase ; stabiliser la dette par une maintenance en condition techniques ciblée.
- **Service(s) concerné(s)** : service des systèmes d'information (SI).
- **Données et documents consultés par la mission** : document support au comité stratégique informatique du 16 juin 2022

## Annexe I

- **Mise en œuvre du chantier** : partielle

En 2017, le budget informatique de la DGFIP était de 482 M€, composé pour 70 % de dépenses de personnel (338 M€) et pour 30 % de crédits de fonctionnement et d'investissement (144 M€). Entre 2010 et 2017, il a diminué de 28 %, soit une baisse nettement supérieure à celle du budget total de la DGFIP sur la période (- 5 %). En 2018, la part des dépenses informatiques dans son budget global s'élève à 6,7 %. L'autre caractéristique majeure du budget SI de la DGFIP tient au poids des dépenses d'exploitation et de maintenance qui représentent respectivement 62 % et 20 % de l'ensemble, ne laissant aux nouveaux projets d'investissement qu'une part très réduite, notamment au regard des organismes comparables.

La DGFIP fait en effet face aujourd'hui au vieillissement avancé de plusieurs pans de son architecture informatique, construite par sédimentation de couches applicatives dont certaines remontent aux années 1970. La résorption de cette « dette technique informatique » (entendue comme l'ensemble des contraintes liées à l'ancienneté des systèmes d'information – lignes de code mortes notamment) constitue un enjeu majeur<sup>5</sup>.

GCOS7 est un système d'exploitation propriétaire conçu et commercialisé par Bull permettant de développer et d'exploiter des applications sur mainframe Bull (nouvellement ATOS). La DGFIP dispose de douze mainframes GCOS7 répartis sur quatre sites géographiques. L'arrêt inéluctable à terme du support du système d'exploitation chez le constructeur (Bull), même sur de nouveaux matériels, alors même que plusieurs applications patrimoniales de la DGFIP sont hébergées sur ces systèmes d'exploitation (cf. tableau 8) implique ainsi de prévoir la sortie de l'environnement de ces applications, ce qui nécessite la réécriture des applications et/ou le portage vers d'autres systèmes.

- **Indicateur(s)** : date de sortie de PacBase et de la filière GCOS 7 des applications les plus structurantes.

**Tableau 8 : applications concernées par la sortie de l'environnement GCOS7/Pacbase**

Application	Activité DGFIP impactée	Date MEP de sortie	Commentaires
BODACC GP	Fiscalité des professionnels	Septembre 2022	-
Medoc Databatch	Comptabilité de l'État	Fin 2025	Dépassement avéré de la date d'échéance
Pegase DVNI, HDVN	-	Juin 2020	Modernisation terminée
TP-CSI	Fiscalité foncière des entreprises	Février 2023	-
CESAR	Fiscalité foncière (CFE, TLV)	Fin 2023	Potentiel risque de dépassement de la date d'échéance
FIP	Fiscalité des particuliers	Avril 2023	-
REC	Recouvrement	Fin 2025	Dépassement avéré de la date d'échéance
SIR	Fiscalité des particuliers	Début 2025	Dépassement avéré de la date d'échéance
Taxation IR	Fiscalité des particuliers	Avril 2023	-
TH	Fiscalité foncière	Avril 2023	-
CIC-ICM	-	Juin 2022	-

<sup>5</sup> La dette technique est un concept issu du monde du développement logiciel, et inventé en 1992 par l'informaticien américain Ward Cunningham. Ce dernier a repris la notion de dette financière, en l'appliquant au domaine technologique. Il existe deux types majeurs de dettes techniques : le code legacy ou code hérité (les applications développées par le passé peinant à évoluer et à se moderniser au même rythme que l'écosystème moderne), d'une part et les applications et services digitaux de mauvaise qualité, d'autre part.

## Annexe I

Application	Activité DGFIP impactée	Date MEP de sortie	Commentaires
KHQ -> CHQ	Lettre-chèques	Juin 2021	Modernisation terminée
Mistral vague 1	-	Octobre 2020	Modernisation terminée
ETR -> PAYSAGE	Rémunération agents de l'État	Fin 2023	-
PAY -> PAYSAGE	Rémunération agents de l'État	Lot 1, 2 et 3 : novembre 2021	Modernisation terminée
AMD	Recouvrement des amendes	Fin 2025	Dépassement avéré de la date d'échéance

Source : DGFIP.

Si certaines applications ont terminé leur sortie de GCOS7/Pacbase, parfois même avec avance (la sortie de l'application BODACC devrait ainsi être menée avec huit mois d'avance), d'autres ont subi des reports, notamment du fait d'un manque de priorisation des ressources humaines et budgétaires. La sortie de l'application SIR de l'environnement GCOS7/Pacbase est ainsi reportée à début 2025, tandis que l'application REC est reportée à fin 2025.

Les dates de MEP de sortie sont des objectifs de mobilisation des équipes, en accord avec le contrat de maintenance conclu avec ATOS, qui garantit à la DGFIP la licence d'un système GCOS7 opérationnel, le cas échéant sur matériel renouvelé, jusqu'à cette date. Mais ce n'est pas une date techniquement impérative. Pour remédier aux retards d'ores et déjà identifiés, le service des systèmes d'information est rentré en négociation avec ATOS pour la prolongation du délai qui est laissé à la DGFIP pour sortir du monde GCOS7, y compris en garantissant, au sein du SSI comme chez le prestataire, la formation de spécialistes en remplacement de ceux qui partent progressivement à la retraite.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

La mise en place d'indicateurs de pilotage, supports effectifs à une prise de décision, doivent être améliorés, et une cartographie des risques d'obsolescence doit être créée et utilisée lors des comités de pilotage. L'ensemble fait l'objet de développements complémentaires et de propositions en annexe III.

### 2.1.2. Chantier n° 3-2 : construire de nouveaux outils

- **Engagement(s) de la DGFIP** : atteindre des gains de productivité grâce aux projets numériques et aux allègements de tâches répétitives associées pour repositionner les agents sur les tâches à valeur ajoutée (expertise, conseil, analyse).
- **Service(s) concerné(s)** : service des systèmes d'information (SI), délégation à la transformation numérique (DTNum).
- **Données et documents consultés par la mission** : fiches projet informatique, rapport sur les projets en visibilité d'avril 2022, documents supports aux comités stratégiques informatiques de 2020 à 2022
- **Mise en œuvre du chantier** : partielle

La DGFIP a lancé un grand nombre de chantiers et de projets numériques au cours du contrat. Plusieurs chantiers emblématiques ont déjà produit leurs premiers effets et sont documentés dans les différents chantiers thématiques portés par le contrat, comme par exemple ANF (premier déploiement complet pour la Sarthe), e-Enregistrement (ouverture de la déclaration en ligne des dons manuels), Portail pro (ouvert début 2022) pour le recouvrement. D'autres ont avancé dans les calendriers prévus, notamment le « lac de données », le projet « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) ou encore la reprise des taxes douanières.



## Annexe I

Dix projets de la DGFIP sont par ailleurs suivis par la DINUM au titre du panorama des grands projets informatiques de l'État. Il s'agit des projets Topad cible (modernisation des outils de gestion des données topographiques et des compétences attachées aux structures de la DGFIP), PAYSAGE (refonte de l'application de paie PAY en java pour assurer sa pérennité, sa maintenabilité et son évolutivité), lac de données/APIM, CFVR (Ciblage de la fraude par l'utilisation de l'intelligence artificielle et du datamining), GMBI (Gérer mes biens immobiliers), portail commun du recouvrement, ROCSP (unification du recouvrement forcé), Foncier innovant (intelligence artificielle pour la détection des piscines non imposées), Ficoba 3 (refonte du fichier des comptes bancaires) et PILAT (pilotage et analyse du contrôle fiscal).

Plusieurs de ces projets ont été accompagnés par le FTAP : sur la période du contrat, ce sont ainsi treize projets qui ont reçu un financement du FTAP pour un total de 102,2 M€ (cf. tableau 9).

**Tableau 9 : liste des projets informatiques de la DGFIP soutenus par le FTAP**

Nom du projet	Montant accordé par le FTAP (en M€)
Facturation électronique	11,3
DATA LAKE DGFIP	8,3
Foncier innovant	12,1
CVFR	5,2
Unification recouvrement fiscal	9,5
ROCSP	20,9
e-Enregistrement	1,0
Ficoba	7,8
NRP (Topad)	7,2
Transfert liquidation taxe urbanisme	4,4
Portail commun du recouvrement social et fiscal	28,9
e-contact plus	3,7
PILAT (2018)	13,4
<b>Total</b>	<b>102,2</b>

*Source : FTAP.*

Pour autant, aucun indicateur ne permet de vérifier que l'objectif recherché (atteindre des gains de productivité grâce aux projets numériques et aux allègements de tâches répétitives associées pour repositionner les agents sur les tâches à valeur ajoutée) est bien atteint. En effet, la DGFIP n'affiche pas explicitement de lien de causalité entre les projets numériques lancés et les gains d'efficacité qu'ils permettent, à part dans le cas des contrats FTAP ou dans le cadre de certains projets spécifiques. Ainsi, la DGFIP avait essayé de chiffrer ces gains dans le cadre de la télé-déclaration à l'IR, estimant que chaque nouveau million de télé-déclarants se traduirait par la suppression de 64 ETP. Afin de ne pas présenter les évolutions numériques comme un facteur de réduction de l'emploi public, elle a désormais écarté toute démarche de ce type. De fait, les études MAREVA ne prévoient souvent aucune économie à terme, voire plutôt des coûts supplémentaires (c'est notamment le cas du prélèvement à la source), même dans le cas de processus d'autonomisation (par exemple, dans le cadre d'assistants digitaux dont l'objectif est d'automatiser différentes tâches d'un processus métier, dès lors que ces travaux sont répétitifs et qu'ils ne mobilisent ni les connaissances ni les facultés de discernement d'un agent – plusieurs projets sont déployés à la DGFIP, dont le réadressage des titres de recettes non fiscales, le recensement du patrimoine du défunt lors des successions vacantes, l'imputation des relevés Banque de France dans le secteur des recettes non fiscales et des amendes. De fait, si ces gains d'ETP ne sont pas qualifiés *ex ante* dans l'analyse MAREVA ; ils ne semblent pas non plus faire l'objet d'une évaluation *ex post* hors du suivi mené lors du comité de suivi de projet. La DGFIP indique qu'une évaluation *ex ante* a été menée et sert de critère de sélection, mais la mission n'en a pas eu connaissance.



## Annexe I

La Cour des comptes, dans son rapport d'avril 2019 sur les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI, appelle donc la DGFIP à « *établir un lien explicite entre le numérique et l'évolution du nombre d'emplois* »,

- **Indicateur(s)** : mise en production des projets financés par le FTAP.

Cet indicateur souhaite permettre de donner une vision sur l'avancée des projets financés par le FTAP (malgré le fait qu'ils ne représentent qu'une partie des projets informatiques menés par la DGFIP). Ceux-ci ne sont pas exhaustivement connus des signataires du contrat à la date de signature du contrat, et, pour des projets complexes avec des mises en production et ouvertures de service échelonnées dans le temps, il est difficile à suivre et ne dispose, à ce titre, ni de fiche de construction d'indicateur ni de suivi spécifique des délais par SPIB.

Si la plupart des chantiers suivent un calendrier conforme, des délais et des coûts supplémentaires sont attendus notamment sur le projet ROCSP (cf. objectif 10) ou e-enregistrement. Six porteurs de projets lauréats au FTAP ont indiqué avoir repoussé la date estimative de fin de leur projet. Les retards estimés vont d'un an ou moins (4 projets) à deux ans (2 projets).

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

La mise en œuvre d'un grand nombre de chantiers informatiques est un corollaire de l'ambition métier portée par le contrat, qui produit un grand nombre de réformes structurantes. Néanmoins, la priorité donnée à ces nouveaux outils gagnerait à être prendre en compte les enjeux de résorption de la dette technique et fonctionnelle.

### 2.1.3. Chantier n° 3-3 : rénover les infrastructures

- **Engagements de la DGFIP** : concentrer les sites d'hébergement pour les doter des sécurités et technologies les plus avancées ; développer le projet cloud DGFIP Nubo, visant à accueillir les applications critiques ou sensibles de l'ensemble des ministères par une offre de services complétée pour répondre aux besoins exprimés par les porteurs de projets SI ; accompagner les équipes agiles/DevOps en environnement *cloud*.
- **Service concerné** : service des systèmes d'information (SI).
- **Données et documents consultés par la mission** : document support au comité stratégique informatique du 16 juin 2022, fiche projet « Rénovation de sites »
- **Mise en œuvre du chantier** : en cours

#### ***Data centers***

Les deux data centers majeurs de la DGFIP sont le site de production sécurisé (SPS) et le site de Noisiel. Ces deux centres hébergent 80 % des infrastructures de production de la DGFIP. Ces deux sites nécessitent des travaux de nature informatique et immobilière pour assurer la pérennité et la sécurité des systèmes d'information de la DGFIP.

La remise à niveau des sites des *data centers* s'avère être une opération complexe compte tenu de l'état dégradé du site de Noisiel. Une défaillance majeure dans l'un des *data centers* se traduirait pourtant par une rupture dans la chaîne des dépenses ou des recettes de l'État ; un dysfonctionnement plus limité conduirait *a minima* à des perturbations fortes sur l'action financière de l'État, du fait par exemple de difficultés dans la télé-déclaration de la TVA ou dans les applications de paie. Ce chantier du contrat a donc une importance centrale. Pour autant, celui-ci a pris du retard (report de l'atteinte de 2022 à 2024).

L'année 2021 a vu la notification du marché d'assistance à la maîtrise d'œuvre comme prévu. Les appels d'offre pour désigner les opérateurs en charge de la rénovation des sites sont prévus en 2022. Les travaux de rénovation se dérouleront sur les années 2023 et 2024. Les travaux de la tranche fonctionnelle incluent les groupes électrogènes, les tableaux de distribution

## Annexe I

électrique et les armoires de climatisation. Des tranches additionnelles, jugées moins critiques, sont prévues pour les tours de refroidissement, la séparation des réseaux et d'autres travaux. Les évaluations techniques ont été réalisées mais les arbitrages financiers restent encore à mener.

### **Cloud NUBO**

Le projet NUBO (nuage en espéranto) des ministères économiques et financiers, porté par la DGFIP, est une réponse *open source* à la construction d'un *cloud* interne de l'État, destiné à un usage interministériel. Au-delà d'un enjeu de souveraineté des services de l'État dans la gestion de leurs données, le *cloud* interne a pour objectif de réduire les coûts d'infrastructure et énergétiques, et d'accélérer et d'industrialiser les développements. Il met en effet à disposition, de manière programmable et à la demande, le provisionnement de ressources informatiques : machines virtuelles (processeurs et mémoire), services de stockage, et services réseaux. Ces services sont dénommés IaaS (Infrastructure as a Service), et constituent une brique essentielle de la démarche « Infrastructure as code » et plus généralement des méthodologies DevOps. L'offre IaaS NUBO permet de créer et de gérer des instances de serveurs virtuels, des instances de stockage de données, des réseaux internes et des expositions sur les réseaux externes (RIE et internet) avec des IP flottantes. Le projet NUBO a été soutenu par le PIA. Si la DINUM souligne l'excellence de la réalisation du projet de Cloud, elle souhaiterait néanmoins que le service client soit développé (par exemple, avec une assistance utilisateur ouverte 7j/7) pour piloter le développement de l'offre en fonction des besoins exprimés par les autres utilisateurs. Cela impliquerait un positionnement assumé de la DGFIP comme fournisseur ministériel, voire interministériel, de solution de cloud.

- **Indicateur(s)** : rénovation et extension de la capacité des deux principaux sites d'hébergement de la DGFIP, date du premier enrichissement de l'offre de services Nubo déployée fin 2019.

Si l'offre de services NUBO a bien été enrichie, la rénovation et l'extension des deux *data centers* de la DGFIP a par contre pris du retard.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

La rénovation des deux sites de production et d'hébergement reste un enjeu majeur pour la DGFIP et ce chantier doit impérativement aboutir dans l'horizon temporel du prochain contrat.

Concernant le cloud, son ouverture à d'autres acteurs pourrait s'accompagner d'un positionnement assumé de la DGFIP comme fournisseur ministériel, voire interministériel, de solution de cloud.

### **2.1.4. Chantier n° 3-4 : réformer le pilotage des projets informatiques**

- **Engagements de la DGFIP** : sécuriser la conduite des projets informatiques et garantir le respect des contraintes budgétaires et des délais de livraison par la réforme de la gouvernance des projets, en généralisant le pilotage par un chef de projet unique disposant d'équipes MOA/MOE rapprochées et par un tableau de bord précis ; conduire les projets en mode agile.
- **Services concernés** : service des systèmes d'information (SI), délégation à la transformation numérique (DTNum).
- **Données et documents consultés par la mission** : note de service n°2021/09/3387 du chef du service des systèmes d'information et du directeur de la direction des projets numériques concernant la présentation du nouveau service des systèmes d'information (SSI) et de la direction des projets numériques

(DPN), e-FIP n°89, documents « Projets en visibilité » avril 2022, fiche projet « AdoptCLOUD »

- **Mise en œuvre du chantier** : partielle

### **Respect des contraintes budgétaires et délais de livraison**

La DGFIP avait été en mesure de communiquer à la Cour des Comptes, dans le cadre de son rapport de 2019<sup>6</sup>, une étude ponctuelle sur les évolutions des coûts par rapport aux estimations initiales de 38 projets sur les 44 qualifiés de grands projets : 90 % de ces projets dépassaient les coûts initialement prévus de 65 % en moyenne, pour un montant de 264 M€. Cet écart était supérieur à l'écart moyen de 20 % constaté par la DINUM sur les 54 projets recensés dans son panorama des projets informatiques sensibles (2019). Plusieurs explications avaient été avancées par la DGFIP, concernant notamment une estimation initiale du coût incomplète, des évolutions du périmètre fonctionnel ou applicatif au cours du projet ou encore des difficultés techniques imprévues.

L'enjeu de maîtrise des coûts et des délais de livraison des projets est donc un chantier important du contrat. À titre illustratif :

- ◆ le projet relatif au pilotage et à l'analyse du contrôle (PILAT), qui a pour objectif de transformer le système d'information relatif à la chaîne du contrôle fiscal, accuse un retard de plus de deux ans et son coût prévisionnel est passé de 36 M€ lors de son lancement en juin 2018 à 136 M€ selon les dernières estimations disponibles ;
- ◆ le projet de recouvrement optimisé des créances de la sphère publique (ROC-SP), qui vise à unifier le recouvrement forcé des différents types de créances de la sphère publique, accuse un retard de deux ans et son coût prévisionnel est passé de 57 M€ lors de son lancement en février 2019 à 96 M€ selon les dernières estimations disponibles<sup>7</sup>.

Celui est marqué tout d'abord par une réorganisation du service des systèmes d'information (SSI) intervenue en septembre 2021 avec la mise en place d'une direction des projets numériques et d'une mission de pilotage du développement. Les outils de reporting ont évolué : la fabrication des projets fait désormais l'objet d'un suivi renforcé pour garder le rythme et la maîtrise des travaux entrepris. La nouvelle organisation du SSI a instauré la mise en place de *reporting* dédié aux projets transmis tous les deux mois au directeur général, notamment grâce à l'utilisation de l'outil OUPS, qui permet, pour les 40 plus gros projets de la DGFIP (identifiés comme tels en Comité Stratégique Informatique.) de suivre les grandes lignes budgétaires, la consommation en J/H et l'avancement du calendrier de chaque projet. La météo des projets est ainsi régulièrement alimentée.

Concernant les dérapages budgétaires, les grands projets informatiques font depuis 2015 l'objet d'une étude dite « MAREVA », réactualisée tous les ans, comportant le calcul de la valeur actuelle nette du projet. Celle-ci doit être positive pour couvrir l'investissement. Chaque projet se voit par ailleurs attribué une note stratégique sur 20 par les métiers d'une part et par le service des systèmes d'information d'autre part. Cette analyse est censée faciliter l'arbitrage entre les différents projets proposés en fonction du retour sur investissement attendu. Malgré la création d'une mission de contrôle de gestion des systèmes d'information, service créé à l'initiative du directeur général en 2015 et rattaché au service pilotage et budget (SPiB) en vue d'accroître la transparence sur les coûts informatiques et d'introduire un regard extérieur sur les projets portés par le SSI, le pilotage financier et budgétaire des projets informatiques semble encore perfectible.

---

<sup>6</sup> « Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI : investir davantage, gérer autrement », avril 2019, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale.

<sup>7</sup> DINUM, « Panorama des grands projets » (15<sup>ème</sup> parution), juin 2022.

## Annexe I

Plusieurs projets subissent des retards et des hausses de budget au cours des développements (exemple du projet ROC SP).

### **Conduite de projet par un chef de projet unique disposant d'équipes MOA et MOE rapprochées**

À la DGFIP, hormis pour le prélèvement à la source (PAS) qui a bénéficié d'un pilotage unique et clairement identifié (cf. ci-dessous), les projets étaient historiquement conduits par deux chefs de projets, l'un côté MOA, l'autre côté MOE, avec le risque de renvoi de responsabilité. Au-delà des chefs de projet MOA et MOE, la nomination d'un responsable de projet unique, seul chef de file du pilotage et des arbitrages, semblait ainsi recommandée pour les projets à forts enjeux : c'était une recommandation forte de la Cour des Comptes dans le cadre de son rapport de 2019. La DGFIP a suivi cette préconisation en faisant évoluer son organisation et ses méthodes de travail.

Pour tous les projets où cela est possible, les fonctions de maîtrise d'ouvrage (MOA) et de maîtrise d'œuvre (MOE) sont regroupées sous le pilotage d'un responsable de projet unique pour faciliter de nouveaux modes de travail plus itératifs associant les utilisateurs. En complément, le retour des utilisateurs devient une composante majeure du pilotage de la production. Par ailleurs, sur les projets majeurs de la DGFIP actuellement recensés, 8 directions de projet (DP) sont créées avec le regroupement des fonctions MOA et MOE. Ces directions de projets sont rattachées à la Direction des Projets Numérique (DPN), service à compétence nationale d'administration centrale rattaché au service des systèmes d'information (SSI).

Au sein du SSI, une Mission de pilotage du développement a également été créée. Elle a pour rôle de suivre l'activité de fabrication (capitalisation sur les bonnes pratiques) et d'assurer l'information de la hiérarchie sur l'avancement des projets.

#### **Encadré 1 : La gouvernance mise en place sur le projet Prélèvement à la source (PAS)**

Pour mener à bien la réforme du PAS, la DGFIP a mis en place une gouvernance de projet spécifique marquée par un suivi régulier et de haut niveau. Pour assurer le suivi du projet, une comitologie spécifique a été installée et rattachée directement au directeur général et à partir de septembre 2018, une réunion hebdomadaire de pilotage présidée par le ministre de l'action et des comptes publics a été installée.

Sur le plan de l'organisation, un chef de projet unique a été nommé (la sous-directrice de la gestion fiscale des particuliers). La méthode en « V »<sup>8</sup> a été appliquée à l'ensemble du projet et reproduite pour chacune des cinq « bascules ». Les nouvelles applications créées à l'occasion du PAS ont été attribuées en maîtrise d'ouvrage à Cap Numérique et à la sous-direction de la gestion fiscale des particuliers. La maîtrise d'œuvre de ces travaux a été assurée par le SSI. Pour chaque bascule, la fonction de « directeur de bascule MOA » a été attribuée à un cadre de Cap Numérique ou d'une direction métier ; la fonction de « directeur de bascule MOE » a été attribuée à un cadre du SSI. Un comité de bascule les réunissant avec les sous-directeurs du SSI et le chef de projet avait lieu deux fois par mois depuis mi-2016.

*Source : Cour des Comptes, « Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI », rapport d'avril 2019.*

### **Approche agile**

Le processus de conduite des projets informatiques à la DGFIP a longtemps suivi une logique linéaire, dans le cadre d'un processus découpé en phases successives et cloisonnées, ce qui peut conduire à un manque de réactivité ou à des décalages entre l'estimation des coûts et leur réalité et entre le calendrier prévisionnel et les dates réelles des jalons.

Au vu de ces faiblesses, la DGFIP a fait le choix stratégique de privilégier une approche agile, qui cadence la réalisation d'un projet informatique en cycles courts de durée fixe (les sprints)

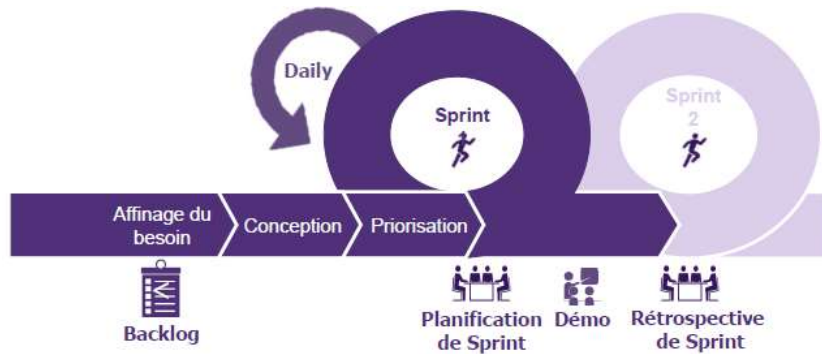
---

<sup>8</sup> Le cycle en V (« V model ») est un modèle d'organisation des activités d'un projet informatique qui se caractérise par un flux d'activité descendant qui détaille le produit jusqu'à sa réalisation, et un flux ascendant, qui assemble le produit en vérifiant sa qualité.

## Annexe I

en se basant sur des besoins métier et/ou technique (*user stories*) présentés dans une liste dénommée « *backlog* » (cf. figure°1).

Figure 1 : Schéma de développement selon une approche agile



Source : DGFIP.

Une large expérimentation de ces nouvelles méthodes et pratiques de travail a débuté au sein du service des systèmes d'information depuis début 2020, dans le cadre du projet AdoptCLOUD. Rattachée au pôle culture numérique de la DTNum, l'équipe en charge de cette expérimentation est le point d'entrée des agents découvrant les notions d'Agilité (qui consiste à réaliser un projet en sprints réguliers), de DevOps (qui consiste à regrouper toutes les compétences nécessaires à la conception, la réalisation et l'exploitation d'une application dans une équipe de taille réduite) et de Cloud (qui consiste à utiliser une plateforme modélisée sous la forme d'un code et à consommer l'infrastructure, sortant ainsi d'une logique d'investissement). Son offre d'accompagnement est orientée autour de trois piliers : l'analyse, l'acculturation et le *coaching*.

L'accompagnement des projets débute par un état des lieux permettant d'identifier les besoins spécifiques de chaque projet, les écarts entre le fonctionnement actuel et le fonctionnement cible. Les feuilles de route des projets intègrent des parcours de formation progressifs afin de permettre à l'ensemble des agents d'appréhender les méthodes et bonnes pratiques liées à l'Agile, au DevOps et à l'architecture Cloud. Organisées par la DTNum en 2021, plusieurs séances d'acculturation, réalisées dans les établissements de services informatiques et à la centrale, ont également permis la formation de près de 300 personnes à la méthode agile et à la démarche DevOps. 130 personnes sont d'ores et déjà inscrites sur 2022. En outre, face au développement de ces pratiques de travail, l'ENFiP les a inscrites dans les parcours de formation des élèves informaticiens.

- **Indicateur(s)** : pas d'indicateur associé.
- **Perspectives** : chantier à poursuivre

La poursuite de la transformation numérique et du pilotage des projets de la DGFIP suppose donc :

- ◆ la poursuite du renforcement des interactions MOA-MOE au sein d'équipes projets dédiées, dotées d'une expertise métier suffisante ;
- ◆ un meilleur suivi des coûts et des délais ;
- ◆ un renforcement des capacités de pilotage, par la DGFIP, des équipes externes mobilisées sur les projets informatiques. En effet, l'expérience acquise depuis 2020 montre que le recours important à des prestataires suppose un pilotage et un accompagnement forts de la part des équipes internes pour obtenir les résultats escomptés dans les délais et aux coûts prévus. Selon la nature de la mission du prestataire (expertise métier, MOA ou MOE), le ratio d'encadrement passe de 1 pour 1 à 1 pour 5. Sans cet accompagnement étroit, les projets se heurtent aux difficultés liées à la méconnaissance du contexte par



## Annexe I

les équipes prestataires voire à l'insuffisance des équipes métiers internes. Le nécessaire renforcement des équipes consacrées à la transformation numérique de la DGFIP interviendra par des redéploiements internes, qu'elle pourra effectuer grâce à des gains de productivité réalisés par ailleurs.

### 2.2. Objectif n° 4 : réussir la révolution des données

#### 2.2.1. Chantier n° 4-1 : investir dans les technologies nécessaires à la valorisation des données

- **Engagements de la DGFIP** : rompre le fonctionnement en silos des différentes applications et mettre les données et leur partage au sein de l'évolution des SI.
- **Service concerné** : délégation à la transformation numérique (DTNum).
- **Données et documents consultés par la mission** : e-Fip n° 80.
- **Mise en œuvre du chantier** : complète

La valorisation des données est un chantier qui porte plusieurs ambitions. Le premier pré-requis est l'accès à des données de qualité, qui possèdent l'ensemble des métadonnées permettant des interfaçages et leur réutilisation. La DGFIP s'appuie en ce sens sur des applicatifs métiers robustes qui produisent des données de qualité. Pour valoriser ces données, il est nécessaire de les intégrer de manière nouvelle, en les couplant à d'autres types de données ou en les associant à des traitements algorithmiques, notamment prédictifs.

La DTNum s'est structurée pour accompagner ce chantier, notamment au travers de son pôle « données », constitué comme suit :

- ◆ l'équipe gouvernance de la donnée définit, à partir du patrimoine de données de la DGFIP, l'organisation et la mise en place des outils et processus facilitant la création de valeur via la réutilisation des données. Une politique générale des données de la DGFIP, document stratégique décrivant l'organisation et la stratégie de déploiement des différentes missions de gouvernance, a été écrite, et plusieurs chantiers opérationnels autour de la gouvernance des données ont été lancés;
- ◆ l'équipe datascience porte des projets de valorisation des données DGFIP, comme par exemple le projet « valorisation des cessions immobilières », qui permet la prédiction des valeurs vénales des bâtis ou le projet « signaux faibles », qui permet de lister de manière proactive les entreprises donnant des signes précoces de difficultés et de mieux cibler l'accompagnement de l'État ou encore le projet « Foncier innovant » permettant, par le recours à la détection automatisée, l'identification des piscines non imposées ; tandis que l'équipe « stratégie de valorisation » accompagne les métiers à réaliser leurs projets de valorisation, de manière agile ;
- ◆ les équipes de data-ingénierie (Equipe Infrastructure et Système et Lac de Données) veillent à la bonne alimentation du lac de données et à la fourniture d'infrastructures outillées adaptées au big data. L'ensemble des travaux de valorisation des données nécessite en effet des infrastructures de données, au premier rang desquelles le « lac de données » (capacité de stockage de plus de 140 To), accompagné d'un service visualisation de données. Le lac de données permet un accès centralisé et sécurisé à l'ensemble de ces données afin d'optimiser leur valorisation et leur croisement, notamment grâce à des outils (rapports interactifs et dynamiques).

Un enjeu non anticipé par le contrat a été le besoin d'assurer un environnement technique maîtrisé et souverain. Dans ce cadre, confrontée à la fusion, en 2021, entre Cloudera (société américaine) et Hortonworks (distribution libre sur laquelle s'appuie le lac de données), la DGFIP a cherché une alternative, aux côtés des différents membres de l'association TOSIT

## Annexe I

(« the open source I trust », association regroupant divers acteurs des systèmes d'information des grands groupes). EDF et la DGFIP ont ainsi décidé de mutualiser leurs efforts et d'opter pour le développement d'une distribution libre Hadoop nommée « Trunk Data Platform » (TDP). La construction de cette distribution permet d'assurer l'autonomie et la souveraineté numérique des partenaires dans le domaine du Big Data et de réaliser des économies significatives par rapport aux solutions existantes. D'autres participants au groupe TOSIT, notamment l'OCDE, la CNAM, la Douane, RTE, Orange, ScaledRisk, Natixis ont exprimé leur intérêt pour le projet. Les travaux de développement de TDP ont débuté en 2021, le lac des données de la DGFIP terminera la transition progressive vers cette distribution Big Data d'ici fin 2023. Les premières composantes ont été publiées en *open source* le 14 avril 2022.

La politique de la donnée à la DGFIP se traduit également par un objectif de valorisation des données ouvertes (*open data*) avec l'accompagnement des métiers. Il s'agit de faire connaître les données publiées par la direction et d'encourager à leur valorisation : 68 jeux de données sont aujourd'hui publics, dont le fichier des parcelles et locaux des personnes morales, ainsi que sept codes sources : IR, IS, TH, TF, CFE, IFER et CVAE.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Ce chantier structurant, s'il a fortement progressé au cours du contrat actuel, gagnerait, au vu de sa centralité, à être reconduit dans le prochain contrat et à faire l'objet d'un suivi quantitatif au travers d'un ou plusieurs indicateurs. Des indicateurs pourraient par exemple être construits autour du nombre de réutilisation des jeux de données en accès ouvert proposé par la DGFIP (même si le lien entre téléchargement du jeu de données et réutilisation doit être affiné), le nombre de recours à la datavisualisation ou encore, par fusion avec un autre indicateur du contrat, le nombre de projet s'appuyant sur des croisements de données et sur un support algorithmique (peut-être en les pondérant par le volume de données ou l'intensité du recours à l'IA..).

La mise en valeur des données détenues par la DGFIP passe également par un travail en interne, avec le réseau et les métiers pour identifier les outils à construire pour aider au pilotage de l'activité en animant une communauté des utilisateurs de la donnée. Il est manifeste de constater que deux structures peuvent concourir à cet objectif : la DTNum et le département des études et statistiques fiscales, qui dispose d'un pôle de valorisation interne. Le rattachement de toutes les structures de valorisation de la donnée auprès de la DTNum pourrait ainsi être recherché, avec un objectif progressif de migration des données internes sur le lac de données pour faciliter leur réutilisation.

### 2.2.2. Chantier n° 4-2 : renforcer les capacités à échanger avec l'extérieur

- **Engagement de la DGFIP** : étendre les capacités d'échange avec l'extérieur par une politique volontariste d'apaisement des applications métiers, avec une gestion standardisée des API au travers de la création d'une plateforme d'API Management (projet APIM)
- **Services concernés** : service des systèmes d'information (SI), délégation à la transformation numérique (DTNum).
- **Données et documents consultés par la mission** : webinar du forum API-culture du 02 juillet 2020 ; Diaporama DDFIP Somme du 24 mars 2022 sur les enjeux et actualités de la DGFIP autour de la digitalisation
- **Mise en œuvre du chantier** : complète

L'API (*Application Programming Interface*) est une solution informatique qui permet à des applications de communiquer entre elles et de s'échanger mutuellement des services ou des données de manière standardisée et sécurisée. La plateforme d'API Management (APIM) de la DGFIP, issu des travaux de Cap Numérique, du SSI et de la DINUM, contribue à faciliter le

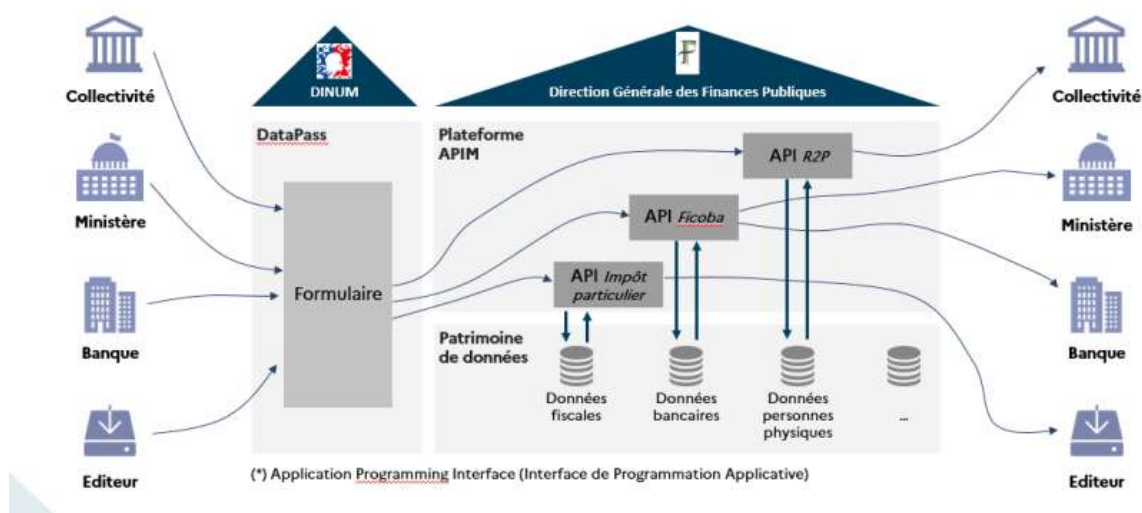
## Annexe I

raccordement des partenaires aux API de la DGFIP en simplifiant leur souscription et leur accès à une plateforme d'accès unique, afin qu'ils puissent plus facilement intégrer dans leurs logiciels une donnée ou une liste de données (cf. figure 2). Parmi les utilisateurs de l'échange de données de l'API Impôts Particuliers, on peut citer le ministère de la justice concernant la demande d'aide juridictionnelle ou le GIP Union Retraites.

Ce type de services peut par exemple contribuer à accélérer l'échange de données fiscales avec les collectivités locales. La ville de Lyon a ainsi été pilote de l'échange de données depuis 2017 avec son télé-service « quotient familial ». Plusieurs services peuvent ainsi être rendus : moduler les tarifs périscolaires en fonction du revenu fiscal de référence de la famille, ou bien délivrer des cartes de stationnement résidentiel en fonction de l'adresse de taxation à l'impôt sur le revenu.

Depuis l'ouverture du service, près de 850 demandes d'accès à la plateforme APIM provenant de 129 partenaires différents ont été traitées. Une dizaine de conventions d'accès aux applications internes de la DGFIP ont été signées dans le cadre de la lutte contre la fraude. Ces accès permettent de réduire les sollicitations des usagers pour fournir des documents, notamment leur avis d'impôt sur le revenu pour le livret d'épargne populaire.

**Figure 2 : schéma explicatif plateforme APIM**



Source : DGFIP.

- **Indicateur(s)** : Date de finalisation de l'APIM, taux de nouveaux projets « apésisés »

La mise en production de la nouvelle plate-forme APIM en Zone Usagers (APIM-ZU), pré-requis à un passage à une logique d'industrialisation, a été réalisée en décembre 2021, conformément à l'objectif fixé. La migration des clients sur cette plate-forme, avec automatisation des souscriptions et mise en place d'un outil de consultation des statistiques, est prévue en 2022.

Concernant le taux de nouveaux projets « apésisés », la cible 2021 a été atteinte, puisque sur les 43 nouveaux projets réalisés, 22 sont « apésisés » (cf. tableau 10).

**Tableau 10 : indicateur du taux de nouveaux projets apésisés**

	2020	2021	2022
Taux de nouveaux projets apésisés – cible	50 %	50 %	60 %
Taux de nouveaux projets apésisés – réalisé	51 %	51,16 %	N.D.

Source : DGFIP.

La DINUM apporte un éclairage complémentaire et légèrement moins positif au déploiement de cet API et au partage de données par la DGFIP. Elle note que la direction a bien nommé un



## Annexe I

administrateur des données (le DTNum) et qu'elle intègre bien cette question de la donnée comme un enjeu stratégique, mais que les modalités pratiques d'échanges de données, notamment fiscales, restent excessivement complexes pour les usagers, dans la sphère de l'État et des collectivités territoriales. Ainsi, alors que de nombreux usages des données fiscales des particuliers sont déjà bien identifiées (transmission automatique des revenus fiscaux de référence vers les organismes distributeurs d'aide ou de prestations – par exemple, vers l'Agence nationale de l'habitat dans le cadre de l'instruction de Ma Prime Renov'- ou vers les collectivités pour la tarification des services publics locaux), l'immense majorité du flux de donnée concerne les établissements bancaires qui vérifient l'éligibilité de leurs clients pour l'ouverture de Livret d'Épargne Populaire. L'utilisation de l'API-particulier reste trop compliquée pour la plupart des autres collectivités et sa conception n'est pas centrée autour des besoins utilisateurs.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Il convient de maintenir un suivi sur ce chantier, dans la mesure où l'ouverture des données et leur réutilisation par les partenaires a vocation à se renforcer dans les années à venir. Les outils d'interfaçage et de partage seront donc particulièrement mis à contribution, ce qui implique un effort particulier à fournir par la DGFIP.

D'autres indicateurs pourraient être utilisés dans ce cadre. Il pourrait par exemple être intéressant de documenter le délai entre la mise en production d'une interface API et le premier recours à celle-ci, ou encore un suivi du nombre de bénéficiaires de la transmission sécurisée d'un jeu de données.

### 2.2.3. Chantier n° 4-3 : déployer l'intelligence artificielle et doter le SI de capacités prédictives

- **Engagements de la DGFIP** : poursuivre le développement de projets appuyés par l'intelligence artificielle, notamment dans l'identification de tendances et d'aide à la décision individuelle, développer la capacité du système d'information à personnaliser les services proposés à l'utilisateur par l'usage de modèles comportementaux intégrant l'historique de l'utilisateur.
- **Services concernés** : service des systèmes d'information (SI), délégation à la transformation numérique (DTNum).
- **Données et documents consultés par la mission** : rapport annuel 2020 de la DGFIP, fiche projet « e-contact + », fiche projet « Foncier innovant », fiche projet « CFVR ».
- **Mise en œuvre du chantier** : en cours.

Plusieurs projets recourant à l'intelligence artificielle sont mis en œuvre par la DGFIP, en co-construction DTNum-services métiers, et se poursuivent. Ils concernent les différentes sphères d'intervention de la DGFIP :

- ◆ dans la sphère comptable, un projet de sélection automatisée des dépenses à contrôler a été déployé pour les dépenses de l'État. Ce modèle apprenant et évolutif, basé sur les techniques de l'Intelligence Artificielle (IA), doit permettre d'optimiser la charge et la qualité des contrôles et de réduire les délais de paiement. L'IA permet de sélectionner les demandes de paiement considérées comme « probablement en erreur » et soumises, par conséquent, au contrôle d'un agent. Il s'agit du projet TAAP (traitement automatisé d'analyse prédictive);
- ◆ dans la sphère du contrôle fiscal, le projet CFVR (ciblage de la fraude et valorisation des requêtes) a pour objectif d'améliorer l'efficacité des opérations de contrôle fiscal en rénovant la phase de ciblage des opérations par l'utilisation de techniques de data-mining (analyse et recoupement de l'ensemble des données dont la DGFIP dispose

## Annexe I

afin de repérer des profils de fraude par apprentissage automatique). L'usage de méthodes statistiques permet de déterminer les critères caractérisant une personne fraudeuse et d'établir ainsi un profil de fraude qui sera appliqué à une population cible. Des données extérieures aux déclarations fiscales peuvent également être mobilisées (données des plateformes collaboratives, données collectées sur les réseaux sociaux...);

- ◆ dans la sphère foncière, le projet Foncier innovant vise à renforcer l'exhaustivité et la fiabilité des bases fiscales et topographiques par l'utilisation d'algorithmes de détection, sur des photographies aériennes de l'IGN, des piscines et bâtis potentiellement assujettis aux impôts directs locaux. Les algorithmes permettent d'extraire des images aériennes publiques de l'IGN les contours des immeubles bâtis ainsi que des piscines, et un traitement informatique vérifie ensuite, à partir notamment des déclarations des propriétaires effectuées auprès des services de l'urbanisme et de l'administration fiscale si les éléments ainsi détectés sur les images sont correctement imposés aux impôts directs locaux (taxe foncière notamment);
- ◆ dans la sphère de l'accueil des usagers, le déploiement du chatbot Assistant de la messagerie des impôts (AMI) permet, par une analyse d'intention, d'offrir une réponse personnalisée à la requête de l'utilisateur en fonction des questions générales du moment ou d'orienter l'utilisateur vers le service compétent en fonction de la requête exprimée.

**Indicateur** : date de déploiement du premier projet de personnalisation des services en ligne.

La cible 2022 de déploiement d'un premier projet de personnalisation des services en ligne des particuliers peut être considérée comme atteinte, au travers notamment du projet Chatbot AMI.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre.

Ce chantier, qui est structurant pour la DGFIP, pourrait être reconduit. Son pilotage au sein du contrat doit faire l'objet de nouveaux indicateurs, en lien avec ceux portés actuellement avec le chantier n° 3-2. Il serait intéressant de pouvoir mieux flécher les gains d'efficacité associés au développement de l'intelligence artificielle.

### 2.2.4. Chantier n° 4-4 : sécuriser la transformation numérique de la DGFIP par la mise en place d'une organisation dédiée

- **Engagement(s) de la DGFIP** : créer une structure en charge de la transformation numérique pour piloter la transformation numérique de la DGFIP disposant des compétences nécessaires pour valoriser les données avec les métiers (facilitation de la prise de décision), réformer les méthodes de pilotage des projets numériques et informatiques pour gagner en agilité, sécuriser la qualité des livraisons dans les temps et les budgets impartis et accompagner les agents de la DGFIP dans cette transition.
- **Service(s) concerné(s)** : délégation à la transformation numérique (DTNum).
- **Données et documents consultés par la mission** : e-FIP n°80, note de service en date du 16 septembre 2021 du chef de service des systèmes d'information présentant la direction des projets numériques.
- **Mise en œuvre du chantier** : complète.

La délégation à la transformation numérique (DTNum) a été officiellement créée le 1<sup>er</sup> janvier 2021, sous l'autorité directe du directeur général des finances publiques. Au 30 juin 2022, elle compte 100 ETP, dont 30 % à 40 % d'agents contractuels. Elle recourt également à des prestataires. Son objectif est notamment de développer les compétences des agents de la DGFIP, par exemple en matière de *data sciences* et d'outils numériques. De son côté, la direction des services informatiques a bénéficié du rattachement des agents de Cap

## Annexe I

Numérique (ancien service à compétence nationale de la DGFIP en charge de la transformation numérique, en charge de la maîtrise d'ouvrage (MOA)).

La DTNum se compose de trois pôles, chacun dédié à un aspect de la transformation numérique :

- ◆ le pôle « données », qui porte la gouvernance et la stratégie de la donnée, ainsi que le projet de lac de données ;
- ◆ le pôle culture numérique, dont l'ambition est de diffuser le numérique, de favoriser l'innovation, et d'intégrer plus d'agilité dans les projets informatiques ;
- ◆ le pôle expérience utilisateurs (UX), qui a pour mission de garantir des applications, internes comme externes, plus accessibles, construites en associant les utilisateurs, de proposer de nouvelles applications remplaçant les plus obsolètes et réutilisant les briques transverses du SI, et de poursuivre et encourager l'enrichissement de l'environnement numérique, en recourant notamment à des assistants digitaux.

La DTNum se positionne donc comme un service facilitateur, proche du réseau et des directions métiers. Elle propose des services innovants, comme par exemple la Fabrique numérique, qui vise à incuber des projets développés par des agents de la DGFIP. Des actions sont également construites avec le réseau, notamment la communauté Prox'Innov de l'innovation et de la transformation, qui permet de partager et diffuser les initiatives des services afin de les valoriser.

Il faut aussi noter, en termes de structuration, la création d'une direction de projet numérique (DPN), service à compétence nationale d'administration centrale rattaché au service des systèmes d'information, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2021. L'association des utilisateurs est un objectif majeur : pour tous les projets où cela est possible, les fonctions de maîtrise d'ouvrage (MOA) et de maîtrise d'œuvre (MOE) sont regroupées sous le pilotage d'un responsable de projet unique pour faciliter de nouveaux modes de travail plus itératifs associant les utilisateurs. Huit directions de projet (DP) ont ainsi été créées avec le regroupement des fonctions MOA et MOE.

- **Indicateur(s)** : date de création de la direction de la transformation numérique, de la gouvernance, de la donnée et du réseau Innovation.

La DTNum devait être créée en 2020 et elle a été officiellement mise en place le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

- **Perspectives** : chantier terminé

La mise en place d'une direction à la transformation numérique distincte du service en charge des systèmes d'information est plutôt contraire aux bonnes pratiques prônées par la DINUM. Un retour d'expérience sur la mise en œuvre, par la DTNum, de ses missions, devrait être mené dans le cadre du prochain contrat.

### 2.3. Objectif n° 5 : des services numériques améliorés pour les agents et les usagers

#### 2.3.1. Chantier n° 5-1 : améliorer la disponibilité et assurer l'inviolabilité du SI

- **Engagement(s) de la DGFIP** : améliorer la disponibilité au quotidien de l'ensemble des applications par un plan d'actions correctrices, améliorer l'information des agents sur les indisponibilités temporaires, renforcer la détection des menaces et le contrôle des niveaux de sécurité des équipements présents sur les réseaux DGFIP.
- **Service concerné** : services des systèmes d'information (SI).

## Annexe I

- **Données et documents consultés par la mission** : fichier des indicateurs repères 2017-2021 du service SI.
- **Mise en œuvre du chantier** : en cours.

Pour fonctionner efficacement, la DGFIP doit fournir à ses agents des outils de travail permettant de réaliser les tâches rapidement et de manière optimale. Pour vérifier si ses agents sont satisfaits de leurs outils numériques (et notamment de leurs applications métiers), la DGFIP travaille sur l'expérience utilisateur :

- ◆ elle vérifie, au travers d'une enquête informatique réalisée chaque année, si les agents sont satisfaits (degré de satisfaction) d'un panel d'applications informatiques représentatives des métiers de la DGFIP (DELIE, ADONIS, ALPAGE, GESPRO, HELIOS, ILIAD, MAJIC, SIRHIUS). L'analyse des réponses doit permettre des actions dédiées (sur l'ergonomie) ;
- ◆ elle tente d'améliorer la disponibilité applicative, afin de fluidifier le travail des agents (temps de réponse des applications notamment) et d'améliorer l'efficacité (disponibilité des applications, notamment en informant les utilisateurs des indisponibilités programmées).
  - **Indicateur(s)** : taux unique de disponibilité applicative (usagers et agents), qualité perçue des applications par les agents, taux de nouvelles applications incluant des fonctionnalités d'information sur leur disponibilité.

### ***Disponibilité applicative***

L'indicateur correspond au taux mensuel résultant de l'analyse automatisée des déroulés de scénarios applicatifs représentatifs, tant pour les usagers que pour les agents, lancés toutes les 10 minutes par l'application de gestion de la supervision applicative de bout en bout. L'application est considérée indisponible pendant 10 minutes si le temps d'exécution est non-conforme aux attentes de la MOA, signe d'un service trop lent ou si l'exécution est en erreur.

Le recensement des incidents lourds, ayant pour conséquence pour les agents ou pour les usagers soit une interruption du service ou d'inconfort d'utilisation (ralentissements), ou de retard, sur l'application en faute elle-même ou sur un service client, mené par le SSI, fait état de 16 incidents lourds en 2021 et 3 en 2022, avec des impacts sur le service allant de 2 jours (interruption totale des traitements réalisés par le SRE suite à saturation des serveurs d'échange) à 2 mois (dysfonctionnements sur la solution messagerie et agenda sur smartphone).

L'indicateur est en baisse entre 2020 et 2021 (pour atteindre 97,67 % en 2021, cf. tableau 11) et l'objectif de 99 % reste non atteint, notamment à cause d'un incident sur une architecture matérielle de stockage réseau (HNAS) ayant impacté plusieurs applications. L'augmentation importante du nombre de mises en production effectuées en 2021 (+20 % par rapport à 2020) peut également expliquer cette dégradation. Des mesures correctives sont envisagées, et un plan d'action et de suivi est notamment mis en œuvre pour suivre les travaux de la société Hitachi sur le problème HNAS rencontré le 20 août 2021.

**Tableau 11 : indicateur de disponibilité applicative**

	2020	2021	2022
Taux unique de disponibilité applicative – agents et usagers – cible	99 %	99 %	99 %
Taux unique de disponibilité applicative – agents et usagers – réalisé	97,99 % agents 98 % usagers 99 %	97,67 % agents 97 % usagers 98 %	N.D.
Taux de nouvelles applications incluant des fonctionnalités d'information sur leur disponibilité – cible	100 %	100 %	100 %
Taux de nouvelles applications incluant des fonctionnalités d'information sur leur disponibilité – réalisé	100 %	100 %	100 %

*Source : DGFIP.*

### Satisfaction des agents

Cet indicateur traduit la qualité de l'environnement de travail des agents, et notamment leur satisfaction face à leur outil de travail. La cible fixée pour 2022 était raisonnablement ambitieuse, puisqu'il s'agissait de passer d'une note de 6,7/10 (résultat observé en 2019) à une note supérieure à 7. Pour autant, le seul résultat observable (2020 : 6,5, cf. tableau 12) est en baisse par rapport au résultat initial. Une explication peut tenir au contexte de la crise sanitaire, avec le développement du télétravail et le report d'un certain nombre de travaux prévus de maintenance et d'amélioration sur les applications. Ce chantier est directement lié à celui de la dette technique et de la maintenance des applications. Il est donc indispensable de continuer à porter une attention particulière à ce chantier.

**Tableau 12 : indicateur de qualité perçue des applications**

	2020	2021	2022
Qualité perçue des applications par les agents - cible	-	-	Note >7/10 pour l'ensemble des applications
Qualité perçue des applications par les agents - réalisé	6,5	N.D.	N.D.

Source : DGFIP.

L'enquête informatique annuelle permet d'identifier des leviers complémentaires d'action, le cas échéant, puisqu'elle invite les agents ayant attribué une note inférieure à 6 concernant la qualité du poste de télétravail à expliciter les raisons de son mécontentement (problèmes d'accès réseaux, VPN, impossibilités d'accès aux serveurs ou aux applications) et elle permet également aux agents d'indiquer les applications nécessitant le plus d'améliorations sur un certain nombre de critères (manque d'ergonomie, manque de fonctionnalités, complexité d'utilisation, temps de réponse trop long...).

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Les organisations syndicales ont fait remonter des dysfonctionnements réguliers des applications internes de la DGFIP, tout comme les agents et directions territoriales rencontrés par la mission lors de ses déplacements. Par ailleurs, une cible de satisfaction à 7 reste relativement peu ambitieuse pour une administration qui se fixe comme objectif une numérisation accrue de ces processus de travail. Il est dès lors particulièrement important que celle-ci soit atteinte.

Il pourrait par ailleurs être intéressant de proposer un indicateur qualifiant la qualité du travail permise par les réseaux de données existants, notamment dans une logique de webisation/mise en avant du cloud, alors que les agents se plaignent souvent des débits de connexion internet.

### 2.3.2. Chantier n° 5-2 : renforcer l'accessibilité des applications

- **Engagements de la DGFIP** : assurer la qualité des applications au bénéfice de tous les agents *via* un travail sur leur ergonomie et leur accessibilité, permettre de nouvelles modalités de travail, notamment le télétravail, par un environnement de travail disponible partout (applications métiers, outils collaboratifs, équipements informatiques) et une formation associée.
- **Services concernés** : service des systèmes d'information (SI), délégation à la transformation numérique (DTNum).
- **Données et documents consultés par la mission** : e-FIP n° 89, note de service n°2021/03/4948 du directeur général des finances publiques en date du 30 mars 2021 concernant la mise en œuvre du chantier n°5-2 du contrat

## Annexe I

d'objectifs et de moyens visant à la généralisation des audits de conformité au règlement général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA) préalables à tout déploiement, document support au Comité stratégique SI du 20 janvier 2022, document support au comité stratégique informatique du 21 janvier 2021.

- **Mise en œuvre du chantier** : complète.

### **Accessibilité**

L'accessibilité numérique consiste à rendre les contenus et services numériques compréhensibles et utilisables par tous, et notamment par les personnes en situation de handicap numérique du fait d'un handicap sensoriel, physique ou cognitif. L'accessibilité vise à la fois les usagers internes (les agents de la DGFIP, dans la mesure où elle compte un taux d'emploi de plus de 7,5 % de travailleurs en situation de handicap) mais également l'ensemble des usagers du service public, les sites publics devant permettre un égal accès des usagers à leurs droits, conformément à l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

La DGFIP a publié son schéma pluriannuel d'accessibilité 2020-2022, assorti du plan d'action pour 2020 (les plans d'action pour 2021 et 2022 ne sont par contre pas mis en ligne sur le site *impots.gouv.fr*), plans d'action qui présentent essentiellement les actions de formation interne menées en 2019 et 2020, et plus largement actions entreprises par l'équipe en charge de cette problématique au sein de la DTnum (acculturation des équipes de la DGFIP, mise en place de partenariats avec le commando UX/Accessibilité de la DINUM).

Un des moyens d'y parvenir est la généralisation des audits d'accessibilité, qui permettent de s'assurer que le handicap est correctement pris en compte. Le référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA) définit les modalités techniques d'accessibilité des services en ligne de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics : il permet de travailler à la fois sur les applications internes de l'administration mais également sur les portails publics déployés dans le grande de projet. Le taux d'accessibilité attendu sur les applications est de 75 %, ce qui correspond à une conformité partielle, en cohérence avec les objectifs d'accessibilité attendus sur les quinze principaux sites de l'État et les démarches de l'observatoire du numérique (dit « Top 250 »). On peut ainsi souligner des actions d'amélioration, comme la mise à disposition d'un accès téléphonique gratuit aux personnes sourdes et malentendantes sur le site *impots.gouv.fr* (plateforme ACCEO), réalisée en 2020.

Ces audits sont réalisés par l'équipe UX et accessibilité de la DTNum, et peuvent être réalisés à tout moment de la vie d'un projet, en co-conception (lors du développement des interfaces homme-machine (IHM), avec des propositions d'amélioration visuelle), en préparation de la phase de déclaration d'accessibilité (audit RGAA complet) ou encore *a posteriori*, après prise en compte des préconisations et correctifs proposés dans le rapport d'audit initial.

### **Nouvelles modalités de travail**

Ce chantier a été particulièrement impacté par la crise sanitaire, puisqu'elle a entraîné une généralisation extrêmement rapide du télétravail. Cette modalité d'organisation du travail va perdurer et nécessite une amélioration des capacités de travail à distance (notamment sur les applications).

La généralisation extrêmement rapide du télétravail a entraîné un certain nombre de dépenses informatiques non planifiées, notamment en acquisition d'ordinateurs portables, dépenses réalisées au niveau central. 29 M€ ont été consacrés à ce poste de dépense en 2020 (42 000 portables commandés) et 19 M€ en 2021 (22 179 portables commandés). Au 31 décembre 2021, 80 % des agents de la DGFIP étaient équipés pour le télétravail.

Outre l'équipement des agents, un travail conséquent a été mené sur la disponibilité des applications en télétravail (traitement des demandes des directions métiers d'ouvrir l'accès à distance à de nouvelles applications, élargissement des possibilités d'assistance à distance des télétravailleurs). Certaines applications restent néanmoins non accessibles dans le cadre du



## Annexe I

télétravail, en raison de la sensibilité des données ou encore s'agissant d'applications nécessitant la consultation de documents papier ou la présence d'un tiers (les principales applications concernées sont PAY/PAYSAGE, DDR3 et VIR).

- **Indicateur(s)** : date de mise en place des audits ergonomiques et de conformité au référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA) préalable à tout déploiement, nombre annuel d'audit RGAA sur des applications existantes.

**Tableau 13 : indicateur d'accessibilité des applications**

	2020	2021	2022
Mise en place d'audits RGAA préalables à tout déploiement – cible	X	-	-
Nombre d'audits RGAA annuels sur les applications existantes – cible	5	5	5 (réactualisé à 38)
Nombre d'audits RGAA annuels sur les applications existantes – réalisé	5	36	38 programmés

*Source : DGFIP.*

La DGFIP surperforme sur cet indicateur, puisque le nombre d'audits RGAA réalisés est bien supérieur à celui prévu dans le cadre du contrat (36 audits réalisés en 2021 pour une cible fixée à 5, cf. tableau 13), ce qui l'a conduit à relever la barre de l'objectif en 2022.

- **Indicateur(s)** : taux d'agents en télétravail (à domicile, sur site distant, en déplacement).

**Tableau 14 : indicateur de télétravail**

	2020	2021	2022
Taux d'agents en télétravail – cible	5 %	7 %	10 %
Taux d'agents en télétravail – réalisé	38,11 %	43,89 %	N.D.
Taux d'agents en télétravail – réalisé (hors confinement)	-	37 %	N.D.

*Source : DGFIP.*

Le contexte de crise sanitaire a conduit la DGFIP à dépasser les objectifs qu'elle s'était fixé en matière de télétravail, avec plus de 37 % des agents en télétravail hors périodes confinement en 2021 (cf. tableau 14).

- **Indicateur(s)** : taux d'équipement des sites DGFIP en Wi-Fi haut débit.

**Tableau 15 : indicateur d'équipement en Wi-fi des sites DGFIP**

	2021	2022
Taux d'équipement des sites DGFIP en Wi-fi haut débit - Cible	40 %	85 %
Taux d'équipement des sites DGFIP en Wi-fi haut débit -réalisé	N.D.	N.D.

*Source : DGFIP.*

Cet indicateur n'apparaît pas, *ex post*, pertinent au service de pilotage et ne fait pas l'objet d'un suivi. Des actions correctives sont néanmoins envisagées : une note au réseau est, en juin 2022, en cours de préparation pour rappeler aux directeurs l'existence de la solution Wi-fi, les opportunités d'usage et le fait que son extension dépend de leur besoin et de leur dotation globale de fonctionnement. La mission s'interroge effectivement sur l'objectif recherché au travers de cet indicateur, dans la mesure où le wifi améliore effectivement les capacités de travail des agents sur site (ex : en salle de réunion) mais ne constitue pas un levier majeur d'amélioration et de modernisation de l'environnement de travail.

## Annexe I

- **Perspectives** : chantier terminé.

La généralisation des audits RGAA est désormais habituelle au sein de la DGFIP et constitue une tâche bien identifiée de l'équipe UX. Néanmoins, il pourrait être intéressant de compléter cet indicateur de suivi d'enquête de satisfaction auprès des usagers de la DGFIP, notamment en situation de handicap, pour s'assurer de l'accessibilité du service public à tous les publics.

La généralisation du télétravail est également désormais intégrée dans l'impact qu'il produit sur les outils numériques à destination des agents. Il serait néanmoins intéressant de pouvoir documenter, dans le cadre de la disponibilité applicative, la qualité de travail à distance des agents (facilité d'accès et d'usage des applications métiers en télétravail).



### 3. Bilan de l'axe C : garantir à l'ensemble des agents des conditions de travail motivantes et de qualité

Cet axe vise à inscrire l'accompagnement des agents dans la mise en œuvre des orientations du contrat d'objectif et de moyens et présente donc uniquement des indicateurs les concernant. **Sur 9 chantiers, 6 sont complètement mis en œuvre**, traduisant pour la DGFIP la centralité de cet axe. L'accompagnement de la réforme du réseau dans le cadre du NRP, qui a eu des impacts forts en termes géographiques, fonctionnels et managériaux, a ainsi été particulièrement central. A l'inverse, le développement d'une marque employeur dans l'optique d'un renforcement de l'attractivité de la DGFIP et d'une gestion prévisionnelle des emplois et compétences restent encore insuffisantes.

**Tableau 16 : synthèse de la mise en œuvre de l'axe C « garantir à l'ensemble des agents des conditions de travail motivantes et de qualité »**

Chantier concerné	Mise en œuvre du chantier	Perspectives
Objectif n° 6 : renforcer l'attractivité de la DGFIP		
Chantier n° 6-1 : assurer la qualité et l'ouverture des recrutements	En cours	À poursuivre
Chantier n° 6-2 : offrir des perspectives de carrière attractives	Partielle	À poursuivre
Chantier n° 6-3 : mobiliser l'action sociale sur les priorités des agents	Complète	Chantier terminé
Objectif n° 7 : consolider et diversifier les compétences		
Chantier n° 7-1 : assurer le maintien et la transmission d'un haut niveau d'expertise sur le cœur de métier et le développement de nouvelles compétences	Partielle	À poursuivre
Chantier n° 7-2 : développer la formation au numérique	Complète	À poursuivre
Chantier n° 7-3 : déployer un plan d'accompagnement et de formation au management des cadres	Complète	À poursuivre
Objectif n° 8 : élargir les marges de manœuvre managériales	Complète	Chantier terminé
Objectif n° 9 : accompagner les transformations		
Chantier n° 9-1 : accompagner la mobilité géographique	Complète	À poursuivre
Chantier n° 9-2 : accompagner les mobilités fonctionnelles	Complète	À poursuivre

Source : mission.

#### 3.1. Objectif n° 6 : renforcer l'attractivité de la DGFIP

Le renforcement de son attractivité est l'un des objectifs prioritaires de la DGFIP, partagé par l'ensemble des interlocuteurs de la mission. En effet, la DGFIP fait face à un important phénomène de vacances de postes qui risque encore de s'accroître dans les années à venir, à la fois sur des postes nécessitant des compétences pointues (en matière informatique notamment) et sur des postes souffrant d'un déficit d'attractivité. Cela s'explique par la concomitance de plusieurs phénomènes :

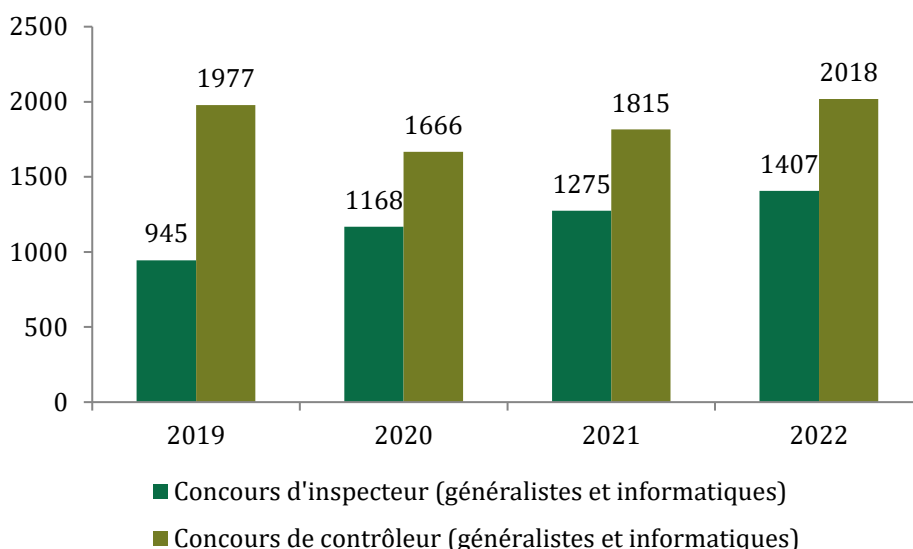
- ♦ la dynamique haussière des départs en retraite, dans les années passées et les années à venir – ces départs devraient connaître, selon la DGFIP, un pic en 2021-2022. Si ces départs ont fortement augmenté dans la décennie précédente : + 29 % entre 2012 (3 418 départs) et 2021 (4 408 départs), ils devraient se stabiliser autour de 4 100 ETP en 2023 pour atteindre 3 400 en 2027 ;
- ♦ les capacités limitées de l'École nationale des finances publiques (ENFiP) en termes de taille des promotions qu'elle peut accueillir simultanément, qui explique l'augmentation limitée du nombre de stagiaires sortis de l'ENFiP sur la période du contrat (cf. graphique 3) ;

## Annexe I

- ◆ le déficit d'attractivité qui touche les concours de la DGFIP (comme plus généralement les concours de la fonction publique), qui se manifeste à la fois par une baisse du nombre d'inscrits et de présents aux concours. A volume de recrutement croissant, cela engendre une baisse de la sélectivité qui suscite des craintes sur le niveau des stagiaires : en effet, le taux d'admission passe de 6 % en 2018 à 14 % en 2021 (cf. tableau 17) ;
- ◆ pour certains corps de métiers spécifiques (notamment dans le domaine informatique), la difficulté à recruter les compétences nécessaires.

Dans ce cadre, le contrat comme la feuille de route ressources humaines de la DGFIP pour 2021-2022 prévoient la mise en place d'une stratégie importante d'attractivité.

**Graphique 3 : évolution des recrutements d'inspecteurs (catégorie A) et de contrôleurs des finances publiques (catégorie B) sur concours entre 2019 et 2022**



*Source : DGFIP.*

**Tableau 17 : nombre de candidats inscrits et présents aux concours externes de la DGFIP (hors concours informatiques) entre 2016 et 2019**

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre total de candidats inscrits aux concours généralistes (A et B)	22 158	22 560	20 337	18 115	16 949	16 452	17 251
Nombre total des présents aux concours généralistes (A et B)	12 330	12 173	11 549	9 977	9 235	8 999	11391
Nombre total d'inspecteurs et de contrôleurs des finances recrutés	670	595	1 017	1 440	1 518	1 587	N.D.

*Source : DGFIP, cahiers statistiques joints aux rapports annuels d'activité.*

### Encadré 2 : l'École nationale des finances publiques (ENFiP)

L'école nationale des finances publiques (ENFiP) a été créée en 2008, lors de la création de la DGFIP, par la fusion des dispositifs de formation de la DGI et de la DGCP. Elle est chargée à la fois de la formation initiale des agents de la DGFIP (du recrutement sur concours à la première affectation) et de leur formation continue. Dans ce cadre, elle élabore annuellement un plan national de formation, est représentée au comité de direction de la DGFIP et travaille en étroite collaboration avec le service des ressources humaines.

Elle est composée de six établissements, dont quatre généralistes (Noisy-Champ, Noisiel, Lyon et Clermont-Ferrand), un établissement plus spécialisé dans la formation des métiers du foncier et de l'informatique à Toulouse et un centre de formation professionnelle à Nevers. Elle s'appuie par ailleurs,

## Annexe I

pour la formation continue, sur les centres interrégionaux de formation et leurs antennes, et les responsables locaux de la formation situés dans les DD/RFIP.

Les lauréats des concours deviennent fonctionnaire stagiaire de la DGFIP, et se voient dispenser une formation initiale en trois temps dont la durée dépend de leur catégorie d'emploi :

- une première phase de formation en école où ils acquièrent un socle de connaissances commun à tous les agents de la DGFIP, et à l'issue de laquelle ils émettent leurs vœux d'affectation (en termes géographique puis métiers) ;
- une deuxième phase de formation spécialisée en fonction du premier emploi qu'ils seront appelés à exercer ;
- une troisième phase de formation dans leur service d'affectation, qui peut être assimilée à un stage professionnel.

Lors de chacune de ces phases, les compétences des stagiaires sont évaluées à l'aide d'un socle de compétences prédéfini. À l'issue de leur formation, les agents sont titularisés.

*Source : mission.*

### 3.1.1. Chantier n° 6-1 : assurer la qualité et l'ouverture des recrutements

- **Engagements de la DGFIP** : attirer de nouveaux talents et de nouvelles compétences ; diversifier les profils grâce aux dispositifs prévus par la loi de transformation de la fonction publique ; garantir la fluidité dans les mouvements de mutation liés aux restructurations ; construire une marque employeur des services informatiques de la DGFIP ; réformer les concours informatiques de la DGFIP.
- **Services concernés** : service des ressources humaines (RH), service des systèmes d'information (SI), école nationale des finances publiques (ENFiP).
- **Données et documents consultés par la mission** : loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ; rapport annuel d'activité de la DGFIP pour 2021 ; rapport social unique de la DGFIP pour 2020 ; rapport annuel d'activité de l'ENFiP pour 2021 ; mission d'audit n° 2019-13 de la mission risques et audit de la DGFIP relative à l'attractivité des concours externes de la DGFIP (2019) ; mission d'audit n° 2020-11 de la mission risques et audit de la DGFIP relative au recrutement de contractuels à la DGFIP (2020) ; projet d'aménagement des enseignements en formation initiale des contrôleurs et des inspecteurs stagiaires pour les scolarités 2022-2023 ; fiche de documentation de l'indicateur RH-21 (version du 23 février 2022).
- **Mise en œuvre du chantier** : en cours.

L'un des objectifs du contrat est le renforcement de l'attractivité de la DGFIP, dans un double contexte d'augmentation importante des départs à la retraite et de diminution constante de l'attractivité des concours de la DGFIP.

Ce phénomène tiendrait, d'une part, à la désaffection générale constatée envers les concours de la fonction publique d'État, et d'autre part à des facteurs propres à la DGFIP : un manque d'anticipation des besoins, une méconnaissance des métiers et carrières de la DGFIP de la part du public, une réticence des candidats face à l'aléa géographique lié à l'affectation à l'issue du concours, un calendrier des concours inadapté et une spécificité trop importante des épreuves.

Dans ce cadre, la DGFIP et l'ENFiP ont commencé à mettre en place une stratégie d'attractivité. Tout d'abord, le calendrier de certains concours a été revu pour être mieux corrélé avec le calendrier universitaire. Ensuite, une importante politique de communication a été initiée, *via* la création de partenariats avec des universités (en mai 2022, 69 conventions avaient été signées avec des universités), l'animation d'une communauté des référents attractivité des directions territoriales (réseau collaboratif interne wiFiP), la multiplication des rencontres avec les étudiants et une activité accrue sur les réseaux sociaux (lives youtube à l'approche des

## Annexe I

concours, publication de présentation de métiers et de carrières...). Le service RH a également créé en 2021 un comité de pilotage dédié au renforcement de l'attractivité de la DGFIP, et un plan de pilotage de la stratégie d'attractivité a été mis en œuvre en lien avec le service de communication.

Il est cependant impossible pour l'instant de relier directement les efforts d'attractivité engagés et des résultats effectifs. Par ailleurs, l'ENFiP souligne que la modification du calendrier des concours risque de créer des difficultés pour la mise en paiement des stagiaires dès le début de leur formation, compte tenu des délais de mise en place de la paie.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique permet aux administrations de diversifier leurs voies de recrutement, en particulier en recrutant davantage de contractuels. Cette nouvelle possibilité est identifiée dans le contrat comme une opportunité de diversifier les profils des agents et de recruter davantage de « compétences rares ». La doctrine de la DGFIP vis-à-vis du recrutement des contractuels semble cependant avoir changé depuis la rédaction du contrat, ceux-ci n'étant plus ciblé uniquement sur les compétences rares, mais visant également à combler les vacances de poste que connaissent de nombreuses directions du réseau territorial de la DGFIP. Plusieurs campagnes de recrutement de contractuels ont ainsi été réalisées depuis 2019. Une première vague, menée en 2019, visait à recruter 103 agents sur des emplois laissés vacants, mais n'a finalement permis de recruter que 82 agents. Une deuxième campagne, menée en 2020 dans le cadre de la crise sanitaire, a permis de recruter près de 300 agents. En 2021, 766 agents contractuels auraient été recrutés par la DGFIP. Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 8 juillet 2022, 171 contractuels ont été recrutés sur des CDD de trois ans, portant le stock total de contractuels à la DGFIP à 1 291 (cf. tableau 18). S'ils continuent d'être recrutés principalement dans la catégorie C, le nombre de contractuels dans les catégories A+, A et B augmente respectivement de 12,5 %, 50 % et 80 % entre 2019 et 2020.

**Tableau 18 : évolution des effectifs payés de la DGFIP par statut entre 2017 et 2020**

Effectifs payés	2017	2018	2019	2020
Titulaires (toutes catégories confondues)	104 873	102 607	100 104	97 583
Contractuels (hors Berkani)	551	556	606	943
<i>dont A+</i>	58	57	64	72
<i>dont A</i>	66	69	108	162
<i>dont B</i>	28	27	89	160
<i>dont C</i>	399	403	345	549
Berkani (catégorie C)	1 068	949	845	749
<b>Total</b>	<b>106 519</b>	<b>104 112</b>	<b>101 555</b>	<b>99 275</b>

*Source* : rapport social unique de la DGFIP pour 2020.

*Note* : L'expression « agents Berkani » désigne les agents contractuels relevant du droit public et exerçant des fonctions d'entretien, de gardiennage et de restauration pour le compte d'un service public.

L'accentuation du recrutement de contractuels à la DGFIP soulève toutefois un certain nombre de difficultés. En effet, les agents de la DGFIP ne sont pas formés au recrutement qui induit un surcroît de charge de travail, accentué par le taux de rotation important des agents contractuels. La mission risques et audits relève par ailleurs l'absence de processus unifié de recrutement des contractuels. Afin de pallier ces difficultés, l'ENFiP a développé une offre de formation au recrutement, mais celle-ci reste limitée. La question de la formation des contractuels se pose également, dans un contexte où l'ENFiP sature déjà sa capacité d'accueil. Une formation de base de 2,5 jours leur est désormais proposée, assortie de formations techniques supplémentaires.

Par ailleurs, la DGFIP s'est investie dans des modes alternatifs de recrutement : ainsi, en 2020, 122 agents ont été recrutés par la voie du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État créé par l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005. 131 volontaires en service civique ont été recrutés lors de la vague complémentaire d'engagement de mars 2020, et 181 apprentis sont entrés à la DGFIP en 2020.

## Annexe I

En 2022, seuls 348 contrats d'apprentissage ont été signés par la DGFIP, alors que l'objectif fixé par le service des ressources humaines était de 600.

- **Indicateur(s)** : augmentation du nombre d'externes candidats aux concours de catégorie A et B de la DGFIP.

Le nombre d'externes candidats aux concours de catégorie A et B de la DGFIP a augmenté de 4,73 % entre 2019 et 2022, soit moins que l'augmentation de 10 % prévue dans le contrat.

Ces résultats peuvent s'expliquer par les facteurs d'attractivité évoqués ci-dessus.

En outre, la qualité de l'indicateur est à nuancer. En effet, l'indicateur ne permet pas de comptabiliser le nombre de candidats présents aux concours, de l'ordre de 50 % à 60 % du nombre d'inscrits.

De plus, les externes candidats sont de plus en plus de « faux externes », c'est-à-dire des personnes travaillant déjà à la DGFIP et qui décident de passer le concours externe. En 2019, la mission Risques et audit de la DGFIP estime ainsi que les « faux externes » représentent plus de 40 % du total des lauréats des concours de catégorie A (tous concours confondus), et 57 % des lauréats du concours externe. Ce phénomène questionne la stratégie de recrutement de la DGFIP sur deux plans. Tout d'abord, les « faux externes » ne viennent pas véritablement renflouer les effectifs de la DGFIP, puisque que les agents sont en fait mobiles au sein de la direction. Ensuite, ceux-ci occupent des places à l'ENFiP alors qu'ils disposent déjà d'une solide base sur les compétences communes. L'ENFiP a envisagé d'exonérer ces « faux externes » de formation sur le socle commun, mais cette idée n'a pas abouti.

- **Indicateur(s)** : date d'achèvement de la réforme des concours informatiques de la DGFIP **[non documenté]**.

Cet indicateur est non documenté.

- **Perspectives** : à poursuivre.

Le chantier de l'attractivité sera un axe stratégique essentiel pour la DGFIP pour les années à venir. La feuille de route du SRH pour 2022 prévoit la création d'un accueil homogène des nouveaux arrivants dans les directions, un enrichissement du portail recrutement, ou encore la préparation de l'accueil des agents transférés du ministère de la transition énergétique et de la douane.

La réforme de l'ENFiP, pour accueillir plus de stagiaires, sera également un enjeu important dans le futur. Le passage au dispositif « 4+1 » (4 jours par semaine en présentiel et un en distanciel) est envisagé, et permettrait d'après les simulations de l'ENFiP d'accueillir 200 élèves supplémentaires pour 1 000 places. Une telle réforme impliquerait cependant une forte mobilisation à la fois des équipes numériques, une rénovation des contenus pédagogiques et une formation des enseignants aux outils techniques. Par ailleurs, une réforme des concours (avec les sujets de revoyure du calendrier, de dématérialisation des copies...) serait possible.

La question de la priorisation des recrutements entre agents de catégorie A, B et C risque de se poser dans le contexte de dématérialisation et numérisation d'un nombre croissant de métiers.

Une stratégie de recrutement et de formation des contractuels serait à établir. La question se pose de la déconcentration de la signature des contrats de travail et de la publication des fiches de poste.

La question du fléchage de l'attractivité sur les territoires les moins dotés est aussi au cœur de la réflexion stratégique du service des ressources humaines en 2022 : outre la prime d'attractivité évoquée ci-après, une réflexion a été engagée sur la reconnaissance d'une affectation dans un territoire non attractif, sur le modèle du dispositif qui s'applique pour les cadres A affectés en Guyane ou à Mayotte.

### 3.1.2. Chantier n° 6-2 : offrir des perspectives de carrière attractives

- **Engagements de la DGFIP** : prendre en compte l'investissement des agents et des cadres au travers de promotions statutaires plus favorables ou d'abondements indemnitaires ; assurer la diversité et l'égalité des opportunités pour les femmes et les hommes.
- **Service concerné** : service des ressources humaines.
- **Données et documents consultés par la mission** : protocole d'accord relatif à la reconnaissance professionnelle de l'engagement des agents du 22 octobre 2021 ; rapport annuel d'activité de la DGFIP pour l'année 2021 ; rapport social unique de la DGFIP pour l'année 2020 ; observatoire interne 2022 des ministères économiques et financiers.
- **Mise en œuvre du chantier** : partielle.

La reconnaissance de l'engagement des agents, à la fois dans le cadre de la crise sanitaire et de la réforme du réseau, a donné lieu à la signature d'un accord unanime avec les organisations syndicales le 22 octobre 2021. Au niveau local, toutes les organisations syndicales ont signé l'accord, sauf dans trois directions (DRFiP 75, DDFiP 25 et DDFiP 58). Celui-ci prévoit trois séries de mesures :

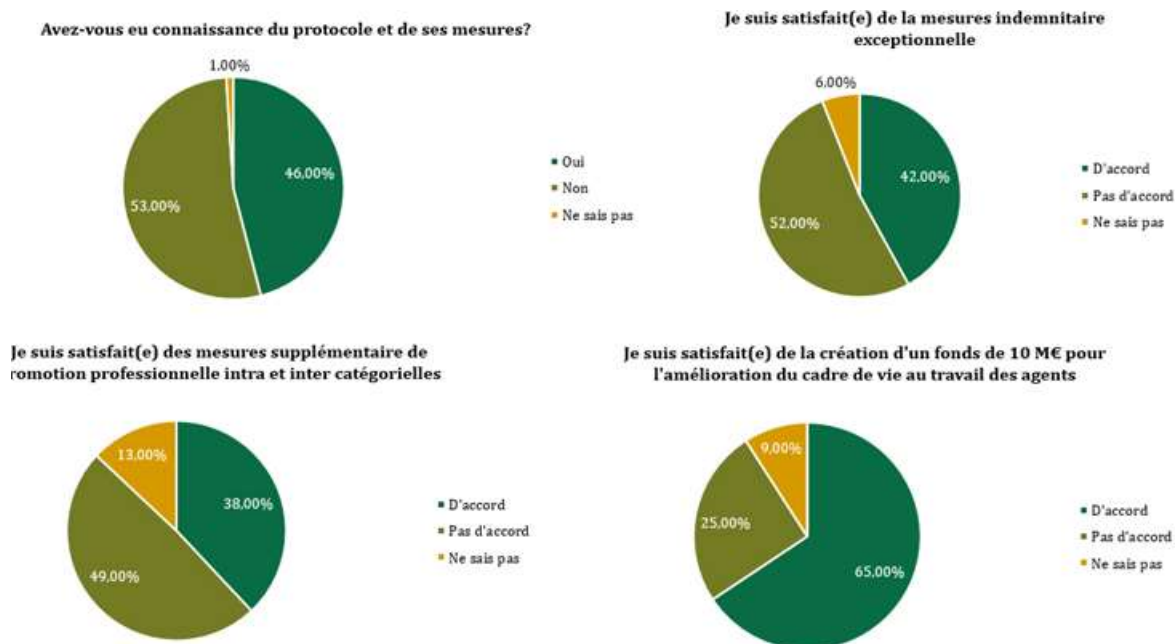
- ◆ une mesure indemnitaire exceptionnelle et non reconductible, versée en décembre 2021, d'un montant de 120 € pour les agents de catégorie A de garde inspecteur ou équivalent, 170 € pour les agents de catégorie B et 250 € pour les agents de catégorie C ;
- ◆ des mesures supplémentaires de promotion professionnelle, intra et inter catégorielle, pour 2022 : les taux de promotion au sein des catégories B et C progresseront avec une hausse pouvant atteindre jusqu'à trois points. Les promotions au sein de la catégorie A+ seront renforcées sur les grades d'inspecteur principal (IP), inspecteur divisionnaire (IDIV) et administrateur des finances publiques adjoint (AFIPA). Les promotions internes de C en B et de B en A seront accrues respectivement de +100 et +50 ;
- ◆ la création d'un fonds pour l'amélioration du cadre de travail (FACVT) des agents doté de 10 M€.

Les résultats de l'observatoire interne 2022 des ministères économiques et financiers montrent par ailleurs que 44 % des agents interrogés estiment que les perspectives d'avenir sont l'une des principales raisons de leur stress au travail. De plus, les taux de satisfaction des agents interrogés vis-à-vis des différentes mesures du protocole d'accord restent relativement faibles, le dispositif ayant connu le plus de succès étant le FACVT (cf. graphique 4). La mission note notamment que seuls 46 % des agents interrogés indiquent avoir eu connaissance de la signature du protocole et de ses mesures.



## Annexe I

**Graphique 4 : taux de satisfaction des agents vis-à-vis du protocole relatif à la reconnaissance professionnelle de l'engagement des agents**



*Source : observatoire interne 2022 des ministères économiques et financiers.*

Si l'égalité des opportunités entre les hommes et les femmes a fait l'objet d'une attention particulière en 2021, les objectifs fixés dans le contrat ne sont pas atteints (cf. *infra*).

- **Indicateur(s)** : part des femmes primo-nommées dans les emplois de direction.

La part des femmes primo-nommées dans les emplois de direction atteint 37,5 % en 2021 (cf. tableau 19) soit moins que l'objectif de 40 % fixé par le contrat pour 2020 et que le taux de 38 % atteint en 2019. La perspective d'atteindre l'objectif de 50 % en 2022, fixée par le contrat, semble donc compromise.

**Tableau 19 : part des femmes primo-nommées aux emplois supérieurs de la DGFIP entre 2016 et 2020**

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Réalisé	32 %	27 %	25 %	38 %	37,5 %	37,5 %	-
Objectifs du contrat	-	-	-	-	40 %	-	50 %

*Source : rapport social unique de la DGFIP pour 2020.*

D'autres indicateurs permettent par ailleurs d'apprécier les insuffisances qui subsistent en termes d'égalité d'opportunités pour les femmes et les hommes à la DGFIP. Ainsi, en 2020, si 62 % des promotions concernent des femmes, celles-ci interviennent à un âge plus avancé. De plus, seules 28,5 % des emplois supérieurs sont occupés par des femmes, qui représentent en revanche 73 % des agents non titulaires. Au sein des emplois à responsabilité en administration centrale, la mission constate par ailleurs que seuls deux chefs de service d'administration centrale sur dix (1/5<sup>e</sup>), et seuls sept sous-directeurs sur 24 (moins d'un tiers) sont des femmes. Au sein des emplois à responsabilité au sein du réseau, la mission constate que seuls deux délégués du directeur général sur huit (1/4), 27 directeurs départementaux sur 82 (moins d'un tiers) et deux directeurs régionaux sur 18 sont des femmes. Aucun directeur local (dans les territoires d'outre-mer) n'est une femme.

## Annexe I

- **Perspectives** : chantier à poursuivre.

Il paraît nécessaire de capitaliser sur la dynamique de l'accord signé avec les organisations syndicales pour le dialogue social futur.

L'égalité des opportunités entre les femmes et les hommes peut également encore faire l'objet d'efforts.

### 3.1.3. Chantier n° 6-3 : mobiliser l'action sociale sur les priorités des agents

- **Engagement(s) de la DGFIP** : mobiliser l'action sociale ministérielle pour répondre aux besoins des agents, en particulier ceux concernés par la mise en place du nouveau réseau de proximité (NRP) ; porter au niveau interministériel la possibilité de transformer les compte épargne-temps en CESU/PAJE préfinancés.
- **Service concerné** : service des ressources humaines (RH).
- **Données et documents consultés par la mission** : protocole d'accord relatif à la reconnaissance professionnelle de l'engagement des agents du 22 octobre 2021.
- **Mise en œuvre du chantier** : complète.

Un accord a été signé avec le secrétariat général des ministères économiques et financiers pour permettre aux agents de bénéficier de l'aide à la première installation à chaque déménagement dans le cadre du NRP (voir ci-après).

L'option de transformation du compte épargne temps n'a connu aucune suite et peut être considérée comme abandonnée.

- **Perspectives** : chantier terminé.

## 3.2. Objectif n° 7 : consolider et diversifier les compétences

### 3.2.1. Chantier n° 7-1 : assurer le maintien et la transmission d'un haut niveau d'expertise sur le cœur de métier et le développement de nouvelles compétences

- **Engagements de la DGFIP** : mettre en place une gestion des emplois et des compétences adaptée aux nouveaux besoins et faire évoluer les parcours de formation en conséquence ; rénover la formation continue en mettant en place des parcours spécialisés et personnalisés ; recruter par voie contractuelle une centaine de spécialistes de technologies de nouvelle génération ; établir des contrats post-doctoraux dans les domaines liés à l'intelligence artificielle ; définir en 2020 un dispositif de recrutement direct en sortie d'apprentissage.
- **Service concerné** : service des ressources humaines (RH).
- **Données et documents consultés par la mission** : plan national de formation pour l'année 2022 ; rapport annuel d'activité de la DGFIP pour 2021 ; rapport social unique de la DGFIP pour 2020 ; rapport annuel d'activité de l'ENFiP pour 2021 ; fiche de documentation de l'indicateur RH-03 ENFiP (version du 18 février 2021) ; fiche de documentation de l'indicateur RH-23 (version du 16 février 2022) ; fiche de documentation de l'indicateur ENFiP-01 (version du 15 mars 2022).
- **Mise en œuvre du chantier** : partielle.

Les interlocuteurs de la mission ont souligné qu'ils ne disposent pas aujourd'hui des outils permettant d'effectuer une gestion des emplois et des compétences efficace. Un certain nombre d'actions ont été réalisées en ce sens en 2021 : pour la gestion des emplois et compétences des cadres A+, notamment, un webinaire a été réalisé avec un taux de participation de 47 %, et les

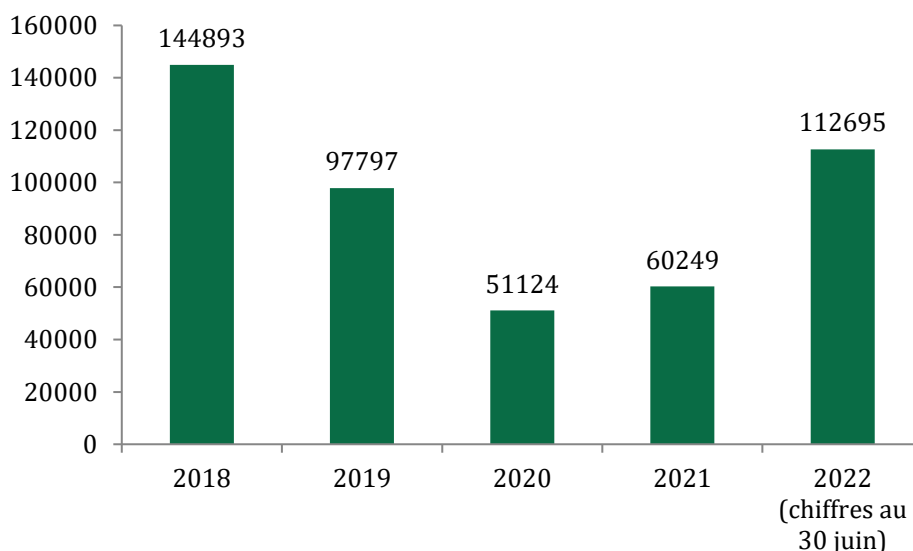


## Annexe I

travaux de préparation des indices comptables vers la sphère administrative ont avancé. Pour celle des agents de catégorie A, B et C, le service des ressources humaines et le service du pilotage et du budget ont lancé un travail de prévision relative aux principaux flux (départs en retraite et recrutement) et la réalisation d'un état des lieux des vacances d'emplois par catégorie et par département. Ces travaux restent toutefois des préludes à une véritable gestion des emplois et des compétences.

En outre, la formation continue, qui relève de l'ENFiP, a pâti en 2020 de la crise sanitaire (avec une chute de 60 % du nombre de jours de formation), pour retrouver en 2021 son niveau d'avant-crise. Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2022, 112 695 agents ont été formés (en présentiel, en distanciel ou en ligne), soit une augmentation de 87 % par rapport à la même période en 2021 (cf. graphique 5). 34 % de ces formations ont été assurées par le réseau, et 66 % par l'ENFiP. Dans l'observatoire interne des ministères économiques et financiers, 61 % des répondants de la DGFIP se déclarent satisfaits des possibilités de formation qui leur sont offertes, et 33 % non satisfaits des formations.

**Graphique 5 : nombre d'agents formés en formation continue (toutes formations confondues)**



*Source : DGFIP.*

En 2021, la DGFIP a en outre développé une réflexion sur l'adaptation de l'offre de formation aux nouveaux enjeux. D'une part, les outils de formation continue à distance (Mooc, classes virtuelles) ont été développés, si bien que plus de 200 formations sont aujourd'hui proposées intégralement à distance. D'autre part, la rédaction du plan national de formation pour 2022 a été l'occasion de revoir l'offre de formation continue avec la création de 75 nouvelles formations et 12 nouveaux parcours complets de formation permettant d'adapter les métiers aux grandes réformes de la DGFIP : par exemple, des formations sur le transfert des taxes TGAP, l'outil GMBI, ou l'outil e-Roc, ont été créées. Le taux de satisfaction des stagiaires « à chaud » atteint 94,13 % en 2021.

L'objectif de recrutement de 100 contractuels spécialisés dans les nouvelles technologies sera atteint en 2022. Cet objectif paraît cependant obsolète, au vu de la réorientation récente de la DGFIP en termes de recrutements contractuels (cf. ci-dessus).

Le recrutement de post-doctorants et d'apprentis en fin de contrat n'a pas pu être documenté par la mission.

## Annexe I

- **Indicateur(s)** : Nombre de recrutements de compétences rares par voie contractuelle depuis 2020

En 2021, 71 recrutements de « compétences rares » par voie contractuelle ont été réalisés, dépassant l'objectif de 45 fixé pour cette année. D'après le service des ressources humaines, la cible de 100 recrutements de compétences rares pour l'année 2022 serait déjà atteinte. La mission souligne néanmoins la nécessité de stabiliser la définition des « compétences rares », qui correspondent en fait souvent aux compétences informatiques, lesquelles font l'objet d'une stratégie d'attractivité spécifique (cf. *supra*).

- **Indicateur(s)** : Nombre de bénéficiaires de la formation continue.

En 2021, 71 882 personnes ont bénéficié de la formation continue (cf. tableau 20) soit moins que l'objectif de 88 000 fixé par le contrat, ce qui s'explique par la crise sanitaire. Cet indicateur est basé sur le nombre de bénéficiaires d'une action de formation continue (hors formation statutaire ou préparation aux concours), qu'ils soient titulaires et contractuels (hors apprentis et volontaires du service civique).

**Tableau 20 : nombre de bénéficiaires de la formation continue entre 2019 et 2022**

Année	2019	2020	2021	2022
Objectif du contrat	-	-	88 000	90 000
Réalisé	83 217	49 066	71 282	N.D.

Source : DGFIP, rapport social unique 2020.

- **Indicateur(s)** : Taux de satisfaction des stagiaires « à chaud ».

En 2020, le taux de satisfaction des stagiaires « à chaud » est de 94,13 %, dépassant l'objectif de 82 % fixé dans le contrat (cf. tableau 21).

**Tableau 21 : taux de satisfaction des stagiaires de la formation continue « à chaud » entre 2019 et 2022**

Année	2019	2020	2021	2022
Objectif du contrat	-	-	82 %	85 %
Réalisé	94,33 %	94,72 %	94,13 %	-

Source : DGFIP.

L'ENFiP souligne cependant les limites de cet indicateur, qui pourrait être utilement complété par un retour « à froid » des stagiaires complété par un avis de leur hiérarchie sur l'évolution de leurs compétences. Une telle évolution de l'indicateur n'est toutefois pas possible dans les outils actuels de l'ENFiP. De plus, si la mission a eu accès à des fiches d'évaluation « à froid », plus qualitatives, sur la formation initiale des agents, qui croise le point de vue des stagiaires et celui des chefs de service, un tel document ne semble pas exister en ce qui concerne la formation continue.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre.

La gestion des emplois et des compétences est aujourd'hui identifiée par les services de la DGFIP comme un enjeu important. La feuille de route du service des ressources humaines pour 2022 en fait l'un des chantiers prioritaires, en lien avec le service SPiB. Il est envisagé de démarrer les travaux par un ou deux métiers volontaires.

La stratégie de formation des contractuels pose également question et devrait faire l'objet d'un retour d'expérience pour identifier des leviers d'amélioration.

La création de nouveaux outils informatiques, notamment l'entrée en application prévue prochainement de l'application SEM@FOR, devrait permettre un meilleur suivi statistique des formations.

### 3.2.2. Chantier n° 7-2 : développer la formation au numérique

- **Engagement de la DGFIP** : offrir dès 2021 à l'ensemble des agents de la DGFIP la possibilité de bénéficier du passeport numérique.
- **Services concernés** : service des ressources humaines (RH), école nationale des finances publiques (ENFiP), délégation à la transformation numérique (DTNum).
- **Données et documents consultés par la mission** : note de service RH-2C/2022/01/179 du 1<sup>e</sup> février 2022 relative au déploiement du parcours apprenant compétences numériques (PACNum) au sein de la DGFIP ; fiche de documentation de l'indicateur RH-21 (version du 23 février 2022) ; fiche de documentation de l'indicateur RH-25 (version du 23 février 2022).
- **Mise en œuvre du chantier** : complète

Le terme de « passeport numérique » employé dans le contrat est aujourd'hui remplacé par le projet PACNum (parcours apprenant compétences numériques). Cet outil propose aux agents un parcours en deux phases : la première est une auto-évaluation des compétences numériques *via* l'outil « PIX », et la seconde est une formation numérique personnalisée.

La DGFIP envisageait que 13 500 agents puissent avoir accès au parcours entre septembre et décembre 2021 avant la poursuite du déploiement en 2022. À ce titre, une note de service du 1<sup>er</sup> février 2022 fixe le calendrier de déploiement du dispositif PACNUM au sein des services de la DGFIP, et prévoit une clôture de la campagne d'auto-évaluation le 18 juillet 2022. Au 12 septembre 2022, 56 000 agents avaient participé et réalisé leur auto-évaluation en ligne. La DGFIP a choisi de garder la campagne ouverte pendant plusieurs mois pour généraliser la découverte de l'outil PIX.

- **Indicateur(s)** : part des agents bénéficiant d'un accès au passeport numérique [non renseigné].
- **Indicateur(s)** : part des agents ayant utilisé le module initial d'auto-évaluation.

En juin 2022, 82 % des agents avaient utilisé le module initial d'auto-évaluation ouvrant la possibilité d'accès au PACNum, supérieur à la cible fixée à 80 % fin 2020.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Il faut désormais passer de la phase d'auto-évaluation à la phase de formation. Dans ce cadre, la collecte de données sur le nombre de formations labellisées « PACNum » au sein du catalogue de formations est nécessaire pour permettre le suivi de l'acculturation numérique de l'ensemble des agents de la DGFIP. Une modification de l'indicateur apparaît à ce titre nécessaire dans le cadre du prochain contrat.

### 3.2.3. Chantier n° 7-3 : déployer un plan d'accompagnement et de formation au management des cadres

- **Engagements de la DGFIP** : déployer un plan d'action dédié à l'accompagnement des cadres dans la réforme ; créer un réseau de référents ; proposer une offre de *coaching* individuel ; organiser des ateliers participatifs et des journées de sensibilisation au management de la réforme et du numérique ; proposer aux cadres des actions modulaires en formation continue.
- **Services concernés** : service des ressources humaines (RH), école nationale des finances publiques (ENFiP).
- **Données et documents consultés par la mission** : plan national de formation de la DGFIP pour 2022 ; note de service ENFiP-PF-30-2022 du 3 mai 2022 relative au parcours d'accompagnement des cadres à la conduite des transformations ; note de service ENFiP-PF-31-2022 du 5 mai 2022 relative à la rénovation de la

## Annexe I

formation « management pour les cadres supérieurs en cours de carrière » ; note de service n° 2022/02/3749 du 21 février 2022 relative aux conseillers mobilité carrière et aux référents management ; fiche de documentation de l'indicateur RH-28 (version du 11 mars 2022).

- **Mise en œuvre du chantier** : complète

Le plan de formation et d'accompagnement des cadres à la réforme a effectivement été déployé à partir de l'année 2020.

Cependant, dans le contexte de crise sanitaire, les actions ont d'abord principalement porté sur les enjeux propres à la période tels que le management à distance, qui a fait l'objet de la création d'une offre de formation continue dédiée par l'ENFiP (formation ORG 550F). Au 31 décembre 2021, 2 224 encadrants de catégorie A+ et A avaient été formés. En revanche, comme l'ensemble de la formation continue, la formation continue des cadres a pâti de la crise sanitaire. À partir de 2022, la formation et l'accompagnement des cadres à la réforme se sont accentuées avec la rénovation de la formation continue du management et la création du réseau des référents management dans les directions locales. La Mission Accompagnement des Cadres (MAC) a ainsi proposé un enrichissement du parcours d'accompagnement destiné aux encadrants d'unités infra-départementales impactés par les transformations.

En parallèle, des ateliers de co-construction du modèle managérial ont été organisés en 2021, autour de quatre « niveaux de management » : management de proximité, management de managers, management stratégique et management transverse/direction de projets.

De nouveaux acteurs ont été mis au service des cadres : 10 conseillers mobilité carrière et référents management (CMC-RM) ont été installés en 2021. Huit CMC-RM ont été installés au sein de chaque délégation inter-régionale et deux CMC-RM ont été installés pour les cadres des directions nationales et des services centraux. Ils ont vocation à conseiller et accompagner les cadres A+ dans leurs parcours professionnels et leurs mobilités (identification des compétences, définition du projet professionnel) mais également dans leurs pratiques managériales (animation des dispositions de formation et soutien personnalisé des cadres dans la gestion des situations managériales complexes ou dans une situation de primo-encadrement). Ils appuient également les directions dans leur recrutement de cadre A+ et identifient des viviers de compétences. En 2021, plus de 600 cadres ont été reçus par leur CMC-RM et 90 % des cadres reçus sont satisfaits du recours à cette aide.

- **Indicateur(s)** : nombre de journées de sensibilisation à la conduite des réformes organisées.

En 2021, 68 journées de sensibilisation à la conduite des réformes avaient été organisées, soit moins d'une par département, ce qui était l'objectif fixé dans le contrat. En revanche, d'après le service des ressources humaines, l'objectif a été atteint en 2022.

- **Indicateur(s)** : part des cadres intermédiaires spécifiquement formés à l'évolution de leur rôle du fait de la transformation numérique.

En 2021, 24,08 % des cadres ont bénéficié d'une telle formation, soit plus que l'objectif de 5 % fixé dans le contrat. L'objectif de 80 % pour 2022 n'est cependant toujours pas atteint.

Ces indicateurs ne semblent toutefois pas aptes à couvrir l'ensemble du chantier, et la mission s'interroge donc sur leur utilité en matière de suivi de la qualité de l'action de la DGFIP.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre.

Une réflexion générale sur le modèle managérial de la DGFIP a été lancée en 2021, dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique et de la rénovation du dispositif de revue des

cadres. Des conclusions devront notamment être tirées des ateliers de co-construction organisés en 2021.

### 3.3. Objectif n° 8 : élargir les marges de manœuvre managériales

L'élargissement des marges de manœuvre managériales est présenté dans le contrat, comme dans la feuille de route du service des ressources humaines de la DGFIP, comme nécessaire pour permettre aux cadres de mieux appréhender les transformations du réseau. Ce point de vue a été confirmé par les différents directeurs départementaux et responsables départementaux des ressources humaines rencontrés par la mission.

- **Engagements de la DGFIP** : généraliser l'affectation des agents au département ; rendre possible la modification de l'organigramme central sans accord externe préalable ; élargir les nominations de cadres au choix ; créer un statut d'emploi des cadres supérieurs, élaborer un référentiel de compétences managériales ; encourager des modalités de travail plus participatives.
- **Service concerné** : service des ressources humaines (RH).
- **Données et documents consultés par la mission** : fiche de documentation de l'indicateur RH-24 (version du 9 février 2022) ; décret n°2022-644 du 25 avril 2022 relatif aux emplois de direction de la direction générale des finances publiques et modifiant le statut particulier des administrateurs des finances publiques ; note de service du 23 juin 2021 du directeur général des finances publiques concernant la généralisation de la démarche de budget participatif
- **Mise en œuvre du chantier** : complète.

Les différents volets du chantier ont fait l'objet d'une mise en œuvre complète :

- ◆ l'affectation des agents au département, après une expérimentation menée dans 14 départements en 2019, a été généralisée en 2020. Dans ce cadre, le mouvement national affecte les agents sur une direction, sans autre précision concernant la résidence ou le métier, et le mouvement local affecte les agents sur un service d'affectation précis et une commune définie (par exemple, le SIP de Tours). Pour changer de commune ou de service au sein du département, l'agent dépose une demande de mutation au plan local qui est examinée, dans la généralité des cas, selon la règle de l'ancienneté administrative, sauf dans les cas de nomination au choix ;
- ◆ les nominations de cadres au choix concernent quasiment la totalité des cadres supérieurs : en 2021, 87 % des cadres A+ ont été nommés au choix, et d'après les données du service des ressources humaines, le taux de satisfaction des cadres concernés va de 80 % à 95 % selon leur grade. Environ un tiers des inspecteurs sont aujourd'hui sur des postes au choix. Par ailleurs, le recrutement au choix a été ouvert aux postes de conseillers aux décideurs locaux, possibilité dont ont profité tous les directeurs départementaux des finances publiques rencontrés par la mission. Face à la massification de ce phénomène, le service des ressources humaines a diffusé un « kit du recrutement au choix » pour harmoniser les procédures, mis en place un module de formation dédié, et engagé un travail à partir des retours d'expérience sur les recrutements au choix ;
- ◆ le statut d'emploi des cadres supérieurs a été adopté par décret le 25 avril 2022, pour tirer les conséquences de la création du corps des administrateurs de l'État et de la mise en extinction du corps des administrateurs des finances publiques. Il prévoit donc la création d'un statut d'emploi notamment pour les emplois de directeur d'un service déconcentré de la direction générale des finances publiques, de délégué du directeur général des finances publiques ou encore de directeur d'un service à compétence nationale rattaché à la direction générale des finances publiques. Il concerne près de 350

## Annexe I

emplois au total, dont 150 au titre des fonctions de direction et d'encadrement les plus élevées de la Direction générale des finances publiques ;

- ◆ le référentiel des compétences managériales a effectivement été élaboré. Quatre référentiels ont été produits, correspondant à des types d'emplois différents : pour les managers de managers, pour les managers stratégiques, pour les managers transverses et pour les managers de proximité ; permettant une évaluation plus fine des agents affectés à ce type de poste ;
- ◆ beaucoup d'actions de sondages ont été réalisées ainsi qu'un important recours aux groupes de travail, par exemple, le « remue-méninges » dans le cadre de la préparation d'un éventuel futur contrat. Par ailleurs, la démarche de budget participatif, expérimentée en 2020 par un panel de directions de la DGFIP (17 directions volontaires pour 130 projets lancés représentant entre 1 et 3 % de la dotation générale de fonctionnement des directions expérimentatrices) a été généralisée en 2021 à l'ensemble du réseau. Les projets proposés devaient viser en priorité à améliorer le cadre de vie au travail, à promouvoir une démarche écoresponsable et à organiser des actions ou évènements de sensibilisation aux innovations.
  - **Indicateur** : part globale des recrutements annuels des cadres réalisés au choix.

Cet indicateur est calculé par la consolidation des données, en flux annuel, pour chaque type de recrutement (fil de l'eau, appels à candidatures, mouvements de mutation), sur le périmètre des mouvements comptables et administratifs de l'ensemble des cadres supérieurs de catégorie A+. Cet indicateur a connu une très forte progression dans le cadre du contrat, puisque ces recrutements au choix ne représentaient que 18 % (cf. tableau 22) du total des recrutements en 2019 pour les catégories A+ (21 % à l'échelle de l'ensemble des catégories A) et atteint désormais respectivement 87 % pour les catégories A+ et 55 % pour les catégories A en 2022. La cible fixée par le contrat (pour rappel, 60 % en 2022) est donc largement dépassée, ce qui a conduit la DGFIP à se fixer un objectif plus ambitieux (90 %).

Il faut noter que si 100 % des emplois de comptable sont désormais effectués au choix, il reste des marges de progression pour les emplois administratifs, où 79 % des recrutements de catégorie A+ sont effectués au choix, et seulement 48 % des recrutements de catégorie A.

**Tableau 22 : part des recrutements au choix des emplois administratifs et comptables de catégorie A**

Année		Emplois de catégorie A	dont emplois de catégorie A+
2019	Nombre de mutations au choix	980	292
	Nombre total de mutations	4 649	1 600
	<b>Recrutements au choix</b>	<b>21 %</b>	<b>18 %</b>
	<i>Cible fixée par le contrat</i>	<i>Pas de cible</i>	
2020	Nombre de mutations au choix	1 384	860
	Nombre total de mutations	3 297	1 375
	<b>Recrutements au choix</b>	<b>42 %</b>	<b>63 %</b>
	<i>Cible fixée par le contrat</i>	<i>Pas de cible</i>	
2021	Nombre de mutations au choix	2 183	1 548
	Nombre total de mutations	3 935	1 808
	<b>Recrutements au choix</b>	<b>55 %</b>	<b>86 %</b>
	<i>Cible fixée par le contrat</i>	<i>40 %</i>	
2022	Nombre de mutations au choix	1 962	1 096
	Nombre total de mutations	3 591	1 266
	<b>Recrutements au choix</b>	<b>55 %</b>	<b>87 %</b>
	<i>Cible fixée par le contrat</i>	<i>60 %</i>	

Source : DGFIP.

Remarque : L'année 2020 correspond au début de la généralisation du recrutement au choix dans le réseau (auparavant ce recrutement se faisait : en fonction notamment de l'ancienneté administrative et des priorités légales).



## Annexe I

- **Perspectives** : chantier terminé.

Si le chantier est terminé, il reste nécessaire d'accompagner les managers et les recruteurs dans ces évolutions. Un axe de progrès est constitué par la professionnalisation du recrutement. Dans ce cadre, en 2021, l'ENFiP a élaboré un module de formation qui s'adresse notamment aux cadres chargés du recrutement en direction. Sa généralisation à l'ensemble des directions peut donc constituer un levier supplémentaire d'action.

### 3.4. Objectif n° 9 : accompagner les transformations

La période du contrat recouvre celle de la mise en œuvre de la réforme du réseau de proximité de la DGFiP (réforme NRP), qui implique une importante mobilité des agents, en termes géographique et/ou fonctionnel. Dans ce cadre, le contrat prévoit des mesures d'accompagnement aux mobilités, notamment des mesures d'accompagnement financières.

#### 3.4.1. Chantier n° 9-1 : accompagner la mobilité géographique

- **Engagements de la DGFiP** : améliorer la prise en charge des frais de déménagement dans les zones identifiées dans le cadre du NRP ; expérimenter la mise en œuvre d'une prime d'attractivité dans certaines zones ; mieux accompagner les agents déployés dans les tiers-lieux, notamment en leur attribuant le matériel informatique adéquat.
- **Service concerné** : service des ressources humaines (RH).
- **Données et documents consultés par la mission** : rapport d'activité de la DGFiP pour l'année 2020 ; fiche du comité technique de réseau du 4 juillet 2022 relative à l'expérimentation d'une prime d'attractivité à la DGFiP ; protocole relatif à la mise en place d'un accompagnement individualisé des agents dans le cadre des transformations de la DGFiP du 15 décembre 2021 ; support du groupe de travail du 13 juin 2022 relatif à l'accompagnement à la mobilité géographique ; décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 instituant une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint, arrêté du 26 février 2019 fixant les montants de la prime de restructuration de service et de l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint instituées par le décret n° 2008-366 du 17 avril 2008.
- **Mise en œuvre du chantier** : complète.

Un protocole relatif à la mise en place d'un accompagnement individualisé des agents dans le cadre des transformations de la DGFiP a été signé avec le secrétariat général, prévoyant la mise en place d'un partenariat entre les directions territoriales et le réseau de l'action sociale du secrétariat général. En particulier, des mesures d'accompagnement financier ont été prévues en sus de la prise en charge des frais de déménagement prévue par le décret n° 90-437 du 28 mai 1990 : il est désormais possible d'accorder à titre exceptionnel la prime de première installation à tout agent effectuant une mobilité géographique dans le cadre du nouveau réseau de proximité, ainsi qu'une aide à la propriété ou un prêt immobilier complémentaire à des conditions préférentielles rétroactives au 1<sup>e</sup> janvier 2021, pour une durée de cinq ans.

À cela s'ajoutent des dispositifs d'accompagnement financiers préexistants à l'accord, que la DGFiP a mobilisé dans le cadre des mobilités géographiques liées à des restructurations: la prime de restructuration et de service, l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint<sup>9</sup>, et

---

<sup>9</sup> Décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 instituant une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint.



## Annexe I

l'accompagnement spécifique des cadres détachés sur statut d'emploi<sup>10</sup>. La prime de restructuration de service (PRS) est attribuée aux agents qui changent de commune d'affectation dans le cadre de la restructuration de leur service, et varie selon les conditions du mouvement (changement de résidence administrative et/ou de résidence personnelle).

Dans ce cadre, un guide de l'accompagnement des agents à leur première installation a été diffusé dans les DDFiP en mai 2022.

De plus, l'expérimentation de création d'une « prime d'attractivité » devrait être lancée en 2022, dans le cadre réglementaire de l'indemnité temporaire de mobilité créé par le décret n° 2008-369 du 17 avril 2008. Cela nécessitera la rédaction d'un arrêté ministériel précisant ses modalités de mise en œuvre. L'option proposée consiste à laisser passer les mouvements nationaux et locaux de mutation pour organiser un appel à candidatures ciblé sur 100 emplois à effet du 1<sup>er</sup> décembre 2022.

Enfin, la crise sanitaire a de facto conduit la DGFIP à doter tous ses agents de matériel informatique leur permettant de travailler à distance.

- **Indicateur** : taux d'agents accompagnés dans le cadre d'une mobilité informatique et fonctionnelle (indicateur commun avec le chantier 9-2 ; voir infra).
- **Perspectives** : chantier à poursuivre.

Il sera nécessaire de dresser le bilan de l'expérimentation sur la prime d'attractivité. Il sera également nécessaire d'améliorer l'accompagnement des agents déployés dans des lieux tiers dans le cadre du réseau France Services. Plus généralement, dans le cadre de sa feuille de route pour 2022, le service des ressources humaines prévoit la mise en place d'un accompagnement personnalisé pour chaque agent concerné par une mobilité (avec par exemple une aide à la recherche d'emploi pour le conjoint).

### 3.4.2. Chantier n° 9-2 : accompagner la mobilité fonctionnelle

- **Engagements de la DGFIP** : les agents pourront bénéficier de l'indemnité d'accompagnement à la mobilité fonctionnelle créée par le décret du 23 décembre 2019 ; la DGFIP pourra mobiliser le nouveau dispositif de rupture conventionnelle prévu par la loi du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique.
- **Service concerné** : service des ressources humaines (RH).
- **Données et documents consultés par la mission** : loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ; décret n° 2019-1441 du 23 décembre 2019 relatif aux mesures d'accompagnement de la restructuration d'un service de l'État ou de l'un de ses établissements publics ; décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique ; rapport social unique de la DGFIP pour l'année 2020 ; bilan du contrat d'objectifs et de moyens ; note départementale n° 2020/017 de la DDFiP de la Loire portant sur l'indemnité d'accompagnement à la mobilité fonctionnelle ;
- **Mise en œuvre du chantier** : complète.

La loi de transformation de la fonction publique et le décret d'application du 23 décembre 2019 transforment le volet « reconversion professionnelle » de la prime de restructuration et de service en indemnité d'accompagnement à la mobilité fonctionnelle. Cette indemnité est accessible aux agents, qu'ils changent ou non de commune d'affectations, et est liée au nombre

---

<sup>10</sup> Décret n° 2019-1442 du 23 décembre 2019 portant diverses mesures relatives à l'accompagnement des fonctionnaires occupant des emplois fonctionnels entrant dans le champ d'une réorganisation d'un service de l'État.

## Annexe I

de jours de formations nécessaires à la prise d'un nouvel emploi dans le cadre d'une mobilité suite à une restructuration du service de l'agent – notamment, dans le cadre de la DGFIP, en lien avec la mise en place du nouveau réseau de proximité (NRP).

Le montant de l'indemnité versée, allant de 500 € à 2 000 €, dépend du nombre de jours de formation dont bénéficie l'agent dans le cadre de sa mobilité. À cela s'ajoute le complément indemnitaire d'accompagnement créé par le décret n° 2014-507 du 19 mai 2014.

Un dispositif de garantie de maintien de rémunération est prévu au bénéfice des agents, dans les situations où une restructuration de service entraîne une baisse de leur niveau de rémunération. Dans ce cadre, les agents qui subiraient une perte financière du fait d'un changement d'affectation induit par une opération de restructuration, peuvent être éligibles à cette garantie afin de compenser la différence de rémunération entre l'emploi d'origine et l'emploi d'accueil : il s'agit du dispositif de complément indemnitaire d'accompagnement (CIA).

Le nouveau dispositif de rupture conventionnelle, également prévu par la loi de transformation de la fonction publique, est également proposé aux agents depuis 2020. En 2020, 225 ruptures conventionnelles ont été demandées (dont 107 accordées) par les agents titulaires et 4 (dont 3 accordées) par les agents contractuels. Pour les agents titulaires, l'indemnité minimale a été accordée dans 72 % des cas.

- **Indicateur(s)** : taux d'agents accompagnés dans le cadre d'une mobilité géographique et fonctionnelle (indicateur commun avec le chantier 9-1 ; voir infra).
- **Perspectives** : chantier à poursuivre.

Il sera nécessaire de dresser le bilan du recours aux ruptures conventionnelles.

**Indicateur(s) des chantiers n° 9-1 et n° 9-2** : taux d'agents accompagnés dans le cadre d'une mobilité géographique et fonctionnelle

La fiche indicateur n'a pas été transmise et le support de présentation du bilan du contrat souligne l'absence de données sur cette question. Par ailleurs le service des ressources humaines souligne le caractère artificiel, car trop large, de cet indicateur. Certaines données peuvent néanmoins être utilisées (nombre d'agents affectataires d'une prime ou d'une indemnité) mais ne sont pas, le plus souvent, rapportées au nombre d'agents éligibles (suite à restructuration fonctionnelle ou géographique des services), ce qui ne permet pas de calculer l'indicateur du contrat, à savoir le taux d'agents accompagnés. On constate néanmoins (cf. tableau 23) que le nombre d'agents bénéficiaires d'une prime ou d'une indemnité liée à une restructuration fonctionnelle ou géographique progresse au cours du contrat, dans la logique de la mise en œuvre du NRP. Ce type de mesure a vocation à perdurer en 2022 et au-delà pour accompagner les dernières restructurations de service.

**Tableau 23 : nombre d'agents bénéficiaires d'une prime ou indemnité liée à une restructuration fonctionnelle ou géographique et montants budgétaires associés**

		2019	2020	2021
Indemnité d'accompagnement à la mobilité fonctionnelle	Bénéficiaires	N.D.	7	734
	Montants	N.D.	5 500 €	569 500 €
Prime de restructuration de service	Bénéficiaires	1 104	663	3 022
	Montants	4 483 423 €	3 924 792 €	20 260 617 €
Complément indemnitaire d'accompagnement	Bénéficiaires	7 624	7 561	11 843
	Montants	3 662 181 €	2 677 296 €	6 267 774 €

Source : DGFIP.

L'observatoire interne des ministères économiques et financiers permet toutefois de relever que, en 2022, 60 % des agents ne se sentent pas accompagnés dans leur parcours professionnel.

## 4. Bilan de l'axe D : moderniser et simplifier la gestion fiscale tout en facilitant l'accès aux usages numériques

Cet axe porte deux objectifs transverses : rénover l'établissement et le recouvrement de l'impôt et dématérialiser les démarches de gestion fiscale des usagers. Dans ce cadre, les avancées sur cet axe sont moins facilement identifiables car les chantiers pâtissent des difficultés et retards des projets informatiques qui les sous-tendent, notamment Roc SP et ANF, et de la persistance d'un délai moyen de mise à jour du fichier immobilier qui reste élevé. Seuls deux chantiers sur huit font ainsi l'objet d'une mise en œuvre complète. La mission note également que les grands projets informatiques portés auront des incidences fortes sur les missions de recouvrement, sur les missions foncières au sens large et sur l'articulation entre la gestion fiscale et le contrôle fiscal (projet de facturation électronique, notamment), qui restent encore à clairement identifier et partager.

**Tableau 24 : synthèse de la mise en œuvre de l'axe D « moderniser et simplifier la gestion fiscale tout en facilitant l'accès aux usages numériques »**

Chantier concerné	Mise en œuvre du chantier	Perspectives
Objectif n° 10 : rénover l'établissement et le recouvrement de l'impôt		
Chantier n° 10-1 : rénover la gestion de l'impôt sur le revenu et l'établissement de la taxe d'habitation	Complète	À poursuivre
Chantier n° 10-2 : contribuer à la convergence du recouvrement fiscal et social et concentrer le recouvrement fiscal auprès de la DGFIP	En cours	À poursuivre
Chantier n° 10-3 : poursuivre l'unification des métiers du recouvrement	En cours	À poursuivre
Chantier n° 10-4 : consolider les fondamentaux de la « chaîne foncière » et les moderniser en profondeur	Partielle	À poursuivre
Objectif n° 11 : dématérialiser 100 % des démarches des usagers		
Chantier n° 11-1 : généraliser progressivement l'espace numérique sécurisé de l'utilisateur (ENSU)	Complète	Chantier terminé
Chantier n° 11-2 : mettre en œuvre la facturation électronique	En cours	À poursuivre
Chantier n° 11-3 : mettre à disposition des usagers une offre numérique pour l'enregistrement	Partielle	À poursuivre
Objectif n° 11-4 : mettre en place le projet « Gérer mes biens immobiliers »	Partielle	À poursuivre

Source : mission.

### 4.1. Objectif n° 10 : rénover l'établissement et le recouvrement de l'impôt

#### 4.1.1. Chantier n° 10-1 : rénover la gestion de l'impôt sur le revenu et l'établissement de la taxe d'habitation

- **Engagements de la DGFIP** : finaliser la réforme du prélèvement à la source (pré-remplissage des déclarations et mise en œuvre de la déclaration automatique dès 2020), dématérialiser les déclarations pour tendre vers le 100 % dématérialisé, finaliser la réforme de la fiscalité locale (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, modernisation de l'établissement de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires grâce au projet « Gérer mes biens immobiliers »).
- **Services concernés** : service de la gestion fiscale (GF).

## Annexe I

- **Données et documents consultés par la mission** : instruction du directeur général des finances publique en date du 7 mars 2022 concernant le cadre et les conditions de déroulement de la campagne 2022 d'impôt sur les revenus, d'impôt sur la fortune immobilière, de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public.
- **Mise en œuvre du chantier** : complète.

### ***Finaliser la réforme du prélèvement à la source***

Ce chantier correspond à la fois à la mise en régime de croisière de la réforme du prélèvement à la source, mais également à la mise en œuvre de la déclaration automatique en 2020, qui a permis de proposer à une importante part des foyers fiscaux de se dispenser du dépôt effectif d'une déclaration de revenus dès lors que les informations connues de l'administration fiscale (revenus, charges, composition du foyer...) reflétaient correctement l'exhaustivité des éléments à prendre en compte pour la taxation. Le succès de la déclaration automatique (DA) s'est confirmé pour sa deuxième année de mise en œuvre avec une augmentation de 3,9 % et 418 701 DA supplémentaires pour un total de 11 097 512. Dans le cadre de la contemporanéisation de l'impôt, la DGFIP innove également en proposant de nouveaux services, par exemple l'avance immédiate de crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (cf. encadré 3).

### **Encadré 3 : un nouveau service proposé par la DGFIP et l'URSSAF – l'avance immédiate de crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile**

Dans la continuité des travaux menés depuis 2019 et pilotés par la direction de la sécurité sociale (DSS) en lien avec la DGFIP et l'Urssaf, l'expérimentation de l'avance immédiate de crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile a été étendue en juin 2021 à tous les particuliers employeurs volontaires résidant dans le département du Nord et à Paris. Près de 10 000 utilisateurs ont ainsi pu adhérer en 2021 à ce nouveau service. Ils ont fait l'objet d'un accompagnement spécifique de la part de la DGFIP pour éviter que l'avance de réductions et crédits d'impôt (RICI) de 60 % versée en janvier 2022 et cette nouvelle avance contemporaine versée « au fil de l'eau » en 2021 ne se cumulent, ce qui aurait impliqué qu'ils remboursent une partie de ces avances en septembre 2022 à réception de leur avis d'impôt sur les revenus de 2021. Les contribuables pour lesquels l'administration fiscale n'avait pas connaissance de coordonnées bancaires (235 000 foyers fiscaux) ont perçus cette avance sous la forme d'une lettre-chèque.

La déclaration de revenus pré-remplie 2022 de ces usagers sera renseignée automatiquement du montant d'avance de crédit d'impôt dont ils ont bénéficié en 2021 lors du versement du salaire à leur employé.

Par ailleurs, à partir de 2023, un échange de données interviendra annuellement entre la DGFIP et l'Urssaf pour prendre en compte automatiquement le bénéfice de l'avance immédiate dans le montant de l'acompte RICI versé en janvier.

*Source : DGFIP, campagne IR-IFI et TH 2022, fiche n°8 « – L'avance de réductions et crédits d'impôt (RICI) » ; Communiqué de presse du Ministre de l'Economie, des finances et de la relance et du ministre délégué chargé des comptes publics en date du 10 janvier 2022 concernant le versement de l'avance de réductions et crédits d'impôt.*

### ***Dématérialiser les déclarations pour tendre vers le 100 % dématérialisé***

La mise en œuvre progressive de l'obligation de déclarer en ligne a été de 2016 à 2019 le principal levier de l'augmentation de l'indicateur relatif à la dématérialisation (ex-repère d'activité GF-43). L'objectif théorique de celui-ci était égal au taux d'accès à internet des ménages, soit 85 % (source ARCEP).

Cependant, le taux de 85 % était difficilement atteignable en raison, d'une part, des termes de la loi qui exemptent de cette obligation sous certaines conditions (par exemple handicap ou zone blanche) et, d'autre part, de la capacité individuelle des usagers à utiliser ce mode déclaratif, ce qui nécessite de dépasser une résistance parfois encore très forte à l'administration électronique.

## Annexe I

Pour 2022, les marges de progression dépendent :

- ◆ d'une augmentation des déclarants automatiques qui pourrait résulter d'une meilleure déclaration des naissances dans l'application GestPAS (750 000 naissances annuelles selon l'Insee vs 415 268 déclarations déclarées dans GestPAS en 2019 et 238 981 en 2020) ;
- ◆ des actions de communication qui seront menées pour convaincre les usagers qui auraient pu être taxés automatiquement mais qui, pourtant, ont choisi de déclarer leurs revenus au format papier ;
- ◆ des actions complémentaires qui seront menées pour continuer à promouvoir la déclaration de revenus par voie dématérialisée, dans la continuité de la stratégie menée depuis plusieurs années par la DGFIP.

### **Finaliser la réforme de la fiscalité locale**

La suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales a un corollaire : le maintien d'une taxe d'habitation sur les résidences secondaires, dont l'identification doit encore progresser. Dans ce cadre, le projet « Gérer mes biens immobiliers » (cf. *infra*) va permettre tant au contribuable particulier qu'à l'administration fiscale de disposer d'une donnée actualisée sur la situation de chaque logement (résidence principale du propriétaire, résidence principale d'un locataire, résidence secondaire, logement vacant).

- **Indicateur** : taux de déclarations dématérialisées ou automatiques à 84 % en 2022.

Les volumes de déclarations automatiques supplémentaires se sont traduits par des déclarations en moins sur le vecteur papier. En revanche, le vecteur de déclaration en ligne a résisté et augmente de 0,4 % après une baisse de 10 % en 2020 causée par la déclaration automatique. Il atteint, en 2021, 87,25 %, proche des 88 % fixés en cible (cf. tableau 25).

L'indicateur est subdivisé en trois sous-indicateurs. Le dénominateur est toujours le nombre de foyers fiscaux au niveau national, seul change le numérateur :

- ◆ sous-indicateur n° 1 : nombre de foyers taxés à la 3<sup>ème</sup> émission IR dont la / les déclaration(s) dématérialisée(s) (en ligne, EDI-IR, smartphone) n'ont nécessité aucune intervention d'un agent ;
- ◆ sous-indicateur n° 2 : nombre de foyers taxés à la 3<sup>ème</sup> émission IR dont la / les déclaration(s) dématérialisée(s) ont fait intervenir un agent ;
- ◆ sous-indicateur n° 3 : nombre de foyers taxés à la 3<sup>ème</sup> émission IR ayant déclaré de manière automatique.

La subdivision en trois sous-indicateurs permet ainsi une vision plus précise des conséquences de la dématérialisation, notamment une vision « allègement de charge des services », grâce à l'addition des sous-indicateurs n° 1 et n° 3 ; une vision « charge des services relative aux déclarations dématérialisées (en ligne ou EDI) » : sous-indicateur n° 2 et enfin une vision « utilisation des démarches déclaratives dématérialisées du point de vue de l'utilisateur », grâce à l'addition des sous-indicateurs n° 1, n° 2 et n° 3.

**Tableau 25 : indicateur – dématérialisation et automatisation des déclarations de revenus**

	2020	2021	2022
Taux de déclarations dématérialisées ou automatiques – cible	-	88 %	84 %, revue à 88,1 %
Taux de déclarations dématérialisées ou automatiques – réalisation	87 %	87,25 %	N.D.

*Source* : DGFIP.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

De nouvelles perspectives s'ouvrent dans le cadre de la solidarité à la source (versement automatique des prestations auxquelles un particulier à droit), dans le cadre du partage d'informations facilité avec d'autres administrations (certificat de non-imposition directement transmis aux caisses d'allocations familiales, par exemple) ou encore dans la contemporanéisation élargie d'autres crédits d'impôts qui ont vocation à modifier les activités de la DGFIP en terme de perception de l'impôt.

#### **4.1.2. Chantier n° 10-2 : contribuer à la convergence du recouvrement fiscal et social et concentrer le recouvrement fiscal auprès de la DGFIP**

- **Engagement(s) de la DGFIP** : participer à la mise en place du portail commun de recouvrement partagé avec l'ACOSS et la DGDDI, élargir les compétences de recouvrement (et d'assiette) de la DGFIP par intégration des taxes et impôts recouvrés par la DGDDI pour faire de la DGFIP l'interlocuteur fiscal unique pour les entreprises.
- **Service concerné** : mission unification du recouvrement fiscal (MURF), service de la gestion fiscale (sous-direction GF2).
- **Données et documents consultés par la mission** : Feuille de route 2021-2024 « Nouvelles synergies Urssaf - DGFIP », compte-rendu de la trilatérale MFR-DGDDI-DGFIP du 5 juillet 2022.
- **Mise en œuvre du chantier** : en cours.

La gestion de ce chantier a été confiée à une mission transverse créée en octobre 2019 à la suite de la création de la mission France Recouvrement, la mission « unification du recouvrement fiscal » (MURF), qui prend appui sur l'expertise de la sous-direction des professionnels et de l'action en recouvrement du service de la gestion fiscale, renforcée à cet égard d'une mission rationalisation des réseaux publics du recouvrement (RRPR). L'interaction avec la DGDDI et France Recouvrement génère en effet des besoins de coordination et de réactivité de la part de la DGFIP, notamment sur des chantiers à cheval entre plusieurs services. Ce type de structure a été créé en miroir côté DGDDI (mission fiscalité) pour faciliter les interactions.

La réforme prévoit de transférer des créances recouvrées aujourd'hui par le réseau de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) ou par certains opérateurs de l'État vers la DGFIP.

#### ***Interlocuteur fiscal unique des entreprises***

Les transferts de la DGDDI à la DGFIP s'échelonnent de 2019 à 2024, et représentent un total entre 36 Md€ et 50 Md€ de recettes nettes. Parmi ces transferts sont notamment concernées les taxes générales sur les activités polluantes (TGAP) ; la TVA sur les produits pétroliers ; la TVA à l'importation ; les accises sur l'électricité, le gaz et le charbon ; la « taxe à l'essieu » (qui a remplacé la taxe spéciale sur certains véhicules routiers -TSVR) ; la TICPE ; les accises sur le tabac et les alcools pour la partie recouvrement, l'assiette et le contrôle restant assurés par la DGDDI (cf. encadré 4). L'ensemble de ces opérations inscrit le principe de la compétence générale de la DGFIP en matière de recouvrement fiscal.

Chaque transfert de taxe a fait l'objet d'une étude d'urbanisation préalable, avec l'objectif d'intégrer ces taxes dans l'écosystème informatique de la DGFIP.



**Encadré 4 : calendrier prévisionnel de mise en place (LFI 2019, 2020 et 2021)**

Le calendrier prévisionnel de mise en œuvre a évolué entre la loi de finances initiale pour 2019 et celle pour 2020.

Par adoption de la loi de finances pour 2019, le calendrier suivant était prévu :

- 2020 : taxes sur les boissons non alcooliques (BNA) ;
- 2020 : taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour 3 composantes ;
- 2021 : TGAP (pour la dernière composante : déchets)
- 2021 : TVA assise sur les produits pétroliers.

Et par adoption de la loi de finances pour 2020 les taxes suivantes étaient concernées :

- 2021 : taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR) ;
- 2022 : TVA à l'importation pour les redevables assujettis (généralisation de l'a collecte-déduction de la TVA à l'importation sur la déclaration de TVA) ;
- 2022 : trois taxes intérieures sur la consommation (TIC) : taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) et taxe intérieure de consommation sur les charbons, les houilles, les lignites et les coques (TICC) ;
- 2022 : taxe sur les produits phytopharmaceutiques
- 2022 : recouvrement des droits de navigation (droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) et droit de passeport) ;
- 2023 : produit des amendes ;
- 2023 : taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée : taxe sur le prix des entrées aux cinémas et taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision ;
- 2024 : recouvrement des droits sur le tabac, les boissons alcooliques et les alcools (contributions indirectes) ;
- 2024 : Taxe intérieure de consommations sur les produits énergétiques (TICPE) ;
- 2024 : Taxe spéciale de consommation (TSC) ;
- 2024 : Taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB).

*Source : mission.*

Les transferts ne sont pas tous achevés à la date du rapport, puisque certains transferts sont prévus en 2023 (amendes douanières) ou en 2024 (TICPE et contributions indirectes). D'autres transferts ont été décalés dans le temps : le transfert des taxes prévues au chapitre V du titre 1er du livre 1er du code du cinéma et de l'image animée, initialement prévu au 1<sup>er</sup> janvier 2022 a été décalé au 1<sup>er</sup> janvier 2023 par la loi de finances initiale 2022 sur demande du ministère de la culture. D'autres reports sont à l'étude (TICPE).

Le droit annuel de francisation et de navigation, et le droit annuel de passeport, recodifiés au CIBS comme taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel, est recouvré par la DGFIP depuis mai 2022, comme prévu, en l'occurrence par un comptable spécialisé unique, la direction des créances spéciales du trésor ; la gestion de l'assiette et la liquidation sont assurées par la direction des affaires maritimes, via son nouveau guichet unique de la fiscalité de la plaisance. Les restes à recouvrer douaniers doivent également être transférés à la DGFIP, avec une mise en œuvre échelonnée jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2026 au plus tard (prévue par la loi de finances pour 2022).

Le renforcement des échanges d'information ou des mutualisations dans le domaine du recouvrement forcé entre DR/DDFiP et URSSAF est engagé via la diffusion d'une convention type nationale. Des réunions de travail associant les deux réseaux ont permis de préciser les cas de mise en œuvre de ces conventions de mandat entre les comptables de la DGFIP et les URSSAF. En mars 2022, toutes les DR/DDFiP (sauf une) avaient signé, en local, une convention de coopération avec son homologue des URSSAF. L'unification du recouvrement fiscal s'est traduite par une feuille de route commune avec les URSSAF, signée en 2021, avec l'identification d'un certain nombre de chantiers métiers (dont l'animation est réalisée par la



## Annexe I

MURF). Les travaux d'analyse juridique et d'évaluation des impacts informatiques dans les deux réseaux vont être conduits avant d'envisager de porter une mesure en loi de finances. Cette mutualisation nécessiterait des évolutions informatiques au sein de la DGFIP pour harmoniser les pratiques (l'URSSAF catégorise par exemple les entreprises par type, ce que ne fait pas la DGFIP). Par ailleurs, une convergence des indicateurs devrait également être mise en œuvre. La DGFIP évalue par exemple le recouvrement sur une périodicité annuelle alors que l'URSSAF a un indicateur sur quinze mois glissants (les procédures dépassant souvent douze mois de mise en œuvre). Des travaux d'harmonisation juridiques entre les règles de recouvrement des différents types de créances gérés par les comptables de la DGFIP et de la DGDDI ont été conduits.

Cette réforme se traduit donc par une simplification pour les entreprises, mais le changement d'interlocuteur a dû être accompagné. La MURF – et le service GF - a donc procédé à des rendez-vous réguliers avec les fédérations professionnelles concernées par chaque taxe.

### **Portail commun du recouvrement**

En plus de son rôle de copropriétaire pour ses propres applications, la DGFIP assure également la maîtrise d'œuvre du portail commun du recouvrement (PCR), au côté de la mission France Recouvrement qui assure la maîtrise d'ouvrage.

Le projet de création d'un portail commun du recouvrement (PCR) comprenant une messagerie sécurisée commune, liée à E-Contact pour la DGFIP, vise donc à créer un point d'entrée unique pour les professionnels s'agissant de leurs obligations fiscales ou sociales. Le portail a vocation à porter sur l'ensemble des recettes collectées par les administrations sociales et fiscales et à donner accès aux déclarations à déposer ou effectuées par les redevables, ainsi qu'aux paiements (notion de tableau de bord). La MURF a eu pour rôle de gérer la mobilisation des services et bureaux concernés par le projet pour faire aboutir les spécifications fonctionnelles du portail (audit de faisabilité et expression de besoins) pour la DGFIP, avant que ce projet ne fasse l'objet d'une structuration dédiée (direction de projet numérique DP8), de qualifier et de suivre les impacts de charge et d'emplois (à travers un tableau de bord partagé avec la direction générale) et d'assurer l'appropriation de ce chantier par l'ensemble des services de la DGFIP ayant à gérer des usagers professionnels, en les associant à ses travaux. L'action a été structurée à partir de juillet 2020 par la tenue régulière d'un « comop syncro ».

Le portail commun du recouvrement co-construit par la MFR avec la DGFIP, l'Urssaf – caisse nationale et la DGDDI a été ouvert en février 2022 (avec trois mois de retard par rapport au planning initial de décembre 2021) avec un certain nombre de fonctionnalités qui permet de répondre au besoin d'une vision transverse des créances et des paiements réalisés.

Le public du portail destiné aux professionnels reste inférieur aux attentes initiales (80 000 utilisateurs), en cohérence néanmoins avec la période pré-électorale de son démarrage. C'est cependant insuffisant en termes de volumétrie (la cible principale étant les travailleurs indépendants et les TPE/PME) au regard des efforts consacrés au projet. Une action de communication et d'amélioration de l'outil doit être menée, et une réflexion doit être faite car le recours au portail commun reste facultatif (les autres portails n'ont pas été fermés). Par ailleurs, il apparaît que ce portail, qui visait principalement les PME et ETI (dans la mesure où les grandes entreprises étaient déjà en capacité de piloter l'ensemble de leurs créances), n'est souvent pas directement utilisé par les entreprises mais par leur tiers de confiance (expert-comptable), qui, pour des raisons de productivité, recourent aussi peu que possible aux téléprocédures en ligne nécessitant une saisie manuelle. Le chantier de déploiement d'un API avec les logiciels comptables utilisés par les experts-comptables pourrait ainsi constituer un axe complémentaire, mais cette évolution du périmètre du projet nécessite un arbitrage politique préalable.

- **Indicateur** : part des recettes fiscales totales recouvrées par la DGFIP de 88 % en 2021 et de 92 % en 2022.

## Annexe I

Cet indicateur compare la part des recettes fiscales totales recouvrées par la DGFIP (recettes fiscales déjà collectées par la DGFIP et volumes recouverts brut des taxes transférées) par rapport à la part des recettes fiscales totales recouvrées par la DGFIP. Il est composé de deux sous-indicateurs :

- ◆ un sous-indicateur d'unification, qui compare le montant cumulé des recettes fiscales déjà collectées par la DGFIP en année 2019 et des volumes recouverts bruts des taxes transférées en valeur 2019 pour les taxes transférées au début de l'année de production de l'indicateur, au montant cumulé de référence des recettes fiscales (412 200 M€) ;
- ◆ un sous-indicateur de ratio brut budgétaire, qui compare le cumul des recettes fiscales recouvrées par la DGFIP, en brut, à date de l'année N-1, connu en début de l'année N, au total des recettes fiscales de l'année N-1 connue en début de l'année N.

Cet indicateur souffre donc de biais intrinsèque : le numérateur évolue selon la conjoncture, le dénominateur peut lui évoluer en fonction du périmètre de recettes réglementaires.

La TVA pétrole, la taxe générale sur les activités polluantes et la première déclaration de la taxe à l'essieu ont été transférées à la DGFIP au cours de l'exercice 2021. La DGFIP a également récupéré le recouvrement des droits annuels de francisation des navires (DAFN) géré auparavant par le ministère de la transition écologique. Le décalage des transferts de taxes CNC (initialement prévu au 1<sup>er</sup> janvier 2022, repoussé au 1<sup>er</sup> janvier 2023) fait baisser l'indicateur unification 2022 de 91,8% à 91,68% (cf. tableau 26). L'inclusion de la TICPE dans les transferts de taxes, dont le suivi est complexe avec les reversements aux collectivités, nécessitera, selon la DGFIP, de réviser la définition de l'indicateur « unification » pour la prochaine période de contrat.

**Tableau 26 : indicateur – concentration du recouvrement fiscal auprès de la DGFIP**

	2020	2021	2022
Part des recettes fiscales totales recouvrées par la DGFIP – jalon et cible	-	88 %	92 %
Part des recettes fiscales totales recouvrées par la DGFIP – réalisation	84,95 %	87,7 %	91,68 %

Source : DGFIP.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre.

Ce chantier n'est pas encore terminé et il demeure des difficultés qui doivent pouvoir être suivies dans le cadre du prochain contrat. Le dernier compte-rendu de trilatéral (en date du 5 juillet 2022) montre que le transfert des amendes judiciaires risque de ne pas être atteint en 2023 et qu'un report en 2024 pourrait être proposé. Concernant la TICPE, un transfert à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2024 paraît à ce jour peu réaliste au regard de l'ampleur des travaux informatiques à conduire (les équipes informatiques de la DGFIP estiment que ces travaux prendront au minimum un an), tandis que l'étude des reversements aux collectivités locales a conduit à identifier cette problématique comme une zone de risque technique.

Un groupe de travail co-présidé par la directrice générale des douanes et droits indirects et par le directeur général des finances publiques s'est tenu le 19 septembre 2022 : les dernières étapes actuellement programmées de l'unification du recouvrement fiscal à la DGFIP concerneront le transfert de la TICPE et de ses taxes associées, du recouvrement des contributions indirectes portant sur les tabacs et les alcools, et du recouvrement des amendes douanières. Les modifications apportées au périmètre et au calendrier des transferts à venir seront traduites dans le projet de loi de finances pour 2023 :

- ◆ 1<sup>er</sup> avril 2023 : recouvrement du produit des amendes issues de décisions de justice ;
- ◆ 1<sup>er</sup> janvier 2024 : recouvrement des droits sur les alcools, les tabacs et les boissons alcooliques (contributions indirectes) ;

## Annexe I

- ◆ 1<sup>er</sup> janvier 2025 : gestion et recouvrement de la TICPE, de la taxe spéciale de consommation (TSC) et de la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport (TIRUERT) ;
- ◆ au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2026 : restes à recouvrer des taxes et amendes transférées.

### 4.1.3. Chantier n° 10-3 : poursuivre l'unification des métiers du recouvrement

- **Engagement de la DGFIP** : unifier le recouvrement forcé quelle que soit la nature de la créance publique, en exerçant au niveau local des poursuites consolidées sur l'ensemble des créances dues par un redevable via la poursuite de l'harmonisation des outils juridiques de recouvrement forcé et la mise en place de l'outil RocSP (recouvrement optimisé des créances de la sphère publique).
- **Services concernés** : service de la gestion fiscale (GF), mission unification du recouvrement fiscal (MURF).
- **Données et documents consultés par la mission** : fiche projet « ROC-SP », rapport d'avril 2022 sur les projets en visibilité.
- **Mise en œuvre du chantier** : en cours.

Le projet de recouvrement optimisé des créances du secteur public vise à unifier les outils de recouvrement forcé de toutes les créances relevant de la DGFIP sur la base du socle RSP déployé depuis 2018, qui assure le recouvrement forcé des créances fiscales des professionnels.

L'objectif est d'abord d'augmenter les fonctionnalités de l'application RSP (application de recouvrement forcé des impôts des professionnels) en y faisant basculer les applications de recouvrement forcé des impôts des particuliers (RAR), des amendes et condamnations pécuniaires (AMD), notamment pour la comptabilité auxiliaire du recouvrement forcé et l'envoi des flux comptables à Chorus. Cela permettra également de supprimer des ruptures applicatives (fin des doubles saisies en élargissant le périmètre de RSP – actuellement poursuites et pilotage du recouvrement forcé) – à la comptabilité du recouvrement et de dématérialiser l'action en recouvrement (économie estimée à 1,5 M€). Cette première phase du projet ROCSP a reçu un financement du fonds de transformation de l'action publique (FTAP). Le projet prévoit également de valoriser les données (notamment via un nouveau module « couloir de valorisation » raccordé au « lac de données » de la DGFIP) à des fins de pilotage, d'aide au recouvrement et de partage des données, et d'étendre la dématérialisation des saisies à tiers détenteurs (SATD) au-delà des banques, vers Pôle Emploi ou les employeurs.

Les gains, attendus dès la première phase, portent sur :

- ◆ une augmentation significative des résultats du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires évaluée à 200 M€ par an, une fois l'application AMD intégralement remplacée ;
- ◆ et une amélioration des recettes grâce à l'augmentation des SATD estimée à 50 M€ par an.

Dans un deuxième temps, il est prévu d'utiliser l'application RSP pour l'ensemble des produits relevant du budget de l'État, et notamment les recettes non fiscales (application REP) ainsi qu'aux produits dont la gestion, le recouvrement et le contrôle sont maintenus à la DGDDI.

Enfin à terme, il est envisagé que RSP soit utilisé pour le recouvrement forcé d'autres budgets publics tels les produits locaux gérés dans Hélios, ceux de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris gérés dans Eifel, voire, à horizon temporel plus éloigné, des cotisations sociales recouvrées par les URSSAF sous le pilotage de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

## Annexe I

- **Indicateur** : expérimentation de l'intégration des créances fiscales des particuliers dans RocSP fin 2020 et fin 2022-2023 pour les amendes.

La mise en œuvre du projet ROCSP a souffert néanmoins de plusieurs difficultés.

Une expérimentation du projet a débuté en février 2021 dans le département de la Meurthe-et-Moselle (54) concernant la bascule sur les créances des particuliers. Toutefois, les lourdeurs d'utilisation recensées par le département expérimentateur ont bloqué un passage à plus grande échelle. C'est pourquoi des allègements et automatisations sont en cours de réalisation avant toute phase d'extension. Plus précisément, 12 améliorations des gestes métiers dans RSP pour les actions en recouvrement et 17 améliorations Médoc pour la gestion de la comptabilité, sont considérées, par les expérimentateurs, comme incontournables pour pouvoir envisager un déploiement sur d'autres directions. Ces évolutions doivent être réalisées avant toute extension des outils. Les dernières évolutions devraient intervenir au 1<sup>er</sup> semestre 2023, après plusieurs reports et reprises de bogues.

Le premier retour d'expérience est sans doute celui d'une mauvaise expression de besoins, ou d'une inadaptation du premier produit développé aux besoins. Alors que l'objectif initial porté était celui d'un outil déployé sur tous les types de créances, les bureaux métiers avaient plutôt comme objectif le remplacement de leurs applications en phase d'obsolescence. Ces deux approches changent à la fois les spécifications de développement mais également la manière dont les agents doivent, par la suite, s'approprier les outils. L'écart sur les fonctionnalités était trop important, et l'expérience utilisateur trop mauvaise pour généraliser le projet (la même opération nécessitait un nombre d'actions beaucoup plus important dans le produit test en février 2021 que dans les applications actuelles). Par ailleurs, la maîtrise d'ouvrage du projet s'est révélée défailante (départs d'ETP, départs de l'expertise métiers) et le pilotage du projet en lien avec les bureaux métiers n'a pas été suffisant (insuffisance des échanges et des réponses apportées par les bureaux métiers) : les nouvelles fonctionnalités ont eu du mal à être mises en œuvre, ce qui a généré des délais supplémentaires. La mise en place d'une direction de projet spécifique à compter du 1<sup>er</sup> mai 2022 vise à résoudre ces difficultés, même si coexisteront une direction de projet métier placée au sein du service « Gestion fiscale » et une direction de projets numérique.

Concernant la bascule des amendes, le développement « agile » des différents modules a pris du retard, notamment en raison de la charge envisagée qui a augmenté simultanément à la suite d'ateliers métiers d'affinement des besoins comptables et des travaux sur les particuliers qui mobilisent les équipes. Le calendrier global du chantier ROCSP relatif aux amendes est en cours de redéfinition, pour tenir compte de l'effort fonctionnel actuellement porté sur RSP Particulier (cf. tableau 27).

Le projet ROCSP a des implications profondes sur l'organisation de la mission « recouvrement » au sein de la DGFIP et questionne notamment le rôle des pôles de recouvrement spécialisé (PRS), qui sont pour le moment chargés du recouvrement des créances des professionnels et des particuliers. Ces pôles prennent en charge les créances dont le montant, le risque de non-recouvrement ou la complexité des procédures à engager justifient l'intervention d'une équipe de spécialistes. Les modalités concrètes de mise en œuvre d'une nouvelle organisation de la mission « recouvrement » à la DGFIP, qui a déjà fait l'objet de réflexions approfondies, reste encore à traiter dans le cadre du prochain contrat.

**Tableau 27 : indicateur – déroulement du projet ROCSP**

	Cible	Réalisation
Intégration des créances fiscales des particuliers	Expérimentation fin 2020	Expérimentation débutée début 2021 et stoppée suite à des régressions fonctionnelles
Intégration des amendes	Expérimentation fin 2022-2023	Fort retard attendu sur le chantier

Source : DGFIP.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre.

Ce projet informatique majeur de la DGFIP, identifié comme un des 50 plus importants projets informatiques de l'État, doit nécessairement aboutir dans le cadre du prochain contrat. Les nouvelles modalités de conduite du projet doivent permettre de réussir les deux sous-chantiers. Par ailleurs, l'impact organisationnel sur la mission « recouvrement » doit se traduire opérationnellement dans le prochain contrat.

#### 4.1.4. Chantier n° 10-4 : consolider les fondamentaux de la « chaîne foncière » et les moderniser en profondeur

- **Engagements de la DGFIP** : permettre l'accès direct des notaires au fichier immobilier pour concentrer les efforts sur la diminution des délais de publication grâce à une mise à jour du fichier plus dynamique, expérimentation d'une réorganisation des services d'appui à la publicité foncière pour homogénéiser le service rendu aux usagers, moderniser l'imposition foncière (évaluation des bases d'imposition) grâce à la refonte du système de « surveillance-relance » des déclarations foncières, à l'innovation (projet Foncier innovant) et à la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.
- **Service concerné** : service de la gestion fiscale (GF).
- **Données et documents consultés par la mission** : note d'orientations nationales du directeur général des finances publiques en date du 15 juillet 2021 concernant les Services d'appui à la publicité foncière (SAPF), instruction du directeur général des finances publiques en date du 30 septembre 2021 relatif au projet « accès des notaires au fichier immobilier » – ouverture et déploiement, document support au comité de pilotage du nouveau réseau de proximité (NRP) du 4 avril 2022.
- **Mise en œuvre du chantier** : partielle.

Contrairement à ce qui était initialement prévu par le contrat, le travail sur le cadastre de représentation du bâti n'a pas été transféré à l'IGN et il est resté de la compétence de la DGFIP.

##### **Accès des notaires au fichier immobilier**

Pour réduire significativement le nombre de demandes de renseignements à traiter par les services de publicité foncière (SPF) et les services de publicité foncière et d'enregistrement (SPFE), l'accès des notaires au fichier immobilier a été identifié comme une action prioritaire. Elle prend la forme d'une nouvelle application (ANF), qui permet de générer des états-réponses de manière automatisée et instantanée. Le déploiement d'ANF concourt à deux objectifs :

- ◆ permettre des gains de productivité qui restent encore à chiffrer mais qui pourraient représenter quelques centaines d'ETP, car l'objectif affiché est de réduire de 70 % la charge des services SPF-SPFE en matière de traitement des demandes de renseignements (traitement automatique d'environ sept millions de demandes de renseignements par an). Ces gains doivent permettre aux SPF de se concentrer sur la tenue du fichier immobilier, priorité forte dans l'objectif de réduction des délais de publication ;
- ◆ améliorer le service rendu aux études notariales en rendant les états-réponses aux notaires de façon instantanée alors qu'actuellement un délai de dix jours au maximum est exigé.

En 2021, l'application ANF a été déployée dans quatre départements (Sarthe, Haute-Garonne, Haute-Loire et Cantal), avec un début de sa généralisation à partir du 5 octobre 2021. L'application doit être étendue en 2022 à 56 départements (38 départements sont d'ores et déjà sous ANF en juillet 2022) et à tout le territoire en 2023. Une première expérimentation



## Annexe I

« double-commande » (l'étude notariale reçoit la réponse ANF et l'état-réponse préparée par SPF) est systématiquement mise en place avant bascule en mode réel d'ANF.

### ***Refonte des services de la publicité foncière***

Cette réforme s'inscrit dans une double logique : celle de la réorganisation des services dans le cadre du nouveau réseau de proximité et du nouveau maillage territorial, mais aussi un contexte de recherche d'amélioration des performances alors que le délai de publication des formalités se dégradait de façon continue depuis 2017 du fait notamment d'une baisse des effectifs face à un dynamisme toujours croissant du marché immobilier.

Ainsi, le maillage territorial des SPF, inchangé depuis les années 1970, se resserre progressivement suite aux opérations de fusions de services initiées depuis 2018, dans le souci d'une meilleure efficacité et de l'atteinte d'une taille plus opérationnelle des services, parfois très réduits (moins de 6 ETP). Cette restructuration qui permet de passer de 354 services à 122, trouvera son aboutissement en septembre 2022, facilitant l'homogénéisation des méthodes de travail sur l'ensemble du territoire et la constitution de services renforcés, pour favoriser l'absorption de la charge supplémentaire engendrée par le dynamisme du marché immobilier.

En outre, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2021, une nouvelle organisation du travail en publicité foncière est mise en œuvre avec la création progressive entre 2021 et 2023 de 18 services d'appui à la publicité foncière (SAPF) dans le cadre de la relocalisation des services de la DGFIP dans des villes de taille moyenne. Les sept premiers SAPF ont ouvert à Tournon-sur-Rhône (07), Bergerac (24), Châteauroux (36), Mende (48), Châlons-en-Champagne (51), Amiens (80) et Saint-Dié-des-Vosges (88), dans le cadre de la relocalisation des services de la DGFIP dans des villes de taille moyenne.

L'intervention des SAPF est fondée sur deux logiques différentes : d'une part, le soutien aux services en difficulté dans une logique d'entraide et, d'autre part la prise en charge de formalités des métropoles d'export (dont les emplois sont relocalisés dans les SAPF des territoires selon une logique de reprise de charge à hauteur des emplois transférés). Ils ont donc vocation à intervenir pour l'ensemble des SPF du territoire national, en fonction des besoins et des engagements, car ils n'ont pas de périmètre géographique d'action prédéfini. Les nouveaux services d'appui au réseau dans le domaine de la publicité foncière traitent ainsi, à distance, une partie de l'activité des services de publicité foncière (SPF) avec pour objectif de réduire les délais de publication au fichier immobilier et d'accompagner le dynamisme du marché immobilier.

Le pôle national de soutien au réseau en publicité foncière (PNSR PF) est également installé à Châteauroux depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2021. Il a vocation à répondre aux besoins d'expertise juridique et métier en publicité foncière (demandes de solutions juridiques et traitement des contentieux), missions actuellement exercées par l'administration centrale.

En septembre 2022, sept nouveaux SAPF ont été créés à Château-Thierry (02), Troyes (10), Guingamp (22), Guéret (23), Redon (35), Tarbes (65) et Joigny (89). Enfin, les quatre derniers SAPF seraient ouverts en septembre 2023 à Aurillac (15), à Mont-de-Marsan (40), au Puy-en-Velay (43) et à Autun (71).

Chaque SAPF exerce trois missions :

- ◆ une mission principale de mise à jour du fichier immobilier. À la différence des SPF, le SAPF a en charge une partie des travaux de publication des actes (tâches de publication et/ou de vérification) mais ne participe pas à la délivrance des renseignements hypothécaires ;
- ◆ une deuxième de soutien et d'expertise, à distance également, sur les formalités estimées complexes ;

## Annexe I

- ◆ une troisième d'accompagnement et de conseil sur le pilotage et la mise en œuvre des méthodes de travail. Ces missions sont exercées de manière progressive au fur et à mesure de la montée en compétence des agents recrutés.

Tenant compte de l'expérience précédente éventuelle en publicité foncière des agents ayant rejoint les SAPF, des parcours de formation spécifiques ont été créés avec l'ENFiP, incluant un stage en immersion dans un SPF pour les cadres et un dispositif innovant d'accompagnement pédagogique pour les agents découvrant la publicité foncière.

La mise en place complète du dispositif SAPF s'échelonne sur plusieurs années avec un aboutissement prévu en 2026. Les années 2021-2022 constituent une période de transition puisque, compte tenu de la complexité et des enjeux liés à l'exercice du métier de la publicité foncière, les emplois seront transférés vers les SAPF avec un an de décalage au démarrage, afin de laisser le temps nécessaire aux agents nouvellement affectés de monter en puissance sur leur mission en consacrant un investissement fort en matière de formation professionnelle qui se traduit sur des interventions ciblées des SAPF au profit des SPF (soutien ciblé sur les actes transmis par Télé@actes, limitation du nombre de services pouvant bénéficier de l'appui des SAPF). Dès lors, les économies d'emploi projetées (de 300 ETP à 122 ETP) ne sont pas encore immédiatement perceptibles. On peut néanmoins déjà observer une baisse des délais de publication (alors qu'il s'établissait à 131,8 jours en moyenne à fin septembre 2021 contre 152,7 jours en avril 2020, il atteint désormais 122,3 jours en moyenne à fin juillet 2022), mais l'objectif de 90 jours fixé par le contrat n'est pas encore atteint. On peut dès lors s'interroger sur la capacité de la DGFiP à l'atteindre dans un contexte immobilier particulièrement dynamique (+15 % de publications et de réquisitions entre 2020 et 2021) et un environnement applicatif fragile (nombreux dysfonctionnements de l'application Fidji). Au niveau national, en 11 mois d'activité, de septembre 2021 à juillet 2022, l'activité des SAPF démontre néanmoins des effets : elle a permis de réduire de manière globale les délais de publication de leurs SPF partenaires à hauteur de 1 571 jours au total (soit en moyenne 98 jours par SPF soutenu) et de traiter 268 238 formalités, soit un impact de 9,7 jours au niveau national.

### **Refonte du système de « surveillance-relance » des propriétés bâties**

Le service GMBI a ouvert le 2 août 2021, avec la consultation des biens. Le calendrier du projet pour les étapes suivantes - ouverture du service des déclarations foncières et taxes d'urbanisme (TU), ouverture du module de surveillance-relance des propriétés bâties et des TU - reste programmé à mi-novembre 2022 (en cohérence avec le dispositif législatif des TU qui prévoit une compétence DGFiP dans la liquidation des TU pour les demandes déposées à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022), alors qu'il était initialement prévu pour mi-2021.

### **Foncier innovant**

Déployé à titre expérimental depuis octobre 2021 dans neuf départements, le projet Foncier innovant vise à optimiser le processus de détection des constructions ou aménagements non imposés et à permettre de lutter plus efficacement contre les anomalies déclaratives, et ainsi de fiabiliser les bases de fiscalité directe locale.

Le Foncier innovant repose sur l'intelligence artificielle qui doit permettre de fiabiliser les bases de fiscalité directe locale et faciliter la représentation sur le plan cadastral des bâtiments et des piscines à partir des vues aériennes de l'IGN. Il a reçu un financement du FTAP à hauteur de 12,12 M€. Concrètement, les algorithmes permettent de détecter les contours des immeubles bâtis et des piscines à partir des prises de vue aériennes de l'IGN, qui sont des données publiques. Un traitement informatique vérifie ensuite si les éléments détectés sont imposés dans les bases puis un agent examine chaque anomalie avant toute opération de relance du propriétaire et, *in fine*, de taxation.

Si la détection des piscines fonctionne globalement bien, la détection de « petits bâtis » semble fonctionner moins efficacement. L'expérimentation réussie du pilote de détection des piscines conduit à généraliser son déploiement au dernier quadrimestre 2022. L'expérimentation du



## Annexe I

pilote « bâti » a été lancée fin février. Les détections sont en cours de traitement par les directions expérimentatrices. Le transfert de compétences vers la DTNum du traitement des images est en cours. Le recours à une tierce-maintenance applicative (TMA) est envisagé pour les développements sur le Cloud Nubo. Par ailleurs, l'exploitation de cette technologie dans le cadre du report au plan constitue une étape majeure, qui emporte des conséquences en matière d'organisation des missions des géomètres cadastrés.

### **Révision des valeurs locatives des locaux d'habitation**

Elle doit permettre d'actualiser les bases d'imposition des locaux d'habitation en fonction des valeurs réelles des baux constatées sur le marché locatif, celles-ci reposant pour le moment toujours sur les loyers constatés en 1970. Au premier semestre de l'année 2023, les propriétaires bailleurs de locaux d'habitation déclareront à l'administration les loyers pratiqués au travers de l'outil GMBI. Le contrat a permis la préparation de ce chantier, qui ne sera toutefois pleinement productif qu'après 2023 et qui nécessitera, le cas échéant, d'y consacrer des moyens humains importants (au vu du retour d'expérience du chantier de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, qui a fortement mobilisé les services de la DGFIP).

- **Indicateurs** : refonte de la surveillance-reliance des déclarations foncières mi-2021, déploiement complet d'ANF fin 2022, délai moyen de mise à jour du fichier immobilier.

Ce projet subit du retard, à raison du transfert des taxes d'urbanisme à la DGFIP (développement complémentaire modifiant le projet initial) (cf. tableau 28).

**Tableau 28 : indicateur – refonte de la surveillance-reliance des déclarations foncières**

	2020	2021	2022
Module de reliance déployé – cible	-	Mi-2021	-
Module déployé – réalisé	-	Non réalisé	Prévu à ce stade au 14/10/2022

Source : DGFIP.

Le déploiement d'ANF est un chantier qui a pris du retard et donc le déploiement complet est désormais retardé à 2023 (cf. tableau 29).

**Tableau 29 : indicateur – déploiement d'ANF**

	2020	2021	2022
Déploiement complet ANF – cible	-	-	-
Déploiement ANF – cible de jalons	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 étude en réel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 département en réel</li> <li>▪ 22 départements en double commande</li> </ul>	-
Déploiement ANF – réalisé	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 étude en réel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 4 départements en réel (252 études notariales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 23 départements en réel</li> <li>▪ 25 départements en double commande au 13 juin 2022</li> </ul>

Source : DGFIP, notamment le calendrier de déploiement d'ANF 2021-2023 situation au 13 juin 2022.

Le délai moyen de mise à jour du fichier immobilier reste bien supérieur à l'objectif (cf. tableau 30). Cette tâche constitue une action prioritaire des SPF-SPFE et devrait bénéficier des gains de productivité lié au déploiement généralisé d'ANF et à la réforme des services de publicité foncière. Ces gains vont néanmoins se manifester après une période de latence (*post 2024*), ce qui justifie le maintien d'indicateurs de performance dans le prochain contrat pour permettre d'évaluer la qualité du service rendu par ces services.

## Annexe I

**Tableau 30 : indicateur de délai moyen de mise à jour du fichier immobilier, en nombre de jours**

	2020	2021	2022
Délai moyen de mise à jour du fichier immobilier – cible ou jalon fixé	115 j	100 j	90 j
Délai moyen de mise à jour du fichier immobilier – résultats observés	142 j	134 j	N.D.

Source : DGFIP.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Ce chantier portait des projets informatiques ambitieux dont les dates de clôture débordent désormais sur le prochain contrat. Dans ce cadre, un suivi rigoureux des projets ANF et GMBI doit permettre de s'assurer que de nouveaux dérapages temporels ou budgétaires n'auront pas lieu. Dans le cadre du prochain contrat, un retour d'expérience de la réforme des services de publicité foncière devrait être mené pour vérifier si elle porte bien ses objectifs, notamment en termes de délai de mise à jour du fichier immobilier.

### 4.2. Objectif n° 11 : dématérialiser 100 % des démarches des usagers

#### 4.2.1. Chantier n° 11-1 : généraliser progressivement l'espace numérique sécurisé de l'usager (ENSU)

- **Engagement de la DGFIP** : ouvrir de nouvelles fonctionnalités aux usagers dans l'usage de l'ENSU (déclaration en ligne, moyens de paiement des impôts, des amendes et des produits locaux, procédures contentieuses en ligne) en facilitant leurs parcours grâce à l'intelligence artificielle (*chatbots*).
- **Service concerné** : service des systèmes d'information (SI).
- **Données et documents consultés par la mission** : circulaire du directeur général des finances publiques en date du 10 avril 2019 concernant la stratégie numérique – ouverture du nouvel espace particulier : l'espace numérique sécurisé et unifié (ENSU).
- **Mise en œuvre du chantier** : complète.

Le nouvel espace particulier, appelé espace numérique sécurisé et unifié (ENSU), est un site web adaptatif permettant à l'usager une consultation confortable quel que soit le support utilisé. L'ENSU permet à l'usager particulier authentifié d'accéder à différentes informations disponibles et visibles au sein du système d'information de la DGFIP :

- ◆ l'utilisation des services en ligne (consulter des documents, payer, modifier ses informations personnelles, opter pour la dématérialisation...);
- ◆ l'utilisation de la messagerie sécurisée ;
- ◆ la consultation du taux de prélèvement à la source et des acomptes.

À terme, il permet également de recevoir de manière dématérialisée l'ensemble des documents que la DGFIP adresse encore aujourd'hui au format papier pour ses différents domaines de missions : fiscalité, secteur public local, secteur hospitalier, amendes et recettes non fiscales, et également de payer les factures locales (déployé à partir de l'automne 2021) et les amendes.

La création d'un assistant virtuel dans le cadre de la campagne déclarative de l'impôt sur le revenu montre la volonté de la DGFIP d'innover afin d'accompagner davantage les usagers dans leurs démarches. Cet assistant virtuel baptisé « assistant messagerie impôts » (AMI), qui

apparaît une fois l'utilisateur connecté à sa messagerie sécurisée, permet notamment de l'orienter vers le bon formulaire et d'apporter des réponses à ses questions simples sur la fiscalité.

- **Perspectives** : chantier terminé.

#### 4.2.2. Chantier n° 11-2 : mettre en œuvre la facturation électronique

- **Engagement de la DGFIP** : déployer le système de facturation électronique et proposer, entre 2023 et 2025, une nouvelle offre de service de pré-remplissage des déclarations de TVA effectuées en ligne grâce à la collecte des informations.
- **Services concernés** : direction de projet « facturation électronique » (DPFE), service de la gestion fiscale (GF), service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF) ; service des systèmes d'information (SSI).
- **Données et documents consultés par la mission** : ordonnance n° 2021-1190 du 15 septembre 2021, 0-M-031-03 concernant la mise en place de l'obligation de facturation électronique entre les assujettis à la TVA et l'administration fiscale, Rapport de la direction générale des finances publiques (DGFIP) d'octobre 2020 « La TVA à l'ère du digital en France », article 26 de la loi de finances rectificative pour 2022 ; contrat de transformation « Facturation électronique » du Fonds pour la transformation de l'action publique
- **Mise en œuvre du chantier** : en cours

La formulation de l'engagement, soit « évaluer l'opportunité de s'orienter, pour la collecte de la TVA, vers la facturation électronique ou l'échange électronique de données de facturation » reflète l'état de maturité du chantier à la date du contrat. Cette réflexion s'est stabilisée avec la remise au Parlement, conformément à l'article 153 de la loi de finances pour 2020, du rapport « La TVA à l'ère du digital » en octobre 2020. Ce rapport visait à définir l'architecture du dispositif, architecture qui associe facturation électronique et transmission contemporaine des données (e-reporting). Il a été précédé de travaux exploratoires menés par la DGFIP avec l'appui d'une mission d'assistance technique centrée sur un parangonnage des modalités d'action à l'échelle internationale (financée par la Commission Européenne). Le lancement du chantier a présidé à la mise en place d'une organisation opérationnelle pour mener à bien le chantier via la création, en janvier 2021, d'une direction de projet.

Le chantier prévoit l'institution d'un mécanisme de *reporting* électronique des données de transaction et de facturation à l'administration fiscale, en s'appuyant, d'une part, sur la généralisation de la facturation électronique, et, d'autre part, la transmission continue des données de transaction (*e-reporting*), décorrélée des process facturiers. La première s'impose aux transactions réalisées entre assujettis à la TVA établis en France, et la seconde aux transactions non domestiques ou réalisées avec une personne non assujettie à la TVA. L'ensemble doit permettre, pour l'État, un recouvrement optimisé<sup>11</sup> et un contrôle fiscal plus efficace (la fraude à la TVA étant un risque stratégique identifié) et, pour les entreprises, des gains d'efficacité grâce à la facturation électronique, facteur d'accélération de la transformation numérique des entreprises (le coût d'une facture électronique étant situé entre 1 et 2 euros, alors que ce coût de traitement oscille entre 14 et 20 euros pour une facture papier entrante et 5 et 10 euros pour une facture papier sortante). À terme, des simplifications

---

<sup>11</sup> La mise en place de la facturation électronique et du *e-reporting* en Italie aurait ainsi permis 2 Mds € de gains de recouvrement (Source : DG TAXUD, IOT). Le contrat FTAP mentionne quant à lui une réduction de l'écart de TVA de l'ordre de 1 Md € qui ne pourra intervenir qu'après les trois vagues de déploiement. Une amélioration du contrôle fiscal est également attendue : en Estonie, la facturation électronique a fait augmenter de 10 points la part des contrôles fiscaux aboutissant au recouvrement d'un dû (de 88 % à 98 %) (Source: Digitalising VAT - Estonia, Maksim Baranov, Tax and Customs Board, Estonia).

## Annexe I

du processus déclaratif *via* le pré-remplissage des déclarations de TVA peuvent également être attendues.

À partir de janvier 2021, la direction de projet a avancé en co-construction avec les acteurs (éditeurs de logiciel et de plateformes de dématérialisation, organisations représentatives des entreprises, panel d'utilisateurs) pour franchir plusieurs étapes : mettre en place l'encadrement normatif (publication de l'ordonnance n° 2021-1190 du 15 septembre 2021, reprise dans le code général des impôts (CGI) par l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 2022, publication des textes réglementaires nécessaires avec un objectif fixé fin 2022) et publier les spécifications externes du portail public (tâche confiée à l'AIFE). Le marché de construction du portail public par l'AIFE a été signé début août 2022. Si le portail public doit, à terme, concentrer les données et les fournir directement à la DGFIP, les entreprises pourront librement choisir d'utiliser ce portail ou les plateformes de dématérialisation partenaires.

- **Indicateur(s)** : pas d'indicateur associé.
- **Perspectives** : chantier à poursuivre.

Ce chantier va connaître de nouveaux développements à l'avenir, dans un cadre temporel à deux horizons.

À court terme, la mise en œuvre opérationnelle va être réalisée. Concrètement, toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, auront l'obligation de recevoir des factures électroniques à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2024. Seules les grandes entreprises auront l'obligation d'émettre des factures électroniques dès cette date, tandis que l'échéance est fixée, pour l'obligation d'émission, au 1<sup>er</sup> janvier 2025 pour les entreprises de taille intermédiaire et au 1<sup>er</sup> janvier 2026 pour les PME. Cela implique qu'un certain nombre de jalons techniques soient franchis, et notamment que le portail public de facturation soit mis en production au 1<sup>er</sup> janvier 2024, date à laquelle l'expérimentation prévue a vocation à se déployer. Ce premier volet pourrait constituer un chantier du prochain contrat. Il faut noter qu'il suscite l'inquiétude du monde économique, notamment dans les TPE-PME. L'enquête menée par la CPME sur le sujet en juin 2022 a montré que 85 % des dirigeants d'entreprise de TPE-PME indiquent être peu ou pas informés sur la réforme et ne connaissent pas la différence entre e-reporting et e-invoicing. 49 % du panel interrogés déclarent ainsi ne pas être prêts à passer à la facturation électronique

En temps masqué, il convient également de mener une réflexion sur plusieurs points :

- ◆ la mise en œuvre opérationnelle du projet, et notamment ses besoins de maintenance ;
- ◆ l'implication pour les services de la DGFIP en termes de mission, et notamment les intersections de compétence entre les services de la gestion fiscale (pré-remplissage des déclarations de TVA, signalement d'erreurs, recouvrement forcé) et des collectivités locales et celui de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (accompagnement des entreprises, contemporanéité de la donnée, ciblage, lutte contre les carrousels). À ce titre, la mise en œuvre du pré-remplissage des déclarations de TVA, objectif initialement fixé dans le contrat entre 2023 et 2025 ne pourrait sans doute faire l'objet d'une expérimentation qu'en 2027 (une fois l'ensemble des données recueillies et expertisées) ;
- ◆ les implications éventuelles en termes de schéma d'emploi liées à de possibles gains de productivité (la mise en œuvre du projet devant, à l'inverse, probablement se concrétiser à court-terme par une surcharge de travail dans les SIE du fait du besoin d'accompagnement des entreprises).

Cette réflexion a vocation à être menée dans le cadre du prochain contrat pour aboutir sur un ou des chantiers opérationnels par la suite (horizon *post* 2026).

#### 4.2.3. Chantier n° 11-3 : mettre à disposition des usagers une offre numérique pour l'enregistrement

- **Engagement de la DGFIP** : dématérialiser les déclarations et actes réalisés auprès des services de l'enregistrement et permettre le paiement en ligne pour les usagers particuliers et professionnels.
- **Service(s) concerné(s)** : service de la gestion fiscale, service des systèmes d'information.
- **Données et documents consultés par la mission** : instruction du directeur général des finances publiques en date du 1<sup>er</sup> juin 2021 relative à la présentation des missions du service national de l'enregistrement (SNE) et du service en ligne e-Enregistrement ; diaporama de la réunion plénière du 18 janvier 2022 de la direction de projet e-Enregistrement
- **Mise en œuvre du chantier** : partielle.

L'enregistrement constituait une mission de la DGFIP pour laquelle aucune offre numérique n'était proposée aux usagers, ce qui a conduit la DGFIP, en cohérence avec son objectif de dématérialisation, à proposer un nouveau service « e-Enregistrement » permettant progressivement aux usagers de remplir certaines de leurs obligations fiscales sans se déplacer dans les centres des finances publiques. La dématérialisation de l'enregistrement réalisée de bout en bout consiste à proposer à un usager un service en ligne permettant la saisie de sa déclaration, la liquidation automatique des droits, le paiement en ligne et la mise à disposition de la déclaration dans le compte fiscal de l'utilisateur. D'abord optionnelle lors de la première année d'ouverture du service dématérialisé (2021), la déclaration dématérialisée et le paiement en ligne des droits seront ensuite rendus obligatoires. Ces obligations seront strictement appliquées en ce qui concerne les usagers professionnels (notaires, entreprises).

Le déploiement de ce nouvel outil dématérialisé s'accompagne d'une transformation organisationnelle par la création d'un service spécifique, le service national de l'enregistrement (SNE), le 28 janvier 2021. Il est installé à Roanne et est rattaché à la DDFIP de la Loire. Le SNE assure la mission d'accompagnement des usagers, de recouvrement des droits et de tenue de la comptabilité des démarches dématérialisées en matière d'enregistrement, tandis que les services de publicité foncière et d'enregistrement et les services départementaux de l'enregistrement (SPFE/SDE) continueront d'exercer la mission d'enregistrement des actes et déclarations déposées dans les services par les usagers dans les conditions habituelles, *via* l'outil Fidji-enregistrement.

La saisie directe en ligne par les usagers des formalités de l'enregistrement entraînera pour les agents des SPFE et SDE la diminution des tâches actuelles de saisie dans Fidji-Enregistrement. Les gains d'efficacité permettront un recentrage des activités des agents des SPFE et SDE sur les documents à plus forts enjeux en termes d'expertise et de complexité, notamment sur le traitement des successions, et permettra d'améliorer le recouvrement et l'efficacité du contrôle fiscal (fraude patrimoniale).

Le déploiement du chantier était planifié de manière progressive :

- ◆ 30 juin 2021 : ouverture aux particuliers du service en ligne pour les déclarations de dons non payantes et sans donations antérieures ;
- ◆ 30 septembre 2021 : paiement en ligne possible pour les déclarations de dons ;
- ◆ 1<sup>er</sup> janvier 2022 : paiement en ligne possible pour les déclarations de dons intégrant des donations antérieures ;
- ◆ Janvier 2022 : ouverture du service en ligne de déclaration des cessions de droits sociaux pour les particuliers ;
- ◆ Mi-2022 : télétransmission possible (entre logiciels notariaux et e-Enregistrement) des déclarations de succession sans droits d'enregistrement ;

## Annexe I

- ◆ Septembre 2022 : ouverture du service en ligne de déclaration des cessions de droits sociaux pour les professionnels ;
- ◆ 2023 : ouverture du service pour les déclarations de succession avec droits, dont celles comportant des rappels d'assurance-vie et/ou de donations antérieures ;
- ◆ 2024 : ouverture du service pour les déclarations partielles d'assurance-vie et les déclarations de succession avec droits faisant l'objet de demande de paiement différé/fractionné.

La mise en œuvre du chantier a été confiée à une direction de projet numérique (DP5) issue du rapprochement des équipes MOA et MOE.

- **Indicateur** : déploiement de l'enregistrement pour les dons fin 2020-début 2021 et en 2022 pour les autres démarches.

Le chantier a été mis en œuvre, pour le moment, en retard par rapport aux prescriptions du contrat :

- ◆ ouverture, au 30 juin 2021, du premier service en ligne offert par e-Enregistrement pour les déclarations de dons [délai conforme] ;
- ◆ ouverture, au 14 octobre, de l'enregistrement des déclarations de dons payantes et du paiement en ligne (via une interconnexion avec Payfip) [retard] ;
- ◆ ouverture, au 9 mars 2022, du service en ligne permettant aux usagers de déclarer des cessions de droits sociaux [retard].

Le service connaît néanmoins une activité croissante (cf. tableau 31) : alors que 8 082 déclarations de dons étaient enregistrées sur e-Enregistrement en juillet 2021, on en compte 15 011 en décembre 2021 (+85 %). Au 31 décembre 2021, 64 720 déclarations avaient été enregistrées sur e-Enregistrement. Le taux de dématérialisation global est de 31,1 % sur l'année 2021.

**Tableau 31 : activité en matière d'enregistrement de la DGFIP (2019-2021)**

	2019	2020	2021
Déclarations de succession	817 580	845 326	957 170
Déclarations de dons	276 975	278 732	392 996
Actes des sociétés	277 156	210 844	154 252
Actes notariés	177 776	209 586	231 647
Donations/partages	62 490	56 203	73 932
Autres	604 038	500 912	579 974
<b>Total</b>	<b>2 216 015</b>	<b>2 101 603</b>	<b>2 389 971</b>

*Source : rapport d'activité 2021.*

Les briques concernant les successions (payantes et non payantes) restent encore à construire, ce qui va notamment nécessiter la création d'un véritable module comptable (e-Enregistrement Encaissement). Des délais complémentaires sont ainsi à prévoir : le diaporama de la réunion plénière du 18 janvier 2022 de la direction de projet e-Enregistrement ne fixe ainsi aucun calendrier définitif de l'ouverture d'e-Enregistrement notaires, alors que le jalon prévu par le contrat était à mi-2022.

Par ailleurs, le suivi de la consommation budgétaire montre que le budget externe prévu sur le projet (FTAP et FTM) a été entièrement consommé, ce qui nécessite une poursuite du financement en interne à hauteur de 1 M€ pour 2022.



## Annexe I

- **Perspectives** : chantier à poursuivre.

La poursuite du chantier est importante, tant sur l'amélioration du pilotage du projet pour tenir les contraintes de coûts et de planning que pour permettre à la réforme de porter tous ses fruits. Les impacts en termes d'activité des SPFE/SDE doivent par ailleurs être pleinement documentés pour permettre d'étudier les évolutions de schéma d'emplois possibles.

### 4.2.4. Chantier n° 11-4 : mettre en place le projet « Gérer mes biens immobiliers »

- **Engagement de la DGFIP** : permettre à l'utilisateur (particulier ou entreprise) de disposer d'une vision d'ensemble de ses propriétés bâties et améliorer l'efficacité de la gestion du foncier par la dématérialisation des déclarations foncières, la facilitation de la révision des valeurs locatives (par la déclaration des loyers des locaux d'habitation) et l'automatisation de l'établissement de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (par la gestion de la situation des locaux d'habitation).
- **Services concernés** : service de la gestion fiscale (GF), service des systèmes d'information (SI).
- **Données et documents consultés par la mission** : fiche n°1 – présentation du service « Gérer mes biens immobiliers » et bilan depuis son ouverture (17 juin 2022), diaporama « 1 an après l'ouverture de "Gérer mes biens immobiliers" sur le compte fiscal: les premiers constats et les nouveaux outils (30 juin 2022), e-FIP n° 83.
- **Mise en œuvre du chantier** : partielle.

Le projet « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) s'inscrit dans un contexte d'évolutions législatives majeures pour la fiscalité directe locale :

- ◆ la réforme de la taxe d'habitation (TH), telle qu'elle résulte de la loi de finances pour 2020, se traduit par la suppression en 2023 de la TH sur l'habitation principale; le maintien d'une imposition à la TH des résidences secondaires (THRS) et des locaux vacants, avec la taxe sur les logements vacants (TLV) et la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). Or, les modalités actuelles d'identification des résidences secondaires et des locaux vacants reposent sur de lourds travaux de mise à jour des occupants des habitations principales effectués par les agents des services des impôts des particuliers. Dans cette perspective, une nouvelle obligation déclarative a été mise en place<sup>12</sup>. Les propriétaires (particuliers et professionnels) devront, pour chacun des locaux qu'ils possèdent, indiquer à quel titre ils l'occupent (habitation principale ou secondaire) et, quand ils ne l'occupent pas eux-mêmes, l'identité des occupants – ce qui permettra d'identifier plus facilement et à moindre coût la résidence principale, et à contrario la ou les résidences secondaires des contribuables. Le projet GMBI doit permettre à chaque propriétaire de visualiser l'ensemble des propriétés sur lesquelles il détient un droit de propriété, ainsi que les caractéristiques de chacun de ces locaux (adresse et descriptif du local, nature du local, lots de copropriété). À compter de janvier 2023, l'outil permettra à ces usagers de déclarer, à tout moment, la situation d'occupation de chacun de leurs locaux. Le projet offre également des fonctionnalités aux agents de la DGFIP (mise en place d'un nouveau module de gestion de l'occupation des locaux, avec des fonctionnalités adaptées au nouveau contexte de taxation de la THS, de la THLV et TLV, création d'un référentiel national de l'occupation des locaux, qui contiendra toutes les informations relatives à l'occupation, à savoir les occupants ou la situation de vacance des locaux) ;

---

<sup>12</sup> Cf. article 16 de la loi n° 2019-1479 de finances initiale pour 2020, codifiée à l'article 1418 du code général des impôts (CGI).



## Annexe I

- ◆ la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation doit permettre d'actualiser les bases d'imposition des locaux d'habitation en fonction des valeurs réelles des baux constatées sur le marché locatif, celles-ci reposant pour le moment toujours sur les loyers constatés en 1970. Au premier semestre de l'année 2023, les propriétaires bailleurs de locaux d'habitation déclareront à l'administration les loyers pratiqués au travers de l'outil GMBI dans un parcours conjoint avec la déclaration d'occupation ;
- ◆ le transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme (TU) à la DGFIP, dans un effort d'unification des missions de gestion de l'impôt au sein de la DGFIP. Le redevable doit désormais déclarer de manière dématérialisée les éléments d'assiette des TU au travers de GMBI dans un parcours conjoint de déclaration foncière et de TU.

Le déploiement de cet important projet informatique (parmi les 50 plus importants projets informatiques de l'État) était scandé par plusieurs jalons :

- ◆ ouverture du service en consultation au 2 août 2021, aux usagers propriétaires, particuliers et professionnels (personnes morales) ;
- ◆ à l'automne 2022, ouverture des démarches dématérialisées des déclarations foncières et de taxes d'urbanisme ;
- ◆ début 2023, ouverture de la déclaration de la situation d'occupation (à des fins de taxation) et des loyers des locaux d'habitation, avec indication du loyer pratiqué pour les locaux loués.

Le premier jalon a été atteint comme prévu le 2 août 2021, les étapes techniques préalables ayant été franchies (score de 100 % à l'audit RGAA/accessibilité et intégration réussie dans l'ENSU). Au 30 avril 2022, la DGFIP dénombre 7,6 millions de connexions (7,49 millions pour les particuliers et 110 000 pour les professionnels).

- **Perspectives** : chantier à poursuivre.

Ce chantier, qui vise à améliorer l'information du public, qui peut vérifier que l'administration dispose des bons éléments, à moderniser le recouvrement de certains impôts (THRS, TLV, THLV), à actualiser de manière pérenne les valeurs locatives des locaux d'habitation et gérer les taxes d'urbanisme, va s'achever durant le prochain contrat.

Il est porteur de forts gains d'efficacité et de productivité, en faisant porter de nouvelles obligations déclaratives sur l'utilisateur. Ainsi, plus de deux millions de courriers transmis et reçus chaque année par les services fonciers pourraient être dématérialisés ; 1,5 million de déclarations foncières et 650 000 dossiers de taxes d'urbanisme pourraient être déposés par an de manière numérique et 70 millions de locaux d'habitation (incluant les dépendances) pourront être caractérisés *via* la déclaration de leur situation d'occupation.

Ces gains, et les réorganisations des SIP induites, doivent néanmoins faire l'objet d'un chiffrage et d'une projection en schéma d'emploi. Le chantier de révision des valeurs locatives et le traitement des anomalies constatées peuvent néanmoins, à la lumière du retour d'expérience du chantier mené sur la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, se traduire par une activité soutenue des SIP sur ce volet, même si la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation ne prévoit pas une description complète du bien par le propriétaire, mais uniquement l'indication du loyer – le traitement des anomalies n'est donc pas identique.

## 5. Bilan de l'axe E : accompagner la nouvelle relation de confiance, faciliter l'application du droit fiscal et lutter contre la fraude

Cet axe stratégique porte l'ambition d'accompagner la réforme de 2018 sur la relation de confiance en modifiant les pratiques de la DGFIP dans sa relation avec ses usagers de bonne foi, mais également en renforçant la lutte contre la fraude fiscale. Même si l'application du droit fiscal est visée, la mission constate qu'aucun objectif spécifique n'est fixé à la Direction de la Législation Fiscale (DLF). Cet axe **présente de très bons résultats, avec 5 chantiers mis en œuvre complètement**. La mission note toutefois que les indicateurs relatifs à la fraude sont des indicateurs « intermédiaires » de ciblage des contrôles et de transmission de dossiers à l'institution judiciaire, qui ne traduisent qu'imparfaitement les finalités de la lutte contre la fraude. D'une manière générique, l'articulation entre la nouvelle relation de confiance et le contrôle fiscal aurait vocation à être précisée.

**Tableau 32 : synthèse de la mise en œuvre de l'axe E « accompagner la nouvelle relation de confiance, faciliter l'application du droit fiscal et lutter contre la fraude »**

Chantier concerné	Mise en œuvre du chantier	Perspectives
Objectif n° 12 : construire une nouvelle relation de confiance avec l'utilisateur		
Chantier n° 12-1 : faire prévaloir un principe de bienveillance et de confiance avec le contribuable de bonne foi	Complète	À poursuivre
Chantier n° 12-2 : accompagner les entreprises dans le respect de leurs obligations fiscales	Complète	À poursuivre
Objectif n° 13 : renforcer la lutte contre la fraude		
Chantier n° 13-1 : approfondir la coordination de l'ensemble des acteurs	En cours	À poursuivre
Chantier n° 13-2 : mieux cibler les contrôles	Complète	À poursuivre
Chantier n° 13-3 : mieux proportionner les contrôles en entreprise	En cours	À poursuivre
Chantier n° 13-4 : renforcer l'approche judiciaire des fraudes les plus graves	Complète	À poursuivre
Chantier n° 13-5 : lutter contre les formes complexes de fraude dont la fraude internationale	Complète	À poursuivre

Source : mission.

### 5.1. Objectif n° 12 : construire une nouvelle relation de confiance avec l'utilisateur

La loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (loi ESSOC) a pour principe de créer une relation de confiance entre l'administration fiscale et le contribuable de bonne foi ayant commis une erreur involontaire. Elle introduit notamment le principe de « droit à l'erreur » et met l'accent sur l'accompagnement et le conseil aux entreprises. L'un des objectifs du contrat d'objectifs et de moyens (COM) est de prévoir les évolutions nécessaires au sein de la DGFIP pour atteindre une mise en œuvre effective de ces principes.

#### 5.1.1. Chantier n° 12-1 : faire prévaloir un principe de bienveillance et de confiance avec le contribuable de bonne foi

- **Engagements de la DGFIP** : mettre en place des procédures adaptées à la régularisation spontanée des erreurs ; améliorer la notoriété des voies pour effectuer les corrections d'erreurs.
- **Service concerné** : service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF).

## Annexe I

- **Données et documents consultés par la mission** : note n° 2018/15241 du 7 mars 2019 sur la mise en œuvre de la loi ESSOC à la DGFIP ; note CF1A/2018/10/3490 du 12 juillet 2019 sur les orientations en faveur d'une conclusion apaisée des contrôles fiscaux ; note SPIB/2021/09/1828 présentant le point d'étape du contrat d'objectifs et de moyens pour 2021 ; fiche de documentation de l'indicateur CF-56 (version du 23 février 2022) ; avant-projet interne de contrat d'objectifs et de moyens transmis par la DGFIP à la direction du budget le 12 avril 2019 ; synthèse des propositions d'amélioration ou de simplification formulées par les agents à l'occasion de la consultation nationale sur les orientations stratégiques de la DGFIP (2019).
- **Mise en œuvre du chantier** : complète.

La mise en œuvre du chantier a été engagée dès l'adoption de la loi ESSOC du 10 août 2018. Au niveau central, elle relève du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, et, au niveau déconcentré, des services d'assiette (service des impôts des particuliers, des entreprises, et des impôts fonciers), des divisions des affaires juridiques des directions et des services de contrôle (brigades départementales de vérifications, pôles de contrôle des revenus et du patrimoine, pôles de contrôle et d'expertise) placés sous l'autorité des DR/DFIP, ainsi que les directions nationales et spécialisées de contrôle.

Elle se décline en deux volets :

- ◆ l'adaptation des procédures de contrôle fiscal, dont les grands principes ont été précisés par la note CF1A/2018/10/3490 du 12 juillet 2019 sur les orientations générales en faveur d'une conclusion apaisée du contrôle fiscal, celle-ci ayant elle-même été déclinée au niveau départemental par les DDFIP. Elle précise notamment les modalités d'application des procédures de régulation prévues à l'article L. 62 du livre des procédures fiscales (cf. article 9 de la loi ESSOC), qui portent sur l'application mesurée de la loi fiscale, sur l'utilisation des nouvelles possibilités de transaction entre les contribuables et l'administration fiscale, et sur la conclusion du règlement d'ensemble (accord conclu entre les services de la DGFIP et le contribuable au moment de la clôture de la procédure de vérification sur un montant de droits redressés inférieur à celui contenu dans la proposition de rectification initiale ; cet accord est permis par le dialogue intervenu dans le cadre de la procédure contradictoire : il reflète une convergence d'analyse des parties sur les conditions du respect de la loi fiscale et facilite ainsi la conclusion du contrôle d'une manière qui réduit le risque de contentieux). Elle a été complétée par la note n° 2018/1541 du 7 mars 2019 qui donne des exemples d'application mesurée de la loi fiscale ;
- ◆ l'amélioration de la notoriété des voies de correction, *via* la mise en place en 2019 du site internet « [oups.gouv.fr](http://oups.gouv.fr) », l'aménagement des différents supports de communication avec l'usager afin de le sensibiliser à la prévention des erreurs et de l'informer sur la manière dont il peut faire valoir ce droit à l'erreur, ainsi qu'une forte visibilité sur le site « [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr) » de l'ensemble des outils mis à la disposition du contribuable pour corriger ses erreurs. En particulier, ce sont près de 400 millions de courriels et courriers qui ont été envoyés depuis la loi ESSOC portant la mention du droit à l'erreur, près de 700 000 visites sur la rubrique Droit à l'erreur du portail « [impot.gouv.fr](http://impot.gouv.fr) », 800 000 télécancellations en moyenne par an sur 2020 et 2021 contre 440 000 en 2019. Par ailleurs, 24 fiches recensant des montages abusifs en matière d'impôt sur le revenu, de droits de mutation à titre gratuit, d'impôt sur les sociétés et de taxe sur la valeur ajoutée ont été mises en ligne. A ces évolutions destinées aux particuliers s'ajoutent les mesures spécifiquement orientées vers les entreprises du chantier 12-2 (cf. *infra*).

Ces dispositions s'appuient sur un vaste effort de formation professionnel déployé profit des agents nouvellement recrutés ou promus, des agents en charge du contrôle fiscal et des cadres supérieurs (65 000 agents formés au total) et sur le recrutement, au 1<sup>er</sup> septembre 2020, d'une

## Annexe I

chargée de mission relation de confiance, rattachée au chef du SJCF et chargée de coordonner l'activité des différents bureaux du SJCF sur les mesures issues de la loi ESSOC qu'ils mettent en œuvre, de favoriser l'appropriation de celles-ci par les services déconcentrés et d'assurer leur promotion auprès des entreprises et leurs représentants.

- **Indicateurs** : part des contrôles se concluant par acceptation du contribuable.

L'efficacité socio-économique du chantier est appréhendée par la part des contrôles fiscaux externes (CFE) et contrôles sur pièces (CSP) se concluant par acceptation du contribuable ; cet indicateur est à la fois présent dans le contrat et dans les documents budgétaires du programme 156. Ce dernier est calculé à partir des données renseignées manuellement par les agents dans l'application ALPAGE. S'il existe des risques liés à la qualité de la saisie manuelle des données, cet indicateur peut toutefois être considéré comme fiable.

En 2021, cet indicateur atteint une valeur de 39,08 %, alors que la valeur-cible pour 2022 était de 30 %. Il a progressé de plus de dix points de pourcentage depuis 2017 (cf. tableau 33).

**Tableau 33 : part des contrôles (CFE et CSP) se concluant par acceptation du contribuable**

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Objectif du contrat	-	-	-	25 %	25 %	30 %
Réalisé	27,31 %	22,66 %	23,90 %	36,70 %	39,08 %	N.D.

Source : PAP du programme 156 annexé au projet de loi de finances pour 2022.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre.

Malgré les bons résultats atteints par le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, soulignés également par les organisations représentatives des entreprises, ce chantier méritait d'être prolongé pour améliorer encore la relation de confiance entre les usagers et l'administration fiscale. L'articulation perçue par le contribuable entre la relation de confiance et le contrôle fiscal reste encore à améliorer.

### 5.1.2. Chantier n° 12-2 : accompagner les entreprises dans le respect de leurs obligations fiscales

- **Engagements de la DGFIP** : mise en œuvre et approfondissement des différents volets de la « relation de confiance » annoncés le 14 mars 2019 par le ministre de l'action et des comptes publics : l'accompagnement fiscal personnalisé pour les PME, le partenariat fiscal pour les ETI et les grandes entreprises, la création du service de mise en conformité des entreprises, l'examen de conformité fiscale par les tiers de confiance, l'amélioration du dialogue et des recours dans les contrôles, l'amélioration de la procédure de délivrance des rescrits et l'appui des entreprises à l'international.
- **Service concerné** : service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF).
- **Données et documents consultés par la mission** : guide pratique de la nouvelle relation de confiance (impots.gouv.fr) ; arrêté du 13 janvier 2021 d'application du décret n° 2021-25 du 13 janvier 2022 portant création de l'examen de mise en conformité fiscale ; circulaire du ministre délégué aux comptes publics du 8 mars 2021 sur le traitement des demandes de mise en conformité fiscale des entreprises ; note de service SJCF-1A/2021/01/4103 ; rapport parlementaire au ministre de l'action et des comptes publics de M. Mohamed Laqhila (2019) : « Vers

## Annexe I

une nouvelle relation de confiance entre l'administration fiscale et les entreprises »<sup>13</sup>.

- **Mise en œuvre du chantier** : complète.

L'annonce par le ministre chargé des comptes publics de la mise en place de la nouvelle relation de confiance entre l'administration fiscale et les entreprises le 14 mars 2019 a donné lieu à des mesures qui ont été mises en œuvre, mais dont l'appropriation, en particulier par le réseau, reste encore à parfaire.

- ◆ Le partenariat fiscal pour les grandes entreprises et les ETI est pris en charge par le « service partenaire des entreprises » (SPE) au sein de la direction des grandes entreprises (DGE). Il a vocation à permettre aux entreprises intéressées d'engager un dialogue continu sur des problématiques fiscales présentant des risques ou des enjeux stratégiques. Il se concrétise par la signature d'un protocole entre l'administration fiscale et l'entreprise qui instaure une relation de travail au long cours ; l'expertise proposée pouvant aboutir à la délivrance d'un rescrit, qui sécurise l'entreprise pour l'avenir sur le point fiscal traité. Pour être éligible, l'entreprise doit être à jour de ses déclarations déclaratives et ne doit pas avoir fait l'objet de pénalités pour manquement intentionnel au cours des trois dernières années. Ce service reçoit un fort appui de la part du SJCF, tant en matière technique pour le traitement des affaires complexes, qu'en matière de promotion menée auprès des entreprises et des institutionnels. Il paraît nécessaire d'accentuer encore la communication autour de ce nouveau service à destination des entreprises relevant du portefeuille de la DGE, dont la pertinence a été soulignée par l'AFEP et le MEDEF, rencontrés par la mission.
- ◆ L'accompagnement fiscal personnalisé pour les PME (APF-PME) est confié aux DRFiP depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019. Ce service consiste à coopérer avec les PME pour identifier et résoudre les principales questions fiscales qu'elles rencontrent ; l'opération peut conduire à la production d'un rescrit opposable à l'administration. Les éléments communiqués par l'entreprise dans ce cadre ne peuvent pas être mobilisés dans le cadre du contrôle fiscal. Les PME éligibles au dispositif doivent être à jour de leurs obligations déclaratives, avoir respecté les délais de paiement dans les dernières années et ne pas avoir fait l'objet de pénalités pour manquements intentionnels au cours de cette période. La création de ce service a impliqué une importante activité de promotion auprès des entreprises et de leurs partenaires sur le territoire, et a nécessité, sur le plan organisationnel, la mise en place d'une équipe dédiée logée principalement en direction dans la DAJ, voire directement rattachée au responsable territorial. Cet aspect de la relation de confiance avec les entreprises est l'un des plus compliqué à mettre en œuvre, en raison du caractère très hétéroclite de la population cible et de la difficulté à entrer en contact avec certaines PME. De plus, l'adaptation du réseau de la DGFIP est parfois délicate dans un contexte de tension sur les effectifs qualifiés sur ces questions complexes. Il faut également noter la crainte portée par les organisations syndicales de voir la mission « relation de confiance » se substituer aux missions de contrôle et de lutte contre la fraude.
- ◆ La mobilisation de la DGFIP pour les rescrits s'est traduite par la création d'un point d'entrée unique (constitué par le SJCF) auprès duquel les entreprises peuvent formuler leurs demandes de rescrit relevant des services centraux. Afin de faciliter l'accès des usagers aux rescrits de portée générale, ceux-ci sont désormais publiés sous forme anonymisée au BOFiP et accessibles sur le site internet *impots.gouv.fr*. En outre, un système de « garantie fiscale » est mis en œuvre pour les contrôles engagés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 : celle-ci permet au contribuable de se prévaloir des positions prises par l'administration au cours d'un précédent contrôle fiscal externe. Sur la période

---

<sup>13</sup> [Rapport parlementaire au ministre de l'action et des comptes publics portant bilan des sept dispositifs créés en mars 2019 dans le cadre de la nouvelle relation de confiance entre l'administration fiscale et les entreprises](#)

## Annexe I

2020-2021, la garantie fiscale a été délivrée dans plus de 26 500 contrôles opérés sur place permettant de sécuriser les contribuables sur plus de 57 000 points fiscaux. La MRA avait cependant noté une appropriation variable du dispositif sur la période 2019-2020, avec un accompagnement structuré au sein des directions nationales et spécialisées (la direction des vérifications nationales et internationales – DVNI – et la direction nationale des vérifications des situations fiscales - DNVSF), quelques difficultés d'appropriation dans les directions spécialisées du contrôle fiscal (DIRCOFI) et un accompagnement très limité dans les directions locales. La MRA relève en outre que si les divisions du contrôle fiscal se sont beaucoup impliquées dans l'animation du dispositif, le pilotage au niveau des chefs de brigade reste insuffisant. Afin de renforcer l'accompagnement des services dans l'appropriation de ce dispositif récent, les ressources documentaires ont été enrichies d'un guide des bonnes pratiques diffusé en juillet 2022 dont la réalisation a été confiée à la chargée de mission relation de confiance, à l'issue d'un groupe de travail qu'elle a piloté.

- ◆ Le service de mise en conformité des entreprises a été créé au sein de la DGE par deux circulaires du ministre chargé des comptes publics, datées du 28 janvier 2019 et du 8 mars 2021. Il peut notamment traiter des demandes de mise en conformité suivantes : les anomalies fiscales découvertes par les nouveaux détenteurs et repreneurs d'entreprises, certaines problématiques fiscales internationales, certaines problématiques intéressant la fiscalité des dirigeants et toutes les opérations susceptibles d'encourir l'application de majorations à 80 %. En 2020, 70 dossiers ont été déposés, tandis qu'au 30 juin 2022, 115 dossiers ont été déposés dont 63 ont été traités et mis en recouvrement ».
- ◆ L'examen de conformité fiscale par un « tiers de confiance » (notaire, expert-comptable...) a été créé par arrêté le 13 janvier 2021. Il consiste en l'audit de certains points fiscaux limitativement énumérés, dont la liste a été arrêtée suite à une démarche consultative menée en 2019. La note de service SJCF-1A/2021/01/4103 précise les implications de ce nouveau dispositif pour les services. Ce dispositif cible une sécurité juridique accrue pour les entreprises et une amélioration de la relation avec les usagers (volet externe), mais également une rationalisation de la programmation des contrôles (volet interne d'efficience).
- ◆ La sécurisation des transactions internationales des entreprises s'est traduite par deux nouvelles mesures : la mise en place d'une rencontre régulière entre les représentants du monde économique (AFEP, MEDEF, conseillers du commerce extérieur...) et la direction de la législation fiscale pour échanger sur les questions liées aux conventions fiscales ainsi que la création d'un guichet dédié pris en charge par le SJCF, précisément par le bureau de la prévention et résolution des différends internationaux, spécialisé dans la négociation des accords préalables en matière de prix de transfert et des procédures amiables, pour accompagner les entreprises dans leurs relations avec les administrations fiscales étrangères et informer le ministre chargé des affaires étrangères des situations où un État partenaire méconnaît ses engagements conventionnels aux dépens des entreprises françaises, de manière à mobiliser quand c'est possible le levier de la diplomatie pour faire évoluer la situation. Il faut néanmoins noter une insatisfaction exprimée par les organisations représentatives des entreprises quant aux délais nécessaires pour obtenir des accords préalables en matière de prix de transfert.
- ◆ L'amélioration des voies de recours dans les contrôles passe notamment par les évolutions du mécanisme d'« interlocution fiscale » en 2019 : possibilité pour les directeurs de confier l'interlocution à une instance collégiale et possibilité de saisine directe de l'interlocuteur en dernier recours. La MRA note que l'évolution du nombre de procédures d'interlocution témoigne d'une recherche d'apaisement de la conclusion des contrôles fiscaux. Le mécanisme paraît cependant, pour la MRA, encore perfectible. En effet, tandis que les directions nationales n'utilisent pas ce dispositif qui apparaît



## Annexe I

redondant avec des procédures internes plus efficaces, les directions locales peinent à mettre en œuvre une véritable instance collégiale. De plus, la saisine directe de l'interlocuteur ne reste que très peu sollicitée (seuls 9 % des dossiers éligibles faisant l'objet d'une saisine directe).

- **Indicateurs** : nombre de partenariats avec les grandes entreprises ou entreprises de taille intermédiaires (ETI) ; nombre de petites et moyennes entreprises (PME) bénéficiant d'un accompagnement fiscal en région ; taux de réponse de la DGFIP aux demandes de rescrit dans le délai de trois mois (rescrits généraux), taux de satisfaction des entreprises bénéficiant d'un partenariat fiscal.

La mise en œuvre de ce chantier est suivie dans le contrat par trois indicateurs de mise en œuvre :

- ◆ le nombre de partenariats avec les grandes entreprises, fourni à la DGFIP par la DGE (après renseignement manuel), est de 53 en 2021, alors que l'objectif pour cette année était de 45. La cible de 2022 (63 partenariats) est également atteinte : au 30 juin 2022, 64 partenariats ont été établis ;
- ◆ le nombre de PME bénéficiant d'un accompagnement fiscal en région est de 827 en 2021, dépassant l'objectif de 800 en 2022 affiché dans le contrat. Les chiffres progressent encore en 2022 : au 30 juin 2022, ce nombre atteint 1 186 PME. La DGFIP considère cependant qu'un important gisement inexploité existe ;
- ◆ le taux de réponse de la DGFIP aux demandes de rescrit général dans un délai de trois mois, obtenu *via* l'application ERICA, est de 92,55 % en 2021, dépassant donc la cible de 84 % fixée pour 2021 et 2022. Il est en augmentation par rapport à 2019, où il était de 84,7 % (et de 84,0 en 2020). Cet indicateur doit cependant être manipulé avec précaution : il ne permet pas de prendre en compte l'augmentation du nombre de rescrits ni la complexité de la demande (les dossiers complexes et long à traiter contribuent donc à dégrader l'indicateur).

Le contrat comporte également un indicateur de qualité du service, qui mesure le taux de satisfaction des entreprises bénéficiant d'un partenariat fiscal. Il est appréhendé par une enquête annuelle diffusée auprès des entreprises bénéficiaires. Il est de 89,74 % en 2021, dépassant la cible de 80 % fixée pour 2022 (cf. tableau 34).

**Tableau 34 : indicateurs d'accompagnement des entreprises**

	Année	2019	2020	2021	2022
Nombre de partenariats avec des grandes entreprises ou ETI	Objectif du contrat	-	-	45	63
	Réalisé	-	0	53	64 au 30 juin
Nombre de PME bénéficiant d'un accompagnement fiscal en région	Objectif du contrat	-	-	400	800
	Réalisé	-	0	827	1 186 au 30 juin
Taux de réponse de la DGFIP aux demandes de rescrit général dans le délai de trois mois	Objectif du contrat	-	-	>84 %	>84 %
	Réalisé	84,69 %	92,20 %	92,55 %	-
Taux de satisfaction des entreprises bénéficiant d'un partenariat fiscal	Objectif du contrat	-	-	>80 %	>80 %
	Réalisé	-	-	89,74 %	-

Source : DGFIP.



## Annexe I

- **Perspectives** : chantier à poursuivre.

Il existe encore un important potentiel d'amélioration de l'accompagnement des entreprises dans le respect de leurs obligations fiscales, en particulier pour ce qui est de l'accompagnement des PME.

Pour l'accompagnement des grandes entreprises, la DGFIP identifie notamment des pistes d'action portant sur une meilleure mobilisation de la DGE pour cibler les 48 000 entreprises de son portefeuille en gestion. La mise en place d'une campagne de communication auprès des principaux partenaires institutionnels et la mise en place d'un appui technique aux services centraux dans les cas les plus complexes pourrait également contribuer à l'avancée de ce chantier.

Pour l'accompagnement des PME, la mise en place de campagnes de communication aux niveaux national et local, une plus grande implication des SIE (en vue de détecter les entreprises susceptibles de bénéficier d'un accompagnement) et des DDFiP (via un appui technique notamment), et une meilleure contribution des directeurs locaux dans le cadre du dialogue de gestion pourrait être proposée.

La DGFIP identifie un certain nombre d'amélioration possible sur le suivi des demandes de rescrits au sein des services.

Le SJCF insiste sur le fait que les mesures choisies pour figurer parmi les indicateurs ne sont pas exhaustives, par exemple, un indicateur sur la garantie fiscale pour validation pourrait y être ajouté.

### 5.2. Objectif n° 13 : renforcer la lutte contre la fraude

La loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude incite les services de l'État, notamment la DGFIP, à mieux se coordonner dans la lutte contre la fraude fiscale. Elle est également porteuse de mesures ayant des impacts organisationnels importants pour la DGFIP, telles que la suppression du « verrou de Bercy », dispositif en vertu duquel seule l'administration fiscale avait la possibilité de déposer des plaintes pour fraude fiscale auprès du parquet. Pour les services impliqués dans la lutte contre la fraude, la période couverte par le contrat a donc correspondu à la période de mise en œuvre de cette nouvelle législation. Les actions engagées dans ce sens sont résumées chaque année dans le document de politique transversale relatif à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales annexé au projet de loi de finances. Celui-ci indique qu'en 2021, l'activité de contrôle fiscal et de lutte contre la fraude mobilise plus de 10 000 agents dont le périmètre couvre la programmation, le contrôle sur place et sur pièces, le pilotage et l'activité contentieuse. Le contrôle fiscal externe mobilise environ 5 800 ETP, tandis que le nombre de vérificateurs s'élève à 4 000.

#### 5.2.1. Chantier n° 13-1 : approfondir la coordination de l'ensemble des acteurs

- **Engagements de la DGFIP** : réfléchir à l'évolution de l'organisation territoriale du contrôle fiscal autour des directions du contrôle fiscal (DIRCOFI) à l'aide de groupes de travail thématiques ; approfondir la mission de recherche, la mobilisation du renseignement interne, la programmation des contrôles par analyse-risque, le partage et la mutualisation des informations grâce aux outils numériques, la collaboration des administrations.
- **Service concerné** : service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF).
- **Données et documents consultés par la mission** : circulaire du Premier ministre du 28 mars 2022 relative aux dispositions de l'article L. 863-2 modifié du

## Annexe I

code de la sécurité intérieure ; note de service n° 661.2016 sur la généralisation des pôles de programmation du contrôle fiscal ; note de service CF1C/2017/12/4417 sur l'organisation de la programmation du contrôle fiscal ; note de service 2018/544 sur la coopération des services de la DGFIP avec les services du ministère de l'intérieur ; note de service 1A/2021/05/2667 relative à la coopération interministérielle en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques ; note de service SJCF-1A/2022/01/6569 relative au bilan de la mise en place de brigades spécialisées dans la lutte contre la fraude en DIRCOFI et DR/DDFiP ; note de service départementale de la DDFiP de l'Ariège n° 2022-4 sur la mobilisation du renseignement interne et la lutte contre la fraude ; note de service départemental de la DDFiP du Var n° 5/2021 sur le bilan de la mobilisation du renseignement interne en 2020 ; note de la directrice départementale des finances publiques de Hauts-de-Seine au directeur général des finances publiques relative à l'exercice du contrôle fiscal des professionnels dans les Hauts-de-Seine du 16 décembre 2021 ; note de la direction départementale des finances publiques de l'Aube au directeur général des finances publiques relative à la création d'un pôle unifié de contrôle du 10 décembre 2020 ; note de la directrice départementale des finances publiques de la Somme au chef du service SJCF relative à la réorganisation projetée des services de la sphère du contrôle fiscal dans le département de la Somme ; feuille de route de la direction spécialisée de contrôle fiscal Centre-Est pour l'année 2022 ; feuille de route 2021-2024 sur les nouvelles synergies URSSAF-DGFIP ; MICAF info n° 5, mars 2022.

- **Mise en œuvre du chantier** : en cours

Dans le cadre de ce chantier, les actions suivantes ont été réalisées :

- ◆ à l'échelle des directions centrales, la collaboration interministérielle et la mutualisation des données reposent sur la mise en accessibilité des applications de la DGFIP à un certain nombre d'administrations en application de l'article 6 de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale (les accords avec les organismes de sécurité sociale restant à finaliser), l'établissement d'une collaboration bilatérale avec les services de la justice (cf. *infra*), du renseignement (en vertu de la modification de l'article L. 863-2 du code de la sécurité intérieure) et de l'intérieur, la mise en place d'une méthodologie commune d'analyse des risques propres aux entreprises avec les URSSAF. La DGFIP est de plus cheffe de file de trois groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF) sous l'autorité de la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) (cf. *infra*) ;
- ◆ à l'échelle des DIRCOFI, l'implantation en 2016 dans chaque DIRCOFI d'un pôle de programmation spécialisé en matière d'analyse risque et l'engagement d'une réflexion sur la réorganisation locale du contrôle. Le modèle des brigades-fraude, créé en 2017, s'est étendu 31 décembre 2021 à quatre DIRCOFI :
  - la DIRCOFI Île-de-France en compte six (à la brigade fraude en réseau créée en 2017, se sont ajoutées une brigade dédiée à la fraude internationale en janvier 2019, trois brigades spécialisées dans les fraudes patrimoniales en janvier 2020 et une sixième brigade fraude en septembre 2022 spécialisée dans le secteur du BTP) ;
  - la DIRCOFI Sud-Est Outre-mer a créé, en janvier 2020, deux brigades fraude en réseau ou complexe à Marseille et à Cannes, renforcées à compter d'octobre 2021 d'un réseau de référents fraude composé de vérificateurs positionnés dans l'ensemble des autres brigades ;
  - la DIRCOFI Est a créé au 1<sup>er</sup> janvier 2022 une brigade dédiée au traitement des affaires frauduleuses et particulières (fraude en réseau, montages patrimoniaux et/ou financiers complexes internes ou à l'international, crypto-monnaies...) ;

## Annexe I

- la DIRCOFI Centre-Est a mis en place trois brigades fraude le 1<sup>er</sup> mars 2022, deux spécialisées sur la fraude aux impôts professionnels (fraude en réseau, factures fictives/de complaisance, reconstitution de recettes...) et une sur la sphère des particuliers (patrimonial, sujets impôt sur le revenu frauduleux...);
- ◆ à l'échelle locale, les mises en place de comités départementaux anti-fraudes (CODAF) permettent la coordination des structures locales engagées dans la lutte contre les trafics, sous la présidence conjointe du parquet et de la préfecture. Les brigades de contrôle et de recherche au sein des DDFiP leur apportent leur concours. En parallèle, des groupes de travail thématiques se sont engagés dans une réflexion sur la réorganisation locale du contrôle fiscal, qui a pu déboucher sur la spécialisation de services dans une logique d'adaptation aux spécificités du tissu fiscal du département. Ainsi, la DDFiP du Var accueille en plus une brigade fraude spécialisée dans les dossiers patrimoniaux et envisage de spécialiser une seconde brigade à Toulon, tandis que la DRFiP des Bouches-du-Rhône en accueille une dédiée au secteur du bâtiment et des travaux publics.

Cependant, ces chantiers ne se sont pas encore concrétisés par des réalisations effectives partout sur le territoire, ce que confirme le SJCF. Cela s'explique par un certain nombre de difficultés :

- ◆ tout d'abord, le contexte de tensions sur les emplois que connaissent les DRFiP/DDFiP peut conduire à faire porter les réductions d'emploi sur la fonction de recherche, qui n'apparaît pas comme prioritaire, du fait notamment du décalage entre les dépenses engagées et les résultats effectifs, sans que le SJCF ne puisse intervenir pour préserver cette fonction ;
  - ◆ ensuite, la difficulté pour le niveau central de développer une stratégie territoriale harmonisée du fait de l'hétérogénéité des situations départementales ; de l'évolution organisationnelle induite par le nouveau réseau de proximité et du contexte évolutif du contrôle fiscal, rend indispensable une réflexion sur la réorganisation des structures du réseau du contrôle fiscal. Celle-ci doit produire des effets rapidement, avec l'objectif prioritaire de redéfinir les grandes orientations en termes de missions ;
  - ◆ enfin la difficulté éprouvée par les métiers à articuler leur pratique historique de ciblage des contrôles avec les nouvelles méthodes numériques, notamment le « data-mining » (cf. *infra*), qui montrent pourtant leurs effets. Ces travaux, désormais largement automatisés, se sont traduits, en 2021, par une augmentation sensible de productions issues de l'analyse de données nationale : elles sont à l'origine de 15 034 propositions de contrôle fiscal externe et 95 029 contrôles du bureau. Les contrôles issus des analyses de données nationales ont permis de rappeler en 2021 plus de 1,2 Md€ de droits et pénalités.
- **Perspectives** : chantier à poursuivre.

La nécessité de mieux coordonner les acteurs du contrôle fiscal au niveau central et local a déjà été mise en évidence par de nombreux observateurs, qui ont recommandé un rapprochement de la gestion des procédures fiscales de la DGFIP et de la DGDDI et le renforcement de la coordination des services en charge du contrôle fiscal via une centralisation par les DDFiP afin de mieux sensibiliser les agents de l'enregistrement sur l'importance de la mobilisation du renseignement interne.

Par ailleurs, le rapprochement de la gestion des procédures fiscales et douanières devrait à terme être réalisé par le transfert du contrôle des taxes douanières à la DGFIP, cette dernière reprenant à son compte les contrôles de la DGDDI. Si une partie des contrôles devait demeurer à la DGDDI, notamment à l'issue du transfert de la TICPE, une réflexion devrait être menée sur l'articulation des contrôles et la mise en œuvre d'un pouvoir de contrôle partagé.

## Annexe I

Le SJCF insiste en outre sur les enjeux à venir en termes de mission de recherche, de contrôle patrimonial et de remboursement des crédits de TVA. Ces trois éléments auront en effet certainement des conséquences sur l'organisation territoriale des services du contrôle fiscal.

### 5.2.2. Chantier n° 13-2 : mieux cibler les contrôles

- **Engagement de la DGFIP** : mieux cibler les contrôles grâce à l'utilisation de nouvelles modalités d'exploitation des données et d'analyse prédictive (*data mining*).
- **Service concerné** : service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF).
- **Données et documents consultés par la mission** : situation et perspective du projet CFVR pour 2022 ; audit n° 2021-23 de la MRA relatif à l'appropriation par les services locaux des listes nationales émanant du bureau SJCF-1D (juin 2022).
- **Mise en œuvre du chantier** : complète.

Le projet « ciblage de la fraude et valorisation des requêtes » (CFVR) a été lancé en 2017. Ce projet a fait l'objet d'un financement spécifique du fonds de transformation de l'action publique (FTAP) de 5,2 M€ entre 2018 et 2022. Fin 2021, les objectifs fixés au projet sont atteints.

D'une part, l'infrastructure informatique est déployée et fonctionnelle.

D'autre part, une équipe dédiée aux nouvelles modalités d'exploitation des données et d'analyse prédictive, composée d'une quarantaine d'agents des DIRCOFI, a été constituée autour du bureau SJCF-1D et forme un réseau national d'analyse de données. Il appuie le bureau SJCF-AD dans la production, quatre fois par an, de listes de contribuables à risque, transmises par la suite aux services en charge du contrôle dans les territoires. Les services disposent en outre d'une base documentaire détaillant la méthode de constitution de la liste. Initialement « monorisques », ces listes sont désormais « multirisques » depuis avril 2018. Pour ce faire, le service se fonde sur de nouvelles techniques d'analyse des données et sur les remontées du réseau. L'intégration des productions de la programmation nationale dans le logiciel PILAT devrait être effective en 2022, mais reste dépendante des avancées du projet informatique. L'introduction de cette méthode avait notamment pour contrepartie des gains de productivité majeurs, avec la suppression de 500 emplois en cible dans les pôles de contrôle et d'expertise (PCE). Entre janvier et novembre 2021, elle a permis la réalisation de 8 000 contrôles fiscaux externes et plus de 88 500 contrôles sur pièces, tandis qu'entre janvier et juillet 2022, la diffusion de listes de contrôle par SJCF-1D a conduit à la réalisation de 6 600 contrôles fiscaux externes et de 68 000 contrôles sur pièces.

La pérennité de ces résultats nécessite cependant une attention particulière portée aux éléments suivants:

- ◆ les informaticiens en charge du *data mining* étant essentiellement des contractuels, le taux de rotation dans les équipes est important, créant des pertes d'expérience et de savoir-faire. Ce constat interroge la mise en place de dispositifs de fidélisation et de recrutement des compétences rares ;
- ◆ le management d'équipes composées à la fois d'informaticiens, de statisticiens, de data scientists, de fiscalistes et de vérificateurs, nécessitant une acculturation réciproque, peut se révéler complexe et pourrait être amélioré au travers de formations spécifiques proposées aux managers ;
- ◆ les relations entre les équipes de *data mining* nationales et les équipes de programmation dans les territoires restent parfois délicates, notamment concernant les modalités de travail sur les listes. En particulier, la MRA relève que certains services locaux perdent du temps en mettant en place un contrôle sur pièce complet de chaque dossier transmis, plutôt d'une levée de doute moins chronophage, et recommande

## Annexe I

d'harmoniser les pratiques des différents services. Une étude nationale sur la pertinence des risques permettra d'accompagner les directions dans la mise en place des nouvelles organisations et des nouveaux circuits de traitements de listes.

- **Indicateur(s)** : part des contrôles ciblés par intelligence artificielle et *data mining*.

La part des contrôles ciblés par intelligence artificielle et *data mining* correspond à la part de des fiches de programmation créées dans ALPAGE par les vérificateurs et les contrôleurs (ou « fiches 3909 ») issues des listes nationales de *data mining*. Cette part est passée de 13,85 % en 2018 à 44,85 % en 2021. L'objectif de 50 % en 2022 est quasiment atteint (49,7 % à fin août 2022 cf. tableau 35).

**Tableau 35 : part des contrôles ciblés par intelligence artificielle et *data mining***

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Objectif fixé dans le contrat	-	-	35 %	-	50 %
Réalisé	13,85 %	21,95 %	32,49 %	44,85 %	49,7 à fin août

*Source : projets annuels de performance du programme 156 annexés aux projets de loi de finances pour 2021 et 2022.*

La MRA porte cependant un point de vue critique sur le suivi par les directions de cet indicateur, dont le calcul est compliqué en raison de la difficulté à identifier les dossiers à rattacher aux listes « DataMining » dans l'application ALPAGE. La MRA estime dès lors que les directions devraient utiliser les statistiques mensuelles envoyées par le bureau SJCF-1D sans le recalculer. De plus, les plus petites directions soulignent la difficulté d'atteindre l'objectif à 50 % dès 2022 en raison de la part importante que représentent dans la programmation la recherche et l'évènementiel dans ces directions. Une proportion trop importante de dossiers d'origine « DataMining » risquerait de se faire au détriment des deux autres composantes de la programmation, pourtant essentielles à la lutte contre la fraude. »

- **Perspectives** : chantier à poursuivre.

Tout d'abord, l'indicateur utilisé dans le contrat ne concerne que les contrôles ciblant les entreprises, et pourrait utilement être élargi aux particuliers.

Ensuite, le lien entre *data mining* et programmation pourrait être amélioré *via* une meilleure organisation du traitement et du suivi des listes au niveau de la division du contrôle fiscal, une meilleure hiérarchisation des priorités des travaux des services de programmation (avec par exemple un pré-tri permettant de distinguer les dossiers nécessitant un contrôle sur pièce complet des autres), une systématisation des retours concernant les difficultés rencontrées par les équipes territoriales dans l'utilisation des listes, et une meilleure articulation avec les pôles programmation des DIRCOFI- l'implication d'agents des DIRCOFI dans le requêtage CFVR, aujourd'hui existante, requiert comme préalable indispensable une formation spécifique au langage de requêtage SQL. La question d'associer également des agents des directions territoriales reste donc ouverte.

Le développement de nouvelles capacités d'analyse devrait être mené afin de permettre l'intégration dans les travaux de données non structurées (images, texte, etc.), de poursuivre l'amélioration du ciblage des populations peu couvertes par les travaux d'analyse de données (le lancement au printemps 2022 de groupes de travail thématiques réunissant des experts du réseau répond à cet objectif), de poursuivre la récupération de nouvelles données en provenance d'autres administrations ou ministères (DGDDI, URSSAF, Ministère de l'Intérieur, Ministère de la transition énergétique, etc.) ou extérieures aux déclarations fiscales (ex : données des plateformes d'économie collaborative, données DAC2/CRS relatives aux comptes bancaires détenus à l'étranger, etc.) et enfin de renforcer les synergies avec les services de sciences des données du ministère (notamment au sein de la DGDDI) ou au niveau interministériel.

Enfin, une nouvelle étape du projet s'ouvrira en 2022 avec pour but de préparer le projet aux enjeux à venir, liés notamment au déploiement de la facturation électronique. Il s'agira de

renforcer l'insertion des productions CFVR dans le système informatique de la DGFIP et de clarifier les modalités d'exploitation des productions.

La mission note que le SJCF a identifié les leviers et actions nécessaires à mener pour atteindre ces objectifs.

### 5.2.3. Chantier n° 13-3 : mieux proportionner les contrôles en entreprise

- **Engagement de la DGFIP** : accroissement de l'utilisation de procédures plus ciblées et moins intrusives à partir de la comptabilité remise par l'entreprise sous forme dématérialisée.
- **Service concerné** : service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF).
- **Données et documents consultés par la mission** : note annuelle sur les résultats 2021 de la procédure de cible des contrôles ; note de service SJCF1B/2021/10-2761 relative à la charte des droits et obligations du contribuable vérifié.
- **Mise en œuvre du chantier** : en cours.

Le contrôle fiscal des entreprises peut prendre différentes formes : sur place et sur pièces. Sur place, on distingue la vérification générale, la vérification ponctuelle ou simple, l'examen de comptabilité, et les contrôles sur pièce suite à proposition de CFE. Parmi elles, la DGFIP distingue les procédures dites « courtes » que sont les vérifications ponctuelles ou simples et les examens de comptabilité et les contrôles sur pièces, et les procédures dites « longues » que sont les vérifications générales, les contrôles sur place des particuliers et les examens sommaires. Afin de mieux proportionner les contrôles aux entreprises, la DGFIP prévoyait l'accroissement des procédures courtes, plus ciblées et moins intrusives pour les entreprises.

Par ailleurs, à l'occasion de l'épidémie de Covid-19, la charte des droits du contribuable vérifié a été modifiée pour prévoir la possibilité de recourir à la visioconférence (révision en janvier 2022). Le recours à la visioconférence lors d'une vérification de comptabilité ou d'un examen contradictoire de la situation fiscale personnelle (ESFP), qui sont des procédures sur place, est une faculté du seul contribuable vérifié, qui doit matérialiser sa demande au vérificateur par écrit. En cas d'examen de comptabilité, qui n'est pas une procédure de contrôle sur place, des échanges peuvent également être réalisés par visioconférence. Cette nouvelle possibilité offerte au contribuable devrait être de nature à faciliter et à étendre la possibilité de réaliser des débats oraux et contradictoires, sans que cette modalité ne puisse être imposée par l'administration au contribuable.

Ce chantier n'est associé à aucun indicateur dans le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP. Celle-ci suit cependant en interne les actions de contrôle par nature de procédure. En 2019, les procédures courtes correspondaient à 35,6 % des contrôles sur place de la DGFIP, contre 41,6 % en 2021 (cf. tableau 36), grâce à la montée en puissance des procédures d'examen de comptabilité et de contrôle sur pièce suite à proposition de CFE. Ces procédures courtes aboutissent cependant à des taux de dossiers conformes plus élevés. Elles n'ont par ailleurs pas empêché un allongement du délai du contrôle sur place en 2020 et 2021, imputable au moins en partie à la situation sanitaire.



## Annexe I

**Tableau 36 : contrôle fiscal externe et assimilé de la DGFIP par type de procédure entre 2019 et 2021**

Nature de l'opération	Vérification générale et contrôle sur place des particuliers	Examen sommaire	Vérification ponctuelle ou simple	Examen de comptabilité	Contrôle sur pièce	Total des opérations de contrôle fiscal externe et assimilé
2019 (nombre)	28 850	183	9 158	2 216	4 707	45 114
2019 (part)	63,9 %	0,4 %	20,3 %	4,9 %	10,4 %	100 %
2020 (nombre)	14 203	107	4 484	953	2 484	22 231
2020 (part)	63,9 %	0,5 %	20,2 %	4,3 %	11,2 %	100 %
2021 (nombre)	22 873	99	6 982	2 825	6 545	39 324
2021 (part)	58,2 %	0,3 %	17,8 %	7,2 %	16,6 %	100 %

Source : DGFIP.

*Remarque : L'examen de comptabilité et le contrôle sur pièce suite à proposition de CFE sont assimilés à des contrôles sur place du fait du niveau de complexité des investigations menées. Pour autant, elles n'impliquent pas de procédure sur place et peuvent être déroulées entièrement du bureau, ce qui s'inscrit dans la stratégie de contrôle fiscal de la DGFIP, qui consiste notamment à adapter au mieux les moyens engagés. Du fait de leurs caractéristiques, ces procédures sont suivies dans le module « CFE » de l'application ALPAGE et sont donc comptabilisés comme des procédures externes.*

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Dans le cadre de la nouvelle relation de confiance, la proportionnalité des contrôles en entreprise et surtout son intersection avec la mise en place du partenariat fiscal ou encore de la garantie fiscale reste encore à améliorer. Les parties prenantes représentantes des entreprises ont par ailleurs souligné la difficulté des voies de recours pour contester les conclusions d'un contrôle fiscal, et ont également demandé une plus grande transparence sur les résultats du contrôle fiscal.

### 5.2.4. Chantier n° 13-4 : renforcer l'approche judiciaire des fraudes les plus graves

- **Engagements de la DGFIP** : poursuite de la collaboration avec l'autorité judiciaire, renforcement de l'approche répressive des dossiers, recours accru au service d'enquêtes juridiques des finances (SEJF).
- **Service concerné** : service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF).
- **Données et documents consultés par la mission** : circulaire conjointe du ministère de l'action et des comptes publics et du ministère de la justice du 7 mars 2019 relative à la réforme de la procédure de poursuite pénale de la fraude fiscale et au renforcement de la coopération entre l'administration fiscale et la justice en matière de fraude fiscale ; circulaire du ministre de la justice du 4 octobre 2021 relative à la lutte contre la fraude fiscale ; instruction n° 2018/11/3268 du 16 janvier 2019 relative à l'évolution de la procédure de poursuite pénale pour fraude fiscale ; note du bureau de l'action pénale du 4 octobre 2021 relative à l'évolution du dispositif de dénonciation obligatoire des faits de fraude fiscale au procureur de la République ; note de service départementale n° 2019-009 de la DDFiP de l'Oise relative à l'évolution de la procédure de poursuite pénale pour fraude fiscale.
- **Mise en œuvre du chantier** : complète.

La loi relative à la lutte contre la fraude adoptée en 2018 prévoyait le renforcement de l'approche judiciaire des fraudes les plus graves, *via* notamment l'introduction de la



## Annexe I

dénonciation obligatoire des fraudes fiscales à l'autorité judiciaire (suppression du « verrou de Bercy ») et la création du service d'enquêtes judiciaires des finances. Plus largement, cette loi implique le renforcement de la collaboration entre les administrations fiscale et judiciaire.

Cette loi s'est traduite au sein de la DGFIP par la transmission de circulaires précisant ses modalités de mise en œuvre et insistant sur la nécessité pour les services locaux de collaborer étroitement avec l'autorité judiciaire. Ces instructions ont elles-mêmes été déclinées au niveau départemental, la DDFiP de l'Oise mobilise par exemple la division « expertise fiscale et recouvrement », les services en charge de la réalisation des contrôles fiscaux, et les inspecteurs principaux représentants de la partie civile. En parallèle, le ministre de la justice a prévu une réorganisation de ses services *via* une circulaire en date du 4 octobre 2021, pour améliorer la qualité des échanges opérationnels avec l'administration fiscale.

De plus, le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) a effectivement été créé le 1<sup>er</sup> juillet 2019 par la transformation du service national de douane judiciaire. Il emploie à l'automne 2021 241 officiers de douane judiciaire et 40 officiers fiscaux judiciaires. La saisine de ce service dépend uniquement de l'autorité judiciaire. Malgré la crise sanitaire qui a impacté le service six mois seulement après sa création, des résultats significatifs sont déjà atteints : le SEJF a ainsi été saisi de 144 affaires relevant de la compétence des officiers fiscaux judiciaires à titre exclusif ou partagée avec les officiers de douane judiciaire : cela représente 27 saisines en 2019, 48 en 2020 et 69 en 2021, soit une forte progression de 155 % en deux ans. Ces saisines ont concerné 87 affaires de présomptions caractérisées de fraude fiscale pour lesquelles l'administration fiscale a porté plainte (18 plaintes en 2019, 28 plaintes en 2020 et 41 plaintes en 2021). Le service enquête également sur des affaires de blanchiment de fraude fiscale complexe, dont il est directement saisi par les parquets. Les principales fraudes rencontrées sont la détention d'avoirs à l'étranger (le plus souvent via des structures écrans), les domiciliations fiscales des personnes physiques et divers montages frauduleux dont l'organisation d'insolvabilité. Les plaintes déposées par la DGFIP représentent environ 60 % de l'activité et les affaires de blanchiment, 40 %. 70 % des affaires relèvent de la compétence du PNF ou d'un parquet spécialisé (JIRS par exemple). »

Le SJCF fait cependant état de la subsistance de difficultés à se coordonner avec les autorités judiciaires, en particulier au niveau local.

- **Indicateur** : part des dossiers répressifs transmis au parquet.

En 2021, la part des dossiers répressifs transmis au parquet (les dossiers répressifs représentant eux-mêmes 30 % des dossiers traités par les services) est de 8,78 %, alors que l'objectif fixé dans le contrat est de 12 % pour 2022 (cf. tableau 37). De plus, ce taux présente depuis 2018 des fluctuations importantes, qui ne permettent pas de conclure à l'existence d'une dynamique de progression, puisqu'il est particulièrement sensible, de par son mode de calcul, à l'évolution du nombre de contrôle.

**Tableau 37 : part des dossiers répressifs transmis au parquet**

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Objectif fixé dans le contrat	-	-	-	-	12 %
Réalisé	10,96 %	8,73 %	14,98 %	8,78 %	-

*Source* : PAP du programme 156 annexé au projet de loi de finances pour 2022.

*Remarque* : cet indicateur n'existait pas en 2018 : il s'agit, de fait, d'une reconstitution comme point de comparaison pour les années suivantes.

Ces résultats s'expliquent par les deux facteurs suivants :

- ◆ Si un ralentissement de l'activité de lutte contre la fraude a pu être constaté au cours de la période d'épidémie de covid-19, la baisse de l'indicateur constatée entre 2020 et 2021 est due à l'augmentation du nombre de contrôles en 2021 par rapport à 2020 (18 460 en 2021 contre 9 905 en 2020), qui impacte le dénominateur de l'indicateur ;

## Annexe I

- ◆ le traitement par l'autorité judiciaire des transmissions réalisées par l'administration n'est pas pris en compte dans l'indicateur (qui ne mesure que la transmission de dossiers à l'autorité judiciaire, et non l'exploitation de ces derniers). Il est observé, une forte augmentation, en valeur absolue, du nombre d'affaires transmises à l'autorité judiciaire en matière de fraude fiscale (dénonciations obligatoires, plaintes pour fraude fiscale et plaintes pour présomption de fraude fiscale) qui s'établit à 1 548 en 2021 contre 1 272 en 2020. En outre, en 2021, 2 542 plaintes pour escroquerie et 331 signalements au titre de l'art. 40 du code de procédure pénale liés à la fraude au fonds de solidarité (non pris en compte dans le calcul de l'indicateur) ont particulièrement impacté l'activité des services de contrôles et des pôles pénaux interrégionaux.
  - **Perspectives** : chantier à poursuivre

Si la collaboration entre la DGFIP et les représentants de l'autorité judiciaire en vue de lutter contre la fraude fiscale s'est globalement renforcé (échanges d'information dématérialisés, valorisation des bonnes pratiques par la signature de protocoles locaux ou la diffusion de trames d'audition type, suivi partagé des affaires communes), l'acculturation entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire doit encore progresser, dans la lignée du séminaire ayant réuni à Bercy le 30 novembre 2021 ensemble des procureurs généraux, procureurs de la République, directeurs régionaux et départementaux des finances publiques ainsi que des directions nationales et spécialisées de contrôle fiscal, et ce notamment à l'échelle territoriale.

La poursuite des actions de sensibilisation menées par le SJCF, qui a déjà diffusé au réseau un guide d'élaboration des plaintes pour fraude fiscale en mars 2021 et un module de sensibilisation à l'action pénale fiscale en mai 2022, doit être encouragée.

### 5.2.5. Chantier n° 13-5 : lutter contre les formes complexes de fraude dont la fraude internationale

- **Engagements de la DGFIP** : Poursuivre ses actions en matière de lutte contre la fraude à la TVA et de fiscalité patrimoniale ; renforcer les moyens et les effectifs affectés au renseignement ; participation à des opérations de contrôles simultanés et coordonnés au niveau communautaire ; lutter contre la fraude liée aux paradis fiscaux et prioriser le démantèlement de schémas d'optimisation fiscale agressifs.
- **Service concerné** : service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF).
- **Données et documents consultés par la mission** : MICAF info n° 5, mars 2021.
- **Mise en œuvre du chantier** : complète

La lutte contre les formes complexes de fraude et la fraude internationale a constitué un objectif prioritaire de la DGFIP sur la période. Dans ce cadre, elle collabore étroitement avec la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF), et est cheffe de file de trois groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF) : l'un dédié à la lutte contre la fraude à la TVA, le second à la lutte contre la fraude fiscale et sociale *via* la constitution de sociétés éphémères frauduleuses, et le troisième concerne la lutte contre la fraude aux finances publiques *via* le commerce électronique. En particulier, les actions suivantes ont été mises en place sur la période du contrat :

- ◆ En matière de lutte contre la fraude à la TVA, la DGFIP s'est engagée dans le projet de généralisation de la facturation électronique (cf. chantier n°11-2). En 2020 et 2021, au sein du GONAF « TVA » dont elle a le pilotage, l'accent a été mis sur la lutte contre la fraude à la TVA dans le e-commerce et les logiciels de caisse frauduleux, utilisant les services des places de marché (« marketplaces ») qui ne respectent pas les règles de TVA applicables aux ventes à distance intracommunautaires. Au 31 décembre 2021, 124 vendeurs (UE et hors UE) avaient été contrôlés depuis l'engagement effectif des

## Annexe I

opérations de contrôle en 2019 ; 78 dossiers ont été clôturés et mis en recouvrement (84,6 M€ de droits et 61,3 M€ de pénalités) ; 46 dossiers étaient encore en cours de contrôle mais 28 ont d'ores et déjà été notifiés à hauteur de 36,4 M€ de rappels TVA et de 26 M€ de pénalités.

- ◆ La lutte contre la fraude en matière de fiscalité patrimoniale relève, au niveau national, de la direction nationale des vérifications des situations fiscales (DNVSF) et au niveau interrégional des brigades patrimoniales (BPAT) dans les DIRCOFI et au niveau départemental des pôles de contrôles revenus/patrimoine (PCRP), ainsi que des pôles nationaux de contrôle à distance (PNCD) depuis 2021. En 2020, un groupe de travail a entamé des travaux dont les conclusions ont été rendues en 2021 et un nouvel outil du tissu fiscal des particuliers permettant d'identifier les populations à risque a été mis en place (détection par analyse de données). En 2020, 31 000 contrôles ont été réalisés dans le cadre de la programmation provenant de SJCF-1D et ont permis de recouvrer 323 M€ de droits et pénalités – ces chiffres progressent en 2021 : on compte plus de 44 000 contrôles et de 564 M€ de droits et pénalités.
- ◆ Le renforcement des moyens affectés à la collecte d'informations et de ciblage des recherches est piloté par la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF), celle-ci étant chargée au plan national de la recherche et de l'exploitation fiscale des renseignements permettant de lutter contre les fraudes les plus graves. Elle a pour compétence la détection des procédés de fraude et la conduite des opérations de recherche et d'enquête en vue notamment de proposer des contrôles fiscaux aux autres services de la DGFIP. Elle peut ainsi conduire des opérations de collecte de renseignements à grande échelle en utilisant le droit de communication non nominatif (DCNN) et possède une compétence exclusive en matière de droit de visite et de saisie (article L.16 B du livre des procédures fiscales).

La DNEF est l'interlocutrice, au plan national et européen, d'acteurs majeurs de la lutte contre la fraude (échanges avec les autorités fiscales européennes dans le cadre d'EUROFISC, partenariat avec la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), exploitation des informations émanant de TRACFIN, alimentation en dossiers de poursuites correctionnelles de la « police fiscale », participation à certains groupements opérationnels anti-fraude...). Sur le plan opérationnel, la DNEF dispose :

- de services d'investigation : les brigades nationales d'investigation (BNI) et le service des investigations élargies (SIE) chargées de la détection des mécanismes frauduleux, de la conduite d'opérations d'enquêtes en vue de propositions de contrôle fiscaux, de bulletins d'information et de production documentaire ;
- de services d'intervention : les brigades interrégionales d'intervention (BII) chargées de mettre en œuvre la procédure spécifique du droit de visite et de saisie (article L.16 B du livre des procédures fiscales) ;
- de services de contrôle : les brigades d'intervention rapide (BIR) chargées de contrôler les secteurs économiques à risques, plus spécifiquement dans le domaine de la TVA intracommunautaire et des carrousels TVA ;
- d'une brigade de recherche systématique (BRS), chargée d'exercer les droits de communication ;
- d'une brigade nationale des affaires de police fiscale (BNAPF).

Dans le cadre des carrousels TVA, la DNEF a mis en place une stratégie fondée sur une double approche, fiscale et pénale : dès qu'une suspicion de fraude est étayée, la DNEF suspend, sans délai, le numéro de TVA de l'entreprise pour empêcher le développement de la fraude. Par ailleurs, elle signale les faits à l'autorité judiciaire en application de l'article 40 du code de procédure pénale, puis procède aux contrôles des entreprises déductrices. D'une façon générale, le taux de recouvrement des créances fiscales issues des rappels notifiés par la DNEF est peu élevé en raison du profil des entreprises qu'elle contrôle, souvent enclines à organiser

## Annexe I

leur insolvabilité. Toutefois, l'action de contrôle de la DNEF permet d'interrompre des opérations frauduleuses en cours et de préserver ainsi les intérêts des finances publiques.

La lutte contre la fraude internationale passe par la mise en place de contrôles multilatéraux communautaires ; en 2021 comme en 2020, la DGFIP a participé à treize de ces contrôles. La part des opérations en fiscalité internationale est par ailleurs en croissance : selon les données présentées dans les documents budgétaires du programme 156, elle est passée de 13,84 % en 2019 à 13,11 % en 2020 et à 14,86 % au second trimestre 2022. Cet indicateur n'atteint pourtant pas la cible fixée à 15,25 %, malgré une progression. Cette croissance de l'indicateur s'explique notamment par les bons résultats des directions nationales et spécialisées (DNVI, DNVSF, DNEF).

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Les efforts réalisés en matière de lutte contre les fraudes complexes et internationales ne peuvent pas être relâchés, en particulier face à l'apparition de nouveaux enjeux (comme le e-commerce).

Par ailleurs, certaines recommandations portant sur une rationalisation de l'organisation du contrôle patrimonial et des PCRPs seront reprises dans le cadre de la prochaine publication d'une note d'organisation des PCRPs (harmonisation de la saisie dans Alpage, suivi rapproché des régimes de faveur tels que le pacte Dutreil).

## 6. Bilan de l'axe F : conforter la DGFIP dans son rôle d'opérateur de référence de la fonction financière et comptable publique, et développer son rôle de conseil

Cet axe regroupe les missions de la DGFIP comme référent de la fonction financière et comptable publique, et vise à ce titre à poursuivre la démarche d'amélioration des comptes publics (en particulier des collectivités locales), de modernisation de la chaîne financière, notamment par l'utilisation d'outils numériques dans le contrôle de la dépense ou de dématérialisation des échanges et de mise en œuvre de la réforme structurante de la responsabilité des gestionnaires publics. Une orientation stratégique, en lien avec la réforme du NRP, vise à la fois à mieux valoriser les données comptables, notamment dans une optique de conseil renforcé auprès des partenaires de la DGFIP, au premier rang desquels les collectivités territoriales et la sphère hospitalière, par la création, sur l'ensemble du territoire, de conseillers aux décideurs locaux. Cet axe **présente de bons résultats (5 chantiers ont été complètement mis en œuvre)**, qui s'expliquent notamment par la qualité de la relation avec les collectivités locales et de la réussite des projets menés en partenariats avec elles, mais la plupart des thématiques restent à approfondir. Cet axe inclut également un objectif propre à la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE), sans lien avec l'ambition stratégique portée par l'axe.

**Tableau 38 : synthèse de la mise en œuvre de l'axe F « conforter la DGFIP dans son rôle d'opérateur de référence de la fonction financière et comptable publique, et développer son rôle de conseil »**

Chantier concerné	Mise en œuvre du chantier	Perspectives
Objectif n° 14 : aider les décideurs publics et mieux valoriser les données comptables		
Chantier n° 14-1 : développer un conseil de proximité pour les décideurs publics	En cours	À poursuivre
Chantier n° 14-2 : maintenir un haut niveau de qualité comptable	Complète	À poursuivre
Chantier n° 14-3 : valoriser les données comptables	Complète	À poursuivre
Objectif n° 15 : approfondir la modernisation des organisations comptables et développer les partenariats		
Chantier n° 15-1 : simplifier l'organisation de la chaîne financière	Partielle	À poursuivre
Chantier n° 15-2 : poursuivre la rénovation des modalités de contrôle de la dépense	Complète	À poursuivre
Chantier n° 15-3 : conforter la DGFIP dans son rôle d'opérateur de référence pour la paye et les retraites de l'État	En cours	À poursuivre
Chantier n° 15-4 : définir un nouveau régime de responsabilité pour les acteurs de la chaîne financière	Complète	À poursuivre
Objectif n° 16 : généraliser la dématérialisation des échanges avec les partenaires		
Chantier n° 16-1 : accompagner les collectivités locales en vue de la dématérialisation de l'ensemble des échanges	Complète	À poursuivre
Chantier n° 16-2 : développer la facturation électronique au sein de l'ensemble des entités publiques	En cours	À poursuivre
Objectif n° 17 : inscrire la politique immobilière de l'État au service de la performance des administrations	En cours	À traiter indépendamment du contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP

Source : mission.

## 6.1. Objectif n° 14 : aider les décideurs publics et mieux valoriser les données comptables

Lors de la création de la DGFIP en 2008, celle-ci a hérité des missions de l'ancienne direction générale de la comptabilité publique (DGCP), et notamment de la mission d'établissement des comptes publics. Par la suite, cette mission a été complétée par un objectif de valorisation des données comptables, réaffirmé dans le projet de loi de règlement pour 2017, dont l'exposé général des motifs a été substantiellement enrichi « *afin que les résultats obtenus dans les différents référentiels comptables – comptabilité budgétaire qui rend compte du respect de l'autorisation parlementaire de dépenser ; comptabilité générale qui rend compte de la situation financière de l'État ; comptabilité nationale qui sert de référence pour nos engagements européens – puissent être appréhendés simultanément et mis en relation les uns avec les autres* ». Sur la période du contrat d'objectifs et de moyens (COM), la DGFIP a décidé d'approfondir cette démarche, en améliorant d'une part la qualité des comptes publics, en particulier des comptes des collectivités locales, et en favorisant d'autre part l'utilisation des données ainsi collectées pour améliorer la gestion publique, éclairer la décision politique, et mieux informer la société civile.

### 6.1.1. Chantier n° 14-1 : développer un conseil de proximité pour les décideurs publics

- **Engagements de la DGFIP** : développer le dispositif des conseillers aux décideurs locaux ; conforter le rôle des missions régionales de conseil aux décideurs publics ; poursuivre son action de prévention des difficultés des entreprises au sein des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI).
- **Services concernés** : service des collectivités locales (CL)
- **Données et documents consultés par la mission** : note de service n° 2017/07/7916 du 18 janvier 2018 relative à la création de la « mission régionale de conseil aux décideurs publics » en DRFiP ; fiche n° 2022/03/6315 du 4 avril 2022 relative à l'enquête de satisfaction auprès des ordonnateurs locaux et eu bilan d'activité des conseillers aux décideurs locaux en 2021 ; note de service départementale n° 44 du directeur du pôle « gestion publique » des Hauts-de-France relative à l'animation et l'accompagnement du réseau des conseillers aux décideurs locaux ; circulaire 2017/07/7916 du directeur général des finances publiques en date du 18 janvier 2018 relative à la création de la mission régionale de conseil aux décideurs publics ; audit n° 2019-17 de la mission « risques et audit » (MRA) relatif à la fonction de conseil aux décideurs publics (mars 2020) ; audit n° 2021-04 de la MRA relatif à l'animation des comptables hospitaliers par la DGFIP (septembre 2021), document de support du COPIL NRP du 7 juillet 2022 ; circulaire n°2020-1882 TR/FI en date du 14 mai 2020 concernant le dispositif de réunion exceptionnelle des CODEFI ; circulaire ECO12015516C relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises fragilisées par la crise du COVID-19.
- **Mise en œuvre du chantier** : en cours

Les conseillers aux décideurs locaux (CDL) sont un dispositif créé dans le cadre du nouveau réseau de proximité de la DGFIP. En effet, les comptables du secteur public local ont désormais vocation à se concentrer sur les fonctions de contrôle et de comptabilité au sein des services de gestion comptable, tandis que la fonction de conseil sera dorénavant confiée aux conseillers aux décideurs locaux. Ces cadres rattachés aux directions régionales ou départementales des finances publiques (DDFiP) sont chargés de conseiller les élus locaux en matière budgétaire, financière, fiscale, comptable... Les directeurs territoriaux des finances publics ont la main sur le nombre de conseillers aux décideurs locaux qu'ils nomment et le nombre de collectivités qui



## Annexe I

leur sont rattachées. Dans les directions départementales auditées par la mission, le principe généralement adopté est celui d'un conseiller aux décideurs locaux par EPCI, avec une adaptation pour équilibrer la charge de travail en cas d'EPCI de tailles trop inégales. Les conseillers aux décideurs locaux sont en cours de déploiement sur le territoire, leur nombre est passé de 59 à la fin décembre 2020 à 447 à la fin décembre 2021 et de 691 au 30 juin 2022. La cible établie pour 2022 a été réévaluée à 1 015 conseillers aux décideurs locaux et la DGFIP prévoit de pourvoir 797 postes de conseillers aux décideurs locaux au 31 décembre 2022, soit environ 80 % de la cible.

145 000 prestations de conseil ont ainsi été réalisées en 2021, dont 82 % portant sur un conseil budgétaire et comptable dans le cadre de la préparation du budget de l'année. Une enquête a été menée auprès d'ordonnateurs locaux ayant bénéficié des prestations d'un conseiller aux décideurs locaux en 2020 et 2021. Le taux de satisfaction générale des élus était ainsi de 87 % en 2021, variant entre 84 % et 90 % selon les délégations. De même, les différents élus locaux rencontrés par la mission se déclarent très satisfaits du dispositif. Les principaux bénéficiaires des conseils des CDL sont les communes de moins de 500 habitants, qui représentent 49 % des prestations réalisées. L'animation du réseau se structure progressivement, avec par exemple la création d'une mission d'animation du réseau confiée à la division des services publics locaux (SPL) dans la direction régionale des finances publiques (DRFiP) des Hauts-de-France. Cependant, lors de ses visites dans différentes DDFiP, la mission a constaté que certains postes restaient encore non pourvus, par exemple dans l'Indre-et-Loire ou en Seine-Saint-Denis.

Les missions régionales de conseil aux décideurs publics (MRCDP) ont été créées en 2018, par le rapprochement, à l'échelle régionale, de l'administrateur des finances publiques chargé de la mission de conseil aux décideurs publics et de la mission d'expertise économique et financière (MEEF). La MRA a mené un audit sur quatre MRCDP en 2020, et en a dressé un bilan mitigé. En effet, formellement, les MRCDP constituées ne correspondaient pas tout à fait aux recommandations de la direction générale. De plus, le périmètre de leurs missions recouvrait celui des anciennes MEEF, et elles souffraient d'un manque de notoriété lié à une promotion insuffisante au sein de la DGFIP. Pour autant, l'étude des bilans d'activité des années 2018 à 2021 montrent une activité plutôt soutenue (moyenne annuelle nationale de 150 expertises), principalement réalisée au profit des services préfectoraux (qui souhaitent obtenir un panorama de la situation fiscale et financière des collectivités locales) et des collectivités locales avec un taux de satisfaction élevé (95 % de satisfaction exprimée par les préfets et 92% par les collectivités locales).

Les comités départementaux d'examen des problèmes de financement, placés sous l'autorité du préfet, fonctionnent également et ont été particulièrement mobilisés durant la crise sanitaire pour gérer les flux de demandes adressées par les entreprises impactées par les impacts directs (fermetures administratives et disparition des revenus) ou indirects (rupture de chaîne d'approvisionnement) de la pandémie. Dans ce cadre, une simplification de la saisine (simple demande du chef d'entreprise) et de l'instruction (instruction préalable) ont été mises en œuvre. Les CODEFI ont pu mobiliser des instruments complémentaires, sous forme de crédits d'interventions directs de l'État, pour soutenir les entreprises pour lesquelles le dispositif de premier recours (Prêts garantis par l'État) était inadapté ou insuffisant. Les CODEFI sont notamment alimentés par le modèle prédictif « signaux faibles » permettant d'identifier les entreprises en situation de fragilité.

- **Indicateur(s)** : indice de satisfaction des collectivités territoriales concernant les prestations des conseillers aux décideurs locaux.

Cet indicateur, qui est également l'un des indicateurs présenté dans les documents budgétaires du programme 156, est obtenu grâce à une enquête adressée par questionnaire aux élus ayant bénéficié de l'aide d'un conseiller aux décideurs locaux. Il a donc toutes les limites propres à un indicateur obtenu par sondage. En particulier, il est nécessaire de garder à l'esprit que le dispositif ayant été mis en œuvre pour la première fois après les élections municipales de 2020,



## Annexe I

et parfois après les élections départementales et régionales de 2021, les répondants à l'enquête ne disposent parfois pas du recul leur permettant de comparer les prestations des conseillers aux décideurs locaux avec les conseils que donnaient auparavant les comptables. Il montre néanmoins des résultats très satisfaisants puisqu'en 2021, cette satisfaction atteint 86,7 %, au-dessus de l'objectif de 80 % fixé dans le contrat. Ce chiffre est en baisse de trois points par rapport à 2020, ce qui peut s'expliquer par la montée en puissance du dispositif et la forte augmentation du nombre de répondants à l'enquête. Les données pour 2022 devraient permettre de confirmer ou d'infirmier ces résultats.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Si les élus locaux rencontrés par la mission ont souligné le succès du dispositif des conseillers aux décideurs locaux, plusieurs enjeux pour l'avenir ont été portés à sa connaissance :

- ◆ l'effort de recrutement et de formation qu'il sera nécessaire de fournir pour faire face à la montée en puissance du dispositif, le vivier de personnes disposant des compétences nécessaires pour remplir des missions de conseiller aux décideurs locaux tendant se réduire (certains postes restent vacants de fait de difficultés de recrutement, comme l'atteste le support au COPIL NRP de juillet 2022). La mise en place de formations spécifiques, notamment en termes de conseil en matière de TVA, d'élaboration budgétaire ou de fiabilisation des bases foncières est à ce titre une bonne pratique ;
- ◆ la nécessité d'assurer une coordination étroite entre les conseillers aux décideurs locaux et les SGC ;
- ◆ la nécessité de mieux cibler les besoins des ordonnateurs pour améliorer encore la qualité des réponses apportées et d'étendre la gamme de prestations fournies par les conseillers aux décideurs locaux, par exemple en matière de conseil financier ou fiscal.

Par ailleurs, le rapport de la MRA de 2021 sur l'animation des comptables hospitaliers de la DGFIP souligne la nécessité de renforcer la fonction de conseil aux établissements publics de santé, qui seraient trop souvent délaissés au profit des collectivités territoriales.

### 6.1.2. Chantier n° 14-2 : maintenir un haut niveau de qualité comptable

- **Engagement(s) de la DGFIP** : maintenir un haut niveau de qualité comptable, faire reculer les réserves de la certification des comptes de l'État par la Cour des comptes, améliorer la qualité comptable des autres entités publiques.
- **Service concerné** : service de la fonction financière et comptable de l'État (2FCE), service des collectivités locales (SCL)
- **Données et documents consultés par la mission** : loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ; rapports de la Cour des comptes de certification des comptes de l'État pour les exercices 2020 et 2021 ; note de service n° 2021/12/3510 relative au bilan de l'indice de qualité des comptes locaux et des contrôles comptables automatisés de l'application HELIOS sur les comptes du secteur public local (exercice 2020).
- **Mise en œuvre du chantier** : complète

La qualité des comptes de l'État fait l'objet d'une certification par la Cour des comptes. Pour l'exercice 2021, cette certification a été obtenue avec cinq réserves (soit une de plus que pour l'exercice 2020, même si l'évolution de l'architecture de l'acte de certification rend cette comparaison délicate<sup>14</sup>) portant sur :

---

<sup>14</sup> La comparaison des points de réserves (anomalies significatives et insuffisances d'éléments probants) en 2021 aux « constats d'audits » en 2020 fait état d'un passage de 22 à 15 points de réserve.

## Annexe I

- ◆ la sous-évaluation des provisions et dépréciations liées aux matériels militaires ;
- ◆ la surévaluation de la participation de l'État dans EDF ;
- ◆ le traitement de la Caisse des dépôts et consignations et du fonds d'épargne en participations non contrôlées ;
- ◆ la comptabilisation inappropriée des charges entraînées par plusieurs dispositifs d'intervention ;
- ◆ l'absence de mention des engagements pris pour garantir la dette de Bpifrance.

Le directeur général des finances publiques et la directrice du budget ont indiqué, par un courrier du 22 avril 2022 au président de la formation interchambres « comptes, budget de l'État et finances publiques » de la Cour des comptes, ne pas partager la position du certificateur sur le statut de la Caisse des Dépôts et consignations et sur la valorisation de la participation de l'État au capital d'EDF : sur ces deux points, une saisine du Conseil de normalisation des comptes publics est proposée pour sortir d'un désaccord pouvant devenir pérenne.

Il est à noter que les résultats de 2020 et 2021 ont été obtenus malgré le contexte sanitaire et la mise en œuvre d'importantes réformes qui auraient été susceptibles d'affecter la qualité des comptes de l'État, comme le prélèvement à la source ou la mise en place du plan de relance. Le service de la fonction financière et comptable de l'État a indiqué à la mission être en train de travailler sur la fiabilisation d'un indicateur de qualité des comptes de l'État.

La qualité des comptes des collectivités territoriales est plus difficile à appréhender, l'expérimentation de certification des comptes des collectivités territoriales par la Cour des comptes initiée par l'article 110 de la loi NOTRe n'étant pas encore arrivé à son terme. Le service des collectivités locales est cependant pleinement impliqué dans une démarche de qualité des comptes locaux, dans une logique de partenariat avec les collectivités. En particulier, les services du secteur public local accompagnent les collectivités locales dans le passage à l'instruction budgétaire et comptable M57, dans la lignée de la publication par le Conseil de normalisation de la comptabilité publique d'un référentiel des normes comptables applicables aux entités publiques locales le 13 avril 2022. Par ailleurs, sous réserve de validation par le Parlement<sup>15</sup>, l'expérimentation du compte financier unique a vocation à être généralisée à partir de 2025 sur les comptes de l'exercice 2024 (cf. chantier n° 14-3). Enfin, le dispositif de synthèse sur la qualité des comptes commence à être expérimenté avec certaines collectivités volontaires, avec l'aide des conseillers aux décideurs locaux et des comptables des collectivités concernées. Le suivi de la qualité des comptes locaux est réalisé au niveau local par l'indicateur de qualité des comptes locaux, remplacé à partir de 2021 par l'indicateur de pilotage comptable (IPC). Ainsi, en 2021, la DGFIP alertait sur le niveau de qualité comptable des « hauts de bilan » et des « délais sur mouvement ». De manière plus générale, s'il est possible de souligner les progrès permis par les expérimentations de certification des comptes des collectivités territoriales et de compte financier unique, la variabilité du degré de maîtrise et d'intérêt des collectivités pour la comptabilité générale constitue néanmoins un point d'alerte.

- ◆ **Indicateur** : indice de qualité des comptes locaux

Cet indicateur, qui est également l'un des indicateurs présenté dans les documents budgétaires du programme 156, permet une analyse de la qualité comptable des communes, groupements à qualité propre, métropoles, départements, régions, services publics industriels et commerciaux (SPIC) d'eau et assainissement, établissements publics de santé et services départementaux d'incendie et de secours. En 2021, pour les comptes de l'exercice 2020, cet

---

<sup>15</sup> En application des dispositions de l'article 242 de la loi de finances pour 2019, modifié par l'article 137 de la loi de finances pour 2021, cette expérimentation doit donner lieu à un bilan du Gouvernement au Parlement au plus tard le 15 novembre 2023.

## Annexe I

indicateur atteint la note de 17,05/20, supérieur à l'objectif de 16/20 fixé dans le contrat, et il est globalement stable sur les dernières années (cf. tableau 39). Pour l'année 2022 (comptes de l'exercice 2021), il n'y a plus d'objectifs d'indicateur de qualité des comptes locaux mais désormais un indicateur de pilotage comptable qui s'exprime sur 100.

**Tableau 39 : indice de qualité des comptes locaux**

Année	2018 (exercice 2017)	2019 (exercice 2018)	2020 (exercice 2019)	2021 (exercice 2020)	2022 (exercice 2021)
Objectif du contrat	-	-	-	-	>80/100
Réalisé	17,11/20	17,22/20	17,25/20	17,05/20	80,15/100

*Source : PAP du programme 156 annexés aux projets de loi de finances pour 2021 et 2022.*

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Plusieurs leviers sont identifiés pour améliorer la qualité des comptes locaux, notamment :

- ◆ l'élaboration de plans d'action dans une logique partenariale ;
- ◆ l'exploitation des données infra-annuelles pour s'assurer de la cohérence du plan d'action initial ;
- ◆ l'augmentation des actions de communication ciblées sur les collectivités ;
- ◆ des actions d'apurement et de suivi des comptes d'imputation provisoire.

De manière générale, plusieurs actions sont identifiées pour améliorer encore la qualité des comptes publics :

- ◆ la poursuite de l'évolution des normes comptables ;
- ◆ le renforcement du contrôle interne ;
- ◆ l'enrichissement de l'information financière ;
- ◆ la poursuite du développement du partenariat comptable avec les ministères.

### 6.1.3. Chantier n° 14-3 : valoriser les données comptables

- **Engagements de la DGFIP** : valoriser les informations issues de la comptabilité générale de l'État, prolonger les travaux d'avancement du calendrier de production et de certification de la comptabilité générale de l'État, mettre en place le compte financier unique dans les collectivités.
- **Service concerné** : service de la fonction financière et comptable de l'État (2FCE), service des collectivités locales (SCL).
- **Données et documents consultés par la mission** : arrêté du 16 octobre 2019 relatif au compte financier unique pour les collectivités territoriales, les groupements et les services d'incendie et de secours admis à l'expérimentation de ce compte, appliquant l'instruction budgétaire et comptable M57 et votant leur budget par nature ; rapport d'activité 2021 du conseil de normalisation des comptes publics.
- **Mise en œuvre du chantier** : complète

Le sujet de l'avancement de la date du dépôt du projet de loi de règlement s'est formalisé avec la révision de la LOLF intervenue en décembre 2021, qui a conduit à avancer d'un mois la date limite du projet de loi de règlement désormais fixée au 1<sup>er</sup> mai de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte, au lieu du 1<sup>er</sup> juin. Cependant, cette disposition n'a pu être mise en œuvre pour l'année 2022, le projet de loi de règlement ayant été déposé après la date du 1<sup>er</sup> juin en raison des échéances électorales. Cette évolution est cohérente avec la

## Annexe I

démarche du « printemps de l'évaluation » initiée en 2018, qui consiste à faire du moment du dépôt du projet de loi de règlement un véritable temps de débat parlementaire sur les résultats de l'évaluation des politiques publiques de l'État.

Un important travail a été effectué autour de la refonte de l'information financière. Elle repose sur le recentrage du compte général de l'État (CGE) sur les principaux enjeux, la production de documentation sur le passage de la comptabilité générale à la comptabilité nationale, l'ouverture des données de comptabilité générale et la mise à disposition d'outils de datavisualisation, ou encore la production d'un document synthétique d'analyse d'éléments des comptes.

Une convention a également été signée entre le ministère de l'économie, des finances et de la relance (notamment la DGE et la DGFIP), le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, la banque de France, l'URSSAF et la Dinum afin de mettre en place un partage des données sur les entreprises permettant de détecter les « signaux faibles » d'un risque de défaut d'une entreprise, *via* une application « signaux faibles » développée par la DGE, au moyen d'un hébergement des données de l'ensemble des partenaires dans le lac de données de la DGFIP. Le bureau CL2A travaille également au développement d'un algorithme d'intelligence artificielle pour détecter en amont les difficultés des collectivités locales. Une offre de formation à l'utilisation des données de la DGFIP à destination de différents publics a également été mise en place, en particulier pour les gestionnaires et les fonctionnaires parlementaires.

De plus, la comptabilité générale est déjà couramment utilisée par l'Insee pour l'établissement de la comptabilité nationale et dans ses relations avec Eurostat, car les concepts sont plus proches que ceux de la comptabilité budgétaire. Cette meilleure utilisation de la comptabilité générale a permis des progrès notables en termes de gestion publique, par exemple sur la gestion du parc immobilier, du passif ou des participations de l'État. La valorisation des données de la comptabilité générale de l'État reste cependant insuffisante, en raison notamment de la primauté de la comptabilité budgétaire dans le dialogue entretenu entre les ministères et la direction du budget et sa faible appropriation au niveau politique, en particulier par le Parlement –ce constat n'a pas fait l'objet d'une transcription comme objectif dans le cadre du contrat.

L'article 242 de la loi de finances pour 2019, modifié par l'article 137 de la loi de finances pour 2021, permet à des collectivités d'expérimenter un compte financier unique pour une durée maximale de trois exercices budgétaires. Celui-ci se substitue au compte administratif de l'ordonnateur et au compte de gestion du comptable public. À la suite de l'arrêté du 16 octobre 2019 relatif au compte financier unique, 76 expérimentations ont été lancées sur l'année 2021 (l'expérimentation ayant été reportée d'un an en raison de la crise sanitaire). Les appels à candidature pour les années 2022 et 2023 ont été lancés (plus de 1 700 collectivités ont vocation à produire un compte financier au titre des exercices 2022 et 2023 et près de 600 collectivités au titre de l'exercice 2023).

- **Indicateur** : nombre d'expérimentations de comptes financiers uniques.

Le nombre d'expérimentations de comptes financiers uniques était de 76 en 2021. 75 collectivités expérimentatrices ont *in fine* produit un compte financier unique au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2022 (désistement d'une collectivité locale) représentant 238 comptes rendus sous ce format. Il est vraisemblable que l'objectif de 400 sera largement dépassé pour 2022.

## Annexe I

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Les travaux de valorisation des données comptables déjà engagée par la DGFIP ont vocation à être poursuivis dans les années à venir.

### 6.2. Objectif n° 15 : approfondir la modernisation des organisations comptables et développer les partenariats

Les modalités de l'organisation comptable sur le territoire, fondées sur le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, sont l'une des garanties essentielles de la fiabilité des comptes publics. Cependant, celle-ci ne doit pas induire des lourdeurs administratives, et notamment provoquer un allongement excessif des délais de paiement. Dans cette optique, le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a introduit des éléments de modernisation de l'organisation comptable sur le territoire afin de fluidifier et rationaliser la chaîne financière. Sur la période du contrat, la DGFIP a souhaité renforcer cet effort de modernisation, en se concentrant sur trois axes principaux :

- ◆ profiter des nouvelles opportunités offertes par les outils numériques pour améliorer le contrôle de la dépense ;
- ◆ profiter de la réforme du NRP pour réorganiser et rationaliser les services comptables et de gestion de la paye et des retraites sur le territoire ;
- ◆ s'engager dans la réforme structurante du régime de responsabilité des gestionnaires publics.

Sur la période du contrat, le délai global de paiement des dépenses de l'État et le délai de paiement par les comptables des dépenses du secteur local ont connu une légère amélioration et sont restés à l'objectif fixé à 20 jours pour l'État et à 7 jours pour les collectivités locales (cf. tableau 40).

**Tableau 40 : délai de paiement des dépenses de l'État et du secteur local entre 2018 et 2021**

Année	2018	2019	2020	2021
Délai global de paiement des dépenses de l'État (en jours)	16,33	14,94	15,17	15,40
Délai de paiement par les comptables des dépenses du secteur local (en jours)	6,13	6,31	5,99	N.D.

*Source : PAP du programme 156 annexés aux projets de loi de finances pour 2020 et 2021.*

#### 6.2.1. Chantier n° 15-1 : simplifier l'organisation de la chaîne financière

- **Engagement(s) de la DGFIP** : pour la sphère État, augmenter le nombre de centres de gestion financières ; pour les opérateurs de l'État, organiser les groupements comptables ; pour le secteur comptable, mettre en place des services de gestion comptable et développer l'organisation de la dépense en mode facturier.
- **Services concernés** : service de la fonction financière et comptable de l'État (2FCE) et service des collectivités locales (CL).
- **Données et documents consultés par la mission** : décret n° 2017-863 du 9 mai 2017 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ; circulaire n° 6251/SG du Premier ministre du 10 mars 2021 relative à l'accélération de la déconcentration de la gestion budgétaire et des ressources humaines pour renforcer la capacité d'action de l'État dans les territoires ; note de service n° 2020/09/4623 du 7 octobre 2020 relative au nouveau réseau de proximité et aux services de gestion comptable ; bilan de la journée d'étude du 19 octobre 2021 relative aux expérimentations de centres de gestion financière ; guide « pilotage

## Annexe I

d'un centre de gestion financière» de mai 2022 ; fiche n° 2022/03/6315 du 4 avril 2022 relative à l'enquête de satisfaction auprès des ordonnateurs locaux et au bilan d'activité des conseillers aux décideurs locaux en 2021 ; bilan d'activité de l'exercice 2021 de la mission nationale d'appui aux organisations innovantes (MNAOI) ; support de présentation du comité financier de l'État du 20 mai 2022 ; synthèse des travaux préparatoires à la mise en œuvre d'un centre de gestion financière du 4 juillet 2022 ; conclusions du groupe de travail sur la maîtrise des risques dans les centres de gestion financière (CGF) ; note de service n° 2017/06/4064 relative à la diffusion du guide méthodologique des services facturiers dans le secteur public local ; audit n° 2021-05 de la MRA relatif à l'accompagnement de la mise en œuvre d'un CGF en administration centrale (juin 2021).

- **Mise en œuvre du chantier** : partielle

Un centre de gestion financière est un service chargé de l'exécution financière, dans Chorus, des actes de gestion des services prescripteurs (de l'engagement juridique à la mise en paiement), afin de poursuivre la simplification et la modernisation de la chaîne de la dépense. Il est créé à partir de la fusion des services facturiers (SFACT) et des centres de service partagés, et régi par un contrat de services signé avec le service prescripteur.

Les derniers déploiements de SFACT ont eu lieu en 2020 (création de deux SFACT Justice à Lille et Lyon). Depuis lors, les expérimentations de CGF dont le déploiement sera généralisé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 ont supplanté les créations de nouveaux SFACT d'autant qu'il sera possible de passer d'un mode d'organisation classique de la dépense à un CGF sans passer par la création préalable d'un SFACT.

Une première expérimentation a débuté en 2019 à la DRFiP de Rennes et au service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM) des ministères financiers, sous la supervision du Service 2FCE, avec l'appui du Secrétariat général des ministères économiques et financiers pour l'expérimentation réalisée en administration centrale. L'expérimentation a été étendue en 2020 et 2021 : il existe fin 2021 treize CGF pour les dépenses déconcentrées des ministères financiers, sociaux et culturels (dits du bloc 3), un auprès du comptable spécialisé du domaine pour les dépenses déconcentrées de la direction nationale d'intervention domaniale (DNID), et deux pour les dépenses d'administration centrale (SCBCM des ministères financiers et des services de la Première ministre), portant le total à seize.

Le service 2FCE propose dans ce cadre un appui et un accompagnement, avec notamment un kit de mise en place des CGF incluant un rétroplanning, un guide ressources humaines, un guide sur les traitements de fin de gestion et un guide de pilotage. Un groupe de travail sur la maîtrise des risques dans les centres de gestion financière a par ailleurs rendu ses conclusions en 2021. Une offre de formation dédiée pour les agents a été mise en place. Les expérimentations sont satisfaisantes en termes de suppression des tâches redondantes et d'amélioration de la fluidité de la chaîne de dépense, même si elles demandent souvent un important investissement des services et l'harmonisation de pratiques parfois hétérogènes. En particulier, l'expérimentation de création d'un CGF pour les services de la Première ministre a donné lieu à un bilan très positif présenté au comité financier de l'État du 20 mai 2022 : pour les services prescripteurs, il a permis une fluidification de la chaîne de la dépense et le passage effectif à un interlocuteur unique, pour les agents, il a permis une montée en compétence et une plus grande polyvalence, si bien que la grande majorité d'entre eux ont manifesté leur volonté de rester au CGF. En 2022 sept CGF<sup>16</sup> supplémentaires ont été créés.

---

<sup>16</sup> Deux CGF ont été créés en 2022 pour le ministère de l'Intérieur à Rennes et Orléans, un pour le bloc 2 (agriculture et écologie) à Lille, un pour la Justice à Toulouse, un pour l'Éducation nationale à Rennes ainsi que deux nouveaux CGF en administration centrale (ministères sociaux et transition écologique). Ceci porte le nombre total de CGF à 23 à la date de la mission.



## Annexe I

Le volet organisation des groupements comptables pour les opérateurs de l'État est lancé depuis 2017. Un groupement comptable constitue une mutualisation de la fonction comptable, des moyens et des effectifs de deux ou plusieurs opérateurs de l'État qui bénéficient, par définition, de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, dans le but de faciliter l'harmonisation des procédures budgétaires, comptables et financières au sein de chaque structure membre. La DGFIP a connaissance de douze groupements comptables, signalés par les agents comptables ou par les tutelles des opérateurs, comme par exemple celui liant l'établissement public FranceAgriMer, l'ODEADOM (Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer) et le Groupement d'intérêt public "Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique ». Le retour d'expérience mené par la DGFIP tend à montrer que ce type d'organisation est optimal quand les opérateurs sont géographiquement proches et quand l'agence comptable est localisée sur un site unique, permettant d'optimiser les gains attendus en termes de mutualisation de compétences des agents. A l'inverse, ce dispositif ne fonctionne pas en l'absence de projet commun de mutualisation des équipes comptables : la recherche unique d'optimisation ne fonctionne pas, comme le montre la dissolution après une année d'exercice pour deux groupements comptables.

Un service facturier (SFACT) est une organisation de la chaîne de la dépense prévue par l'article 41 du décret GBCP visant à mutualiser les contrôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable, à l'origine sur les factures. Le décret n° 2017-863 du 9 mai 2017 a élargi leur périmètre d'intervention aux dépenses de personnel (article 4) et aux titres de recettes (article 2). Ce dispositif ayant montré son efficacité en termes de fiabilisation de la chaîne de la dépense et de gains de productivité au sein de la sphère État, le contrat vise à l'étendre au secteur public local en créant des centres uniques de traitement et de paiement des dépenses pilotés par le comptable public, fonctionnant avec des équipes mixtes et localisé soit dans les locaux de la DGFIP, soit dans ceux de la collectivité. Ce volet connaît cependant des difficultés : seuls seize SFACT avaient été créés en 2022, couvrant 41 collectivités et budgets autonomes. La cible de l'indicateur a été revue à la baisse au cours de la crise Covid, mais les services soulignent le fait que d'autres facteurs auraient empêché de l'atteindre, même sans la crise. Parmi eux, les plus importants sont le délai de mise en œuvre (en général supérieur à un an), la faible densité du tissu local à certains endroits, la priorisation d'autres projets (tels que le passage à la norme M57 ou la certification des comptes locaux), les rigidités informatiques liés à l'incompatibilité entre les systèmes informatiques de la DGFIP et ceux des collectivités et surtout l'important effort de réorganisation nécessaire de la part des collectivités (notamment sur les questions de pré-mandatement). Surtout, la mise en place d'un SFACT ne dépend pas que de la DGFIP, mais aussi de la volonté et de la maturité financière de l'ordonnateur concerné. De plus, si la grande majorité des SFACT existants traitent les factures et procèdent à la mise en paiement des mandats, les nouvelles possibilités ouvertes par le décret du 9 mai 2017 sont utilisées de manière très marginale. En outre, les gains en productivité concernent plutôt les collectivités que les services de la DGFIP (hors SFACT de Paris, un SFACT requiert en moyenne 4 ETP). On note cependant que 100 % des collectivités bénéficiant d'un SFACT se déclarent satisfaites, et que 78 % des SFACT existants ont vu leur périmètre augmenter en 2022.

En revanche, la création de services de gestion comptable (SGC) est plus avancée. Dans le cadre du nouveau réseau de proximité de la DGFIP, les services de gestion comptable ont pour vocation de concentrer les missions des postes comptables du secteur public local, excepté les missions de conseil, qui sont désormais confiées aux conseillers aux décideurs locaux (cf. *supra*). Cela implique une augmentation importante de la taille des équipes (même si 14 % des SGC comptent moins de 10 emplois), un important travail d'harmonisation des procédures et une révision de l'organisation du travail, généralement autour de trois postes : dépenses, recettes et qualité comptable. Au 1<sup>er</sup> septembre 2022, 435 SGC étaient en fonction (cible atteinte à 83 %), l'objectif fixé au 1<sup>er</sup> septembre 2024 est celui d'un réseau dimensionné à 526 SGC. D'après l'enquête de satisfaction diffusée auprès des décideurs locaux en 2021, les



## Annexe I

SGC suscitent un niveau de satisfaction général des collectivités de 79 %. Pour 9 % des collectivités interrogées, la mise en place des services de gestion comptable s'est toutefois traduite par un manque de disponibilité et de réactivité dans les échanges. Lors de ses déplacements, la mission a pu constater que les SGC étaient encore en cours d'appropriation, d'une part par les agents (l'augmentation de la taille des services conduit à une plus grande spécialisation des agents), et d'autre part par les collectivités (qui doivent s'habituer à ce nouveau mode de fonctionnement). Pour répondre à ces enjeux, les différents SGC rencontrés par la mission mènent une réflexion en termes d'organisation du travail et de communication auprès des agents des collectivités (directeurs généraux des services, secrétaires de mairie). La diminution du nombre de postes comptables nécessite par ailleurs une gestion des ressources humaines adaptée.

- **Indicateur(s) :** Nombre de centres de gestion financière ouverts.

En 2021, seize centres de gestion financière étaient ouverts (cf. tableau 41). Les objectifs prévus dans le contrat ont été revus à la hausse dans le PAP du programme 156 annexé au projet de loi de finances pour 2022 (30 en 2023 vs 20 en 2022).

**Tableau 41 : nombre de centres de gestion financière mis en place**

Année	2019	2020	2021	2022	2023
Objectif du contrat	-	9	16	20	-
Objectif du PAP	-	-	-	21	30
Réalisé	2	10	16	-	-

*Source : PAP du programme 156 annexé au projet de loi de finances pour 2022.*

- **Indicateur(s) :** Nombre de services facturiers dans le secteur local et hospitalier.

Cet objectif du contrat a pris du retard. En 2021, 14 SFACT avaient été créés, alors que les objectifs fixés par le contrat étaient de 20 SFACT en 2020 et 60 en 2022. La mission note cependant que des accords ont été signés avec des collectivités et des études de faisabilité engagées pour 18 SFACT supplémentaires, avec un début d'activité prévu après 2022.

D'autres indicateurs d'efficience, suivis par le service de la fonction financière et comptable de l'État, permettent d'évaluer la simplification de la chaîne financière.

Ainsi, en 2021, le délai de traitement de la dépense est légèrement inférieur dans les CGF et services facturiers (14,90 jours) qu'en mode classique (15,57 jours).

- **Perspectives :** chantier à poursuivre

Le principe du partage des gains de productivité liés à la création des CGF avec les ministères a été acté par la DGFIP et la direction du budget, mais ils restent difficiles à mesurer en l'absence de connaissance précise de la situation antérieure. Dès lors, la généralisation du dispositif doit pouvoir s'appuyer sur une stratégie, liée au gain d'ETP anticipé (les gains de productivité inférieur à 1 ETP sur les CGF de petite taille créent, par exemple, un seuil d'échelle pertinent) et à l'insertion de ce dispositif au sein des réformes propres à chaque ministère. Il paraît dès lors nécessaire de continuer de sensibiliser les ministères à la nécessité de déployer les CGF afin d'atteindre l'objectif de généralisation en 2023.

Le chantier des SFACT doit être reconduit et accéléré, avec une intensification de l'effort de pédagogie menée envers les ordonnateurs locaux. Un retour d'expérience de la pertinence de cette offre de service en fonction de la taille des collectivités concernées pourrait être mené, notamment pour vérifier si elle répond à une demande des ordonnateurs. Les cas des CHU et des groupements hospitaliers de territoire devrait ainsi être examiné.

Une réflexion doit également être engagée sur l'articulation entre services de gestion comptable et SFACT, en particulier, sur la possibilité pour un SGC de recouvrir plusieurs SFACT. L'articulation entre cette offre de service particulière et l'objectif de concentration des

## Annexe I

missions des postes comptables, d'optimisation des procédures et de gains de productivité auquel répond la création des SGC devrait également faire l'objet d'un travail complémentaire.

Le retour d'expérience mené sur les groupements comptables et les conditions de réussite de tels projets gagnerait à être partagé avec les opérateurs de l'État.

### 6.2.2. Chantier n° 15-2 : poursuivre la rénovation des modalités de contrôle de la dépense

- **Engagement(s) de la DGFIP** : déploiement des modalités rénovées de contrôle de la dépense (contrôle hiérarchisé de la dépense, contrôle allégé partenarial *a posteriori*) ; extension de l'utilisation d'outils numériques dans les contrôles.
- **Service concerné** : service de la fonction financière et comptable de l'État (2FCE), services des collectivités locales (SCL).
- **Données et documents consultés par la mission** : arrêté du 25 juillet 2013 portant application du premier alinéa de l'article 42 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et encadrant le contrôle sélectif de la dépense ; arrêté du 29 janvier 2019 portant création d'un traitement automatisé d'analyse prédictive relatif au contrôle de la dépense de l'État ; note de service n° 2019-02-3301 du 15 février 2019 sur les objectifs à fixer aux délégations et aux directions locales en matière de contrôle allégé partenarial (CAP) ; note de service n° 2019-04-9578 du 9 juillet 2019 relative au contrôle hiérarchisé de la paye ; bilan de la journée d'étude du 23 novembre 2020 relative au traitement automatisé d'analyse prédictive .
- **Mise en œuvre du chantier** : complète

Le contrôle hiérarchisé de la dépense (y compris en matière de paye) et le contrôle allégé partenarial sont mis en œuvre par la DGFIP depuis le décret GBCP du 7 novembre 2012. En 2019, les orientations ont été revues pour encore renforcer ces dispositifs.

En particulier, un nouvel outil a été créé par arrêté du 29 janvier 2019 : le traitement automatisé d'analyse prédictive (TAAP) pour les dépenses traitées en mode classique. Celui-ci se fonde sur un algorithme élaboré en lien avec l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), qui élabore des listes de dépenses « à risques » en croisant hauteur des enjeux financiers et probabilité qu'il existe une anomalie au vu des données passées. La construction de cet outil s'est faite directement au sein du service de la fonction financière et comptable de l'État avec l'appui de la mission Chorus et l'expertise de l'Agence pour l'Informatique Financière de l'État, sans recours au service informatique de la DGFIP. Le déploiement s'est fait en deux vagues ; une première au 1<sup>er</sup> janvier 2020, une seconde au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Les résultats sont considérés comme très satisfaisants et l'outil a désormais été adopté par une grande majorité des comptables. Ainsi, en 2021, le taux de couverture des enjeux financiers atteint 86,8 %, contre 62,5 % en moyenne de 2016 à 2018, alors que seules 437 792 demandes de paiement (DP) ont été contrôlées en 2021 après sélection par le TAAP, contre 588 257 DP à périmètre comparable en 2019. Des réflexions sont également en cours pour appliquer ces outils d'intelligence artificielle au sein de l'environnement Helios (collectivités locales) sur le modèle des outils créés au sein de Chorus.

Si cette méthode est devenue la principale méthode de ciblage des contrôles, elle coexiste cependant avec d'autres méthodes traditionnelles de contrôle hiérarchisé de la dépense pour les services facturiers et centres de gestion financière.

Le contrôle allégé en partenariat (CAP), tel que prévu à l'article 42 du décret GBCP, a fait l'objet d'une expérimentation, par signature d'une convention de contrôle partenarial en janvier 2021, concernant une partie des indemnités (23 indemnités concernées pour un montant annuel de 65 millions d'euros) versées aux agents de la DGDDI dans la région

## Annexe I

Nouvelle-Aquitaine. Ce CAP permet de mettre en paiement directement toutes les dépenses incluses dans le périmètre de la convention, l'ordonnateur ne transmettant plus systématiquement au comptable les pièces justificatives et le contrôle des dépenses s'effectuant à posteriori, à fréquence mensuelle, sur un échantillon d'opérations. Au cours de l'année 2021, aucune anomalie de calcul n'a été décelée sur les échantillons tandis que la fluidité des échanges entre les deux partenaires a été soulignée, permettant de qualifier la qualité de la procédure et l'intérêt de la démarche.

Concernant le contrôle hiérarchisé de la paye (CHP), il concerne le processus de la Paye Sans Ordonnancement Préalable (PSOP) conformément à l'article 128 du décret GBCP. Le CHP repose sur trois niveaux de contrôles : le visa de signalements réalisé par les agents du service portant sur des mouvements de paye dont le montant, la nature ou le fait générateur sont porteurs de risques, des contrôles automatisés et de cohérence opérés sur l'ensemble des données présentes dans l'application PAY et des contrôles des états de liquidation de la paye produits après la phase de visa et avant émission des virements. A terme, l'application PAYSAGE devrait permettre d'obtenir plus facilement les statistiques agrégées du CHP et ainsi d'établir un bilan national des contrôles réalisés dans le cadre du contrôle hiérarchisé de la paye.

- **Indicateur** : pas d'indicateur.

Si le contrat ne prévoit pas d'indicateur pour ce chantier, le taux d'anomalie des dossiers contrôlés serait un indicateur intéressant.

Sur le périmètre TAAP, le taux d'anomalie des dossiers contrôlés est ainsi en forte hausse, ce qui traduit une sélection plus précise des demandes de paiement présentant les risques les plus importants d'anomalies au regard des règles de la gestion publique.

Ainsi, pour l'exercice 2021, les résultats des contrôles sur le périmètre TAAP sont les suivants :

- ◆ comptables concernés par le déploiement en 2020 (vague 1) : 2,48 % en 2021 contre 1,76 % en 2019, soit une multiplication moyenne par 1,4 des taux d'erreur ;
- ◆ comptables concernés par le déploiement en 2021 (vague 2) : 3,64 % en 2021 contre 2,32 % en 2020, soit une multiplication moyenne par 1,6 des taux d'erreur.

Par ailleurs, le taux de visa à quinze jours des dépenses de l'État est de 99,67 % en 2021, ce qui témoigne de l'efficacité de l'activité du comptable dans son contrôle de la dépense.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Si le déploiement du traitement automatisé d'analyse prédictive à l'ensemble des dépenses traitées en circuit classique (hors services facturiers et centres de gestion financière) a donné de bons résultats sur ce périmètre, la perspective de son extension aux services facturiers et CGF est à ce stade écartée par la DGFIP, les particularités de ces circuits, notamment l'exercice des contrôles en amont de la chaîne de la dépense, ne permettant en effet pas d'en tirer les mêmes bénéfices.

La mise en place d'indicateurs de résultats pour ce chantier reste néanmoins pertinente pour pouvoir suivre les avancées et qualifier l'efficacité des contrôles menés.

Enfin, les nouvelles fonctionnalités ouvertes par l'application PAYSAGE en termes de contrôle hiérarchisé de la paye pourrait faire l'objet d'un indicateur spécifique.

### 6.2.3. Chantier n° 15-3 : conforter la DGFIP dans son rôle d'opérateur de référence pour la paye et les retraites de l'État

- **Engagements de la DGFIP** : finaliser le projet informatique PAYSAGE ; engager des démarches pour l'intégration des soldes des militaires et des gendarmes ; finaliser la réforme des pensions de l'État et préparer l'unification du régime de

## Annexe I

retraites ; dématérialiser l'ensemble des documents relatifs à la paye et aux pensions sur l'espace numérique sécurisé de l'agent public (ENSAP).

- **Services concernés** : service de la fonction financière et comptable de l'État (2FCE), service des retraites de l'État (SRE).
- **Données et documents consultés par la mission** : support du COPIL ENSAP SRE du 1<sup>er</sup> juillet 2022 ; bilan de la mise en œuvre de la réforme de la gestion des retraites de la fonction publique d'État (2010-2020).
- **Mise en œuvre du chantier** : en cours

Le projet informatique PAYSAGE, qui permet de mettre en œuvre la paye sans ordonnancement préalable, devait être mis en œuvre en quatre lots. Les trois premiers lots, qui constituaient une transformation du code sans ajout de nouvelles fonctionnalités, ont été mis en œuvre entre 2019 et 2021. Le dernier lot, qui apportera des modifications fonctionnelles, est prévu à horizon 2024. Le coût total anticipé du projet est de 51,96 M€, soit 3,7 fois plus que les 14,05 M€ prévus au lancement, ce qui s'explique par l'augmentation du patrimoine PAY à convertir depuis le début du projet (cf. tableau 42).

**Tableau 42 : coût détaillé par nature du projet PAYSAGE**

Année	2019 et années précédentes		2020 (exécution)		2021 (prévision)		2022 (prévision)		2023 et années suivantes		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Hors titre 2	17,28	14,93	2,32	2,93	3,27	3,49	1,50	3,02	0,00	0,00	24,37	24,37
Titre 2	10,05	10,05	2,00	2,00	2,21	2,21	2,09	2,09	11,24	11,24	27,59	27,59
<b>Total</b>	<b>27,33</b>	<b>24,98</b>	<b>4,32</b>	<b>4,93</b>	<b>5,48</b>	<b>5,70</b>	<b>3,59</b>	<b>5,11</b>	<b>11,24</b>	<b>11,24</b>	<b>51,96</b>	<b>51,96</b>

*Source : PAP du programme 156 annexé au projet de loi de finances pour 2022.*

Le projet d'intégration des soldes des gendarmes et des militaires, qui aurait permis une meilleure information financière et la sortie du système actuel d'avances de trésorerie, a été interrompu en 2020, au moment de la crise sanitaire. Sa reprise dépend de la volonté des ministères notamment du ministère des Armées de reprendre ce chantier, et ne dépend donc plus entièrement de la DGFIP.

La réforme des pensions des agents de l'État a été engagée par le SRE dès 2010, et a été terminée en 2020. Elle consiste en la création d'une base carrière unique (base CIR) alimentée au fil de l'eau par les employeurs, qui permet de concentrer la relation usagers au SRE et de moderniser l'offre de services. Elle a conduit, depuis 2015, au transfert d'une centaine d'emplois des ministères vers le SRE (cf. tableau 43).

**Tableau 43 : effectifs du SRE (PEA de 2012 à 2022)**

Année	Effectifs au 1 <sup>er</sup> janvier	Nombre net d'emplois transférés	Observations
2012	447	-5	S.O.
2013	442	-5	S.O.
2014	435	-7	S.O.
2015	443	+8	S.O.
2016	447	+4	Début des transferts en provenance des employeurs liés à la réforme
2017	451	+5	S.O.
2018	454	+3	S.O.
2019	465	+11	S.O.
2020	519	+54	Intégration de 50 agents du ministère de l'éducation nationale au 01/09/2020

## Annexe I

Année	Effectifs au 1 <sup>er</sup> janvier	Nombre net d'emplois transférés	Observations
2021	523	+4	S.O.
2022	520	-3	Fin des transferts liés à la réforme de la gestion des retraites

Source : SRE.

Les projets de réforme du régime des retraites et de création d'un établissement public indépendant n'ont finalement pas prospéré, mais des efforts d'unification ont cependant été engagés, par exemple, une convention a été signée le 1<sup>er</sup> décembre 2020 avec la Caisse des dépôts et consignation en tant que gestionnaire de la caisse de retraite des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux (CNRACL).

L'ENSAP permet désormais de réunir l'ensemble des documents de paie et de pension des fonctionnaires de l'État, les pensions y ayant été intégrées. Les documents de paie sont ainsi entièrement dématérialisés. Les documents de retraite sont disponibles sur le site pour tous les pensionnés, ceux nés en 1940 ou après (soit plus de 69 % des concernés) ne recevant plus de bulletin papier (les pensionnés nés avant 1940 représentent 8 à 9 % des comptes ENSAP activés mais 30,4 % de la population pensionnée : l'adhésion au service numérique reste faible dans cette tranche d'âge). Les axes de développement de l'ENSAP portent désormais sur l'intégration d'autres services publics (comme les établissements publics nationaux) et l'intégration d'une documentation plus large (relative au contrat des agents, par exemple). L'ENSAP ne remplit toutefois pas encore son potentiel, puisque seuls 58 % des usagers éligibles (et 29,27 % des pensionnés éligibles) y sont inscrits en juin 2022 (l'ouverture de l'ENSAP à d'autres populations que celles relevant de la PSOP a fait l'objet du décret n° 2021-1752 du 21 décembre 2021).

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Les projets ENSAP et PAYSAGE, s'ils sont déjà bien avancés, pourraient encore être perfectionnés.

La dématérialisation totale des pièces justificatives de la paie est une priorité de la DGFiP qui dans le contexte de la suppression de la RPP réfléchit à des solutions opérationnelles à proposer rapidement aux ministères.

Le projet d'intégration des soldes des militaires et des gendarmes au sein du projet PAYSAGE pourrait être relancé sur initiative du Ministère des armées (l'intégration des bulletins de solde et de pensions des militaires étant effective sur ENSAP).

### 6.2.4. Chantier n° 15-4 : définir un nouveau régime de responsabilité pour les acteurs de la chaîne financière

- **Engagement de la DGFiP** : avant la fin du premier semestre 2020, proposer les modalités de redéfinition du régime de responsabilité des comptables et des gestionnaires publics.
- **Services concernés** : service des collectivités locales, service de la fonction financière et comptable de l'État (2FCE), mission responsabilité, doctrine et contrôle interne comptables (MRDCIC).
- **Données et documents consultés par la mission** : rapport établi par M. Jean Bassères portant sur la responsabilisation des gestionnaires publics, juillet 2020 ; article 168 de la loi de finances pour 2022 ; ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

## Annexe I

- **Mise en œuvre du chantier** : complète

En 2020, la DGFIP s'est engagée dans une réflexion sur la réforme de la responsabilité des comptables et des gestionnaires publics. En effet, le régime existant ne permettait plus de responsabiliser suffisamment les gestionnaires et créait des lourdeurs administratives. Le rapport établi par M. Jean Bassères a émis un certain nombre de propositions, qui reposent sur la suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables, la création d'un régime de responsabilité unique pour les ordonnateurs et les comptables et le développement de la responsabilité managériale.

L'article 168 de la loi de finances pour 2022 a autorisé le Gouvernement à procéder par ordonnance à la modification du régime juridictionnel de responsabilité des gestionnaires publics, puis l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics a inscrit le contenu de la réforme dans la loi. Celle-ci comporte des mesures qui auront des conséquences significatives pour la DGFIP :

- ◆ elle réaffirme le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables ;
- ◆ elle crée un régime juridictionnel unifié des gestionnaires publics et des organismes relevant du code de la sécurité sociale, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Celui-ci repose principalement sur la concentration des sanctions sur les fautes graves et l'allègement des sanctions sur les fautes formelles, ainsi que la modernisation de certaines infractions (faute de gestion, avantage injustifié, gestion de fait). La juridiction compétente sera la chambre du contentieux de la Cour des comptes, composée à la fois de magistrats de la Cour des comptes et de magistrats des chambres régionales des comptes. En appel, une cour d'appel financière sera compétente. De plus, la possibilité de saisine de la juridiction sera élargie aux représentants de l'État dans les départements, aux directeurs départementaux et régionaux des finances publiques (pour des faits ne relevant pas des services de l'État), aux chefs de services des inspections générales, ainsi qu'aux commissaires aux comptes pour les organismes qu'ils contrôlent. Cela implique, en contrepartie, un renforcement du contrôle interne des gestionnaires publics ;
- ◆ l'abrogation de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables ;
- ◆ l'inscription dans la loi de la réquisition du comptable par l'ordonnateur.
  - **Perspectives** : chantier à poursuivre

La MRDCIC est en cours de rédaction des décrets d'application de la réforme, qui entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Pour être pleinement efficiente, la mise en place de la RGP nécessitera un engagement important dans trois chantiers dans les années à venir, qui ont fait l'objet de trois groupes de travail :

- ◆ le premier chantier visera à développer suffisamment le contrôle interne et la maîtrise des risques au sein des administrations, ce qui servira un meilleur pilotage managérial.
- ◆ le deuxième chantier portera sur les aspects de simplification sur les process induits par la réforme.
- ◆ le troisième chantier portera sur le positionnement du comptable vis-à-vis de son ordonnateur.

Cette réforme implique un important changement de paradigme pour les agents et les ordonnateurs, auprès desquels il sera nécessaire de faire preuve de pédagogie. Par ailleurs, l'évolution des métiers et des outils informatiques devra également être examinée.

Les éventuels gains en emplois apparaissent difficiles à évaluer à ce stade, dans la mesure où les gains de productivité liés à la réforme devront être redéployés sur la maîtrise des risques.



### 6.3. Objectif n° 16 : généraliser la dématérialisation des échanges avec les partenaires

La généralisation de la dématérialisation des échanges entre la DGFIP et ses partenaires vise principalement deux objectifs : la simplification et la fluidification des échanges pour les partenaires comme pour les agents et la modernisation des organisations. La dématérialisation des échanges renvoie également à des enjeux en termes de moyens humains et financiers : en 2021, environ 200 M€ ont été dépensés par la DGFIP pour l'affranchissement. Le contrat prévoyait de concentrer les efforts de dématérialisation sur deux aspects : d'une part, la dématérialisation totale des échanges avec les collectivités territoriales, d'autre part, la mise en œuvre de la facturation électronique par toutes les entités publiques.

#### 6.3.1. Chantier n° 16-1 : accompagner les collectivités locales en vue de la dématérialisation de l'ensemble des échanges

- **Engagements de la DGFIP** : généraliser la dématérialisation des échanges entre les ordonnateurs et les comptables ; déployer le protocole d'échange standard relatif aux marchés (PES marché).
- **Service concerné** : service des collectivités locales (CL).
- **Données et documents consultés par la mission** : loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) ; loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRÉ) ; ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique ; décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique ; note de service départementale n° 2021-PGP-03 du 24 février 2021 de la DDFIP de la Haute-Vienne relative au déploiement du PES Marché ; guide « très pratique » de la dématérialisation des marchés publics pour les acheteurs, mai 2020 ; note de service n° 2019/02/6883 du 15 avril 2019 relative à la dématérialisation de procédures de passation des marchés publics ; note de service n° 2019/11/726 du 27 novembre 2019 relative au module marché dans l'application HELIOS ; note de service n° 2021/10/5691 du 2 décembre 2021 relative à la dématérialisation des échanges ordonnateur-comptable, la mise en œuvre des échéances légales, la présentation des résultats au 31 juillet 2021 et les perspectives d'évolution sur le deuxième semestre 2021.
- **Mise en œuvre du chantier** : complète

La mise en œuvre de la dématérialisation des échanges, prévue pour les organismes publics locaux par les lois MAPTAM et NOTRÉ, fait l'objet d'un suivi annuel du taux de dématérialisation des budgets des organismes publics locaux *via* le dispositif des « pilotes d'accompagnement du changement ».

En 2021, 19 des organismes publics locaux soumis à l'obligation de dématérialisation présentent d'après le service des collectivités locales une situation inquiétante<sup>17</sup>, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas de signature électronique et présentent un taux de mandats accompagnés de pièces justificatives dématérialisées inférieur à 50 %. Parmi eux se trouvent une majorité d'établissements publics de santé, sur lesquels la DGFIP fait peser des efforts particuliers. Pour les 195 autres organismes publics locaux ne présentant pas de dématérialisation complète de

---

<sup>17</sup> Note de service n° 2021/10/5691 du 2 décembre 2021 relative à la dématérialisation des échanges ordonnateur-comptable, la mise en œuvre des échéances légales, la présentation des résultats au 31 juillet 2021 et les perspectives d'évolution sur le deuxième semestre 2021.



## Annexe I

leur budget, le service des collectivités locales pointe des situations incompressibles, liées d'une part à la difficile dématérialisation des pièces justificatives, et d'autre part à la mauvaise prise en compte par l'indicateur du contrôle partenarial<sup>18</sup>.

En vertu de la réforme du code de la commande publique, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018, la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics est obligatoire pour tous les marchés de plus de 25 000 €. À la même date, l'obligation de publier les données essentielles sur les profils d'acheteurs est entrée en vigueur. Pour répondre à ces obligations, la DGFIP a élargi le périmètre du protocole d'échange standard (PES) aux marchés publics, permettant ainsi le retraitement des données disponibles. Depuis novembre 2019, ce flux PES marché alimente également le nouveau module marché Hélios. En 2020, 67 467 flux PES marché avaient ainsi été déployés. La DGFIP a cependant identifié des marges de manœuvre, et a donc déployé une batterie d'actions pour accélérer son développement, reposant principalement sur des documents de formation (guide « très pratiques » de la commande publique, fiches information sur l'intranet de la DGFIP...), l'organisation de webinaires, et la mise en place dans chaque DDFiP d'un référent commande publique en charge du projet au niveau local.

Les efforts en termes de dématérialisation dépendent beaucoup du degré de volonté et de maturité des collectivités locales en ce sens, et ne dépend donc pas totalement de la DGFIP.

- **Indicateur** : part des budgets des collectivités territoriales mettant en œuvre la dématérialisation totale.

En 2021, la part des budgets des collectivités territoriales mettant en œuvre la dématérialisation totale atteint 87,53 %, dépassant la cible de 85 % fixée pour 2020 (cf. tableau 44). L'indicateur reste cependant imparfait, puisque le suivi mis en place dans le logiciel Helios s'appuie sur le seul domaine de la dépense, ne prend pas en compte les budgets annexes et prend mal en compte les mandats envoyés dans le cadre d'un contrôle partenarial, et les quelques pourcents restants incompressibles. Le service des collectivités locales souligne cependant le caractère mobilisateur de cet indicateur.

**Tableau 44 : part des budgets des collectivités territoriales mettant en œuvre la dématérialisation totale**

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Objectif du contrat	-	-	-	-	85 %	-	95 %
Réalisé	39,19 %	53,95 %	66,87 %	78,08 %	82,95 %	87,53 %	-

Source : PAP du programme 156 annexés aux projets de lois de finances pour 2021 et 2022.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

Malgré les bons résultats obtenus, la DGFIP identifie un certain nombre de leviers d'action susceptibles d'améliorer encore la dématérialisation des échanges.

Au niveau central, il s'agirait d'un développement des outils de pilotage, de formation et d'accompagnement du réseau.

Au niveau du réseau, il s'agirait de mieux accompagner les organismes publics locaux soumis à l'obligation de dématérialisation.

### 6.3.2. Chantier n° 16-2 : développer la facturation électronique au sein de l'ensemble des entités publiques

- **Engagement(s) de la DGFIP** : contribuer à la généralisation progressive d'ici 2022 de la facturation électronique de toutes les entités publiques ; continuer

<sup>18</sup> Idem.

## Annexe I

d'enrichir les fonctionnalités du portail Chorus Factures mis à disposition des entreprises.

- **Service concerné** : service des collectivités locales (SCL), direction de projet facturation électronique (DPFE).
- **Données et documents consultés par la mission** : ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique ; décret n° 2016-1478 du 2 novembre 2016 relatif au développement de la facturation électronique ; fiche pratique sur l'obligation de transmission et de réception d'une facture électronique *via* Chorus pro (octobre 2021).
- **Mise en œuvre du chantier** : en cours

L'ordonnance du 26 juin 2014 et le décret d'application du 2 novembre 2016 prévoient la généralisation progressive de la facturation électronique dans les entités publiques, entre 2017 et 2022 selon la taille de l'entreprise. Pour cela, la DGFIP s'appuie sur l'application Chorus pro, gérée par l'AIFE. Elle met également en place des outils d'accompagnement des entités publiques et des entreprises. La mission ne repère pas d'accroissement de l'effort en ce sens après la mise en place du contrat, par rapport aux années 2018 et 2019.

- **Indicateur(s)** : Taux de dématérialisation des factures pour l'État

En 2021, le taux de dématérialisation des factures pour la composante État, obtenu grâce à l'application Chorus pro, est de 92,27 %, soit un peu moins que l'objectif de 95 % fixé par le contrat pour 2022 (cf. tableau 45). Ce taux dépend cependant du mode de traitement de la dépense : il s'élève à 94,35 % pour les dépenses traitées en mode facturier ou CGF, et 89,27 % pour les dépenses payées en mode classique.

**Tableau 45 : taux de dématérialisation des factures pour la sphère État entre 2018 et 2022**

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Objectif du contrat	-	-	-	-	95 %
Réalisé	60,20 %	76,72 %	87,19 %	92,27 %	-

Source : DGFIP.

- **Indicateur(s)** : Taux de dématérialisation des factures pour le secteur local

En 2021, le taux de dématérialisation des factures pour les collectivités locales est de 73,73 %, restant donc loin de l'objectif de 90 % fixé pour 2020.

- **Perspectives** : chantier à poursuivre

La DGFIP souligne que les leviers d'action sont limités pour les comptables, si ce n'est faire preuve de pédagogie envers les ordonnateurs pour leur demander de sensibiliser leurs fournisseurs à recourir à la facturation électronique.

### 6.4. Objectif n° 17 : inscrire la politique immobilière de l'État au service de la performance des administrations

- **Engagements de la DGFIP** : rénover les cités administratives dans le cadre du plan quinquennal visant à moderniser et accélérer la transition énergétique du parc immobilier de l'État ; piloter et renégocier les baux afin de dégager des économies ; favoriser la mutualisation des occupations et faciliter l'installation du réseau France Services ; proposer aux décideurs et agents publics des espaces et environnements de travail adaptés aux nouveaux exercices de leurs missions ; généraliser et adapter la labellisation des projets immobiliers ; développer les approches de valorisation des biens ; mettre en œuvre l'outil de suivi des consommations de fluides et lancer des opérations afin de réduire la facture

## Annexe I

énergétique dans le cadre de la démarche « services publics exemplaires » ; mettre en œuvre les décisions qui découleront des études lancées en 2019 pour rénover l'organisation de la fonction immobilière en matière de gestion du parc résidentiel social de l'État et des sites multi-occupants ainsi qu'en matière de valorisation locative du parc immobilier ; mettre en œuvre de nouvelles mesures en faveur de la qualité des avis domaniaux réalisés par les services d'évaluation tout en garantissant un traitement rapide des demandes d'évaluation.

- **Service concerné** : direction de l'immobilier de l'État (DIE).
- **Données et documents consultés par la mission** : avis n° 2021-12 du Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) de suite sur la rénovation des cités administratives et autres sites multi-occupants (programme 348), mai 2021 ; note n° 2022-06-4073 du 24 juin 2022 relative à la généralisation de la fusion de l'avis domaniaux et du rapport d'évaluation en un document unique.
- **Mise en œuvre du chantier** : en cours.

**La DIE dispose d'un positionnement particulier au sein de la DGFIP** puisqu'elle constitue l'une des deux directions autonomes qui lui sont rattachées, à l'instar de la direction de la législation fiscale (DLF). On peut d'ailleurs relever que la DLF n'est pas mentionnée dans le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP, à l'inverse de la DIE, ce qui peut s'expliquer par le fait que la DIE s'appuie sur le réseau régional et départemental des finances publiques pour mettre en œuvre la politique immobilière de l'État, notamment par le biais des missions régionales de la politique immobilière de l'État (MRPIE).

**La partie du contrat consacrée à la politique immobilière de l'État revêt un caractère généraliste dans la mesure où elle reprend les objectifs transversaux** qui sont rappelés dans le document de politique transversale dédié à cette politique publique interministérielle :

- ◆ mieux connaître et valoriser le patrimoine immobilier de l'État ;
- ◆ rationaliser et optimiser la gestion immobilière ;
- ◆ moderniser et améliorer la performance énergétique du parc ;
- ◆ professionnaliser la fonction immobilière au sein de l'État.

**Le programme de rénovation des cités administratives géré par la DIE**, doté de 1 Md€ sur la période 2018-2022 pour rénover 38 cités administratives (la cité administrative de Melun a été retirée de la liste initiale qui comptait 39 projets), a pris du retard par rapport au calendrier initialement prévu, principalement du fait de la crise sanitaire sur les années 2020 et 2021, et désormais aux difficultés d'approvisionnement des matériaux et à l'augmentation très importante des coûts des chantiers. Il doit permettre, à terme, d'offrir un meilleur service aux usagers et de meilleures conditions de travail aux agents, tout en présentant une meilleure performance énergétique. Le Conseil de l'immobilier de l'État a ainsi relevé en 2021 que « *le calendrier initial du programme qui prévoyait la livraison des ouvrages en 2022 a été desserré* » tout en soulignant que « *le dispositif inédit de suivi et d'accompagnement déployé par le responsable de programme permet d'espérer l'atteinte des objectifs de performance et budgétaire fixé* ».

**Le volet immobilier du plan de relance, qui est intervenu après la signature du contrat d'objectifs et de moyens, a en outre prévu 2,7 Md€ pour la rénovation énergétique des bâtiments publics** et il a conduit à la sélection de plus de 4 200 projets de rénovation.

La DIE a également piloté, en 2020, le déploiement de l'outil de suivi des fluides interministériel (OSFI) qui permet aux administrations de mieux suivre leurs consommations de gaz, d'électricité, d'eau, de fioul et de chauffage urbain.

S'agissant des évaluations domaniales, une expérimentation a été menée du 3 mai au 29 octobre 2021 par vingt pôles d'évaluation domaniale (PED) et par la direction nationale des interventions domaniales (DNID) pour fusionner l'avis d'évaluation domaniale et son

rapport d'évaluation en un nouveau document dénommé « avis-rapport ». Le bilan positif de cette expérimentation a conduit la DGFIP à décider sa généralisation en juin 2022.

**Sur le plan financier, la DIE est responsable de la gestion des actifs immobiliers de l'État**, dans un contexte où la stratégie de cessions mise en œuvre depuis 2005 fait progressivement place à une stratégie de valorisation, **et du financement de l'entretien d'une partie des bâtiments de l'État** par le biais d'un compte d'affectation spéciale dont elle assure la gestion.

- **Indicateurs** :

**La partie du contrat d'objectifs et de moyens dédiée à la politique immobilière de l'État comporte quatre indicateurs, dont seulement trois ont été réellement suivis :**

- ◆ deux indicateurs sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants, l'un portant sur l'efficacité énergétique (coût du kWh<sup>19</sup> économisé) et l'autre sur l'optimisation de la surface occupée (en m<sup>2</sup> de surface utile brute) ; ces deux indicateurs sont issus des documents budgétaires relatifs au programme 348 « rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » ;
- ◆ un indicateur sur le taux de respect du délai d'un mois pour la réponse aux demandes d'évaluation réglementaire adressées aux services du domaine ; cet indicateur est issu des documents budgétaires relatifs au programme 156 « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » ;
- ◆ un indicateur sur le nombre de valorisations par des baux à très long terme ; pour cet indicateur, la cible 2022 devait être définie « *en fonction des travaux de la mission valorisation locative* », mais aucune cible n'a finalement été arrêtée.

**Pour les trois indicateurs qui ont été suivis par la DIE, la cible définie dans le contrat a été fixée au niveau atteint en 2019** (cf. tableau 46).

**S'agissant du programme de rénovation des cités administratives**, la DIE apporte les explications suivantes dans les rapports annuels de performance annexés au projet de loi de règlement pour l'année 2021 :

- ◆ l'indicateur relatif à l'efficacité énergétique « *ne se prête pas à une mesure annuelle, mais davantage à une estimation en début de programme [...] actualisée chaque année en fonction de l'évolution des projets* » ; elle ajoute que « *les résultats réels, et incidemment l'atteinte concrète de l'objectif fixé, ne pourront être mesurés qu'après la mise en service effective des cités rénovées ou construites* » (prévue en 2023 et en 2024) ;
- ◆ l'indicateur relatif à l'optimisation de la surface occupée a été déterminé « *par une estimation en début de programme (objectif retenu), actualisée en fonction de l'évolution des projets* » et « *l'objectif est de maintenir les gains prévisionnels par projet estimés lors de l'élaboration des projets* ».

**S'agissant de la dégradation du taux de respect du délai d'un mois pour la réponse aux demandes d'évaluation réglementaire adressées au service du domaine** (91,7 % en 2021 vs 92,8 % en 2020), la DGFIP explique que « *cette situation s'explique par la dégradation enregistrée en début d'année 2021, corrélativement à une forte reprise de l'activité (report des projets liés à la crise sanitaire et aux élections municipales) conjuguée avec une transition applicative (mise en service d'un nouvel outil informatique de suivi des évaluations OSE), qui n'a pu être totalement compensée par l'amélioration du taux constatée depuis la mise en place d'OSE (92,21 % sur la période du 10 février au 31 décembre 2021)* ». L'indicateur s'améliore au cours de l'année 2022, avec un résultat au 30 juin 2022 de 93,60 %.

---

<sup>19</sup> Le kWh<sub>ep</sub> (kilowatt/heure d'énergie primaire) est l'unité de mesure utilisée dans la réglementation thermique ou lors d'un diagnostic de performance énergétique. Contrairement au kWh électrique facturé, le kWh<sub>ep</sub> tient compte de l'énergie nécessaire à la production et au transport de l'électricité.

## Annexe I

Une réduction du nombre de saisines de près de 15 % par rapport au premier semestre 2021 peut notamment expliquer ce résultat, probablement en partie due aux mesures d'allègement et de simplification portées par la DNID, notamment concernant les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER), avec un contrôle d'opportunité de leurs opérations renforcé au niveau commissaire du Gouvernement en échange d'un allègement du contrôle des valeurs.

**S'agissant de la valorisation par des baux à très long terme**, il apparaît que les travaux de la mission « valorisation locative » n'ont pas donné lieu à ce stade à une mise en œuvre au niveau national, de sorte que la valorisation alternative aux cessions des immeubles n'est pour le moment réalisée que sur un nombre d'actifs limité dans le cadre d'une expérimentation. À la mi-2022, cette expérimentation a concerné trois biens situés à Paris, pour lesquels la DIE a proposé la conclusion d'un bail emphytéotique en lieu et place d'une cession traditionnelle :

- ◆ l'hôtel de Grenelle, pour lequel une consultation a été engagée en juin 2020 pour un bail emphytéotique d'une durée de 99 ans ;
- ◆ l'hôtel Mezzara, pour lequel une consultation a été engagée en mars 2021 pour un bail emphytéotique d'une durée de 50 ans ;
- ◆ un ensemble immobilier constitué de deux bâtiments situés rue des Pyramides, d'une surface de plancher totale d'environ 6 700 m<sup>2</sup>, pour lequel une consultation a été engagée en avril 2022 pour un bail emphytéotique d'une durée de 99 ans.

**Tableau 46 : indicateurs du contrat relatifs à la politique immobilière de l'État**

Indicateur	Réalisation 2019	Réalisation 2020	Réalisation 2021	Prévision 2022	Cible 2022
Rénovation des cités administratives : efficacité énergétique (coût du kWh économisé)	7,1 €/kWh	7,2 €/kWh	7,5 €/kWh	7,5 €/kWh	7,1 €/kWh
Rénovation des cités administratives : optimisation de la surface occupée (en m <sup>2</sup> de surface utile brute)	239 000 m <sup>2</sup>	257 000 m <sup>2</sup>	246 000 m <sup>2</sup>	246 000 m <sup>2</sup>	239 000 m <sup>2</sup>
Taux de respect du délai d'un mois pour la réponse aux demandes d'évaluation réglementaire adressées aux services du domaine	92,6 %	92,8 %	91,7 %	92 %	92 %
Nombre de valorisations par des baux à très long terme cumulé sur la durée du contrat	-	-	-	-	À définir

*Source : documents budgétaires (PAP 2022 et RAP 2021 du programme 156 « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et du programme 348 « rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants »).*

- **Perspectives** : chantier à traiter indépendamment du contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP

**L'inclusion de la politique immobilière de l'État dans le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP se révèle relativement artificielle**, dans la mesure où les indicateurs retenus ne traduisent qu'imparfaitement les objectifs de la politique immobilière de l'État, en se concentrant sur des actions spécifiques plutôt que sur la mesure de la performance globale de cette politique publique.

**Au demeurant, la DIE ne dispose pas de l'ensemble des leviers pour améliorer la politique immobilière de l'État**, qui restent largement entre les mains des ministères et des préfetures.

## Annexe I

**Il semble logique et préférable que cette direction dispose de sa propre feuille de route** compte tenu de la spécificité des enjeux de la politique immobilière de l'État par rapport aux autres missions qui relèvent du « cœur de métier » de la DGFIP.

Les indicateurs de la politique immobilière de l'État pourraient mieux refléter la performance de l'action de l'État, notamment en mesurant :

- ◆ la satisfaction des occupants, qui est un indicateur couramment mesuré par nos voisins européens ;
- ◆ la satisfaction des services recourant à une évaluation domaniale, dans l'objectif d'évaluer l'apport de l'évaluation domaniale dans les négociations réalisées par les consultants (pouvoir acheter moins cher que prévu ou vendre plus cher qu'envisagé initialement grâce à l'avis domanial) ;
- ◆ le ratio d'occupation (en m<sup>2</sup>/agent), afin d'évaluer le degré d'optimisation du parc – à interpréter en lien avec les éventuels mouvements de services ou de réduction d'effectifs;
- ◆ le volume des redevances publiques générées par les opérations de valorisation autres que les cessions, ces dernières connaissant un ralentissement depuis quelques années ;
- ◆ la performance énergétique globale du parc immobilier de l'État, qui va être confronté aux obligations imposées par le décret tertiaire, en s'appuyant sur la plateforme «OPERAT » créée pour le suivi de l'évolution des consommations des biens immobiliers.





## **ANNEXE II**

### **Analyse de la trajectoire des crédits et des emplois**



# SOMMAIRE

<b>1. LA TRAJECTOIRE INSCRITE DANS LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS A SERVI DE RÉFÉRENCE POUR LA CONSTRUCTION BUDGÉTAIRE, SANS TENIR COMPTE DES ÉCARTS CONSTATÉS EN EXÉCUTION EN 2019 ET EN 2020 .....</b>	<b>1</b>
1.1. Sauf exception, les crédits demandés en loi de finances ont correspondu aux prévisions inscrites dans le contrat d'objectifs et de moyens .....	1
1.1.1. <i>Le contrat d'objectifs et de moyens comporte une trajectoire de crédits sur trois ans, afin de donner de la visibilité à la direction générale des finances publiques.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La trajectoire de crédits inscrite dans le contrat a été globalement respectée lors des exercices de budgétisation, en tenant compte d'ajustements en 2022 .....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>Le Parlement n'a pas été associé à la démarche de contractualisation, alors que l'allocation des crédits budgétaires constitue l'une de ses prérogatives .....</i>	<i>4</i>
1.1.4. <i>Le financement de la direction générale des finances publiques repose sur la mobilisation de financements complémentaires, par nature non garantis .....</i>	<i>5</i>
1.2. L'exécution des clauses budgétaires du contrat a suscité des débats importants entre la direction générale des finances publiques et la direction du budget .....	7
1.2.1. <i>Les clauses de gestion inscrites dans le contrat ont été globalement appliquées .....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>La conclusion d'un contrat n'a pas conduit à exonérer la direction générale des finances publiques d'annulations de crédits en gestion .....</i>	<i>8</i>
1.2.3. <i>L'exécution des dépenses de la direction générale des finances publiques a été perturbée par la crise sanitaire, conduisant à modifier les prévisions initiales.....</i>	<i>10</i>
<b>2. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ONT ÉTÉ SOUS-EXÉCUTÉES.....</b>	<b>12</b>
2.1. Le contrat d'objectifs et de moyens a acté la poursuite des diminutions d'effectifs, à un rythme toutefois plus modéré que celui des années précédentes.....	12
2.1.1. <i>La direction générale des finances publiques a connu une diminution substantielle de ses effectifs depuis 2008, qui a fortement contribué à la diminution des emplois ministériels depuis 2018.....</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>La direction générale des finances publiques est confrontée à des difficultés de recrutement, qui se conjuguent à un pic de départs en retraite dont la dynamique est difficile à anticiper .....</i>	<i>14</i>
2.2. Les suppressions d'emplois sont déterminées et déclinées sans lien explicite avec les réformes et transformations mises en œuvre .....	17
2.2.1. <i>Les diminutions d'emplois inscrites dans le contrat ont fait l'objet d'une discussion globale « en enveloppe » et non d'une analyse « ligne à ligne » de l'impact attendu des réformes prévues dans le contrat.....</i>	<i>17</i>
2.2.2. <i>La répartition des diminutions d'effectifs au sein du réseau ne découle pas d'une analyse des gains de productivité obtenus grâce aux réformes attendues ou déjà mises en œuvre.....</i>	<i>18</i>
2.2.3. <i>La direction générale des finances publiques réalise toutefois des évaluations ex ante de l'impact de certaines réformes sur ses effectifs .....</i>	<i>19</i>

2.3. Les dépenses de personnel ont été sous-exécutées en 2020 et en 2021, ce qui a généré des marges financières importantes.....	20
2.3.1. <i>Le contrat d'objectifs et de moyens, signé en mars 2020, n'a pas pris en compte les résultats de l'exécution 2019.....</i>	20
2.3.2. <i>Les marges constatées en 2020 et en 2021 s'expliquent par la reprise en base des sous-exécutions constatées en 2018 et en 2019, mais également par l'évolution d'autres éléments plus difficiles à prévoir.....</i>	20
2.3.3. <i>Le montant total des crédits à rétablir au titre des dépenses de personnel a plus que doublé entre 2017 et 2021.....</i>	21

**3. LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE A ÉTÉ MOBILISÉE POUR FINANCER LES BESOINS SUPPLÉMENTAIRES IDENTIFIÉS AU TITRE DES DÉPENSES INFORMATIQUES.. 24**

3.1. Le contrat prévoyait un effort important en faveur des dépenses informatiques, qui devait permettre de répondre à la problématique de l'accroissement de la dette technique .....	24
3.2. La mobilisation de la fongibilité asymétrique pour financer des dépenses supplémentaires a suscité des débats entre les signataires du contrat .....	25
3.3. Les trois signataires du contrat manquent de visibilité sur l'utilisation des crédits alloués aux dépenses informatiques .....	26

## 1. La trajectoire inscrite dans le contrat d'objectifs et de moyens a servi de référence pour la construction budgétaire, sans tenir compte des écarts constatés en exécution en 2019 et en 2020

### 1.1. Sauf exception, les crédits demandés en loi de finances ont correspondu aux prévisions inscrites dans le contrat d'objectifs et de moyens

#### 1.1.1. Le contrat d'objectifs et de moyens comporte une trajectoire de crédits sur trois ans, afin de donner de la visibilité à la direction générale des finances publiques

Le contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques (DGFIP) fixe une trajectoire de crédits sur la période 2020-2022 (cf. tableau 1). Cette trajectoire de crédits est détaillée entre crédits de masse salariale (titre 2 ou T2) et autres crédits (hors titre 2 ou HT2), avec l'identification des crédits informatiques. Elle est déclinée en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

Tableau 1 : crédits prévus par le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2020-2022

(en M€)	2018 (exécution)	2019	2020	2021	2022
AE HT2	955,1	930,0	971,0	961,2	904,0
<i>dont SI</i>	199	190	261	231	212
CP HT2	871,7	856,4	895,6	900,8	894,0
<i>dont SI</i>	195	197	233	226	212
T2 HCAS	4 731,4	4 722,5	4 683,3	4 588,7	4 530,5
<b>Total CP</b>	<b>5 603</b>	<b>5 579</b>	<b>5 585*</b>	<b>5 490</b>	<b>5 425</b>
<b>Total AE</b>	<b>5 686</b>	<b>5 563</b>	<b>5 660*</b>	<b>5 550</b>	<b>5 435</b>

Source : contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 de la DGFIP.

\* Ces deux montants ne correspondent pas à la somme des données inscrites dans la colonne correspondante.

#### Les précisions suivantes sont en outre apportées par le contrat :

- ◆ les crédits alloués pour la période 2020-2022 constituent la contrepartie des engagements pris par la DGFIP en matière de transformation de l'action publique et de réduction d'emplois ;
- ◆ la trajectoire en crédits doit permettre la conception et la mise en place de nouveaux modes d'organisation favorisant à moyen terme des économies pérennes, notamment : des mesures de modernisation de la relation de l'administration avec les usagers ; le renforcement de la présence des services de la DGFIP dans les territoires ; un plan d'accompagnement des mobilités géographiques et fonctionnelles des agents ;
- ◆ elle doit permettre en outre à la DGFIP d'engager un plan ambitieux de modernisation et d'investissements dans les systèmes d'information, afin de répondre aux enjeux de la transformation numérique.

#### Sur le plan budgétaire, les modalités d'application suivantes ont été retenues :

- ◆ les dotations budgétaires peuvent être complétées par des financements du fonds interministériel pour la transformation publique (FTAP), du fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH) ou du fonds de transformation ministériel (FTM) auxquels la DGFIP candidatara, pour des montants estimés à 42 M€ en 2020, à 38 M€ en 2021 et à 36 M€ en 2022 (en CP) ;



## Annexe II

- ♦ la trajectoire de crédits est actualisée des mesures de périmètre, des mesures de transfert ainsi que des mesures intervenant à l'occasion des lois de finances ou lois de finances rectificatives.

**Les crédits alloués à la DGFIP sont regroupés sur le programme 156 « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »** de la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines », devenue « gestion des finances publiques » en PLF 2021, ce qui facilite leur identification dans le cadre des discussions budgétaires.

### 1.1.2. La trajectoire de crédits inscrite dans le contrat a été globalement respectée lors des exercices de budgétisation, en tenant compte d'ajustements en 2022

La comparaison entre la trajectoire de crédits inscrite dans le contrat et les lois de finances successives permet de formuler les constats suivants :

- ♦ **les crédits alloués à la DGFIP en LFI 2020 correspondent exactement au niveau prévu dans le contrat** (cf. tableau 2) ; dans la mesure où le contrat a été signé en mars 2020, plus de deux mois après la publication de la LFI 2020, les signataires ont pu ajuster la trajectoire du contrat afin que les annuités 2020, 2021 et 2022 soient présentées au format constant de la LFI 2020 ; on peut toutefois relever une erreur dans les totaux présentés dans le contrat au titre de l'année 2020, qui résulte vraisemblablement de la prise en compte de l'annulation d'un montant de 6,2 M€ intervenue par amendement en cours de débat parlementaire (cf. tableau 6) ;

**Tableau 2 : crédits alloués à la DGFIP en 2020, par rapport au niveau prévu dans le contrat**

en M€	Contrat format LFI 2020 (a)	PAP 2020 (b)	Amendement (c)	LFI 2020 (d)=(b)+(c)	Écart (d)-(a)
AE HT2	971,0	977,2	-6,2	971,0	-
CP HT2	895,6	901,9	-6,2	895,6	-
T2 HCAS	4 683,3	4 683,3	0,0	4 683,3	-
Total CP	5 578,9*	5 585,1	-6,2	5 578,9	-
Total AE	5 654,3*	5 660,5	-6,2	5 654,3	-

*Source : mission, à partir des documents budgétaires.*

\* Ces deux montants ont été corrigés afin de correspondre à la somme des données inscrites dans la colonne.

- ♦ **les crédits attribués à la DGFIP dans le PLF 2021 correspondent également au niveau prévu dans le contrat**, après prise en compte de divers transferts entrants et sortants récapitulés dans le projet annuel de performances correspondant (cf. tableau 3) ; par la suite, un abondement technique d'un montant de 0,1 M€ a été voté en cours de débat parlementaire ;

**Tableau 3 : crédits alloués à la DGFIP en 2021, par rapport au niveau prévu dans le contrat**

en M€	Contrat format LFI 2020 (a)	PAP 2021 (b)	Transferts (c)	PAP 2021 format LFI 2020 (d)=(b)-(c)	Écart (d)-(a)
AE HT2	961,2	963,3	2,1	961,2	-
CP HT2	900,8	902,8	2,1	900,8	-
T2 HCAS	4 588,7	4 601,5	12,8	4 588,7	-
Total CP	5 489,5	5 504,3	14,8	5 489,4	-0,1
Total AE	5 549,9	5 564,8	14,9	5 549,9	-

*Source : mission, à partir des documents budgétaires.*

## Annexe II

- ◆ la comparaison entre les crédits attribués à la DGFIP dans le PLF 2022 et le niveau théorique prévu dans le contrat, après prise en compte des transferts de l'année 2021 et de l'année 2022, fait apparaître un écart de 88 M€ en AE et de 63 M€ en CP (cf. tableau 4) ; cet écart résulte, d'une part, de la prise en compte de mesures nouvelles qui n'avaient pas été prévues dans le contrat et, d'autre part, d'une omission de la part de la DGFIP qui n'a pas « consolidé » les transferts de l'année 2021 (soit 2,1 M€) dans ses demandes formulées au titre des crédits HT2 (cf. tableau 5) ; par la suite, une annulation technique d'un montant de 3,5 M€ a été votée en cours de débat parlementaire<sup>1</sup>.

**Tableau 4 : crédits alloués à la DGFIP en 2022, par rapport au niveau prévu dans le contrat**

en M€	Contrat format LFI 2020 (a)	PAP 2022 (b)	Transferts 2021 (c)	Transferts 2022 (d)	PAP 2022 format LFI 2020 (e)=(b)-(c)-(d)	Écart (e)- (a)
AE HT2	904,0	974,9	2,1	0,9	971,9	67,9
CP HT2	894,0	939,9	2,1	0,9	937,0	43,0
T2 HCAS	4 530,5	4 569,9	12,8	6,7	4 550,4	19,9
Total CP	5 424,5	5 509,9	14,8	7,6	5 487,4	62,9
Total AE	5 434,5	5 544,8	14,9	7,6	5 522,3	87,8

Source : mission, à partir des documents budgétaires.

**Tableau 5 : crédits alloués à la DGFIP en 2022, à partir du niveau prévu dans le contrat**

en M€	Contrat format LFI 2020 (a)	Transferts 2021 (b)	Transferts 2022 (b)	Mesures nouvelles (c)	PAP 2022 (d)
AE HT2	904,0	0*	0,9	70,0	974,9
CP HT2	894,0	0*	0,9	45,0	939,9
T2 HCAS	4 530,5	12,8	6,7	19,9	4 569,9
Total CP	5 424,5	12,8	7,6	64,9	5 509,8
Total AE	5 434,5	12,8	7,6	89,9	5 544,8

Source : mission, à partir des documents budgétaires.

\* La DGFIP a omis de prendre en compte les transferts 2021 dans ses demandes HT2 au titre de 2022, soit 2,1 M€.

### Quatre mesures nouvelles ont ainsi été prises en compte en 2022, pour un montant total de 90 M€ en AE et de 65 M€ en CP :

- ◆ 70 M€ en AE afin de permettre le déménagement sur le site de Romainville de directions nationales du contrôle fiscal précédemment implantées à Pantin ;
- ◆ 45 M€ en CP afin de compenser une annulation à due concurrence intervenue en cours d'année 2020 ;
- ◆ 18,2 M€ en AE=CP au titre du financement de la protection sociale complémentaire des agents de la DGFIP, conformément à la clause du contrat qui prévoyait que « les crédits [seraient] abondés à due concurrence en cas de décisions interministérielles impactant les dépenses de personnel » ;
- ◆ 1,7 M€ en AE=CP au titre de l'atténuation du schéma d'emplois en 2022 par rapport à la trajectoire inscrite dans le contrat, compte tenu de la sur-exécution du schéma d'emplois constatée en 2020.

<sup>1</sup> Cet amendement visait à tirer les conséquences d'une modification des modalités de financement du transfert aux régions de la compétence relative à la gestion des fonds structurels et d'investissement européens (FESI), désormais réalisé par une augmentation de la fraction de TICPE leur étant affectée et non plus par voie budgétaire.

## Annexe II

La comparaison entre les crédits prévus en PLF et les crédits finalement inscrits en LFI, à l'issue du débat parlementaire (cf. tableau 6) montre que les seuls ajustements réalisés en cours de débat parlementaire en 2021 et en 2022 ont porté sur des sujets techniques (ouverture de 0,1 M€ en PLF 2021 et annulation de 3,5 M€ en PLF 2022), sans remise en cause de la proposition du Gouvernement.

L'absence de « taxation interministérielle »<sup>2</sup> lors de la discussion du PLF 2021 et du PLF 2022, en raison du contexte budgétaire exceptionnel induit par la crise sanitaire, a contribué à assurer la stabilité des montants proposés, sans qu'il soit possible de dire si l'existence d'un contrat entre la DGFIP et la direction du budget aurait conduit à exonérer la DGFIP si une « taxation interministérielle » avait été décidée en cours de débat parlementaire.

**Tableau 6 : modifications apportées aux crédits du programme 156 « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » en cours de débat parlementaire**

en M€	AE HT2	CP HT2	T2 (HCAS + CAS)	Total CP	Total AE
PLF 2020	977,2	901,9	6 802,0	7 703,9	7 779,2
LFI 2020	971,0	895,6	6 802,0	7 697,6	7 773,0
<b>Écart 2020</b>	<b>-6,2</b>	<b>-6,2</b>	<b>-</b>	<b>-6,2</b>	<b>-6,2</b>
PLF 2021	963,3	902,8	6 688,4	7 591,3	7 651,8
LFI 2021	963,4	902,9	6 688,4	7 591,4	7 651,9
<b>Écart 2021</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
PLF 2022	974,9	939,9	6 608,7	7 548,6	7 583,6
LFI 2022	972,6	937,7	6 607,5	7 545,2	7 580,1
<b>Écart 2022</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,2</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,5</b>

Source : mission, à partir des documents budgétaires.

Au total, la trajectoire de crédits inscrite dans le contrat d'objectifs et de moyens a systématiquement servi de référence pour la discussion budgétaire annuelle :

- ♦ en 2020, les signataires ont veillé à ce que les montants inscrits dans le contrat correspondent exactement aux crédits ouverts en LFI ;
- ♦ en 2021, les crédits prévus en PLF ont strictement correspondu aux montants inscrits dans le contrat ;
- ♦ en 2022, les crédits prévus en PLF ont été construits à partir des montants inscrits dans le contrat, auxquels ont été ajoutées quatre mesures nouvelles pour tenir compte d'informations qui n'étaient pas connues lors de la signature du contrat.

Les différents responsables de la DGFIP rencontrés par la mission ont unanimement souligné la « sérénité budgétaire » que le contrat d'objectifs et de moyens leur a apportée, qui leur a donné de la visibilité sur plusieurs années avec une assurance raisonnable sur le niveau de crédits qui leur serait attribué.

### 1.1.3. Le Parlement n'a pas été associé à la démarche de contractualisation, alors que l'allocation des crédits budgétaires constitue l'une de ses prérogatives

Les crédits alloués à chaque programme sont arrêtés chaque année par le Parlement, dans le cadre du vote de la loi de finances de l'année. L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 attribue ainsi au Parlement la responsabilité de déterminer « les ressources et les charges de l'État » par le biais du vote des lois de finances, et l'article 9 de la loi organique

<sup>2</sup> Chaque année, les ouvertures de crédits supplémentaires induites par les amendements votés en cours de débat parlementaire sont « gagées » par un amendement de « taxation interministérielle » proposé par le Gouvernement, qui conduit à annuler des crédits à due concurrence au sein des budgets de l'ensemble des ministères, afin d'éviter que les amendements votés par le Parlement conduisent à une augmentation des dépenses de l'État.

## Annexe II

n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) précise que « *les crédits sont limitatifs* » et que « *les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts* ».

**Pourtant, la démarche de contractualisation conduit les signataires du contrat à convenir d'une trajectoire budgétaire valable pour trois ans**, ce qui peut paraître contradictoire avec le principe d'annualité posé par la LOLF (dont l'article 15 dispose que « *les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes* »).

**On peut relever que le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP ne fait pas référence au vote du Parlement.** En particulier, aucune disposition ne prévoit le cas dans lequel les crédits proposés par le Gouvernement seraient substantiellement modifiés en cours de débat parlementaire. Les rapports réalisés à l'occasion de l'examen du PLF 2021 par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat traduisent néanmoins une appréciation globalement positive de la démarche pluriannuelle engagée par les trois signataires du contrat, qui permet de « *sécuriser les moyens financiers nécessaires* » et qui « *inclut une trajectoire de résorption de la dette technique* » (cf. encadré 1).

### Encadré 1 : mentions du contrat d'objectifs et de moyens dans les rapports réalisés par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat

#### ▪ Commission des finances de l'Assemblée nationale

*La DGFIP s'est engagée le 16 mars 2020, avec la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers (SGMEF), dans un contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2020-2022. Celui-ci fixe un cadre stratégique pluriannuel clair et sécurise les moyens financiers nécessaires, notamment par une hausse très nette des investissements informatiques et des ressources financières pour l'accompagnement des agents.*

*Ainsi, dans un contexte d'évolutions profondes des différents métiers de la direction, le contrat couvre plusieurs enjeux, notamment de transformation numérique de la DGFIP, de meilleure couverture des besoins des usagers et des partenaires, et d'accompagnement des agents, dans le respect des valeurs qui fondent l'action de la direction : valeur du service public, valeurs déontologiques et valeurs sociales.*

*Tout en s'inscrivant dans la stratégie générale de maîtrise des dépenses publiques, le budget 2021, tant en crédits de titre 2 qu'en crédits hors titre 2, correspond à l'enveloppe budgétaire définie dans le cadre du COM.*

*La trajectoire financière de la DGFIP, arrêtée dans le cadre du Contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2020-2022 signé en mars 2020 garantit un niveau d'investissement et d'accompagnement significatif, en particulier en matière informatique. Les crédits de fonctionnement et d'investissement informatiques s'élèvent dans le PLF à 233,8 M€ en AE et 229,1 M€ en CP. L'objectif est de poursuivre la résorption de la « dette technologique », c'est-à-dire de mettre à niveau les différents SI de la DGFIP.*

#### ▪ Commission des finances du Sénat

*Les rapporteurs spéciaux relèvent toutefois plusieurs évolutions positives. Par exemple, le contrat d'objectifs et de moyens signé le 16 mars 2020 par le secrétariat général du MEFR, la direction du budget et la DGFIP inclut une trajectoire de résorption de la dette technique [...].*

*Source : rapports réalisés par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sur le PLF 2021 (crédits de la mission « Gestion des finances publiques »).*

### 1.1.4. Le financement de la direction générale des finances publiques repose sur la mobilisation de financements complémentaires, par nature non garantis

**Le contrat d'objectifs et de moyens stipule que les dotations budgétaires allouées à la DGFIP peuvent être complétées par des financements complémentaires des trois fonds suivants :**

- ◆ le fonds de transformation de l'action publique (FTAP) mis en place en 2017, dans le cadre du Grand plan d'investissement, pour aider les administrations à se transformer ;

## Annexe II

- ◆ le fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH) mis en place en 2019 pour accompagner les reconversions et les mobilités des agents de l'État dans le cadre de transformations de services ;
- ◆ le fonds de transformation ministériel (FTM), qui vise à soutenir financièrement les projets de modernisation et d'innovation numérique des administrations des ministères économiques et financiers.

**Le contrat comportait ainsi une estimation des crédits complémentaires pour lesquels la DGFIP devrait présenter des projets candidats, qui représentaient 4,3 % en moyenne des crédits budgétaires prévus sur la période 2020-2022 (cf. tableau 7).**

**Tableau 7 : financements complémentaires de la DGFIP (estimation)**

en M€	2018 (obtenus)	2019 (obtenus)	2020 (estimation)	2021 (estimation)	2022 (estimation)
AE HT2	9,1	27	37	24	15
CP HT2	8,4	17	36	26	20
AE=CP T2	-	7	6	12	16
<b>Total CP (a)</b>	<b>8,4</b>	<b>24</b>	<b>42</b>	<b>38</b>	<b>36</b>
CP HT2 budgétaires (b)	871,7	856,4	895,6	900,8	894,0
<b>Ratio (a)/(b)</b>	<b>1,0 %</b>	<b>2,8 %</b>	<b>4,7 %</b>	<b>4,2 %</b>	<b>4,0 %</b>

*Source : contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 de la DGFIP.*

**Au total, la DGFIP est parvenue à mobiliser 162 M€ de financements complémentaires en AE sur la période 2020-2022, dont 15 M€ au titre du plan de relance décidé à l'été 2020, après la signature du contrat. Hors crédits du plan de relance, les financements complémentaires ont ainsi représenté 33 % de plus en AE (et 16 % de plus en CP) que l'estimation initialement inscrite dans le contrat (cf. tableau 8).**

**Tableau 8 : financements complémentaires de la DGFIP (réalisation)**

en M€	2020		2021		2022		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
FTAP	21,4	13,6	39,9	34,8	34,3	34,3	95,6	82,7
FAIRH	2,0	2,0	10,6	10,6	12,7	12,7	25,3	25,3
FTM	10,6	9,1	7,0	9,8	8,0	8,0	25,6	26,9
Plan de relance	-	-	7,0	9,8	8,0	8,0	15,0	17,8
<b>Total</b>	<b>34,0</b>	<b>24,7</b>	<b>64,5</b>	<b>65,0</b>	<b>63,0</b>	<b>63,0</b>	<b>161,5</b>	<b>152,7</b>
Total, hors plan de relance (a)	34,0	24,7	57,5	55,2	55,0	55,0	146,5	134,9
Estimation initiale (b)	43,0	42,0	36,0	38,0	31,0	36,0	110,0	116,0
<b>Ratio (a)/(b)</b>	<b>79 %</b>	<b>59 %</b>	<b>160 %</b>	<b>145 %</b>	<b>177 %</b>	<b>153 %</b>	<b>133 %</b>	<b>116 %</b>

*Source : DGFIP.*

En dépit des bons résultats qu'elle a obtenus en termes de mobilisation de financements complémentaires, la DGFIP souligne les trois difficultés suivantes :

- ◆ sur le plan contractuel, elle relève que **l'ensemble des engagements auxquels elle souscrit dans le cadre du contrat ne sont pas conditionnés à l'obtention des financements complémentaires prévus**, alors même que ces financements complémentaires font seulement l'objet d'une estimation et qu'ils ne font l'objet d'aucune garantie financière ;
- ◆ sur le plan pratique, elle déplore **la charge de travail importante induite par la recherche de financements complémentaires**, qui nécessitent généralement la préparation de dossiers de présentation détaillés, avant la rédaction de conventions dont le formalisme peut paraître excessif, alors même que ces fonds sont uniquement des outils d'allocation des ressources budgétaires au sein de l'État ;

## Annexe II

- ◆ sur le plan financier, elle rappelle que les financements complémentaires ne permettent pas de financer les coûts récurrents de fonctionnement, de maintenance et d'évolution des projets après leur déploiement.

### 1.2. L'exécution des clauses budgétaires du contrat a suscité des débats importants entre la direction générale des finances publiques et la direction du budget

#### 1.2.1. Les clauses de gestion inscrites dans le contrat ont été globalement appliquées

Le contrat d'objectifs et de moyens comporte plusieurs clauses de gestion plus favorables à la DGFIP que celles appliquées aux autres programmes budgétaires (cf. encadré 2).

##### Encadré 2 : clauses de gestion inscrite dans le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP

###### ▪ **La mise en réserve des crédits T2 et HT2**

*Le taux de mise en réserve appliqué à la DGFIP ne dépassera pas 3 % pour le hors titre 2 dès 2020.*

*Le taux de mise en réserve sur les crédits de T2 du programme 156 sera le taux de droit commun appliqué aux autres programmes du budget général.*

*Les crédits mis en réserve, tant T2 que HT2, ont notamment pour objet de financer les aléas en gestion y compris les aléas interministériels.*

###### ▪ **La fongibilité asymétrique et les reports**

*Après le compte-rendu de gestion de septembre, 90 % de la marge de T2 identifiée hors CAS pensions et hors réserve pourra faire immédiatement l'objet de fongibilité asymétrique, sans procédure contradictoire portant sur l'utilisation des crédits. Les 10 % restant serviront de marge de sécurité jusqu'à la préliquidation de la paye de décembre (début décembre). Après cette date, l'intégralité des crédits T2 hors CAS pensions non-consommés fera l'objet de fongibilité asymétrique dans les mêmes conditions qu'énoncées précédemment et le cas échéant de report l'année suivante.*

*S'agissant de la réserve de crédits T2 hors CAS, elle sera libérée à hauteur d'un tiers en septembre, et aux deux tiers à mi-octobre (en fonction de la fin de gestion), avec possibilité de fongibilité asymétrique sans restriction.*

*Les crédits HT2 non consommés sont reportés de droit et ouverts en gestion suivante, dans la limite de 3 % fixée à l'article 15-II de la LOLF. Au-delà de cette limite, la DGFIP pourra faire une demande de déplaçonnement.*

*Source : contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 de la DGFIP.*

**En premier lieu, le taux de mise en réserve fixé chaque année dans le PLF, afin d'assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses de l'État, ne devait pas dépasser 3 % pour les crédits hors titre 2 de la DGFIP.** L'application de cette clause n'a pas posé de difficulté dans la mesure où le taux de mise en réserve a été maintenu à 3 % sur la période 2020-2022 (sauf pour trois programmes budgétaires dont les crédits portent très majoritairement des dépenses de prestations sociales : aide personnalisée au logement, allocation aux adultes handicapés et prime d'activité).

**En deuxième lieu, la gestion infra-annuelle des crédits de titre 2 hors contributions aux pensions (T2 HCAS) devait être facilitée :** d'une part, 90 % de la marge identifiée hors réserve pouvait faire l'objet de fongibilité asymétrique dès le mois de septembre et, d'autre part, les crédits mis en réserve pouvaient être libérés à hauteur d'un tiers en septembre et de deux tiers à mi-octobre (en fonction de la fin de gestion), avec une possibilité de fongibilité asymétrique. Cette clause a été globalement appliquée, même si le calendrier initialement fixé n'a pas été respecté dans la mesure où les mouvements prévus aux mois de septembre et d'octobre sont intervenus au mois de novembre (cf. tableau 9).



## Annexe II

**Tableau 9 : gestion infra-annuelle de crédits de T2 HCAS en 2020 et en 2021**

en M€	2020	2021
Utilisation de la réserve de précaution	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 24/11 : dégel d'un tiers de la réserve (7,8 M€)</li> <li>▪ 01/12 : annulation des deux tiers de la réserve (15,5 M€)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 18/11 : dégel de l'intégralité de la réserve (23,0 M€)</li> </ul>
Fongibilité asymétrique	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 16/11 : un tiers de la réserve et 100 % de la marge hors réserve (27,9 M€)</li> <li>▪ 08/12 : marge constatée à la suite de la préliquidation de la paie de décembre (20,5 M€)</li> <li>▪ 29/12 : marge résiduelle (0,7 M€)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 16/11 : deux tiers de la réserve et 90 % de la marge hors réserve (24,9 M€)</li> <li>▪ 25/11 : nouvelles marges identifiées (11,4 M€)</li> <li>▪ 27/12 : marge constatée à la suite de la préliquidation de la paie de décembre (12,0 M€)</li> </ul>

*Source : mission, à partir des données transmises par la direction du budget.*

**En troisième lieu, les crédits hors titre 2 non consommés pouvaient être reportés de droit, sans nécessité pour la DGFIP d'en justifier l'objet auprès de la direction du budget, dans la limite de 3 % des crédits ouverts en LFI fixée par la LOLF.** En pratique, la DGFIP a bénéficié d'une clause de déplafonnement de ses reports de crédits en LFI 2021 (article 102) et en LFI 2022 (article 65) et elle a ainsi bénéficié de 53 M€ de reports sur l'année 2021 et de 57 M€ de reports sur l'année 2022 (en CP).

### **1.2.2. La conclusion d'un contrat n'a pas conduit à exonérer la direction générale des finances publiques d'annulations de crédits en gestion**

**L'examen des sept lois de finances rectificatives qui ont été votées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 août 2022, ainsi que du décret d'avance publié au mois d'avril 2022, montre que le programme 156, qui concentre les moyens budgétaires alloués à la DGFIP, a été régulièrement mis à contribution en cours de gestion (cf. tableau 10) :**

- ◆ en 2020 et en 2021, l'intégralité de la réserve de précaution portant sur les crédits hors titre 2 a été annulée ; ces annulations sont pleinement conformes au contrat qui ne comporte aucune clause limitant la faculté d'annuler les crédits mis en réserve (ce qui reviendrait à vider le dispositif de mise en réserve de son utilité) ;
- ◆ **en 2020, le programme 156 a connu une annulation de 45 M€ en CP au-delà de la réserve de précaution, justifiée par les moindres dépenses de fonctionnement induites par la crise sanitaire ;** cette annulation a été fortement contestée par la DGFIP qui a estimé qu'elle constituait une entorse à l'esprit du contrat signé seulement huit mois auparavant avec la direction du budget ; elle a toutefois bénéficié d'une mesure nouvelle d'un montant équivalent en PLF 2022 ;
- ◆ en 2022, dans le cadre du décret d'avance publié au mois d'avril, une partie des crédits mis en réserve a été annulée afin de contribuer à l'équilibre du décret d'avance<sup>3</sup>, qui a ensuite été restituée dans le cadre de la loi de finances rectificative publiée au mois d'août.

<sup>3</sup> Cf. article 13 de la LOLF : « En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. À cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires »



## Annexe II

**La lecture du contrat permet de constater que celui-ci ne comporte aucune clause limitant la faculté de procéder à des annulations de crédits en cours de gestion**, qu'il s'agisse de crédits mis en réserve ou non. De telles clauses seraient d'ailleurs difficilement envisageables car ces choix relèvent du Gouvernement (pour les décrets d'avance et d'annulation) et du Parlement (pour les lois de finances rectificatives).

Sur le fond, en se référant à l'esprit du contrat, si l'annulation des crédits mis en réserve semble difficilement contestable dans la mesure où celle-ci a bien pour objet « *de financer les aléas en gestion y compris les aléas interministériels* », **l'annulation de crédits au-delà de la mise en réserve paraît plus contestable dans la mesure où elle rend caduque la trajectoire de crédits inscrite dans le contrat ainsi que la clause portant sur les reports de crédits.** L'annulation de 45 M€ au-delà de la réserve de précaution réalisée en 2020 paraît ainsi peu conforme à l'esprit du contrat, d'autant que cette annulation a été reconstituée en 2022, soulignant *de facto* le caractère anormal de cette annulation. Il convient toutefois de garder à l'esprit le contexte exceptionnel de l'année 2020 qui a nécessité une mobilisation de crédits rapide et massive.

**Tableau 10 : mouvements de crédits en gestion sur le programme 156 (en M€)**

Date	Texte	AE HT2	CP HT2	AE=CP T2	Motif
30/11/2020	LFR n° 2020-1473	-28,2	-70,8	-29,0	Annulation de 29 M€ en AE et CP de crédits de titre 2 qui correspondent à la réserve de précaution, au titre des moindres entrées réalisées par la DGFIP. Annulation de la réserve des crédits hors titre 2 de 28,2 M€ en AE et de 25,7 M€ en CP, et de la sous-exécution supplémentaire de 45 M€ en CP de crédits hors titre 2 en raison de moindres dépenses sur le fonctionnement de la DGFIP.
19/07/2021	LFR n° 2021-953	-2,9	-2,9	-	Annulation de 3 M€ en AE et CP imputée sur les crédits mis en réserve.
01/12/2021	LFR n° 2021-1549	-26,0	-24,2	-	Annulation de 26 M€ en AE et de 24,2 M€ en CP de crédits hors titre 2 correspondant aux crédits mis en réserve.
07/04/2022	Décret d'avance n° 2022-512	-16,5	-16,5	-	Tous les ministères contribuent à l'équilibre général du schéma d'ouvertures et d'annulations du présent décret par des annulations transverses à hauteur de 1 988 M€ en AE et en CP. Les annulations de crédits proposées portent intégralement sur des crédits mis en réserve et ont été réparties homothétiquement sur tous les budgets ministériels, hors programmes déjà en tension dans le contexte actuel (charges de l'énergie, asile, hébergement d'urgence, etc.). Le plus prochain projet de loi de finances rectificative qui proposera la ratification du présent projet de décret donnera lieu à une nouvelle prévision d'exécution et permettra de procéder aux réajustements nécessaires sur les différents programmes budgétaires.
16/08/2022	LFR n° 2022-1157	+16,5	+16,5	-	16,5 M€ en AE et en CP sont ouverts sur les crédits sur le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » en vue de reconstituer des marges en gestion afin de faire face à d'éventuels aléas d'ici la fin de l'année.

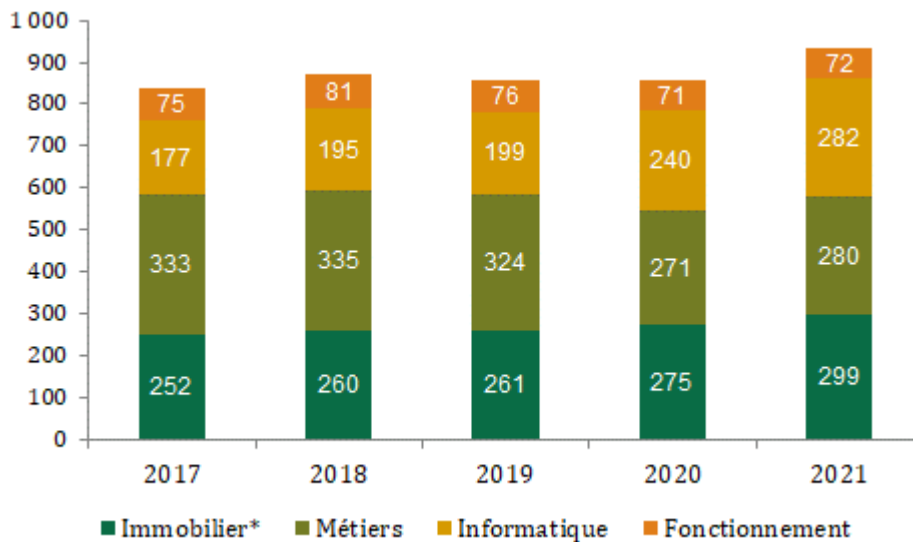
*Source : mission, à partir des documents budgétaires.*

### 1.2.3. L'exécution des dépenses de la direction générale des finances publiques a été perturbée par la crise sanitaire, conduisant à modifier les prévisions initiales

Pour le suivi budgétaire de ses dépenses hors titre 2, la DGFIP a l'habitude de les décomposer selon quatre briques budgétaires (cf. graphique 1) :

- ◆ les dépenses immobilières, décomposées entre les dépenses du propriétaire (42 M€ en 2021) et les dépenses de l'occupant (257 M€ en 2021, dont 90 M€ de loyers), ont représenté 32 % des dépenses de la DGFIP en 2021 ;
- ◆ les dépenses « métiers », dont le principale poste est l'affranchissement (164 M€ en 2021), ont représenté 30 % des dépenses de la DGFIP en 2021 ;
- ◆ les dépenses informatiques ont connu une forte progression depuis 2017 et elles ont représenté 30 % des dépenses de la DGFIP en 2021 ;
- ◆ les dépenses de fonctionnement ont pour leur part représenté 8 % des dépenses de la DGFIP en 2021.

Graphique 1 : évolution des dépenses de la DGFIP sur la période 2017-2021 (CP HT2, en M€)



*Source* : mission, à partir des données transmises par la DGFIP.

\* Hors loyers budgétaires en 2017 et en 2018, qui ont ensuite été supprimés en LFI 2019.

La comparaison, pour chaque brique budgétaire, entre les crédits initiaux et les crédits exécutés (cf. tableau 11), conduit à constater que des redéploiements de crédits importants ont été opérés en cours d'année 2020 et 2021 depuis les dépenses métiers, qui ont connu une sous-exécution de 67 M€ en 2020 et de 51 M€ en 2021 (en CP), vers les dépenses informatiques, qui ont pour leur part été abondées de 33 M€ en 2020 et de 64 M€ en 2021 (en CP). Le même constat peut être formulé s'agissant des AE.

## Annexe II

**Tableau 11 : comparaison entre les crédits initiaux et les crédits exécutés sur la période 2020-2022 (HT2, en M€)**

Crédits	Brique	2020			2021			2022
		LFI	Exécution	Écart	LFI	Exécution	Écart	LFI
CP	Immobilier	250,4	274,7	24,3	269,8	299,3	29,4	276,0
	Métiers	338,2	271,2	-66,9	331,3	280,4	-50,8	344,5
	Informatique	207,4	240,3	33,0	218,2	281,7	63,5	233,4
	Fonctionnement	74,1	70,7	-3,4	72,6	72,2	-0,4	72,7
	<b>Total HT2 (CP)</b>	<b>870,0</b>	<b>857,0</b>	<b>-13,1</b>	<b>891,9</b>	<b>933,6</b>	<b>41,7</b>	<b>926,7</b>
AE	Immobilier	298,2	303,3	5,1	325,6	320,6	-5,0	343,1
	Métiers	338,2	277,1	-61,0	331,3	273,0	-58,3	340,5
	Informatique	242,7	281,8	39,1	222,9	324,5	101,5	205,2
	Fonctionnement	74,1	73,7	-0,4	72,7	74,7	2,1	72,7
	<b>Total HT2 (AE)</b>	<b>953,2</b>	<b>935,9</b>	<b>-17,3</b>	<b>952,4</b>	<b>992,7</b>	<b>40,3</b>	<b>961,6</b>

Source : mission, à partir des données transmises par la DGFIP.

**Ces écarts s'expliquent notamment par l'impact de la crise sanitaire, qui a conduit à une diminution importante des dépenses métiers et des dépenses de fonctionnement et à un accroissement des besoins informatiques, avec le déploiement massif du télétravail :**

- ◆ les dépenses métiers ont connu une diminution de 52 M€ entre 2019 et 2020, qui s'est poursuivie en 2021 (+9 M€ par rapport à 2020), s'agissant notamment des frais d'affranchissement (-33 M€), des frais d'impression (-7 M€) et des frais de déplacement (-5 M€) ;
- ◆ les dépenses de fonctionnement ont connu une diminution de 5 M€ entre 2019 et 2020, qui s'est également poursuivie en 2020 (+2 M€ par rapport à 2020), s'agissant notamment des dépenses de formation (12 M€ en 2020 et 13 M€ en 2021 vs. 22 M€ en 2019) ;
- ◆ à l'inverse, les dépenses informatiques ont augmenté de 41 M€ entre 2019 et 2020, puis de 9 M€ supplémentaires en 2021, afin de financer, selon le RAP 2020, l'acquisition massive et rapide d'ordinateurs portables en vue de développer le télétravail ainsi que l'achat de licences.

## 2. Les dépenses de personnel ont été sous-exécutées

### 2.1. Le contrat d'objectifs et de moyens a acté la poursuite des diminutions d'effectifs, à un rythme toutefois plus modéré que celui des années précédentes

#### 2.1.1. La direction générale des finances publiques a connu une diminution substantielle de ses effectifs depuis 2008, qui a fortement contribué à la diminution des emplois ministériels depuis 2018

Créée le 1<sup>er</sup> avril 2008, la DGFIP a repris intégralement et en totalité les missions de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), puis a repris les activités du service des pensions à compter d'août 2009, en mettant en place au niveau central puis déconcentré des services fusionnés afin d'atteindre une plus grande efficacité et un meilleur service rendu au public.

**Cette fusion, ainsi que les transformations mises en œuvre par la DGFIP depuis sa création, a conduit à une diminution des effectifs de la DGFIP de près de 32 000 ETP entre 2008 et 2022 :** le rythme moyen de suppression d'emplois s'est établi à environ 2 500 ETP par an sur la période 2008-2012, puis à un rythme légèrement inférieur à 2 000 ETP par an sur la période 2013-2017. Ce rythme de suppression d'emplois devait augmenter dans la programmation 2018-2022 des finances publiques pour être légèrement supérieur à 2 000 ETP par an.

**Le contrat d'objectifs et de moyens a finalement prévu une diminution des effectifs de 4 900 ETP sur la période 2020-2022,** adossée à une trajectoire indicative qui portait à la fois sur le plafond d'emplois (en ETPT) et sur les réductions d'emplois (en ETP). Le contrat précise explicitement que « *les chiffres annuels ont une valeur indicative* » et que « *l'objectif doit être atteint au plus tard en 2022* » (cf. encadré 3).

#### Encadré 3 : clauses du contrat relatives aux emplois

*Les chiffres annuels ont une valeur indicative. L'objectif doit être atteint au plus tard en 2022. Sur la période 2018-2022, en cas de réduction d'emplois supérieures à la prévision annuelle, la DGFIP aura la possibilité de faire autant de recrutements complémentaires les années suivantes, les possibilités de recrutements non utilisées étant reportées, le cas échéant au-delà de 2022. Alternativement, elle pourra mobiliser les économies en masse salariale ainsi dégagées pour d'autres dépenses, selon les modalités décrites au point B3 [portant sur la fongibilité asymétrique et sur les reports]. En cas de départs effectifs inférieurs à la prévision, elle aura la possibilité de décaler les suppressions non réalisées jusqu'en 2022.*

*Source : contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 de la DGFIP.*

**La période sous contrat a ainsi marqué un ralentissement du rythme moyen des diminutions d'effectifs** qui s'établirait à 1 715 ETP par an compte tenu des données prévisionnelles sous-jacentes au PLF 2022 (cf. graphique 2).

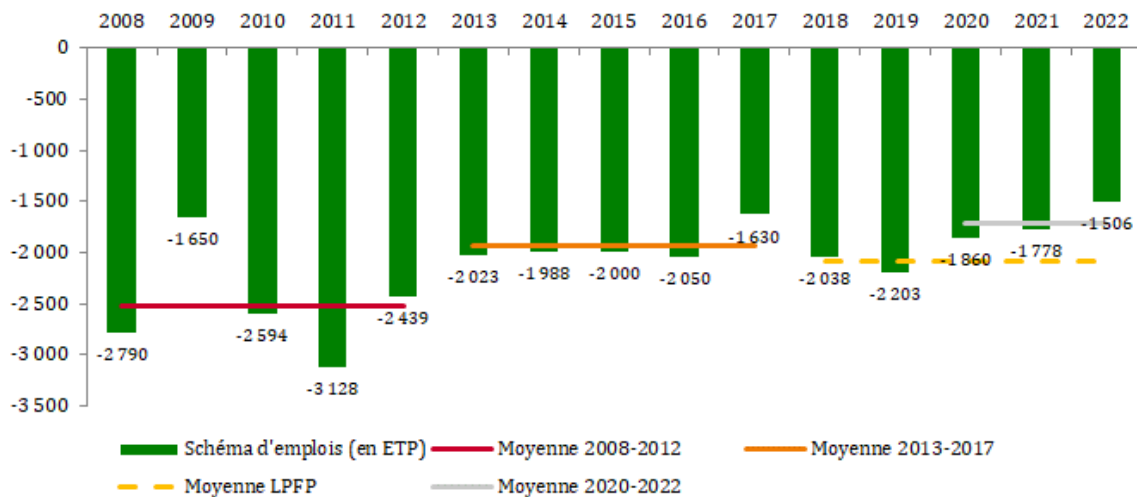
**Tableau 12 : évolution des emplois prévue par le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2020-2022**

	2018 (exécution)	2019	2020	2021	2022
Plafond d'emplois (en ETPT)	101 394	100 816	99 264	97 598	95 805
Réduction d'emplois (en ETP)	-2 038	-2 130	-1 500	-1 800	-1 600

*Source : contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 de la DGFIP.*

## Annexe II

**Graphique 2 : schéma d'emplois (en ETP) de la DGFIP sur la période 2008-2022**



*Source : mission, à partir des documents budgétaires.*

**La DGFIP a consenti un effort important sur ses emplois depuis plusieurs années, au regard notamment de l'évolution constatée au sein des autres ministères :**

- ◆ en 2018, la Cour des comptes relevait que « les effectifs de la DGFIP ont diminué de 17 % entre 2009 et 2016, soit un rythme de réduction de 2 % par an, diminution bien supérieure à celle des ministères économiques et financiers (-9 %) et plus encore de l'ensemble des ministères (-3,6 %) » ; elle ajoutait toutefois que « la fusion n'a pas conduit à accélérer le rythme de suppression des postes qui était déjà de l'ordre de 2 % par an entre 2006 et 2008 pour la DGI et la DGCP »<sup>4</sup> ; en comparant l'évolution des effectifs de la DGFIP entre 2018 et 2021, on constate une diminution (-6,4 % sur la période) supérieure à celle connue par les ministères économiques et financiers (-5,5 % sur la période), dans un contexte où les effectifs de l'État ont été globalement stabilisés (-0,2 % sur la période).
- ◆ sur la période 2018-2022, la DGFIP a contribué à 90 % de la diminution des effectifs des ministères économiques et financiers, soit une proportion supérieure à son poids dans le ministère (la DGFIP représente environ 75 % du plafond d'emplois ministériel), et à 42 % de la diminution des effectifs de l'ensemble des ministères (cf. tableau 13), ce ratio étant calculé sur les seuls ministères connaissant des diminutions d'emplois.

**Tableau 13 : contribution de la DGFIP à la diminution des emplois ministériels sur la période 2018-2022**

(en ETP)	2018	2019	2020	2021	2022	Total 2018-2022
Économie et finances	-2 108	-2 433	-2 276	-2 090	-1 483	-10 390
<i>dont DGFIP</i>	-2 038	-2 203	-1 860	-1 778	-1 506	-9 385
Éducation nationale	839	-3 815	3 048	-4 028	50	-3 906
Intérieur & Justice	2 588	3 214	3 815	3 234	1 567	14 418
Autres créations d'emplois	596	1 169	631	736	955	4 087
Autres diminutions d'emplois	-1 668	-1 698	-2 415	-1 791	-239	-7 811
<b>Total</b>	<b>247</b>	<b>-3 563</b>	<b>2 803</b>	<b>-3 939</b>	<b>850</b>	<b>-3 602</b>
<i>Ratio DGFIP/MINEFI</i>	97 %	91 %	82 %	85 %	102 %	90 %
<i>Ratio DGFIP/diminutions</i>	54 %	28 %	40 %	22 %	87 %	42 %

*Source : mission, à partir des documents budgétaires.*

<sup>4</sup> Cour des comptes, « La DGFIP, dix ans après la fusion – Une transformation à accélérer », juin 2018.

### 2.1.2. La direction générale des finances publiques est confrontée à des difficultés de recrutement, qui se conjuguent à un pic de départs en retraite dont la dynamique est difficile à anticiper

Par rapport à la trajectoire indicative inscrite dans le contrat d'objectifs et de moyens, la DGFIP a réduit ses emplois de 73 ETP supplémentaires en 2019 et de 360 ETP supplémentaires en 2020 (cf. tableau 14 et graphique 3). Ces évolutions résultent principalement d'un volume de recrutements inférieur aux prévisions (216 recrutements en moins en 2019 et 996 recrutements en moins en 2020), partiellement compensé par les évolutions suivantes :

- ◆ un volume de départs en retraite inférieur à la prévision (130 départs en moins en 2019 et 210 départs en moins en 2020) ;
- ◆ le recrutement de contractuels depuis l'année 2020, qui constitue une nouveauté pour la DGFIP (354 recrutements en 2020 et 891 recrutements en 2021).

En 2021, le schéma d'emplois a été réalisé conformément aux prévisions (+22 ETP), mais cette stabilité apparente masque les évolutions suivantes :

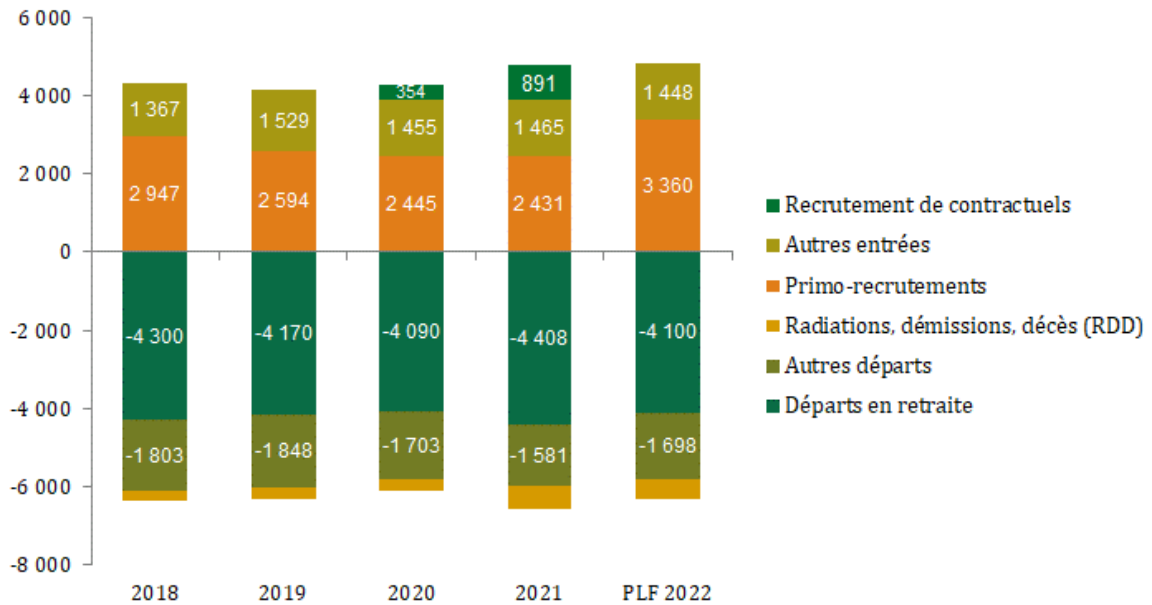
- ◆ le volume de recrutement est resté inférieur aux prévisions (509 recrutements en moins) ;
- ◆ le volume de départs en retraite s'est révélé supérieur à la prévision (308 départs en plus), après deux années en retrait ; selon le RAP 2021, « cette vague de départs est rendue possible par la structure de la pyramide des âges mais reste toutefois difficilement prévisible, compte tenu des divers facteurs comportementaux qui conduisent à la prise de décisions individuelles » ;
- ◆ les deux effets précédents ont été compensés par le recrutement de 891 contractuels qui résulte, selon le RAP 2021, « d'une politique volontariste qui a conduit à mettre en place des campagnes de recrutement visant à pourvoir des emplois dans le réseau et dans les services informatiques ».

Tableau 14 : évolution des effectifs de la DGFIP sur la période 2018-2022

en ETP	2018		2019		2020		2021		2022
	PLF	PLR	PLF	PLR	PLF	PLR	PLF	PLR	PLF
Départs en retraite	3 800	4 300	4 300	4 170	4 300	4 090	4 100	4 408	4 100
Radiations, démissions, décès (RDD)	240	249	240	308	240	321	240	576	516
Autres départs	1 820	1 803	1 820	1 848	1 820	1 703	1 885	1 581	1 698
<b>Total des sorties (a)</b>	<b>5 860</b>	<b>6 352</b>	<b>6 360</b>	<b>6 326</b>	<b>6 360</b>	<b>6 114</b>	<b>6 225</b>	<b>6 565</b>	<b>6 314</b>
Primo-recrutements	2 840	2 947	2 810	2 594	3 440	2 445	2 940	2 431	3 360
Recrutement de contractuels	-	-	-	-	-	354	-	891	-
Autres entrées	1 420	1 367	1 420	1 529	1 420	1 455	1 485	1 465	1 448
<b>Total des entrées (b)</b>	<b>4 260</b>	<b>4 314</b>	<b>4 230</b>	<b>4 123</b>	<b>4 860</b>	<b>4 254</b>	<b>4 425</b>	<b>4 787</b>	<b>4 808</b>
Schéma d'emplois (b)-(a)	-1 600	-2 038	-2 130	-2 203	-1 500	-1 860	-1 800	-1 778	-1 506
Écart (PLR)-(PLF)	-	-438	-	-73	-	-360	-	+22	-

Source : mission, à partir des documents budgétaires.

Graphique 3 : évolution des effectifs de la DGFIP sur la période 2018-2022 (en ETP)

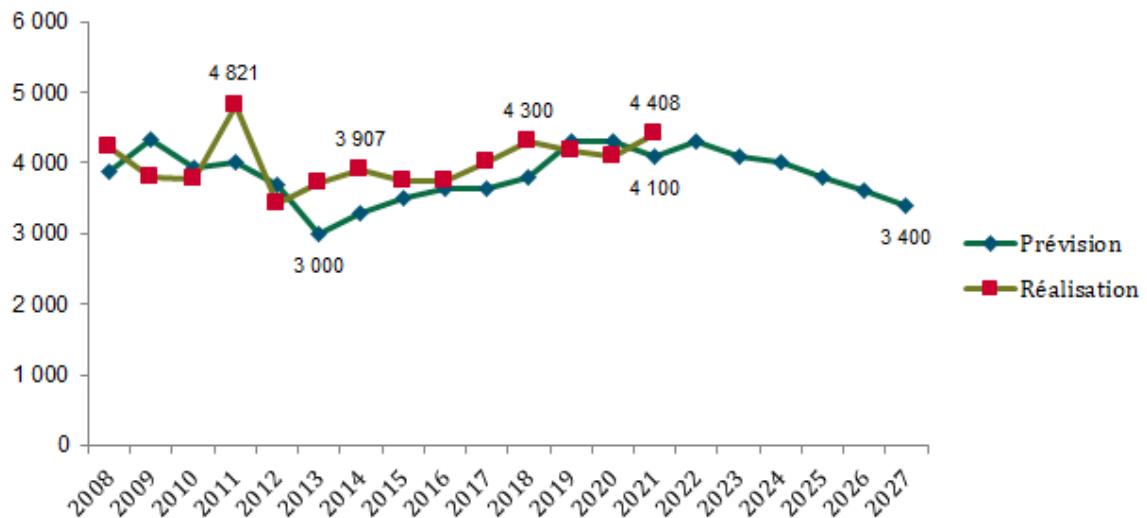


Source : mission, à partir des documents budgétaires.

Sur la période du contrat, la DGFIP a ainsi été confrontée aux quatre enjeux suivants, qui structureront également sa trajectoire d'emplois pour les années à venir :

- ♦ en premier lieu, l'évolution des départs en retraite de la DGFIP a connu un pic en 2021, caractérisé par une augmentation de 29 % entre 2012 (3 418 départs) et 2021 (4 408 départs), avec toutefois un ralentissement en 2019 (-3 %) et en 2020 (-2 %) ; selon la DGFIP, « le pic des départs en retraite se situerait sur la période 2021-2022. Au regard de la pyramide des âges et du décalage observé dans les âges de départs, 2023 devrait enregistrer une première baisse des départs qui resteraient toutefois à un niveau élevé à 4 100 ETP. La tendance à la baisse s'accroîtra sur les exercices suivants par simple effet démographique » (cf. graphique 4) ; cette évolution des départs en retraite implique de maintenir, voire de développer, une capacité de recrutement et de formation pour compenser la perte des effectifs et des compétences associées ;

Graphique 4 : évolution des départs en retraite de la DGFIP (prévision et réalisation)



Source : mission, à partir des documents budgétaires (données 2008-2021) et des prévisions établies par la DGFIP lors de la préparation du PLF 2022 (données 2022-2027).



## Annexe II

- ◆ **en deuxième lieu, le taux de sélectivité des concours de la DGFIP diminue, sous le double effet de l'augmentation du nombre d'admis, en raison des besoins de recrutement lié au niveau élevé de départs à la retraite, et de la désaffection que connaissent l'ensemble des concours de la fonction publique ;** cette situation conduit à une baisse du niveau général des candidats qui ne permettra pas forcément de soutenir le rythme de recrutement prévu ; par exemple, le nombre de candidats présents aux épreuves écrites du concours externe de contrôleur des finances publiques s'est ainsi établi à 5 935 en 2021 contre 7 840 en 2018, soit une diminution de 17 %, tandis que le nombre d'admis à ce concours est passé de 506 en 2018 à 836 en 2021, soit une augmentation de 65 %, soit un taux d'admission qui est passé de 6 % en 2018 à 14 % en 2021 (cf. tableau 15) ;

**Tableau 15 : évolution du taux de sélectivité aux concours externes**

Concours	Données statistiques	2018	2019	2020	2021	Évolution 2018-2021
Inspecteur (cat. A)	Inscrits	7 521	7 219	6 224	5 642	-25 %
	Présents (a)	3 709	3 291	2 796	3 064	-17 %
	Admis sur listes principales (b)	511	512	717	751	+47 %
	<b>Taux d'admission (b)/(a)</b>	<b>14 %</b>	<b>16 %</b>	<b>26 %</b>	<b>25 %</b>	<b>+11 pt</b>
Contrôleur (cat. B)	Inscrits	12 816	10 896	10 725	10 810	-16 %
	Présents (a)	7 840	6 686	6 439	5 935	-24 %
	Admis sur listes principales (b)	506	928	801	836	+65 %
	<b>Taux d'admission (b)/(a)</b>	<b>6 %</b>	<b>14 %</b>	<b>12 %</b>	<b>14 %</b>	<b>+8 pt</b>
Agent administratif (cat. C)	Inscrits	15 883	16 781	12 038	13 669	-14 %
	Présents (a)	7 346	7 257	6 046	6 071	-17 %
	Admis sur listes principales (b)	812	1 228	929	819	+1 %
	<b>Taux d'admission (b)/(a)</b>	<b>11 %</b>	<b>17 %</b>	<b>15 %</b>	<b>13 %</b>	<b>+2 pt</b>

*Source : mission, à partir des données des rapports annuels de la DGFIP.*

- ◆ **en troisième lieu, la montée en puissance du recrutement de contractuels pose la question de la capacité des services de la DGFIP à procéder à un tel volume de recrutement** (les agents des directions territoriales ne sont pas complètement formés au recrutement qui demande un temps important et qui nécessite des compétences spécifiques), du niveau des agents recrutés par cette voie, qui ne bénéficient pas de la formation initiale de l'École nationale des finances publiques (ENFiP) proposée aux fonctionnaires recrutés par concours, et de leur capacité à s'adapter et à s'intégrer au sein de la DGFIP ; cet enjeu peut être appréhendé par le biais du taux de démission des contractuels recrutés par la DGFIP, qui s'établit par exemple à 23 % pour les contractuels recrutés en 2019 (cf. tableau 16) ; par ailleurs, une partie des recrutements de contractuels réalisés à partir de 2023 viendront prendre la suite des contractuels recrutés depuis 2020 et qui quitteront la DGFIP à la fin de leur contrat ou avant.

**Tableau 16 : taux de démission des contractuels recrutés sur la période 2019-2021**

Année de recrutement	2019	2020	2021
Nombre de recrutements	80	338	904
Nombre de démissions constatées	18	56	71
<b>Taux de démission</b>	<b>22,5 %</b>	<b>16,6 %</b>	<b>7,9 %</b>

*Source : DGFIP, données arrêtées au 22 juillet 2022.*

- ◆ **en quatrième lieu, la capacité d'accueil de l'ENFiP atteint ses limites, compte tenu du nombre croissant d'agents à former** ; les modalités de formation initiale des agents admis aux concours ont déjà été adaptées et raccourcies entre 2018 et 2020, ce qui a suscité une forte contestation de la part des organisations représentatives des agents qui estiment que cela conduit, d'une part, à alourdir le programme de formation et à demander une charge de travail trop importante aux élèves et, d'autre part, à reporter la charge de formation des agents sur les services qui les accueillent dans le cadre de leur première affectation ; la crise sanitaire a permis à l'ENFiP d'acquérir une expérience en matière de formation à distance qui la conduit à réfléchir, pour l'avenir, à intégrer une part plus importante de formation à distance qui lui permettrait d'augmenter mécaniquement sa capacité d'accueil tout en offrant une plus grande souplesse d'organisation aux élèves.

## **2.2. Les suppressions d'emplois sont déterminées et déclinées sans lien explicite avec les réformes et transformations mises en œuvre**

### **2.2.1. Les diminutions d'emplois inscrites dans le contrat ont fait l'objet d'une discussion globale « en enveloppe » et non d'une analyse « ligne à ligne » de l'impact attendu des réformes prévues dans le contrat**

**La trajectoire de diminution des emplois de la DGFIP sur la période 2018-2022 a évolué à plusieurs reprises, et a finalement été allégée lors de la finalisation du contrat :**

- ◆ elle a été fixée initialement, à l'été 2017, à -10 400 ETP en sous-jacent de la LPFP 2018-2022 ;
- ◆ à la fin de l'année 2018, au moment de la préparation du contrat 2020-2022, la direction du budget et la DGFIP ont ensuite discuté de la déclinaison d'un total de suppressions d'emplois plus ambitieux, fixé à -13 000 ETP sur la période 2018-2022 ;
- ◆ en juin 2019, la DGFIP s'est appuyée sur le décalage dans le temps de la mise en place du nouveau réseau de proximité et de la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales (prévue en 2022 puis décalée à 2023) pour proposer un lissage des suppressions d'emplois envisagées à -11 600 ETP sur la période 2018-2022, avec toutefois la perspective « *de poursuivre sur un rythme très soutenu les suppressions d'emplois en 2023 et 2024* »<sup>5</sup> ;
- ◆ cette trajectoire a finalement été revue à -9 068 ETP dans le contrat signé en mars 2020, dont -4 900 ETP sur la période 2020-2022 ; on peut d'ailleurs relever que la DGFIP a finalement sur-exécuté son schéma d'emplois en 2020 (-1 860 ETP vs. -1 500 ETP prévus dans le contrat).

**La discussion autour du quantum de réduction d'effectifs est relativement déconnectée des chantiers de transformation mis en œuvre par la DGFIP :** dans le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP, aucun lien n'est ainsi établi entre l'évolution des effectifs et la partie stratégique qui présente les chantiers de la DGFIP selon six axes stratégiques. Il en va de même dans les documents budgétaires qui ne présentent pas de lien entre les réformes et les économies d'emplois. Cette déconnexion peut s'expliquer par le souci d'éviter de laisser penser que les transformations, notamment numériques, sont uniquement mises en œuvre pour générer des gains de productivité alors qu'elles visent à titre principal à améliorer la qualité du service rendu aux usagers, de sorte que **les discussions relatives à la diminution des effectifs de la DGFIP ne reposent que partiellement sur une évaluation *ex ante* de l'impact des transformations envisagées sur les effectifs de la DGFIP.**

---

<sup>5</sup> DGFIP, note du 18 juin 2019 sur le schéma d'emplois 2020-2022.

## 2.2.2. La répartition des diminutions d'effectifs au sein du réseau ne découle pas d'une analyse des gains de productivité obtenus grâce aux réformes attendues ou déjà mises en œuvre

La déconnexion entre les transformations stratégiques et les diminutions d'effectifs se retrouve dans les modalités de répartition des diminutions d'effectifs au sein du réseau, puisque le service chargé du pilotage et du budget répartit la cible de réduction d'effectifs entre les différentes directions territoriales et spécialisées selon des critères statistiques indépendants des réformes mises en œuvre (cf. encadré 4), **en laissant aux directeurs le soin de répartir la réduction qui leur est notifiée** en fonction de leur connaissance des besoins de leurs services au vu de leur situation et, éventuellement, des moindres besoins induits par les réformes mises en œuvre.

### Encadré 4 : méthode d'allocation généralisée des emplois du réseau des finances publiques (MAGERFiP)

#### ▪ **Étape 1 – reprises d'emplois fléchés, renforts et redéploiements**

*Les reprises d'emplois fléchés recoupent globalement deux situations : la modernisation des process (dématérialisation, services numériques, simplifications, nouveaux outils juridiques, etc.) ; l'évolution du périmètre des missions de la DGFIP conduisant à une perte ou à une augmentation de charges.*

#### ▪ **Étape 2 – contribution proportionnelle**

*La contribution proportionnelle illustre le principe de répartition équilibrée de l'effort. Elle conduit à répartir entre les directions territoriales le solde des suppressions du réseau net des reprises d'emplois fléchés en amont.*

*La contribution s'applique, pour chaque direction, à l'ensemble des emplois implantés dans son département y compris, pour les directions concernées, les emplois consacrés aux métiers supra-départementaux (à l'exception des services nouvellement créés).*

*Deux franchises sont appliquées à l'assiette de la contribution proportionnelle : un abattement au titre des primo-affectés de catégorie C et une décote dégressive.*

#### ▪ **Étape 3 – correctif « charges et enjeux »**

*Le correctif « charges et enjeux » a pour finalité d'ajuster la contribution proportionnelle, à la hausse ou à la baisse, en considération de la « charge de travail » et des enjeux des directions et de leur évolution.*

*Entièrement distributif, ce correctif est déterminé, pour chaque direction, par grandes familles de missions (fiscalité des particuliers, fiscalité des professionnels, contrôle fiscal, publicité foncière et enregistrement, missions foncières, secteur public local, autres métiers départementaux) en utilisant 28 critères pour identifier le poids de chaque département dans la charge et les enjeux nationaux.*

#### ▪ **Étape 4 – correctif « environnemental »**

*Le correctif environnemental a pour objet de corriger la contribution proportionnelle, à la hausse ou à la baisse, au regard des conditions d'exercice des missions et de la situation socio-économique des départements.*

*Il est également entièrement redistributif.*

#### ▪ **Étape 5 – correctif opérationnel**

*Fondé sur l'historique des suppressions d'emplois, le correctif opérationnel vise à assurer que le volume des suppressions évolue de manière cohérente d'une année sur l'autre.*

*Il est entièrement redistributif.*

#### ▪ **Étape 6 – réallocation de la vacance**

*L'exercice emplois du PLF 2022 se distingue par une approche spécifique visant à niveler quelque peu les vacances d'emplois.*

*Source : DGFIP, dossier d'application de la méthode d'allocation des emplois, fiche E (édition PLF 2022).*

**Cette méthode de déclinaison des schémas d'emplois n'est pas problématique en soi puisqu'elle permet de tenir compte des réalités de chaque direction, mais elle révèle néanmoins une absence de réflexion sur la déclinaison des gains de productivité**

générés par les différents chantiers de transformation inscrits dans le contrat. Elle peut également conduire à des allocations sous-optimales par rapport à la charge de travail entre les directions territoriales, même si les huit délégués du directeur général disposent d'une capacité d'ajustement au sein de leur interrégion, qui reste néanmoins marginale (à titre illustratif, en 2022, la marge allouée à l'ensemble des délégués a représenté 140 ETP, répartie par délégation au prorata des emplois implantés et des suppressions par département).

### 2.2.3. La direction générale des finances publiques réalise toutefois des évaluations *ex ante* de l'impact de certaines réformes sur ses effectifs

S'il n'existe aucune synthèse *ex post* de l'impact des réformes mises en œuvre par la DGFIP sur ses emplois, celle-ci réalise néanmoins des évaluations *ex ante* ponctuelles qui permettent de donner une estimation en ordre de grandeur des gains de productivité envisageables pour certaines réformes de grande ampleur :

- ◆ en juin 2019, la DGFIP estimait ainsi à 4 200 ETP « les gains en emplois identifiés initialement sur la période 2020-2022 au titre de la mise en place du nouveau réseau de proximité des finances publiques », dont une partie a été décalée au-delà de 2022 compte tenu du décalage de la mise en œuvre de cette réforme ;
- ◆ la DGFIP s'est par ailleurs livrée à une évaluation de l'impact de la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales à horizon 2023, qui génèrerait un gain potentiel de 1 980 ETP sur la période 2019-2024, et de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) à compter de l'année 2022, qui génèrerait un gain potentiel estimé à 550 ETP en 2023<sup>6</sup> (cf. tableau 17).

**Tableau 17 : estimation de la diminution d'effectifs induite par la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la contribution à l'audiovisuel public**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales	300	300	150	150	960	120	<b>1 980</b>
Suppression de la contribution à l'audiovisuel public (CAP)	-	-	-	-	550	-	<b>550</b>

Source : DGFIP.

La DGFIP ne dispose pas d'outils lui permettant de systématiser l'analyse *ex post* de l'évolution des effectifs, en tenant compte des réformes mises en œuvre, ce qui ne lui permet pas de mesurer les gains réalisés et le potentiel restant mobilisable. Elle réalise une enquête annuelle auprès de l'ensemble des directions de son réseau, qui lui permet d'obtenir une répartition fonctionnelle de la quotité des effectifs disponibles sur une année donnée par métier ou mission. Cet outil de contrôle de gestion peut être utilisé pour évaluer certains gains de productivité, sans toutefois permettre d'élaborer un chiffrage de l'impact de chacun des chantiers de transformation mis en œuvre.

<sup>6</sup> Selon le récent rapport de l'IGF et de l'IGAC sur la réforme du financement de l'audiovisuel public, « la DGFIP estime à 1 000 le nombre d'ETP dans les services des impôts des particuliers (SIP) qui pourraient être rendus ou redéployés au titre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales », et « la suppression de la CAP permettra de mener à terme ce processus ».

### 2.3. Les dépenses de personnel ont été sous-exécutées en 2020 et en 2021, ce qui a généré des marges financières importantes

#### 2.3.1. Le contrat d'objectifs et de moyens, signé en mars 2020, n'a pas pris en compte les résultats de l'exécution 2019

La trajectoire de crédits qui figure dans le contrat d'objectifs et de moyens présente les données de la LFI 2019 et de la LFI 2020, qui étaient connues au moment de la signature du contrat en mars 2020, ainsi qu'un engagement de la part des signataires sur les crédits à allouer à la DGFIP en 2021 et en 2022, en tenant compte « des mesures de périmètre, des mesures de transfert ainsi que des mesures susceptibles d'intervenir à l'occasion des prochaines lois de finances ou lois de finances rectificatives » (cf. tableau 18) :

- ◆ la reprise des données de la LFI 2019, alors que les résultats de l'exécution 2019 étaient connus au moment de la signature du contrat, pose question dans la mesure où une sous-exécution de 43 M€ était d'ores et déjà identifiable sur la masse salariale de la DGFIP pour l'année 2019 ; on peut par ailleurs souligner que le contrat ne comporte aucune clause indiquant comment les éventuels écarts concernant l'exécution de l'année précédant la période sous contrat doivent être pris en compte ;
- ◆ par la suite, le contrat a été strictement respecté lors de la préparation du PLF 2021 et du PLF 2022, en tenant compte de deux mesures nouvelles en 2022 pour un montant de 19,9 M€ (18,2 M€ au titre du financement de la protection sociale complémentaire et 1,7 M€ au titre de l'atténuation du schéma d'emplois en 2022 par rapport à la trajectoire inscrite dans le contrat) ;
- ◆ l'examen des résultats de l'exécution montre que la DGFIP a sous-exécuté ses dépenses de masse salariale de 64,7 M€ en 2020 et de 37,8 M€ en 2021.

Tableau 18 : évolution de la masse salariale (T2 HCAS) sur la période 2018-2022

en M€	2018 (exécution)	2019	2020	2021	2022
Trajectoire inscrite dans le contrat (a)	4 731,4	4 722,5	4 683,3	4 588,7	4 530,5
Mesures de transferts et de périmètre (b)	-	-	-	12,8	19,5
<b>Trajectoire actualisée (c)=(a)+(b)</b>	<b>4 731,4</b>	<b>4 722,5</b>	<b>4 683,3</b>	<b>4 601,5</b>	<b>4 550,0</b>
Crédits inscrits en PLF (d)	-	4 722,6	4 683,3	4 601,5	4 569,9
<b>Exécution (e)</b>	<b>4 731,4</b>	<b>4 679,5</b>	<b>4 618,6</b>	<b>4 563,7</b>	<b>N.C.</b>
Écart (d)-(c)	-	+0,1	-	-	19,9
Écart (e)-(d)	-	-43,1	-64,7	-37,8	N.C.

Source : mission, à partir des documents budgétaires.

#### 2.3.2. Les marges constatées en 2020 et en 2021 s'expliquent par la reprise en base des sous-exécutions constatées en 2018 et en 2019, mais également par l'évolution d'autres éléments plus difficiles à prévoir

L'examen des principaux facteurs d'évolution de la masse salariale présentés dans les documents budgétaires (cf. tableau 19) peut être récapitulé de la façon suivante :

- ◆ en 2018, la DGFIP a sur-exécuté son schéma d'emplois de 438 ETP (-2 038 ETP vs. -1 600 ETP initialement prévus), ce qui a généré une sous-exécution de sa masse salariale de 10 M€ en 2018 et de 22 M€ en année pleine ;
- ◆ en 2019, la sous-exécution de 43 M€ s'explique principalement par la reprise en base des résultats de l'exécution 2018 (-15 M€), par l'extension en année pleine du schéma

## Annexe II

d'emplois 2018 (-13 M€) et par l'évolution du GVT solde (-12 M€), la sur-exécution du schéma d'emplois de 73 ETP ayant un impact relativement limité ;

- ◆ en 2020, la sous-exécution de 65 M€ s'explique principalement par la reprise en base des résultats de l'exécution 2019 (-33 M€), par l'évolution du GVT solde (-20 M€) et par l'évolution à la baisse des dépenses atypiques qui peut s'expliquer par le contexte de crise sanitaire (-14 M€) ;
- ◆ en 2021, la sous-exécution de 38 M€ s'explique principalement par la reprise en base des résultats de l'exécution 2020 (-39 M€), par une économie sur le schéma d'emplois supérieure à la prévision (-39 M€) en raison, selon le RAP 2021, « *d'un effet périmétrique de 35 M€ lié à la mise en place d'un mode de calcul qui répartit différemment les économies entre le schéma d'emplois et le GVT négatif, ainsi que de dates d'entrées plus tardives pour les personnels de catégorie C* », et par l'évolution à la hausse des dépenses atypiques (+33 M€), notamment des mesures de restructurations qui ont représenté un ressaut de 21 M€ par rapport à la prévision initiale, en lien avec le déploiement du réseau nouveau de proximité.

**En synthèse, la sous-exécution de la masse salariale de la DGFIP a été alimentée par les trois effets suivants :**

- ◆ tout d'abord, l'absence de prise en compte des résultats de l'exécution des années 2018 et 2019, qui étaient pourtant connues en mars 2020, qui a eu un impact pérenne ;
- ◆ ensuite, l'impact conjoncturel du décalage d'un an du déploiement du nouveau réseau de proximité, qui a conduit à de moindres dépenses en 2020, avec un effet de reprise en base sur l'année 2021 ;
- ◆ enfin, l'évolution du GVT solde reste difficile à prévoir de façon précise et elle a généré un impact important sur la prévision 2020.

### 2.3.3. Le montant total des crédits à rétablir au titre des dépenses de personnel a plus que doublé entre 2017 et 2021

**La DGFIP dispose d'un « stock » de rétablissements de crédits qu'elle rétablit au fil de l'eau, en fonction de ses besoins de gestion.** Ce dispositif lui assure une marge supplémentaire sur la gestion de sa masse salariale.

Dans le cadre des engagements de bonne gestion financière et de qualité du contrôle interne, le contrat d'objectifs et de moyens stipule que la DGFIP s'engage à communiquer à la direction du budget et au secrétariat général « *des hypothèses de montant de rétablissements de crédits annuels du titre 2, ainsi que le stock de rétablissements de crédits mobilisables* », tout en conservant « *toute latitude dans l'utilisation et le pilotage de ses rétablissements de crédits* » (cf. encadré 5). Le montant total des rétablissements de crédits mobilisables n'a toutefois été mentionné ni dans les documents de programmation uniques (DPU), ni dans les comptes-rendus de gestion (CRG) adressés au contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), contrairement à ce qui était prévu dans le contrat.

#### Encadré 5 : clause concernant le « stock » des rétablissements de crédits de la DGFIP

*Pour information, la DGFIP communiquera au RFFiM et à la DB des hypothèses de montant de rétablissements de crédits annuels du titre 2, ainsi que le stock des rétablissements de crédits mobilisables dans le document de programmation et le CRG. La DGFIP conserve toute latitude dans l'utilisation et le pilotage de ses rétablissements de crédits.*

*Source : contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 de la DGFIP.*

**Le montant total des crédits à rétablir a plus que doublé entre 2017 et 2021 (cf. graphique 5), passant de 23 M€ à fin 2017 à plus de 54 M€ à fin 2021 :**

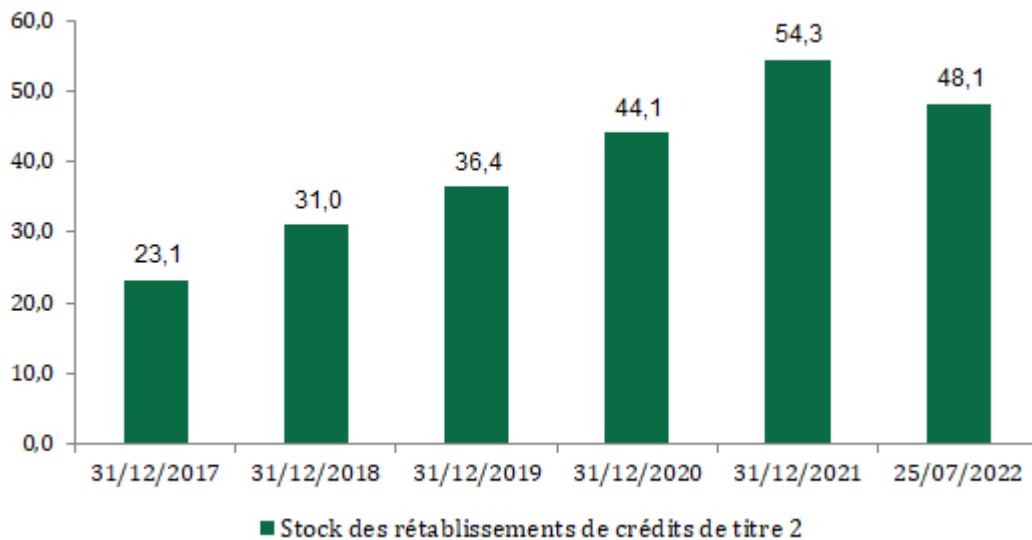


## Annexe II

- ◆ en mai 2021, la DGFIP indiquait que « en cible, la DGFIP propose de piloter son stock de rétablissements de crédits pour le stabiliser à 23 M€ HCAS, soit un montant équivalent à la réserve T2 HCAS dont la mobilisation n'est jamais acquise » et précisait que « ce niveau permet de prémunir la DGFIP et la direction du budget contre des impasses qui pourraient relever de décisions ou d'événements exogènes » ;
- ◆ pour l'année 2022, la DGFIP a convenu avec la direction du budget qu'elle rétablirait un montant de 11 M€ en 2022, afin d'accroître ses possibilités de fongibilité asymétrique (10 M€ ont été rétablis au 25 juillet) ; dans son document de programmation unique pour l'année 2022 adressé au CBCM, la DGFIP précise qu'il s'agit « d'un effort exceptionnel de la DGFIP qui va mobiliser ses services déconcentrés, aussi bien les ordonnateurs que les comptables, pour effectuer des opérations portant sur des indus de paye représentant un nombre très élevé de créances d'ores et déjà encaissées ».

**Au total, si on retient la cible de 23 M€, la DGFIP disposait à fin 2021 d'une marge inutilisée d'environ 30 M€ qui n'a pas été prise en compte dans la construction du PLF 2022.** Le principe de ne pas procéder aux rétablissements de crédits pourtant identifiés peut susciter des interrogations sur le plan de la sincérité comptable : s'il est vrai que les dispositions réglementaires en vigueur ne prévoient pas de délai pour les rétablissements de crédits de dépenses de personnel<sup>7</sup>, on peut toutefois considérer que ces dispositions ont davantage vocation à ne pas priver les ordonnateurs de la possibilité de rétablir les crédits dans le cas où ils n'auraient connaissance que tardivement de l'existence d'un trop-perçu ou d'un indu de paye, qu'à leur laisser toute latitude pour choisir la date de rétablissement, à partir du moment où l'existence de créances encaissées à rétablir est connue.

**Graphique 5 : évolution du montant total de crédits de titre 2 à rétablir (en M€)**



*Source : mission, à partir des données transmises par la DGFIP.*

<sup>7</sup> Cf. article 8 de l'arrêté du 19 juillet 2013 pris en application de l'article 17-IV de la LOLF : « Sauf dérogation du ministre chargé du budget, les délais pendant lesquels les services peuvent bénéficier des rétablissements de crédits sont les suivants : pour les dépenses de personnel, l'année d'encaissement des fonds et les années suivantes, quelle que soit l'année d'origine des paies remboursées ou des trop-perçus constatés... ».



## Rapport

Tableau 19 : principaux facteurs d'évolution de la masse salariale (T2 HCAS) de la DGFIP sur la période 2018-2021

en M€	2018			2019			2020			2021			2022	
	PAP	RAP	Écart	PAP	RAP	Écart	PAP	RAP	Écart	PAP	RAP	Écart	PAP	PAP
Prévision d'exécution N-1	4 788,7	4 768,9	-19,8	4 745,9	4 731,4	-14,5	4 712,4	4 679,5	-32,9	4 657,2	4 618,6	-38,6	4 583,0	4 583,0
Impact des mesures de transferts et de périmètre	-0,1	-0,1	0,0	1,0	1,0	0,0	1,1	1,1	0,0	12,8	12,8	0,0	6,7	6,7
Extension en année pleine (EAP) du schéma d'emplois N-1	-15,9	-15,7	+0,2	-5,6	-18,2	-12,6	-28,9	-21,5	+7,4	-17,2	-27,7	-10,5	-28,1	-28,1
Schéma d'emploi N	-52,8	-62,6	-9,8	-61,0	-56,7	+4,3	-46,2	-45,4	+0,8	-42,9	-71,4	-28,5	-42,5	-42,5
Mesures catégorielles	22,3	3,6	-18,7	19,7	16,8	-2,9	12,1	11,9	-0,2	5,6	6,9	+1,3	2,6	2,6
Mesures générales	2,3	2,4	+0,1	1,6	1,6	0,0	1,9	1,7	-0,2	3,1	3,0	-0,1	5,6	5,6
GVT solde	-3,3	-15,3	-12,0	-5,6	-17,6	-12,0	-4,1	-24,4	-20,3	-7,5	-1,9	+5,6	11,2	11,2
Dépenses au profil atypique	3,5	10,4	+6,9	25,0	23,8	-1,2	9,6	-4,8	-14,4	-10,0	23,4	+33,4	5,3	5,3
Autres variations des dépenses de personnel	-8,2	39,7	+47,9	1,6	-2,6	-4,2	25,4	20,6	-4,8	0,4	-0,1	-0,5	26,0	26,0
<b>Total</b>	<b>4 736,7</b>	<b>4 731,4</b>	<b>-5,3</b>	<b>4 722,6</b>	<b>4 679,5</b>	<b>-43,1</b>	<b>4 683,3</b>	<b>4 618,6</b>	<b>-64,7</b>	<b>4 601,5</b>	<b>4 563,7</b>	<b>-37,8</b>	<b>4 569,9</b>	<b>4 569,9</b>
Pour mémoire : schéma d'emplois	-1 600	-2 038	-438	-2 130	-2 203	-73	-1 500	-1 860	-360	-1 800	-1 778	+22	-1 506	-1 506

Source : mission, à partir des documents budgétaires.

### 3. La fongibilité asymétrique a été mobilisée pour financer les besoins supplémentaires identifiés au titre des dépenses informatiques

#### 3.1. Le contrat prévoyait un effort important en faveur des dépenses informatiques, qui devait permettre de répondre à la problématique de l'accroissement de la dette technique

En avril 2019, le rapport de la Cour des comptes sur les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI<sup>8</sup>, réalisé à la demande de l'Assemblée nationale, a mis en évidence les risques associés à l'accroissement de la dette technique de la DGFIP. La Cour des comptes soulignait alors que « *la sortie des systèmes obsolètes requiert des investissements et d'importantes charges de développement* » et elle recommandait en conséquence à la DGFIP de « *définir et mettre en œuvre, en lien avec la secrétaire générale des ministères économiques et financiers, un schéma directeur informatique annuel [...] comportant un plan de résorption de la dette technique* ». Or, le schéma directeur informatique actuel de la DGFIP ne contient aucune disposition technique et se borne à indiquer les orientations retenues pour chaque chantier du contrat, sans identifier d'axe stratégique ou d'actions prioritaires : en particulier, il ne présente pas de plan de résorption de la dette technique.

En contrepartie des diminutions d'effectifs prévues, le contrat d'objectifs et de moyens prévoyait ainsi des investissements importants dans le système d'information de la DGFIP. La trajectoire de crédits prévue devait permettre à la DGFIP « *d'engager un plan ambitieux de modernisation et d'investissements dans les systèmes d'information, afin de répondre aux enjeux de la transformation numérique* », et il comprenait en outre un chantier (n° 3-1) dédié à la résorption de la dette technique et fonctionnelle.

La trajectoire inscrite dans le contrat a ainsi prévu de consacrer 235 M€ en AE et 224 M€ en CP par an en moyenne sur la période 2020-2022, soit une augmentation comprise entre 15 % et 20 % par rapport à l'exécution 2018 (cf. tableau 20).

Tableau 20 : trajectoire des dépenses informatiques sur la période 2018-2022

en M€		2018 (exécution)	2019	2020	2021	2022
AE	Prévision	199	190	261	231	212
	Exécution	202	199	282	324	-
	Écart	+3	+9	+21	+93	-
CP	Prévision	195	197	233	226	212
	Exécution	195	199	240	282	-
	Écart	-	+2	+7	+56	-

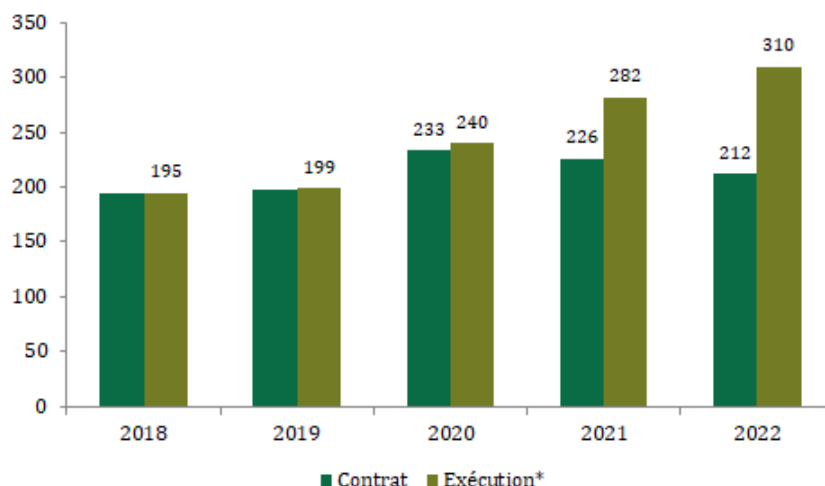
Source : mission, à partir du contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 de la DGFIP (prévisions) et des données transmises par la DGFIP (exécution).

Le niveau des dépenses informatiques constaté en 2020 et en 2021 s'est finalement établi à 240 M€ en 2020 et à 282 M€ en 2021 en CP, soit une augmentation supplémentaire par rapport à celle qui était prévue dans le contrat (cf. graphique 6). Le même constat peut être formulé s'agissant des AE qui se sont établies à 282 M€ en 2020 et à 324 M€ en 2021.

<sup>8</sup> Cour des comptes, « Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI – Investir davantage, gérer autrement », avril 2019.

## Rapport

Graphique 6 : évolution des dépenses informatiques sur la période 2018-2022 (en CP)



*Source* : mission, à partir du contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 de la DGFIP et des données d'exécution transmises par la DGFIP.

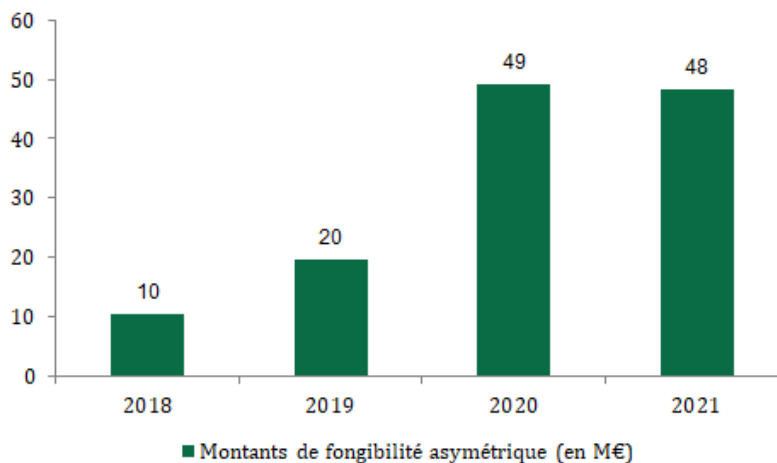
\* La donnée 2022 correspond à la prévision d'exécution inscrite dans le document de programmation unique (DPU).

### 3.2. La mobilisation de la fongibilité asymétrique pour financer des dépenses supplémentaires a suscité des débats entre les signataires du contrat

La période sous contrat a marqué une augmentation importante des mouvements de fongibilité asymétrique, qui se sont établis à 10 M€ en 2018, à 20 M€ en 2019 pour atteindre près de 50 M€ en 2020 et en 2021 (cf. graphique 7) :

- ◆ les rapports annuels de performances des années 2018 et 2019 mentionnent explicitement que la fongibilité asymétrique a permis « notamment la couverture des besoins en investissements informatiques » ;
- ◆ les rapports annuels de performances des années 2020 et 2021 indiquent pour leur part que « conformément aux dispositions prévues dans le contrat d'objectifs et de moyens signé en 2020, la DGFIP a pu bénéficier de trois mouvements de fongibilité asymétrique, en cours de gestion ».

Graphique 7 : évolution des mouvements de fongibilité asymétrique réalisés sur le programme 156 sur la période 2018-2021



*Source* : mission, à partir des documents budgétaires.

## Rapport

**Si la clause portant sur les mouvements de fongibilité asymétrique a bien été respectée, on peut toutefois relever que son application a manqué de fluidité, avec des délais de traitement anormalement longs entre la demande de la DGFIP et la réalisation du mouvement dans l'infocentre Chorus (cf. tableau 21) :**

- ◆ en 2020, le mouvement de 27,9 M€ correspondant au tiers de la réserve et à l'intégralité de la marge identifiée dans le compte-rendu de gestion de septembre a été réalisé 40 jours après sa demande par la DGFIP ;
- ◆ en 2021, le mouvement de 24,9 M€ correspondant aux deux tiers de la réserve et à 90 % de la marge identifiée dans le compte-rendu de gestion de septembre a été réalisé 20 jours après sa demande par la DGFIP, tandis que le mouvement de 12,0 M€ correspondant à la marge identifiée après la préliquidation de la paie de décembre a été réalisé 14 jours après sa demande, dans les tout derniers jours de décembre.

**Tableau 21 : mouvements de fongibilité asymétrique réalisés en 2020 et en 2021**

Date de dépôt de la demande	Date de réalisation du mouvement	Montant	Délai de traitement
07/10/2020	16/11/2020	27,9	40 jours
07/12/2020	08/12/2020	20,5	1 jour
29/12/2020	29/12/2020	0,7	0 jour
<b>Total 2020</b>		<b>49,1</b>	
27/10/2021	16/11/2021	24,9	20 jours
24/11/2021	25/11/2021	11,4	1 jour
13/12/2021	27/12/2021	12,0	14 jours
<b>Total 2021</b>		<b>48,3</b>	

*Source : mission, à partir des données transmises par la direction du budget (issues de Chorus) et par la DGFIP (dates de dépôt des demandes de fongibilité asymétrique).*

**Ces délais de décision s'expliquent par les débats qui sont intervenus entre la DGFIP et la direction du budget sur l'emploi des marges identifiées en cours de contrat sur les dépenses de personnel.** L'ampleur de ces marges a en effet conduit la direction du budget à s'interroger sur l'opportunité de les redéployer intégralement au bénéfice des autres dépenses de la DGFIP, en particulier les dépenses informatiques, notamment au regard des contraintes budgétaires qui s'exerçaient dans le même temps sur les autres ministères.

**À l'inverse, la DGFIP s'appuie sur les dispositions de la LOLF qui prévoient que la faculté de procéder à des mouvements de fongibilité asymétrique relève entièrement du responsable de programme, dans la limite des crédits qui lui sont attribués par le Parlement.** Les mouvements de fongibilité asymétrique restent toutefois encadrés par la circulaire du 24 juillet 2018 relative aux modalités de mise en œuvre de la fongibilité asymétrique, qui prévoit notamment que ces mouvements s'opèrent après avis du contrôleur budgétaire, conformément à l'article 97 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, qui prévoit « *le contrôleur budgétaire émet un avis sur tout projet de répartition de crédits ayant pour effet de diminuer le montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel d'un programme dépendant de son ministère* ».

### **3.3. Les trois signataires du contrat manquent de visibilité sur l'utilisation des crédits alloués aux dépenses informatiques**

**L'effort budgétaire consenti sur les dépenses informatiques dans le cadre du contrat constituait un investissement très important** qui visait à répondre aux critiques formulées par la Cour des comptes en avril 2019 et devait permettre à la DGFIP « *d'engager un plan ambitieux de modernisation et d'investissements dans les systèmes d'information, afin de*

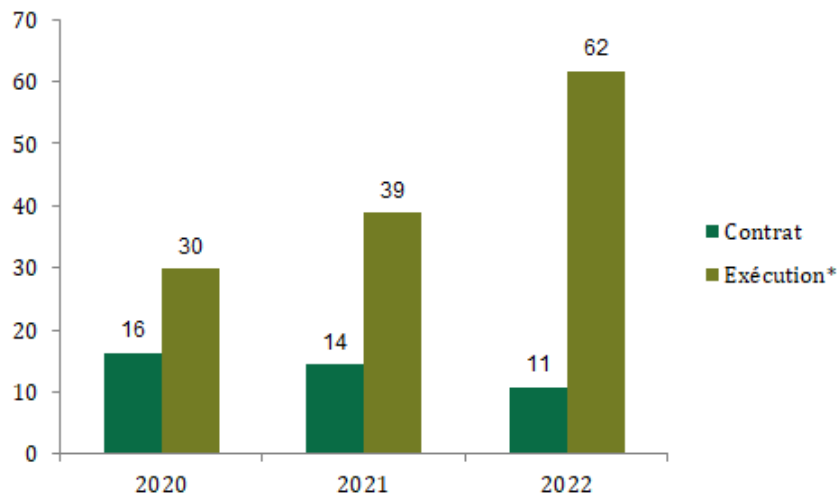
## Rapport

*répondre aux enjeux de la transformation numérique* », tout en résorbant progressivement la dette technique et fonctionnelle (chantier n° 3-1 du contrat).

Le contrat prévoyait ainsi 59 M€ de CP supplémentaires pour les dépenses informatiques sur la période 2020-2021, montant porté à 122 M€ supplémentaires grâce aux marges constatées sur les dépenses de personnel, par le biais de la fongibilité asymétrique (cf. graphique 7).

S'agissant spécifiquement des crédits consacrés à la résorption de la dette technique, les dépenses (en AE) s'établiraient à **130 M€ contre 41 M€ initialement prévus dans le contrat d'objectifs et de moyens** (cf. graphique 8).

**Graphique 8 : crédits dédiés à la résorption de la dette technique sur la période 2020-2022 (en AE, en M€)**



*Source* : DGFIP, trajectoire budgétaire du schéma directeur du système d'information (actualisé au 17 mai 2022).

\* Pour l'année 2022, il s'agit de la dernière prévision disponible.

**Malgré les importants investissements permis par le contrat, la DGFIP rencontre des difficultés pour mesurer l'évolution de sa dette technique et pour mettre en évidence les progrès accomplis :**

- ◆ l'indicateur mesurant « l'âge moyen du socle » est resté stable à huit ans sur la période du contrat d'objectifs et de moyens ; selon la DGFIP, cette stabilisation (et non la résorption à laquelle on aurait pu s'attendre compte tenu des moyens alloués) est due à « *une forme d'accélération de la dette technique, avec des arrêts non programmés de maintenance par les éditeurs et l'apparition fréquente de technologies nouvelles* »<sup>9</sup> ;
- ◆ au demeurant, la mesure de l'évolution de la dette technique devrait également conduire à poser la question de la soutenabilité de cette dette à moyen terme ; si un âge moyen du socle de huit ans peut paraître élevé, il conviendrait de définir une cible à atteindre pour stabiliser durablement la dette technique à un niveau considéré comme raisonnable sur le plan technique, ce qui permettrait de planifier les investissements à mettre en œuvre prioritairement.

**Au total, les engagements pris en matière d'amélioration du système d'information de la DGFIP, et particulièrement en matière de résorption de la dette technique, n'ont pas été mesurés par des indicateurs calculés de façon transparente, permettant de rendre compte des progrès accomplis auprès des deux autres signataires du contrat.**

<sup>9</sup> Fiche sur les besoins SSI, réunion du 14 juin 2022 entre la directrice du budget et le directeur général des finances publiques sur le contrat d'objectifs et de moyens.



## **ANNEXE III**

### **Outils de pilotage et de gouvernance du système d'information**





# SOMMAIRE

<b>1. LE SUCCÈS DES TRANSFORMATIONS MISES EN ŒUVRE PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES REPOSE SUR LA BONNE CONDUITE DE SES PROJETS INFORMATIQUES .....</b>	<b>1</b>
1.1. La mise en œuvre des différents chantiers du contrat d'objectifs et de moyens implique le déploiement de nombreux projets informatiques .....	1
1.2. La direction générale des finances publiques s'est réorganisée pour piloter ses projets informatiques de manière plus efficace .....	2
1.2.1. <i>Le rapprochement de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre a conduit à une nouvelle organisation du service des systèmes d'information et à de nouvelles méthodes de conduite des projets informatiques .....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>Les modalités de gouvernance se sont améliorées, sans toutefois permettre de disposer de l'information synthétique nécessaire à la prise de décision et sans empêcher la dérive de certains projets informatiques .....</i>	<i>5</i>
1.3. Des marges de progrès demeurent afin que la direction générale dispose d'une pleine capacité de pilotage et de prise de décision .....	9
<b>2. LA RÉSORPTION DE LA DETTE INFORMATIQUE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES CONSTITUAIT UN OBJECTIF EXPLICITE DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS QUI N'A ÉTÉ QUE PARTIELLEMENT ATTEINT .....</b>	<b>10</b>
2.1. L'enjeu de la dette informatique a été mis en lumière par la Cour des comptes en avril 2019 .....	10
2.1.1. <i>La dette informatique recouvre trois notions différentes.....</i>	<i>10</i>
2.1.2. <i>La dette technique de la direction générale des finances publiques résulte d'une priorité donnée aux évolutions fonctionnelles dans un cadre budgétaire contraint.....</i>	<i>12</i>
2.1.3. <i>Une absence de maîtrise de la dette technique a des conséquences négatives en termes de fiabilité et de sécurité, et réduit mécaniquement la capacité à investir dans de nouveaux projets .....</i>	<i>13</i>
2.2. L'objectif de résorption de la dette technique a été inscrit dans le contrat, mais les résultats atteints sont difficilement mesurables .....	14
2.2.1. <i>Au sein de l'axe stratégique du contrat dédié aux enjeux numériques, la modernisation du système d'information n'est pas affichée comme une priorité stratégique .....</i>	<i>14</i>
2.2.2. <i>L'âge moyen du socle, principal indicateur de suivi de l'évolution de la dette technique, se stabilise mais ne se résorbe pas.....</i>	<i>15</i>
2.2.3. <i>Le chantier de modernisation progresse moins rapidement que prévu .....</i>	<i>19</i>
2.3. L'enjeu de la dette informatique pourrait être mieux identifié et piloté au sein de la direction générale des finances publiques.....	22
2.3.1. <i>La direction générale des finances publiques n'est pas la seule organisation confrontée à la problématique du pilotage de sa dette technique et elle pourrait s'inspirer des bonnes pratiques existantes.....</i>	<i>22</i>
2.3.2. <i>Le chantier de résorption de la dette technique pourrait faire l'objet d'un pilotage à plus haut niveau.....</i>	<i>24</i>
2.3.3. <i>Une réflexion pourrait être conduite sur le niveau de dette technique permettant d'assurer sa soutenabilité.....</i>	<i>26</i>



## 1. Le succès des transformations mises en œuvre par la direction générale des finances publiques repose sur la bonne conduite de ses projets informatiques

### 1.1. La mise en œuvre des différents chantiers du contrat d'objectifs et de moyens implique le déploiement de nombreux projets informatiques

La mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques (DGFIP) repose sur un grand nombre d'actions et de projets, dont la majorité a une déclinaison informatique ou numérique dans la mesure où les processus métiers concernés utilisent des applications ou des processus numériques :

- ◆ la revue des projets informatiques majeurs développés par la DGFIP dans le cadre du contrat (cf. tableau 15 en fin d'annexe), qui ne couvre donc pas l'intégralité des projets menés mais seulement les plus significatifs d'entre eux, montre ainsi l'ampleur de l'activité informatique générée par la mise en œuvre du contrat : plus de 40 projets majeurs sont ainsi menés, dont dix sont inscrits au panorama des grands projets informatiques de l'État et sont suivis, à ce titre, par la direction interministérielle du numérique (DINUM) ;
- ◆ parmi ces projets, trois dépassent les 60M€ de budget estimé (cf. tableau 1) dont un dépasse les 100 M€ (seuls six projets informatiques portés par l'État sont dans ce cas). Ce sont souvent des projets de longue durée : quatre projets portés par la DGFIP prévoient des périodes de développement supérieures à six années ; et sont donc des enjeux qui dépassent l'échéance du contrat ;
- ◆ la DGFIP porte presque 20 % des grands projets numériques de l'État (en nombre de projets, pour 17% du budget) et démontre ainsi sa centralité dans la transformation numérique des services publics.

**Tableau 1 : liste et caractéristiques des projets portés par la DGFIP inscrits au panorama de la DINUM**

Nom du projet	Description et objectifs	Début	Durée estimée actualisée	Coût complet estimé actualisé
PAYSAGE	Réécriture iso-fonctionnelle de l'application PAY afin de pallier l'obsolescence technologique actuelle	Octobre 2014	8,8 ans	53,7 M€
CVFR	Modernisation des travaux d'analyse de données réalisés dans le cadre de la phase de ciblage des opérations de contrôle fiscal	Juillet 2013	9,5 ans	34,5 M€
PILAT	Transformation du système d'information relatif à la chaîne du contrôle fiscal	Juin 2018	6,3 ans	103,5 M€
GMBI	Nouveau service en ligne de gestion des biens immobiliers des usagers.	Septembre 2018	4,5 ans	26,3 M€
NRP	Accompagnement de la transformation du réseau territorial de la DGFIP.	Janvier 2018	4,8 ans	40,8 M€

## Annexe III

Nom du projet	Description et objectifs	Début	Durée estimée actualisée	Coût complet estimé actualisé
ROC-SP	Accompagnement de la réforme du recouvrement fiscal et social.	Février 2019	7,8 ans	96,4 M€
Portail commun du recouvrement	Mise en œuvre du portail commun du recouvrement pour les professionnels.	Octobre 2019	3 ans	61,7 M€
Datalake	Mise en place du lac de données	Janvier 2018	3,9 ans	24,1 M€
Foncier Innovant	Rapprochement des informations du plan cadastral et des données foncières fiscales avec des données de cartographie	Novembre 2020	2,1 ans	29,7 M€
FICOBA 3	Refonte du fichier des comptes bancaires	Novembre 2020	4,0 ans	24,7 M€

Source : DINUM, panorama des 50 grands projets informatiques de l'État.

La mise en œuvre d'un nombre aussi important de projets informatiques, notamment de projets de grande ampleur ou d'une forte sensibilité politique, a conduit la mission à s'interroger sur le pilotage de ces projets et sur la manière dont la DGFIP s'est organisée pour les conduire.

### 1.2. La direction générale des finances publiques s'est réorganisée pour piloter ses projets informatiques de manière plus efficace

#### 1.2.1. Le rapprochement de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre a conduit à une nouvelle organisation du service des systèmes d'information et à de nouvelles méthodes de conduite des projets informatiques

L'efficacité de la DGFIP à porter des projets informatiques a été démontrée par la réussite de plusieurs grands projets, notamment celui du prélèvement à la source. Néanmoins, des marges d'amélioration du pilotage et de la conduite des projets avaient été identifiées, notamment par la Cour des comptes en 2019<sup>1</sup> : **la DGFIP avait ainsi été en mesure de communiquer une étude ponctuelle sur les évolutions des coûts par rapport aux estimations initiales de 38 projets sur les 44 qualifiés de grands projets. 90 % de ces projets dépassaient les coûts initialement prévus de 65 % en moyenne, pour un montant supplémentaire de 264 M€.** Cet écart était supérieur à l'écart moyen de 20 % constaté par la DINUM sur les 54 projets recensés dans son panorama des projets informatiques sensibles en 2019. Plusieurs explications avaient été avancées par la DGFIP, concernant notamment une estimation initiale du coût incomplète, des évolutions du périmètre fonctionnel ou applicatif au cours du projet ou encore des difficultés techniques imprévues.

L'inscription dans le contrat, au travers de deux chantiers identifiés, de cet impératif de réforme de la conduite des projets informatiques montre que la DGFIP a identifié des leviers d'action :

- ◆ le chantier n° 3-4 « réformer le pilotage des projets informatiques » prévoit ainsi explicitement une réforme de la gouvernance des projets, mais ne prévoit aucun indicateur chiffré ou contraignant ;

<sup>1</sup> Cour des comptes, « Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI : investir davantage, gérer autrement », avril 2019.

## Annexe III

- ◆ le chantier n° 4-4 « sécuriser la transformation numérique de la DGFIP par la mise en place d'une organisation dédiée » vise notamment à réformer les méthodes d'analyse, de conduite et de pilotage des projets numériques et informatiques, avec toutefois une ambition limitée à la création en 2020 d'une structure – la direction de la transformation numérique, de la gouvernance, de la donnée et du réseau Innovation – sans indicateur sur les effets attendus de cette création.

L'identification de ces chantiers repose notamment sur les travaux menés, en 2018, par la mission risques et audit (MRA) de la DGFIP sur la conduite de projets informatiques<sup>2</sup>, qui avait identifié une difficulté spécifique tenant à la présence de deux chefs de projet pour chaque projet informatique, l'un représentant la maîtrise d'ouvrage (MOA) et l'autre représentant la maîtrise d'œuvre (MOE). Elle relevait que cette absence d'unité sous une direction unique pouvait constituer un frein au bon déroulement des projets en exagérant les ruptures dues à la séparation des fonctions, et préconisait en conséquence la généralisation des responsables de projets (ce qui n'avait été mis en œuvre que pour le projet du prélèvement à la source, cf. encadré 1), avec une direction unique de projet assistée de chefs de projet représentant la MOA et la MOE. Elle indiquait qu'ainsi, la personne en charge du projet était responsabilisé à titre personnel dans le suivi du projet, ce qui permettait, le plus souvent, une meilleure vision et un meilleur *reporting* de l'avancée du projet, des risques associés et des problèmes rencontrés.

### Encadré 1 : le volet informatique de la mise en œuvre de la réforme du prélèvement à la source

*La mise en œuvre de la réforme du prélèvement à la source a eu un important volet de transformation du système d'information de la DGFIP, notamment dans la mesure où près de quarante applications ont dû évoluer, avec des impacts sur quatorze processus métiers, tant dans la sphère des particuliers que des professionnels.*

*La DGFIP a mis en place un pilotage et une gouvernance ad hoc au vu de la sensibilité forte du sujet :*

- *au niveau de la gouvernance, une comitologie spécifique de suivi de projet a été installée et rattachée directement au directeur général. À partir de septembre 2018, une réunion hebdomadaire de pilotage présidée par le ministre de l'action et des comptes publics a même été mise en œuvre ;*
- *au niveau du pilotage du projet, un chef de projet unique a été nommé, en l'occurrence la sous-directrice de la gestion fiscale des particuliers (même si le projet avait des impacts au-delà de cette sphère) ;*
- *les nouvelles applications créées à l'occasion du prélèvement à la source ont été attribuées en maîtrise d'ouvrage (MOA) à Cap Numérique (ancien service à compétence nationale chargé de la transformation numérique) et à la sous-direction de la gestion fiscale des particuliers, tandis que la maîtrise d'œuvre (MOE) de ces travaux a été assurée par le service des systèmes d'information (SSI). Le projet a été découpé en cinq chantiers, dénommés bascules. Pour chaque bascule, la fonction de « directeur de bascule MOA » a été attribuée à un cadre de Cap Numérique ou d'une direction métier ; la fonction de « directeur de bascule MOE » a été attribuée à un cadre du SSI. Un comité de bascule les réunissant avec les sous-directeurs du SSI et le chef de projet avait lieu deux fois par mois depuis mi-2016.*

*Source : Cour des comptes, « Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI : investir davantage, gérer autrement », avril 2019.*

**Cette préconisation d'un rapprochement entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre sous l'autorité d'un chef de projet unique s'accompagnait également de préconisations portant sur une professionnalisation accrue de la fonction de maîtrise d'ouvrage**, cette fonction pouvant être assurée à la DGFIP de façon dispersée et non homogène. Elle pouvait ainsi être assurée dans certains services métiers, par des agents qui exerçaient ces travaux à temps partiel, en plus d'autres fonctions ; au sein des services métiers, par des structures (sections, bureaux...) dédiées à l'exercice de ces travaux (par exemple pour l'applicatif HELIOS) ; à plein temps, avec une logique de professionnalisation, par la sous-direction Cap Numérique, ou enfin par le service des systèmes d'information (SSI) dans

<sup>2</sup> MRA, « La conduite de projets informatiques » (n° 2017-09).

### Annexe III

certains cas particuliers (par exemple dans le cas d'outils développés pour le compte des besoins propres du SSI).

**La mise en œuvre de ces recommandations s'est concrétisée par une réorganisation du service des systèmes d'information (SSI)** qui est intervenue en septembre 2021, avec la mise en place d'une direction des projets numériques (DPN) et d'une mission de pilotage du développement (MPDEV). Pour une grande partie des projets, les fonctions de maîtrise d'ouvrage (MOA) et de maîtrise d'œuvre (MOE) sont regroupées sous le pilotage d'un responsable de projet unique pour faciliter de nouveaux modes de travail plus itératifs associant les utilisateurs, par l'accueil notamment d'agents en provenance des services métiers. Huit directions de projets ont ainsi été créées et ont été rattachées à la DPN, qui a bénéficié du statut de service à compétence nationale d'administration centrale. Ces huit directions de projet sont liées aux nouveaux projets structurants développés par la DGFIP :

- ◆ la direction des projets RH (DP1) pilote les nouveaux projets de la sphère des ressources humaines RH (dont Mouv-RH et Semafor) ;
- ◆ la direction du projet Pilat (DP2) ;
- ◆ la direction des projets ROC-SP (DP3) regroupe, sous un pilotage unifié, les équipes MOA et MOE du projet, mais également l'équipe MOE de l'application AMD (recouvrement forcé des amendes) ;
- ◆ la direction des projets (DP4) pilote les projets de la sphère des particuliers : refonte du parcours usagers de la télédéclaration ou le remplacement de l'application Iliad, du fait de son obsolescence ;
- ◆ la direction du projet e-enregistrement (DP5) ;
- ◆ la direction de projets des référentiels (DP6), regroupe sous un pilotage unifié, les équipes MOA et MOE des référentiels (Topad, PERS, OCFI, R-taux, Ficoba3) ;
- ◆ la direction de projets des services aux usagers (DP7) regroupe les équipes MOA et MOE des services offerts aux usagers : impots.gouv.fr, paiement en ligne, e-contacts, prise de rendez-vous (APRDV), applications sur Smartphone... ;
- ◆ la direction de projets des professionnels (DP8) pilote les projets de la sphère des professionnels : le volet copropriétaire du PCR ou le projet I-Quit.

À côté de ces directions de projet continuent d'exister six bureaux de gestion des SI métiers, en charge notamment de piloter le développement de projets moins stratégiques ou la maintenance évolutive d'applications déjà existantes. Le bureau du SI du foncier, de la sécurisation et du contrôle fiscal pilote par exemple le développement des applications en production de ces domaines (Majic, Fidji, ANF, Ficoba2, ...), tandis que le bureau du SI de la comptabilité, de la dépense de l'État et du domaine pilote le développement de l'application PAYSAGE (projet lancé avant la réorganisation).

Au-delà de la structuration du service en charge du système d'information, le contrat visait également la transformation numérique de la DGFIP par la mise en place d'une organisation dédiée (cf. chantier n° 4-4). L'objectif était ainsi, par la création de cette nouvelle structure, de réformer les méthodes d'analyse, de conduite et de pilotage des projets numériques et informatiques, pour gagner en agilité, sécuriser la qualité des livraisons dans le temps et les budgets impartis et assurer leur réponse optimale aux besoins des utilisateurs finaux. La DGFIP a rempli cet objectif en créant la délégation à la transformation numérique (DTNum) le 1<sup>er</sup> janvier 2021, placée sous l'autorité directe du directeur général des finances publiques. Au 30 juin 2022, cette délégation compte 100 ETP, dont 30 % à 40 % d'agents contractuels. Son objectif est notamment de développer les compétences des agents de la DGFIP, par exemple en matière de *data sciences* et d'outils numériques. A la connaissance de la mission, la mise en place de cette nouvelle organisation ne s'est pas accompagnée d'un bilan de mise en œuvre portant notamment sur les transformations attendues.



### Annexe III

La DTNum est notamment chargé de développer une culture « agile » au sein de la DGFIP. Le processus de conduite des projets informatiques à la DGFIP a en effet longtemps suivi une logique linéaire, dans le cadre d'un processus découpé en phases successives et cloisonnées, ce qui a pu conduire à un manque de réactivité ou à des décalages, parfois importants, calendaires ou budgétaires. Au vu de ces faiblesses, la DGFIP a fait le choix de privilégier une approche agile, qui cadence la réalisation d'un projet informatique en cycles courts de durée fixe (les sprints) en se basant sur des besoins métier et/ou technique (*user stories*) présentés dans une liste dénommée « *backlog* ». Cet objectif, inscrit dans le contrat, est même quantitatif : la DGFIP ambitionne de mener 15 % des projets en méthode agile d'ici la fin 2022, même si aucun indicateur n'est formellement associé à cet objectif. Organisées par la DTNum en 2021, plusieurs séances d'acculturation, réalisées dans les établissements de services informatiques et au niveau central, ont permis la formation de près de 300 personnes à la méthode agile. En outre, face au développement de ces pratiques de travail, l'École nationale des finances publiques (ENFiP) les a inscrites dans les parcours de formation des élèves informaticiens. Le développement de ces méthodes agiles doit néanmoins encore réellement se diffuser au sein de l'organisation pour transformer ses méthodes de travail. Un retour d'expérience spécifique des projets menés en mode agile, peut-être en lien avec la DINUM, devrait également être mené pour identifier les points positifs et les points à améliorer.

La mission constate que l'organisation choisie par la DGFIP dans le cadre de la réforme de sa gouvernance informatique – séparer le service en charge des systèmes d'information et le service en charge de la transition numérique – est atypique. L'organisation choisie, si elle semble donc fonctionner, apparaît encore fragile et devrait faire l'objet d'un retour d'expérience organisé portant notamment sur sa capacité à gérer l'ensemble des sujets informatiques et numériques de manière intégrée et à limiter les risques de conflits d'arbitrage.

#### **1.2.2. Les modalités de gouvernance se sont améliorées, sans toutefois permettre de disposer de l'information synthétique nécessaire à la prise de décision et sans empêcher la dérive de certains projets informatiques**

Face aux constats de dérapage temporels et budgétaires de certains projets informatiques sensibles, la DGFIP a par ailleurs construit et renforcé plusieurs outils pour améliorer l'évaluation *ex ante* des projets tout comme le *reporting* associé. Ces outils incluent notamment le recours aux outils suivants :

- ◆ OUPS est un outil de reporting à destination de la direction générale et des chefs de services. Il permet pour les quarante plus gros projets de la DGFIP de suivre les grandes lignes budgétaires, la consommation en jours-hommes (j.h) et l'avancement du calendrier de chaque projet. Il permet des extractions automatisées et constitue de fait le support des comités stratégiques (COSTRAT) ;
- ◆ CORE est l'application de pilotage et de suivi des projets informatiques. Cet outil permet la saisie des plans annuels d'activité et le suivi de la consommation des j.h et sert donc en tant programmation qu'en suivi d'activité au cours de l'année. L'outil ne permet néanmoins pas d'évaluer les besoins en j.h des services métiers ou des prestations externes d'AMOA ou d'AMOE (valorisées pour ces dernières en euros) ;
- ◆ IBIS permet le suivi budgétaire de l'activité du SI ;
- ◆ l'analyse MAREVA permet d'évaluer en coûts complets les grands projets portés par la DGFIP, avant le lancement du projet et tout au cours de son déroulement. Avant le lancement des projets, cette analyse permet de faciliter l'arbitrage entre les différents projets proposés en fonction du retour sur investissement attendu. Ces analyses systématiques pour les grands projets ne sont pas nécessairement réalisées pour tous

### Annexe III

les projets informatiques menés par la DGFIP : l'outil ne permet de donner une visibilité que sur 20 % du budget informatique consommé par la DGFIP.

Le *reporting* à la direction générale se fait donc sous la forme d'une « météo » et d'une synthèse des principales avancées des projets, précisant les points d'attention et les difficultés en visibilité. Ils sont préparés par un service spécifique du SSI (la MDPEV), sans préparation partagée et concertée avec les services métiers et la mission contrôle de gestion des systèmes d'information (MCGSI).

Créée en 2015, la MCGSI est directement rattachée à la cheffe du service SPIB. Sa mission principale consiste à objectiver la prise de décision en matière d'investissement informatique en tenant compte des impératifs dans un contexte de ressources tant humaines que budgétaires contraintes, en s'appuyant notamment sur la généralisation de l'analyse de la valeur des projets par la méthode MAREVA. L'enjeu pour la DGFIP est de raisonner en coûts complets pour arbitrer l'opportunité budgétaire d'un projet et pour consolider les coûts et besoins des systèmes d'information. Alors que les budgets informatiques font l'objet d'une importante augmentation sur la durée du contrat (cf. *infra*) et que l'ambition associée, en matière de transformation du système d'information, est particulièrement forte, le renforcement du contrôle de gestion sur les moyens dédiés au système d'information est affiché comme une priorité interne. La MCGSI a plusieurs missions, et notamment appuyer les projets dans leurs projections et chiffrages initiaux, pour éclairer les écarts entre les prévisions et la réalisation, assurer le suivi de la consommation des fonds et le reporting vis-à-vis des cofinanceurs pour les projets disposant d'un financement externe,

Pour autant, le suivi des projets et le reporting sur le respect des budgets et des calendriers relève de la mission de pilotage du développement (MDPEV), la MCGSI assure le contrôle de gestion. Si elle est à ce titre invitée aux COPIL des projets et aux instances structurantes de l'évolution du système d'information, elle n'est pas à l'initiative sur les alertes d'avancement des grands projets. Elle se retrouve à proposer ses propres outils de pilotage, de manière concurrente à la MDPEV, pour pouvoir alerter la direction générale de situation à risque, et n'a pas pour le moment réussi à produire tous ses effets en terme d'amélioration de la performance globale du système d'information. Cela suppose une clarification des rôles respectifs de la MDPEV et de la MCGSI en matière de pilotage et de reporting, et une meilleure association du contrôle de gestion à la vie quotidienne du SSI. Le renforcement en moyens humains de la MCGSI, qui dispose de cinq agents seulement, devrait contribuer à sa montée en puissance.

L'ensemble permet néanmoins la production d'indicateurs d'activité pour les différentes instances de pilotage, et notamment pour les COSTRAT (cf. *infra*) où sont spécifiquement suivis les grands projets. Sont caractérisés de « grands projets », après examen par la MCGSI, les nouveaux projets ou évolutions informatiques majeures dont le coût complet d'investissement est supérieur à 1 M€, les projets présentant un enjeu stratégique majeur pour la DGFIP et les projets bénéficiant d'un financement extérieur (fonds de transformation de l'action publique – FTAP, France Relance, fonds de transformation ministériel...). La décision de classer un projet en « grand projet » est validée en COSTRAT par le directeur général adjoint lors de réunions trilatérales qui associent le chef de service métier, le chef du SSI et le chef du service stratégie, pilotage, budget (SPiB), qui permettent de faire le point sur chaque projet notamment en termes de plan de charge de l'année N+1.

Il existe par ailleurs une forme de pilotage externe des grands projets portés par la DGFIP, tant par la DINUM, au titre du panorama des grands projets numériques, que par les fonds financeurs (FTAP, France Relance...). Chaque grand projet numérique de l'État, porté par une administration ou organisme sous tutelle et dépassant un budget prévisionnel de 9 M€ doit ainsi faire l'objet d'un avis de la part du directeur interministériel du numérique, selon l'article 3 du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique. Cette procédure est

### Annexe III

conçue pour sécuriser les grands projets et s'assurer que les conditions de leurs réussites sont bien réunies, dans le respect des moyens et du calendrier qui leur sont alloués.

Cet avis du directeur de la DINUM est accompagné, le cas échéant, de recommandations mettant en avant les axes d'améliorations à prendre en compte pour le bon déroulement du projet. Une fois l'avis rendu, si celui-ci est positif, le projet est systématiquement inscrit au panorama des grands projets numériques de l'État et il fait l'objet d'un suivi trois fois par an. Ce suivi oblige notamment les porteurs de projet à réfléchir sur une matrice de risques et à identifier des actions correctives, ce qui n'est pas explicitement prévu dans le suivi interne des projets par la DGFIP. L'avis de la DINUM peut également être négatif : par exemple, le projet ROCADE, porté conjointement par le ministère de l'intérieur dans une optique de remplacement de l'application AMD utilisée par la DGFIP pour assurer la gestion du recouvrement forcé des amendes forfaitaires et des condamnations pécuniaires (dans une philosophie proche du projet ROCSP, qui a pris sa suite), avait ainsi été jugé trop complexe, trop risqué et insuffisamment piloté pour pouvoir être mené dans des conditions satisfaisantes<sup>3</sup>.

L'article 4 du décret relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique (précité) prévoit qu'un audit de sécurisation de projet peut également être diligenté par la DINUM. Si certains projets menés par la DGFIP ont rencontré des difficultés, cette procédure n'a pour le moment jamais été utilisée. La mise en œuvre de cette procédure pourrait apparaître justifiée pour le projet PILAT, qui présente un fort dérapage tant budgétaire (+187 % d'augmentation du budget prévisionnel) que temporel (passage d'une durée prévisionnelle de 4 ans à 6 ans et 4 mois)<sup>4</sup>, représentant même la plus forte dérive au sein des projets suivis au titre du panorama des grands projets. **Même quand cet audit n'est pas identifié comme une solution nécessaire, la revue trimestrielle des projets inscrits au panorama des grands projets permet d'identifier les difficultés éventuelles rencontrées : c'est le processus retenu pour le suivi du projet ROC-SP, qui souffre également d'une hausse de 68 % de son budget prévisionnel et de 36 % de sa durée prévisionnelle (cf. encadré 2)<sup>5</sup>.**

#### Encadré 2 : les difficultés rencontrées sur le projet informatique ROC-SP

Le projet de recouvrement optimisé des créances du secteur public vise à unifier les outils de recouvrement forcé de toutes les créances relevant de la DGFIP sur la base du socle RSP déployé depuis 2018, qui assure le recouvrement forcé des créances fiscales des professionnels. L'objectif est d'abord d'augmenter les fonctionnalités de l'application RSP (application de recouvrement forcé des impôts des professionnels) en y faisant basculer les applications de recouvrement forcé des impôts des particuliers (RAR), des amendes et condamnations pécuniaires (AMD), notamment pour la comptabilité auxiliaire du recouvrement forcé et l'envoi des flux comptables à Chorus. Cela permettra également de supprimer des ruptures applicatives (fin des doubles saisies) en élargissant le périmètre de RSP à la comptabilité du recouvrement et de dématérialiser l'action en recouvrement (économie estimée à 1,5 M€). Cette première phase du projet ROCSP a reçu un financement du fonds de transformation de l'action publique (FTAP). Le projet prévoit également de valoriser les données (notamment via un nouveau module « couloir de valorisation » raccordé au « lac de données » de la DGFIP) à des fins de pilotage, d'aide au recouvrement et de partage des données, et d'étendre la dématérialisation des saisies à tiers détenteurs (SATD) au-delà des banques, vers Pôle Emploi ou les employeurs.

<sup>3</sup> DINUM, Avis du 20 novembre 2017 sur le projet ROCADE.

<sup>4</sup> Ces chiffres présentés par la DINUM dans son dernier panorama des grands projets informatiques de l'État incluent notamment l'effort d'accompagnement au changement, initialement non budgété dans le projet. A périmètre constat, le rapport annuel de performance 2021 du programme 156 indiquait un allongement de 15% et une hausse de budget de 28%.

<sup>5</sup> Le projet ROCSP affichait initialement un coût de 57,31 M€ et une durée de 69 mois (rapport annuel de performance 2021 du programme 156).

## Annexe III

Une expérimentation du projet a débuté en février 2021 dans le département de la Meurthe-et-Moselle (54) concernant la bascule sur les créances des particuliers, permettant ainsi une confrontation relativement rapide avec les besoins des utilisateurs de terrain. Les lourdeurs d'utilisation recensées par le département expérimentateur ont bloqué un passage à plus grande échelle : la distance à la cible est trop importante et des développements complémentaires (allègements et automatisations) sont en cours de réalisation avant toute phase d'extension. Plus précisément, 12 améliorations des gestes métiers dans RSP pour les actions en recouvrement et 17 améliorations Médoc pour la gestion de la comptabilité, sont considérées, par les expérimentateurs, comme incontournables pour pouvoir envisager un déploiement sur d'autres directions. Les dernières évolutions devraient intervenir au 1<sup>er</sup> semestre 2023, après plusieurs reports et reprises de bogues, malgré une planification initiale en avril 2022 par la direction de projet informatique.

Le premier retour d'expérience est sans doute celui d'une mauvaise expression de besoins, ou d'une inadaptation du premier produit développé aux besoins. Alors que l'objectif initial porté était celui d'un outil déployé sur tous les types de créances, les bureaux métiers avaient plutôt comme objectif le remplacement de leurs applications en phase d'obsolescence. Ces deux approches changent à la fois les spécifications de développement mais également la manière dont les agents doivent, par la suite, s'approprier les outils. L'écart sur les fonctionnalités était trop important, et l'expérience utilisateur trop mauvaise pour généraliser le projet (la même opération nécessitait un nombre d'actions beaucoup plus important dans le produit test en février 2021 que dans les applications actuelles). Par ailleurs, la maîtrise d'ouvrage du projet s'est retrouvée en difficulté (départs d'ETP, départs de l'expertise métiers) et le lien avec les bureaux métiers n'a pas été suffisant (peu de réponses des bureaux métiers aux demandes de spécification) : les nouvelles fonctionnalités ont eu du mal à être mises en œuvre, ce qui a généré des délais supplémentaires. La mise en place d'une direction de projet métier spécifique à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2021 vise à résoudre ces difficultés, même si coexisteront une direction de projet métier placée au sein du service « Gestion fiscale » et une direction de projets numérique.

Concernant la bascule des amendes, le développement « agile » des différents modules a pris du retard, notamment en raison de la charge envisagée qui a augmenté simultanément à la suite d'ateliers métiers d'affinement des besoins comptables et des travaux sur les particuliers qui mobilisent les équipes. Le calendrier global du chantier ROCSP relatif aux amendes est en cours de redéfinition, pour tenir compte de l'effort fonctionnel actuellement porté sur RSP Particulier.

On constate donc que malgré la mise en place d'une direction de projet ROCSP au sein de la DPN le 1<sup>er</sup> septembre 2021, des difficultés de pilotage ont pu se développer sans être résolues, expliquant sans doute une part des retards et des surcoûts constatés.

*Source : mission.*

**Un autre facteur de risque concernant la conduite des projets réside dans le taux d'externalisation.** La part des charges externes sur les charges validées totales (MOE et MOA) s'inscrit, dans la durée du contrat, dans une tendance à la hausse, passant de 27 % en 2019 à 40 % en 2022<sup>6</sup>. À l'échelle de certains projets informatiques (et notamment de grands projets), les taux d'externalisation sont néanmoins bien plus élevés, pouvant dépasser les 80 % (cf. tableau 2). La DINUM considère pourtant qu'un taux d'externalisation de son besoin en ressources informatiques supérieur à 70 % constitue un risque. Au-delà de 80 %, le projet court un risque de grave difficulté. Le ratio optimal d'externalisation sur un projet informatique serait en moyenne de 60 %, avec une forte variabilité en fonction du type de projets menés et des compétences à mobiliser (notamment compétences rares en terme d'intelligence artificielle ou de data science). **On constate que parmi les quinze grands projets présentés dans le tableau 2, huit présentent un taux d'externalisation supérieur à ce ratio optimal en maîtrise d'œuvre et sept en maîtrise d'ouvrage.**

---

<sup>6</sup> Support de présentation du COSTRAT du 16 juin 2022.

## Annexe III

**Tableau 2 : taux d'externalisation MOE et MOA entre 2021 et 2022 sur un panel de grands projets menés par la DGFIP**

Grand projet	Taux d'externalisation MOE 2021	Taux d'externalisation MOE 2022	Taux d'externalisation MOA 2021	Taux d'externalisation MOA 2022
Portail commun du recouvrement	77 %	78 %	78 %	68 %
Foncier Innovant	81 %	60 %	81 %	84 %
Datalake/APIM	79 %	57 %*	81 %	89 %
ROCSP	43%	42%	62%	66 %
NRP	55 %	39%	73 %	95 %
PILAT	59 %	63%	42 %	41 %
PAYSAGE	58%	55 %	33 %	20 %
GMBI	71%	78%	31 %*	40 %
Assistants digitaux	38 %	29 %	26 %	44 %
E-enregistrement	70 %	74 %	13 %	0 %
IQUIT	67 %	65 %	65 %	85 %
FICOBA 3	77 %	83 %	61 %	61%
ANF	37 %*	47 %*	N.D.	N.D.
E-contact +	88 %	88 %	51 %	51 %
Mouv_RH	57 %	70 %	23 %	19 %

*Source : DGFIP, COSTRAT de janvier 2022.*

*Remarque : les données marquées \* sont fournies par l'outil CORE.*

Ce point appelle l'attention de la DGFIP sur sa capacité à piloter un grand nombre de projet dans un temps resserré et peut compromettre le respect des budgets et des délais prévus pour chaque projet. Ce risque est identifié par la DGFIP, qui souhaite renforcer ses équipes projets informatiques, tant en MOE qu'en MOA, au cours des prochaines années.

### **1.3. Des marges de progrès demeurent afin que la direction générale dispose d'une pleine capacité de pilotage et de prise de décision**

**Au sein des grands projets numériques de l'État revus par la DINUM au titre de son panorama, les dix projets portés par la DGFIP représentent environ 500 M€, mais ils sont marqués statistiquement par une dérive budgétaire plus forte que le reste du panel (+34 % de hausse des coûts, en moyenne, contre +20 % pour l'ensemble du panorama).** Ce constat est partagé par les parlementaires. Dans le cadre de leur examen du projet de loi de finances pour 2021, les rapporteurs spéciaux attirent ainsi l'attention sur la conduite des projets informatiques de la mission « gestion des finances publiques », qui connaissent de manière récurrente des dépassements de délais et de coûts relativement élevés, alors même que la mission « gestion des finances publiques » représente à elle seule 15 % des projets informatiques de l'État et 20 % des dépenses. Les rapporteurs souhaitent pouvoir disposer d'indicateurs de pilotage plus clairs, tant sur les coûts que sur les délais, avec un système d'alerte en cas de dépassement.

Ces difficultés de pilotage s'expliquent en partie par la complexité informatique des projets à mener, mais également par les modalités de pilotage de projet mis en œuvre au sein de la DGFIP.

## Annexe III

La gouvernance du système d'information de la DGFIP s'appuie sur quatre instances à différents niveaux hiérarchiques qui permettent, en théorie, d'orienter, de recenser, de prioriser et de valider les travaux informatiques à mener. Les orientations stratégiques et budgétaires, tout comme la validation des grands projets, sont arbitrés en comité stratégique (COSTRAT), présidé par le directeur général trois fois par an. Ce COSTRAT est préparé lors des réunions trilatérales entre les services métiers, le SSI et la MCGSI sous la présidence du directeur général adjoint, notamment pour proposer la liste des grands projets. Des comités de pilotage technique viennent prioriser les orientations techniques et fixer les plans annuels d'activité (PAA) des services métiers.

Dans les faits, **ce système ne semble pas permettre à la direction générale de disposer des informations nécessaires pour être en mesure de piloter de manière efficiente le système d'information de la DGFIP.** Le rapport d'audit n° 2019-10 de la MRA<sup>7</sup> faisait ainsi le constat que le COSTRAT n'était pas une instance d'arbitrage, alors même que sa raison d'être est d'assurer le pilotage stratégique du système d'information de la DGFIP, notamment en rendant des arbitrages sur les orientations à donner à des projets dérivant en coût ou en durée ou en rééquilibrant les plans d'activité des services en fonction des priorités. Dans les faits, la MRA notait que les COSTRAT fonctionnaient plutôt comme chambre d'enregistrement de décisions prises au préalable lors d'instances précédentes tandis que les décisions portant sur les projets en difficulté sont prises lors de réunions de pilotage *ad hoc*, traduisant *de facto* l'ineffectivité de l'instance de pilotage.

La MRA préconisait ainsi que le pilotage du dispositif soit confié à un chargé de mission placé directement auprès de la direction générale, qui se verrait confier une double mission de contrôle du respect des orientations stratégiques et de contrôle budgétaire, pour permettre une réallocation des moyens entre les services, à partir d'un exercice annuel de revue budgétaire et d'analyse du bilan de l'exécution. Cette mesure permettrait également d'externaliser la gouvernance du SSI, notamment sur la programmation de l'activité des métiers informatiques.

## **2. La résorption de la dette informatique de la direction générale des finances publiques constituait un objectif explicite du contrat d'objectifs et de moyens qui n'a été que partiellement atteint**

### **2.1. L'enjeu de la dette informatique a été mis en lumière par la Cour des comptes en avril 2019**

#### **2.1.1. La dette informatique recouvre trois notions différentes**

**Une dette informatique est matérialisée par un écart entre le système d'information existant et une cible théorique.** Cette cible est définie, pour chaque composant du système d'information de l'organisation ou de l'entreprise, par l'état de l'art de celui-ci (code, logiciel, infrastructure, serveurs...).

Formellement, une dette informatique inclut trois composantes principales (cf. encadré 3 à titre illustratif) :

- ◆ une dette technique, qui se définit par un retard technologique sur l'environnement technique et sur les montées de version (notamment au niveau de serveurs ou des

---

<sup>7</sup> MRA, « La procédure de planification et de maintenance informatique » (n° 2019-10).



### Annexe III

langages). Elle peut engendrer des coûts et efforts de plus en plus importants, perturber les applicatifs métiers et obliger à effectuer des tests de non-régression ;

- ◆ une dette applicative, générée par un langage informatique de moins en moins utilisé ou une architecture obsolète incompatible avec des montées de versions d'outils ;
- ◆ une dette fonctionnelle, constituée de systèmes aux fonctionnalités complexes, inutilisées ou inadaptées pour répondre aux nouveaux besoins métiers.

#### Encadré 3 : Une définition des trois types de dette

Pôle Emploi définit par exemple sa dette informatique selon trois composantes :

- La **dette fonctionnelle** est générée par l'ensemble des fonctions et informations qui ne sont pas (ou plus) structurées de manière optimale pour répondre au besoin métier actuel ou émergent.
- La **dette applicative** se définit par des patterns et technologies de développement en écart par rapport à l'état de l'art ou par rapport au cadre défini par Pôle emploi.
- L'**obsolescence technique** constitue l'écart entre l'existant et l'état de l'art des composants techniques du SI (logiciels socle, infrastructure, matériels informatiques, etc.), vis-à-vis des éditeurs et en conformité avec la stratégie socle IT de Pôle emploi.

*Source : Pôle Emploi.*

Une autre manière de définir une dette technique est proposée par Rios et al (2018)<sup>8</sup>, qui identifient différents types de dettes (dont la dette de design, la dette de code, la dette d'architecture, la dette de test, la dette de documentation, la dette d'infrastructure, la dette de développeurs et la dette de construction).

**Cette notion de dette est intimement liée à celle de patrimoine informatique : comme en matière immobilière, il est plus valorisant d'investir dans de nouvelles applications informatiques modernes et répondant aux besoins (ou dans des montées de versions en fonctionnalités des applications existantes) que de maintenir à l'état de l'art les éléments existants du SI, produisant souvent moins de valeur pour les services métiers.** Dès lors, il est fréquent d'observer lors des arbitrages budgétaires une priorité donnée aux évolutions fonctionnelles au détriment de la maintenance évolutive. Pour autant, l'obsolescence du système d'information va des impacts sur la performance du système d'information et sur la capacité à investir justement dans son développement et sa modernisation.

**L'enjeu de la dette informatique est celui de la soutenabilité, dans la mesure où l'inaction peut rapidement augmenter les coûts supportés pour maintenir la performance du système d'information.** Ainsi, la perte de compétence sur des pans du SI, notamment en cas de langage informatique obsolète associé à une perte de maîtrise sur de potentielles évolutions des applications, peut nécessiter des réécritures totales d'applications à périmètre iso-fonctionnel, sur des processus métiers clés de l'organisation. C'est d'autant plus central que la dette technique creuse, le plus souvent, la dette en matière de sécurité des systèmes d'information : les applications plus anciennes sont souvent plus sensibles à des risques de piratage ou de malveillance.

La résorption de la dette informatique nécessite des actions correctives, et son « remboursement » se matérialise par l'investissement consenti par l'entreprise ou l'organisation pour permettre au système d'information d'être à l'état de l'art : cet investissement correspond concrètement aux enveloppes budgétaires consacrées à la maintenance évolutive. Ces actions incluent notamment l'évolution des composants du SI vers une cible plus récente, lorsque cela est possible, ou bien, notamment en cas de langage trop

---

<sup>8</sup> N. Rios, M.G. de Mendonça Neto, R.O. Spínola, "A tertiary study on technical debt: Types, management strategies, research trends, and base information for practitioners", *Information and Software Technology*, 102 (2018), pp. 117-145.



### Annexe III

ancien, de réécriture totale du code informatique. Plus les applications concernées sont centrales dans les processus métiers, plus les actions de remédiation sont sensibles puisqu'elles doivent assurer le même niveau de fonctionnalité, sans risque d'erreur. Le processus implique également une redéfinition des spécifications techniques (pour optimiser les processus métiers), ce qui implique de disposer d'une maîtrise d'ouvrage experte capable de définir précisément ses besoins.

La résorption totale d'une dette technique apparaît illusoire, car il n'est matériellement pas possible de maintenir un système d'information entièrement aux dernières technologies. Ainsi, même si le développement d'un nouveau projet en année N se faisait sur le dernier socle informatique disponible, l'aboutissement du projet en N+2 impliquerait déjà un « retard » de deux ans sur les dernières technologies disponibles. Cet état de fait implique un pilotage continu de la dette pour la maintenir à un niveau soutenable.

#### 2.1.2. La dette technique de la direction générale des finances publiques résulte d'une priorité donnée aux évolutions fonctionnelles dans un cadre budgétaire contraint

Les dépenses informatiques de la DGFIP ont connu une forte contraction entre 2010 et 2016 (cf. tableau 3) et n'avaient toujours pas retrouvé en 2022 leur niveau de 2010 (cf. graphique 1). On constate que la part que la DGFIP consacre, au sein de ses dépenses HT2, aux dépenses informatiques est restée stable de 2010 à 2015, autour de 23 % en moyenne, puis diminue jusqu'à atteindre 18 % en 2016. Le contrat marque une inflexion, avec depuis 2019 une proportion de ces dépenses informatiques qui augmentent pour dépasser les 25% du budget HT2 à partir de 2020.

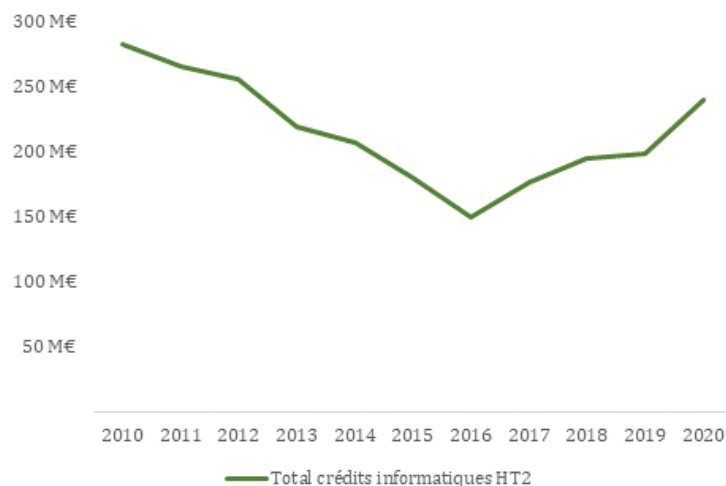
**Tableau 3 : dépenses informatiques de la DGFIP (en M€ et en CP)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total crédits informatiques HT2	283	266	256	220	208	181	150	177	195	199	240	282
SI (HT2)/Prog 156 (HT2)	23 %	23 %	24 %	22%	23 %	21 %	18%	21 %	22 %	23 %	28 %	30 %

*Source* : mission, d'après les données transmises par la DGFIP et les rapports annuels de performance du programme 156.

*Remarque* : les dépenses totales en HT2 du programme 156 sont retraitées de 2010 à 2018 inclus des loyers budgétaires.

**Graphique 1 : évolution des crédits informatiques de la DGFIP de 2010 à 2020 (en M€ et en CP)**



*Source* : mission, d'après les données transmises par la DGFIP.

### Annexe III

Dans son rapport sur les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI, la Cour des Comptes a estimé qu'il existait une relation directe entre la diminution des dépenses informatiques et l'augmentation de la dette technique informatique de la DGFIP, cette dette informatique constituant un héritage de décisions passées tant en matière d'arbitrage budgétaires que de pilotage de projets informatiques : le maintien des budgets de maintenance évolutive dans le cadre des projets applicatifs développés par la DGFIP dans les années précédentes auraient pu permettre de limiter l'évolution de la dette applicative, en prévoyant des montées de version continues. À l'inverse, le choix de privilégier des évolutions fonctionnelles au détriment de la maintenance évolutive peut au contraire expliquer une obsolescence du système d'information.

Dans un cadre budgétaire contraint, les activités de résorption de la dette technique peuvent ainsi pâtir d'arbitrages internes défavorables. À titre illustratif, les besoins budgétaires identifiés pour les activités SI en juin 2022 ont conduit le directeur général à demander d'identifier des projets ou des opérations pouvant être arrêtés en cours d'année : si des propositions de suspensions ou de ralentissements de grands projets ou des reports d'évolutions applicatives ont été proposées, l'arbitrage a également retenu des ralentissements de la modernisation pour 6 M€, avec pour conséquence de dépasser définitivement les jalons de maintenance GCOS (MEDOCDB, REC ou SIR) ou Oracle Forms (ILIAD dans Gespart), qui constituaient pourtant des jalons essentiels pour la gestion de la dette technique. Le suivi réalisé par la DGFIP montre ainsi qu'en juin 2022, si 41 % de l'activité totale planifiée du service des systèmes d'information était effectivement réalisée, seulement 28 % de l'activité technique (correspondant aux actions de traitement de la dette technologique) l'étaient, montrant un retard d'activité sur ces chantiers pourtant à forts enjeux. Le SSI mesure ces annulations ou reports de charges techniques en faveur du fonctionnel : à titre d'exemple, ils représentaient en 2021 39 441 j.h.

#### **2.1.3. Une absence de maîtrise de la dette technique a des conséquences négatives en termes de fiabilité et de sécurité, et réduit mécaniquement la capacité à investir dans de nouveaux projets**

L'existence d'une dette informatique élevée génère des risques de différentes natures, notamment des risques opérationnels (de non-fonctionnement des applications ou de continuité de services), des risques de non-évolution fonctionnelle ou applicative ou encore des risques en matière de sécurité. La dette informatique peut également entraîner une diminution dans la capacité à gérer les mises à jour ou interfacier les applications entre elles (notamment si les applications utilisent des langages différents).

L'ensemble de la dette technique génère par ailleurs des surcoûts à deux niveaux : en maintenance corrective et en maintenance évolutive. Dans le cas de la maintenance corrective, le code hérité et les applications de mauvaise qualité génèrent un nombre anormalement élevé d'incidents (problèmes de fonctionnement, erreurs, manque d'agilité) qui nécessitent des interventions des équipes du SSI pour en identifier la source et trouver une stratégie de correction optimale. Pour la maintenance évolutive, les problèmes sont principalement dus à l'interopérabilité, c'est-à-dire à la difficulté d'intégrer des services digitaux au sein de systèmes plus modernes qui utilisent des technologies nouvelles, notamment quand la maîtrise du code informatique diminue (exemple du langage COBOL, qui n'est aujourd'hui plus enseigné dans les écoles informatiques et dont la moyenne d'âge des développeurs le maîtrisant est de 55 ans<sup>9</sup>). Ajouter de nouvelles fonctionnalités modernes dans des environnements de développements trop anciens ou obsolètes devient alors de plus en plus coûteux, lorsque cela est encore possible.

---

<sup>9</sup> [Au cœur de toutes les banques, le langage Cobol va-t-il manquer de développeurs ? - Numerama](#)

## Annexe III

Le volume global du maintien en conditions opérationnelles (MCO) sur l'ensemble du système d'information de la DGFIP augmente chaque année, du fait du déploiement continu de nouveaux projets (générant de nouveaux besoins de maintenance) et de l'accumulation d'une dette technologique. Contrairement aux évolutions fonctionnelles ou techniques, qui visent à améliorer le fonctionnement d'une application, la notion de MCO recouvre en effet l'ensemble des travaux récurrents et/ou préventifs nécessaires pour maintenir l'état de fonctionnement des applications. Si le MCO moyen calculé sur l'année 2019, à partir des données CORE ; est de 19 % en retenant tous les projets, il a augmenté à 24 % en 2021. Cela implique une capacité limitée de la DGFIP à investir dans de nouveaux projets ou à augmenter les fonctionnalités des applications déjà existantes : la DGFIP ne consacre en moyenne que 22 % de ses ressources au développement de nouveaux projets. La capacité de la DGFIP à développer tous les projets informatiques s'explique donc, en outre, par les apports de crédits budgétaires du FTAP (et également du FTM et du plan de relance), crédits dont l'obtention n'est pas assurée et ne couvrent pas le coût complet des projets, notamment quand ceux-ci subissent des dérives temporelles et budgétaires (cf. supra).

### 2.2. L'objectif de résorption de la dette technique a été inscrit dans le contrat, mais les résultats atteints sont difficilement mesurables

#### 2.2.1. Au sein de l'axe stratégique du contrat dédié aux enjeux numériques, la modernisation du système d'information n'est pas affichée comme une priorité stratégique

Le rapport public thématique sur le bilan de la DGFIP dix ans après la fusion, publié en juin 2018 par la Cour des Comptes, avait relevé le caractère stratégique des systèmes d'information pour la DGFIP et souligné l'existence d'importantes potentialités liées au numérique. Dans son rapport d'avril 2019, la Cour constatait néanmoins que « *si la DGFIP disposait de vastes systèmes d'information gérés avec sérieux et fiabilité et présentant un degré satisfaisant de robustesse et de sécurité lui permettant de remplir correctement ses missions, l'ancienneté de plusieurs pans des systèmes d'information avait toutefois conduit à l'accumulation d'une dette informatique limitant les capacités d'évolution techniques, mais également les capacités d'investissement en raison de coûts d'exploitation et de maintenance excessifs* ».

Le contrat d'objectif et de moyens 2020-2023 se fixe, en conséquence, comme deuxième axe stratégique l'accélération de la transformation numérique, et comme pré-requis un système d'information à l'état de l'art, qui correspond à son troisième objectif. L'existence d'une dette technique est ainsi rappelée, tout comme la priorité donnée à sa résorption. Néanmoins, cet objectif ne constitue qu'un chantier parmi d'autres (il correspond au chantier n° 3-1 : « résorber la dette technique et fonctionnelle »), placé au même niveau de priorité que la construction de nouveaux outils. **L'absence de visibilité stratégique de cet enjeu est d'autant plus surprenante que l'ensemble des signataires du contrat ont indiqué à la mission que l'objectif de résorption de la dette technique avait constitué un des principaux éléments de discussion lors de la négociation du contrat.**

**Ce chantier n° 3-1 ne dispose donc pas d'une priorité stratégique clairement affichée, ni d'un pilotage précisément établi**, même si le contrat fait référence à deux plans d'actions (plan de modernisation des applications critiques et obsolètes, activité de maintien en conditions techniques). Ce chantier est associé à un indicateur temporel (cf. tableau 4), sans jalons intermédiaires quantitatifs ou qualitatifs, qui ne permet pas en tant que tel de piloter l'activité de résorption de la dette technique.

### Annexe III

**Tableau 4 : indicateur du contrat d'objectifs et de moyens associé au chantier n° 3-1 « résorber la dette technique et fonctionnelle »**

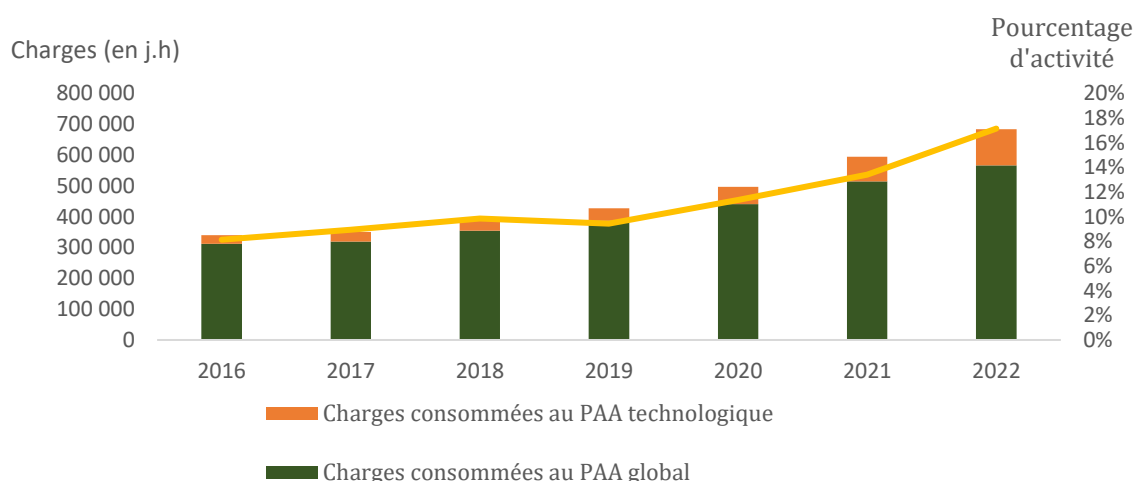
Indicateur	Date de sortie de PacBase et de la filière GCOS7 des applications les plus structurantes
Cible	2023

*Source : contrat d'objectif et de moyens 2020-2022 de la DGFIP.*

La DGFIP a bénéficié de moyens financiers importants (cf. annexe II) pour résorber sa dette technique. Cela se traduit par une augmentation significative de l'activité du service des systèmes d'information à partir de 2020 (charges consommées au plan annuel d'activité (PAA) global), et plus spécifiquement par une forte augmentation de l'activité d'actions techniques en lien avec cet objectif de réduction de la dette technique (charges consommées au PAA technologique, cf. graphique 2). Le PAA global consacrait ainsi seulement 8 % de la charge aux chantiers techniques en 2016, contre 13 % en 2021 et 17 % en planifié en 2022.

Au sein de ces chantiers techniques, une part significative est consacrée au chantier de modernisation (sortie de PacBase et de la filière GCOS), puisqu'elle mobilise 43,7 % de l'activité des charges planifiées du PAA technologique en 2021, 15 % étant consacrée aux sorties de socles obsolètes (cf. infra).

**Graphique 2 : Évolution de l'activité inscrite au plan annuel d'activité de 2016 à 2022**



*Source : mission, d'après données DGFIP du COPSI Technique.*

*Remarque : les charges sont les charges consommées pour les années 2016 à 2021 et les charges planifiées pour 2022.*

#### **2.2.2. L'âge moyen du socle, principal indicateur de suivi de l'évolution de la dette technique, se stabilise mais ne se résorbe pas**

Le maintien en condition technique (MCT) consiste à maintenir à jour les applications de la DGFIP en fonction de l'évolution des technologies disponibles. Ces opérations sont indispensables pour garantir une continuité de fonctionnement et la sécurité du système d'information, notamment quand les applications commencent à être anciennes (par exemple en cas de problème de code informatique). Il s'agit d'évolutions de maintenance sans ruptures fortes, qui peuvent concerner, par exemple, le renouvellement des plateformes d'HELIOS (application unique de gestion comptable de l'ensemble des collectivités locales et établissements publics locaux). Les travaux engagés visent le plus souvent à remplacer ou à faire évoluer les socles de ces applications par des opérations de « montée de socles ».

### Annexe III

Si l'obsolescence est principalement liée à l'ancienneté des technologies utilisées, des choix extérieurs à la DGFIP peuvent également conduire à des situations d'obsolescence non anticipées. Le choix de la société IBM RedHat de mettre fin au support CentOS 8 en 2021 au lieu de 2029 en constitue un exemple : ce choix externe oblige la DGFIP à déployer un nouveau socle de manière non anticipée et constitue une évolution qui ne pouvait pas être planifiée. Cette modification de l'environnement externe s'illustre également par la fusion, en 2021, entre Cloudera (société américaine) et Hortonworks (distribution libre sur laquelle s'appuie le lac de donnée développé par la DGFIP), qui a obligé celle-ci à trouver une alternative et a conduit *in fine* au développement d'une distribution libre Hadoop nommée « Trunk Data Platform » (TDP). L'enjeu d'autonomie et de souveraineté numérique conduit ainsi à de nombreux travaux de développement non anticipés.

Ces évolutions de l'environnement externe (choix stratégiques de prestataires ou apparition de technologies nouvelles) de plus en plus rapide obligent désormais à une refonte continue des SI et conduisent ainsi à une forme d'accélération de la dette technique.

Pour suivre l'avancée du chantier de maintien en condition technique, la DGFIP dispose de quatre indicateurs principaux : le suivi de l'âge du socle, de l'âge des serveurs, de l'âge des bases de données et des composants. La synthèse des indicateurs disponibles est indiquée en tableau 5.

**Tableau 5 : synthèse des indicateurs de maintien en condition technique (MCT) suivis par la DGFIP**

Thème	Indicateur	Périodicité	Unité de mesure	Dernier point de mesure (COPSI Tech 2022)	Situation
Socle	Age moyen du socle	Bimestrielle	Année et mois	01/01/2022	7 ans et 1 mois
Serveurs	Age moyen des serveurs	Trimestrielle	Année et mois	01/01/2022	7 ans et 2 mois
Composants	Age moyen des composants	Trimestrielle	Année et mois	18/02/2022	10 ans et 3 mois
	Durée moyenne de l'obsolescence en cours	Trimestrielle	Année et mois	18/02/2022	5 ans et 3 mois
	Taux d'obsolescence globale des composants	Trimestrielle	Année et mois	18/02/2022	83,07 %
	Pourcentage de modules applicatifs utilisant au moins une version obsolète d'un composant indispensable	Trimestrielle	Année et mois	18/02/2022	70,23 %
	Age moyen des composants indispensables	Trimestrielle	Année et mois	18/02/2022	8 ans et 8 mois
Bases de données	Age moyen des bases de données	Trimestrielle	Année et mois	13/01/2022	7 ans et 8 mois
	Durée moyenne de l'obsolescence en cours	Trimestrielle	Année et mois	13/01/2022	1 an et 10 mois

*Source : mission, d'après données transmises par la DGFIP.*

#### ◆ Suivi de l'âge du socle

Le tableau 6 présente le suivi de l'indicateur de l'âge du socle informatique. Cet indicateur est suivi depuis la fin de l'année 2019 et compare l'âge constaté du socle (déterminé par le millésime moyen du socle DGFIP) à un âge cible (déterminé par un millésime moyen cible, fixé par la DGFIP à la version socle LINUX 2016). L'âge du socle est suivi de manière régulière (tous les deux mois) et évolue en fonction des actions de montée de socle mises en œuvre (la DGFIP est en train de construire un nouveau socle de millésime 2022 qui sera utilisé pour les

### Annexe III

nouvelles applications, selon les instructions du comité de structure informatique) ou du dé-commissionnement de certaines applications et des socles associés (sortie du périmètre).

Cet indicateur est calculé par la moyenne arithmétique de l'âge de tous les composants recensés dans l'application VULCAIN (application et modules utilisées), ce qui signifie que tous les composants sont pondérés de façon équivalente dans le calcul de cet indicateur, indépendamment de leur importance pour le bon fonctionnement du système d'information de la DGFIP.

Sur la durée du contrat, cet indicateur se stabilise à 8 ans en moyenne (cf. tableau 6). Cette stabilisation traduit les efforts menés par la DGFIP pour lutter contre le vieillissement naturel du socle, mais qui n'ont pas permis de rattraper le retard constaté en début de période.

**Tableau 6 : suivi de l'indicateur de l'âge du socle informatique**

Date	Socle cible		Socle DGFIP	
	Millésime	Age	Millésime	Age
31/12/2019	2016 (04.17)	2 ans 8 mois	2011,9	8 ans 1 mois
28/02/2020		2 ans 10 mois	2012,6	7 ans 7 mois
31/03/2020		2 ans 11 mois	2012,5	7 ans 9 mois
30/04/2020		3 ans	2012,7	7 ans 9 mois
18/05/2020		3 ans 1 mois	2012,7	7 ans 10 mois
15/06/2020		3 ans 2 mois	2012,9	7 ans 9 mois
29/09/2020		3 ans 5 mois	2013,1	7 ans 9 mois
19/11/2020		3 ans 7 mois	2013,2	7 ans 9 mois
02/02/2021		3 ans 9 mois	2013,4	7 ans 9 mois
23/03/2021		3 ans 11 mois	2013,5	7 ans 9 mois
25/05/2021		4 ans 1 mois	2013,5	7 ans 10 mois
22/09/2021		4 ans 5 mois	2013,7	8 ans
17/11/2021		4 ans 7 mois	2014,1	7 ans 9 mois
13/01/2022		4 ans 9 mois	2014,2	7 ans 9 mois
24/05/2022		5 ans 1 mois	2014,4	8 ans

*Source : mission, d'après les données transmises par la DGFIP.*

Cet indicateur est à lire en regard de l'activité de renouvellement des socles Linux x86 des applications de la DGFIP. Ce renouvellement du socle implique, par le jeu des dépendances avec la pile technique au-dessus du socle, une réduction globale de la dette technologique des applications. Une obsolescence cible à 5 ans nécessite un renouvellement moyen de 20 % des socles par année. Le taux de renouvellement constaté à la DGFIP (environ 10 % en moyenne entre 2012 et 2021, cf. tableau 7) implique à l'inverse qu'une part importante des applications aient plus de 10 ans.

**Tableau 7 : taux de renouvellement des socles x86 Linux**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nb de socles renouvelés	78	25	24	61	36	19	34	54	64	90
Taux de renouvellement des socles (en %)	21,08	6,49	6,06	13,83	7,64	3,84	6,46	10,34	10,88	17,48

*Source : DGFIP, présentation de la MDPEV.*

#### ◆ Suivi de l'âge des serveurs

Le tableau 8 présente l'âge moyen des serveurs de la DGFIP et permet ainsi de suivre l'état du socle informatique. Suivi également tous les deux mois depuis le début de l'année 2019, cet indicateur évolue en fonction de la mise en service de nouveaux serveurs et de la sortie du parc



### Annexe III

des serveurs les plus anciens et il est calculé à partir d'une reconstitution théorique de la population des serveurs DGFIP. Pour autant, sur la durée du contrat, cet indicateur se dégrade, l'âge moyen des serveurs passant de 3 ans et 9 mois début 2019 à 5 ans et 6 mois début 2022.

**Tableau 8 : suivi de l'indicateur d'âge moyen des serveurs**

Points de mesure	Age moyen des serveurs en fonction	Nombre de serveurs en fonction avec une date de mise en service
01/01/2019	3 ans et 9 mois	1 257
31/03/2019	5 ans	847
30/06/2019	3 ans et 11 mois	1 364
30/09/2019	4 ans	1 444
01/01/2020	4 ans et 2 mois	1 477
31/03/2020	4 ans et 4 mois	1 508
30/06/2020	4 ans et 6 mois	1 537
30/09/2020	4 ans et 7 mois	1 567
01/01/2021	4 ans et 10 mois	1 590
31/03/2021	4 ans et 10 mois	1 651
30/06/2021	5 ans	1 685
30/09/2021	5 ans et 3 mois	1 687
01/01/2022	5 ans et 6 mois	1 690

*Source : mission, d'après les données transmises par la DGFIP.*

#### ◆ Suivi de l'âge des composants

L'âge moyen des composants est l'écart entre la date de l'usage du composant par les modules applicatifs de la DGFIP (renseignée dans l'application VULCAIN) et la date de l'extraction servant de base au calcul de l'indicateur. Il permet de documenter les composants utilisés dans des modules applicatifs tant en production qu'en développement et de qualifier un âge moyen des composants : au 18 février 2022, cet âge moyen était par exemple de 10 ans et 3 mois.

Cet âge est comparé à un idéal cible : un composant utilisé plus de 5 ans est ainsi considéré comme obsolète. Il permet de calculer un indicateur de taux d'obsolescence globale des composants utilisés par les applications de la DGFIP : au 18 février 2022, ce taux atteint par exemple 83,07%.

Des sous-indicateurs ont par ailleurs été conçus pour différencier les composants, en distinguant les composants indispensables au bon fonctionnement des systèmes d'information de la DGFIP et les autres (distinction opérée par le bureau SI1). Il est ainsi possible de caractériser l'âge moyen des composants indispensables utilisés par les modules applicatifs actifs de la DGFIP (8 ans et 8 mois au 18 février 2022) et un pourcentage de modules applicatifs en développement et en production utilisant au moins une version obsolète d'un composant indispensable (70,23% au 18 février 2022).

Cet indicateur n'a pas de recul historique mais il permet une caractérisation fine de la dette, module applicatif par module applicatif. L'automatisation et la généralisation de ce type d'indicateur, qui permet également une forme de pondération (identification de composants indispensables) est particulièrement à rechercher.

#### ◆ Suivi de l'âge des bases de données

Cet indicateur mesure l'âge moyen des bases de données utilisées pour des applications ayant un socle Linux. Il se décline en deux sous-indicateurs : l'âge moyen des bases de données (cf. tableau 9) et l'âge d'obsolescence des bases de données (nombre moyen d'années et de mois situé entre la date de fin de support de la base de données considérée et la date actuelle). Le tableau 10 montre ainsi que l'âge d'obsolescence augmente (passant de 1 an et 10 mois à 2 ans et 2 mois) dans la mesure où le millésime d'obsolescence a peu varié au cours du temps.



## Annexe III

**Tableau 9 : suivi de l'indicateur d'âge moyen des bases de données**

Date	Millésime	Age moyen
13/01/2022	2014,4	7 ans 8 mois
24/05/2022	2014,5	7 ans 11 mois

*Source : mission, d'après les données transmises par la DGFIP.*

**Tableau 10 : suivi de l'indicateur d'âge moyen d'obsolescence**

Date	Millésime d'obsolescence	Age d'obsolescence
13/01/2022	2020,2	1 an 10 mois
24/05/2022	2020,3	2 ans 2 mois

*Source : mission, d'après les données transmises par la DGFIP.*

La stabilisation de l'âge du socle (cf. tableau 6) doit ainsi être mise en regard de la détérioration tendancielle des autres indicateurs d'âge moyen des serveurs et des bases de données, et également de la charge mise en place pour répondre à cet enjeu. Si les moyens financiers ont progressé (en 2020, la DGFIP avait projeté 16 M€ de crédits et en a réalisé 13,8 M€ en MCT, et en 2021, 15,8 M€ de crédits ont été engagés en MCT), les moyens humains sont eux en diminution. Le tableau 11 montre ainsi que la charge consacrée à l'activité de maintien en condition technique s'est stabilisée légèrement à la baisse entre 2021 et 2022, ce qui interroge au vu de l'ampleur des chantiers techniques à mener.

**Tableau 11 : suivi de la charge consacrée à l'activité de maintien en condition technique**

	2021	2022	Progression
Charge total dédiée au maintien en condition technique (en j.h)	12 540 j.h	12 409 j.h	-1 %

*Source : mission, d'après les données transmises par la DGFIP.*

L'âge du socle cible montre le vieillissement naturel du socle, c'est-à-dire l'âge qu'aurait le socle informatique théorique de la DGFIP si la moyenne de son socle informatique était développé en millésime 2016. L'âge idéal logiciel s'établissant entre 5 ans et 5,5 ans selon le SSI, la fixation d'un millésime cible « 2016 » constituait un objectif ambitieux en début de contrat mais pourrait être réinterrogé à l'avenir. **La stabilisation de l'âge réel montre ainsi que la vitesse de lutte contre l'obsolescence est identique à celle du vieillissement naturel du socle, mais cet indicateur ne met pas en lumière les efforts entrepris et devrait être assorti :**

- ◆ d'une pondération, dans la mesure où tous les composants sont pour l'instant assortis d'un même poids. **L'application de pondération de criticité des applications concernées pour les services métiers permettrait de mieux cibler les enjeux et les actions à mener ;**
- ◆ d'une description des actions menées entre chaque jalon, assorti d'une indication de taux de renouvellement des composants durant la période.

### 2.2.3. Le chantier de modernisation progresse moins rapidement que prévu

Le chantier de modernisation (MOD) regroupe les opérations lourdes consistant à permettre de sortir des technologies dont la pérennité n'est plus assurée. Les opérations prioritaires concernent la fin de la sortie des applications de l'environnement GCOS7 et PacBase ainsi que les sorties d'Oracle Forms notamment pour l'application Fidji (enregistrement et publicité foncière) et l'application Iliad (impôts des particuliers). La sortie des applications de ces environnements nécessitent leur réécriture dans un langage de code plus récent (le langage GCOS7 est de moins en moins usité, tant parmi les informaticiens de la DGFIP que chez la société Bull qui en assure le support).

### Annexe III

Le périmètre des applications concernées par la sortie de l'environnement GCOS7/PacBase est indiqué dans le tableau 12 : l'enjeu concerne ainsi la majorité des métiers de la DGFIP, sur des sphères sensibles (impôts des particuliers et des professionnels, recouvrement).

**Tableau 12 : périmètre des applications concernées par la sortie de l'environnement GCOS7/Pacbase**

Application	Activité DGFIP impactée	Date de mise en production (MEP) prévue	Commentaires
BODACC GP	Fiscalité des professionnels	Septembre 2022	
Medoc Databatch	Comptabilité de l'État	Fin 2025	Dépassement avéré de la date d'échéance
Pegase DVNI, HDVN		Juin 2020	Modernisation terminée
TP-CSI	Fiscalité foncière des entreprises	Février 2023	
CESAR	Fiscalité foncière (CFE, TLV)	Fin 2023	Potentiel risque de dépassement de la date d'échéance
FIP	Fiscalité des particuliers	Avril 2023	
REC	Recouvrement	Fin 2025	Dépassement avéré de la date d'échéance
SIR	Fiscalité des particuliers	Début 2025	Dépassement avéré de la date d'échéance
Taxation IR	Fiscalité des particuliers	Avril 2023	
TH	Fiscalité foncière	Avril 2023	
CIC-ICM		Juin 2022	
KHQ -> CHQ	Lettre -chèques	Juin 2021	Modernisation terminée
ETR -> PAYSAGE	Rémunération agents de l'État	Fin 2023	
PAY -> PAYSAGE	Rémunération agents de l'État	Lot 1, 2 et 3 : novembre 2021	Modernisation terminée
AMD	Recouvrement des amendes	Fin 2025	Dépassement avéré de la date d'échéance

*Source : DGFIP.*

Dans le cadre du contrat, des chantiers significatifs ont été menés à leur terme, par exemple par la bascule du calcul de la paye sous l'application PAYSAGE. Plusieurs projets ont en revanche pris du retard, et les dates d'échéances fixées seront dépassées pour plusieurs applications. Les dates de MEP de sortie sont certes des objectifs de mobilisation des équipes, en accord avec le contrat de maintenance conclu avec ATOS, qui garantit à la DGFIP la licence d'un système GCOS7 opérationnel, le cas échéant sur matériel renouvelé, jusqu'à cette date et ne sont pas des dates techniquement impératives, mais les retards s'accumulant maximisent le risque pris par la DGFIP.

Une des principales difficultés de ce chantier de modernisation est liée à son pilotage. En effet, au-delà des trois grands projets de modernisation faisant l'objet d'un pilotage spécifique (Medoc DB, Modernisation REC et Modernisation, cf. *infra*), tous les grands projets informatiques menés dans le cadre du contrat contribuent à résorber l'obsolescence applicative en substituant un code nouveau à du code ancien. Le projet de recouvrement optimisé des créances du secteur public (projet ROCSP), qui vise à unifier les outils de recouvrement forcé de toutes les créances relevant de la DGFIP sur la base du socle RSP déployé depuis 2018 pour assurer le recouvrement forcé des créances fiscales des professionnels en y faisant basculer les applications de recouvrement forcé des impôts des

### Annexe III

particuliers (RAR) et des amendes et condamnations pécuniaires (AMD) viendra ainsi à terme résoudre les difficultés de code sur ces applications et contribuera par ailleurs à diminuer l'âge du socle en permettant la sortie de socles obsolètes.

**L'enjeu de modernisation est donc parcellisé au travers de la multitude des nombreux projets informatiques menés par la DGFIP.** Cette évolution peut être considérée comme positive puisque la réécriture du code devrait, dans les meilleures pratiques, s'envisager comme une possibilité de faire évoluer des applications anciennes pour les faire correspondre aux nouveaux besoins. **Elle complique néanmoins le pilotage fin de cet enjeu, en l'absence d'un chef de projet dédié et d'indicateurs permettant de rendre compte des avancées réalisées.** Il faut par ailleurs noter que l'ensemble des applications de la DGFIP subit des refontes fréquentes pour suivre les évolutions réglementaires, ce qui impose des charges d'évolutions fonctionnelles régulières pour adapter les applications.

À l'instar de l'âge moyen du socle, qui mesure l'avancement du maintien en condition technique, le ratio de modernisation permet d'évaluer l'état d'avancement du chantier de modernisation. Ce ratio compare les charges de maintenance de la partie modernisée par rapport aux charges totales de maintenance (charges exprimées en j.h).

Le tableau 13 montre l'historique de l'indicateur de modernisation (pour les années 2019 à 2021), puis sa projection estimée par le SSI. L'objectif fixé est un système d'information entière modernisée à l'horizon 2026 : 100 % des charges de maintenance seront, à ce terme, constituées par la partie modernisée du SI. On constate que ce ratio progresse rapidement entre 2020 et 2021, passant de 5,3 % à 10,7 %. On peut néanmoins y lire, en creux, l'ampleur de l'ambition portée par la DGFIP : en 2021, 89,3 % des charges de maintenance du système d'information sont liées à des applications considérées comme obsolètes.

**Tableau 13 : suivi de l'indicateur de modernisation**

Date	Charges de maintenance de la partie modernisée (H/J)	Charges de maintenance totale (H/J)	Ratio de modernisation
2019	0	-	0,0 %
2020	1 430	27 153	5,3 %
2021	3 012	28 097	10,7 %
2022	8 584	30 989	27,7 %
2023	18 027	30 989	58,2 %
2024	18 213	30 989	58,8 %
2025	19 203	30 989	62,0 %
2026	30 989	30 989	100,0 %

*Source : mission, d'après les données transmises par la DGFIP.*

*Lecture : les données indiquées correspondent à du réalisé jusqu'en 2021 inclus, puis à une cible à partir de 2022.*

L'indicateur de modernisation est très récent et il est difficile, sans recul historique, de pouvoir réellement qualifier son évolution en 2021. Le niveau qu'il atteindra en 2022 sera particulièrement intéressant, car il sera alors possible de le comparer aux moyens humains mobilisés (qui matérialise l'effort investi, mais pas le résultat). Ainsi, le tableau 14 présenté en COSTRAT de juin 2022 montre une forte progression de l'activité de modernisation en termes de moyens humains (+19 % entre juin 2022 et 2021 à la date du COSTRAT) qui pourrait expliquer la hausse constatée de l'indicateur de modernisation.

**Tableau 14 : suivi de la charge consacrée à l'activité de modernisation**

	2021	2022	Progression
Charge totale dédiée à la modernisation (en j.h)	13 456 j.h	16 064 j.h	+ 19 %

*Source : DGFIP, comité stratégique (COSTRAT) du mois de juin 2022.*

**La mise en place d'un indicateur permettant de relier les moyens humains et financiers dédiés à l'activité de modernisation à la progression du « ratio de modernisation » permettrait de calibrer plus efficacement l'ampleur du chantier de modernisation et de mieux planifier son activité** (par exemple, en calculant une conformité future à l'échelle des projets et du plan d'activité annuel).

### **2.3. L'enjeu de la dette informatique pourrait être mieux identifié et piloté au sein de la direction générale des finances publiques**

#### **2.3.1. La direction générale des finances publiques n'est pas la seule organisation confrontée à la problématique du pilotage de sa dette technique et elle pourrait s'inspirer des bonnes pratiques existantes**

Selon le dernier rapport du spécialiste de la dette technique Stepsize, les équipes informatiques consacraient en moyenne 33 % de leur temps à la maintenance et à la gestion de systèmes anciens, dont 50 % dédiés exclusivement à la gestion de la dette technique<sup>10</sup>. Le sujet est d'autant plus important car, d'après les estimations d'experts, le coût de la dette technique représente à peu près 15 % des budgets totaux annuels informatiques.

Ce sujet reste néanmoins encore peu exploré dans la sphère publique et, à titre illustratif, la DINUM ne joue aucun rôle de coordination interministériel sur la problématique de la gestion de la dette technique. On peut toutefois souligner l'initiative du club informatique des grandes entreprises françaises (CIGREF), association regroupant des grandes entreprises et administrations publiques françaises dans une démarche de réflexion collective sur les enjeux numériques, qui a abouti en mai 2021 à la rédaction d'un rapport intitulé « *Pilotage de la dette et de l'obsolescence IT : Préserver l'agilité, la sécurité et la capacité d'innovation des SI* », qui identifie un certain nombre de bonnes pratiques (cf. encadré 3). Si les ministères économiques et financiers sont membres du CIGREF au travers d'une représentation par le chef du service du numérique du secrétariat général, aucune suite ne semble avoir été donnée aux conclusions de ce rapport au sein de la DGFIP.

#### **Encadré 4 : Les bonnes pratiques de pilotage de la dette et de l'obsolescence IT identifiées par le CIGREF**

Le traitement de la dette informatique est un processus coûteux et complexe, et le CIGREF identifie, dans le cadre de son groupe de travail, des bonnes pratiques et un certain nombre de recommandations. D'une manière générique, il considère qu'il est nécessaire de dédier un budget au traitement de cette dette, à la manière de ce qui est fait pour la cybersécurité afin de pouvoir être certain d'avoir un minimum de ressources financières, même si d'autres difficultés notamment liées aux priorisations des projets ou aux délais peuvent malgré tout freiner cette gestion, et de gérer cette problématique au fil de l'eau même si de grands programmes de modernisations ou de remplacements peuvent également contribuer à résoudre le volume de la dette. L'un des enjeux majeurs identifié est d'améliorer et d'ancrer durablement le pilotage de la dette informatique en la plaçant au cœur des processus de l'entreprise et en impliquant l'ensemble des parties prenantes.

Plus spécifiquement, les recommandations identifiées sont les suivantes :

- Adopter une approche présentant les risques business associés à la dette IT.
- S'appuyer sur les enjeux de cybersécurité et de continuité de services.
- Formaliser une cartographie du SI et mettre en visibilité la dette et l'obsolescence IT.
- Mettre en place des indicateurs de suivi de l'évolution de la dette IT.
- Construire une grille de référence ou une matrice d'obsolescence des logiciels.

<sup>10</sup> [The Cost of Technical Debt \(stepsize.com\) ; Stripe. « The Developer Coefficient », septembre 2018.](#)

### Annexe III

- Développer un discours pédagogique ancré dans la réalité de son organisation.
- Sensibiliser la Direction générale et les directions métiers aux enjeux d'une maîtrise partagée du patrimoine IT.
- Sanctuariser un budget pour la gestion de la dette IT.
- Décommissionner les applications les moins utilisées.
- Intégrer le décommissionnement des éléments du SI dans les projets de transformation.
- Utiliser tous les projets de transformation numérique comme leviers de maîtrise de la dette IT.
- S'appuyer sur la migration dans le cloud et sur les outils d'automatisation à disposition.
- Trouver un équilibre entre le maintien des compétences nécessaires sur le SI patrimonial (legacy) et l'évolution des compétences indispensables pour maîtriser les nouvelles technologies.

*Source : rapport du CIGREF de mai 2021, « Pilotage de la dette et de l'obsolescence IT : Préserver l'agilité, la sécurité et la capacité d'innovation des SI ».*

La direction générale, tout comme le service en charge des systèmes d'information doit pouvoir s'appuyer sur une **cartographie actualisée de l'ensemble des applications**, avec des informations précises sur leur socle technique, les infrastructures associées (serveurs, systèmes d'exploitation) et le langage informatique utilisé. Cette cartographie doit permettre de disposer d'une connaissance précise de la dette pour pouvoir affiner les choix de priorisation. Cela implique au préalable **une description et une caractérisation de la dette**, au niveau de chaque brique du système d'information. L'expérience d'autres acteurs confrontés à des problématiques de dette technique montre que, pour de grands systèmes d'information, une forme d'automatisation de la mesure de cette dette doit être recherchée. Un outil de recensement de l'ensemble des composants du système d'information, avec une cartographie des liens de dépendance entre ces composants peut permettre cette automatisation : une dette peut être générée automatiquement sur un composant applicatif dès lors que celui-ci fait appel à un composant déclaré comme obsolète par le référentiel technique actualisé par le service en charge du système d'information, selon différents critères (absence de maintenance du support éditeur, expiration d'un contrat de support étendu...).

C'est au **schéma directeur informatique** de fixer ce **cadre de cohérence technique**, qui inclut les bonnes pratiques (prescriptions sur les langages de développement, sur l'ergonomie des applications, voire sur des schémas d'architecture) et l'identification des standards techniques obsolètes. Il est à ce titre significatif que le schéma directeur informatique actuel de la DGFIP ne contienne aucune disposition technique et se limite à indiquer les orientations du SSI pour chaque chantier du contrat. La mission souscrit par conséquent pleinement à une précédente recommandation de la MRA portant sur la rédaction d'un schéma directeur informatique qui contiendrait des orientations technologiques sur un horizon pluriannuel ainsi qu'un axe de résorption de la dette technique. La DGFIP envisage ainsi la création d'une grille de conformité de chaque technologie, ce qui représenterait une première étape dans cette voie.

À l'inverse, les dettes fonctionnelle et applicative font appel à l'expertise tant des services métiers que des services techniques des systèmes d'information. Cette première étape de production d'une cartographie actualisée nécessite l'implication de tous les membres de la DGFIP, tant de la part du SSI que de la part des services métiers : une première étape pourrait ainsi être de **responsabiliser chaque directeur de projets numériques** par rapport à cet objectif, en l'inscrivant parmi ses objectifs annuels.

**La cartographie automatisée de la dette pourrait permettre, grâce à des outils de datavisualisation** (compétence que détient la DTNum et qui pourrait utilement être mis à profit du grand chantier de traitement de la dette technique), **de prioriser les actions de désengagement et de traitement à mener en identifiant les moyens nécessaires au traitement de chaque brique**. La priorisation des actions pourrait être effectuée en fonction de la criticité de la brique du système d'information concernée, de la sensibilité du patrimoine informatique associée, mais également de critères techniques (ex : la fin des mises à jour de

### Annexe III

sécurisation crée une urgence technique majeure). Les outils actuellement mis en œuvre par la DGFIP pour suivre ces chantiers (principalement des tableurs excell) ne semble pas suffisamment automatisés et ergonomiques pour en faciliter l'appropriation par les services métiers.

La DGFIP dispose d'une application CPIA (cartographie des applications), mais la mission n'est pas en mesure de déterminer si cet outil remplit les fonctionnalités précédemment exposées.

Des **indicateurs de suivi de l'évolution de la dette informatique** doivent pouvoir être produits à intervalles réguliers. La production d'indicateurs techniques au sein du service en charge des systèmes d'information et d'indicateurs de pilotage dans le cadre d'un *reporting* régulier auprès des directions métiers et de la direction générale permet en effet de favoriser l'appropriation des enjeux de maîtrise du système d'information qui doit être traité comme un patrimoine à entretenir et à valoriser. Ces indicateurs, en lien avec la cartographie des applications, permettent d'identifier les leviers d'action pour moderniser les processus métiers les plus critiques. À titre illustratif, la stratégie mise en œuvre par Pôle emploi repose sur trois types d'indicateurs différents : le nombre de composants cartographiés, qui permet de mesurer l'effort de caractérisation du patrimoine informatique associé à un produit/métier ; le nombre de composants étudiés et caractérisés (ou non) en dette, qui permet de qualifier l'effort de valorisation de la dette ; le nombre d'actions de désendettement en cours, qui permet de qualifier l'effort de traitement de la dette informatique mené.

Tout système d'information évolue en permanence afin d'augmenter le nombre de fonctionnalités et de répondre à l'évolution de la réglementation. Cette situation génère de la dette de manière continue. Les experts rencontrés par la mission insistent donc sur la nécessaire acculturation de l'ensemble des équipes (tant des équipes projets au sein du service chargé des systèmes d'information que des équipes métiers et des directions générales) sur cette problématique. Il est nécessaire de considérer que chaque nouveau projet produit un patrimoine informatique, dont le cycle de vie débute à la fin du projet pour une durée de 10 à 20 ans, et que ce cycle de vie nécessite une gestion sur le temps long. La gestion de ce patrimoine informatique nécessite des équipes en charge d'assurer des évolutions de maintenance régulières et responsabilisées tant sur les fonctionnalités du produit mais également sur les aspects techniques. Chaque projet informatique nouveau pourrait prendre en compte un budget de maintien en conditions techniques, qui pourrait être dimensionné à l'aide d'un indicateur d'obsolescence alimenté en continu dès le démarrage du projet. Si la modernisation du système d'information peut nécessiter des grands programmes (notamment sur les processus métiers les plus centraux), elle devrait également être menée au fil de l'eau, ce qui implique que toute l'organisation soit sensibilisée au sujet du pilotage de la dette technique.

#### **2.3.2. Le chantier de résorption de la dette technique pourrait faire l'objet d'un pilotage à plus haut niveau**

Au niveau opérationnel, la gestion du chantier de résorption de la dette technique fait l'objet d'une mission dédiée, mais peu visible au sein de l'organigramme de la DGFIP, avec un pilotage exclusivement interne au sein du service des systèmes d'information.

Le bureau des infrastructures et de la sécurité (SI3) est chargé de la définition et de la mise en œuvre des architectures techniques pour l'ensemble du système d'information, de l'accompagnement des projets de la direction des projets numériques (DPN) pour la définition et la validation des architectures et de la gestion d'infrastructures et d'outils transverses (datacenters, réseau, sécurité, stockage, sauvegarde, socles et outils). Pour autant, c'est au bureau de l'architecture et des normes (SI1) que revient, au titre de ses missions transverses, le pilotage de la résorption de la dette technique. Ce pilotage fait l'objet d'une mission dédiée



### Annexe III

(mission de pilotage de la modernisation et du maintien en condition technique) rattachée directement au chef de bureau, composée de deux agents.

Cette mission pilote ce chantier au travers de deux structures de pilotage :

- ◆ les COPSI techniques, réunissant les bureaux SI1, SI3 et la DPN, instruisent deux fois par an les sujets de maintien en condition technique et de modernisation depuis 2010, dans une optique de programmation annuelle de l'activité. Ils permettent la revue des fiches techniques, qui identifient des actions techniques à mener pour lutter contre l'obsolescence (par exemple, le besoin de sortir d'une technologie donnée) et qui sont proposés par les différents services informatiques (SSI et DTNum). Ces fiches sont assorties d'un degré de priorité, proposées par les experts techniques, et validées par le chef de service du SSI : les fiches en priorité 0 sont à mener impérativement dans l'année. 77 fiches techniques ont été présentées en 2022 aux équipes de la DPN pour mise en action, dont 53 fiches P0 (proportion en augmentation de 30 % depuis 2020). Les équipes de la DPN demandent ainsi dans leur arbitrage budgétaire les ressources pour mener à bien les actions techniques identifiées avec une priorité haute ;
- ◆ le comité de pilotage MCT/modernisation, qui réunit le chef du service des systèmes d'information et le directeur des projets numériques et a été créé en décembre 2019, permet un suivi rapproché, tous les deux mois, des actions menées par les équipes projet pour résorber la dette (au travers des actions prioritaires identifiées en COPSI technique et inscrites au plan annuel d'activité des équipes). Il permet également le suivi de l'avancement des indicateurs.

**Ces deux instances de pilotage sont strictement internes au service des systèmes d'information, et n'associe ni les services métiers ni le service de la stratégie, du pilotage et du budget (SPiB).** Le suivi du chantier de résorption de la dette technique par la direction générale est donc limité aux « grands projets en visibilité », qui font l'objet d'un *reporting* en COSTRAT au titre de la météo des grands projets. Le nombre de projets en visibilité (41 au dernier COSTRAT de juin 2022) rend néanmoins peu aisée la prise en compte de cet enjeu majeur.

L'analyse des différents supports des COSTRAT sur la durée du contrat montre néanmoins que cet enjeu a gagné en visibilité au cours de l'année 2021-2022 : en octobre 2021, une première mention est faite, au titre de l'année 2021, de la gestion de la dette technique. Au COSTRAT de janvier 2022, un point spécifique est réservé à la résorption de la dette technique, où sont pour la première fois présentés les indicateurs de suivi. La dette technique fait de nouveau l'objet d'un focus spécifique au COSTRAT de juin 2022, avec une nouvelle présentation des indicateurs.

**La mission constate donc que la problématique de la dette technique au sein du service des systèmes d'information est réellement prise en compte, mais qu'elle est peu visible et très peu partagée au sein de la DGFiP alors même qu'elle ne constitue pas uniquement un enjeu technique, mais qu'elle doit, au contraire, être également prise en compte par les directions métiers et par les responsables de projet.** L'amélioration de la communication et de la visibilité de cet enjeu à haut niveau apparaît particulièrement importante. La mission estime ainsi qu'une réforme de la gouvernance des SI et qu'un pilotage à haut niveau des sujets informatiques, notamment en termes de dette technique, apparaît nécessaire. Ce pilotage nécessite de mieux formaliser les sujets d'arbitrage remontant au DG et au DGA pour permettre un réel pilotage de ces activités.

**Un premier levier réside dans la révision et l'actualisation du schéma directeur des systèmes d'information,** qui devrait spécifiquement traiter cet enjeu de manière explicite en précisant le cadre technique, les indicateurs de suivi, les bonnes pratiques de conduite de projets (sanctuarisation de budgets de maintenance évolutive, par exemple). **Un second levier réside dans la mise en œuvre d'outils adaptés permettant la visualisation de l'état du patrimoine informatique de la DGFiP, si possible de manière automatiquement**



**actualisée.** Ces deux premiers leviers constituent deux prérequis au traitement efficace de la dette, qui pourraient être complétés par **la mise en place d'un plan de communication et d'acculturation des équipes tant informatiques que métiers à cette priorité donnée au traitement de la dette technique.**

Enfin, **la mise en place d'une gouvernance spécifique concernant les actions prioritaires à mener doit être formalisée.** Il importe par ailleurs d'améliorer le *reporting* sur ce sujet : l'animation de la démarche pourrait être confiée à un chargé de mission dédié, placé au niveau de la direction générale pour porter cette démarche au-delà du seul SSI. Cela faciliterait le *reporting* tant auprès du directeur général que des autres signataires du contrat (direction du budget et secrétariat général des ministères économiques et financiers) que du cabinet du ministre. L'amélioration du *reporting* s'appuierait sur des indicateurs fiabilisés et améliorés.

La mission relève que les indicateurs décrits précédemment sont pour la plupart récents (les premières données remontent au mieux à 2019, certains ne sont suivis que depuis 2022). S'ils témoignent d'un effort d'objectivation du suivi de la problématique de la dette technique, il ne permettent pas pour l'instant de construire une stratégie d'arbitrage et de priorisation, dans la mesure où ils ne sont pas accompagnés de leviers d'actions précisément identifiés en mesure de faire progresser ces indicateurs. Ces indicateurs sont par ailleurs assez frustes et ils ne permettent notamment pas d'identifier les chantiers prioritaires en mesure de diminuer significativement l'âge du socle. Le pilotage centralisé de cette problématique souffre également de la multiplicité des actions permettant d'agir sur le maintien en conditions techniques ou la modernisation applicative, au niveau notamment de la plupart des nouveaux projets informatiques qui prévoient des briques de modernisation ou qui visent à remplacer des applications obsolète. Ces contributions sont pour l'instant peu mises en visibilité.

#### **2.3.3. Une réflexion pourrait être conduite sur le niveau de dette technique permettant d'assurer sa soutenabilité**

Un système d'information à l'état de l'art inclus de fait une forme d'obsolescence inévitable dès la mise en service de toute application. L'objectif de résorption totale de la dette technique de la DGFIP n'apparaît pas comme un objectif pertinent, et il importe de bien spécifier, dans le cadre de la définition des prochaines orientations stratégiques de la DGFIP, l'objectif relié à la dette technique. Ainsi, la fixation d'un objectif d'âge moyen du socle à 5 ans, correspondant au début d'obsolescence d'un logiciel moyen, peut constituer une cible ambitieuse mais potentiellement atteignable pour la DGFIP (la résorption totale constituant, à ce stade et de manière générique un objectif théorique mais en pratique inatteignable).

Pour faciliter les arbitrages et les priorisations, il pourrait être utile de construire un indicateur de soutenabilité de la dette technique. Cet indicateur viendrait ainsi fixer une cible, révisable selon une fréquence prédéfinie, qui permettrait de dimensionner les efforts financiers à mener, sachant qu'une résorption totale de la dette technique est inenvisageable. Cet indicateur devrait faire l'objet d'une définition partagée et définie en début de contrat, assortie d'une cible numérique et d'un plan d'action prévoyant des échéances précises. Il pourrait par exemple mettre en rapport l'évolution de la dette technique (calculé par l'âge moyen du socle, de manière automatisée sur les composants et à dire d'expert sur les fonctionnalités de chaque application) et les moyens humains et financiers qui sont consacrés aux chantiers MCT/MOD, peut-être en spécifiant par grands champs métiers et/ou en pondérant par la criticité du processus métier impacté.

Son inscription comme indicateur prioritaire du contrat prendra dès lors tout son sens.

Annexe III

Tableau 15 : projets informatiques majeurs développés dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens

Chantier du contrat	Nom du projet	Description	Financement externe mobilisé	Grands projet informatique de l'État
Chantier n° 1-1 : renforcer la présence de la DGFiP dans les territoires dans le cadre du NRP	Topad cible (NRP)	Modernisation des outils de gestion des données topographiques et des compétences attachées aux structures de la DGFiP par la mise à disposition des directions d'un outil unique et partagé répondant aux besoins de réorganisations des services.	FTAP	O
Chantier n° 2-2 : enrichir la messagerie sécurisée E-contact pour tous les usagers particuliers et professionnels	App pour Smartphone	Le projet « Application Pour Smartphone » (APS) vise à enrichir les services de la DGFiP auprès des usagers sur smartphones et tablettes.	FTM	N
	e-contacts+	Chatbot (domaine de la fiscalité des particuliers)	FTAP/FTM	N
Chantier n° 3-1 : résorber la dette technique et fonctionnelle	MCT	Sortie des socles obsolètes.	-	N
	Medoc - Databatches (DB)	Le projet Medoc-DB (Data-Batches) consiste à porter le patrimoine important (la base hiérarchique FRP datant des années 1980, et plus de 2 millions de lignes Cobol) de Medoc-Central en dehors de l'environnement GCOS7 frappé d'obsolescence. Pour mémoire, l'interface agent Medoc2 qui fonctionnait sur les machines MMA locales, et dialoguait avec Medoc-Central, a été porté en 2013-2016 en langage Java sur des machines hébergées en datacenter (projet Medoc-Web).	-	N
	Modernisation REC	Recouvrement forcé et paiement de masse	-	N
	Modernisation PAYSAGE	Sortie de l'environnement PACBASE/GCOS.	FTM	N
	VEGA	Refonte de l'application de paie PAY en java (via un automate de conversion COBOL-Java) pour assurer sa pérennité, sa maintenabilité et son évolutivité.	-	O
	ARTENE	VEGA (Vente aux Enchères digitales des Administrations) est un projet de réécriture de l'application HERMES.	-	N
	DYNATRACE	Gestion et stockage des demandes de remboursement de TVA pallier l'obsolescence technique de REBECA SR-TVA et d'AFTVAUE. La première version sera isofonctionnelle.	-	N
	Rénovation de sites	Outil de diagnostic et de gestion de la performance des applications	-	N
	TO-IP	Rénovation des deux data centers	-	N
	AdoptCloud	Remplacer l'utilisation du réseau téléphonique standard pour fournir des services de téléphonie fixe par une centralisation sur une plateforme virtualisée. Offre de cloud interministérielle et accompagnement de projets en agilité.	Plan de relance FTM	N N

**Annexe III**

<b>Chantier du contrat</b>	<b>Nom du projet</b>	<b>Description</b>	<b>Financement externe mobilisé</b>	<b>Grands projet informatique de l'État</b>
Chantier n° 4-2 : renforcer les capacités à échanger avec l'extérieur	Lac de données / APIM	APIM en zone usagers (ZU) : Cette application outille la mise à disposition des API à leurs utilisateurs (documentation, gestion des droits, surveillance de l'utilisation). C'est une brique indispensable au déploiement des API. APIM en zone agents (ZA) : pour des raisons de sécurité, les zones usagers et agents doivent disposer de plates-formes séparées. Les travaux d'étude ont été initiés en 2021 pour mettre la plate-forme ZA qui favorisera l'échange de données et la réutilisation de composants pour les applications agents	FTAP	O
Chantier n° 4-3 : déployer l'intelligence artificielle et doter le SI de capacités prédictives	Assistants digitaux CFVR	Un assistant digital permet d'automatiser des traitements faisant communiquer des applications de technologie différentes ou relevant de domaines fonctionnels transverses pour lesquels les développements seraient trop complexes avec des applications traditionnelles	Plan de relance	N
Chantier n° 6-1 : assurer la qualité et l'ouverture des recrutements	MOUV RH	Ciblage de la fraude par la valorisation des requêtes : modéliser des comportements frauduleux, en se fondant notamment sur les caractéristiques de fraudes avérées et en élargissant progressivement à la détection de nouvelles typologies de fraude (IA, datamining)	FTAP	O
Chantier n° 7-3 : déployer un plan d'accompagnement et de formation au management des cadres	SEM@FOR	Remplacer les applications SIAM2 (élaboration des mouvements de mutation et de 1ère affectation des agents de catégorie A, B et C) et TAMPICO (mouvements des cadres A+) par une application interfacée avec SIRHIUS comprenant notamment les modules de gestion des emplois et des effectifs.	-	N
Chantier n° 10-1 : rénover la gestion de l'impôt sur le revenu et l'établissement de la taxe d'habitation	GMBI DSI	Créer une application unique dédiée à la gestion de la formation professionnelle en remplaçant l'application FLORE, une cinquantaine d'ALIC de l'ENFiP ainsi que les applications INES et GIPSI utilisés par le DGSSI.	-	O
Chantier n° 10-2 : contribuer à la convergence du recouvrement fiscal et social et concentrer le recouvrement fiscal auprès de la DGFIP	Portail.pro RRSF	« Gérer mes biens immobiliers », disponible dans l'espace de chaque contribuable Fusion de déclarations fiscales et sociales, acquisition et transfert aux partenaires (ACOSS et MSA) des données nécessaires au calcul des cotisations sociales. Portail commun de recouvrement (DGFiP, DGDDI, Urssaf caisse nationale)	FTAP	O
Chantier n° 10-3 : poursuivre l'unification des métiers du recouvrement	ROC SP	Reprise des taxes douanières (transfert TGAP, TVA pétrole, TVA importation...) Il s'agit d'intégrer dans l'application RSP (recouvrement forcé, fiscalité des professionnels) les restes à recouvrer de la fiscalité des particuliers, des amendes et condamnations péuniaires, ainsi que les amendes douanières dont la gestion est basculée à la DGFiP. Il s'agit à la fois de quitter les environnements techniques obsolètes (GCOS7) des applications actuelles, mais aussi de moderniser la gestion du recouvrement forcé	FTAP	N
			FTAP/FTM	O

### Annexe III

Chantier du contrat	Nom du projet	Description	Financement externe mobilisé	Grands projet informatique de l'État
		par la DGFIP : mutualisation de l'outil, vision usager à 360°, massification et dématérialisation des relances (notamment des SATD).		
	Foncier innovant	Suite au déploiement concluant d'un premier pilote de détection des piscines non imposées en octobre 2021, le projet du Foncier innovant entre dans une phase d'industrialisation.	FTAP	0
Chantier n° 10-4 : consolider les fondamentaux de la chaîne foncière et les moderniser en profondeur	ANF	L'Accès des Notaires au Fichier immobilier (ANF) permet le traitement automatisé des demandes de renseignements hypothécaires des offices notariaux, sans intervention des SPF(E).	-	N
	GMBI	« Gérer mes biens immobiliers », disponible dans l'espace de chaque contribuable	-	0
	Reprise des taxes d'urbanisme	Mise en place d'un module de gestion et de liquidation des taxes d'urbanisme – Intégration des obligations déclaratives dans le parcours usagers déclarations foncières des propriétés bâties dans GMBI – évolution du système de surveillance.	FTAP	N
Objectif n° 11 : dématérialiser 100 % des démarches des usagers	Iquit	Application pour le service national des quitus fiscaux de TVA (dématérialiser et simplifier la démarche d'immatriculation des véhicules en provenance d'un autre État membre de l'Union Européenne)	-	N
Chantier n° 11-2 : mettre en œuvre la facturation électronique	Facturation électronique	Le projet SI de la DGFIP consiste à recevoir ces données en provenance de l'AIFE, les stocker, et les exploiter à des fins de contrôle fiscal, et de gestion, notamment pour le pré-remplissage des déclarations de TVA.	FTAP/Plan de relance	N
Chantier n° 11-3 : mettre à disposition des usagers une offre numérique pour l'enregistrement	e-enregistrement	Service de déclaration en ligne des cessions de droits sociaux pour les particuliers	FTAP	N
Chantier n° 11-4 : mettre en place le projet « Gérer mes biens immobiliers »	GMBI	« Gérer mes biens immobiliers », disponible dans l'espace de chaque contribuable	-	0
Chantier n° 13-1 : approfondir la coordination de l'ensemble des acteurs du contrôle fiscal	Ficoba 3	Refonte du fichier des comptes bancaires et assimilés	FTAP	0
	PILAT	Pilotage et analyse du contrôle fiscal : objectif d'unification du SI relatif à la chaîne du contrôle fiscal afin de moderniser le travail du vérificateur et permettre le pilotage de l'activité. Les outils mis à la disposition des agents participant à la chaîne du contrôle fiscal sont trop nombreux, hétérogènes et cloisonnés.	FTAP	0
Chantier n° 13-2 : mieux cibler les contrôles	CFVR	Ciblage de la fraude par la valorisation des requêtes : modéliser des comportements frauduleux, en se fondant notamment sur les caractéristiques de fraudes avérées et en élargissant progressivement à la détection de nouvelles typologies de fraude (IA, datamining)	FTAP	0

Annexe III

Chantier du contrat	Nom du projet	Description	Financement externe mobilisé	Grands projet informatique de l'État
Chantier n° 13-3 : mieux proportionner les contrôles en entreprise	Alpage CIFR	Réécriture de l'application utilisée pour calculer les droits dus en contrôle fiscal - CFIR dans l'outil de gestion du contrôle fiscal ALPAGE, permettant notamment de supprimer la rupture applicative ALPAGE-MEDOC et de connecter l'application aux référentiels.	-	N
Chantier n° 13-5 : lutter contre les formes complexes de fraude dont la fraude internationale	EAI-V2	Echanges automatiques d'information, en matière fiscale	-	N
	OSS IOSS	Collecte et échange d'informations et de paiements relatifs à la TVA afférente à des services électroniques réalisés au sein de l'Union Européenne par des opérateurs UE et non UE	-	N
Chantier n° 14-3 : valoriser les données comptables	CFU	Instauration d'un compte financier unique pour les collectivités territoriales	-	N
Chantier n° 15-2 : poursuivre la rénovation de la chaîne de la dépense	Assistants digitaux	Un assistant digital permet d'automatiser des traitements faisant communiquer des applications de technologie différentes ou relevant de domaines fonctionnels transverses pour lesquels les développements seraient trop complexes avec des applications traditionnelles	Plan de relance	N
	INFNOE	Application visant à remplacer l'infocentre des établissements publics nationaux pour répondre au besoin de la caisse des dépôts de pouvoir exploiter l'ensemble des fichiers transférés par les comptables, de manière dématérialisée	FTAP	N
Chantier n° 15-3 : conforter la DGFIP dans son rôle d'opérateur de référence pour la paye et les retraites de l'État	PAYSAGE	Refonte de l'application de paie PAY en Java (via un automate de conversion COBOL-Java) pour assurer sa pérennité, sa maintenabilité et son évolutivité.	-	O
	PCI-R	Le contrat d'objectifs pluriannuels de simplification et de mutualisation de l'assurance vieillesse prévoit le déploiement d'un Portail Commun Inter-Régimes (PCI-R) qui offrira au public un large bouquet de services en ligne. Ce projet, piloté par le GIP UNION RETRAITE est nécessaire à la DGFIP pour des besoins réglementaires, les agents pouvant être affiliés à plusieurs régimes. Le PCI évolue au fur et à mesure de l'offre de service inter-régime de retraite.	-	N
		RGCU	Création d'un répertoire de gestion des carrières unique, piloté par la Direction de la Sécurité sociale (DSS), ce qui nécessite une refonte très profonde du SI Pension du SRE pour l'adapter au futur répertoire inter-régimes. Le RGCU a pour objectif de regrouper en un seul lieu des données carrière.	-
	Chantier n° 16-1 : accompagner les collectivités locales en vue de la dématérialisation des échanges	SLAM	L'application SLAM mise en production en 2015 a permis de remplacer l'application ACL-CL en charge de la gestion des avances aux collectivités locales et de s'interfacer avec Chorus.	-
BankFIP		La seconde phase du projet, divisée en 2 lots (V2 et V3), consiste à intégrer la gestion des liquidations des avances dans SLAM. Remplacement de l'application de banque en ligne à destination des clients DFT, l'application actuelle, DFTnet, étant dépassée sur les plans technique et fonctionnel	-	N

Source : mission, d'après les informations du contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 et du schéma directeur des systèmes d'information de la DGFIP.

## **ANNEXE IV**

### **Bilan et analyse de l'outil contractuel**





# SOMMAIRE

<b>1. LE NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS EST TRÈS ÉLEVÉ, MALGRÉ L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE QUI S'EST DÉCLARÉE IMMÉDIATEMENT APRÈS SA SIGNATURE .....</b>	<b>1</b>
1.1. Les objectifs et chantiers du contrat traduisent fidèlement la « feuille de route » stratégique de la direction générale des finances publiques, avec une répartition équilibrée entre ses parties prenantes.....	2
1.1.1. <i>La « feuille de route » fixée à la direction générale des finances publiques a connu de profondes évolutions depuis 2017 .....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Le contrat d'objectifs et de moyens constitue une déclinaison fidèle de ces évolutions, avec une répartition équilibrée entre les parties prenantes, et il permet de décliner un calendrier de mise en œuvre .....</i>	<i>3</i>
1.2. Malgré l'impact de la crise sanitaire, qui a pesé sur une grande partie de la durée du contrat, les engagements de la direction générale des finances publiques ont été atteints en tout ou partie à plus de 70 % .....	4
1.2.1. <i>La crise sanitaire aura marqué durablement la période du contrat en affectant les conditions de travail des agents ainsi que les missions de la direction générale des finances publiques .....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Malgré ce contexte a priori défavorable, les engagements de la direction générale des finances publiques ont été atteints à près de 70 % .....</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>Ce haut niveau de réalisation résulte de la mobilisation de la direction générale des finances publiques, il tire également profit d'actions engagées avant le contrat et d'un niveau d'ambition raisonnable dans la fixation des objectifs .....</i>	<i>8</i>
1.3. Les engagements budgétaires du contrat ont été globalement honorés par les signataires même si leur mise en œuvre aurait pu être plus fluide et plus complète.....	9
1.3.1. <i>La trajectoire budgétaire prévue par le contrat a été globalement respectée, mais la mise en œuvre des clauses de gestion aurait pu être plus fluide.....</i>	<i>9</i>
1.3.2. <i>Les engagements relatifs à l'amélioration du contrôle interne, au développement de la comptabilité analytique et à l'échange d'informations financières ont été incomplètement mises en œuvre .....</i>	<i>10</i>
<b>2. MALGRÉ L'ESOUFFLEMENT DE LA DÉMARCHÉ CONTRACTUELLE, LES PARTIES AU CONTRAT POURRAIENT TROUVER INTÉRÊT À SA RECONDUCTION, À CONDITION D'AMÉLIORER L'ÉQUILIBRE CONTRACTUEL EXISTANT .....</b>	<b>11</b>
2.1. La démarche contractuelle au sein des administrations, qui a connu un renouveau en 2018, a uniquement concerné les directions des ministères économiques et financiers.....	11
2.2. La démarche contractuelle est plus développée au sein des opérateurs de l'État avec toutefois un faible nombre de contrats de moyens, tandis que cette démarche est systématique au sein des caisses de sécurité sociale .....	13
2.3. Le contexte budgétaire a fortement évolué depuis 2018, dans un sens qui rend la conclusion d'un nouveau contrat moins automatique .....	15
2.4. L'équilibre contractuel existant pourrait être amélioré, afin que toutes les parties au contrat trouvent un intérêt à sa reconduction.....	15

2.4.1. *Il existe un terrain favorable à la conclusion d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens..... 16*

2.4.2. *La mission recommande aux signataires de conclure un nouveau contrat d'objectifs et de moyens d'ici la fin de l'année, en s'appuyant sur les enseignements qui peuvent être tirés du bilan du contrat existant..... 17*

**3. LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES POURRAIT AMÉLIORER SA PERFORMANCE OPÉRATIONNELLE ET MIEUX ANTICIPER LES ENJEUX STRATÉGIQUES DE MOYEN TERME ..... 20**

3.1. La direction générale des finances publiques pourrait améliorer son dispositif de connaissance des coûts, de contrôle de gestion et de pilotage par la performance..... 20

3.2. À l'occasion du bilan du contrat, la mission a identifié plusieurs questions stratégiques de moyen terme qui pourraient être prises en compte dans de futurs contrats d'objectifs et de moyens..... 21

## 1. Le niveau de mise en œuvre des engagements du contrat d'objectifs et de moyens est très élevé, malgré l'impact de la crise sanitaire qui s'est déclarée immédiatement après sa signature

Le contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour la période 2020-2022 se présente en deux parties clairement distinctes.

**Dans sa première partie, le contrat expose les « objectifs stratégiques » de la DGFIP.**

Ces objectifs stratégiques sont regroupés dans cette première partie sous la forme d'« axes stratégiques » correspondant à :

- ◆ trois axes transverses portant sur la qualité des services rendus par la DGFIP à ses usagers (axe A) et sur la transformation numérique et des ressources humaines (axes B et C) ;
- ◆ trois grands regroupements des métiers de la DGFIP (axes D à F).

17 objectifs stratégiques sont ensuite, à l'exception de deux d'entre eux, déclinés en **47 « chantiers »** qui sont, pour la plupart, **assortis d'un ou plusieurs indicateurs quantitatifs** : le contrat contient ainsi 59 indicateurs. 12 chantiers ne sont pas assortis d'indicateurs.

Ces indicateurs sont **soit des « jalons »** de mise en œuvre des projets ou réformes menés par la DGFIP, **soit des indicateurs « classiques »**, d'activité, de résultat, de qualité de service ou d'efficacité, permettant d'apprécier l'atteinte des objectifs. À l'exception de l'indicateur de coût de collecte de l'impôt, issu du projet annuel de performance, et de deux indicateurs portant sur la performance du parc immobilier de l'État, qui relèvent de l'action de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), aucun indicateur ne concerne l'efficacité propre de la DGFIP.

**Dans sa deuxième partie, beaucoup plus courte, le contrat présente une trajectoire de moyens humains et financiers de la DGFIP.**

- ◆ **La trajectoire des moyens humains prévoit une réduction totale de 4 900 emplois**, mesurée en équivalents temps plein, cette cible devant être atteinte en 2022 au plus tard. Ceci représente une diminution d'un peu moins de 5% des effectifs de la DGFIP dont le plafond d'emplois s'établissait à environ 100 000 équivalents temps plein travaillés à la signature du contrat.
- ◆ **La trajectoire de moyens financiers prévoit un retour budgétaire sur les économies ainsi réalisées**, le contrat ne présentant toutefois pas de mention explicite de ce taux de retour que la mission estime à environ 35 %<sup>1</sup>.
- ◆ Outre la **programmation des crédits budgétaires du programme « gestion des finances publiques » (programme 156)**, qui regroupe la totalité de la masse salariale et des moyens de fonctionnement et d'investissement de la DGFIP à l'exclusion de ses interventions au bénéfice des collectivités, ménages et entreprises, le contrat mentionne une **prévision de financements complémentaires apportés à la DGFIP sur projets** par le fond de transformation de l'action publique, le fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines ou le fonds ministériel de transformation.
- ◆ **Des engagements sur la gestion** sont également prévus dans ce volet budgétaire du contrat : niveau réduit de la mise en réserve par rapport aux autres programmes et règles d'utilisation des crédits non consommés, qu'il s'agisse de crédits de masse salariale ou d'autres crédits.

---

<sup>1</sup> Ce taux a été calculé par la mission en rapportant l'augmentation des crédits hors masse salariale prévue par le contrat aux économies générées par les suppressions d'emplois prévues dans le contrat.

## Annexe IV

Cette partie du contrat est complétée par des **dispositions relatives au contrôle budgétaire, au contrôle interne ainsi qu'à la procédure budgétaire**, qui a été allégée pour la DGFIP.

Dans cette partie figurent également les clauses relatives à la « **gouvernance** » du contrat. Cette partie du contrat, très courte (moins d'une demi-page), traite du suivi du contrat et des éventuels ajustements à prendre en compte ou de volonté des parties de conclure un avenant.

Le bilan du contrat, objet de de la présente mission, est la dernière disposition du contrat, explicitement prévue **dans une perspective de « [préparation] des nouvelles relations contractuelles qui lieront les parties au-delà de 2022 »**.

### **1.1. Les objectifs et chantiers du contrat traduisent fidèlement la « feuille de route » stratégique de la direction générale des finances publiques, avec une répartition équilibrée entre ses parties prenantes**

#### **1.1.1. La « feuille de route » fixée à la direction générale des finances publiques a connu de profondes évolutions depuis 2017**

La mission constate qu'il **n'existait plus, depuis 2013 et la « stratégie de confiance » de la DGFIP, de document public résumant sa « feuille de route » stratégique**. Celle-ci se déduit donc :

- ◆ des quatre objectifs qui ont présidé à la création, en 2008, de cette direction générale : améliorer le service rendu aux contribuables en leur permettant d'effectuer toutes leurs démarches fiscales auprès d'un « interlocuteur fiscal unique », enrichir les services proposés aux collectivités territoriales, développer des perspectives de carrière pour les agents et améliorer l'efficacité de ses services. La stratégie de la DGFIP se résumait alors à la conduite de la fusion entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) ;
- ◆ des présentations stratégiques des projets et rapports annuels de performances qui sont toutefois rédigées dans un cadre de gestion budgétaire et de la performance et avec un format court qui n'est pas adapté à une véritable feuille de route stratégique pluriannuelle ;
- ◆ des stratégies thématiques qui ont pu être présentées par la direction générale : stratégie de l'accueil des contribuables, stratégie numérique, stratégie de coopération internationale, stratégie de présence territoriale dans le cadre du « nouveau réseau de proximité »...

La DGFIP ne se distinguait pas, en cela, de la plupart des administrations de l'État disposant d'un réseau territorial, pour lesquelles la fixation d'une feuille de route stratégique avec un horizon pluriannuel est une démarche peu répandue – la mission peut néanmoins citer les contre-exemples des démarches « GEND 20.24 » de la gendarmerie nationale, qui a été finalisée en 2020, ou « Insee 2025 », qui a été finalisée en 2016.

## Annexe IV

Au cours des cinq dernières années, des évolutions législatives et réglementaires ainsi que des annonces gouvernementales ont pourtant dessiné **des évolutions profondes de la DGFIP** :

- ◆ **dans ses métiers** : pour ce qui concerne la seule fiscalité et à titre d'illustrations ne visant pas l'exhaustivité :
  - le recouvrement de l'impôt sur le revenu a connu une modernisation profonde avec la mise en œuvre, effective au 1<sup>er</sup> janvier 2018, du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ;
  - la taxe d'habitation sur les résidences principales est progressivement supprimée entre 2017 et 2023 ;
  - la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite loi « ESSOC », consacre le « droit à l'erreur » et met en œuvre un principe de confiance dans les relations entre les contribuables et la DGFIP ;
  - la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a donné à la DGFIP de nouveaux outils pour lutter contre la fraude fiscale ;
- ◆ **dans ses relations avec les contribuables et, plus globalement, ses usagers** avec l'annonce, en juin 2019, par le ministre de l'action et des comptes publics, d'une nouvelle stratégie d'augmentation du nombre d'accueils de proximité de la DGFIP, déclinée par la suite dans le programme « nouveau réseau de proximité », et l'attention portée, à la suite des comités interministériels à la transformation publique (CITP), à la qualité et la simplicité des démarches numériques (CITP du 15 novembre 2019) et, plus largement, à la qualité du service public « du dernier kilomètre » (CITP du 23 juillet 2021) ;
- ◆ **dans la gestion de ses ressources humaines** avec les possibilités ouvertes par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, notamment en matière de diversification des recrutements.

Ces évolutions ont été mises en œuvre par la DGFIP **en poursuivant une recherche d'économies sur ses effectifs et en contribuant de manière importante à la réduction des emplois publics**, même si le contrat d'objectifs et de moyens coïncide avec une inflexion dans le rythme de ces économies (cf. annexe II).

### 1.1.2. Le contrat d'objectifs et de moyens constitue une déclinaison fidèle de ces évolutions, avec une répartition équilibrée entre les parties prenantes, et il permet de décliner un calendrier de mise en œuvre

**La signature d'un contrat d'objectifs et de moyens constitue un exercice permettant de remettre en cohérence et de décliner la mise en œuvre des évolutions stratégiques de la DGFIP**, à l'attention de l'ensemble de ses « parties prenantes », définies par la mission comme l'ensemble des agents de la direction, des contribuables et usagers (particuliers et professionnels), des collectivités territoriales, des autres administrations publiques et professions partenaires dans la mise en œuvre de certaines de ses missions ou projets (exemples : notaires, géomètres).

La mission constate qu'au-delà d'une segmentation par grands métiers ou regroupements de métiers correspondant aux services de la direction générale, **la structuration du contrat en axes et objectifs correspond à ces évolutions stratégiques récentes que le contrat décline fidèlement.**

Dans l'analyse de la réalisation des engagements de la DGFIP, la mission a complété la segmentation des chantiers et indicateurs par axe et objectif par une identification des parties prenantes concernées (cf. 1.2.2. *infra*). Il ressort de cette analyse que **le contrat présente une répartition relativement équilibrée entre les différentes parties prenantes, les**

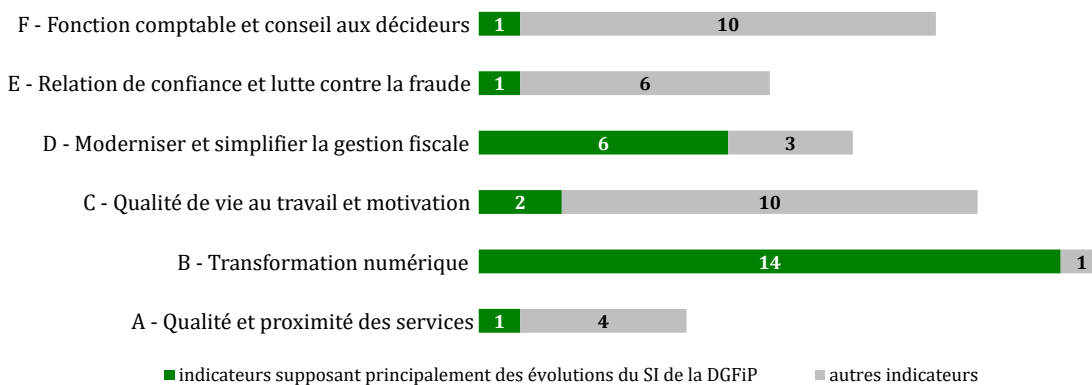
## Annexe IV

**administrations et professions partenaires étant toutefois plus faiblement concernées** par les chantiers et indicateurs du contrat :

- ◆ **les usagers de la DGFIP, notamment les contribuables** sont concernés par 51 % des chantiers et 56 % des indicateurs ;
- ◆ **les agents de la DGFIP** sont concernés par 28 % des chantiers et 36 % des indicateurs ;
- ◆ **les collectivités territoriales** sont concernées par 13 % des chantiers et 12 % des indicateurs ;
- ◆ **les administrations et professions partenaires** sont concernées par 9 % des chantiers et 15 % des indicateurs.

Le contrat permet enfin de donner un calendrier précis de déploiement des réformes et projets informatiques, ce qui constitue un point positif pour les cadres et les agents que la mission a rencontrés, compte tenu de l'importance des chantiers informatiques ou sous-tendus par l'informatique qui irrigue la quasi-totalité des axes du contrat et représente 43 % des indicateurs, comme en atteste le graphique 1 ci-dessous.

**Graphique 1 : importance des systèmes d'information dans les indicateurs du contrat**



*Sources : mission, à partir du contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP.*

*Lecture : la mission a catégorisé les indicateurs du contrat selon qu'ils supposent principalement, ou non, des évolutions des systèmes d'information de la DGFIP.*

### **1.2. Malgré l'impact de la crise sanitaire, qui a pesé sur une grande partie de la durée du contrat, les engagements de la direction générale des finances publiques ont été atteints en tout ou partie à plus de 70 %**

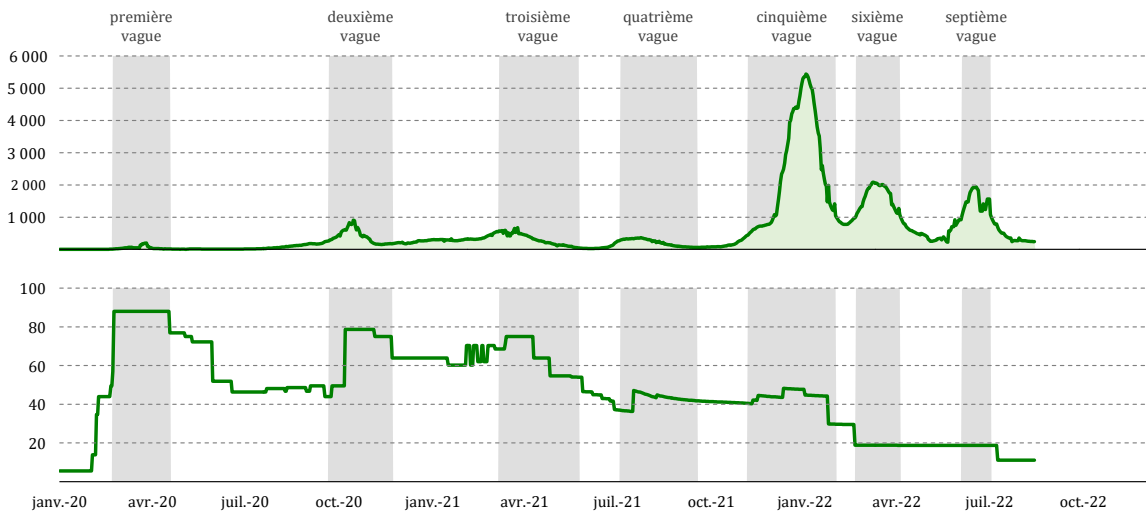
#### **1.2.1. La crise sanitaire aura marqué durablement la période du contrat en affectant les conditions de travail des agents ainsi que les missions de la direction générale des finances publiques**

La période couverte par le contrat a été durablement marquée par la crise sanitaire. Au-delà du caractère symbolique de la signature du contrat le jour même de l'annonce du premier confinement par le Président de la République, la figure 1 ci-dessous montre l'importance de la circulation du Covid-19 et l'indice de sévérité des mesures prises par le Gouvernement sur la majeure partie de la durée du contrat.

**Comme toute organisation, la DGFIP a été directement touchée par le Covid-19 et les conséquences des mesures décidées pour lutter contre l'épidémie** : impact direct de l'épidémie pour les agents et leurs familles et l'indisponibilité qui en a résulté, confinements, couvre-feu, etc. La figure 1 ci-après montre qu'un tiers de la période du contrat aura été marqué

par des mesures dont la sévérité est supérieure au milieu de l'échelle développé par l'université d'Oxford.

**Figure 1 : circulation du Covid-19 et indice de sévérité mesures prises par le Gouvernement**



*Sources : Circulation du Covid-19 : incidence des nouveaux cas pour 100 000 habitants : Santé publique France. Indice de sévérité des mesures prises par le Gouvernement : Oxford Covid-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government, University of Oxford<sup>2</sup>.*

*Nota : la mission souligne que les données présentées supra sont des données moyennes pour la France entière. Elles ne permettent pas, en conséquence, de refléter la diversité des impacts du Covid-19 et des mesures prises par les autorités préfectorales dans les différents territoires. Certains territoires, notamment dans les outre-mer, ont été bien plus concernés par les impacts du Covid-19 et les mesures de restrictions prises en réaction.*

Plus spécifiquement, au-delà des trois confinements, **le développement massif du télétravail a changé assez fortement l'organisation et les relations de travail au sein de la DGFIP**. Le télétravail a ainsi été imposé, pour les postes qui s'y prêtaient :

- ◆ de manière systématique et intégrale entre le 18 mars 2020 et le 24 juin 2020, puis entre le 29 octobre 2020 et le 6 janvier 2021 et entre le 3 avril 2021 et le 31 mai 2021 ;
- ◆ de manière systématique à raison de quatre jours par semaine entre le 6 janvier 2021 et le 3 avril 2021 et à raison de trois jours par semaine entre le 3 janvier 2022 et le 2 février 2022.

Lorsqu'il n'a pas été imposé, le télétravail a été fortement recommandé et il est, depuis le 11 juillet 2021 et la signature d'un accord sur le télétravail au sein des ministères économiques et financiers, possible pour tout agent jusqu'à trois jours par semaine.

La crise sanitaire a également eu **des conséquences sur les missions de la DGFIP** :

- ◆ la DGFIP a tout d'abord traité prioritairement, dans le cadre de son plan de continuité d'activité, les missions indispensables au fonctionnement du pays : versements des traitements, pensions et aides et prestations, recouvrement de l'impôt ;
- ◆ elle a ensuite, rapidement et efficacement, mis en œuvre les mesures exceptionnelles de soutien à l'économie décidées par le Gouvernement : reports d'échéances, délais de paiement, versement des aides aux entreprises éligibles au fonds de solidarité ;

<sup>2</sup> L'Oxford Covid-19 Government Response Tracker est un dispositif de recueil systématique d'informations sur les mesures prises par les gouvernements pour lutter contre le Covid-19 créé par la Blavatnik School of Government qui est un département de l'université d'Oxford au Royaume-Uni. Suivies depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour plus de 180 pays, les informations recouvrent 23 indicateurs, tels que les fermetures d'écoles, les restrictions de voyage, la politique de vaccination. Ces mesures sont traduites dans une échelle quantitative pour refléter l'ampleur des mesures prises, ces scores étant agrégés dans un indicateur agrégé de sévérité (*stringency index*) compris entre 0 (absence totale de mesure) et 100, correspondant à un score théorique maximal, en pratique jamais observé.



## Annexe IV

- ◆ elle a enfin adapté l'exercice de ses missions au contexte sanitaire, comme en attestent les modalités retenues pour la campagne 2020 de déclarations des revenus qui ont pleinement mobilisé les outils de communication à distance de la DGFIP, puisque l'accueil physique des usagers n'était pas autorisé pendant cette période : les plateformes d'accueil à distance ont traité 2,65 millions d'appels, soit un nombre d'appels équivalent à celui d'une année complète et le site impots.gouv.fr a connu une augmentation d'un tiers de ses visites sur la totalité de l'année.

### **La crise sanitaire a directement pesé sur l'avancement des projets, notamment informatiques, de la DGFIP et donc sur certains indicateurs du contrat.**

Cet impact n'est pas univoque puisque certains indicateurs ont directement bénéficié de la mobilisation de la DGFIP pour continuer à remplir ses missions (exemple les indicateurs du chantier n° 5-2 « renforcer l'accessibilité des applications », notamment pour ce qui concerne le développement du télétravail).

La mission estime toutefois, en synthèse, que la crise sanitaire a été un facteur de difficulté dans la réalisation des objectifs du contrat : elle a perturbé les conditions de travail, modifié ses missions et perturbé le déploiement des projets et réformes.

La crise sanitaire a enfin eu **des conséquences budgétaires** détaillées dans l'annexe II.

### **1.2.2. Malgré ce contexte *a priori* défavorable, les engagements de la direction générale des finances publiques ont été atteints à près de 70 %**

Pour analyser la tenue des engagements de la DGFIP, la mission a repris la segmentation du contrat en axe/objectif/chantier qu'elle a complété par :

- ◆ les « publics » visés par les indicateurs : contribuables, agents de la DGFIP, collectivités territoriales, administrations et professionnels partenaires,
- ◆ une analyse plus qualitative des indicateurs permettant de donner un avis sur :
  - **le lien** entre l'indicateur, d'une part, et l'objectif ou le chantier, d'autre part ;
  - **la clarté, l'intelligibilité et la documentation de l'indicateur**, c'est-à-dire sa capacité à mesurer le plus fidèlement l'atteinte de l'objectif poursuivi ;
  - **la capacité de la DGFIP à influencer seule** sur l'indicateur ;
  - **l'ambition de la cible** traduisant, par exemple, la progression par rapport à 2019.

Ces dimensions d'analyse des indicateurs sont résumées dans le tableau 1 ci-dessous.

**Tableau 1 : dimensions d'analyse des indicateurs retenues par la mission**

<b>dimension</b>	<b>Description</b>
Axe	Six axes du contrat : <ul style="list-style-type: none"><li>▪ A : Qualité et proximité des services</li><li>▪ B : Transformation numérique</li><li>▪ C : Qualité de vie au travail et motivation</li><li>▪ D : Moderniser et simplifier la gestion fiscale</li><li>▪ E : Relation de confiance et lutte contre la fraude</li><li>▪ F : Fonction comptable et conseil aux décideurs</li></ul>
Public	Quatre publics identifiés : <ul style="list-style-type: none"><li>▪ les usagers des services rendus par la DGFIP, notamment les contribuables</li><li>▪ les agents de la DGFIP</li><li>▪ les collectivités locales pour la fonction comptable</li><li>▪ les administrations publiques et professions partenaires de la DGFIP</li></ul>

## Annexe IV

dimension	Description
Résultat quantitatif	Quatre niveaux de résultat : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ cible atteinte ou dépassée</li> <li>▪ indicateur en net progrès mais cible non atteinte</li> <li>▪ cible non atteinte et progression insuffisante</li> <li>▪ indicateur non documenté ou abandonné</li> </ul>
Résultat qualitatif	Avis de la mission sur : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ le lien entre l'indicateur et l'objectif ou le chantier</li> <li>▪ la clarté, l'intelligibilité et la documentation de l'indicateur</li> <li>▪ la capacité de la DGFIP à influencer sur l'indicateur</li> <li>▪ l'ambition de la cible</li> </ul>

*Source : mission.*

L'analyse de l'atteinte des indicateurs réalisée par la mission et synthétisée dans la figure 2 ci-dessous peut être résumée de la façon suivante :

- ◆ **L'axe E, relatif à la relation de confiance et à la lutte contre la fraude fiscale, présente les meilleurs résultats**, tirés par les résultats positifs sur les cinq indicateurs traduisant la mise en œuvre de la loi ESSOC ; les deux indicateurs relatifs à la lutte contre la fraude fiscale sont également atteints ou en progrès, la mission notant toutefois que ces indicateurs sont des indicateurs « intermédiaires » de ciblage des contrôles et de transmission de dossiers à l'institution judiciaire, qui ne traduisent qu'imparfaitement les finalités de la lutte contre la fraude.
- ◆ **L'axe A, relatif à l'accessibilité, à la qualité des services rendus par la DGFIP et à la relation de proximité, présente également des résultats très positifs**, résultant du déploiement réussi du nouveau réseau de proximité, de l'enrichissement des canaux d'échanges avec les usagers et de l'appréciation positive qu'ils en ont. La mission note que, pour cet axe, l'ambition de la DGFIP était la plus élevée de tous les axes, ce qui renforce la valeur des résultats obtenus sur cet axe (cf. 1.2.3. *infra*).
- ◆ **Enfin, l'axe F, relatif aux fonctions financière, comptable et immobilière de la DGFIP, présente de bons résultats** qui s'expliquent par la qualité de la relation avec les collectivités locales, par la réussite des projets menés en partenariats avec elles et par l'atteinte des indicateurs portant sur les sujets immobiliers. La mission note toutefois une plus faible ambition des indicateurs de cet axe.
- ◆ **À l'opposé, les indicateurs de l'axe D, relatif à la modernisation et à la simplification de la gestion fiscale, sont le plus en retrait** : ils pâtissent des difficultés et retards des projets informatiques qui les sous-tendent, notamment ROC-SP et ANF, et de la persistance d'un délai moyen de mise à jour du fichier immobilier qui reste élevé, le retard accumulé pendant la crise sanitaire n'étant pas totalement résorbé.

En lien direct avec ce constat, les indicateurs qui concernent les agents de la DGFIP connaissent un taux de réalisation supérieur à la moyenne, alors que ceux qui concernent les usagers présentent le taux de réalisation le plus faible.

Figure 2 : analyse de l'atteinte des indicateurs du contrat d'objectifs et de moyens

	axe A	axe B	axe C	axe D	axe E	axe F	usagers	agents	collectivités	partenaires	TOTAL
cible atteinte ou dépassée											
indicateur en progrès mais cible non atteinte											
cible non atteinte et progression insuffisante											
indicateur non documenté ou abandonné											

Source : mission.

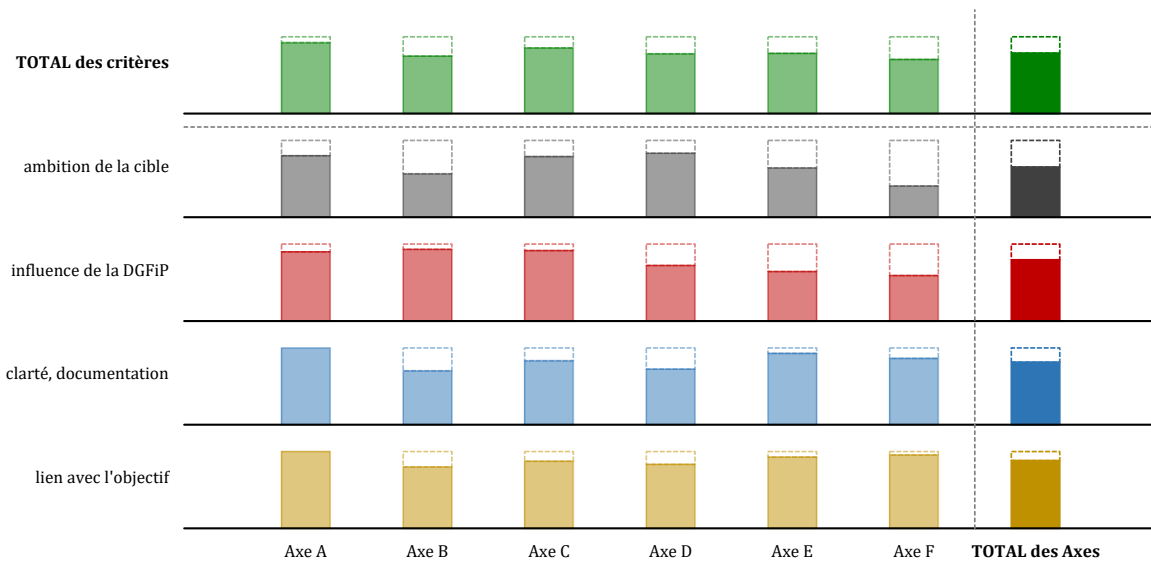
**Au total, dans le contexte de crise sanitaire, la DGFIP a réussi à atteindre ou à faire progresser significativement 72 % des indicateurs du contrat, tandis que seulement 24 % des indicateurs ont connu une progression insuffisante.**

**1.2.3. Ce haut niveau de réalisation résulte de la mobilisation de la direction générale des finances publiques, il tire également profit d'actions engagées avant le contrat et d'un niveau d'ambition raisonnable dans la fixation des objectifs**

L'analyse qualitative des 59 indicateurs du contrat d'objectifs et de moyens réalisée par la mission selon les critères présentés au 1.2.2 *supra* est résumée dans la figure 3 ci-dessous.

- ◆ La qualité des indicateurs est globalement élevée et homogène entre les différents axes, seule l'ambition des indicateurs pouvant varier, fortement, d'un axe à l'autre.
- ◆ La capacité de l'indicateur à refléter l'action propre de la DGFIP est plus faible pour l'axe E (relation de confiance et lutte contre la fraude) et l'axe F (fonctions financière, comptable et immobilière) ce qui s'explique directement par le fait que les indicateurs de ces axes traduisent également l'adhésion des entreprises et des collectivités locales et des administrations partenaires vis-à-vis des actions déployées par la DGFIP.
- ◆ L'ambition de la cible est le critère qui présente la plus forte variabilité, la mission formulant les constats suivants :
  - 16 % des indicateurs ont une cible fixée pour l'année 2020, année de signature du contrat. Ces cibles fixées pour l'année 2020 sont essentiellement concentrées sur l'axe B (transformation numérique) ;
  - la cible de certains indicateurs a été fixée au niveau des résultats obtenus en 2019, qui était connu lors de la signature du contrat ; pour certains d'entre eux, cette cible est fixée à un niveau inférieur à ce résultat (exemple de l'indicateur d'indice de qualité des comptes locaux). Ces situations se retrouvent essentiellement dans l'axe F (fonctions financière, comptable et immobilière).

Figure 3 : analyse qualitative des indicateurs du contrat d'objectifs et de moyens



Source : mission.

*Lecture* : cette figure présente, pour chacun des quatre critères d'analyse des indicateurs, et pour chaque axe l'appréciation qualitative de la mission sous la forme d'une jauge pleine lorsque le critère est totalement rempli pour tous les indicateurs de l'axe et sous la forme d'une jauge vide lorsqu'il n'est rempli par aucun indicateur.

*Exemples* : les indicateurs de l'axe A sont à 100 % en lien avec les objectifs ; ils sont, également, à 100 % clairs et bien documentés ; les indicateurs de l'axe F ont une ambition moyenne inférieure à 50 % de l'ambition attendue.

**Cette analyse ne remet pas en cause la pertinence des résultats quantitatifs présentés supra mais elle conduit toutefois à nuancer les résultats atteints pour certains axes et à encourager les signataires à s'interroger sur l'ambition des indicateurs retenus pour le futur contrat.**

### 1.3. Les engagements budgétaires du contrat ont été globalement honorés par les signataires même si leur mise en œuvre aurait pu être plus fluide et plus complète

#### 1.3.1. La trajectoire budgétaire prévue par le contrat a été globalement respectée, mais la mise en œuvre des clauses de gestion aurait pu être plus fluide

Le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP fixe une trajectoire de crédits sur la période 2020-2022 qui a systématiquement servi de référence pour la discussion budgétaire annuelle, et la DGFIP a bénéficié en 2022 de quatre mesures nouvelles pour tenir compte d'informations qui n'étaient pas connues lors de la signature du contrat. Les différents responsables de la DGFIP rencontrés par la mission ont unanimement souligné la « sérénité budgétaire » que le contrat d'objectifs et de moyens leur a apportée, qui leur a donné de la visibilité sur plusieurs années avec une assurance raisonnable sur le niveau de crédits qui leur serait attribué.

Le contrat d'objectifs et de moyens comporte en outre plusieurs clauses de gestion plus favorables à la DGFIP que celles appliquées aux autres programmes budgétaires. L'annexe II dresse un bilan détaillé de la trajectoire des crédits et des emplois qui peut être résumé comme suit :

- ◆ le taux de mise en réserve appliqué chaque année aux crédits initiaux ne devait pas dépasser 3 % pour les crédits hors titre 2 de la DGFIP ; l'application de cette clause n'a pas posé de difficulté ;

## Annexe IV

- ◆ la gestion infra-annuelle des crédits de titre 2 devait être facilitée : cette clause a été globalement appliquée, mais le calendrier initialement fixé n'a pas été respecté dans la mesure où les mouvements de fongibilité asymétrique prévus aux mois de septembre et d'octobre sont intervenus au mois de novembre ;
- ◆ les crédits hors titre 2 non consommés pouvaient être reportés de droit : la DGFIP a bénéficié d'une clause de déplaçonnement de ses reports et elle a ainsi bénéficié de 53 M€ de reports sur l'année 2021 et de 57 M€ de reports sur l'année 2022 (en CP).

**On peut par ailleurs relever que la conclusion d'un contrat n'a pas conduit à exonérer la DGFIP d'annulations de crédits en gestion.** En particulier, le programme budgétaire de la DGFIP a connu une annulation de 45 M€ en CP au-delà de la réserve de précaution en 2020.

### 1.3.2. Les engagements relatifs à l'amélioration du contrôle interne, au développement de la comptabilité analytique et à l'échange d'informations financières ont été incomplètement mis en œuvre

La DGFIP a pris par ailleurs des engagements en matière d'amélioration du contrat du contrôle interne, d'échanges d'information avec le contrôleur budgétaire et de développement de la comptabilité analytique.

- ◆ **La mission estime que le premier objectif, relatif au contrôle interne, est « naturellement » atteint** compte tenu du niveau de maturité déjà très élevé de la DGFIP, parmi les administrations d'État. La mission constate que l'ambition de cette partie est, en conséquence, relativement limitée : les engagements de la DGFIP consistent à communiquer des rapports d'audits entrant dans le champ du contrôle interne, à partager au sein de la communauté financière ministérielle son expérience en matière de pilotage de la masse salariale et à établir son plan de contrôle conjointement avec le contrôleur budgétaire.
- ◆ **L'échange d'informations avec le contrôleur budgétaire a débuté tardivement en raison du contexte sanitaire.** Dans un deuxième temps, les informations relatives aux projets informatiques et immobiliers ont été transmises, comme le prévoit le contrat, avec toutefois les limites relevées par la mission concernant les outils de pilotage de la programmation informatique (cf. annexe III).
- ◆ Enfin, la mission note que **l'ambition du contrat était également limitée concernant le développement de la comptabilité analytique.** Au-delà de la valorisation des résultats déjà atteints par la DGFIP, le contrat prévoit seulement :
  - une étude d'opportunité de l'utilisation des données de la comptabilité analytique pour évaluer les coûts de fonctionnement des structures accueillant du public ; la mission n'a pas été destinataire de cette étude d'opportunité ;
  - une proposition de déploiement de la comptabilité analytique aux prestations que la DGFIP facture à des tiers ; ce projet est toutefois resté à un stade précoce de « preuve de concept » et pourrait être déployé dans le prochain contrat.

**Au total, la mission note une faible ambition de ces chantiers au regard des enjeux globaux de connaissance des coûts de la DGFIP et elle constate que la mise en œuvre de ce volet n'a pas constitué une priorité au cours de la période 2020-2022.**

## 2. Malgré l'essoufflement de la démarche contractuelle, les parties au contrat pourraient trouver intérêt à sa reconduction, à condition d'améliorer l'équilibre contractuel existant

### 2.1. La démarche contractuelle au sein des administrations, qui a connu un renouveau en 2018, a uniquement concerné les directions des ministères économiques et financiers

**Les premiers contrats pluriannuels avec une administration ont été signés au début des années 2000** avec la direction des relations économiques extérieures (DREE) et avec la direction générale des impôts (DGI). D'autres contrats ont, par la suite, été conclus avec la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). À l'exception du contrat signé avec la DGCCRF qui ne contenait que des objectifs de performance, ces contrats prévoyaient **des objectifs de performance et une évolution des moyens, notamment humains**. Ils étaient généralement conclus pour des périodes continues de trois ans, à l'exception de celui conclu en 2009 avec la DGDDI qui couvrait une période de quatre ans.

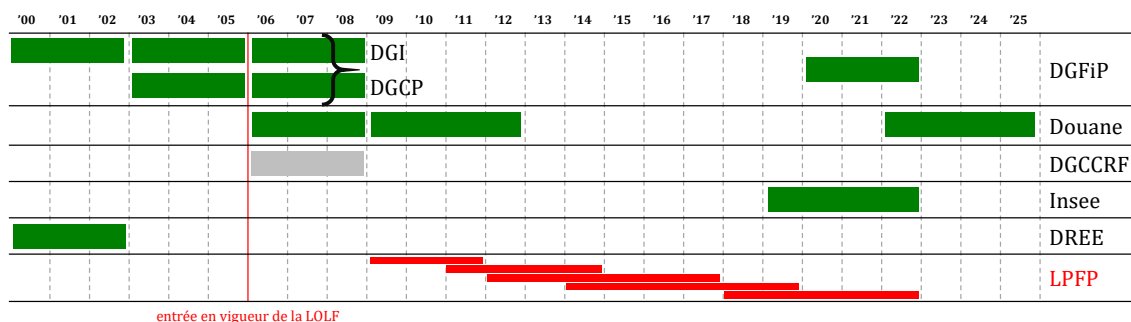
**Cette pratique a pris fin à la fin des années 2000**, en même temps que les évolutions suivantes – sans toutefois qu'un lien explicite puisse être tiré entre ces évolutions et la fin de la contractualisation avec ces directions.

- ◆ Des évolutions importantes de la gouvernance des finances publiques ont eu lieu dans la deuxième moitié des années 2000 avec :
  - l'entrée en vigueur en 2006 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui prévoyait notamment une généralisation de la logique de performance au sein des administrations ;
  - l'adoption, à partir de 2009, de lois de programmation des finances publiques (LPPF) contenant une programmation pluriannuelle des moyens humains et financiers des administrations.
- ◆ La DGI et la DGCP ont fusionné le 1<sup>er</sup> avril 2008 pour donner naissance à la DGFiP.

**Après une dizaine d'années sans contrat au sein de l'administration, la démarche contractuelle a connu un renouveau à la suite du CITP du 19 octobre 2018.** À terme, toutes les administrations de réseau devaient être concernées par des contrats visant une plus grande autonomie de gestion budgétaire : en contrepartie d'une amélioration de leur contrôle interne financier, leurs contraintes de gestion seraient allégées. Le dossier de presse de ce CITP prévoit ainsi, dans le cadre de ces contrats *« une fongibilité asymétrique des crédits de masse salariale et une automaticité du report des crédits d'investissement non employés, la poursuite de la réduction de la mise en réserve avec un meilleur ciblage des crédits visés, la préservation de toute taxation transversale en cours d'année sauf aléas exceptionnels »*.

**Dans les faits, seules trois directions des ministères économiques et financiers ont été concernées par cette relance de la démarche contractuelle :** outre la DGFiP, l'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee) a conclu un contrat en 2019, et la DGDDI dernièrement en 2022. Aucune autre direction de ce ministère ou d'un autre ministère n'a signé de contrat et la généralisation annoncée de la contractualisation au sein des administrations n'est plus d'actualité.

Figure 4 : contrats passés par les directions des ministères économiques et financiers



Source : mission.

Légende : Les contrats d'objectifs et de moyens, sont signalés en vert ; les contrats de performance sans trajectoire de moyens sont signalés en gris. Les évolutions de la gouvernance des finances publiques sont signalées en rouge.

Les contrats signés par les directions de ce ministère sont présentés dans la figure 4 ci-avant ainsi que dans l'encadré 1 ci-après qui présente la structure des récents contrats de l'Insee et de la DGDDI :

- ♦ en février 2019, l'Insee a conclu un contrat portant sur la période 2019-2022 ; ce contrat de seulement huit pages présente les ambitions stratégiques et le plan de transformation de l'Insee, la trajectoire budgétaire et les règles de gestion associées et la gouvernance du contrat (modalités de suivi et dispositions prévues en cas d'écart avec les objectifs) ;
- ♦ en décembre 2021, la DGDDI a conclu un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens portant sur la période 2022-2025 ; ce contrat, d'une volumétrie comparable au contrat conclu par la DGFiP, est structuré en deux parties ; la première partie présente la stratégie de la douane et sa transformation selon 19 axes et la deuxième partie présente la trajectoire d'emplois, de crédits et les règles de gestion.

**Le déploiement de la démarche contractuelle dans les administrations de l'État est donc resté relativement limité et n'a concerné que les ministères économiques et financiers.**

#### Encadré 1 : structure des contrats de l'Insee (2019-2022) et de la DGDDI (2022-2025)

##### 1) Contrat 2019-2022 de l'Insee

Le contrat est court (huit pages) et structuré en articles regroupés eux-mêmes en trois parties.

Une première partie expose les ambitions stratégiques et le plan de transformation de l'Insee :

- rappelant les missions de l'Insee (article 1<sup>er</sup>) ;
- présentant trois projets stratégiques de l'Insee : moderniser les enquêtes auprès des ménages et les enquêtes sur les prix à la consommation ; innover et dématérialiser pour construire les statistiques d'entreprises ; faire parler les chiffres et aller au-devant de tous les publics (articles 2 à 4). Ces projets sont déclinés en jalons de mise en œuvre et indicateurs ;
- identifiant les aléas stratégiques pesant sur ces projets et, plus globalement, sur l'Insee (article 5).

La deuxième partie expose la trajectoire budgétaire et les règles de gestion avec des articles :

- fixant la trajectoire de crédits et d'emplois (articles 6 et 7) ;
- rappelant la suspension du visa des engagements et des actes de personnels formalisé par un texte réglementaire distinct, pris dans le cadre de la conclusion du contrat (article 8) ;
- relatifs à la gestion budgétaire : programmation et comptes rendus de gestion, fongibilité asymétrique, mise en réserve, recettes et qualité du contrôle interne (articles 9 à 13).

La troisième partie traite spécifiquement de la gouvernance du contrat : son suivi (article 14) et les dispositions en cas d'écart avec les objectifs (article 15).

##### 2) Contrat 2022-2025 de la DGDDI

Le contrat de la DGDDI est d'une volumétrie comparable à celui de la DGFiP (46 pages) ; il est structuré en deux parties.



## Annexe IV

- La première partie présente la stratégie de la douane et sa transformation – liée au transfert de ses missions fiscales et à la réaffirmation de la notion de frontière.

La stratégie est déclinée en 19 axes correspondant aux métiers de la douane (axes 1 à 9), à l'organisation de son réseau (axe 10), à sa politique managériale et de ressources humaines (axes 11 à 13), à ses outils (axe 14), à la numérisation de ses procédures et à l'innovation (axes 15 et 17 à 18), aux coopérations internationales (axe 16) et au transfert des missions fiscales (axe 19).

Chaque axe est illustré par les « principales mesures » de mise en œuvre.

Cette partie se conclut par les indicateurs de déclinaison de la stratégie, qui distinguent des indicateurs de performance et des indicateurs de moyens ou d'activité. Les indicateurs sont rattachés aux axes du contrat.

- La deuxième partie présente la trajectoire d'emplois, de crédits et les règles de gestion.

Cette partie contient également les allègements de la procédure budgétaire et des engagements de la douane en matière de gestion financière et de qualité du contrôle interne ; cette partie prévoit des engagements spécifiques sur des enjeux partagés par les signataires du contrat (investissements de la douane ; suivi du GVT et des contentieux ; création d'un centre de gestion financière ; étude sur le réseau comptable de la douane, développement de la comptabilité analytique, informatique, déclinaison de la politique RH ministérielle, plan de continuité d'activité).

Les clauses relatives à la gouvernance du contrat concluent cette deuxième partie et le contrat.

*Sources : contrat entre la direction du budget, le secrétariat général des ministères économiques et financiers et l'Insee pour la période 2019 – 2022, contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens entre le secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la relance, la direction du budget et la direction générale des douanes et droits indirects 2022 – 2025 ; analyse de la mission.*

## 2.2. La démarche contractuelle est plus développée au sein des opérateurs de l'État avec toutefois un faible nombre de contrats de moyens, tandis que cette démarche est systématique au sein des caisses de sécurité sociale

Si le déploiement de la démarche contractuelle est resté relativement limité au sein des administrations de l'État, celle-ci est toutefois plus développée dans la sphère publique, en dehors des administrations de l'État.

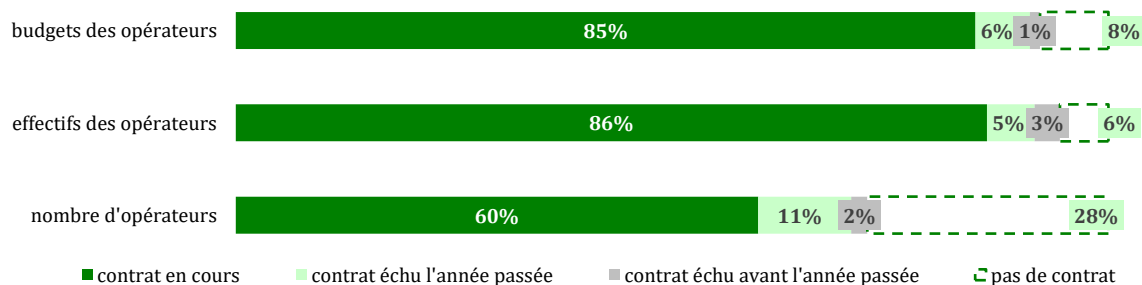
- ♦ **La contractualisation entre l'État et ses opérateurs est un instrument de pilotage stratégique usuel**, prescrit notamment par une circulaire du Premier ministre datant du 26 mars 2010, qui prévoit que « *les priorités [de l'organisme] seront inscrites dans un contrat de performance, passé entre la tutelle et l'établissement [qui] précisera les objectifs fixés et les modalités de suivi de l'action de l'organisme* »<sup>3</sup>.

Le Gouvernement rend compte de la mise en œuvre de cette instruction dans l'annexe au projet de loi de finances consacrée aux opérateurs de l'État. L'analyse, réalisée par la mission, de la liste des contrats figurant dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2022 montre que la contractualisation est un instrument de pilotage auquel il est largement recouru, avec une attention particulière pour les opérateurs concentrant les enjeux les plus importants, mesurés en termes d'effectifs ou bien de budgets (cf. graphique 2 ci-dessous).

<sup>3</sup> Circulaire n° 5454/SG du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État.

## Annexe IV

**Graphique 2 : couverture des opérateurs de l'État par des contrats pluriannuels**



*Source* : mission, à partir de l'annexe « Opérateurs de l'État » du projet de loi de finances pour 2022.

*Note* : Les 437 opérateurs de l'État recensés par ce document, ainsi que leurs effectifs, ont été répartis par la mission en quatre catégories selon qu'ils sont couverts par un contrat en cours, un contrat échu l'année passée (2020), un contrat dont l'échéance est antérieure à 2020 ou bien qu'ils ne sont pas couverts par un contrat.

La contractualisation sur les moyens est toutefois très minoritaire puisque, selon la direction du budget, seuls Météo France, Business France et l'Institut national de l'information géographique et forestière disposent, début 2022, d'un contrat comportant un volet sur les moyens.

La mission relève enfin que les sociétés de l'audiovisuel public<sup>4</sup>, qui ne sont pas des opérateurs de l'État compte tenu des modalités actuelles de leur financement, concluent avec l'État des contrats d'objectifs et de moyens, pour une durée de 3 à 5 ans qui sont soumis pour avis à l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique ainsi qu'aux commissions des affaires culturelles des assemblées parlementaires. L'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) ont récemment montré que la pluriannualité des ressources prévues par ces contrats avait été très rarement respectée<sup>5</sup>.

- ◆ **La contractualisation entre l'État et les caisses de sécurité sociale est systématique** au travers des conventions d'objectifs et de gestion (COG) qui ont été, depuis 1996, étendues aux principaux régimes de base. Ces COG formalisent la mise en œuvre de la délégation de gestion du service public de la sécurité sociale aux organismes en leur fixant des objectifs stratégiques – et parfois opérationnels (qualité de service, performance de gestion, moyens...) – et en déterminant l'évolution de leurs budgets de gestion administrative et d'action sanitaire, sociale ou de prévention. Elles sont déclinées par des contrats pluriannuels conclus entre les caisses nationales et les organismes locaux de leurs réseaux, et elles ont contribué à la modernisation de la sécurité sociale en créant un espace de dialogue stratégique et formalisé entre l'État et les caisses nationales en donnant, dans un cadre pluriannuel, de la visibilité sur leurs objectifs et les moyens associés.

La mission souligne toutefois la différence fondamentale qui existe entre, d'une part, les opérateurs et les caisses nationales de sécurité sociale, organismes dotés de la personnalité morale et dont la stratégie est arrêtée en dernier ressort par leurs tutelles et, d'autre part, les administrations qui fixent elles-mêmes leur stratégie, sous l'autorité de leur ministre de rattachement.

<sup>4</sup> France télévisions, Radio France, Arte France, France médias Monde, TV5 Monde et l'institut national de l'audiovisuel.

<sup>5</sup> IGF-IGAC, « Réforme du financement de l'audiovisuel public », juin 2022.

### 2.3. Le contexte budgétaire a fortement évolué depuis 2018, dans un sens qui rend la conclusion d'un nouveau contrat moins automatique

La mission relève trois évolutions importantes depuis le CITP du 19 octobre 2018, qui rendent la conclusion de nouveaux contrats moins automatique.

**Tout d'abord, la situation des finances publiques s'est fortement dégradée à l'issue de la crise sanitaire : en 2021, le déficit public s'est élevé à 6,4 points du produit intérieur brut (PIB), soit plus du double de celui de 2017, et la dette publique est supérieure à 110 points de PIB (cf. tableau 2).**

Des facteurs d'incertitudes stratégiques (conséquence du conflit entre la Russie et l'Ukraine) ou macro-économiques ont en effet un impact direct et négatif sur les finances publiques (cf. tableau 2 ci-dessous).

Ces éléments peuvent rendre plus difficile un engagement budgétaire sur une base pluriannuelle.

**Tableau 2 : évolution du contexte économique et budgétaire entre 2019 et 2022**

	<b>2019 (réalisation)</b>	<b>2022 (prévision)</b>
Taux de croissance annuel	1,8 %	2,5 %
Taux d'inflation annuel	1,1 %	5,0 %
Déficit public (en % PIB)	3,1 %	5,0 %
Dette publique (en % PIB)	97,4 %	111,9 %
Taux d'intérêt (OAT 10 ans)	0,13 % (en moyenne)	2,0 % (au 30 juin)
Charge de la dette (budgétaire)	40,3 Md€	50,5 Md€

*Source : mission, d'après les données publiées par l'Insee et d'après les documents budgétaires.*

**Ensuite, la LOLF a été récemment modifiée dans le sens d'une plus grande affirmation de la pluriannualité.** Avec la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, les projets annuels de performance présenteront désormais, pour chaque programme, une évolution triennale des crédits proposés au vote du Parlement. Le montant des crédits proposés pour le programme au titre de l'année du projet de loi de finances considéré sera ainsi complété par le montant prévisionnel pour les deux années suivantes. Cette évolution, qui concernera l'ensemble des programmes du budget de l'État dès le prochain projet de loi de finances pour 2023, retire une partie de l'intérêt de la contractualisation, relatif à la prévisibilité budgétaire (cf. 3.1. *supra*).

**Enfin, l'impulsion donnée à la contractualisation en 2018 ne semble plus d'actualité,** de sorte que la conclusion d'un contrat avec la DGFIP ne revêt plus le même caractère démonstrateur pour les autres ministères qui ne se sont pas approprié cet outil. **La mission constate qu'il n'existe aujourd'hui plus aucune incitation gouvernementale à la conclusion de contrats avec les administrations à réseau.**

### 2.4. L'équilibre contractuel existant pourrait être amélioré, afin que toutes les parties au contrat trouvent un intérêt à sa reconduction

Cette forte réduction des incitations extérieures à reconduire le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP au-delà de 2022 et les incertitudes macro-économiques ne signifient pas, pour autant, qu'une telle reconduction perdrait tout intérêt.

Au contraire, les signataires pourraient y trouver un intérêt, chacun pour ce qui le concerne et les uns avec les autres, redonnant ainsi à ce contrat un sens proche de la définition communément admise de « rencontre de la volonté des parties »<sup>6</sup>.

#### 2.4.1. Il existe un terrain favorable à la conclusion d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens

Une telle reconduction suppose que les avantages que chacune des parties retire du contrat se retrouvent, voire soient amplifiés, dans un nouvel équilibre contractuel.

**Pour la DGFIP, le contrat constitue un outil budgétaire permettant de réintroduire de la confiance, notamment dans la pluriannualité,** et de se concentrer sur les chantiers prioritaires et les objectifs stratégiques de la direction. De nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission ont ainsi évoqué la « sérénité budgétaire » que le contrat leur a apportée.

Les agents rencontrés par la mission ont systématiquement indiqué que le contrat constituait un rappel bienvenu des orientations et priorités de la DGFIP et permettait d'avoir une bonne visibilité sur le calendrier de déploiement des réformes et des projets, notamment informatiques, qui les concernent directement.

En outre, la mise en œuvre des clauses budgétaires du contrat a permis de consacrer des marges de manœuvre importantes pour :

- ◆ engager un traitement de la dette technique informatique ;
- ◆ conclure, le 22 octobre 2021, un protocole d'accord permettant « la reconnaissance professionnelle de l'engagement des personnels de la DGFIP », incluant la création d'un fonds doté de 10 M€ dédié à l'amélioration des conditions de travail des agents.

**Pour la direction du budget et pour le responsable de la fonction financière ministérielle, il permet de sécuriser la trajectoire d'évolution des effectifs et des crédits d'une part substantielle des effectifs et crédits du ministère** et, donc, de se concentrer sur d'autres enjeux de transformation ministériels ou des politiques publiques.

Cette dimension a été particulièrement importante pour le contrat actuel, puisque les suppressions d'emplois ont représenté, sur la période 2018-2022, 90 % des diminutions d'effectifs des ministères économiques et financiers et 46 % des suppressions totales des emplois des ministères (cf. annexe II).

En outre, la mission relève les **deux éléments de contexte suivants qui lui semblent favorables à la reconduction d'un contrat pour la période postérieure à 2022 :**

- ◆ le cadrage budgétaire de la DGFIP en emplois et en crédits pour les cinq prochaines années a été arbitré durant l'été 2022 et sera, en tout ou partie, rendu public à l'occasion de la présentation du prochain projet de loi de finances ;
- ◆ ce cadrage a été construit à partir d'éléments de diagnostic plus largement partagés par les signataires du contrat, dans la mesure où les discussions budgétaires ont principalement concerné l'ampleur et le rythme des redéploiements à prévoir sur la période, compte tenu des diminutions d'effectifs envisagées.

La mission estime enfin qu'il serait de bonne pratique que ce contrat soit conclu avant le 31 décembre 2022.

---

<sup>6</sup> L'article 1113 du code civil selon lequel « le contrat est formé par la rencontre d'une offre et d'une acceptation par lesquelles les parties manifestent leur volonté de s'engager » traduit le mieux cette définition, quand bien même les contrats signés par des administrations entre elles ne sont pas régis par le code civil.

#### **2.4.2. La mission recommande aux signataires de conclure un nouveau contrat d'objectifs et de moyens d'ici la fin de l'année, en s'appuyant sur les enseignements qui peuvent être tirés du bilan du contrat existant**

La mission, sans se substituer aux signataires du contrat, estime que le bilan positif qu'elle réalise du contrat comme le contexte rappelé au 2.3 *supra* justifie qu'une négociation soit engagée en vue de reconduire et de signer un nouveau contrat avant la fin de l'année.

Ce contrat pourrait tirer des premiers enseignements et apporter des améliorations au dispositif contractuel. La mission formule à ce titre les orientations et recommandations suivantes.

**1) La durée du contrat pourrait être portée à cinq ans pour concerner la période couvrant les années 2023 à 2027.** Cet allongement, par rapport à la durée de trois ans de l'actuel contrat et de ses « prédécesseurs » à la DGI et à la DGCP, est rendu possible par l'existence d'une trajectoire quinquennale des emplois et des crédits du programme 156, arrêtée cet été et formalisée dans la lettre-plafond adressée au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Elle serait en outre cohérente avec la stabilisation, annoncée dans le cadre du déploiement du « nouveau réseau de proximité » des implantations des services du réseau territorial de la DGFIP jusqu'en 2026.

Elle permettrait de donner de la visibilité à la DGFIP sur une période plus longue que la durée de trois ans qui se révèle trop courte pour permettre de mener à bien tous les chantiers et projets du contrat : certains projets structurants pour la DGFIP, engagés sur la période 2020-2022, seront achevés sur la prochaine période triennale, voire la suivante, et leurs effets ne pourront être mesurés qu'après. En outre, une durée plus longue permet de mieux décliner des évolutions stratégiques et prospectives et elle présenterait l'avantage d'être cohérente avec le calendrier politique.

Dans une telle hypothèse, la mission recommande de prévoir, dès la signature du contrat, une clause de revoyure, par exemple en 2025, pour procéder aux ajustements qui seraient nécessaires.

**2) La partie stratégique du contrat pourrait être renforcée en hiérarchisant les chantiers et en identifiant les transformations les plus structurantes pour la DGFIP.** Dans sa forme actuelle, la partie stratégique du contrat ne propose pas de hiérarchisation des 49 chantiers et elle correspond davantage à une juxtaposition, relativement exhaustive, des chantiers menés par les différents services de la DGFIP.

La mission suggère en conséquence de renforcer le caractère stratégique de la présentation des différents axes, objectifs et chantiers de la DGFIP en priorisant les chantiers, en mettant en valeur les transformations les plus structurantes et en mettant en évidence les évolutions d'organisations qu'elles impliqueront, notamment pour les directions du réseau. La mission relève, à ce titre, que le réseau est peu mentionné dans le contrat, pas du tout concernant spécifiquement les outre-mer, alors même que les réformes structurantes dans lesquelles est engagée la DGFIP auront des conséquences importantes pour leur organisation, allant au-delà de la question importante de la carte des implantations.

En termes de « périmètre » du contrat, l'intégration, à partir de 2021, des agents de la direction de la législation fiscale (DLF) aux effectifs retracés sur le programme 156 invite les signataires à **envisager des objectifs et indicateurs relatifs à l'élaboration de la norme fiscale** (clarté, lisibilité, stabilité, procédure d'élaboration, meilleure intégration des enjeux internationaux, rapidité de déclinaison dans des instructions...), ce qui permettrait de répondre à une attente fortement exprimée par les représentants des entreprises rencontrés par la mission.

La mission note par ailleurs que le « grand remue-ménages » lancé en 2022 au sein de la DGFIP permettra aux signataires d'avoir une meilleure appréciation des attentes et propositions des agents et de pouvoir l'intégrer à la démarche contractuelle. L'amélioration de la situation sanitaire, même si elle ne peut être totalement anticipée par nature, pourrait permettre une restitution aux agents du contenu du contrat, qui n'a pu être réalisée au début de l'actuel contrat. La mission estime en conséquence qu'**une meilleure association des agents à la démarche contractuelle pourrait être atteinte pour ce prochain contrat d'objectifs et de moyens.**

Enfin, au-delà des nouvelles priorités stratégiques que la DGFIP et les signataires pourraient souhaiter apporter au prochain contrat et de la prise en compte, en tout ou partie, de celles suggérées par la mission (cf. 3 *infra*), la mission estime que la DGFIP pourrait **prévoir dans le prochain contrat des développements sur les questions suivantes**, qu'elle a déjà largement travaillées :

- ◆ **la prise en compte les enjeux écologiques et énergétiques**, en s'appuyant sur les travaux qu'elle a déjà menés sur son bilan d'émission de gaz à effets de serre (BEGES) ;
- ◆ **les nouvelles organisations du travail**, en tirant les enseignements de l'augmentation significative du travail à distance à la suite de la crise sanitaire mais aussi des évolutions internes de la DGFIP (démétropolisations et relocalisations, traitement à distance des questions et dossiers des contribuables...).

Les indicateurs des différents chantiers pourraient enfin être améliorés de la façon suivante :

- ◆ tout en conservant globalement l'équilibre entre les parties prenantes de la DGFIP, **augmenter l'attention portée aux administrations publiques partenaires de la DGFIP et de ses projets** ;
- ◆ **éviter les objectifs déjà atteints** ou dont l'atteinte est attendue à brève échéance ;
- ◆ **éviter de retenir des indicateurs de respect de jalons calendaires**, ces informations très utiles pour donner de la visibilité aux déclinaisons des projets pouvant être présentes dans le contrat autrement que sous la forme d'indicateurs ;
- ◆ **augmenter la part des indicateurs d'efficacité de la DGFIP** ;
- ◆ **éviter de retenir des indicateurs dont l'évolution ne dépend pas** de l'action de la DGFIP.

**3) La partie budgétaire du contrat pourrait en outre être clarifiée** en prévoyant, par avance, les modalités éventuelles d'ajustement de la trajectoire budgétaire, par exemple pour tenir compte de l'exécution 2022, qui sera connue et analysée après la signature du contrat et d'éventuels écarts à la trajectoire qui seraient constatés en gestion (sous-exécutions ou, à l'inverse, dépassements dus à l'évolution du contexte macroéconomique).

L'objectif poursuivi est de fixer *ab initio* plus clairement les « règles du jeu » et limiter les débats après la signature du contrat.

Afin d'améliorer le lien entre les deux parties du contrat, la mission suggère à la direction du budget et au secrétariat général des ministères économiques et financiers d'indiquer clairement les chantiers de la DGFIP qui revêtent une importance particulière pour eux et pour lesquels les obligations de *reporting* pourraient être renforcées.

La partie budgétaire du contrat contiendrait ainsi les clauses suivantes, « enrichies » par rapport à l'actuel contrat et qui permettraient de manifester **une véritable volonté d'engagement des signataires.**

- ◆ La trajectoire de crédits et d'emplois sur la période 2023-2027 arbitrée durant l'été 2022, préciserait les redéploiements d'effectifs envisagés, qui serait assortie d'un engagement des parties de réaliser leurs meilleurs efforts pour en assurer le respect en budgétisation comme en exécution.

## Annexe IV

- ◆ Une liste limitée de chantiers à fort enjeu pour la direction du budget et pour le secrétariat général des ministères économiques et financiers serait assortie d'objectifs fixés à la DGFIP, d'obligations de *reporting* et d'indicateurs de suivi.
- ◆ Les règles de gestion budgétaire incluraient les assouplissements consentis par la direction du budget mais également les engagements pris par la DGFIP en matière de bonne gestion financière et de qualité du contrôle interne.
- ◆ Les modalités selon lesquelles la trajectoire de crédits et d'emplois pourrait être ajustée pour tenir compte de l'analyse de l'exécution 2022 qui interviendra au premier semestre 2023 serait précisée *ab initio*.
- ◆ Les modalités de partage entre le budget général et le programme 156 des marges budgétaires identifiées en cours d'exécution du contrat, en cas de sous-exécution par rapport à la trajectoire seraient également prévues. Symétriquement, le contrat gagnerait à prévoir par avance des mécanismes d'ajustement en cas d'évolutions importantes du contexte stratégique ou macro-économique du contrat.

Concernant ces deux dernières propositions, la mission ne recommande spécifiquement aucune règle d'ajustement comme de partage d'éventuelles marges de manœuvre ou de contraintes nouvelles. Elle estime que l'existence même et la réflexion engagée par les signataires sur de telles clauses leur apporteraient en elles-mêmes de la valeur en termes de fluidité dans la mise en œuvre du contrat et de sérénité budgétaire.

Dans le même état d'esprit, la mission recommande aux signataires de **partager, à côté du contrat, une déclinaison indicative de la trajectoire prévisionnelle des emplois**, tenant compte des réformes engagées ou déjà prévues, de la poursuite des gains de productivité annuels et des redéploiements envisagés, qui ferait l'objet d'un suivi en exécution.



### 3. La direction générale des finances publiques pourrait améliorer sa performance opérationnelle et mieux anticiper les enjeux stratégiques de moyen terme

Un contrat d'objectifs et de moyens peut, de manière générale, difficilement définir à la fois, au sein d'un même document, des enjeux stratégiques et prospectifs, une trajectoire financière, l'association des parties prenantes et des agents, le déploiement de réformes et de la mise en œuvre de grands projets, notamment, informatiques...

Outre le caractère relativement volumineux d'un tel produit et sa faible lisibilité, le temps de maturation et de négociation correspondant serait peu compatible avec la recommandation, formulée par la mission, de la conclusion d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens avant la fin de l'année 2022.

Les propositions suivantes, formulées par la mission à partir du bilan du contrat qu'elle a réalisé et de ses échanges avec la direction générale et avec les directions territoriales dans lesquelles elle s'est déplacée pourront, en fonction de l'orientation des discussions, être intégrées dans la négociation du contrat à venir ou être mises en œuvre indépendamment.

La mission rappelle le niveau élevé de mise en œuvre des engagements du contrat, de satisfaction des usagers et de contribution de la DGFIP à la maîtrise des emplois de l'État. Les propositions qu'elle formule visent donc à augmenter encore la performance opérationnelle de la DGFIP et à l'aider à affronter des enjeux stratégiques de moyen terme.

#### 3.1. La direction générale des finances publiques pourrait améliorer son dispositif de connaissance des coûts, de contrôle de gestion et de pilotage par la performance

En matière de pilotage de la performance opérationnelle, la mission dresse les constats suivants :

- ◆ **Les évolutions d'effectifs et d'organisation du réseau de la DGFIP sont déconnectées des transformations stratégiques, des réformes des métiers de la DGFIP et de leur numérisation.** La mission constate que cette déconnexion est plus profonde qu'un choix de présentation, parfaitement compréhensible, de ces transformations.

La mission a notamment constaté que l'allocation des effectifs, au niveau de la direction générale comme dans le dialogue entre la direction générale et les directions territoriales, ne s'appuie pas sur ces transformations et réformes.

- ◆ **La connaissance fine de la répartition des coûts de la DGFIP dans ses différentes missions n'a pas progressé à l'occasion du contrat (cf. 1.3.2 *supra*).** Or, une telle connaissance semble essentielle à la mission compte tenu de la grande diversité des métiers exercés par la DGFIP et des tissus économiques et sociaux au sein des départements.
- ◆ **La dimension d'efficacité est peu présente dans le contrat.** Les indicateurs d'efficacité du contrat concernent :
  - la collecte de l'impôt, par le biais d'un indicateur issu du projet annuel de performance, dont la dynamique positive sur les années du contrat est essentiellement induite par le transfert de fiscalité indirecte de la DGDDI vers la DGFIP qui présente, intrinsèquement, un coût de collecte plus faible ;
  - la performance immobilière des autres administrations.

Plus généralement, rapporter une activité et des résultats à des unités d'œuvre est un réflexe relativement peu répandu au sein de la DGFIP.

## Annexe IV

- ◆ **Les directions territoriales n'ont pas à leur disposition un outil commun de pilotage et de contrôle de gestion**, les tableaux de bords des directions départementales sont, en conséquence, construits par chaque direction territoriale avec des outils propres et non mutualisés.

Ces constats conduisent la mission à recommander à la DGFIP d'améliorer, au niveau central comme dans les directions territoriales, son dispositif de connaissance des coûts, de contrôle de gestion et de pilotage par la performance afin de lui permettre de franchir une étape supplémentaire dans l'amélioration de sa performance opérationnelle.

Cet axe pourrait constituer un axe du prochain contrat, d'autant que des effectifs importants devraient y être consacrés dans les prochaines années.

### 3.2. À l'occasion du bilan du contrat, la mission a identifié plusieurs questions stratégiques de moyen terme qui pourraient être prises en compte dans de futurs contrats d'objectifs et de moyens

L'importance des questions stratégiques auxquelles la DGFIP devra répondre, dans les prochaines années, justifient, selon la mission, que la DGFIP y consacre des moyens uniquement dédiés à l'évaluation de leur impact sur les missions, les métiers et l'organisation de la DGFIP.

Au cours de ses travaux, la mission a identifié plusieurs évolutions, déjà en cours ou proches, qui auront un impact structurant pour l'avenir de la DGFIP et pour lesquelles **une réflexion prospective permettrait de nourrir le projet de transformation de la DGFIP**.

La mission a notamment identifié les dix enjeux suivants, qui sont parfois en interaction forte les uns avec les autres.

#### Concernant l'évolution des métiers actuels de la DGFIP :

- ◆ **Le déploiement progressif de la facturation électronique et de la transmission des données de transaction à l'administration (e-reporting)** à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2024 va poser la question du positionnement de la DGFIP vis-à-vis du contribuable professionnel, qu'elle sera en mesure de mieux contrôler mais également de mieux conseiller. Après l'évolution importante dans la relation avec le contribuable qu'a constitué la mise en œuvre de la loi ESSOC, ce déploiement pourrait amener la DGFIP à faire évoluer son organisation et les frontières des missions entre ses différentes structures territoriales en charge de la fiscalité des professionnels.
- ◆ **La mise en œuvre de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics**, qui entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, va induire une évolution très profonde du métier des comptables, qui vont devoir adapter leur positionnement vis-à-vis des ordonnateurs en s'insérant dans une chaîne de contrôle financier plus intégrée.
- ◆ **Les missions foncières de la DGFIP vont connaître une évolution importante** sous l'effet de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui sera effective en 2023, et du déploiement de nouvelles applications comme « gérer mes biens immobiliers » (GMBI) ou « accès des notaires au fichier immobilier » (ANF). Plus largement, **la connaissance, la maîtrise et la régulation du foncier** seront au cœur des évolutions des politiques du logement et de la transition écologique et supposeront vraisemblablement une plus forte coopération entre les services et opérateurs publics compétents.

#### Concernant l'approfondissement de missions actuelles de la DGFIP, ou de nouvelles missions qui pourraient lui être confiées :

- ◆ **La démarche d'unification du recouvrement fiscal et social**, dont l'achèvement d'une première étape dans le champ fiscal est désormais prévu en 2025 avec le transfert à

## Annexe IV

la DGFIP du recouvrement des taxes gérées par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), permettra de garantir un recouvrement plus efficient et de consolider la notion d'interlocuteur fiscal pour les entreprises. La poursuite du projet au-delà de la sphère fiscale supposera que des orientations structurantes soient prises.

- ◆ Compte tenu de l'efficacité qu'elle a démontrée dans le cadre de la gestion du fonds de solidarité, **la DGFIP pourrait être amenée à l'avenir à être mobilisée pour assurer le versement d'autres dispositifs d'aides**, ce qui conduirait à une forte évolution du positionnement de ses agents historiquement chargés de collecter l'impôt. Après le succès de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, **la DGFIP pourrait également être mobilisée par le projet de « solidarité à la source »**.
- ◆ Les travaux **de valorisation des données comptables locales et hospitalières** vont être poursuivis, de même les réflexions sur le service apporté aux collectivités locales et aux établissements publics de santé qui pourraient le cas échéant conduire à adapter le périmètre d'intervention de la DGFIP. L'utilisation des données comptables et fiscales dont dispose la DGFIP pourrait l'amener à **développer et structurer de nouveaux métiers de conseil**, à plus forte valeur ajoutée pour les collectivités locales et hospitalières comme pour les entreprises, notamment la prévention des défaillances.

### Concernant le virage de la donnée :

- ◆ **La poursuite du déploiement de projets d'intelligence artificielle, ainsi que les possibilités ouvertes par l'utilisation de nouvelles technologies, notamment la *blockchain*** pourraient modifier profondément l'organisation et les processus de la DGFIP tout en modifiant profondément la relation à ses usagers. Ces projets pourraient générer des gains de productivité importants au sein de la DGFIP et supposent, dans le même temps, des investissements importants et la mobilisation de compétences humaines qui sont encore relativement rares.
- ◆ Au-delà de tels projets structurants, la favorisation de la **création d'écosystèmes d'innovation**, notamment dans le domaine numérique, au sein de la DGFIP comme avec ses partenaires publics (collectivités, organismes de sécurité sociale) et privés (monde académique, *think tanks*, associations), pourrait mobiliser une réflexion propre.

### Concernant la capacité de la DGFIP à continuer à attirer des talents, dans un contexte de tensions sur le marché du travail :

- ◆ Alors qu'elle connaît un pic de départs à la retraite et que ses concours subissent une certaine désaffection, **la DGFIP va être confrontée à un défi d'attractivité et à la nécessité d'ouvrir ses recrutements** à des profils différents de son vivier traditionnel, ce qui pourrait nécessiter la formalisation d'une réflexion sur la « marque » de la DGFIP et sa politique d'inclusion.

### Concernant les enjeux sociétaux de la DGFIP :

- ◆ En tant qu'administration de premier plan, entretenant une relation particulière avec les contribuables qui lui confient des données très sensibles, la DGFIP pourrait enfin être **motrice dans une réflexion sur le développement de la responsabilité sociétale, environnementale et de gouvernance au sein des administrations**.

Ces questions dépassent le cadre et le calendrier de la conclusion du prochain contrat d'objectifs et de moyens ; un tel contrat pourrait néanmoins « accueillir », à l'occasion de la révision suggérée en 2025 ou d'une future contractualisation, les réponses à ces questions.

## **ANNEXE V**

### **Liste des personnes rencontrées**



# SOMMAIRE

<b>1. CABINET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS.....</b>	<b>1</b>
<b>2. DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES .....</b>	<b>1</b>
2.1. Direction générale .....	1
2.2. Services centraux .....	1
2.2.1. <i>Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal.....</i>	<i>1</i>
2.2.2. <i>Service de la gestion fiscale.....</i>	<i>1</i>
2.2.3. <i>Service des collectivités locales.....</i>	<i>1</i>
2.2.4. <i>Service de la fonction financière et comptable de l'État .....</i>	<i>1</i>
2.2.5. <i>Service des retraites de l'État.....</i>	<i>1</i>
2.2.6. <i>Service des ressources humaines.....</i>	<i>2</i>
2.2.7. <i>Service stratégie, pilotage, budget.....</i>	<i>2</i>
2.2.8. <i>Service des systèmes d'information.....</i>	<i>2</i>
2.2.9. <i>Délégation de la transformation du numérique .....</i>	<i>2</i>
2.2.10. <i>Mission risques et audit.....</i>	<i>2</i>
2.2.11. <i>Mission stratégie relations aux publics.....</i>	<i>2</i>
2.2.12. <i>Mission unification du recouvrement fiscal.....</i>	<i>3</i>
2.2.13. <i>Mission responsabilité, doctrine et contrôle interne comptables.....</i>	<i>3</i>
2.2.14. <i>Direction de projet facturation électronique.....</i>	<i>3</i>
2.3. École nationale des finances publiques .....	3
2.4. Délégations .....	3
2.4.1. <i>Délégation Centre-Ouest.....</i>	<i>3</i>
2.4.2. <i>Délégation Île-de-France.....</i>	<i>3</i>
2.4.3. <i>Délégation Sud-Pyrénées.....</i>	<i>3</i>
2.5. Directions régionales et départementales.....	3
2.5.1. <i>Direction régionale des finances publiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur et des Bouches-du-Rhône.....</i>	<i>3</i>
2.5.2. <i>Direction départementale des finances publiques de l'Indre-et-Loire.....</i>	<i>4</i>
2.5.3. <i>Direction départementale des finances publiques de la Somme.....</i>	<i>4</i>
2.5.4. <i>Direction départementale des finances publiques de la Seine-Saint-Denis..</i>	<i>5</i>
2.6. Organisations syndicales représentatives.....	5
2.6.1. <i>Solidaires Finances publiques.....</i>	<i>5</i>
2.6.2. <i>CFDT Finances publiques.....</i>	<i>5</i>
2.6.3. <i>Force Ouvrière DGFIP.....</i>	<i>5</i>
2.6.4. <i>CGT Finances publiques.....</i>	<i>5</i>

<b>3. AUTRES ADMINISTRATIONS CENTRALES.....</b>	<b>6</b>
3.1. Direction du budget.....	6
3.2. Secrétariat général des ministères économiques et financiers .....	6
3.3. Contrôleur budgétaire et comptable ministériel .....	6
3.4. Direction interministérielle de la transformation publique.....	6
3.5. Direction interministérielle du numérique.....	6
3.6. Agence nationale de la cohésion des territoires.....	6
<b>4. PARTIES PRENANTES .....</b>	<b>7</b>
4.1. Services préfectoraux.....	7
4.2. Collectivités locales .....	7
4.2.1. Association des maires de France .....	7
4.2.2. Association des maires ruraux de France.....	7
4.2.3. Autres élus.....	7
4.3. Organisations patronales.....	7
4.3.1. Mouvement des entreprises de France .....	7
4.3.2. Association française des entreprises privées .....	8
4.3.3. Confédération des petites et moyennes entreprises.....	8
4.4. Conseil supérieur du notariat .....	8
<b>5. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES.....</b>	<b>8</b>
5.1. Personnalités consultées en raison de leur connaissance du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques .....	8
5.2. Personnalités consultées en raison de leur expertise en matière de pilotage de la dette technique informatique .....	8



## **1. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics**

- ◆ M. Damien Ientile, directeur de cabinet
- ◆ M<sup>me</sup> Fanny Anor, directrice adjointe de cabinet
- ◆ M. Clément Larrauri, conseiller douanes, fiscalité et lutte contre la fraude

## **2. Direction générale des finances publiques**

### **2.1. Direction générale**

- ◆ M. Jérôme Fournel, directeur général
- ◆ M. Antoine Magnant, directeur général adjoint

### **2.2. Services centraux**

#### **2.2.1. Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal**

- ◆ M. Frédéric Iannucci, chef de service
- ◆ M. Stéphane Créange, sous-directeur du contrôle fiscal, du pilotage et de l'expertise juridique (SJCF-1)

#### **2.2.2. Service de la gestion fiscale**

- ◆ M. Olivier Touvenin, chef de service
- ◆ M. Denis Boisnault, chef du département des études et statistiques fiscales

#### **2.2.3. Service des collectivités locales**

- ◆ M. Guillaume Robert, chef de service

#### **2.2.4. Service de la fonction financière et comptable de l'État**

- ◆ M. Bastien Llorca, chef de service
- ◆ M. Brice Lepetit, adjoint au sous-directeur

#### **2.2.5. Service des retraites de l'État**

- ◆ M. Guillaume Talon, chef de service

## Annexe V

### 2.2.6. Service des ressources humaines

- ◆ M<sup>me</sup> Valérie Séguy, cheffe de service
- ◆ M. Olivier Rousseau, sous-directeur des effectifs, des parcours et des compétences

### 2.2.7. Service stratégie, pilotage, budget

- ◆ M<sup>me</sup> Cécile Fontaine, cheffe de service
- ◆ M. Louis-Olivier Fadda, sous-directeur de la stratégie, du pilotage et du contrôle de gestion (SPiB-1)
- ◆ M. Jean-Michel Vern, chef du bureau de la performance, du pilotage stratégique, de la coordination et du soutien au réseau (SPiB-1A)
- ◆ M<sup>me</sup> Nathalie Soulage, cheffe du bureau du pilotage des emplois, des effectifs et des organisations (SPiB-1B)
- ◆ M. Xavier Michelet, sous-directeur du budget, de l'achat et de l'immobilier (SPiB-2)
- ◆ M<sup>me</sup> Isabelle Collignon, cheffe du bureau du pilotage du budget et de la synthèse budgétaire (SPiB-2A)
- ◆ M. Jean-Yves Le Brun, chef du secteur plafond d'emplois et masse salariale (SPiB-2A)
- ◆ M. Florian Laroche, chef de la mission de contrôle de gestion des systèmes d'information (MCGSI) par intérim

### 2.2.8. Service des systèmes d'information

- ◆ M. Bruno Rousselet, chef de service
- ◆ M. Madjid Hamza, chef du bureau de l'architecture et des normes (SI-1) par intérim
- ◆ M. Bernard Barthélémy, chargé du pilotage du maintien en condition technique et de la modernisation
- ◆ M. Hicham Lazrak

### 2.2.9. Délégation de la transformation du numérique

- ◆ M. Gilles Tauzin, délégué, sous-directeur

### 2.2.10. Mission risques et audit

- ◆ M. Étienne Duvivier, expert de haut niveau, chef de la mission

### 2.2.11. Mission stratégie relations aux publics

- ◆ M<sup>me</sup> Isabelle Pheulpin, experte de haut niveau, cheffe de la mission
- ◆ M. Matthieu Deuerling (qualité, écoute, mesure des flux)
- ◆ M<sup>me</sup> Sandra Pernet (internet)
- ◆ M. Emmanuel Cardot (téléphonie, centres de contact)
- ◆ M. Stéphane Albisetti (accueil physique)

#### **2.2.12. Mission unification du recouvrement fiscal**

- ◆ M. Alain Piau, chef de la mission
- ◆ M. Lionel Testevuide, directeur de projet

#### **2.2.13. Mission responsabilité, doctrine et contrôle interne comptables**

- ◆ M<sup>me</sup> Emmanuelle Chouvelon, cheffe de la mission
- ◆ M<sup>me</sup> Frédérique Gibbe, adjointe à la cheffe de la mission

#### **2.2.14. Direction de projet facturation électronique**

- ◆ M<sup>me</sup> Céline Frackowiak, directrice de projet

### **2.3. École nationale des finances publiques**

- ◆ M. Yannick Girault, directeur
- ◆ M. Michel Ramir, directeur du pôle formation
- ◆ M<sup>me</sup> Francine Baptiste, directrice du pôle pilotage et ressources

### **2.4. Délégations**

#### **2.4.1. Délégation Centre-Ouest**

- ◆ M. Stéphane Halbique, délégué
- ◆ M<sup>me</sup> Stéphanie Boccou, adjointe du délégué
- ◆ M<sup>me</sup> Marie-Laure Lorent, adjointe du délégué

#### **2.4.2. Délégation Île-de-France**

- ◆ M. Jean-Paul Bléhaut, délégué

#### **2.4.3. Délégation Sud-Pyrénées**

- ◆ M. Patrice Laussucq, délégué

### **2.5. Directions régionales et départementales**

#### **2.5.1. Direction régionale des finances publiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur et des Bouches-du-Rhône**

- ◆ M<sup>me</sup> Catherine Brigant, directrice régionale
- ◆ M. Yvan Huart, directeur du pôle gestion publique
- ◆ M. Emmanuel Gaillardon, directeur du pôle gestion fiscale

## Annexe V

- ◆ M. Vincent Suberville, directeur adjoint du pôle gestion fiscale
- ◆ M. Jean-Louis Botto, directeur adjoint du pôle pilotage et ressources
- ◆ M. Thierry Michaud, responsable de la mission nouveau réseau de proximité et accueil de proximité
- ◆ M. Denis Dabanian, chef par intérim du service des impôts des particuliers Marseille Prado
- ◆ M<sup>me</sup> Sandrine Borriello, adjointe chargée des missions support du service des impôts des particuliers Marseille Prado
- ◆ M. Gérald Foncelle, chef du service des impôts des entreprises Marseille 5/6
- ◆ M. Jacques Christen, adjoint chargé des pôles transverse et gestion du service des impôts des entreprises Marseille 5/6

### 2.5.2. Direction départementale des finances publiques de l'Indre-et-Loire

- ◆ M. Thierry Pourquoiier, directeur départemental
- ◆ M<sup>me</sup> Sylvie Boutier, directrice du pôle pilotage et ressources
- ◆ M<sup>me</sup> Cécile Lemoine, cheffe de la division ressources humaines et formation professionnelle au sein du pôle pilotage et ressources
- ◆ M<sup>me</sup> Aurélie Anger, cheffe de la division stratégie et contrôle de gestion au sein du pôle pilotage et ressources
- ◆ M. Frédéric Fraysse, adjoint du directeur du pôle gestion publique
- ◆ M. Thierry Gabut, chef de la division particuliers et professionnels au sein du pôle gestion fiscale
- ◆ M. Rémi Verneau, chef de la mission risques et audit
- ◆ M. Olivier Bornet, chef du centre de contact de Tours
- ◆ M<sup>me</sup> Michèle Barbe, adjointe du chef du centre de contact de Tours
- ◆ M. Richard Dalot, adjoint du chef du centre de contact de Tours
- ◆ M. Gwendal Bourhis, adjoint du chef du service de gestion comptable de Joué-lès-Tours
- ◆ M<sup>me</sup> Murielle Laurent, adjointe du chef du service de gestion comptable de Joué-lès-Tours
- ◆ M. Stéphane Clémot, conseiller aux décideurs locaux
- ◆ M. Laurent Sarrazin, conseiller aux décideurs locaux

### 2.5.3. Direction départementale des finances publiques de la Somme

- ◆ M<sup>me</sup> Nathalie Biquard, directrice départementale
- ◆ M. Pascal Flamme, directeur du pôle État et ressources
- ◆ M. Fabien Deurbergue, chef de la mission départementale maîtrise d'activité
- ◆ M<sup>me</sup> Sylvie Bure, cheffe de la division des affaires juridiques
- ◆ M. Christophe Durain, chef de la division des opérations et des comptes de l'État
- ◆ M. Vincent Fague, chef de la division de la fiscalité professionnelle, du contrôle fiscal et du recouvrement
- ◆ M. Rémy Froissart, conseiller aux décideurs locaux
- ◆ M<sup>me</sup> Flore Gasnot, cheffe de la division des particuliers et de la fiscalité foncière
- ◆ M<sup>me</sup> Sophie Coppens, adjointe de la cheffe de la division du secteur public local
- ◆ M. Frédéric Legay, chef du service de gestion comptable de Doullens

#### **2.5.4. Direction départementale des finances publiques de la Seine-Saint-Denis**

- ◆ M. Marc Dora, directeur départemental
- ◆ M<sup>me</sup> Cécile Vandamme, responsable du pôle opérations de l'État et ressources
- ◆ M<sup>me</sup> Marie-Odile Degond, responsable du pôle pilotage et animation du réseau
- ◆ M. Éric Badet, responsable du service des impôts des entreprises de Livry-Gargan
- ◆ M. Dimitri Barelier, rédacteur au sein de la division des ressources humaines et de la formation professionnelle, chargé du suivi des dossiers disciplinaires
- ◆ M<sup>me</sup> Marine Compain, adjointe du responsable du service comptabilité des dépenses de l'État au sein de la division comptabilité, dépenses et services financiers
- ◆ M<sup>me</sup> Claudine De Joannis, adjointe du chef de la division du secteur public local
- ◆ M. Christophe Dumont, responsable du service des impôts des particuliers de Pantin
- ◆ M. Christophe Modart, responsable de l'accueil au service des impôts des particuliers de Bobigny
- ◆ M. Alain Presti, chef du service de gestion comptable du Raincy
- ◆ M<sup>me</sup> Isabelle Vilaplana, cheffe de la paierie départementale

#### **2.6. Organisations syndicales représentatives**

##### **2.6.1. Solidaires Finances publiques**

- ◆ M<sup>me</sup> Anne Guyot-Welke, secrétaire générale
- ◆ M. Christophe Céron, secrétaire national
- ◆ M. Jean-François Furnon-Bodin, secrétaire national

##### **2.6.2. CFDT Finances publiques**

- ◆ M. Pierre Bourgoïn, secrétaire général
- ◆ M. Christophe Bonhomme-L'Héritier, secrétaire général adjoint
- ◆ M. Michaël Saint André, secrétaire national

##### **2.6.3. Force Ouvrière DGFIP**

- ◆ M. Jean-Paul Filidet, secrétaire général adjoint
- ◆ M. Étienne Taillebourg, secrétaire général adjoint

##### **2.6.4. CGT Finances publiques**

- ◆ M<sup>me</sup> Véronique Pascalides, secrétaire nationale
- ◆ M. Sylvain Carpentier, secrétaire national
- ◆ M<sup>me</sup> Cécile Mazaud, responsable du suivi des dossiers égalité femme homme, LGBT et discriminations au sein du bureau national

### **3. Autres administrations centrales**

#### **3.1. Direction du budget**

- ◆ M<sup>me</sup> Mélanie Joder, directrice
- ◆ M. Jean-Marc Oléron, sous-directeur de la huitième sous-direction (SD8)
- ◆ M<sup>me</sup> Alexie Lalanne-Pellerin, cheffe du bureau de l'économie, des finances et de l'outre-mer (8BEFOM)

#### **3.2. Secrétariat général des ministères économiques et financiers**

- ◆ M<sup>me</sup> Marie-Anne Barbat-Layani, secrétaire générale
- ◆ M. Brice Cantin, secrétaire général adjoint
- ◆ M. Fabrice Beaulieu, chef du service des achats et des finances
- ◆ M<sup>me</sup> Sarah Taillebois, cheffe du bureau de la synthèse budgétaire, de la gestion des finances publiques et des ressources humaines
- ◆ M<sup>me</sup> Éléonore Le Bihan, adjointe à la cheffe de bureau de la synthèse budgétaire, de la gestion des finances publiques et des ressources humaines

#### **3.3. Contrôleur budgétaire et comptable ministériel**

- ◆ M. Guillaume Gaubert, contrôleur budgétaire et comptable ministériel
- ◆ M. Pierre-Laurent Simoni, chef du département du contrôle budgétaire

#### **3.4. Direction interministérielle de la transformation publique**

- ◆ M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique
- ◆ M<sup>me</sup> Anne-Sophie Cazier, cheffe de projet au sein de la mission expérience usagers
- ◆ M. Pierre Lablanquie, chargé de mission expérience usagers

#### **3.5. Direction interministérielle du numérique**

- ◆ M. Xavier Albouy, directeur par intérim
- ◆ M<sup>me</sup> Virginie Rozière, cheffe du département de la performance des services numériques
- ◆ M<sup>me</sup> Marine Boudeau, cheffe du pôle design des services numériques au sein du département de la performance des services numériques
- ◆ M. Romain Talès, chef du pôle ouverture et partage des données au sein du département du cycle de vie de la donnée
- ◆ M. Vincent Coudrin, architecte de la transformation cloud de l'État
- ◆ M<sup>me</sup> Alissa Abboud, responsable des relations institutionnelles

#### **3.6. Agence nationale de la cohésion des territoires**

- ◆ M. Guillaume Clédière, directeur du programme France Services
- ◆ M. Franz Schmidt, stagiaire

## 4. Parties prenantes

### 4.1. Services préfectoraux

- ◆ M. Philippe François, sous-préfet de l'arrondissement de Loches (Indre-et-Loire)
- ◆ M<sup>me</sup> Myriam Garcia, secrétaire générale de la préfecture de la Somme, sous-préfète de l'arrondissement d'Amiens (Somme)

### 4.2. Collectivités locales

#### 4.2.1. Association des maires de France

- ◆ M. Antoine Homé, maire de Wittenheim (Alsace), vice-président de Mulhouse Alsace Agglomération chargé des finances et du budget, membre du bureau et coprésident de la commission des finances de l'association des maires de France (AMF), premier vice-président de l'association des petites villes de France (APVF)
- ◆ M. Aurélien Philippot, conseiller technique budget au département des finances et de la fiscalité locale de l'AMF
- ◆ M<sup>me</sup> Bénédicte Thiebaut, maire de Roiglise (Somme), présidente de la communauté de communes de Roye, présidente de l'association des maires de la Somme (AMF 80)

#### 4.2.2. Association des maires ruraux de France

- ◆ M. Daniel Barbe, maire de Blasimon (Gironde), président de la communauté de communes rurales de l'Entre-Deux-Mers, président de l'association des maires ruraux de la Gironde, vice-président de l'association des maires ruraux de France (AMRF)

#### 4.2.3. Autres élus

- ◆ M. Marc Angenault, maire de Loches (Indre-et-Loire), premier vice-président de la communauté de communes Loches Sud Touraine chargé du développement économique, de l'attractivité territoriale et de la contractualisation
- ◆ M<sup>me</sup> Christelle Hiver, maire de Doullens (Somme), présidente de la communauté de communes du territoire Nord Picardie, première vice-présidente du conseil départemental de la Somme

### 4.3. Organisations patronales

#### 4.3.1. Mouvement des entreprises de France

- ◆ M. Yves Dubief, co-président de la commission en charge de la fiscalité
- ◆ M<sup>me</sup> Marie-Pascale Antoni, directrice des affaires fiscales
- ◆ M<sup>me</sup> Tania Saulnier, direction des affaires fiscales
- ◆ M<sup>me</sup> Laurence Brochet, directrice fiscale du groupe Dassault Systèmes
- ◆ M. Alfred de Lassence, directeur fiscal du groupe Air Liquide
- ◆ M<sup>me</sup> Alexia Scott, directrice fiscale du groupe L'Oréal



#### **4.3.2. Association française des entreprises privées**

- ◆ M. François Soulmagnon, directeur général
- ◆ M<sup>me</sup> Stéphanie Robert, directrice
- ◆ M<sup>me</sup> Laetitia de La Rocque, directrice des affaires fiscales
- ◆ M<sup>me</sup> Amina Tarmil, directrice adjointe des affaires fiscales

#### **4.3.3. Confédération des petites et moyennes entreprises**

- ◆ M<sup>e</sup> Gérard Orsini, président de la commission fiscale
- ◆ M. Lionel Vignaud, directeur des affaires économiques, juridiques et fiscales
- ◆ M<sup>me</sup> Jennifer Bastard, direction des affaires économiques, juridiques et fiscales

#### **4.4. Conseil supérieur du notariat**

- ◆ M<sup>e</sup> David Ambrosiano, président
- ◆ M. Jérôme Fehrenbach, directeur général
- ◆ M<sup>e</sup> François Devos, directeur du département des affaires juridiques
- ◆ M<sup>e</sup> Didier Froger, consultant ADSN

### **5. Personnalités qualifiées**

#### **5.1. Personnalités consultées en raison de leur connaissance du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques**

- ◆ M<sup>me</sup> Amélie Verdier, directrice générale de l'agence régionale de santé d'Île-de-France, ancienne directrice du budget, signataire du contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 de la direction générale des finances publiques
- ◆ M<sup>me</sup> Christine Buhl, ancienne contrôleur budgétaire et comptable des ministères économiques et financiers
- ◆ M. Daniel Dubost, ancien chef de la mission risques et audit de la direction générale des finances publiques

#### **5.2. Personnalités consultées en raison de leur expertise en matière de pilotage de la dette technique informatique**

- ◆ M<sup>me</sup> Anne-Florence Canton, cheffe du service du numérique au sein du secrétariat général du ministère de la justice
- ◆ M. Franck Denié, directeur général adjoint et directeur des systèmes d'information de Pôle emploi
- ◆ M<sup>me</sup> Cécile Bleton, directrice adjointe architecture, transformation du système d'information et responsabilité sociale des entreprises au sein de Pôle emploi

**PIÈCE JOINTE**

**Lettre de mission**





**MINISTÈRE  
CHARGÉ DES  
COMPTES PUBLICS**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Paris, le 27 AVR. 2022

**OLIVIER DUSSOPT**

Ministre délégué

Nos références : MEF-D22-05268

**Lettre de mission**

**à Madame Marie-Christine LEPETIT  
Cheffe de service de l'Inspection générale des Finances**

**Objet : Bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des Finances publiques pour la période 2020-2022**

**PJ : 1**

Le contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), conclu avec le secrétariat général et la direction du Budget, pour la période 2020-2022, entre dans sa dernière année de mise en œuvre.

Ce contrat vise à accompagner le processus de transformation de la DGFIP, qui repose sur six grands axes

- améliorer l'accessibilité, la qualité des services publics et la relation de proximité avec les usagers ;
- accélérer la transformation numérique au service des agents, des usagers et des partenaires ;
- garantir à l'ensemble des agents des conditions de travail motivantes et de qualité ;
- moderniser et simplifier la gestion fiscale tout en facilitant l'accès aux usages numériques ;
- accompagner la nouvelle relation de confiance, faciliter l'application du droit fiscal et lutter contre la fraude ;
- conforter la DGFIP dans son rôle d'opérateur de référence de la fonction financière et comptable publique, et développer son rôle de conseil.

1/2



139 rue de Bercy – 75572 Paris  
Cedex 12

## Pièce jointe

Chaque axe est décliné par des objectifs, avec des chantiers suivis et des indicateurs de référence, destinés à mesurer l'atteinte des cibles fixées et donc la mise en œuvre de ce processus de transformation.

Ces réformes sont accompagnées par :

- la fixation d'une trajectoire financière pluriannuelle (en crédits, avec une attention particulière sur les crédits relatifs à l'informatique, et en emplois) prenant en compte une estimation de co-financements ;
- des souplesses supplémentaires en comparaison au droit commun (appréciation pluriannuelle, mise en réserve minorée, facilitation des reports et des mouvements de fongibilité asymétrique, allègements des contrôles) ;
- des engagements de la DGFiP en matière de qualité de la gestion financière et de contrôle interne.

Le contrat prévoit qu'un bilan par une entité tierce devra intervenir au plus tard six mois avant son échéance, soit le 30 juin 2022. Il permettra de préparer les nouvelles relations contractuelles qui pourraient lier les parties postérieurement à 2022.

Je souhaite que l'Inspection générale des Finances puisse conduire ce bilan.

En premier lieu, ce bilan devra porter sur la mise en œuvre des chantiers de transformation prévus dans le contrat. Il devra permettre de mettre en exergue les éléments explicatifs des résultats obtenus.

Deuxièmement, vous analyserez l'adéquation de la trajectoire budgétaire définie avec les dépenses réalisées, tant en HT2 qu'en T2 et en emplois (en lien avec les grandes réformes mises en œuvre), avec une attention particulière concernant les dépenses informatiques. Concernant les dépenses de personnel, il vous est demandé d'analyser l'exécution à l'aune des facteurs d'évolution de la masse salariale sous-jacents à la trajectoire prévue au contrat et de mener une réflexion sur les économies induites par les grandes réformes et leur adéquation avec le schéma d'emplois inscrit dans le contrat.

Troisièmement, vous ferez le bilan des avantages et des contreparties prévus au contrat et vous proposerez si nécessaire des modifications à effectuer en cas de reconduction de ce dernier.

Enfin, vous analyserez plus globalement l'impact de ce contrat sur le périmètre ministériel et sur les relations entre les co-contractants. En cela, vous tiendrez compte des contrats conclus avec les autres directions du ministère.

Pour conduire cette mission, vous associerez pleinement la DGFiP, le secrétariat général, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, et la direction du Budget.

Je souhaite que votre rapport soit remis à la fin du mois d'août 2022, après un point d'étape à la fin du mois de juin 2022 portant sur le bilan des chantiers de transformation et la trajectoire budgétaire.

  
Olivier DUSSOPT