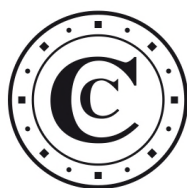


Cour des comptes



LES SYSTÈMES D'INFORMATION DE LA DGFIP ET DE LA DGDDI

Investir davantage, gérer autrement

Communication à la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Avril 2019

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION.....	15
 CHAPITRE I DES SYSTÈMES D'INFORMATION ROBUSTES MAIS VIEILLISSANTS	 19
I - DES SI STRUCTURANTS.....	19
A - Des administrations recourant intensément aux technologies de l'information.....	20
B - Des systèmes d'information partagés.....	22
II - DES SYSTÈMES GLOBALEMENT ROBUSTES	24
A - Des taux de disponibilité satisfaisants grâce notamment à la qualité des travaux préparatoires à la mise en production	24
B - Des interfaces externes plus modernes et ergonomiques	26
C - Le prélèvement à la source, des premiers résultats satisfaisants	29
III - DES SYSTÈMES VIEILLISSANTS	32
A - La DGFiP : une « dette technique » consommatrice de ressources	33
B - La DGDDI : une modernisation plus rapide des SI.....	38
IV - DES BUDGETS EN BAISSÉ À LA DGFIP, EN HAUSSE À LA DGDDI.....	40
A - Des budgets aux évolutions contraires et inférieurs à ceux des organisations comparables	40
B - Le poids élevé des dépenses de personnel et d'exploitation	46
C - Des capacités d'investissement contrastées	49
 CHAPITRE II DES FAIBLESSES STRUCTURELLES QUI OBÈRENT LA CAPACITÉ D'ÉVOLUTION DES SI.....	 53
I - UNE ORGANISATION ET UNE GOUVERNANCE MANQUANT DE SOUPLESSE	54
A - Une gouvernance lourde et une dispersion excessive des moyens à la DGFiP.....	54
B - Une organisation repensée et simplifiée à la DGDDI	59
II - UNE CONDUITE DE PROJET À PROFESSIONNALISER	61
A - Un pilotage insuffisant entraînant des écarts importants sur les coûts et les délais	61
B - Des projets nombreux gérés par une grande diversité d'acteurs	63
C - Des dysfonctionnements liés aux méthodes de conduite des projets	67
III - UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES CONFRONTÉE À DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES DE RECRUTEMENT	69
A - Une évolution contrastée des effectifs	69
B - Des difficultés persistantes de recrutement	72
IV - DES DÉMARCHES STRATÉGIQUES INÉGALEMENT ABOUTIES	76
A - La DGFiP n'a pas formalisé sa stratégie informatique	76
B - La DGDDI a construit une stratégie informatique pluriannuelle	79
C - Une articulation limitée avec la stratégie de l'État.....	80

CHAPITRE III LES CONDITIONS D'UNE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE RÉUSSIE	83
I - DÉFINIR UNE STRATÉGIE INFORMATIQUE DE TRANSFORMATION	83
A - Afficher une stratégie claire, ambitieuse et contractualisée de transformation numérique	83
B - Définir des stratégies informatiques pluriannuelles	88
C - Renforcer le caractère interministériel et les mutualisations des SI	90
II - ACCROÎTRE LA PERFORMANCE DES SERVICES INFORMATIQUES	92
A - Rendre l'organisation et le pilotage plus fluides	92
B - Rénover les méthodes de conduite de projet	94
C - Rendre plus souple et plus prospective la gestion des ressources humaines	95
LISTE DES ABRÉVIATIONS	101
ANNEXES	103

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, par lettre du 19 juillet 2018, d'une demande d'enquête portant sur « les investissements informatiques à la DGFIP et la DGDDI ». Cette demande a été acceptée par le Premier président le 20 juillet 2018. Ce dernier, par une lettre datée du 18 septembre 2018, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour. Elles ont été déterminées en accord avec M. Laurent Saint-Martin, vice-président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, au cours d'un entretien qui s'est déroulé le 12 septembre 2018 en présence des rapporteurs et du contre-rapporteur.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations concernées par lettres en date du 17 septembre 2018. Des questionnaires, ont, par ailleurs, été adressés les 21 septembre, 19 et 29 octobre et 2 novembre 2018 à la direction générale des finances publiques et les 21 septembre et 19 octobre 2018 à la direction générale des douanes et droits indirects. Le 17 janvier 2019, une réunion de travail avec le vice-président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale a eu lieu afin de le tenir informé des résultats des travaux.

Les investigations de la Cour se sont appuyées sur l'analyse des réponses reçues à ces questionnaires. Les rapporteurs ont également conduit une vingtaine d'entretiens au sein des deux directions concernées, principalement avec les services des systèmes d'information mais également avec les directions financières et les directions des ressources humaines, ainsi qu'avec la secrétaire générale du ministère de l'économie et des finances, la directrice de l'agence pour l'informatique financière de l'État, des représentants de l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information, le délégué interministériel à la transformation publique et le délégué interministériel du numérique et du système d'information et de communication. Pour enrichir les appréciations contenues dans le rapport, les représentants de banques privées et de cabinets de consultants ont également été sollicités.

Les rapporteurs se sont en outre déplacés dans deux centres informatiques des finances publiques (Nantes et Meyzieux) et dans les deux centres informatiques de la Douane.

Les rapporteurs ont saisi le réseau international de la direction générale des finances publiques et de la Douane (attachés fiscaux et douaniers) concernant un échantillon de quatre pays : Royaume-Uni, Suède, États-Unis et Australie (voir annexes n° 5 à n° 8).

L'enquête a été réalisée par la première chambre de la Cour des comptes, avec le soutien du centre appui métiers. Après avoir été approuvé le 23 janvier 2019, un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 5 février, au directeur général des finances publiques, au directeur général des douanes et droits indirects, à la directrice du budget, à la secrétaire générale des ministères économiques et financiers, au délégué à la transformation publique et au délégué interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État.

Des auditions du directeur général adjoint des finances publiques, du directeur général des douanes et droits indirects, du représentant du délégué interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État et de la secrétaire générale des ministères économiques et financiers ont été effectuées en application de l'article L. 143-0-2 du code des juridictions financières.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête menée par la Cour, a été délibéré, le 28 mars 2019, par la première chambre, présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de MM. Rameix, Vivet, Ory-Lavollée, Feller, Perrin, Belluteau, Boullanger et Mme Mercereau ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Turpin, conseillère référendaire, M. Bosser, auditeur, Mme Mahillet et M. Clappier, experts, et Mme Bergonzi, vérificatrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Charpy, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 16 avril 2019 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, Mme de Kersauson, MM. Andréani, Terrien, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

La direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) constituent les deux grandes administrations à réseau du ministère des finances.

Au sein de l'État, ces directions comptent parmi celles utilisant le plus intensément les outils informatiques. Avec un budget informatique agrégé de 650 M€ et près de 5 500 agents affectés aux systèmes d'information (SI), elles représentent ainsi plus du quart des dépenses et effectifs informatiques de l'État, hors ministère des armées.

En interne, le numérique est l'outil de travail principal, voire exclusif, d'une très large partie des effectifs. La gestion de la fiscalité, du dédouanement, de la comptabilité ou des dépenses est ainsi très largement informatisée. Sur le volet externe, les relations avec les usagers, particuliers et professionnels, ont été progressivement dématérialisées. Lorsqu'ils ont des questions à poser ou des réclamations à introduire, les usagers les adressent de plus en plus via les services en ligne, même si l'accueil téléphonique et l'accueil physique restent encore prédominants pour les particuliers.

Alors que des moyens supplémentaires ont été accordés à ces directions dans la période récente, dans le cadre notamment de la mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS), la commission des finances de l'Assemblée nationale a saisi la Cour d'une enquête visant à apprécier leur stratégie et leur politique en matière de SI, au regard notamment des objectifs de transformation de l'action publique. À ce titre, les liens entre dépenses informatiques, dépenses de fonctionnement et effectifs ont fait l'objet d'une attention particulière.

Au terme de ses investigations, la Cour constate que la DGFIP et la DGDDI disposent de vastes SI gérés avec sérieux et fiabilité, mais l'ancienneté de certains matériels et applications limite leurs possibilités d'évolution (I).

La capacité de ces directions à amplifier leur transformation numérique est en outre également contrainte par l'existence de faiblesses structurelles importantes (II).

Le programme Action Publique 2022 doit aujourd'hui être mis à profit pour accélérer sensiblement la transition numérique des deux directions afin d'améliorer le service rendu et de réaliser des économies supplémentaires (III).

Des systèmes d'information robustes mais vieillissants

La DGFIP et la DGDDI abritent de très vastes SI comprenant plus de 700 applications pour la première et 200 pour la seconde. Ces systèmes sont aujourd'hui indispensables à la bonne exécution de leurs missions mais aussi, plus largement, au bon fonctionnement de l'ensemble des pouvoirs publics, car ils sont le support principal de la collecte de la majorité des recettes publiques et du paiement des dépenses et des traitements.

Dotées de budgets importants, bien qu'inférieurs à ceux de leurs homologues étrangers, et d'effectifs compétents, les directions gèrent ces ensembles complexes avec un degré élevé de fiabilité. Les SI sont globalement robustes, avec des taux de disponibilité élevés et peu d'incidents majeurs. De fait, les impôts et taxes sont prélevés correctement, les dépenses sont payées, les opérations de dédouanement exécutées de façon dématérialisée et les comptes sont tenus.

Les équipements matériels et logiciels des deux directions présentent néanmoins des faiblesses liées à leur ancienneté. Les systèmes ont en effet été bâtis par sédimentations successives de couches technologiques dont certaines remontent aux années 1970. Le retard technologique de certains équipements et applications crée une « dette technique »¹ qui conduit à des coûts d'exploitation élevés et obère l'évolution vers une gestion plus agile. Les actions de modernisation ayant prioritairement concerné les interfaces externes, les zones d'obsolescence touchent majoritairement les outils internes.

Sur le plan des moyens, les directions ont connu des évolutions contrastées dans la période récente. La DGDDI a connu entre 2012 et 2017 une augmentation de 34 % de son budget informatique sous l'effet des efforts consentis en matière de dédouanement, du plan de lutte contre le terrorisme et de la préparation du Brexit. Avec des effectifs inchangés sur la période, elle peine néanmoins à mener à bien les nombreux projets engagés.

À l'inverse, la DGFIP a connu une nette baisse de ses crédits, enrayée seulement en fin de période avec le PAS et l'accès à de nouvelles sources de financement comme les programmes d'investissement d'avenir (PIA), le fonds de modernisation du secrétariat général des ministères économiques et financiers et le fonds de transformation de l'action publique (FTAP). La baisse des moyens informatiques de la DGFIP contraste avec la période pré-fusion marquée par des niveaux élevés d'investissements informatiques, dans le cadre notamment du programme Copernic. Par la suite, la fusion de la DGI et de la DGCP, décidée en 2008, a conduit la DGFIP à réduire les budgets informatiques, au profit notamment des mesures d'accompagnement social de la réforme. En 2018, la part des dépenses informatiques dans son budget global s'élève à 6,7 %, soit un niveau sensiblement inférieur à celle des administrations fiscales étrangères, mais aussi des administrations de sécurité sociale.

En comparaison avec ces organismes, la composition du budget informatique de la DGFIP apparaît également singulière. Les dépenses de personnel représentent 70 % de son budget SI, reflétant son choix de ne recourir que marginalement à la sous-traitance. Cela lui permet de préserver la maîtrise de ses principaux outils sur ses différents cœurs de métiers. En revanche, elle se prive d'autres avantages liés à l'externalisation : la possibilité d'ajuster les

¹ La « dette technique » désigne en informatique l'accumulation de produits obsolètes au plan matériel (infrastructures, architectures non maintenues) et au plan logiciel (langages de programmation anciens, versions de logiciels dépassées).

charges au niveau d'activité ; la capacité à se rapprocher de la frontière technologique en accédant aux compétences et techniques à l'état de l'art. 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 qui, dans l'ensemble, ont vu leurs capacités d'investissement informatique s'accroître dans la période récente.

Des faiblesses structurelles

Au-delà de l'état des budgets et des technologies, la capacité de la DGFIP et de la DGDDI à accélérer leur transformation numérique est aussi contrainte par des faiblesses structurelles affectant l'organisation, la conduite de projet, la gestion des ressources humaines et la stratégie.

Sur le plan de la gouvernance, la DGFIP pâtit d'une organisation complexe, peu fluide et consommatrice de ressources avec une comitologie lourde résultant de l'absence d'orientations claires et d'une dispersion excessive de ses moyens sur le territoire. Quant à la DGDDI, les difficultés tenant aux ruptures de chaînes hiérarchiques sont en voie de résorption.

La manière dont ces directions conduisent leurs projets SI fait également apparaître d'importantes marges de progression. La rentabilité de tout investissement, notamment s'agissant des investissements informatiques, dépend du respect des coûts et des délais. Or, ni la DGFIP, ni la DGDDI n'ont mis en place d'indicateurs permettant de les piloter. L'application systématique de méthodes de travail anciennes, insuffisamment attentives aux besoins des utilisateurs, entraîne des échecs trop fréquents et des dépassements des délais et des coûts quasi systématiques. En dépit de ces difficultés, la DGFIP est parvenue à conduire la réforme du prélèvement à la source de façon satisfaisante et dans les délais impartis. La direction a retenu un dispositif de pilotage spécifique, rattaché au directeur général et suivi de façon hebdomadaire par le ministre, qui a permis de mener à bien ce projet à fort enjeu dont le coût d'investissement s'élève à 178 M€.

Si les agents affectés aux SI exécutent leurs missions avec sérieux, les deux directions font aujourd'hui face à un besoin de renouvellement des compétences auquel elles peinent à répondre du fait de contraintes communes à l'ensemble des administrations publiques mais également de difficultés propres. À la DGFIP, les modalités actuelles du concours ne lui permettent pas de recruter les jeunes diplômés et les apprentis dans des conditions satisfaisantes. Quant à la DGDDI, elle pâtit d'un fort déficit d'attractivité et connaît de grandes difficultés en matière de recrutement : ainsi, en 2018, près de 80 % des postes d'informaticiens ouverts aux concours n'ont pu être pourvus. Jusqu'à présent, les deux directions n'ont recouru que de façon marginale au recrutement d'agents contractuels pour répondre à ces difficultés, notamment en raison de freins internes.

Si les deux directions sont confrontées à des difficultés similaires, les réponses apportées ou envisagées les distinguent nettement : la DGDDI a incontestablement engagé un effort de mise en mouvement avec la définition récente d'une nouvelle stratégie ambitieuse, que le manque de moyens peut néanmoins compromettre ; en revanche, la DGFIP n'a pas formalisé de stratégie, ni adopté un schéma directeur informatique. Cette situation, qui résulte d'un choix longtemps revendiqué, la place dans une situation très singulière par rapport aux organisations comparables et fragilise sa capacité à mener à bien sa transformation numérique.

Les conditions d'une transformation numérique réussie

Dans le cadre du programme Action Publique 2022, le Gouvernement a lancé un plan de transformation des administrations financières, au premier rang desquelles la DGFIP et la DGDDI. Ce plan doit permettre dans les années à venir d'améliorer la qualité du service rendu mais également de réaliser des économies. Sa réussite requiert la mobilisation forte et efficace des SI des deux directions.

Dans son rapport de juin 2018 sur le bilan de la DGFIP dix ans après la fusion², la Cour recommandait d'intensifier la capacité d'investissement dans les SI. Cette recommandation reste pleinement justifiée compte tenu des projets lancés dans le cadre d'Action Publique 2022 et de la nécessité de résorber la « dette technique ». Au vu des constats réalisés, l'octroi de moyens financiers supplémentaires doit néanmoins être conditionné aux évolutions suivantes :

- un cadre stratégique pluriannuel doit être arrêté en matière informatique. La DGDDI est dotée d'un document de ce type ; il est désormais indispensable que la DGFIP en fasse autant et définisse un schéma directeur. Ce dernier devra notamment comprendre un plan d'ensemble de modernisation des pans les plus anciens du SI. Si la DGFIP contribue déjà activement à plusieurs projets interministériels, les deux directions doivent également s'inscrire de façon plus explicite dans les orientations interministérielles de la DINSIC afin de mutualiser les coûts et de développer des services communs. À cet égard, le rôle du secrétariat général des ministères économiques et financiers en matière informatique gagnerait à être renforcé ;
- l'organisation, le pilotage et les méthodes de travail des services informatiques des deux directions doivent impérativement évoluer. À la DGFIP, la gouvernance de la fonction informatique doit être simplifiée, en clarifiant la répartition des compétences entre les services et en réduisant le nombre de sites. En matière de ressources humaines, les deux directions gagneraient à diversifier les profils de leurs agents, en identifiant les compétences dont elles ont besoin et en mettant en œuvre les dispositifs pour les acquérir, notamment par le recrutement de contractuels. S'agissant de la conduite de projets, le recours aux méthodes dites « agiles » gagnerait à s'accroître et le respect des coûts et des délais doit devenir un objectif.

La levée de ces obstacles constitue une condition indispensable pour la réussite de la transformation numérique prévue par le programme Action Publique 2022 et un préalable à l'accroissement nécessaire des budgets d'investissement informatique, en particulier pour la DGFIP. Cet effort devrait être intégré dans un contrat conclu entre les directions, le secrétariat général des ministères économiques et financiers et la direction du budget, et précisant les moyens alloués ainsi que les cibles à atteindre, tant en matière de qualité de service que d'efficience.

² Cour des comptes, *Rapport public thématique : La DGFIP, dix ans après la fusion, une transformation à accélérer*. La Documentation française, juin 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

À cet égard le plan de transformation ministériel lancé dans le cadre du programme Action Publique 2022 prévoit l'élaboration d'une stratégie pluriannuelle de transformation de la DGFIP validée par l'échelon ministériel et contractualisée avec la direction du budget. Initialement attendue pour fin 2018, la signature de la convention liant la DGFIP à la direction du budget a toutefois déjà été repoussée. Compte tenu des transformations attendues et des contraintes pesant sur les finances publiques, l'adoption d'un tel document demeure indispensable. La DGDDI, à l'inverse de la DGFIP, n'a pas encore initié la signature d'un contrat de performance avec la direction du budget, dans la mesure où la priorité a notamment été donnée à la gestion du Brexit. La signature d'un contrat de transformation doit néanmoins être engagée et menée à bien pour la Douane.

Recommandations

Aux directeurs généraux des finances publiques et des douanes et droits indirects

1. Inscrire, en lien avec la secrétaire générale des MEF, la trajectoire de transformation des deux directions dans une convention d'objectifs et de moyens pluriannuelle précisant les cibles à atteindre, le calendrier de réalisation et les moyens pour y parvenir.
2. Identifier les compétences dont les deux directions auront besoin à l'horizon de dix ans pour transformer leur SI et en tirer les conséquences en matière de recrutement et de formation.
3. Diversifier et dynamiser la politique de recrutement avec notamment l'accroissement du nombre de contractuels, l'adaptation des concours et la mise en place de modalités de recrutement pour les apprentis.
4. Bâtir des indicateurs de pilotage financier couvrant l'ensemble des budgets informatiques, y compris les dépenses de personnel.
5. Mettre en place des indicateurs de suivi des coûts et des délais des projets informatiques.
6. Accroître la part des projets conduits en méthode « agile ».
7. Réduire les effectifs affectés à l'assistance informatique de proximité des agents.

Au directeur général des finances publiques

8. Définir et mettre en œuvre, en lien avec la secrétaire générale des MEF, un schéma directeur informatique pluriannuel, en cohérence avec le plan de transformation ministériel et comportant un plan de résorption de la « dette technique ».
9. Poursuivre le processus de resserrement du réseau des établissements de services informatiques (ESI).

Au directeur général des douanes et droits indirects

10. Systématiser et rendre obligatoire pour tous les redevables l'utilisation d'applicatifs informatiques permettant la télédéclaration et le télépaiement des taxes gérées par la Douane (recommandation réitérée).

Introduction

L'enquête menée par la Cour à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les dépenses informatiques de la DGFIP et de la Douane vise à apprécier leur stratégie et leur politique en matière de systèmes d'information, au regard notamment des objectifs de transformation de l'action publique. Alors que le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, qui a nécessité d'importants développements informatiques, est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2019, elle doit également permettre d'apprécier la conduite et la mise en œuvre des principaux projets informatique menés par ces administrations. Les liens entre investissements informatiques, dépenses de fonctionnement et effectifs d'agents publics ont fait l'objet d'une attention particulière.

**

La direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) constituent les deux grandes administrations à réseau du ministère des finances, dont elles représentent 84 % des effectifs. Ensemble, elles exercent un champ très vaste de missions. Si elles ont en commun d'assurer des missions de nature fiscale, puisqu'elles gèrent et collectent la très grande majorité des taxes et impôts d'État, elles disposent également d'activités propres et clairement distinctes : la gestion de la comptabilité, de la paye, des dépenses, des pensions, de l'immobilier pour la DGFIP ; le dédouanement, la lutte contre la fraude, le soutien aux entreprises pour la DGDDI.

Au sein de l'État, ces deux directions ont été des pionnières de l'informatique publique, se dotant d'ordinateurs et de fichiers numérisés dès la fin des années 1960. Depuis lors, et jusqu'à aujourd'hui encore, elles comptent parmi les administrations les plus consommatrices d'outils informatiques et numériques. Avec un budget informatique agrégé de 650 M€, dont 560 M€ pour la DGFIP, et près de 5 500 agents affectés aux systèmes d'information (SI), elles représentent plus du quart des dépenses et effectifs informatiques de l'État, hors ministère des armées.

La DGFIP occupe une position spécifique dans cet ensemble compte tenu de son rôle éminent en matière de recouvrement des recettes fiscales et non fiscales et de paiement des dépenses des administrations publiques, notamment les rémunérations des fonctionnaires et des pensions de retraite, qui rend dès lors peu pertinentes les comparaisons de performance avec les autres administrations financières de l'État, et notamment la DGDDI. Ainsi, les performances de chacune des deux directions sont appréciées au regard de leur taille et de leurs enjeux propres. Les analyses de la Cour ne sauraient donc être interprétées comme une forme de classement entre elles.

Le rapport public thématique sur le bilan de la DGFIP dix ans après la fusion, publié en juin 2018 par la Cour, avait relevé le caractère stratégique des SI pour cette administration et souligné l'existence d'importantes potentialités liées au numérique³. Le numérique est l'outil de travail principal, voire exclusif, d'une très large partie des agents de ces deux directions. Historiquement, ces outils ont d'abord transformé les procédures et méthodes de travail internes avant d'être étendus, depuis maintenant deux décennies, aux relations externes, entre l'administration et les usagers.

En interne, par exemple, la gestion et la collecte des impôts reposent ainsi sur des applications fiscales adressant des requêtes à de vastes bases de données hébergées par des serveurs. Les circuits de paiement des dépenses, des traitements et des pensions sont aussi intégralement informatisés. En matière de contrôle, qu'il soit fiscal ou douanier, les ciblage résultent de plus en plus fréquemment de croisements et d'analyses de grandes masses de données.

Sur le volet externe, la DGFIP et la DGDDI ont progressivement ouvert leurs SI aux usagers particuliers et professionnels afin de diffuser de l'information et de leur permettre de s'acquitter de leurs obligations déclaratives et de paiement de façon dématérialisée. Lorsqu'ils ont des questions à poser ou des réclamations à introduire, les usagers les adressent de plus en plus par voie dématérialisée, entraînant une réduction du nombre de personnes reçues aux guichets et d'appels téléphoniques reçus.

Avec des missions faisant désormais appel de façon quasi systématique aux outils informatiques, la bonne gestion des SI constitue donc un enjeu majeur.

Les systèmes d'information

Un SI désigne un ensemble organisé de ressources : matériels, logiciels, personnels, données et procédures, permettant d'acquérir, de traiter, de stocker et de diffuser des informations dans et entre des organisations. Pour ces directions, le SI est à la fois :

- **un instrument de gestion** : le SI permet d'acquérir, de traiter, de stocker et de diffuser des informations au service de l'amélioration de la performance et de l'efficacité dans le cadre de missions définies ;
- **un objet à gérer** : le SI est une construction durable insérée dans l'organisation ; en ce sens, c'est un système qui doit être finalisé, organisé, animé et contrôlé.

Si les SI doivent garantir la bonne exécution de leurs missions par la DGFIP et par la DGDDI, il est également attendu de ces outils qu'ils permettent une amélioration du service rendu, tout en entraînant des gains d'efficacité. La maîtrise de la fonction informatique est d'autant plus importante que les SI de ces deux directions sont essentiels au bon fonctionnement de l'ensemble des pouvoirs publics puisqu'ils sont interfacés avec ceux d'autres acteurs publics : Union européenne, administrations étrangères, État, collectivités territoriales et les établissements publics de santé.

³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La DGFIP, dix ans après la fusion, une transformation à accélérer*. La Documentation française, juin 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

Les enjeux d'efficience et de qualité de service revêtent un caractère particulièrement crucial dans la période actuelle. En effet, dans un contexte de finances publiques contraint et imposant une diminution continue des effectifs au sein du ministère des finances, des efforts ont été récemment consentis en faveur d'investissements informatiques pilotés et mis en œuvre par ces deux directions. La DGFIP a ainsi connu une augmentation de ses moyens liée au déploiement du prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu. Quant à la DGDDI, ses crédits informatiques ont également augmenté sous l'effet combiné du plan de lutte contre le terrorisme (PLAT) et de la préparation du Brexit.

Le PAS a fait l'objet d'investigations, se rapportant notamment à la conduite du projet et un premier bilan est tiré à fin mars 2019 après les prélèvements opérés sur les pensions de retraite, les salaires et les comptes bancaires des indépendants et le versement de l'acompte de 60 % sur les crédits d'impôts. Un bilan complet ne pourra néanmoins être dressé qu'après un exercice plein, ce qui suppose d'attendre que les opérations de régularisation soient effectuées en 2020.

La Cour a écarté du périmètre de l'enquête le projet *Passenger name record* (PNR), dont les crédits sont inscrits depuis 2015 sur le programme budgétaire 302 de la DGDDI, car ce projet est piloté par le ministère de l'intérieur. La Douane ne contribuant qu'à hauteur de 9 % au financement de ce projet⁴, dont le montant total est de 47 M€, seule sa quote-part est intégrée au budget SI analysé par la Cour.

La sécurité des systèmes d'information de chacune des deux directions n'a pu faire l'objet de diligences approfondies de la part de la Cour, compte tenu du délai et de la spécificité de la matière qui engage des compétences techniques particulières du type de celles détenues par l'Agence nationale des systèmes d'information. La Cour rappelle néanmoins que la sécurité des systèmes d'information, l'intégrité des données et des applications, et la lutte contre les intrusions extérieures doivent constituer des priorités de premier plan pour les administrations financières et bénéficier des crédits nécessaires pour les assurer.

**

L'enquête menée par la Cour s'est appuyée sur ses précédents contrôles traitant de la DGFIP, de la DGDDI et des SI. Elle a donné lieu à la rencontre de nombreux interlocuteurs (une centaine), principalement des dirigeants et agents de ces directions, mais également des usagers et des partenaires. Des visites de terrain ont été menées au sein des services informatiques territoriaux, à Osny, Montreuil, Lyon, Toulouse et Nantes. Les acteurs compétents en matière de numérique et d'informatique publics ont été rencontrés : agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), délégation interministérielle au numérique et aux systèmes d'information et de communication (DINSIC), délégation interministérielle à la transformation publique (DITP), agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Des enquêtes de parangonnage ont été menées au sein de trois univers de comparaison : les administrations sociales ; les administrations fiscales et douanières étrangères ; les grands groupes du secteur privé et leurs conseils.

**

⁴ Le projet PNR est cofinancé par l'Union européenne et les ministères partenaires.

Au terme de ses investigations, la Cour constate que la DGFIP et la DGDDI disposent de vastes SI gérés avec sérieux et fiabilité et qui présentent un degré satisfaisant de robustesse et de sécurité permettant aux directions de remplir correctement leurs missions. L'ancienneté de plusieurs pans des SI a toutefois conduit à l'accumulation de « dettes techniques » qui limitent les capacités d'évolution techniques, mais également les capacités d'investissement en raison de coûts d'exploitation et de maintenance excessifs (I).

La capacité de ces directions à amplifier leur transformation numérique est en outre contrainte par l'existence de faiblesses structurelles importantes. Si elle est en voie d'amélioration à la DGDDI, la gouvernance de la fonction informatique à la DGFIP demeure excessivement lourde et éclatée. Les méthodes de conduite de projet restent perfectibles comme en attestent les dérapages très fréquents sur les délais et les coûts. Comme l'ensemble des organisations publiques, la Douane pâtit d'un déficit d'attractivité et éprouve des difficultés à acquérir et maintenir les compétences nécessaires (II).

Dans le cadre d'Action Publique 2022, la mise en œuvre de nouveaux projets de transformation pourrait requérir une intensification des investissements informatiques. Au vu des constats réalisés, l'octroi de moyens supplémentaires doit être conditionné à des évolutions dans les modalités de gestion et de pilotage des SI des deux directions et faire l'objet d'une convention d'objectifs et de moyens (III).

Chapitre I

Des systèmes d'information robustes mais vieillissants

La DGFIP et la DGDDI, administrations financières traitant de grandes masses de données, disposent de vastes SI dont la maîtrise est essentielle à la bonne exécution de leurs missions. Les SI de ces deux directions sont développés, exploités et maintenus avec un degré élevé de compétence et de fiabilité. Sur la grande majorité de leurs champs d'activité, ils placent les services et les agents en capacité d'exercer leurs missions dans de bonnes conditions.

Ces directions, et notamment la DGFIP, ont néanmoins accumulé une « dette technique » qui implique des coûts d'entretien élevés et qui entrave les évolutions vers une gestion plus agile. Dotées de budgets SI importants, 563 M€ pour la DGFIP en 2017, 92 M€ pour la DGDDI, elles sont aujourd'hui confrontées à des défis distincts. Pour la DGFIP, dont les ressources hors mise en place du prélèvement à la source (PAS) ont baissé dans la période récente, l'enjeu est d'assurer la réussite des grands projets qui lui sont confiés, tout en retrouvant des marges d'investissement, aujourd'hui contraintes par le poids des dépenses de personnel et d'exploitation. Quant à la DGDDI l'enjeu est d'utiliser à bon escient les ressources supplémentaires dont elle a été dotée pour assurer sa modernisation et le pilotage de projets stratégiques.

I - Des SI structurants

Qu'il s'agisse de la fiscalité, de la gestion publique, du dédouanement ou de la lutte contre la fraude, les missions assurées par la DGFIP et la DGDDI sont caractérisées par un recours intensif aux outils informatiques. Les SI de ces administrations constituent en outre des enjeux stratégiques dans la mesure où ils sont interfacés avec nombre d'entités publiques. À l'inverse, la DGFIP et la DGDDI sont également utilisatrices d'outils informatiques développés par d'autres, et notamment de Chorus dont la gestion relève de l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE). Ces deux directions abritent de très vastes patrimoines informatiques, composés d'infrastructures, de bases de données et d'applications dont la très grande majorité est produite en interne.

A - Des administrations recourant intensément aux technologies de l'information

Dotées de cultures informatiques fortes et anciennes, la DGFIP et la DGDDI assurent des missions nécessitant un large recours aux outils informatiques et numériques.

1 - Des missions reposant largement sur les technologies de l'information

La bonne organisation de la fonction informatique, qui recouvre à la fois la conception, le développement et l'exploitation des systèmes d'information, présente un caractère stratégique pour la DGFIP et la DGDDI.

Le numérique est l'outil principal, voire exclusif, d'une très large partie des agents de ces deux directions. Les missions de la DGFIP sont caractérisées par un recours plus intense aux outils numériques tant dans ses fonctions comptables que dans ses missions fiscales : le parc informatique de la DGFIP comprend ainsi 148 000 postes pour 105 000 agents, soit 1,4 poste par agent. Avec 16 174 postes pour 17 045 agents, soit 0,9 poste par agent, celui de la DGDDI est moins développé notamment en raison des missions de surveillance terrienne, maritime et aérienne qui étaient jusqu'à présent moins consommatrices d'outils informatiques ; la direction a néanmoins lancé le déploiement d'outils numériques mobiles afin d'assister ces agents dans leurs tâches⁵.

L'efficacité et la fluidité des outils informatiques sont des éléments essentiels à la bonne réalisation des missions qui sont confiées à ces deux administrations.

S'agissant des recettes publiques, l'établissement et le recouvrement de l'impôt, des taxes et des prélèvements douaniers reposent très largement sur des outils informatiques. Les deux directions sont responsables de la collecte de 65 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires, avec 600 Md€ de recettes recouvrées par la DGFIP en 2017 et 79 Md€ pour la DGDDI.

Les contrôles fiscaux ou douaniers déclenchés par ces deux administrations sont de plus en plus le fruit de croisement de données numérisées et sont suivis dans des applicatifs spécifiques.

Les relations de ces administrations avec leurs usagers sont également de plus en plus souvent dématérialisées. Le paiement des impôts dus à la DGFIP est désormais dématérialisé à hauteur de 97 % pour les professionnels et de 64 % pour les particuliers⁶, tous impôts confondus⁷. S'agissant des Douanes, plus de 87 % des opérations de dédouanement ont été réalisées de façon dématérialisée en 2017. Lorsqu'ils souhaitent présenter une requête, les usagers recourent également de plus en plus régulièrement aux voies dématérialisées. Ces administrations s'efforcent encore de communiquer le plus largement en ligne pour partager les informations utiles : la DGFIP a ainsi reçu plus de 200 millions de visites sur ses sites internet en 2017.

⁵ La Douane a ainsi initié en 2018 le déploiement de 8 000 smartphones à destination des agents de surveillance pour leur permettre d'être connectés au SI y compris en bord de route, et d'effectuer eux-mêmes des tâches de recherche ou de saisie.

⁶ Ce taux est en augmentation constante avec la généralisation par paliers de l'obligation de télé-déclaration des revenus introduite par la loi de finances pour 2016.

⁷ Cahier statistique de la DGFIP, 2017.

2 - Des cultures informatiques fortes

Les administrations du ministère des finances ont été parmi les premières à s'informatiser, dès la fin des années 1960. Après s'être dotée d'un premier atelier de mécanographie en 1939, la direction générale des impôts (DGI) a loué un premier ordinateur en 1961, adopté un plan d'équipement informatique en 1969 et véritablement lancé l'informatique fiscale en 1971 avec la mise en route du projet SOFIA⁸. Quant à la Douane, l'informatique a été utilisée dès 1973 pour effectuer les travaux statistiques qui retracent l'évolution du commerce extérieur⁹.

Ces directions possèdent une culture informatique solidement ancrée qui a été encore renforcée par l'essor du numérique au cours des dernières décennies. La DGFIP se définit ainsi comme une « vaste administration de traitement de l'information » et affirme voir dans le numérique son principal levier de transformation. Les deux démarches stratégiques qu'elle a engagées ces cinq dernières années ont placé la dématérialisation au cœur de sa dynamique de changement. Quant à la Douane, elle a également fait de la transformation numérique un des axes majeurs de son document stratégique « Projet stratégique Douane 2018 » établi en 2013.

L'ambition numérique de ces directions est cohérente avec la nature de leurs activités. Les missions de la DGFIP et de la DGDDI se caractérisent par le traitement de très grandes masses de données, que ce soit en matière fiscale, de dédouanement, de sécurité ou de gestion publique. Les outils numériques ouvrent la voie à l'automatisation des procédures et des tâches, au traitement des dossiers à distance, à l'introduction d'outils de requêtage plus performants, autant de pistes de transformation devant déboucher sur des gains de performance et d'efficience.

3 - De vastes patrimoines informatiques

Les SI de ces deux directions comprennent des infrastructures, des applications et des bases de données.

En matière d'infrastructure, base sur laquelle repose le réseau de l'organisation, les deux administrations comprennent de très nombreux matériels physiques et technologiques. La DGFIP abrite ainsi plus de 8 500 serveurs et de nombreux *data-centers*. Les équipements informatiques matériels sont immobilisés dans les comptes de l'État à hauteur de 244 M€ pour la DGFIP et de 8 M€ pour la DGDDI.

En matière applicative également, les deux administrations comprennent de très vastes patrimoines. En 2018, près de 760 applications informatiques étaient en service au sein de la DGFIP, sans compter les nombreuses applications non référencées qui ont pu être créées au niveau local. Quant à la Douane, elle compte un parc applicatif de 198 unités. Ces ensembles regroupent une très grande diversité d'applications, utilisant des technologies et des langages divers. La très grande majorité des applications ont été développées en interne. Ainsi, dans les comptes de l'État, les logiciels produits en internes sont immobilisés à hauteur de 841 M€ pour la DGFIP et 100 M€ à la DGDDI, contre respectivement 8 M€ et 10 M€ pour les licences et les logiciels acquis sur le marché.

⁸ Guy Braibant, *Informatique et administration*, Cujas, 1977, p. 5.

⁹ Alain Souloumiac, *L'informatique fiscale en France*, La Revue administrative, janvier-février 1980, p. 3.

Les applicatifs reposent sur de vastes bases de données. En matière fiscale par exemple, quatre grands référentiels ont été développés dans les années 2000 par le programme Copernic, dont le référentiel des personnes (PERS), qui attribue un identifiant unique à toutes les personnes physiques et morales¹⁰. Ces derniers permettent notamment la gestion fiscale de plus de 38 millions de foyers fiscaux et de près de 4 millions de contribuables professionnels.

B - Des systèmes d'information partagés

Les SI des deux directions ne peuvent être isolés du reste de la sphère publique : la DGFIP et la DGDDI développent des outils utilisés par d'autres services et ont recours à des applicatifs développés et maintenus par des tiers.

1 - Des SI utilisés par l'ensemble de la sphère publique

Au-delà de leurs missions principales, les deux directions, et en premier lieu la DGFIP, assurent plusieurs missions de nature interministérielle, essentielles au bon fonctionnement de l'ensemble des administrations publiques. De ce fait, la bonne gestion de leurs SI revêt des enjeux qui dépassent le cadre de leurs seules sphères d'activité.

La DGFIP exerce ainsi un certain nombre de missions dont les bénéficiaires sont les autres ministères et services de l'État. Elle paie leurs dépenses, rémunère leurs agents, gère les pensions de retraite et les accompagne dans la conduite de leur politique immobilière. Elle établit les comptes de l'État. En 2017, la DGFIP, par l'intermédiaire de ses comptables, a réglé 688 Md€ de dépenses pour le compte de l'État, dont 200 Md€ au titre de la paye des fonctionnaires. Elle verse également les pensions aux retraités de la fonction publique d'État, à hauteur de 53 Md€ en 2018.

Elle apporte aussi son concours aux collectivités territoriales et aux établissements publics de santé dans la conduite de leurs missions. C'est elle qui tient leurs comptes, exécute leurs dépenses et perçoit leurs recettes, qu'elles soient fiscales ou non. Ainsi, l'ensemble des dépenses des collectivités territoriales sont payées par la DGFIP, représentant un montant de 294 Md€ en 2017.

Quant à la Douane, elle partage également certains pans de son SI avec des organismes externes. D'une part, son SI est interfacé au système d'information douanier européen auquel accèdent aussi la Commission européenne et les autres administrations douanières de l'Union européenne. D'autre part, la DGDDI s'est efforcée dans la période récente d'assurer le portage de projets informatiques interministériels avec notamment le guichet unique national de dédouanement (GUN) qui interface le SI douanier avec ceux de quinze administrations délivrant des documents nécessaires à l'export et l'import de biens. C'est également le cas du projet *Passenger name record* (PNR), d'un montant total de 47 M€ dont le financement est géré

¹⁰ Les autres grands référentiels sont le référentiel des obligations fiscales, qui gère les types d'obligations fiscales et de régimes fiscaux des personnes physiques et morales ; le référentiel des occurrences fiscales (OCFI), qui gère l'ensemble des obligations fiscales d'un usager ; le référentiel topographique (TOPAD), qui fait le lien entre les adresses des usagers et les services compétents.

par la Douane depuis 2014 pour le compte de trois ministères partenaires¹¹. La Douane ne contribuant qu'à hauteur de 9 % au financement de ce projet¹², seule sa quote-part est intégrée au budget SI analysé par la Cour.

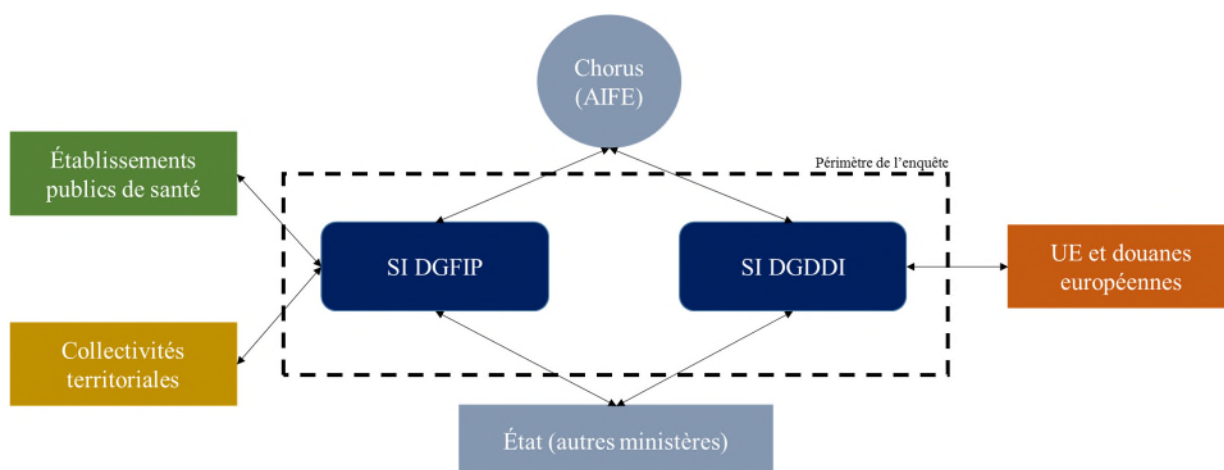
2 - Une partie de l'informatique financière publique gérée par d'autres entités

Si la DGFIP et la DGDDI constituent les deux principales administrations du ministère des finances, des pans importants de l'informatique financière de l'État leur échappent. Employant 84 % des effectifs totaux du ministère, elles ne pilotent que 60 % de ses dépenses informatiques, dont une partie notable relève de l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et, à un degré moindre, du secrétariat général des ministères économiques et financiers.

L'AIFE est un service à compétence nationale rattaché au ministre du budget, créé en 2005 afin de déployer et de gérer le système d'information Chorus dont les coûts de maintenance s'élèvent à près de 40 M€ par an¹³. Ainsi, bien qu'elle soit la première utilisatrice de Chorus, la DGFIP ne participe que marginalement à son financement.

Outre l'AIFE, le secrétariat général des ministères économiques et financiers assure aussi des tâches informatiques en lien avec celles de la DGFIP et de la DGDDI. Il supervise les politiques de sécurité des SI et de protection des données. Depuis peu, il a également créé un fonds pour la modernisation des SI des ministères économiques et financiers afin de soutenir des projets de transformation.

Figure 1 : environnement des SI de la DGFIP et de la DGDDI



Source : Cour des comptes

¹¹ Ministères chargés de l'Intérieur, des Armées et des Transports.

¹² Le projet PNR est cofinancé par l'Union européenne et les ministères partenaires.

¹³ Les dépenses de maintenance de Chorus se sont élevées à 39 M€ en 2016.

II - Des systèmes globalement robustes

Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI, gérés avec sérieux et compétence, présentent dans l'ensemble un niveau satisfaisant de fiabilité¹⁴, permettant aux services d'exercer correctement leurs nombreuses missions. Les efforts de modernisation ayant prioritairement porté sur les interfaces ouvertes aux usagers externes, les outils internes affichent néanmoins des niveaux de qualité inférieurs, tant en termes d'ergonomie que de performance.

A - Des taux de disponibilité satisfaisants grâce notamment à la qualité des travaux préparatoires à la mise en production

Toute évolution apportée au système d'information à la DGFIP et DGDDI est encadrée par des procédures, ainsi les applications utilisées par les usagers internes ou externes sont rarement inaccessibles.

1 - Des taux de disponibilité satisfaisants qui doivent encore progresser

Aussi bien la DGFIP que la DGDDI ont des taux de disponibilité satisfaisants, ils atteignent en 2017, plus de 98 % dans ces deux directions. Ils restent cependant inférieurs au standard interministériel fixé par la DINSIC à 99,9 %¹⁵, taux qui équivaut à une interruption de service impactant l'ensemble des utilisateurs pendant 9 heures sur une année.

Il convient de noter que, contrairement à celui de la DGFIP, l'indicateur de la Douane n'intègre pas la disponibilité du réseau informatique ; ainsi une coupure physique du réseau ne sera pas comptabilisée. Les conséquences peuvent néanmoins être importantes et non mesurées : à titre, d'exemple, l'incident réseau sur l'un des deux centres informatiques de la Douane de 28 heures sur la période du 22 ou 23 octobre 2017 n'a pas affecté l'indicateur. Par ailleurs, l'indicateur de la Douane ne mesure que l'indisponibilité technique des applications et non l'indisponibilité du processus. En effet, un opérateur recourant à plusieurs applications pour réaliser une opération de dédouanement, si l'une d'entre elle ne fonctionne pas, l'utilisateur ne pourra pas réaliser son opération. Consciente des défauts de son indicateur, la Douane a engagé sa refonte. Par ailleurs, la Douane, *via* la « Météo des applications » accessible depuis le portail internet de la Douane (Prodouane), informe les usagers des coupures sur les applications, programmées dans le cadre d'opérations de maintenance ou non programmées dans le cadre d'incidents. L'enquête réalisée par la DGDDI fait néanmoins apparaître un mécontentement des utilisateurs sur la qualité des informations communiquées.

¹⁴ Voir résultats des indicateurs en annexe n° 2.

¹⁵ Comité stratégique du SI du Premier ministre du 8 février 2018. Formule utilisée : (temps d'interruption ou de dégradation du service en minutes) multiplié par (le nombre de postes impactés) divisé par (le nombre total de postes connectés au SI).

Tableau n° 1 : taux de disponibilité des applications à la DGFIP et la DGDDI (%)

	2015		2016		2017	
	Objectif	Résultat	Objectif	Résultat	Objectif	Résultat
<i>Taux de disponibilité des applications destinées aux agents (DGFIP)</i>	98	96,84	98	97,10	98	98,16
<i>Taux de disponibilité des applications destinées aux usagers (DGFIP)</i>	99	97,34	99	97,53	99	98,56
<i>Taux de disponibilité des téléprocédures (agents et usagers – DGDDI)</i>	NC	98,7	NC	99,7	NC	99,1

Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP et DGDDI

Le taux de disponibilité s'est dégradé en 2017 à la Douane avec une augmentation de 10 % des incidents enregistrés.

Des enquêtes réalisées par la DGDDI, il ressort que les usagers se plaignent de dysfonctionnements trop fréquents et d'opérations de maintenance et de mises à jour trop nombreuses. En 2017, les applications utilisées pour les échanges à l'intérieur de l'Union européenne ont été indisponibles sur une longue période dont plus de 23 heures entre le 21 et 22 novembre. De même, l'application EMCS-GAMM@¹⁶ a été confrontée à de nombreuses indisponibilités : 17 de janvier à septembre dues à un socle technique vieillissant, des connexions simultanées trop nombreuses, des mises à jour, des problèmes de mémoire sur serveur, des problèmes de connexion à la base de données. Il y a eu 54 jours en 2017 où les applications Deltas et ECS¹⁷ ont été affectées par des dysfonctionnements en raison de l'impact de l'obsolescence technique de certains composants ainsi que des actions conduites pour y remédier.

Le plan *e-Douane* élaboré au dernier trimestre 2017 a identifié comme faiblesse « des incidents de production et des interruptions de service réguliers ».

Le taux de disponibilité des applications de la DGFIP, tant pour ses agents que pour les usagers externes, s'est légèrement amélioré sur la période. Néanmoins ceux de certaines applications sont inférieurs à 97 % en 2017 (applications GESPRO¹⁸, Adélie¹⁹ et FIDJI²⁰). En 2018, la DGFIP a connu quatre incidents majeurs dont des difficultés de connexions à l'application MEDOC pendant plus de dix jours en octobre 2018 à la suite de la migration de cette application du langage COBOL en JAVA.

¹⁶ EMCS-GAMM@ : émission des documents d'accompagnement des marchandises soumises à accises.

¹⁷ Delta et ECS : applications de dédouanement.

¹⁸ GESPRO : application de gestion du dossier fiscal des professionnels.

¹⁹ Adélie : accès au dossier électronique des entreprises, application de restitution des données fiscales des entreprises. Elle permet l'affichage de données déclaratives et de paiements. Elle est accessible à la fois par les agents de la DGFIP et les entreprises.

²⁰ FIDJI : Fichier Informatisé des Données Juridiques Immobilières.

Pour remédier à un éventuel sinistre important sur le système d'information, la Douane met en place des plans de reprise d'activité (PRA) sur les applications les plus utilisées²¹. De son côté, la DGFIP, outre des PRA, a prévu l'élaboration d'un plan de continuité d'activité (PCA) par chaque direction des services informatiques (DiSI).

2 - Des travaux préparatoires à la mise en production de qualité

La fiabilité et la robustesse des SI des deux directions tiennent notamment aux procédures exigeantes de tests appliquées avant le lancement de toute nouvelle application.

Pour les applications les plus utilisées, la DGFIP dispose d'un indicateur sur le nombre de paliers correctifs et/ou adaptatifs mis en œuvre au cours des 15 jours suivant la mise en production. La cible permanente est de zéro « relivraison »²² à la suite d'une mise en production. Ce résultat a été atteint en 2017. Cette situation résulte de la mise en place dans les années 1980 de centres de qualification qui réalisent des tests en amont de la mise en production à partir de fichiers réels et dans un environnement au plus proche des services de production. L'application est testée du point de vue de l'utilisateur notamment en matière de performance (temps de réponse de l'application notamment). La DGFIP a mis en place une fiche de mise en exploitation (FIMEX) qui assure le lien de la conception à la mise en production.

La FIMEX

La FIMEX est un support de formalisation et de traçabilité des résultats des travaux d'intégration, utile et nécessaire à la décision de mise en production. Elle est renseignée par les parties prenantes à ces travaux : MOA, MOE, intégrateur, INTEx²³, site expérimentateur, direction de la production. Les parties prenantes valident ou non les travaux réalisés afin d'aboutir à une mise en production d'applications exemptes d'anomalies de fonctionnement.

À la Douane, chaque centre informatique dispose d'un comité consultatif des changements qui analyse les risques avant la mise en production de nouvelles applications ou de changement applicatifs et prévoit un plan de retour arrière. Le processus de mise en production est bien structuré, il est en cours d'industrialisation²⁴.

B - Des interfaces externes plus modernes et ergonomiques

1 - Des usagers externes satisfaits

Les utilisateurs externes de la DGFIP et de la DGDDI sont globalement satisfaits des téléservices de ces deux administrations. Selon l'enquête réalisée par la Douane, les utilisateurs estiment majoritairement que le portail Prodouane est de qualité équivalente voire meilleure que les autres sites internet qu'ils utilisent dans le cadre de leur activité²⁵.

²¹ Après un sinistre important touchant le système informatique, il s'agit de redémarrer l'activité le plus rapidement possible avec le minimum de perte de données.

²² Il s'agit de redéployer l'application mise en production en y ayant préalablement apportées les corrections nécessaires à son bon fonctionnement.

²³ MOA : maîtrise d'ouvrage – MOE : maîtrise d'œuvre – INTEx : intégration de l'exploitabilité.

²⁴ La Douane prévoit d'augmenter les livraisons en production automatisées ce qui permet de réduire l'indisponibilité des applications, les livraisons pouvant intervenir en heures non ouvrables.

²⁵ Résultats de l'enquête de satisfaction externe – Opérateurs utilisateurs de la DEB et DES 2017 – DGDDI.

Pour sa part, la DGFIP a tôt mis l'accent sur les services en ligne en développant une offre dès le début des années 2000. Elle offre aujourd'hui une large palette de services et le portail internet www.impots.gouv.fr a été rénové en décembre 2016 pour permettre aux usagers de trouver plus aisément et de manière autonome la réponse à leurs questions, et d'accomplir avec aisance l'ensemble de leurs démarches déclaratives et de paiement. Depuis mars 2016, les usagers disposent également dans leur espace particulier d'un accès à une messagerie sécurisée (e-contacts) qui facilite leurs échanges avec l'administration fiscale. L'offre de services dématérialisée de la DGFIP est de qualité, recueillant un niveau élevé de satisfaction dans les baromètres Marianne et les études de satisfaction. Les résultats se sont établis à 8 sur 10 entre 2015 et 2017, reflétant un bon niveau de satisfaction. L'enquête annuelle commandée par la DGFIP sur la satisfaction des usagers professionnels relevant de la direction des grandes entreprises affiche également de très bons résultats avec un taux de satisfaction de 99 %²⁶.

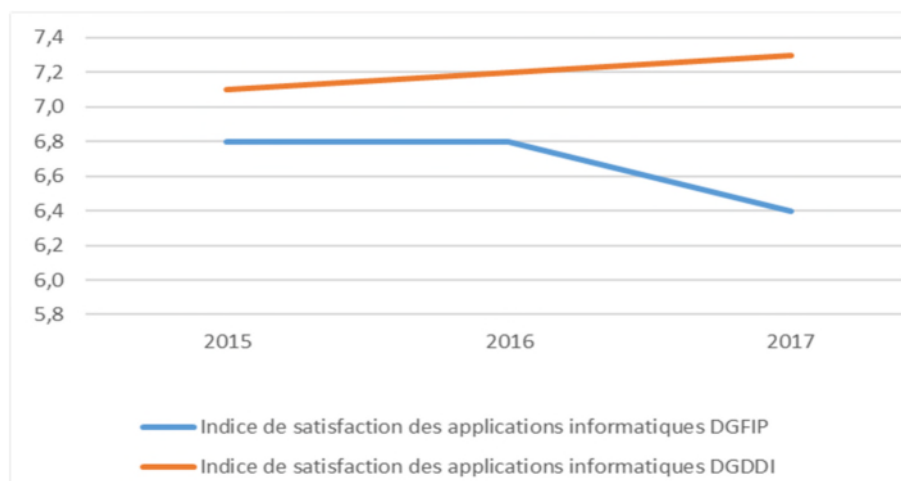
Chaque année, la commission européenne publie le classement de l'indice relatif à l'économie et à la société numérique (DESI - the *Digital Economy and Society Index*) dont un chapitre porte sur l'administration en ligne. Sur ce chapitre, la France arrive en 13^{ème} position sur 28 pays. Concernant, plus spécifiquement le service de la fiscalité, il ressort d'une étude réalisée par Sopra-Stéria en novembre 2017 sur la transformation numérique de l'État vue par les citoyens de quatre pays, que 84 % des Français jugent ce service avancé dans le développement d'internet et des services numériques, contre 65 % au Royaume-Uni, 61 % en Allemagne et 87 % en Norvège.

2 - Des utilisateurs internes moyennement satisfaits

Aussi bien la DGFIP que la DGDDI ont mis en place un indicateur de satisfaction des utilisateurs internes. Ces deux directions réalisent des enquêtes annuelles par mail auprès de tous leurs agents.

Les résultats progressent à la DGDDI ; ils ont baissé en 2017 à la DGFIP puisque 24 % des agents rencontraient des problèmes ou des difficultés avec les applications métier. Les résultats concernant les dix applications « métier » les plus utilisées figurent dans le graphique n° 2.

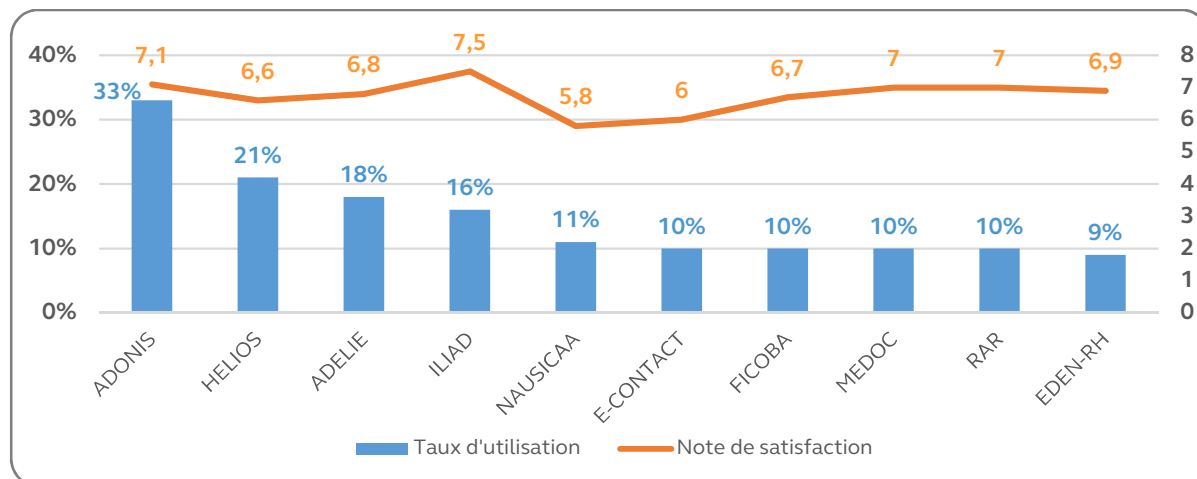
Graphique n° 1 : résultat des enquêtes de satisfaction à la DGFIP et DGDDI (note sur 10)



Source : Cour des comptes à partir des données de la DGFIP et de la DGDDI

²⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La DGFIP, 10 ans après la fusion, une transformation à accélérer*. La Documentation française, juin 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

Graphique n° 2 : appréciation générale des dix applications métiers les plus utilisées à la DGFIP (données 2017)



Source : Enquête de satisfaction des utilisateurs de l'informatique de la DGFIP – juin 2017²⁷.

La DGDDI réalise quatre enquêtes de satisfaction internes par an. Deux d'entre elles visent à mesurer le degré de satisfaction des agents à l'égard de l'environnement informatique dans lequel ils évoluent (ordinateurs, outils bureautiques communs, ...). Les deux autres permettent à la population douanière d'évaluer les téléservices qu'elle utilise au quotidien. Les verbatims de ces enquêtes permettent de dégager un certain nombre de reproches adressés par les répondants à l'informatique douanière : un matériel obsolète qu'il convient de moderniser et d'adapter au métier exercé notamment pour le personnel de surveillance. Concernant les téléservices, les agents critiquent le nombre d'applications, dont l'ergonomie n'est ni satisfaisante, ni harmonisée, qui évoluent trop souvent sans que les agents n'en aient été informés et qui gagneraient à être encore davantage interconnectées. Parmi la cinquantaine d'applications évaluées, l'application Soprano Rec²⁸ est particulièrement mal notée (3,6 sur 10) en raison du manque d'information liée à l'arrivée d'une nouvelle version, conjuguée avec l'absence de mise à jour de la documentation et l'absence de formation.

²⁷ **Adonis** : compte fiscal des particuliers. Consultation du Compte Fiscal Simplifié des particuliers pour les usagers et les agents de la DGFIP.

Hélios : gestion du secteur public local. Tenue des comptabilités du secteur public local.

Adélie : accès au dossier électronique des entreprises, application de restitution des données fiscales des entreprises. Elle permet l'affichage de données déclaratives et de paiements. Elle est accessible à la fois par les agents de la DGFIP et les entreprises.

ILIAD : informatisation de l'inspection d'assiette et de documentation. Chaînes centrales de taxation de l'impôt sur le revenu et contribution sociale généralisée, chaînes statistiques associées et chaînes d'interface – Calculette de l'impôt sur le revenu.

Nausicaa : référentiel documentaire.

e-contact : formulaire de messagerie des usagers vis-à-vis des services.

Ficoba : fichier informatisé des comptes bancaires. Applicatif orienté service et utilisateurs externes permettant l'interrogation et la gestion du fichier des comptes bancaires des personnes physiques et morales.

MEDOC : écanisation des opérations comptables. Gestion des redevables professionnels dans les services des impôts des entreprises, recouvrement des différents impôts et taxes, comptabilité du recouvrement et des dépenses.

RAR : recouvrement restes à recouvrer. Gestion du recouvrement contentieux de l'impôt et aide à l'apurement des restes à recouvrer.

Eden-RH : environnement dématérialisé d'évaluation et notation.

²⁸ Délivrance des autorisations douanières et fiscales pour le stockage, l'utilisation ou la transformation des marchandises.

C - Le prélèvement à la source, des premiers résultats satisfaisants

Priorité gouvernementale, le prélèvement à la source a fait l'objet d'un dispositif de pilotage spécifique et de moyens financiers importants ayant abouti à une mise en œuvre réussie de la réforme.

1 - Un dispositif spécifique pour un projet à très fort enjeu

La mise en œuvre du PAS constitue une tâche de grande ampleur. Adoptée en loi de finances pour 2017, la réforme a fait l'objet d'un report d'une année et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Son déploiement a nécessité de lourdes adaptations des SI fiscaux de la DGFIP. Outre ce chantier, l'adaptation des systèmes des collecteurs a également été nécessaire avec l'utilisation de la déclaration sociale nominative (DSN) comme vecteur du PAS et du dispositif PASRAU pour les collecteurs n'entrant pas dans le périmètre de la DSN²⁹. Ces travaux ont sollicité la DGFIP, notamment pour PASRAU dans la mesure où elle est organisme collecteur pour les agents publics, mais ils ont été de bien moindre ampleur.

Le PAS a rendu nécessaire la conduite de nombreux chantiers dans le SI de la DGFIP, tant dans la sphère de la fiscalité des particuliers que dans celle des professionnels qui étaient auparavant relativement indépendantes. Afin de sécuriser ces développements informatiques, la DGFIP a fait le choix de s'appuyer, autant que possible, sur les applications existantes et d'utiliser des solutions réversibles et génériques afin de garantir leur adaptabilité en cas de besoins nouveaux. Le schéma d'urbanisation³⁰ retenu implique l'évolution de 40 applications existantes, avec des effets sur 14 processus « métier ». Le projet a été segmenté en cinq chantiers, dénommés « bascules » (cf. figure 2).

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. En-deçà, de nombreux comités ont été installés et forment un ensemble cohérent qui est jugé satisfaisant par les acteurs impliqués. À partir de septembre 2018, une réunion hebdomadaire de pilotage présidée par le ministre de l'action et des comptes publics a été installée, traduisant le fort enjeu politique de la réforme.

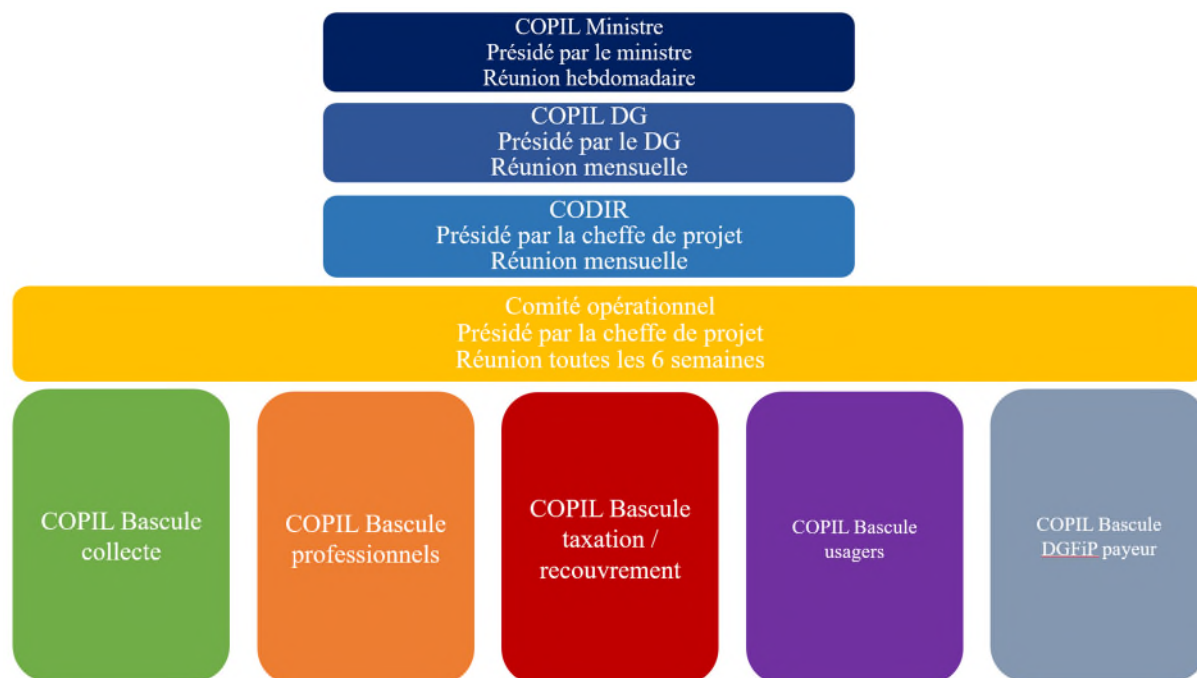
Sur le plan de l'organisation, un chef de projet unique a été nommé, il s'agit de la sous-directrice de la gestion fiscale des particuliers. La méthode en « V » a été appliquée à l'ensemble du projet et reproduite pour chacune des cinq « bascules » conformément aux méthodes maîtrisées par la direction qui avait l'expérience de la conduite de chantiers de grande ampleur. 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

²⁹ La déclaration dite « PASRAU » (pour le PAS des « revenus autres ») a été conçue dans le courant de l'année 2016 pour préparer la réforme du PAS. Largement inspirée de la DSN, elle repose sur une collecte mensuelle d'informations, sur un périmètre plus limité puisque les notions de versements se limitent au montant net imposable et au montant prélevé pour le PAS. Se dotent de PASRAU actuellement les organismes versant des prestations sociales imposables (1 100 entités environ) et, dans l'attente de la DSN de la fonction publique, les employeurs publics.

³⁰ La démarche d'urbanisation du SI vise notamment à organiser le fonctionnement des différentes applications entre elles. Elle a pour objectif d'optimiser l'emploi des ressources informatiques (infrastructure, applications, données, fonctionnalités, etc.) et de simplifier le SI.

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.

Organigramme n° 1 : gouvernance du PAS – décembre 2018



Source : Cour des comptes

L'organisation retenue par la DGFIP a été jugée satisfaisante par les deux missions d'audit conduites par la DINSIC et l'inspection générale des finances, dont les conclusions ont été rendues en fin 2016 pour la première et en septembre 2017 pour la seconde. Cette dernière avait formulé quinze propositions dont treize ont depuis été mises en œuvre³¹.

2 - D'importants moyens mobilisés

Le projet représente un coût d'investissement global estimé, en fin d'année 2018, à 178 M€, essentiellement concentrés sur 2017 et 2018. Ce montant est supérieur de 25 % à l'estimation initiale qui avait été faite avant report de la réforme au printemps 2017 et de 8 % par rapport à l'estimation qui en avait été faite à l'automne 2017 après report. L'évolution du

³¹ La recommandation n° 5, concernant les patients souffrant d'affectation de longue durée percevant des indemnités journalières, ne sera probablement pas mise en œuvre, pour des raisons de secret médical. La recommandation n° 7, concernant les salariés de particuliers-employeurs, sera mise en œuvre au 1^{er} janvier 2020 (pour l'année 2019, un acompte sera prélevé sur les salariés). Ces deux recommandations portent sur des propositions d'évolutions réglementaires.

coût s'explique notamment par la décision d'accroître l'effort d'accompagnement du changement, en renforçant les campagnes de communication.

Tableau n° 2 : estimations du coût de mise en œuvre du PAS

M€	Estimation 1 Printemps 2017	Estimation 2 Automne 2017	Estimation 3 Automne 2018	Évolution estimation 1 / estimation 3
<i>Investissement</i>	140	165	178	21 %
<i>Fonctionnement sur 2 années</i>	31	30	34	9 %
Total	158	195	212	25 %

Source : données DGFIP, traitement Cour des comptes

Plus de la moitié du coût d'investissement a été internalisé par la DGFIP, les développements étant réalisés directement par ses agents, le reste étant assuré par le GIP-MDS et des prestataires privés pour le compte de la DGFIP. Ainsi, au sein des effectifs informatiques de la DGFIP, plus de 400 agents ont été mobilisés par ce projet. Pour la mise en œuvre de cette réforme, la DGFIP a obtenu un ajustement de ses moyens humains et financiers. Ainsi, les réductions d'emplois ont été minorées de 500 ETP pour 2017 pour tenir compte du surcroît d'activité anticipé pour l'accompagnement des usagers, étant noté que, finalement, la réforme n'a pris effet qu'en 2019³².

Une fois le projet pleinement déployé, à compter de 2020, les coûts de fonctionnement du système d'information représenteront près de 14 M€/an en année courante. À l'instar des coûts d'investissement, ils correspondent très majoritairement à des coûts de main d'œuvre interne.

3 - Des premiers résultats satisfaisants

La DGFIP est parvenue à conduire cette réforme dans les délais impartis et de façon satisfaisante.

Pour les usagers, des étapes préparatoires ont été conduites dès 2018 avec la transmission en juillet 2018 des taux de prélèvement à la source aux contribuables sur les avis d'imposition, puis, en octobre 2018, aux entreprises et aux autres collecteurs, ce qui a notamment permis de préfigurer le montant du prélèvement à la source sur les bulletins de paie. Le service en ligne de modulation du taux et de déclaration de changement de situation de famille a été ouvert le 2 janvier 2019³³.

Les premiers prélèvements à la source ont eu lieu tout au long du mois de janvier 2019, sans dysfonctionnement majeur, en trois étapes. La première, début janvier, a concerné les pensions principales et complémentaires, les allocations chômage et les paies des salariés en « décalage de paie »³⁴. La seconde, mi-janvier, avec le versement des avances de 60 % des crédits

³² Cour des comptes, *Rapport public thématique : La DGFIP, 10 ans après la fusion, une transformation à accélérer*. La Documentation française, juin 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

³³ Au 4 février 2019, 717 000 foyers ont réalisé une modification, dont environ 580 000 vont voir leur niveau de prélèvement modifié : 174 000 avec impact à la hausse, 404 000 avec impact à la baisse dont 113 000 pour lesquels le taux de prélèvement est ramené à zéro.

³⁴ 13,3 millions de retraités du régime général (CNAV), 18 millions de retraites complémentaires (AGIRC ARRCO), 3,2 millions de pensionnés CCMSA, 2,2 M d'allocations chômage (Pôle Emploi) et 1,5 millions de salariés en « décalage de paie ».

et réductions d'impôts et le prélèvement des premiers acomptes contemporains³⁵. La troisième étape, fin janvier avec le prélèvement des salariés du secteur privé et public, ainsi que les retraités de l'État³⁶. Au total, près de 66 millions de sources de revenus, concernant plus de 17 millions de foyers fiscaux, ont fait l'objet de prélèvements à la source au mois de janvier 2019.

La mise en œuvre de cette réforme a fortement mobilisé les services d'accueil de la DGFIP qui, sur le mois de janvier, ont traité 1,4 million d'appels téléphoniques, 1,2 million de visites au guichet et 130 000 courriels.

La réussite de cette réforme témoigne de la capacité de la DGFIP à se mobiliser efficacement sur un projet à fort enjeu. Pour dresser un bilan complet de la réforme, il faudra néanmoins attendre que les opérations de déclaration et de régularisation soient effectuées en 2020.

III - Des systèmes vieillissants

Si la DGFIP et la DGDDI exécutent avec fiabilité les missions qui leur sont dévolues, certains pans de leur informatique présentent des faiblesses liées notamment à leur ancienneté. En effet, leurs SI ont été construits par sédimentations successives d'infrastructures et de couches applicatives dont certaines remontent aux années 1970. De ce fait, elles ont accumulé une « dette technique » qui obère leur modernisation. Si la gestion de l'obsolescence fait l'objet d'un pilotage actif à la Douane, elle reste peu satisfaisante à la DGFIP.

La « dette technique »

La « dette technique » désigne en informatique l'accumulation de produits obsolètes au plan matériel (infrastructures, architectures non maintenues) et au plan logiciel (langages de programmation anciens, versions de logiciels dépassées). La multiplication de couches informatiques anciennes conduit à un système d'information non-optimisé entraînant une augmentation des coûts d'exploitation et de maintenance. Au-delà des coûts, la « dette technique » implique aussi de l'inefficacité, des processus redondants et des surcharges de travail occasionnées par une architecture technologique obsolète ou non maîtrisée.

Des indicateurs techniques peuvent être mis en place pour en mesurer l'ampleur, mais ils doivent être adaptés à chaque système d'information. Il n'existe donc pas d'outil de mesure commun permettant de comparer la « dette technique » de plusieurs organisations entre elles.

Les méthodes de résorption de la « dette technique » sont diverses et peuvent comprendre la maintenance informatique, des investissements tels que la réécriture de logiciels, le renouvellement du parc informatique ou encore la refonte des salles d'hébergement.

Malgré les demandes de la Cour, la DGFIP n'a pas été en mesure de fournir une évaluation du coût d'une résorption complète de sa dette technique.

³⁵ 8,8 millions de foyers fiscaux ont reçu une avance directement sur leur compte bancaire pour un total de 5,5 Md€ (627 € par foyer en moyenne).

³⁶ 25 millions de salariés du secteur privé et public ; 2,3 millions de retraités de l'État.

A - La DGFIP : une « dette technique » consommatrice de ressources

La DGFIP est aujourd'hui tributaire d'une « dette technique » qui obère ses capacités d'évolution, pèse sur la performance de certaines missions et contraint la capacité de vérification du certificateur. Ces composants anciens sont aussi consommateurs d'importantes ressources. La démarche de traitement de l'obsolescence de la DGFIP, consistant à n'agir qu'une fois les seuils critique atteints, mérite d'être revue.

1 - Des pans entiers du SI frappés d'obsolescence

L'environnement informatique de la DGFIP se caractérise par un patrimoine applicatif dense agrégeant des infrastructures et un ensemble disparate de 760 applications. Plusieurs de ces composantes – infrastructure et applications – sont aujourd'hui frappées d'obsolescence.

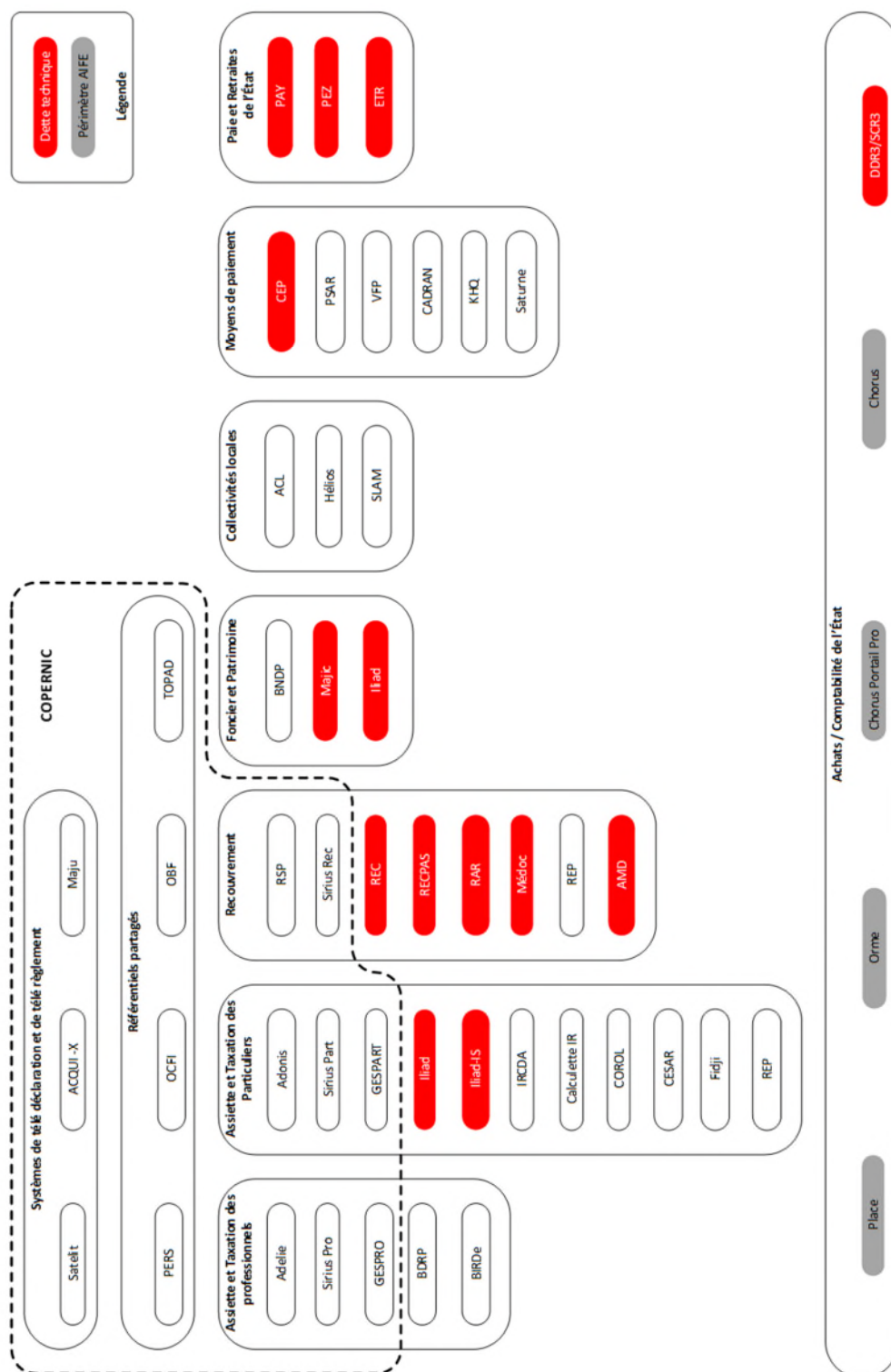
- **Infrastructures** : certains pans du SI de la DGFIP reposent aujourd'hui sur des technologies devenues obsolètes. C'est notamment le cas des applications utilisant des « *mainframes* », ordinateurs dotés d'une grande puissance de calcul et permettant d'héberger et d'exploiter les applications et les bases de données. Dans certains cas, ces équipements sont fournis et maintenus par des fournisseurs qui ont annoncé qu'ils en cesseraient la maintenance à un horizon proche. La DGFIP estime ainsi que l'espérance de vie dans de bonnes conditions des machines GCOS³⁷ arrivera à échéance en 2022. Or ces composants sont essentiels au bon fonctionnement de plusieurs applications majeures de la DGFIP, notamment dans les domaines de la fiscalité et de la paie. La DGFIP est ainsi contrainte de lancer un plan de sortie de ces technologies. La sortie de la dépendance à l'égard de ces technologies très coûteuses en maintenance permettra à terme des économies mais la migration suppose des investissements d'ampleur.
- **Applications** : la DGFIP considère en 2018 que 65 de ses applications, soit 9 % de l'ensemble, sont obsolètes. Nombre d'entre elles remplissent pourtant des tâches stratégiques. C'est le cas de PAY et de PEZ qui gèrent la paie et permettent chaque mois d'éditer les bulletins de salaire et de pension des agents publics et des retraités de la fonction publique. C'est également le cas de REC, applicatif essentiel au recouvrement des impôts sur rôle. De précédents contrôles de la Cour ont permis de démontrer l'existence d'autres applications obsolètes bien que non comprises dans le périmètre défini par la DGFIP. Tel est le cas notamment d'ILIAD sur la fiscalité des particuliers³⁸.

La Cour a produit une représentation simplifiée des SI de la DGFIP identifiant les principales zones d'obsolescence (schéma n° 1).

³⁷ GCOS (*General Comprehensive Operating System*) est une famille de systèmes d'exploitation orientée *mainframes*. Les programmes sur ce système d'exploitation sont généralement écrits en COBOL, Fortran (voire ALGOL), et maintenant JAVA. La version actuellement en exploitation à la DGFIP est la version GCOS 7.

³⁸ Risque d'abandon de la technologie Forms à l'horizon 2025.

Schéma n° 1 : principales applications en « dette technique »



Source : Cour des comptes, d'après les indications communiquées par la DGFIP

Cette représentation met en évidence deux familles d'applications non concernées jusqu'à présent par l'obsolescence.

La première concerne les applications issues du programme *Copernic* qui ont été mises en service à partir de 2001 en trois vagues successives :

- la première vague a été consacrée aux nouveaux services aux usagers et aux agents, et comprenait également les systèmes de télédéclaration et de télépaiement ;
- la deuxième vague a été composée des référentiels nationaux connectés aux applications de gestion et qui constituent le cœur de *Copernic* ;
- la troisième vague a visé les projets de refonte des applications de gestion existantes, c'est-à-dire les applications nécessaires aux agents des services fiscaux pour exécuter leurs tâches.

La stratégie de déploiement a privilégié depuis le début du programme les applications visibles des utilisateurs, prioritairement les contribuables, puis les agents. Toutes ces applications sont modernes et les technologies employées permettent aux utilisateurs d'exploiter efficacement les données gérées.

La deuxième famille échappant à l'obsolescence concerne les applications du projet *Chorus* qui relèvent du périmètre de l'AIFE. La comptabilité de l'État est depuis 2012 gérée dans un outil unique construit à partir du progiciel de gestion intégré de l'éditeur *SAP*. Cette solution, à laquelle *Chorus portail pro* a été adjointe, assure aujourd'hui la gestion dématérialisée de tout le processus de la dépense.

À côté de ces deux ensembles, des applications anciennes subsistent et certaines présentent une dette technique qui limite la performance globale du système d'information. Elles concernent majoritairement le domaine de la gestion fiscale des particuliers (*ILIAD*³⁹) et des professionnels (*MEDOC*) ainsi que celui du recouvrement (*REC* et *RAR*). S'agissant de ces dernières applications, le projet de refonte du système des paiements (*RSP*⁴⁰) de *Copernic* qui visait leur remplacement, a connu des difficultés techniques à l'origine de retards importants et qui perdurent. À l'origine prévue pour assurer l'ensemble du recouvrement en 2007, *RSP* ne gère aujourd'hui que le recouvrement des impôts des professionnels qui sont autoliquidés. Selon la DGFIP, cette application sera étendue au domaine des particuliers en 2020.

D'autres domaines sont affectés par l'utilisation d'applications anciennes comme la gestion de la paie et des retraites (*PAY*, *PEZ* et *ETR*) et la tenue des comptes de dépôts (*CEP*). Pour faire évoluer ces applications, des projets de réécritures⁴¹ ont été lancés (*PAYSAGE* et *MISTRAL*). Les premiers résultats sont contrastés. Si la première vague du projet *MISTRAL* se déroule selon le calendrier prévu, l'achèvement du projet *PAYSAGE* reste aujourd'hui encore incertain alors même que la réécriture de *PAY* avait été décidée en 2014 après l'échec de l'Opérateur national de paie, lui-même engagée en 2007 notamment pour faire face à l'obsolescence annoncée de *PAY*⁴².

³⁹ La DGFIP considère que l'application *ILIAD* entrera en obsolescence en 2025.

⁴⁰ Prévue dans la troisième vague de déploiement du programme, l'application *RSP* visait initialement à refondre en une application unique l'ensemble des outils du recouvrement, qu'ils concernent les impôts particuliers ou les impôts professionnels, les impôts sur rôles ou les impôts auto liquidés.

⁴¹ Conversion des programmes COBOL en langage JAVA.

⁴² Cour des comptes, Rapport public annuel 2015, Tome I, *La refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux*, p. 65-98. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

2 - Des « dettes techniques » posant de multiples contraintes

La « dette technique » se traduit par un manque d'évolutivité et un risque d'incident. Elle conduit également à accroître le coût d'exploitation du système et mobilise des ressources qui pourraient être utilisées sur d'autres tâches.

En premier lieu, l'absence d'interopérabilité entre les applications entraîne des ruptures de la chaîne informatique. C'est le cas notamment dans le domaine du contrôle fiscal entre les applications de suivi des opérations de contrôle (*ALPAGE*) et celles de recouvrement (*ERICA* et *MEDOC*). Les informations relatives à l'état du recouvrement sont limitées et il existe des risques d'erreurs liés à la ressaisie des données d'un système à l'autre⁴³. Ensuite, la dette technique accroît le risque de pannes majeures avec un fort effet sur l'activité comme l'a illustré l'arrêt en 2018 de l'application en charge de la gestion des dossiers numérisés des grandes entreprises et des opérations de contrôle (*ALADIN*). Enfin, l'ancienneté du SI peut retarder la conduite des projets du fait des charges de travail significatives liées à la réalisation des études d'impact et à la mise en œuvre des évolutions applicatives et des tests.

Au-delà des difficultés opérationnelles, le principal inconvénient de la « dette technique », est son impact sur la composition des dépenses informatiques. En effet, l'ancienneté de systèmes de la DGFIP conduit à accroître sensiblement les dépenses d'exploitation et de fonctionnement⁴⁴ qui, agrégées, représentent 82 % du budget SI de la DGFIP, soit un niveau très nettement supérieur par rapport aux organisations comparables (cf. *infra*). Ainsi, à titre d'exemple, le maintien des cinq « *mainframes* » GCOS fournis par Atos coûte près de 7,6 M€ par an, soit un niveau de dépense qui, rapporté au service, est considéré par la DGFIP comme excessif.

La sortie des systèmes obsolètes requiert des investissements et d'importantes charges de développement. Ces charges de modernisation ont été quantifiées par la DGFIP et sont en constante augmentation, représentant 10 % des capacités de développement de la direction en 2018. Les gestionnaires rencontrés reconnaissent néanmoins que ces capacités ne suffiront pas à assurer la sortie des systèmes les plus anciens. La DGFIP indique qu'un plan de modernisation des applications « *mainframe* » a fait l'objet d'une demande de financement en 2018 et 2019 auprès du fonds de modernisation du secrétariat général. Ainsi des travaux de modernisation ont été engagés mais ils restent limités à certains systèmes et applications. En l'absence de plan global de résorption de la « dette technique », la direction n'est toutefois pas en mesure d'indiquer les ressources dont elle aurait besoin pour moderniser l'ensemble des pans les plus obsolètes de son SI.

⁴³ Cour des comptes, Rapport public annuel 2016, Tome II. *La lutte contre la fraude fiscale : des progrès à confirmer*, p. 357-394. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴⁴ Ces dépenses intègrent également des activités industrielles : éditique et acquisition de données.

Tableau n° 3 : suivi des charges SI affectées à la sortie des systèmes obsolètes

<i>Année</i>	Part des charges de développement dédiées à la sortie des systèmes obsolètes (en jours/ homme)
2014	2 %
2015	5,4 %
2016	8,3 %
2017	9,4 %
2018	10 %

Source : Cour des comptes sur la base d'informations fournies par la DGFIP

Le nombre et l'ampleur des chantiers de modernisation témoignent de la criticité de l'état de larges pans du SI de la DGFIP. La DGFIP a pleinement conscience de ces faiblesses et s'efforce d'y apporter les correctifs nécessaires dès lors que la modernisation d'un composant apparaît inéluctable. L'approche, consistant à traiter au dernier moment les technologies et applications approchant dangereusement la cote d'alerte, n'est toutefois pas optimale.

3 - Les conséquences d'applications anciennes sur l'auditabilité des comptes de l'État

L'ancienneté d'une partie des SI de la DGFIP participe des difficultés de l'État, identifiées par la Cour dans sa mission de certification, à tenir la comptabilité générale.

Depuis le premier acte de certification des comptes de l'État de 2007⁴⁵, la Cour formule une réserve substantielle relative au système d'information financière de l'État. Ce dernier reste encore insuffisamment adapté à la tenue de la comptabilité en 2018 et à sa vérification par la Cour. Il en résulte une limitation générale dans l'étendue des vérifications et une incertitude sur la fiabilité des comptes.

Des progrès importants ont été accomplis depuis 13 ans et la production de l'information comptable a été significativement améliorée du fait de la mise en place de *Chorus* qui a ainsi permis d'organiser la fonction financière et comptable d'une manière plus cohérente, en structurant et en centralisant la production de l'information. D'importantes limites demeurent néanmoins, dont certaines se rapportent à l'ancienneté de nombre d'applications gérées par la DGFIP. Plusieurs applications présentent en effet des modalités d'interfaçage avec *Chorus* qui limitent fortement la capacité à auditer.

Au moment de préparer l'introduction dans *Chorus* de la comptabilité générale de l'État, intervenue fin 2011, il avait été décidé, pour des raisons de délais et de coûts, de ne pas modifier les applications, dites « remettantes », qui produisaient alors une partie des écritures comptables, mais de les raccorder à *Chorus* au moyen d'un système d'échange chargé d'assurer la traduction de ces écritures dans un format compatible avec le nouveau progiciel.

Ces modalités d'échange n'ont, souvent, pas évolué par la suite, ce qui oblige le producteur des comptes à administrer simultanément encore aujourd'hui deux référentiels comptables, celui utilisé par les applications remettantes et celui dans *Chorus*.

⁴⁵ Au titre des comptes de l'exercice 2006.

Chorus a pourtant vocation à fonctionner avec un format préférentiel d'échange de données, appelé « compte rendu d'événement » (CRE), qui dispenserait les applications remettantes, si elles y avaient recours, de produire des écritures comptables pour ne plus lui transmettre que les informations de gestion nécessaires aux enregistrements comptables. Son utilisation, qui n'est effective fin 2017 que pour six des vingt-sept applications concernées, permettrait d'abandonner le plus ancien des deux référentiels comptables.

Les applications remettantes montrent aussi des insuffisances fonctionnelles plus substantielles qui nécessitent la réalisation de travaux complémentaires effectués en dehors des outils et la mise en œuvre de contrôles très lourds. C'est notamment le cas de la gestion des impôts qui s'appuie sur des applications informatiques anciennes, conçues à l'origine pour en retracer les flux en comptabilité de caisse. Faute de les avoir fait évoluer à l'occasion de la mise en place de la comptabilité générale de l'État en 2006, puis lors de son passage dans *Chorus* fin 2011, ces outils ne répondent pas aux exigences de la tenue et de l'audit d'une comptabilité fondée sur la constatation des droits et obligations. Des écritures d'inventaire sont ainsi évaluées à chaque arrêté des comptes. Ces travaux s'appuient sur des extractions de données très volumineuses et mobilisent des ressources très importantes en fin d'exercice. L'acte de certification des comptes de l'État en rend compte dans la réserve sur les produits régaliens depuis 2007.

B - La DGDDI : une modernisation plus rapide des SI

La Douane, dont le système d'information est moins complexe que celui de la DGFIP, s'attache depuis plusieurs années à résorber sa « dette technique ». Elle a ainsi corrigé les dysfonctionnements majeurs et les zones d'obsolescence, dont la modernisation est pilotée, font l'objet d'un suivi attentif.

1 - Une transformation engagée dans le cadre de la trajectoire d'évolution informatique (TESI) 2013-2017

L'environnement applicatif de la Douane compte 198 applications structurées autour des domaines métiers au cœur de ses missions. Si elle fait également face au vieillissement d'une partie de son parc informatique, la Douane a engagé depuis plusieurs années un plan de résorption de sa « dette technique » qui a permis de corriger les principaux problèmes. La trajectoire d'évolution des SI (TESI), qui était le schéma directeur informatique de la direction pour la période 2013-2017, prévoyait ainsi plusieurs actions de modernisation se rapportant à ses applications les plus anciennes. Par ailleurs, la Douane, qui était confrontée aux mêmes difficultés que la DGFIP, a engagé plusieurs actions permettant de sortir de la dépendance à l'égard des systèmes « *mainframe* » :

- migration de SIGRID, l'ancien SIRH basé sur GCOS, vers SIRHIUS, le SIRH ministériel, en 2015 ;
- migration du calcul des statistiques du commerce extérieur vers une architecture plus moderne⁴⁶ ;
- refonte du casier viticole informatisé (CVI) auparavant basé sur GCOS.

⁴⁶ Migration de Z-IMB e-Servers zSeries vers l'architecture 3-tiers JAVA.

Ces actions lui ont permis de moderniser ses infrastructures SI de façon anticipée par rapport à la DGFIP et, ainsi, d'affecter les ressources sur d'autres projets de modernisation.

2 - Des travaux de modernisation en voie d'intensification

Les travaux de désendettement engagés sous TESI se poursuivent avec *e-Douane*, le nouveau schéma directeur de la DGDDI pour la période de 2018 à 2022. Ce document procède d'un diagnostic complet du SI ciblant les principales zones d'obsolescence. Deux des quatre axes stratégiques de ce plan sont relatifs aux activités de modernisation du SI et prévoient, pour chaque application présentant un risque important, un plan de désendettement documenté, planifié et suivi⁴⁷.

Tableau n° 4 : principaux projets de modernisation du SI Douane

<i>Domaine</i>	<i>Description du projet</i>
<i>Dédouanement/Projets communautaires</i>	La modernisation des applications anciennes DELTA et GAMMA.
<i>Lutte contre la fraude</i>	La refonte du SI de la lutte contre la fraude. Il s'agit d'une application monolithique nécessitant un projet de revue de l'architecture technique. Ce projet sera initié en 2019.
<i>Droits indirects</i>	Des travaux d'urbanisation en 2019 relatifs au domaine métier des droits indirects qui recouvre 40 applications en silos afin d'assurer une meilleure interopérabilité.
<i>Migration technique</i>	La migration des bases de données vers PostgreSQL (logiciel libre).
<i>Sujets transverses</i>	La refonte des portails et des applications développées en technologies ASP dont les projets de refonte de Prodouane et de GIMT (Gestion informatisée du monopole des tabacs) avec une mise en production prévue 2019, migration des bases de données vers PostgreSQL (logiciel libre).

Source : DGDDI

Sur la période 2018-2022, 15 chantiers de modernisation et d'industrialisation ont ainsi été arrêtés et cadencés en fonction du degré de criticité. Ils témoignent du pilotage actif par la Douane de sa « dette technique ».

⁴⁷ Fiches de désendettement des applications et des composants.

IV - Des budgets en baisse à la DGFIP, en hausse à la DGDDI

Les budgets informatiques de la DGFIP et de la DGDDI ont connu des évolutions contraires dans les années récentes. Les dépenses de la DGFIP diminuent depuis la fusion de la DGI et de la DGCP ; cette baisse n'a été enrayée qu'en fin de période en raison de la mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS). La DGDDI, à l'inverse, a connu une hausse de son budget SI, bénéficiant notamment d'un effort accru sur les missions régaliennes de l'État. Ces évolutions en sens contraire induisent des défis distincts. La DGFIP doit composer avec un budget fortement contraint par le poids des dépenses d'exploitation pour reconstituer une capacité d'innovation. Pour sa part, la DGDDI doit mettre en adéquation ses ressources techniques et humaines avec ses moyens financiers en augmentation.

A - Des budgets aux évolutions contraires et inférieurs à ceux des organisations comparables

Si l'effort informatique des deux directions est aujourd'hui similaire, le budget SI de la DGFIP est sur une tendance baissière tandis que celui de la DGDDI est en croissance. Avec des dépenses informatiques représentant respectivement 6,7 % et 6,1 % de leurs budgets globaux, ces budgets apparaissent en retrait par rapport aux organisations comparables.

1 - Des budgets SI aux évolutions contrastées

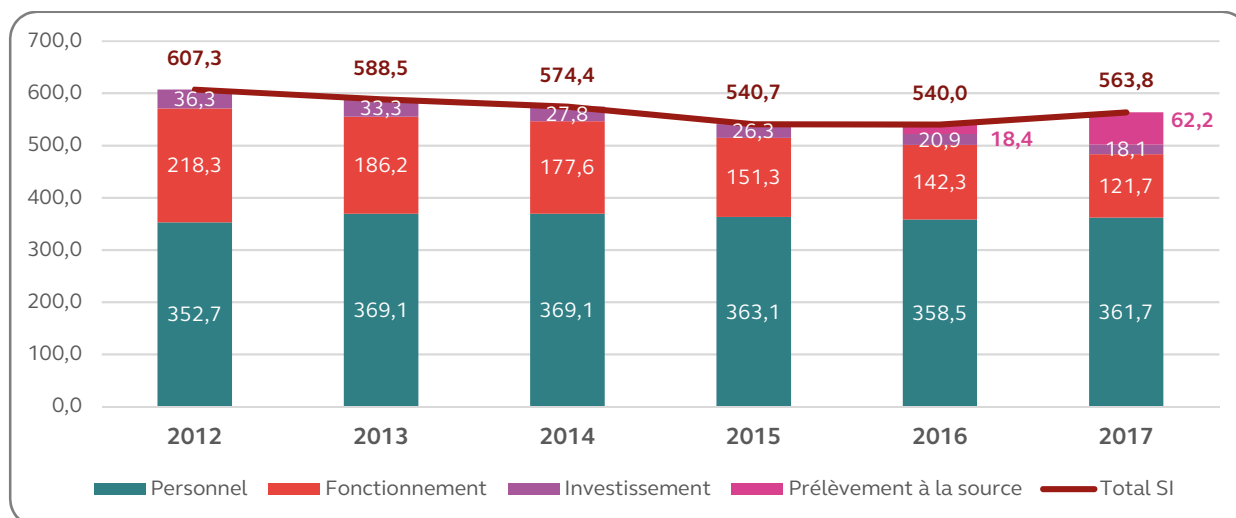
Les dépenses informatiques des deux administrations ont connu des évolutions contrastées au cours des dernières années puisqu'elles ont baissé de 8 % au sein de la DGFIP entre 2012 et 2017 alors qu'elles connaissaient une augmentation de 34 % à la DGDDI. Ces évolutions illustrent un degré d'effort différencié en faveur de l'informatique puisque sur la même période les budgets globaux de chacune de ces deux directions ont baissé de 5 %.

Au sein de la DGFIP, les budgets informatiques ont connu une baisse de 8 % entre 2012 et 2017. Cette diminution, très nette jusqu'en 2016, a été principalement concentrée sur les dépenses autres que celles de personnel⁴⁸. Cette baisse apparaît encore plus marquée au regard de l'importance de l'investissement consenti dans les années 2000, dans le cadre du programme Copernic⁴⁹. Les crédits d'investissement informatique s'élevaient alors à plus de 100 M€ par an, contre environ 20 M€ dans la période récente. La fusion de la DGI et de la DGCP, décidée en 2008, a ensuite conduit la DGFIP à réduire les budgets informatiques, au profit notamment des mesures d'accompagnement social de la réforme⁵⁰. Cette décrue a néanmoins été enrayée avec la mise en œuvre du PAS. Hors PAS, le budget informatique de la DGFIP aurait ainsi connu une baisse plus nette de 22 %.

⁴⁸ Entre 2012 et 2017, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont baissé de 56 % alors que les dépenses de personnel augmentaient de 1,6 %.

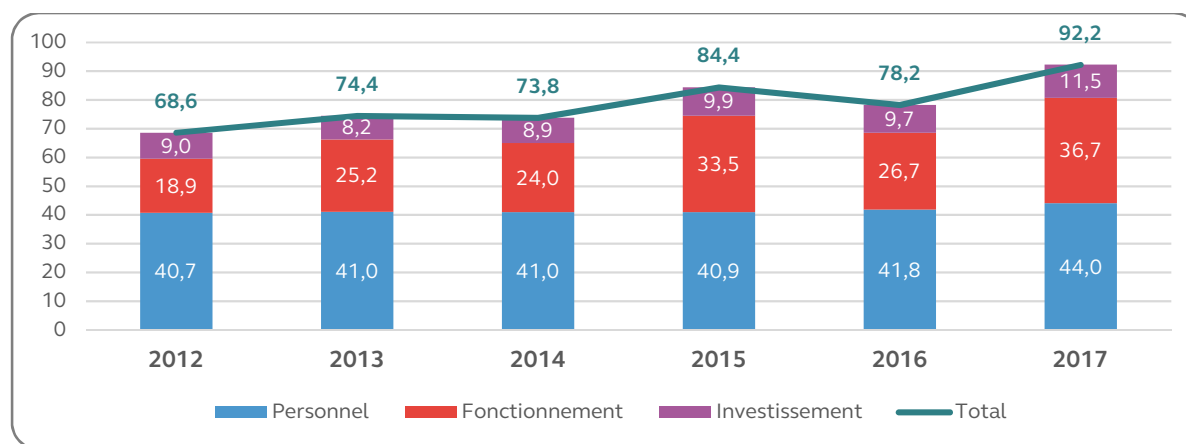
⁴⁹ Ce programme de modernisation de l'information fiscale, concernant à la fois la DGI et la DGCP, bénéficiait d'une enveloppe d'investissement de 911,5 M€ sur neuf ans, entre 2001 et 2009.

⁵⁰ Cour des comptes, *La DGFIP dix ans après*, Rapport public thématique, juin 2018.

Graphique n° 3 : évolution du budget SI de la DGFIP – M€⁵¹

Source : Cour des comptes

Les budgets informatiques de la Douane ont augmenté de 34 % depuis 2012. Après une première période de relative stagnation, elles ont connu une nette hausse depuis 2015 sous l'effet de trois phénomènes : le projet stratégique Douane 2018 approuvé en 2013 et prévoyant l'intensification de l'investissement informatique ; la mise en place du plan de lutte contre le terrorisme ; la préparation du Brexit.

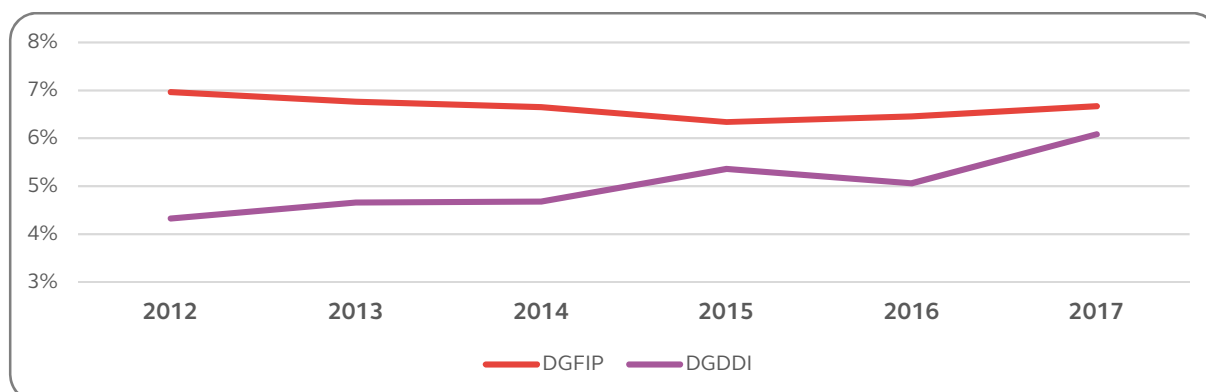
Graphique n° 4 : évolution du budget SI de la DGDDI – M€⁵²

Source : Cour des comptes

Avec l'augmentation des dépenses informatiques qu'a connue la Douane dans la période récente, la part de son budget SI dans son budget global atteint 6,1 % en 2017. Cela lui permet d'atteindre un niveau de dépenses comparable à celui de la DGFIP (6,7 %). La pertinence d'une telle comparaison doit néanmoins être nuancée puisque, du fait de leurs missions, ces administrations ne recourent pas avec la même intensité aux outils informatiques.

⁵¹ En crédits de paiement.

⁵² En crédits de paiement.

Graphique n° 5 : part des budgets SI dans le budget total (hors PNR pour DGDDI)

Source : Cour des comptes

Si une partie de ces évolutions tient à des facteurs exogènes, notamment aux dotations budgétaires votées annuellement par le Parlement, l'analyse menée par la Cour montre qu'elle résulte également d'arbitrages effectués en interne.

À plusieurs reprises au cours des dernières années⁵³ la DGFIP a disposé en fin d'année de marges de manœuvre budgétaires en raison de départs en retraite supérieurs à la prévision initiale. Plutôt que d'affecter ces crédits sur ses missions informatiques, elle a opté pour de nombreux recrutements d'agents de catégorie C, dont les emplois sont précisément ceux appelés à se réduire sous l'effet du numérique⁵⁴. À sa décharge, lorsqu'elle a demandé la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique pour financer des dépenses informatiques, elle n'y a pas été autorisée par la direction du budget⁵⁵.

À l'inverse, la DGDDI a prévu dans son plan stratégique 2013-2018 d'intensifier l'investissement informatique dans le cadre notamment de la modernisation et de la dématérialisation des opérations de dédouanement.

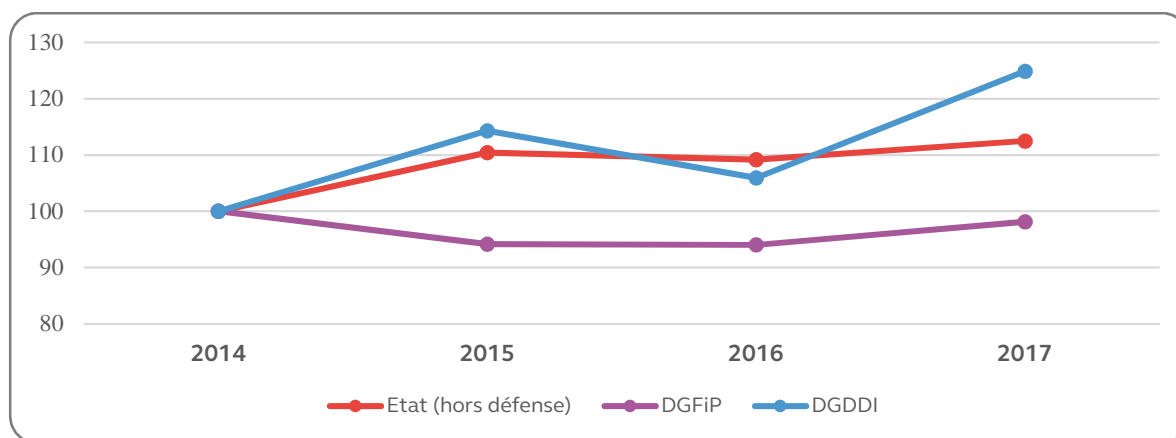
2 - Un effort accru sur les missions régaliennes dont a bénéficié la Douane

Les dépenses informatiques de l'État ont connu une légère augmentation dans la période récente. Cette tendance recouvre des évolutions contrastées selon les ministères et directions. Si la Douane a bénéficié de moyens supplémentaires, cela n'a pas été le cas de la DGFIP.

⁵³ Cour des comptes : Notes d'exécution budgétaire sur les exercices 2013, 2014, 2015 et 2017.

⁵⁴ En fin d'année 2017, la DGFIP a profité de départs en retraite supérieurs à la prévision pour recruter 358 agents de catégorie C.

⁵⁵ Ce fut le cas par exemple en 2014, la demande portant sur 36,4 M€ de crédits de personnel. En 2017, la DGFIP a, pour la première fois depuis sa création, été autorisée à recourir à la fongibilité asymétrique, pour un montant de 20 M€, mais pour des financements d'urgence aux Antilles à la suite de l'ouragan Irma et non pour des dépenses informatiques.

Graphique n° 6 : évolution des budgets SI – graphique base 100

Source : Cour des comptes

Les dépenses SI de l'État, dépenses de personnel incluses et hors ministère des armées, s'élevaient à 2,7 Md€ en 2017. Elles ont augmenté de 11 % entre 2014 et 2017 (graphique n° 5). Dans son ensemble, le ministère des finances a connu sur la même période une stabilité de ses budgets SI. Seule la Douane a profité de l'intensification des investissements informatiques dont ont bénéficié les ministères régaliens comme la Justice (+ 73 %) ou l'Intérieur (+ 37 %).

3 - Des dépenses inférieures à celles des organisations comparables

L'étude de parangonnage menée par la Cour auprès des administrations sociales, d'administrations fiscales et douanières étrangères et de grandes entreprises du secteur privé (cf. annexes n° 5 à n° 8) montre que la DGFIP et la DGDDI consacrent une part moindre de leurs ressources aux SI.

a) Les administrations sociales

Si les missions des administrations de sécurité sociale diffèrent de celles de la DGFIP et de la DGDDI, des similarités justifient la comparaison : grandes administrations à réseaux, elles s'adressent à des millions d'utilisateurs avec lesquels elles entretiennent des relations financières, soit en versant des prestations, soit en prélevant des contributions.

Tableau n° 5 : budget SI des administrations de sécurité sociale

Données 2016	DGFIP	DGDDI	Maladie	Famille	Vieillesse	ACOSS	Pôle Emploi
Budget SI (M€)	540	92	421	247	155	186	453
Part du budget SI dans budget total	6,7 %	6,1 %	7,5 %	12,9 %	13,1 %	14,8 %	10,8 %

Source : Cour des comptes

Les administrations de sécurité sociale consacrent toutes une part plus significative de leur budget aux dépenses SI que la DGFIP et la DGDDI. Dans l'ensemble, les conventions d'objectifs et de gestion signées avec l'État ont permis d'augmenter les dépenses informatiques dans la période récente. À titre d'exemple, le budget informatique de la CNAV a augmenté de 24 % entre 2014 et 2018, la hausse ayant été concentrée sur les dépenses d'investissement qui ont augmenté de 51 %.

b) Les administrations fiscales et douanières étrangères

Le constat est similaire s'agissant des administrations fiscales et douanières étrangères qui, à l'exception des douanes américaines, consacrent une part sensiblement plus importante de leur budget aux dépenses informatiques.

Tableau n° 6 : budgets SI d'administrations fiscales et douanières étrangères⁵⁶

	France (2016)	États-Unis	Suède	Canada	Royaume-Uni*
<i>Administrations fiscales</i>					
<i>Budget total (en M €)</i>	8 100	9 589	833	3 130	4 283
<i>Budget SI (en M €)</i>	540	1 865	171	361	706
<i>Ratio (en %)</i>	6,7	19	21	11	16
<i>Administrations douanières</i>					
<i>Budget total (en M €)</i>	1 512	11 873	178	1 194	
<i>Budget SI (en M €)</i>	92	647	25	223	
<i>Ratio (en %)</i>	6,1	5	14	18	

* Au Royaume-Uni les administrations fiscale et douanière sont fusionnées.

Source : Cour des comptes

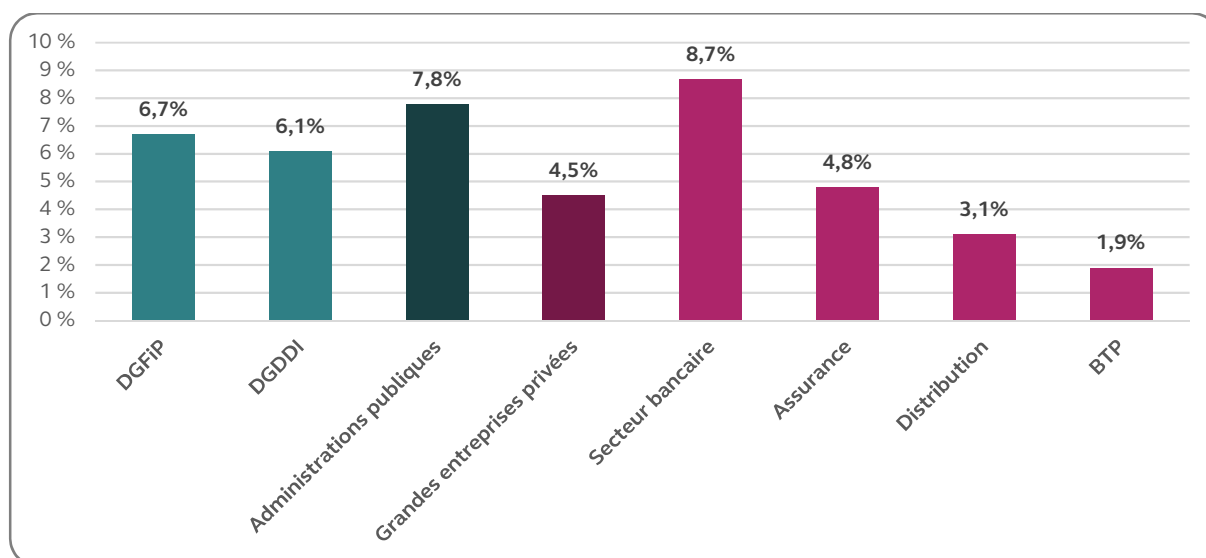
Au-delà du niveau de dépenses, les homologues étrangers de la DGFIP et de la DGDDI ont également intensifié leurs investissements informatiques au cours des dernières années, conformément aux objectifs d'accélération de la transition numérique inscrits dans leurs documents stratégiques (*cf. infra*). Ainsi, entre 2012 et 2017, le budget SI de l'administration fiscale américaine a augmenté de 10 % alors que son budget global baissait de 1 %. Une tendance similaire a été constatée au Royaume-Uni où le budget SI a crû de 9 % sur la période, avec un budget global en baisse de 2 %.

⁵⁶ Les périmètres de missions des administrations fiscales et douanières étrangères diffèrent de ceux de la DGFIP et de la DGDDI. C'est notamment le cas de la DGFIP qui exerce des missions nettement plus larges que les administrations fiscales étrangères présentées dans le tableau.

c) Les entreprises du secteur privé

Pour mener ce parangonnage, la Cour a organisé des ateliers d'échange avec des entreprises et des cabinets de conseil et s'est appuyée sur les données produites par le Gartner Group⁵⁷. Ces données font apparaître que les organismes publics consacrent en moyenne une part plus élevée de leur budget aux dépenses informatiques du fait de l'ancienneté de leurs SI, du poids des dépenses de personnel et d'une moindre incitation à l'efficacité en l'absence de pression concurrentielle. Dans le secteur privé, le degré d'effort en matière SI varie considérablement d'un secteur à l'autre, le secteur bancaire apparaissant comme le plus intensif en technologies de l'information et de la communication.

Graphique n° 7 : part des dépenses SI dans l'ensemble des dépenses - 2017



Source : Cour des comptes ; Gartner⁵⁸

Au regard des entreprises du secteur privé, les singularités de la DGDDI, mais surtout de la DGFiP, se rapportent davantage à la composition de la dépense informatique qu'à son niveau : la part des dépenses de personnel et des dépenses d'exploitation apparaît sensiblement supérieure à celle observée au sein des organisations les plus performantes en matière de SI (cf. *infra*).

⁵⁷ Le Gartner Group est une entreprise américaine de conseil et de recherche dans le domaine des techniques avancées et de l'informatique. Son activité consiste à mener des recherches et à fournir des services de consultation et de statistiques. Les cabinets de conseil compétents en matière SI considèrent que les données publiées par Gartner font référence dans le secteur.

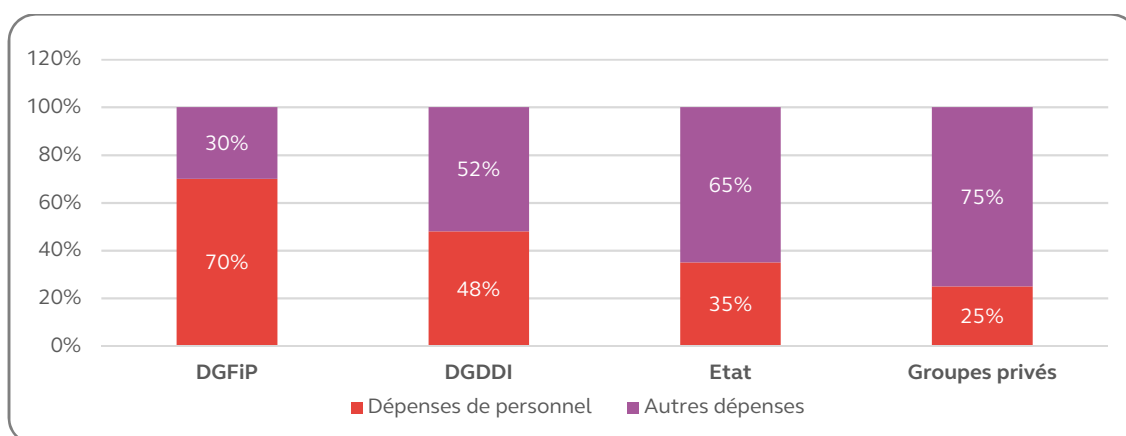
⁵⁸ Pour les groupes privés, l'étude Gartner repose sur un échantillon de 1 000 responsables d'entreprises interrogés entre septembre et décembre 2017, dans six pays (États-Unis, Chine, Inde, Brésil, Grande-Bretagne et France).

B - Le poids élevé des dépenses de personnel et d'exploitation

1 - Le poids prépondérant des dépenses de personnel

Les budgets SI de ces deux administrations sont caractérisés par le poids important des dépenses de personnel, notamment à la DGFIP où elles représentent 70 % de l'ensemble des dépenses, contre 48 % à la DGDDI. Cette structure de coûts diffère nettement de celles constatées dans les autres administrations publiques et, encore plus, des pratiques en cours dans le secteur privé où les dépenses de personnel représentent en moyenne 25 % des budgets SI.

Graphique n° 8 : composition des budgets SI – données 2017



Source : Cour des comptes ; Gartner⁵⁹

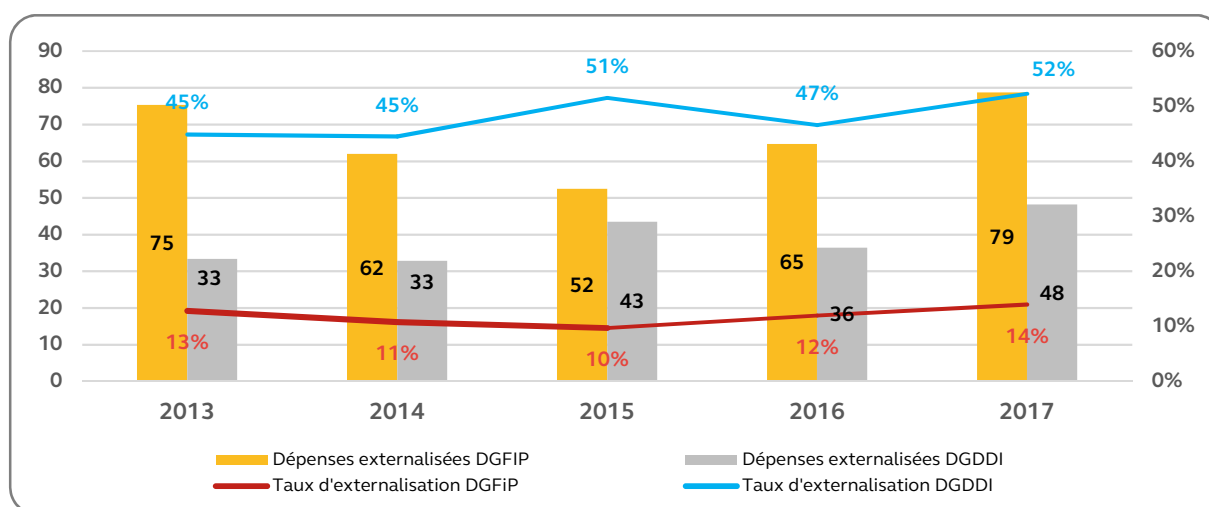
Cette situation relève d'une démarche assumée à la DGFIP qui a décidé d'absorber la réduction de ses budgets informatiques en internalisant des prestations auparavant réalisées par des sous-traitants. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement hors personnel ont ainsi été réduites de près de moitié entre 2012 et 2017 tandis que les dépenses de personnel étaient stables sur la période⁶⁰, s'établissant en 2017 à 361 M€. À la différence d'autres administrations d'État, la DGFIP a conservé des compétences informatiques en interne, sur lesquelles elle s'appuie désormais prioritairement. Sauf exceptions pour les projets de grande envergure nécessitant le recours ponctuel à des prestataires externes, comme le prélèvement à la source (PAS), la DGFIP assure elle-même le développement de la plupart de ses projets informatiques. Ainsi, près de 80 % de ses charges de développement sont internalisées. La baisse des budgets informatiques a également été rendue possible par le recours quasi-systématique aux logiciels libres.

⁵⁹ Pour les groupes privés, l'étude Gartner repose sur un échantillon de 1 000 responsables d'entreprises interrogés entre septembre et décembre 2017, dans six pays (États-Unis, Chine, Inde, Brésil, Grande-Bretagne et France).

⁶⁰ Hors contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*, les dépenses de personnel ont crû de 3 % entre 2012 et 2017.

La DGDDI, qui compte 611 agents affectés aux missions informatiques en 2018, développe également une partie de ses projets en interne. Elle ne dispose toutefois pas d'effectifs aussi importants que la DGFIP et recourt plus largement à la sous-traitance. Ainsi, le taux de dépenses externalisées à la Douane était de 52 % en 2017 contre 14 % pour la DGFIP. De même, les deux administrations ne recourent pas à la sous-traitance pour les mêmes motifs. Si les dépenses sous-traitées à la DGFIP correspondent essentiellement à des licences d'exploitation de logiciels et à des tâches de maintenance, elles sont pour la DGDDI un moyen de se doter de ressources externes et d'expertise dont elle ne peut bénéficier en interne au service de la conduite de projets d'investissements.

Graphique n° 9 : montant (en M€) de dépenses externalisées et taux d'externalisation



Source : Cour des comptes

Le choix de la DGFIP de ne recourir que marginalement à la sous-traitance lui permet de préserver la maîtrise de ses principaux outils sur ses différents cœurs de métiers. En revanche, elle se prive d'autres avantages liés à l'externalisation : la possibilité d'ajuster les charges au niveau d'activité ; la capacité à se rapprocher de la frontière technologique en accédant aux compétences et techniques à l'état de l'art.

2 - Des budgets principalement consacrés aux dépenses d'exploitation et de maintenance

Au-delà des dépenses de personnel, les budgets SI de la DGFIP sont contraints par le poids des dépenses d'exploitation et de maintenance. En comparaison, celui de la DGDDI est plus équilibré.

Au sein de la DGFIP, les dépenses d'exploitation, liées au fonctionnement des systèmes d'information, représentent 62 % de l'ensemble du budget informatique, tandis que les dépenses de maintenance comptent pour 20 % du total. Ces dépenses, qui comprennent également des tâches d'éditique⁶¹ et de traitement de données, sont largement contraintes et limitent d'autant la capacité d'investissement de la direction.

⁶¹ L'éditique désigne l'ensemble des outils, services et moyens informatiques appliqués à l'édition de documents (exemple : les avis d'imposition).

Le poids de ces dépenses tient notamment aux facteurs suivants :

- **L'ancienneté des SI** : le maintien en conditions opérationnelles de larges pans du SI de la DGFIP est fortement consommateur de ressources. Ainsi, le coût de maintenance de certains matériels approchant l'obsolescence est particulièrement élevé ; c'est notamment le cas des « *mainframes* » pour lesquels les fournisseurs, après avoir décidé d'en arrêter la production, appliquent des coûts de maintenance croissants.
- **Les besoins en assistance** : les tâches d'assistance aux utilisateurs mobilisent en 2017 plus de 1 200 agents au sein de la DGFIP, ces effectifs représentant 18 % du budget SI de la direction. Cet ensemble comprend 890 agents d'assistance de proximité dont les missions consistent à installer les matériels informatiques et logiciels sur les postes de travail et 291 agents d'assistance technique chargés de répondre aux demandes des utilisateurs.
- **La maintenance réglementaire** : la DGFIP est contrainte chaque année, voire infra-annuellement, de faire évoluer ses applicatifs pour les adapter aux évolutions de la norme, notamment en matière fiscale. Ainsi, entre 2014 et 2017, la maintenance réglementaire a mobilisé en moyenne 10 % des ressources de développement de la DGFIP, soit une charge estimée à 15 M€ par an.

Tableau n° 7 : répartition du budget SI de la DGFIP en 2017

<i>Budget et effectifs SI 2017</i>	M€	Part du total	ETP	Part du total
<i>Exploitation</i>	340,4	62 %	3047	64 %
dont socle fonctionnement SI	68,8	12 %	0	0 %
dont exploitation - personnel	55,7	10 %	696	15 %
dont métiers industriels	51,5	9 %	432	9 %
dont assistance utilisateurs	98,7	18 %	1 234	26 %
dont supports et pilotage	65,7	12 %	685	14 %
<i>Maintenance</i>	109,9	20 %	1 160	24 %
<i>Grands projets et investissements</i>	68,2	12 %	433	9 %
<i>PAS</i>	32,9	6 %	139	3 %
TOTAL	551,4	100 %	4 779	100 %

Source : données DGFIP, traitement Cour des comptes

Pour sa part, la DGDDI n'a pas été en mesure de fournir les données permettant de calculer les dépenses d'exploitation, de maintenance et de nouveaux projets, faute de comptabilisation suffisamment précise de l'affectation des personnels. Ce travail n'a pu être réalisé que sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement, hors dépenses de personnel. Sur ce périmètre restreint, représentant 52 % du budget SI, la part des dépenses consacrées aux nouveaux projets s'élève à 57 %.

La DGDDI paraît donc disposer d'une plus forte capacité d'investissement du fait notamment des efforts engagés au cours des dernières années pour résorber la « dette technique », aujourd'hui moins importante que celle de la DGFIP. En effet, les infrastructures ont été modernisées et elle compte moins d'applications obsolètes, la plupart de ses logiciels ayant migré sur des applications « web ». De ce fait, elle est en mesure de consacrer davantage de ressources à ses applicatifs « métier ».

Dans l'ensemble, les charges liées à l'exploitation et à la maintenance représentent la grande majorité des dépenses que la DGFIP consacre à son SI. Cette forte inertie de la dépense récurrente obère la capacité d'évolution du SI en réduisant la part que la direction, par ailleurs contrainte par un objectif global de réduction des dépenses publiques, peut consacrer à des projets nouveaux. Cette problématique, si elle n'est pas propre à la DGFIP et se retrouve au sein de la grande majorité des organisations publiques et privées s'étant informatisées tôt, est ici particulièrement prégnante.

C - Des capacités d'investissement contrastées

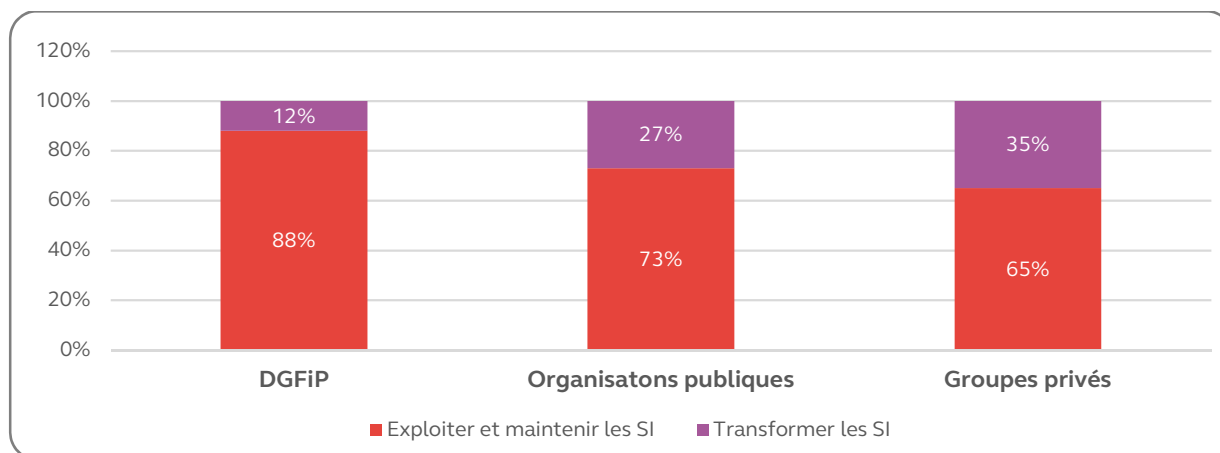
Les deux directions sont aujourd'hui confrontées à des enjeux distincts en matière d'investissements SI : s'il apparaît nécessaire pour la DGFIP de restaurer sa capacité d'investissement, l'enjeu pour la DGDDI consiste davantage à déployer de façon satisfaisante les nouveaux projets lancés grâce à l'augmentation de son budget.

1 - Des investissements limités pour la DGFIP

La capacité d'investissement de la DGFIP, quelque peu restaurée depuis 2016 du fait du PAS et du recours à des financements provenant d'autres programmes budgétaires, demeure limitée.

La part qu'elle alloue aux investissements et aux nouveaux projets apparaît contrainte par rapport aux organisations comparables. Chaque année, la DGFIP consacre entre 10 et 15 % de ses moyens informatiques à de grands projets aux fins de modernisation ou de transformation de pans de son SI. Cette enveloppe, inférieure à celle des organisations comparables, paraît insuffisante pour assurer sa transition numérique et lui permettre de figurer parmi les administrations les plus performantes en la matière au sein de l'OCDE.

Graphique n° 10 : répartition des dépenses SI - 2017



Source : Cour des comptes ; Gartner⁶²

⁶² Pour les organismes publics et les groupes privés, les données proviennent de *Gartner IT Key Metrics Data in Public Sector*, 2017.

Depuis 2016, ses capacités d'investissement ont augmenté du fait de la mise en place du PAS et de la recherche de sources de financement complémentaires.

Le PAS se traduit par un investissement supplémentaire de 178 M€ sur quatre ans. Ce projet a toutefois entraîné un fort effet d'éviction sur ses autres projets. La DGFIP a ainsi été contrainte de décaler de nombreux projets pourtant labellisés comme prioritaires (cf. *infra*).

Au-delà de ce projet d'envergure, la DGFIP a également tiré parti de sources de financement provenant d'autres programmes budgétaires pour accroître sa capacité d'investissement. Le recours à ce type de financement constitue ainsi depuis 2017 une « orientation stratégique » en matière SI. Outre le programme d'investissements d'avenir (PIA) dont elle tire des ressources pour financer un projet de *cloud*, la DGFIP a également obtenu des ressources de deux fonds récemment créés : le fonds de modernisation du secrétariat général des ministères économiques et financiers et le fonds de transformation de l'action publique (FTAP).

**Tableau n° 8 : financements informatiques de la DGFIP
provenant d'autres programmes budgétaires**

<i>Financements (M €)</i>	2016	2017	2018	2019 (prévision)
PIA	1,2	4	7,12	4,5
Fonds de modernisation du SG des MEF	0	0	4,82	4,5
Fonds de transformation de l'action publique	0	0	0	9,2
Total	1,2	4	11,94	18,2

Source : Cour des comptes

La création de ces fonds permet ainsi de soutenir la capacité d'investissement de la DGFIP ; en 2019, ils devraient ainsi accroître de 28 % l'enveloppe consacrée aux grands projets. Les modalités d'attribution de ces fonds, par appels à projets, sont également bénéfiques dans la mesure où ils contraignent la direction à formaliser précisément ses projets, à les inscrire dans le cadre d'évolution interministériel des SI et à orienter les investissements sur les priorités du gouvernement. Ainsi, trois des projets financés par le fonds de modernisation et le FTAP portent sur le contrôle fiscal, mission pâtissant de dysfonctionnements informatiques identifiés de longue date dont la résorption n'avait jusqu'alors pas été priorisée par la DGFIP.

2 - L'enjeu du pilotage des investissements à la DGDDI

La hausse de l'enveloppe d'investissements de la DGDDI lui permet de conduire plusieurs projets informatiques d'envergure.

La part des dépenses consacrées aux nouveaux projets a augmenté de 40 % entre 2012 et 2017, passant de 14 M€ à 24 M€. Ces crédits lui ont permis d'accélérer la résorption de sa « dette technique » et d'engager de nouveaux projets, dont les principaux ont visé à améliorer la qualité de service et l'efficacité sur ses principales missions se rapportant notamment au dédouanement, à la fiscalité indirecte ou au ciblage des contrôles. En outre, la Douane assure le pilotage financier du projet PNR, grand projet interministériel piloté par le ministère de l'intérieur.

Parallèlement, les effectifs SI de la Douane sont restés stables, entraînant un « effet ciseaux » qui pourrait s'avérer préjudiciable quant à sa capacité à mener à bien les grands projets SI dont elle a la charge. En effet, la direction peine à identifier en interne des agents capables de piloter des projets informatiques.

CONCLUSION

Assurant des missions impliquant le traitement de grandes masses de données, la DGFIP et la DGDDI comptent parmi les administrations recourant le plus intensément aux technologies de l'information et de la communication et représentent près du quart des dépenses et des effectifs informatiques de l'État.

Leurs SI sont indispensables à la bonne exécution de leurs missions, mais aussi, plus largement, au bon fonctionnement de l'ensemble des pouvoirs publics, dans la mesure où ils sont le support principal à la collecte de la majorité des recettes publiques et au paiement des dépenses et des traitements. Dotées d'effectifs compétents et de budgets importants, ces directions gèrent aujourd'hui ces ensembles complexes avec un degré élevé de sérieux et de fiabilité. Les SI sont robustes et permettent aux agents et services d'exécuter leurs missions ; les impôts et taxes sont prélevés correctement, les dépenses sont payées, les opérations de dédouanement exécutées de façon dématérialisées et les comptes sont tenus.

Les patrimoines informatiques de ces directions présentent néanmoins des faiblesses liées à leur ancienneté, particulièrement visibles sur les couches inférieures du SI, non interfacées avec les usagers externes. Ces dernières ayant été bâties par sédimentations successives de couches dont certaines sont vieilles de plusieurs décennies, elles expliquent aujourd'hui l'existence de « dettes techniques » se traduisant par des coûts de maintenance élevés, des rigidités de gestion pesant sur la performance et des environnements de travail dégradés pour les agents. Bien que des travaux aient été initiés en vue de la résorption de la « dette technique », la DGFIP n'a pas produit de diagnostic global identifiant l'ensemble des plans d'actions et des ressources nécessaires à la modernisation des pans les plus obsolètes de son système d'information.

Les couches externes des SI, ouvertes aux usagers particuliers et professionnels, qui ont été développées plus tardivement, à partir des années 2000, et selon des modalités plus attentives aux besoins des utilisateurs, présentent en revanche des degrés de qualité et d'ergonomie plus satisfaisants.

Au plan des moyens, les deux directions ont connu des évolutions contrastées dans la période récente, la DGDDI ayant bénéficié de crédits supplémentaires dans le cadre de la priorité donnée à la modernisation du dédouanement, du plan de lutte contre le terrorisme et de la préparation du Brexit. Si les administrations sociales et étrangères présentent, dans l'ensemble, des niveaux de dépenses supérieurs, les principaux enjeux paraissent aujourd'hui se rapporter davantage à son pilotage pour la DGDDI et à la composition de la dépense pour la DGFIP. Dans cette direction en effet, les dépenses d'exploitation et de maintenance absorbent 82 % de son budget informatique, ce qui conduit à un retard d'investissement chronique.

Chapitre II

Des faiblesses structurelles qui obèrent la capacité d'évolution des SI

Les SI de la DGFIP et de la DGDDI sont, dans l'ensemble, pilotés, développés et exploités par des équipes compétentes, permettant à ces administrations de remplir leurs missions avec sérieux et fiabilité. L'analyse menée par la Cour a toutefois montré que la capacité de chacune de ces directions à faire évoluer son SI était limitée. La DGFIP a accumulé une « dette technique » qui contraint fortement les moyens à consacrer aux projets de transformation. Quant à la Douane, les moyens humains et les compétences dont elle dispose ne permettent pas d'assurer une gestion optimale de ses projets de modernisation.

Or la contribution des SI de chacune de ces directions à l'amélioration de l'efficacité et de la performance est destinée à s'accroître dans les années à venir : d'une part, la trajectoire des finances publiques votée par le Parlement prévoit de faire de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, qui porte les ressources de la DGFIP et de la DGDDI, une des principales contributrices à la réduction des dépenses de l'État ; d'autre part, le programme Administration Publique 2022 prescrit une accélération de la transformation numérique des administrations, au service notamment de la simplification et de l'amélioration du service rendu aux usagers.

La capacité de la DGFIP et de la DGDDI à s'inscrire avec succès dans ces orientations pâtit néanmoins de faiblesses structurelles qui obèrent leur capacité d'évolution : des modalités d'organisation et de gouvernance souffrant de rigidité, principalement s'agissant de la DGFIP, la DGDDI ayant récemment engagé une réforme qu'il lui appartient aujourd'hui de déployer (I) ; des difficultés à conduire des projets (II) ; à l'instar de l'ensemble des organismes publics, ces directions font face à des difficultés pour recruter et maintenir les compétences dont elles ont besoin (III) ; enfin, ces handicaps appellent la définition d'une démarche stratégique d'ensemble qui existe à la DGDDI, sans qu'elle dispose pleinement des moyens de la mettre en œuvre, mais que la DGFIP n'a toujours pas instaurée (IV).

I - Une organisation et une gouvernance manquant de souplesse

L'organisation et la gouvernance des fonctions SI de la DGFIP et de la DGDDI présentent des degrés de formalisation et de maturité distincts. La première s'appuie sur un service des systèmes d'information (SSI) puissant qui a mis en place une comitologie lourde afin de coordonner ses nombreux services et entités territoriales. La seconde dispose d'une sous-direction des systèmes d'information et de télécommunication plus légère dont l'organisation a été récemment modifiée et fluidifiée.

A - Une gouvernance lourde et une dispersion excessive des moyens à la DGFIP

Au sein de la DGFIP, la fonction informatique est assurée par le SSI dont le pilotage repose sur une comitologie lourde du fait de sa taille, de son fonctionnement et de l'éparpillement géographique des entités qui le composent. Face à ce grand service, le service à compétence nationale Cap Numérique peine à remplir les missions dont il est théoriquement doté, de même que la mission de contrôle de gestion des systèmes d'information créée en 2015.

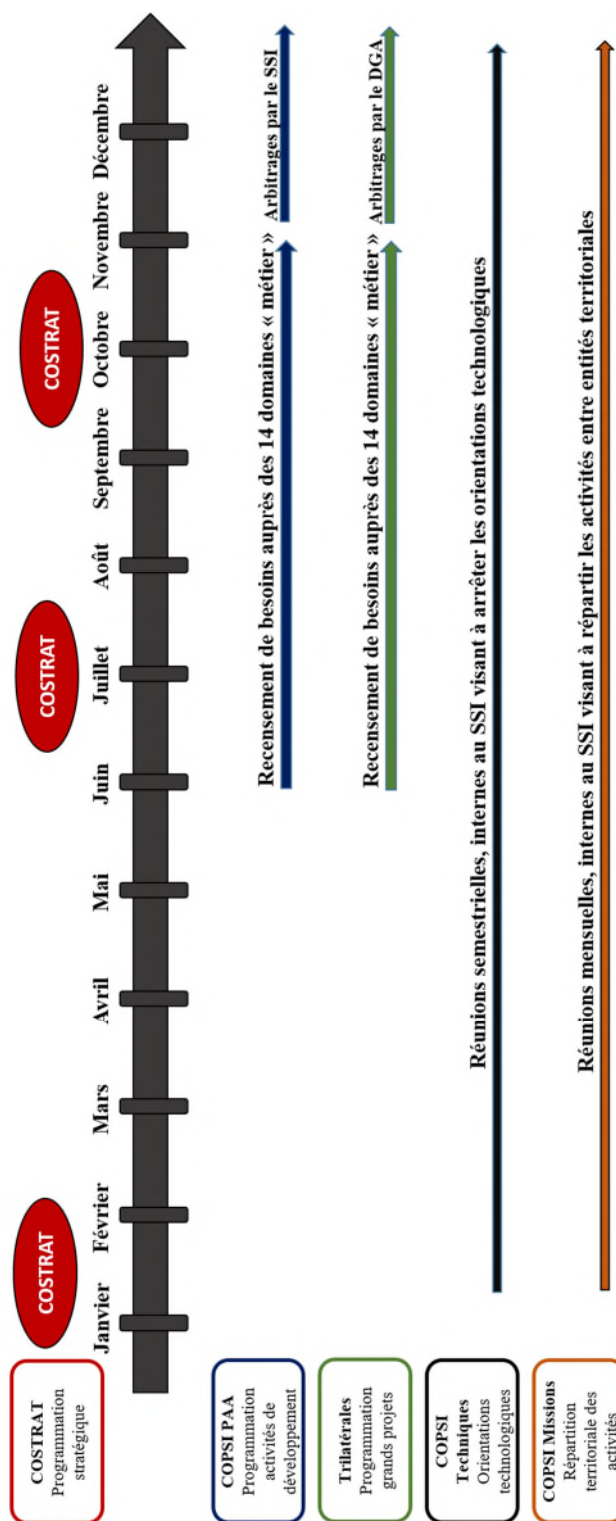
1 - Une gouvernance lourde

Avec 4 689 agents en 2017, le SSI comprend 94 % des effectifs informatiques de la direction et assure les tâches de développement, exploitation et maintenance des SI de la direction, mais également d'éditique, de saisie de données et d'assistance aux utilisateurs.

Pour piloter les importants moyens humains et financiers affectés aux SI, la DGFIP a mis en place une gouvernance à plusieurs niveaux :

- **le comité stratégique (COSTRAT)**, présidé par le directeur général, se réunissant trois fois par an en présence de tous les chefs de service, arrête les nouveaux projets et les évolutions majeures ;
- **les comités de pilotage SI des plans annuels d'activité (COPSI PAA)**, co-présidés par le chef du SSI et le chef du service « métier » concerné, comprennent 14 formations associant les domaines d'activité de la DGFIP, sont réunis en fin d'année pour instruire et arrêter les décisions relatives aux applications informatiques de la DGFIP : évolutions, maintenance, adaptations,ancements ;
- **les comités de pilotage SI techniques (COPSI techniques)**, présidés par le chef du SSI et associant les sous-directeurs et chefs de bureaux du SSI, recensent et priorisent les orientations technologiques ;
- **les trilatérales**, présidées par le directeur général adjoint, comprenant le chef du SSI, le directeur de Cap Numérique et le chef du service « métier » concerné, sont réunies en fin d'année pour arrêter la liste de « grands projets » ;
- **les comités de pilotage SI missions (COPSI missions)**, présidés par le chef du SSI, se réunissent bimensuellement pour répartir l'activité SI entre les structures du service.

Schéma n° 2 : comitologie SI de la DGFIP



Source : Cour des comptes

Cette gouvernance à plusieurs niveaux permet un pilotage fin de l'activité informatique. L'utilisation croissante d'outils de suivi des dépenses⁶³ et de l'activité des agents⁶⁴ permet au chef du SSI et à ses équipes de disposer d'une vue relativement précise de l'activité des services tout au long de l'année. Les échanges réguliers induits par la comitologie mise en place permettent également aux décideurs de disposer d'informations nombreuses et régulières sur l'état des SI.

En retour, ces avantages induisent d'importants coûts de coordination et de pilotage. Pour piloter cet ensemble, la DGFIP a créé en 2015 le département de la gouvernance et du support SI, service de 76 agents rattaché au SSI, dont la mission est notamment d'organiser la comitologie, de suivre l'activité et de piloter le réseau territorial. La lourde comitologie en place absorbe ainsi des ressources importantes, notamment entre septembre et novembre, mois durant lesquels plusieurs centaines de réunions sont organisées afin de planifier l'activité de l'année suivante. Si le pilotage d'un budget de près de 600 M€ est nécessairement lourd, certaines caractéristiques propres à la DGFIP accroissent la rigidité de sa gouvernance : l'absence d'orientations stratégiques pluriannuelles impose d'instruire et d'arbitrer chaque année, voire infra-annuellement, la quasi-totalité des pans d'activité SI de la DGFIP ; la programmation de l'activité est très ascendante, procédant d'un recensement des besoins réalisé à un niveau très fin, supposant de très nombreuses réunions d'arbitrage et de telle sorte que les COSTRAT présidés par le directeur général ne servent pas à impulser des priorités mais à avaliser un édifice patiemment construit par le SSI ; enfin, la dispersion excessive des moyens sur le territoire impose également d'importants coûts de coordination. Pour remédier à cette situation, la DGFIP indique avoir lancé une mission d'audit interne en début d'année 2019 sur la gouvernance de la fonction informatique.

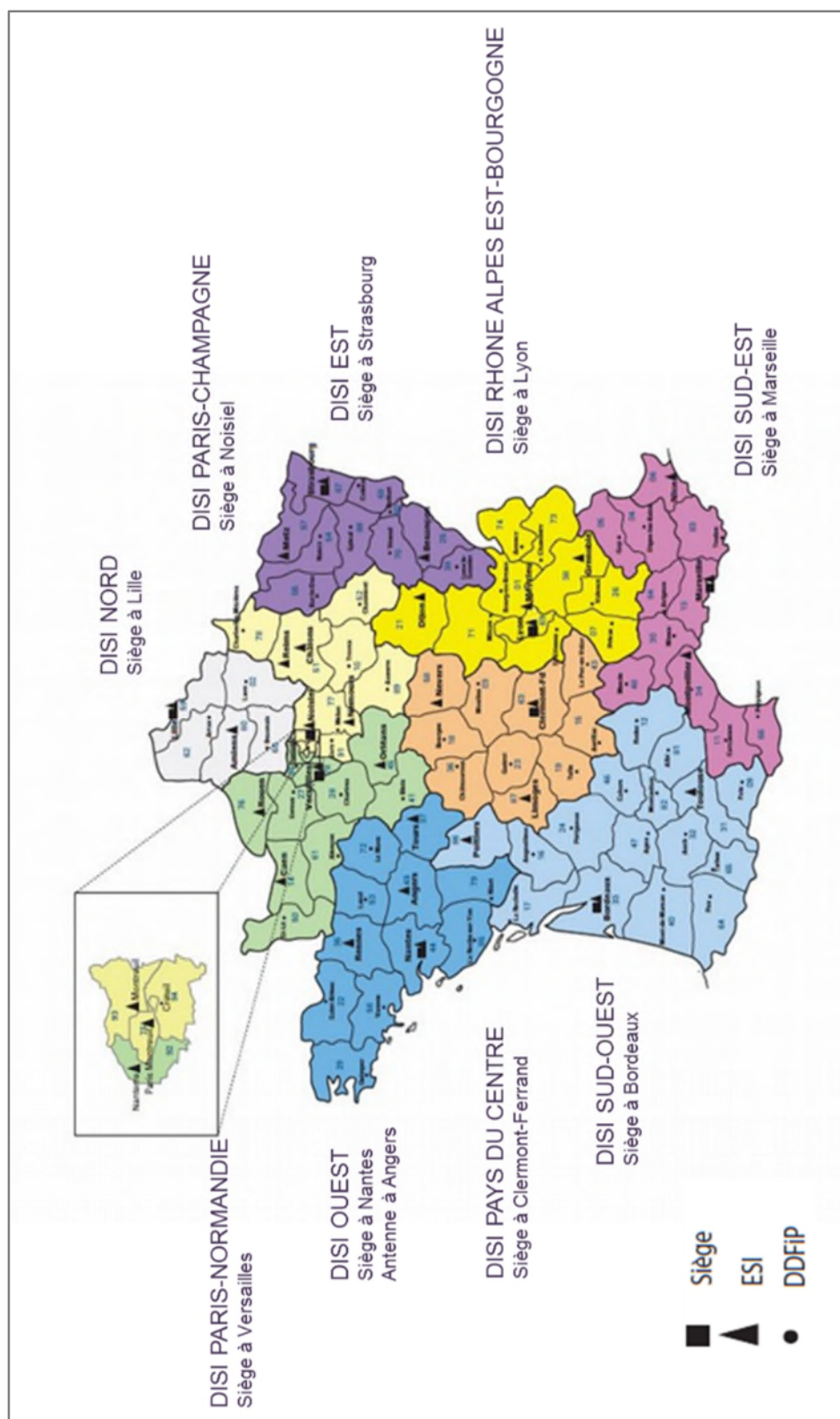
2 - Un maillage territorial encore très fin

Le pilotage du réseau informatique de la DGFIP repose sur neuf directions à compétence nationale, rattachées au SSI. Chaque Direction des Services Informatiques (DiSI) se compose d'un siège et des Établissements de Services Informatiques (ESI) de son périmètre géographique. Les ESI sont chargés de la réalisation opérationnelle des activités informatiques qui leur sont assignées : développement, intégration, exploitation, assistance, acquisition de données, éditique.

⁶³ Outil IBIS.

⁶⁴ Outil CORE.

Carte n° 1 : maillage territorial du SSI de la DGFIP



Source : DGFIP

À l'instar des services du contrôle fiscal, ces structures forment un réseau spécialisé, échappant à la compétence hiérarchique des directions régionales et départementales des finances publiques (DR/DDFiP) qui constituent les unités traditionnelles du réseau de la direction.

Ce maillage est en voie de resserrement :

- **Passage de neuf à sept DiSI** : applicable à compter du 1^{er} septembre 2019, cette réforme devrait permettre de rééquilibrer les DISI en termes d'effectifs et d'aligner l'organisation sur celle des huit délégués interrégionaux du directeur général⁶⁵.
- **Réduction du nombre d'ESI** : plusieurs des 44 ESI qui étaient répartis sur l'ensemble du territoire ont été fusionnés afin d'atteindre la cible de 34 ESI.

Le réseau reste néanmoins étendu et, contrairement aux principes promus par la DGFIP, la répartition des missions ne permet pas encore d'aboutir à une spécialisation forte de chacun des postes. Ainsi, à titre d'exemple, la mission d'assistance technique, consistant à répondre par mail ou téléphone aux difficultés techniques rencontrées par les agents, est répartie sur 25 ESI, soit 10,5 agents par site. En réalité, le maintien d'un maillage territorial très fin apparaît avant tout comme la résultante des deux facteurs suivants : d'une part, la lenteur de la DGFIP à fusionner les structures informatiques des ex-directions regroupées en 2008⁶⁶ ; d'autre part, l'étendue du réseau territorial de la DGFIP qui compte encore plus de 4 000 sites pouvant chacun nécessiter des actions de proximité de la part des agents des ESI⁶⁷.

3 - D'autres services peinant à remplir leurs missions

Outre le SSI, la fonction informatique fait également intervenir deux autres services, Cap Numérique et la mission de contrôle de gestion des systèmes d'information, qui peinent néanmoins à assumer l'étendue de leurs missions.

Souhaitant professionnaliser sa maîtrise d'ouvrage, capitaliser sur les acquis du programme Copernic et impulser une démarche d'innovation, la DGFIP a créé Cap Numérique en janvier 2014, service à compétence nationale rattaché au DGFIP. S'appuyant sur 304 ETP en 2018, ce service est chargé d'une double mission : impulser la stratégie numérique de la DGFIP et assurer la maîtrise d'ouvrage de tout nouveau projet informatique. Si l'intention initiale consistant à créer un espace d'innovation distinct du service des systèmes d'information était louable, les modalités de fonctionnement de Cap Numérique ne lui permettent pas d'atteindre les objectifs qui lui avaient été fixés :

- **Un service en retrait sur certains grands projets** : alors que le service devait initialement assurer la maîtrise d'ouvrage de tous les nouveaux projets d'envergure⁶⁸, certains de ces projets lui échappent et sont en fait pilotés par les directions métier, notamment en matière fiscale, de foncier et de gestion publique locale.
- **Des ressources contraintes par de lourdes charges de maintenance** : à sa création, il était prévu que le service assure la maintenance des nouveaux projets durant une année avant d'en

⁶⁵ Structures légères de pilotage interrégional, installées à Paris auprès du directeur général, chargées de faire descendre et remonter de l'information entre le réseau et la direction générale.

⁶⁶ À titre d'exemple, les unités informatiques de la DGI et de la DGCP à Nantes n'ont été unifiées qu'en 2017.

⁶⁷ Au sein des ESI, 890 ETP sont affectés aux missions d'assistance de proximité (installation de postes et de logiciels), soit 26 % des effectifs totaux des ESI.

⁶⁸ Les projets informatiques mobilisant plus de 1 M€ ou 1 000 jours-homme.

transférer la charge aux directions métier. Mais ces dernières refusent régulièrement de reprendre ces tâches qui continuent donc de peser sur l'activité du service. En 2018, près de 30 % des capacités étaient ainsi mobilisées sur la maintenance⁶⁹.

- **Une capacité d'innovation limitée** : Cap Numérique a su au cours des dernières années introduire des initiatives innovantes, en lien notamment avec le partage des données et l'expérience utilisateur. Mais l'absence de budget propre et son positionnement en interne ne lui permettent pas d'influer suffisamment sur les arbitrages⁷⁰.

Quant à la mission de contrôle de gestion des systèmes d'information, ce service a été créé à l'initiative du directeur général en 2015⁷¹ 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. Doté de sept agents, ce service a pour mission de contre-expertiser l'élaboration des études « MAREVA »⁷² par le SSI et les directions « métier » et de suivre les écarts entre l'activité SI et la prévision. Si elle a permis un regard extérieur sur les projets en cours, la mission, faute de légitimité interne suffisante face à un SSI puissant, n'a pas atteint son objectif initial qui était d'ouvrir la « boîte noire » de l'informatique de la DGFIP afin de mettre les dirigeants en capacité de rendre des arbitrages éclairés.

B - Une organisation repensée et simplifiée à la DGDDI

Au sein de la DGDDI, la fonction informatique repose sur la sous-direction des systèmes d'information et de télécommunication, en lien avec deux centres informatiques qu'elle pilote et sur lesquels elle a, depuis peu, autorité hiérarchique.

1 - Une organisation récemment amendée

La sous-direction des systèmes d'information et de télécommunication (SDSIT), dotée de 60 agents, a vu ses missions ainsi que les intitulés des bureaux légèrement modifiés⁷³ en juillet 2018. Depuis cet arrêté, les deux services à compétence nationale, rattachés à la cheffe du SDSIT, exercent également d'importantes missions informatiques : le centre informatique douanier (CID) basé à Osny et comptant 182 agents en 2018 d'une part ; la direction nationale des statistiques du commerce extérieur (DNSCE) dotée de 215 agents d'autre part.

⁶⁹ Cap Numérique assure la maintenance de la plupart des applicatifs RH et de l'application fiscale GESPRO depuis près de huit ans.

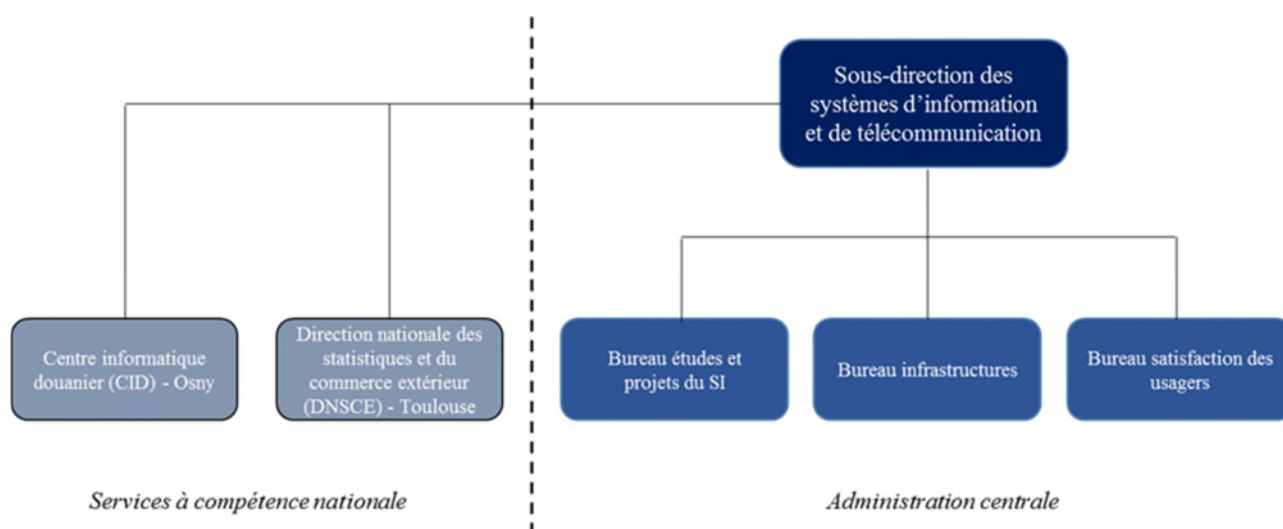
⁷⁰ Jusqu'en 2016, le service ne participait pas aux « trilatérales », les réunions d'arbitrage des grands projets informatiques.

⁷¹ Arrêté du 14 décembre 2015 modifiant l'arrêté du 3 avril 2008 portant organisation de la direction générale des finances publiques.

⁷² Méthode d'analyse et de remontée de la valeur destinée à l'évaluation des projets SI.

⁷³ Arrêté du 16 juillet 2018 portant organisation de l'administration centrale de la direction générale des douanes et droits indirects.

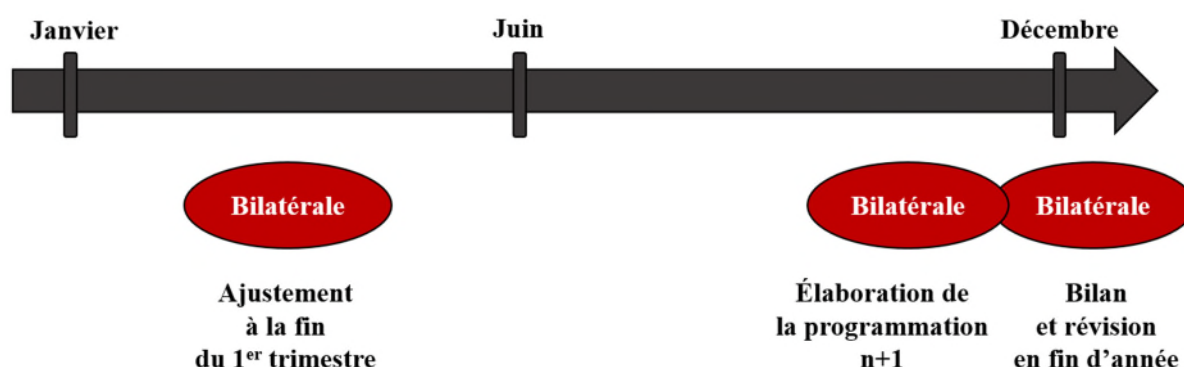
Schéma n° 3 : organigramme de la fonction SI - DGDDI



Source : Cour des comptes

Dans le cadre de la démarche « Ambition DG » visant à améliorer la gouvernance des services centraux de la Douane ainsi que le pilotage de son réseau, la gouvernance de la fonction informatique a été renouvelée et formalisée en octobre 2018⁷⁴. Cette démarche vise, d'une part, à « construire une relation de confiance et de partenariat avec la direction générale et les directions métiers » et, d'autre part, à optimiser l'allocation des ressources. Cette nouvelle gouvernance formalise finement les modalités de programmation, de suivi et de bilan des activités informatiques ainsi que les documents supports. Elle prévoit notamment la tenue chaque année de trois réunions bilatérales entre le SDSIT et les directions « métier ».

Schéma n° 4 : calendrier de programmation des activités - DGDDI



Source : Cour des comptes

Si la mise en œuvre de cette réforme est trop récente pour être évaluée, elle témoigne d'un souci de simplification et de structuration de la gouvernance.

⁷⁴ Guide méthodologique de gouvernance du SI.

2 - Des chaînes hiérarchiques récemment alignées

Si les tâches de conception et de pilotage relèvent des bureaux d'administration centrale, la plupart des missions d'exploitation, de production et de maintenance sont réalisées par deux services à compétence nationale, le CID et la DNSCE. Bien qu'ils représentent plus de 65 % des effectifs informatiques, jusqu'à il y a peu ces deux services n'étaient pas rattachés hiérarchiquement à la cheffe du SDSIT, avec pour conséquence des frictions pouvant se traduire notamment par des désaccords technologiques. Ces deux services assurent pourtant des fonctions majeures :

- le CID d'Osny abrite le principal *data center* de la Douane, assure l'exploitation des applications relatives au dédouanement, à la comptabilité et aux droits indirects et effectue des missions d'assistance aux utilisateurs ;
- la DNSCE, basée à Toulouse, abrite également un *data center*, assure l'exploitation des applications relatives aux chiffres du commerce extérieur et à la lutte contre la fraude, et remplit des missions d'assistance aux utilisateurs.

La réforme de l'organisation de la DGDDI en juillet 2018 a permis de remédier à ce problème qui était source de dysfonctionnements. La sous-directrice en charge des SI dispose désormais de l'autorité hiérarchique sur chacun de ces deux services, à l'exception, s'agissant de la DNSCE, des effectifs affectés aux statistiques du commerce extérieur. Il lui appartient désormais d'aligner les méthodes de travail, les outils de pilotage et les indicateurs de performance afin de renforcer la cohérence de cet ensemble.

II - Une conduite de projet à professionnaliser

L'enquête réalisée par la Cour a mis en lumière des dépassements importants des coûts et des délais des projets informatiques de la DGFIP et de la DGDDI (A). Cette situation résulte notamment d'une maîtrise insuffisante des nombreux projets par des acteurs souvent trop dispersés (B) et d'une méthode de conduite de projets ancienne qui ne permet pas de répondre pleinement aux besoins des utilisateurs (C).

A - Un pilotage insuffisant entraînant des écarts importants sur les coûts et les délais

La DGFIP et la DGDDI ne parviennent pas à mener leurs projets informatiques dans le respect des enveloppes budgétaires et des calendriers fixés.

1 - Des écarts importants sur les coûts

Hors PAS, la DGFIP a en portefeuille 44 « grands projets », c'est-à-dire dont le coût complet dépasse 1 M€ ou 1 000 jours-homme de développement ou présentant un intérêt stratégique particulier (voir liste en annexe n° 4). Depuis 2015 ces grands projets font systématiquement l'objet d'une étude dite « MAREVA », réactualisée tous les ans, comportant le calcul de la valeur actuelle

nette⁷⁵ 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 doit faciliter l'arbitrage entre les différents projets proposés en fonction du retour sur investissement attendu.

Pour sa part, la Douane n'a pas encore mis en place un dispositif d'évaluation de la valeur : le plan d'actions e-Douane prévoyait de le déployer au premier semestre 2018 pour l'ensemble des projets présentés au comité informatique. La mise en place des nouvelles « fiches d'opportunité projet » comprenant notamment le retour sur investissement, a cependant été décalée au deuxième trimestre 2019.

À la DGFIP, deux unités de mesure et deux outils sont utilisés pour suivre le coût des projets. Ainsi, les activités de MOA et de MOE, internes et externes, sont valorisées dans l'application CORE en jours-homme. Les prestations externes sont également valorisées en euros dans l'application IBIS. Cependant seule la MOA Cap Numérique saisit son activité dans CORE, les MOA assurées à temps partiel par les bureaux métiers ne le faisant pas.

De son côté, la Douane n'a pas d'outil synthétique de suivi global du coût pour ses projets. Elle dispose d'un suivi financier des charges externes, mais seule la MOE alimente un suivi des temps passés sur un projet, et ce suivi en jours-homme ne fait pas l'objet d'une consolidation.

La DGFIP a 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 dépassent les coûts initialement prévus de 65 % en moyenne représentant un montant de 264 M€. Cet écart est sensiblement supérieur à l'écart moyen de 20 % constaté par la DINSIC sur les 54 projets recensés dans son panorama des projets informatiques sensibles. Plusieurs explications sont avancées par la DGFIP : estimation initiale du coût lacunaire, évolution du périmètre fonctionnel ou applicatif au cours du projet, difficultés techniques imprévues rencontrées, internalisation et réévaluation des coûts d'accompagnement du changement.

2 - Des délais non suivis

À la DGFIP, les moyens sont affectés en priorité à l'exploitation et la maintenance, le solde consacré aux projets. Les contraintes pesant sur les moyens conduisent donc à décaler dans le temps la réalisation des projets et ceci d'autant plus que l'objectif de délai ne fait pas l'objet d'un suivi. Les retards pris sur les délais ne peuvent donc faire l'objet d'un *reporting* au niveau du comité stratégique. De nombreux projets connaissent des retards importants sans que l'ampleur et les raisons de ces retards ne puissent être objectivées.

Par ailleurs, depuis 2016, la préparation du PAS a conduit à réduire significativement les capacités d'investissement mobilisables pour les autres projets. La DGFIP a ainsi été contrainte de décaler de nombreux projets pourtant labellisés comme prioritaires. Le projet ENSAP⁷⁶ et le projet de fusion des bases FIDJI ont ainsi connu de nombreux retards, la DGFIP ayant décidé de sanctuariser les deux projets PAYSAGE et MISTRAL, qui consistent respectivement en la

⁷⁵ La valeur actuelle nette (VAN) est utilisée pour déterminer si un investissement est rentable ou non. Pour qu'un investissement soit rentable, il faut que les recettes générées par l'investissement soient supérieures à son coût.

⁷⁶ Espace Numérique Sécurisé de l'Agent Public permettant notamment la dématérialisation des bulletins de paie et de pension, dont le déploiement est prévu de 2017 à 2020.

réécriture de l'application PAY, à la suite de l'arrêt de l'ONP, et à la réécriture de l'application de gestion des dépôts de fonds du Trésor.

Tout comme la DGFIP, la DGDDI n'a pas mis en place de suivi des délais pour la mise en œuvre de ses projets informatiques.

RSP - Refonte du Système des Paiements, un projet non complètement déployé plus de neuf ans après son démarrage

L'application RSP vise à mettre à disposition des agents une application unique de gestion du recouvrement forcé pour l'ensemble des impôts, professionnels ou particuliers. Elle est ainsi destinée à se substituer aux applications MIRIAM et RAR. Ce projet démarré en 2009, d'un coût prévisionnel de 58 M€ a été finalisé pour la sphère professionnelle en juin 2018. La première expérimentation en 2013 a en effet révélé une défaillance du traitement de reprise du stock de données de l'application MIRIAM. Des développements complémentaires ont dû être réalisés pour résoudre ces dysfonctionnements.

Le projet RSP pour les particuliers est en développement.

La DGFIP a indiqué que le service Cap Numérique allait déployer prochainement un outil de pilotage permettant un suivi financier et calendrier des projets informatiques. La DGDDI souligne quant à elle que la méthode « agile » (voir *infra*) rend le suivi des coûts et des délais encore plus nécessaire.

B - Des projets nombreux gérés par une grande diversité d'acteurs

De nombreux projets informatiques sont en cours de développement à la DGFIP et la DGDDI. Pour éviter les échecs ou retards, la maîtrise d'ouvrage doit être professionnalisée et pour les projets les plus stratégiques, la responsabilité du projet doit être confiée à un seul chef de projet mandaté par la direction.

1 - Des projets nombreux

À l'origine d'un projet informatique, on trouve une ou plusieurs des trois raisons suivantes : une modification réglementaire ou une décision stratégique (par exemple le PAS, voir *infra*), un besoin nouveau identifié par le métier (nouveau projet, évolution applicative, par exemple Alpage-CFIR), une nécessité imposée par le service des systèmes d'information (gestion de l'obsolescence technique, par exemple la refonte de l'application CVI - casier viticole informatisé- basée sur GCOS).

Un exemple de projet : Alpage - CFIR

Alpage : Aide Logicielle à la Programmation à l'Analyse et à la Gestion du contrôle fiscal.

CFIR – conséquences financières, application utilisée pour calculer les droits dus à la suite d'un contrôle fiscal.

Alpage assure la gestion et le suivi des propositions de vérification concernant les entreprises et les particuliers, ainsi que l'établissement des statistiques à des fins de pilotage du contrôle fiscal. Alpage est accessible à tous les services en charge d'une action de contrôle, soit plus de 22 000 utilisateurs avec une moyenne de 1 200 connexions par demi-heure.

CFIR est aujourd'hui une application monoposte⁷⁷ utilisée par 5 000 agents et dont le langage de programmation est obsolète (*visual basic*). Dans le cadre du projet Alpage – CFIR, elle va être intégrée dans l'application Alpage ce qui économisera des ressaisies manuelles de CFIR dans Alpage.

Alpage-CFIR, projet de 9,5 M€ démarré en 2013, doit faire l'objet d'une expérimentation en 2019 et être généralisé en 2020.

Les projets en cours sont très nombreux aussi bien à la DGFIP qu'à la DGDDI : plus de 300 à la DGFIP pour un parc de 760 applications et environ 100 à la DGDDI pour un parc de 198 applications.

La direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC) dispose de pouvoirs réglementaires lui permettant d'obtenir des informations sur les grands projets relatifs à un système d'information de l'État et d'assurer leur contrôle. Ainsi la DINSIC est saisie pour avis conforme de tout projet relatif à un système d'information de l'État d'un coût supérieur à 9 M€⁷⁸. Pourtant la DGFIP n'a pas saisi la DINSIC pour des projets d'un coût supérieur à 9 M€. Tel a été le cas notamment des projets Accès FIDJI Notaire (30 M€)⁷⁹, ENSAP (9 M€)⁸⁰, Hébergement Cloud (13 M€)⁸¹ et PAYSAGE (35 M€)⁸².

Par ailleurs, par une circulaire du 20 janvier 2015, le Premier ministre a demandé à la DINSIC de construire un « tableau de bord des projets sensibles pour le Gouvernement, soit en raison de leur coût, soit du fait de la valeur du service qu'ils permettront de rendre ». Ce tableau a été rendu public à compter de novembre 2016⁸³. Parmi les 54 projets sensibles suivis fin 2018, cinq concernent la DGFIP⁸⁴ et deux la DGDDI⁸⁵.

⁷⁷ Application monoposte : logiciel qui fonctionne exclusivement avec les ressources de l'ordinateur, sur lequel il est installé par opposition à application client serveur où une partie de l'application est installée sur un ou des serveurs (le plus souvent les traitements et toujours les données). Une modification d'une application monoposte se fait donc soit directement sur le poste informatique, ce qui nécessite que le poste ne soit plus productif pendant l'installation, soit à partir du réseau, ce qui nécessite de laisser le poste informatique sous tension.

⁷⁸ Article 3 du décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État.

⁷⁹ La DGFIP indique que le projet n'a pas été soumis à la DINSIC car son coût initial était inférieur à 9 M€, l'essentiel des dépenses étant constitué des coûts de l'indexation de fiches hypothécaires scannées, assurée en partie par des prestataires.

⁸⁰ La DGFIP indique que le projet n'a pas été soumis à la DINSIC car son coût initial était inférieur à 9 M€.

⁸¹ La DGFIP indique que le projet n'a pas été soumis à la DINSIC car il est co-construit avec elle.

⁸² La DGFIP indique que le projet n'a pas été soumis à la DINSIC car son lancement fait suite à un audit de la DINSIC.

⁸³ <https://www.modernisation.gouv.fr/outils-et-methodes-pour-transformer/panorama-des-grands-projets-si-de-letat>.

⁸⁴ ENSAP, PAYSAGE, Mistral, PAS et DSN.

⁸⁵ GUN et NTSI.

Dans le cadre de son audit sur les systèmes d'information de l'État et leur transformation d'avril 2018, l'inspection générale des finances a identifié 11 projets à risque dans la sphère État et les administrations sociales dont un est porté par la DGFIP. Il s'agit du projet PAYSAGE dont le coût total est évalué à 42 M€ qui consiste à réécrire à iso-fonctionnalité l'application PAY de gestion de la paye afin de pallier l'obsolescence technologique actuelle. Ce projet est risqué en raison notamment de la complexité des règles de gestion des ressources humaines et de leurs fortes évolutions. La DGFIP précise que la première étape du déploiement de PAYSAGE s'est déroulée de façon satisfaisante, entre août et octobre 2018.

2 - Des projets gérés par une diversité d'acteurs : une MOA à professionnaliser

Dans l'organisation actuelle de la DGFIP, la fonction de maîtrise d'ouvrage (MOA) présente de fortes disparités de positionnement. Elle est assurée de façon concurrente par une structure spécifique (Cap Numérique) mais également, au sein des directions métiers (gestion fiscale, gestion publique...), par des structures dédiées (sections, bureaux ...) ou de façon plus dispersée par des agents qui effectuent ces travaux à temps partiel, en plus d'autres fonctions. Cette hétérogénéité constitue un frein à l'efficacité et à la professionnalisation de la fonction. Ainsi, l'isolement, dans des bureaux métiers, de certains agents auxquels sont rattachées, de façon accessoire, des fonctions de MOA, essentiellement pour des raisons historiques, peut constituer un écueil dans la conduite de projets en raison d'un manque de formation des agents à la fonction de MOA, d'une moindre disponibilité vis-à-vis des MOE, de difficultés pour réaliser de manière professionnelle les travaux de recette ou établir des jeux de tests pertinents et significatifs concernant des développements plus importants que de simples maintenances/évolutions mineures.

La mission risque audit (MRA) de la DGFIP qui a récemment réalisé un audit sur la conduite de projets informatiques a formulé une recommandation concernant les MOA⁸⁶ : à défaut d'un regroupement de toute la MOA au sein de Cap numérique, qui ne paraît pas envisageable ni opportun, elle invite à regrouper les fonctions de MOA éclatées au sein des métiers dans une structure unique rattachée à chaque métier, afin d'améliorer la mutualisation, la professionnalisation et la taille critique de ces structures.

À la Douane, la MOA est assurée par les directions métier. Outre un manque de professionnalisation pour cette activité, elle est par ailleurs confrontée à un fort turnover sur cette fonction. Dans son plan d'actions dans le cadre du projet *e-Douane*, elle s'est fixée d'ici 2019 de définir les compétences nécessaires, évaluer les besoins de formation et mettre en place un plan d'action pour les couvrir et constituer des MOA transverses sur les fonctionnalités partagées.

⁸⁶ Favoriser la professionnalisation de la fonction de MOA exercée au sein des métiers par la recherche de la masse critique, par exemple en regroupant ces fonctions exercées de façon disséminée dans une structure unique idéalement positionnée auprès du chef de service ou de la sous-direction.

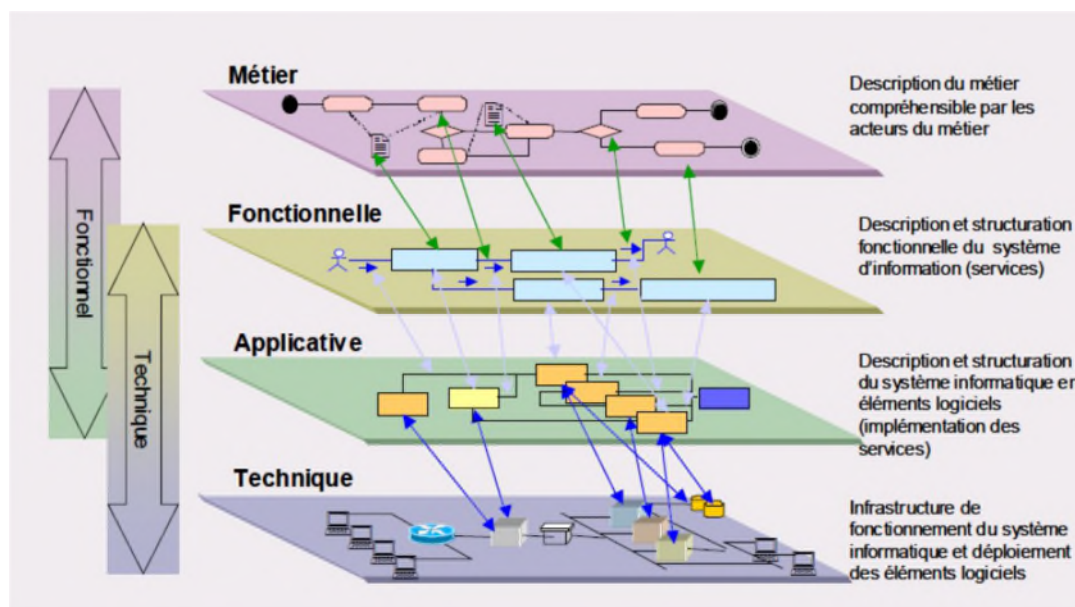
Rôle de la MOA et de la MOE

La MOA est l'entité porteuse d'un besoin, définissant l'objectif d'un projet, son calendrier et le budget consacré à ce projet. La MOE est la personne ou le groupe qui assure la production du projet dans le respect des délais, du budget et de la qualité attendue.

La MOA est responsable de la vue fonctionnelle, son rôle consiste essentiellement à traduire en langage clair et suffisamment précis pour la MOE le besoin formulé par le métier (les spécifications) et à vérifier et donner son assurance au métier que le produit final livré par la MOE correspond bien aux attentes initiales (la recette).

La MOE est responsable de la vue applicative, son rôle consiste à la fois à décrire le système informatique et à structurer en éléments logiciels les demandes faites par la MOA.

Les quatre dimensions du système d'information : métier/applicative/ fonctionnelle/ technique



Source : Audit MRA sur la conduite de projets informatiques – Janvier 2018 p. 15

3 - Un « capitaine » mandaté et reconnu pour les grands projets

La conduite des projets informatiques est aujourd'hui organisée sous l'autorité de deux chefs de projet positionnés au sein de la MOA et de la MOE. Pour sa part, la DGDDI rencontre des difficultés à trouver des agents acceptant d'endosser la responsabilité de chef de projet côté MOE.

La mise en place d'un responsable de projet unique, couvrant la totalité de la responsabilité de la bonne fin du projet, est souvent considérée comme une solution pertinente pour prendre au quotidien les décisions nécessaires entre métiers, MOA et MOE et, le cas échéant, faire remonter à la direction générale les arbitrages à prendre.

Une telle solution demeure exceptionnelle à la DGFIP et à la DGDDI, seuls quelques projets ayant pu bénéficier d'un tel responsable, nominativement désigné : PAS, Pilat, Topad cible et ENSU à la DGFIP et Brexit à la DGDDI. Elle gagnerait vraisemblablement à être généralisée pour les grands projets qualifiés de stratégiques. Parmi les neuf principes clés de réussite des grands projets SI de l'État définis par la DINSIC le premier concerne ce point : « jouons en équipe avec un capitaine mandaté : construisons un collectif solidaire et engagé, tourné vers un même objectif, piloté par un directeur de projet mandaté et reconnu ».

C - Des dysfonctionnements liés aux méthodes de conduite des projets

Pour le développement de projet, la DGFIP et la DGDDI ont aujourd'hui essentiellement recours à la méthode en « V », ancienne et qui présente certaines limites. Les phases amont et aval, l'expression et le retour d'expérience, sont également négligées, ce qui nuit à la réussite des projets informatiques.

1 - Une méthode de conduite de projet traditionnelle

La DGFIP et la DGDDI mettent principalement en œuvre une méthode de conduite de projet en « V ». La quasi-totalité de leurs projets sont en effet développés selon cette méthode.

Méthode en « V » et méthode « agile »

Dans le cadre d'une méthode de conduite de projet dite « en V », la MOA, sur la base du besoin métier, définit les livrables attendus, de conception générale puis détaillée, à destination de la MOE en charge de la construction de la solution. L'objectif est d'aboutir à un produit fini complet. L'un des principaux risques associés est l'effet tunnel, avec la livraison tardive, en bout de chaîne, d'un outil ne correspondant pas aux réelles attentes.

À l'opposé, la méthode « agile », mise en œuvre depuis les années 1990, est fondée sur un cycle de développement itératif, incrémental et adaptatif, consistant en des développements et recettes successifs livrés au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Elle préconise, en plus d'une organisation où tous les acteurs sont présents sur un même plateau, la tenue de « sprints », petits livrables réguliers qui sont validés au fur et à mesure par les acteurs, validation qui permet de passer au sprint suivant.

Cette méthode traditionnelle ne permet cependant pas une réactivité suffisante en cas de dérive par rapport aux attentes initiales, comme l'illustrent les difficultés rencontrées par le projet CIEL à la Douane.

Un exemple d'application développée avec la méthode en « V », conduisant à une livraison non adaptée aux besoins : le projet CIEL de la DGDDI

Le projet CIEL (Contributions indirectes en ligne), d'un montant de 3,9 M€, lancé en 2013, porte sur la télédéclaration et le télépaiement en ligne des droits et taxes pour les contributions indirectes (alcools et boissons alcooliques, boissons non alcooliques, boissons sucrées, boissons édulcorées, tabacs, farines et céréales, etc.). Les enjeux sont multiples :

- des enjeux internes autour de la réduction de la charge de saisie qui pèse sur les agents (800 000 déclarations mensuelles par an), de la sécurisation de la recette fiscale par utilisation du télépaiement (paiement par virement) et du télépaiement (paiement par carte bancaire) et de la mise en place de ciblage et de contrôle ;
- des enjeux externes autour de la simplification des démarches des usagers qui doit accompagner cette dématérialisation, du renforcement des relations avec les interprofessions et l'opportunité de donner une image de modernité de la Douane.

Compte tenu du domaine à couvrir, le projet a été alloté avec deux premiers lots centrés sur les alcools et les boissons alcooliques dont la livraison était prévue en janvier 2015. Ces deux premiers lots se décomposent en trois livrables : la mise en production du téléservice (interne à la Douane) en novembre 2015, la mise en production de la téléprocédure (pour les usagers) en novembre 2015 et l'ouverture de l'interconnexion CIEL-portails des interprofessions en août 2015. Cependant, le produit livré qui fonctionnait techniquement, ne correspondait pas aux besoins des utilisateurs, en raison d'une ergonomie inadaptée. Une nouvelle version de l'application est aujourd'hui toujours en cours de développement en utilisant cette fois la méthode « agile ». Ce projet devrait être finalisé en 2019.

La livraison en 2015 non conforme aux attentes a eu un impact sur les délais et les coûts. Ce projet, inscrit au tableau de bord des 54 projets sensibles de l'État tenue par la DINSIC, présente un écart de coût de 54 % et de délai de 75 % quand la moyenne des écarts des projets sensibles est à 31 % pour les coûts et 32 % pour les délais.

La Douane et, à un degré moindre, la DGFIP ont pris conscience de ces difficultés et tentent d'y répondre en essayant de nouvelles méthodes de conduite de projet. Au sein de la Douane, 10 % des projets informatiques sont désormais conduits selon la méthode « agile », tous les projets démarrés en 2018 l'ont été en méthode « agile » et le plan *e-Douane* prévoit que ce ratio augmente sensiblement dans les années à venir. Pour sa part, la DGFIP a expérimenté l'utilisation de la méthode « agile » pour la refonte du portail www.impots.gouv.fr et certains modules du projet Hermès⁸⁷ mais ne s'oriente pas vers un recours plus large à ces pratiques. La DGFIP précise cependant que « *l'opportunité du recours à cette méthode est examinée au lancement de chaque projet* ».

2 - Une expression du besoin et un retour d'expérience insuffisamment professionnalisés

La phase d'expression du besoin doit permettre d'appréhender au mieux les objectifs et les attentes du métier, mais aussi de différencier les besoins incontournables de ceux moins prioritaires ou facultatifs.

À la DGFIP, il n'y a pas de moyen spécifiquement affecté aujourd'hui à cette phase d'expression du besoin. La réussite d'un projet est corrélée au respect du triptyque coût, délai et qualité. Ces caractéristiques doivent être clairement définies avant le lancement de tout projet. Or, dans son audit, la MRA a constaté que les critères de réussite d'un projet ne sont pas systématiquement formalisés dans une feuille de route initiale ou une étude préalable et portés à la connaissance de tous les acteurs. Sur les deux projets ayant fait l'objet d'un focus particulier par la Cour, Alpage-CFIR et RSP, ces documents n'existaient pas. Par ailleurs, ce manque de temps passé à la préparation d'un projet peut conduire à des surcoûts. En effet, le SI est composé d'un nombre important de briques modulaires, réutilisables et interdépendantes (messagerie, référentiels, gestionnaire d'interface...) ; il est donc important de ne pas réécrire un module existant qui peut répondre aux besoins. À la DGFIP, la réutilisation des modules existants se fait de manière informelle en fonction des connaissances des informaticiens participant au projet. En effet, les informations relatives aux composants et aux applicatifs sont dispersées

⁸⁷ Le projet Hermès consiste à rénover complètement le système informatique de gestion des ventes mobilières domaniales (biens mobiliers de l'État et des organismes publics, biens confisqués, objets trouvés, véhicules abandonnés, etc.). Il vise à pallier les faiblesses des applications existantes (fonctionnalités, obsolescence, sécurité, gestion comptable). Le projet comprend la gestion du processus de vente : remise, publicité, vente, encaissement et comptabilité.

dans différents référentiels du système d'information. La DGFIP indique qu'une démarche de regroupement des référentiels au sein d'un document unique est engagée.

Dans le cadre du projet *e-Douane*, il est constaté que l'expression du besoin est très hétérogène selon les MOA.

Par ailleurs, bien que les retours d'expérience soient prévus en théorie⁸⁸ à la DGFIP, dans la pratique ils ne sont pas mis en œuvre. Il conviendrait de les mettre en œuvre et de présenter au COSTRAT les plus emblématiques.

III - Une gestion des ressources humaines confrontée à des difficultés persistantes de recrutement

Si les effectifs affectés aux SI ont baissé à la DGFIP, ils sont restés stables à la DGDDI. La première s'appuie néanmoins toujours sur des équipes très importantes, lui permettant de disposer en interne des compétences nécessaires à la quasi-totalité de ses besoins. Ce n'est pas le cas de la DGDDI qui connaît un déficit d'attractivité et peine à attirer les compétences dont elle a besoin.

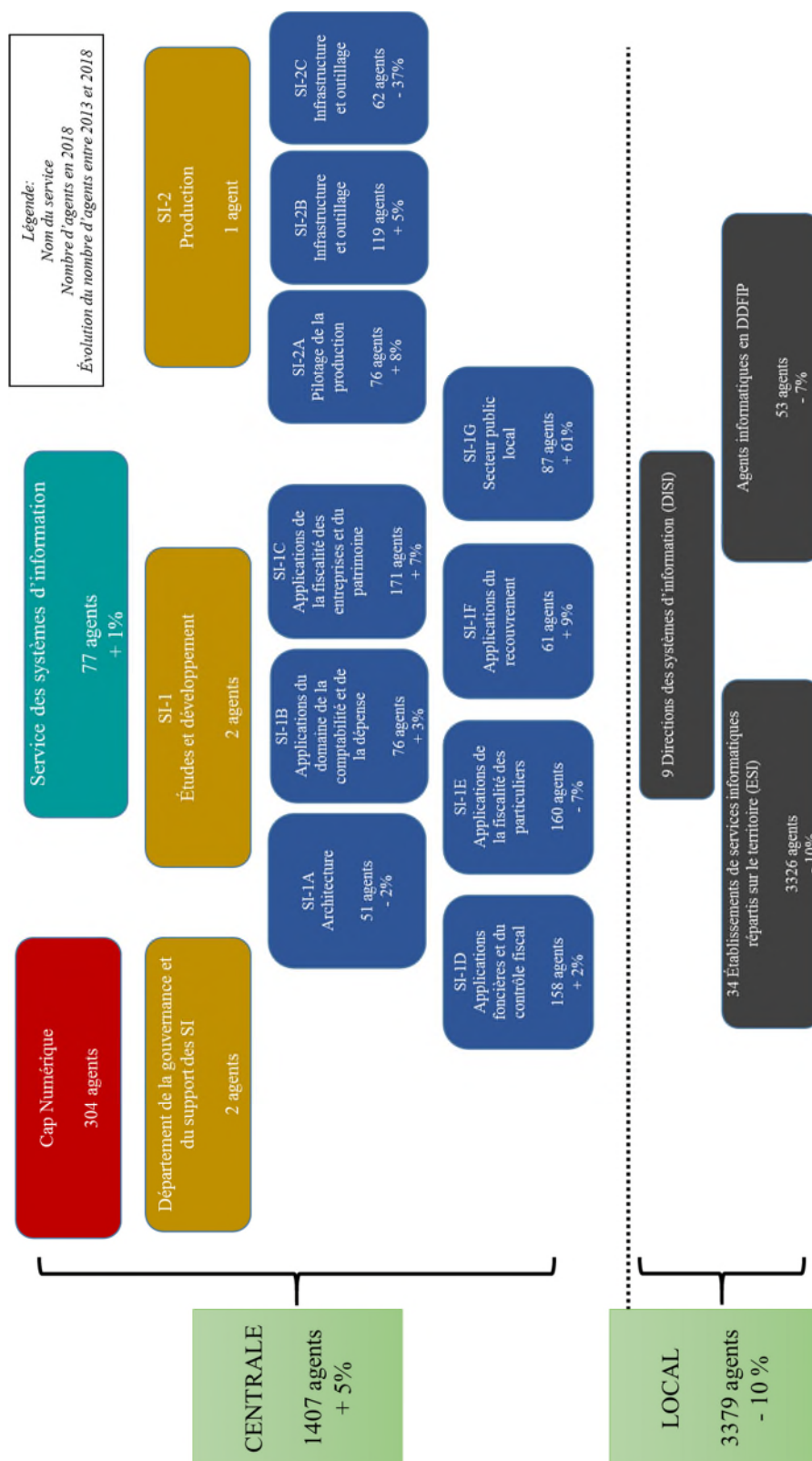
A - Une évolution contrastée des effectifs

1 - Une baisse des effectifs informatiques supérieure à celle des effectifs globaux à la DGFIP

En 2018, la DGFIP compte 4 786 agents affectés aux tâches informatiques pour une masse salariale de 361 M€. Ces agents représentent 26 % de l'ensemble des effectifs informatiques de l'État, hors ministère des armées. La DGFIP constitue ainsi la direction d'administration centrale comptant le plus grand nombre d'informaticiens. 70 % d'entre eux sont affectés au sein du réseau territorial du SSI. Près d'un quart travaillent au sein du SSI en administration centrale (24 %), les autres (6 %) relevant du service à compétence nationale Cap Numérique.

⁸⁸ Cycle de vie des projets informatiques de la DGFIP – bilan d'évolution p. 59.

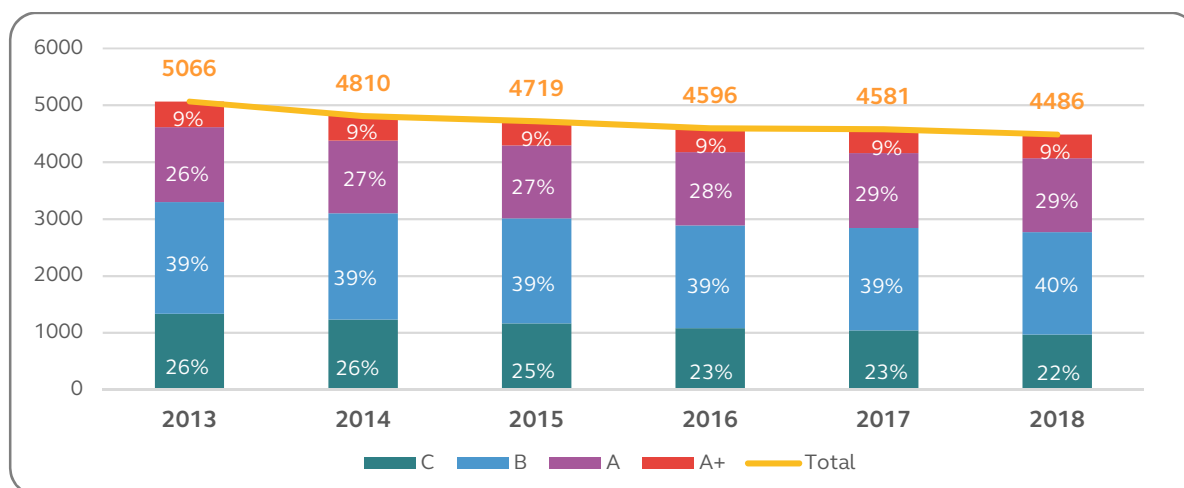
Organigramme n° 2 : organigramme SI et répartition des agents - DGFIP



Source : Cour des comptes, à partir des données communiquées par la DRH de la DGFIP

Ces effectifs ont diminué de 13 % entre 2013 et 2018, soit une baisse plus rapide que celle des effectifs globaux de la DGFIP sur la même période (- 8 %). Les suppressions d'emplois sur la période ont prioritairement porté sur les catégories C et en particulier sur les métiers de moniteur, agent de traitement et dactylocodeur du fait de l'automatisation de processus.

Graphique n° 11 : évolution des effectifs du SSI de la DGFIP



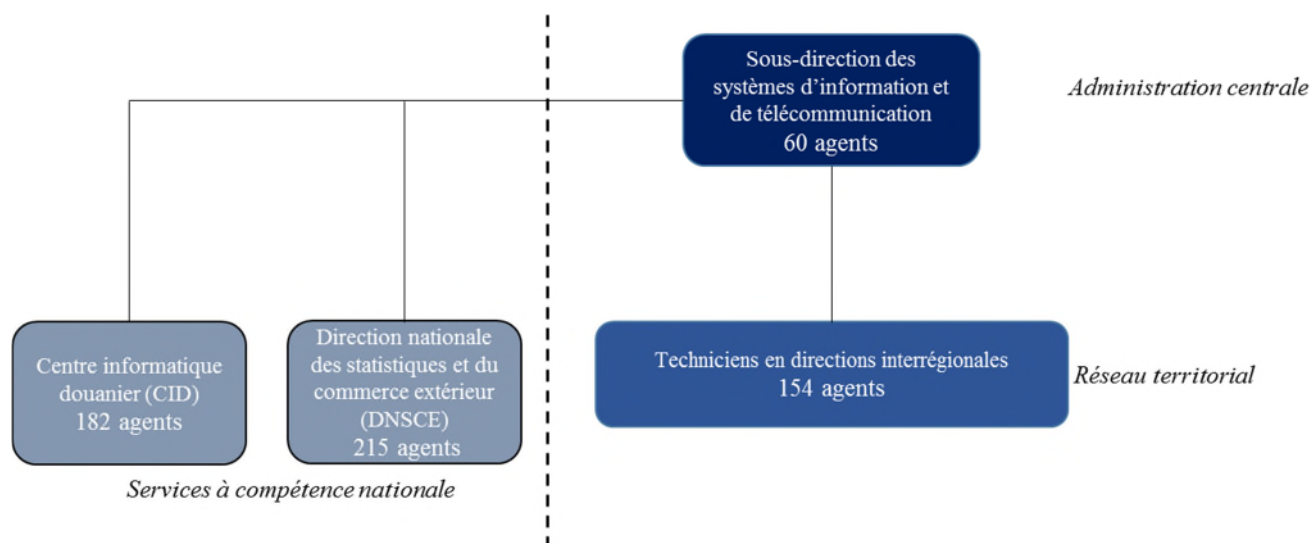
Source : Cour des comptes

Par ailleurs, l'effectif informatique de la DGFIP est de plus en plus âgé et masculin. Au cours des cinq dernières années, la part des agents de plus de 60 ans est ainsi passée de 9 % à 12 %, soit à un niveau supérieur à celui de la DGFIP dans son ensemble, direction ayant pourtant la moyenne d'âge la plus élevée parmi l'ensemble des administrations centrales. Quant au taux de féminisation, il a diminué sur la période, passant de 44 % à 39 %. Il reste néanmoins à un niveau supérieur à celui constaté dans les métiers de l'informatique au niveau national⁸⁹.

2 - Des effectifs stables à la Douane

En 2018, la DGDDI compte 611 agents informatiques dont 35 contractuels, représentant une masse salariale de 44 M€. Entre 2013 et 2018, le nombre d'agents SI a été stable, à l'instar des effectifs globaux de la Douane.

⁸⁹ Le taux de féminisation des métiers de l'informatique est de 33 % en 2017 selon l'enquête Syntec Numérique pour 2017.

Schéma n° 5 : répartition des agents informatiques de la DGDDI - 2018

Source : Cour des comptes

Hors administration centrale, les agents informatiques du réseau et des services à compétence nationale sont principalement employés à des missions d'assistance, à la fois auprès des usagers internes et externes.⁹⁰

L'audit réalisé par la DGDDI sur les effectifs affectés au système d'information relève :

- la faiblesse des moyens humains : les effectifs affectés à l'informatique représentent 2,9 % des effectifs totaux alors que le ratio standard selon Gartner se situe entre 5 et 8 % ;
- le manque global de compétences techniques ;
- l'absence de certains profils qui vont devenir essentiels dans les années à venir.

Les effectifs actuels permettent de gérer une informatique de gestion traditionnelle, ils sont insuffisants quantitativement et qualitativement pour faire face à l'ensemble des enjeux de demain.

B - Des difficultés persistantes de recrutement

1 - Un nombre important de postes non pourvus

Aussi bien la DGFIP que la DGDDI rencontrent de grandes difficultés pour pouvoir les postes d'informaticien. Ainsi, à la DGFIP, près de 35 % des postes de programmeurs ouverts au concours des 3 dernières années n'ont pas été pourvus. Ce chiffre s'élève à 80 % à la Douane pour les postes d'informaticiens de catégories A et B ouverts en 2018.

⁹⁰ 35 % de l'effectif « SI ».

Tableau n° 9 : données relatives aux recrutements par concours 2016/2018 à la DGFIP

<i>Année</i>	2016			2017			2018		
<i>Concours</i>	Postes offerts	Postes pourvus	Postes non pourvus	Postes offerts	Postes pourvus	Postes non pourvus	Postes offerts	Postes pourvus	Postes non pourvus
<i>Analystes-développeurs (catégorie A)</i>	41	37	5	27	22	5	50	45	5
<i>Programmeurs systèmes d'exploitation (catégorie A)</i>	35	33	2	22	22	0	22	17	5
<i>Programmeur (catégorie B)</i>	107	63	44	106	63	43	105	64	51

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGFIP

Tableau n° 10 : données relatives aux recrutements par concours 2016/2018 à la DGDDI

<i>Année</i>	2016			2017			2018		
<i>Concours</i>	Postes offerts	Postes pourvus	Postes non pourvus	Postes offerts	Postes pourvus	Postes non pourvus	Postes offerts	Postes pourvus	Postes non pourvus
<i>Programmeurs systèmes d'exploitation (catégorie A)</i>	32	15	17	27	13	14	32	5	27
<i>Programmeurs (catégorie B)</i>							28	7	21

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGDDI – Il n'y a pas de concours pour les analystes-développeurs à la Douane

À la DGDDI, des postes de cadres informaticiens sont vacants depuis plus de deux ans : le chef du pôle fonctionnement d'un des deux centres informatiques régionaux et en central, le chef du pôle poste de travail.

Ces difficultés sont liées à un déficit de notoriété et à un marché de l'emploi informatique très concurrentiel.

La direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFF) ont été chargées de mettre en place un plan d'actions permettant d'attirer, de recruter et de fidéliser les compétences nécessaires pour adapter et accélérer la transformation du système d'information de l'État. Des travaux réalisés avec les directions des ressources humaines et les directions des systèmes d'information des ministères, trois objectifs prioritaires ont été identifiés : l'amélioration de l'attractivité de la filière des métiers du numérique et des systèmes d'information et de communication, la fluidification des parcours professionnels des agents et l'harmonisation des pratiques de gestion. Ce plan d'action a été finalisé en 2019 et commence à être mis en œuvre.

Il convient également de relever que le décret instituant une prime spécifique aux fonctionnaires de l'État et des établissements publics affectés au traitement de l'information n'a pas été revu depuis 1971. Ainsi, la liste limitative des postes ouvrant droit à cette prime n'a pas été actualisée pour prendre en compte les nouveaux métiers créés dans ce domaine comme les *data scientists*.

2 - Le recours aux contractuels et la création d'un corps interministériel

a) Le recours insuffisant aux contractuels

Pour pallier leurs difficultés de recrutement, aucune des deux directions n'a fait le choix d'un plus large recours aux contractuels. En 2018, la DGFIP ne compte ainsi que 111 agents contractuels, soit 2,3 % des effectifs informatiques. Quant à la DGDDI, elle compte 31 agents contractuels, soit 5 % de son personnel informatique.

Les flux de recrutement sur contrat n'ont pas connu d'accélération dans la période récente. Ainsi, entre 2016 et 2018, la DGFIP et la DGDDI ont recruté chacune 17 contractuels.

Tableau n° 11 : nombre de contractuels recrutés dans le domaine informatique de 2016 à 2018

	2016		2017		2018	
	DGFIP	DGDDI	DGFIP	DGDDI	DGFIP	DGDDI
Nombre de contractuels recrutés	7	5	4	6	6	6

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGFIP et de la DGDDI

Les deux directions expliquent que les recrutements de contractuels sont difficiles, notamment, pour les métiers où les compétences sont rares (architecte, *data miners*) car les salaires proposés ne sont pas compétitifs. L'évolution de carrière lente et parfois limitée constitue un obstacle supplémentaire à la DGDDI. D'autres structures du MEF, telles que Tracfin ou l'AIFE, ne sont pas confrontées à d'aussi grandes difficultés. Depuis 2018, une partie des contractuels recrutés à la DGFIP et la DGDDI le sont directement en contrat à durée indéterminée. Cette possibilité avait été ouverte à titre expérimental en 2013⁹¹, elle est désormais étendue aux métiers en tension dans le domaine du numérique et de l'informatique⁹². Néanmoins les difficultés demeurent pour fidéliser les agents contractuels et les faire évoluer dans leur carrière.

⁹¹ Circulaire ministérielle du 22 juillet 2013.

⁹² Circulaire relative à la gestion des ressources humaines dans les métiers du numérique et des systèmes d'information et de communication du 21 mars 2017.

b) La création d'un corps interministériel

Le corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication (ISIC) du ministère de l'intérieur a été revalorisé et rendu interministériel en mai 2015⁹³. Les mesures de revalorisation se sont traduites par la création d'un nouveau grade sommital. Les ingénieurs des systèmes d'information et de communication exercent des fonctions de conception, de mise en œuvre, d'expertise, de conseil ou de contrôle en matière de systèmes d'information et de communication. À ce titre, ils peuvent exercer des fonctions d'encadrement. Ils sont recrutés et nommés par le ministre de l'intérieur. Ils exercent leurs fonctions dans les services de l'État, de ses établissements publics ou d'autorités administratives dotées de la personnalité morale. Dès 2017, la DGDDI a recruté 5 ISIC. Elle en a recruté 6 en 2018, pendant que la DGFIP en accueillait 3.

3 - Des difficultés particulières à la DGFIP et DGDDI

a) À la DGFIP, des conditions administratives contraignantes pour les concours

Le calendrier actuel des concours constitue un frein au recrutement, notamment pour les postes de programmeurs de catégorie B à la DGFIP dont le nombre de postes non pourvus est le plus important. En effet, sur un marché en tension, les diplômés en juin de l'année N, ne peuvent passer le concours qu'en mars N+1, le résultat de l'admission est connu en juin N+1 et ils commencent à être rémunérés en septembre N+1. Il s'écoule donc plus d'un an entre l'obtention de leur diplôme et leur premier traitement versé par l'administration. Aujourd'hui, les conditions à concourir sont appréciées à la date de la première épreuve d'un concours. Le candidat doit donc être titulaire de son diplôme à la date de la première épreuve écrite d'admissibilité. Afin de réduire cet inconvénient, il conviendrait d'examiner la possibilité de n'exiger la détention du diplôme que lors de la constitution du dossier administratif avant le recrutement effectif ce qui permettrait de recruter les jeunes diplômés en juin de l'année N dès le mois de septembre N.

b) À la DGDDI, un problème d'adéquation des compétences au poste

À la Douane, lors des mutations, les candidats postulent sur une résidence administrative qu'ils obtiennent en fonction d'un nombre de points majoritairement lié à leur ancienneté. Cette pratique constitue une garantie d'équité de traitement à laquelle sont attachées les organisations représentatives du personnel, mais elle ne permet pas nécessairement de mettre en adéquation les besoins de l'administration et les profils de candidats. Ainsi peuvent être nommés en mobilité sur des postes dans les deux centres informatiques de la Douane, l'un situé à Toulouse l'autre à Osny dans le Val-d'Oise, des personnels qui n'ont aucune compétence particulière dans le domaine informatique.

Par ailleurs, il convient de souligner que contrairement à la DGFIP, la DGDDI n'a pas encore mis en place de gestion prévisionnelle des emplois notamment pour les emplois du domaine informatique. La DGDDI précise qu'elle a lancé une démarche expérimentale de GPEC en décembre 2018 sur les populations des informaticiens et des managers intermédiaires. L'audit réalisé par la DGDDI sur les effectifs affectés au système d'information a également recommandé d'alléger le format du concours en réduisant la part de l'écrit.

⁹³ Décret n° 2015-576 du 27 mai 2015 portant statut particulier du corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication.

IV - Des démarches stratégiques inégalement abouties

La définition des grandes orientations en matière de SI résultent d'approches et de méthodes sensiblement différentes au sein de la DGFIP et de la DGDDI. Si la seconde dispose d'une stratégie informatique formalisée et revue périodiquement, la première ne s'appuie sur aucun document cadre et en a même longtemps récusé la pertinence. De ce fait, hors projets à soutien politique fort, les orientations du SI de la DGFIP sont essentiellement endogènes au SSI et procèdent d'arbitrages annuels. Quant à la stratégie interministérielle de l'État, elle est partiellement déployée dans les deux directions mais aucune ne s'y réfère explicitement.

A - La DGFIP n'a pas formalisé sa stratégie informatique

Depuis sa création en 2008, la DGFIP ne s'est jamais dotée de document stratégique en matière informatique, considérant que l'accélération des évolutions réglementaires et technologiques rend vaine toute démarche de planification. Cette pratique apparaît singulière au regard des organisations comparables et induit plusieurs difficultés.

1 - Une programmation des activités insuffisante

Les orientations des systèmes d'information de la DGFIP sont aujourd'hui arrêtées sur une base annuelle par une « note stratégique » diffusée chaque année au mois de juin et visant à préparer la planification de l'activité pour l'année suivante. Cette note, qui n'est pas signée par le directeur général ni même le chef du service des systèmes d'information⁹⁴, contient des instructions de méthode et de calendrier mais ne définit pas de priorités stratégiques. Elle constitue le principal document de pilotage de l'activité SI de la DGFIP.

Tableau n° 12 : orientations stratégiques SI de la DGFIP

2017	2018
Ne pas engager de nouveaux grands projets en 2017	Volonté de contenir la maintenance
Identification exhaustive de l'incidence du prélèvement à la source	Priorité absolue accordée au PAS
Limitation des enveloppes de maintenance	Ne retenir aucun grand projet ne bénéficiant pas de financement extérieur
Objectif de réduction de 20 % des charges par service métier pour assurer la mise en œuvre du PAS	Maîtriser la dette technique
	Décliner le plan action publique 2022 et le plan ministériel de transformation

Source : Comités stratégiques, DGFIP

Le pilotage annuel tel que pratiqué par la DGFIP présente des faiblesses. Ainsi, le lien entre les orientations du SI et les priorités de l'organisation dans son ensemble n'est jamais

⁹⁴ Elle est signée par des délégués du chef des services des systèmes d'information et du chef du service stratégie, pilotage, budget.

explicité. Dès lors, les évolutions des systèmes d'information ne sont pas guidées par des objectifs arrêtés à haut niveau mais résultent de la confrontation annuelle des besoins exprimés par les différents métiers, au terme de procédures d'arbitrage longues et fastidieuses. Ensuite, hormis les chantiers pour lesquels l'implication politique est forte, comme le prélèvement à la source (PAS), les décisions sont essentiellement dictées par la contrainte budgétaire. À l'encontre de la démarche de performance théoriquement instituée par la LOLF, le principal outil de pilotage est la fixation de la dotation budgétaire annuelle et du schéma d'emplois. Enfin, plus de la moitié des effectifs SI échappent au périmètre de la « note stratégique » et des COSTRAT présidés par le directeur général⁹⁵. La direction générale ne dispose donc pas d'une vue globale sur les moyens affectés aux SI.

2 - L'incongruité de l'absence de stratégie informatique

Depuis sa création en 2008, la DGFIP n'a pas souhaité se doter d'un document stratégique en matière de systèmes d'information. Préalablement à la fusion, il existait pourtant un schéma directeur informatique à la DGCP et un plan stratégique informatique à la DGI. Les responsables actuels de la DGFIP considèrent désormais que toute démarche de programmation pluriannuelle serait vaine compte tenu des contingences liées aux évolutions de la réglementation, notamment en matière fiscale. Ils affirment également que les priorités sont implicitement partagées entre les différents services compétents du fait d'échanges réguliers.

Ces explications paraissent néanmoins insuffisantes à justifier l'absence de définition d'une stratégie. En effet, les entretiens avec les chefs des trois principaux services impliqués en matière informatique⁹⁶ ont permis de constater qu'ils ne partageaient pas les mêmes priorités. De plus, compte tenu de l'ampleur du budget informatique de la DGFIP, le pilotage des dépenses gagnerait à s'inscrire dans un cadre pluriannuel, d'autant que la baisse des ressources informatiques dans la période récente renforce le besoin de priorisation des activités.

L'absence de stratégie SI à la DGFIP apparaît singulière compte tenu des pratiques des organisations publiques et privées de taille similaire.

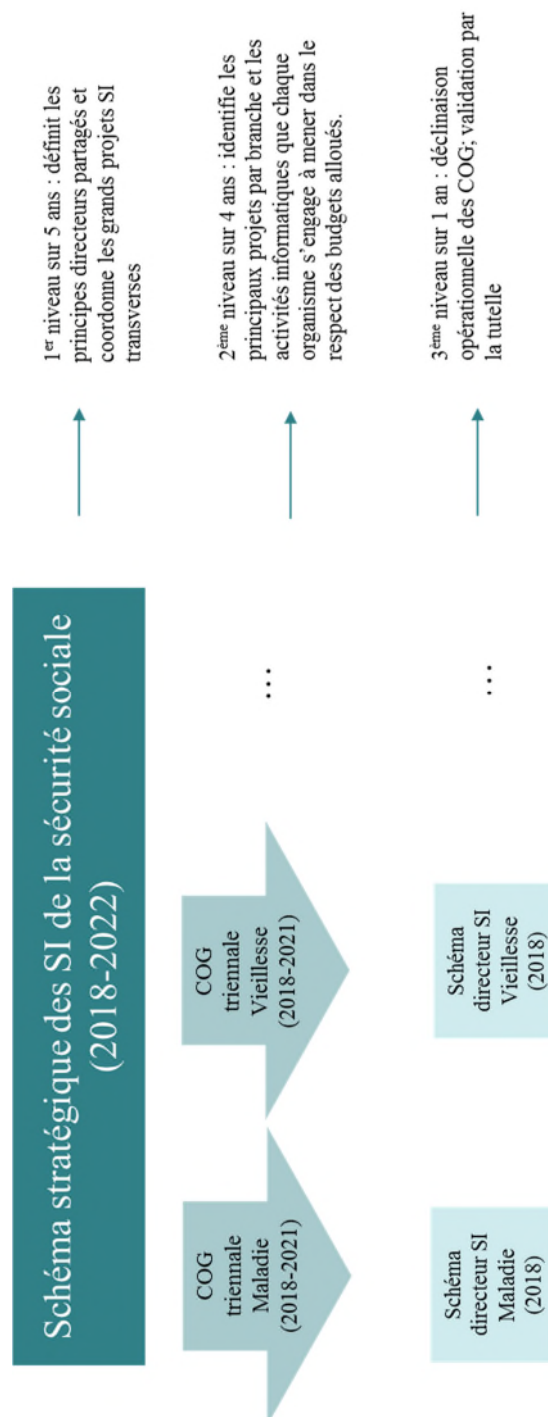
Dans la sphère sociale, les conventions d'objectifs et de gestion (COG) prévues par l'article L. 227-1 du code de la sécurité sociale pour chacune des branches comportent depuis de nombreuses années des annexes déterminant précisément les objectifs assignés aux SI, assortis d'indicateurs et précisant les moyens alloués. Ces objectifs sont ensuite déclinés annuellement dans le cadre de schémas directeurs des SI validés par les tutelles. Depuis 2013, les organismes de sécurité sociale sont également dotés d'un schéma stratégique des SI transverse, commun à l'ensemble des branches. À échéance, les COG sont évaluées par l'inspection générale des affaires sociales. Agrégés, ces documents forment un ensemble cohérent et aligné sur les priorités stratégiques de la sécurité sociale. Ils démontrent également qu'une démarche stratégique pluriannuelle est possible dans des organismes tels que la caisse nationale d'assurance maladie dont le budget SI est proche de celui de la DGFIP⁹⁷, délivrant des services, comme cette dernière, à la majeure partie de la population et connaissant des contraintes réglementaires importantes.

⁹⁵ La note stratégique ne prévoit la programmation que des agents assurant des tâches de développement et d'exploitation, i.e. 400 000 jours-homme en 2018, soit 2 100 ETP, soit 43 % des effectifs SI de la DGFIP.

⁹⁶ Le chef du SSI, le directeur de Cap Numérique, le chef du service de la gestion fiscale.

⁹⁷ La CNAMTS dispose d'un budget SI de 420 M€ en 2016, contre 540 M€ pour la DGFIP.

Schéma n° 6 : programmation stratégique SI de la sécurité sociale - 2018



Source : Cour des comptes

À l'étranger, les quatre administrations fiscales⁹⁸ étudiées par la Cour (cf. annexes n° 5 à n° 8) disposent toutes d'un plan stratégique en matière de SI, aligné sur les priorités stratégiques de l'organisation. Dans chacun des cas, ces plans explicitent clairement les objectifs à atteindre, les moyens alloués et les gains attendus des investissements programmés. Ainsi, à titre d'exemple, l'administration fiscale britannique a arrêté en 2016 un plan de transformation numérique⁹⁹ de 1,8 Md£ sur cinq ans devant permettre un retour sur investissement de 1,9 Md£ et une baisse de 16 % des effectifs d'ici 2021.

Les démarches stratégiques adoptées au sein des organisations comparées illustrent la singularité de la situation de la DGFIP et affaiblissent la thèse selon laquelle la rapidité des évolutions réglementaires et technologiques disqualifient la pertinence de toute démarche stratégique en matière SI.

B - La DGDDI a construit une stratégie informatique pluriannuelle

Contrairement à la DGFIP, les grandes évolutions du SI de la DGDDI sont inscrites dans des documents stratégiques pluriannuels, dont la dernière version a été récemment définie.

1 - Un énoncé clair des priorités

La situation de la DGDDI contraste nettement avec celle de la DGFIP puisqu'elle assoit depuis plusieurs années les évolutions de son SI sur des démarches stratégiques pluriannuelles.

Sur la période 2013-2017, le document stratégique en vigueur était la *trajectoire d'évolution des systèmes d'informations* (TESI). Il prévoyait une démarche d'urbanisation des SI, contenait des prescriptions relatives aux méthodes de travail et recensait les priorités par grand domaine d'activité.

La TESI a été remplacée en 2018 par le plan *e-Douane* arrêté en novembre 2017. Ce document de 102 pages contient un diagnostic complet des systèmes d'information, pointant notamment les points forts et points faibles de chacune des applications actives à la Douane. Pour déterminer la cible du SI à l'horizon de trois ans, le document procède à un croisement entre les enjeux « métier » et les enjeux technologiques.

Les principaux avantages de cette démarche tiennent au fait qu'elle procède d'une analyse exhaustive des SI existant, permettant d'offrir une vision claire de leurs forces mais également de leurs faiblesses, les pans obsolètes étant clairement identifiés comme tels. Elle permet également d'établir des priorités claires et hiérarchisées.

2 - Une mise en œuvre fragilisée par des ressources insuffisantes

L'enjeu pour la Douane consiste aujourd'hui à assurer la bonne mise en œuvre des principes énoncés par son document stratégique. Cette démarche a permis d'aboutir à la formulation de quatre grands principes d'évolution¹⁰⁰, recouvrant 32 chantiers et 78 sous-

⁹⁸ Les administrations fiscales britannique, américaine, suédoise et australienne.

⁹⁹ *HMRC Information Technology Strategy*.

¹⁰⁰ Moderniser, industrialiser, préparer, partager.

chantiers. Pour chacun d'entre eux, une trajectoire calendaire a été arrêtée sur la période 2018-2022. En revanche, les ressources nécessaires à leur réalisation n'ont pas été quantifiées. Or les difficultés rencontrées par la Douane pour identifier en son sein les agents capables de piloter des projets pourraient rendre difficile l'atteinte de l'ensemble de ces objectifs.

C - Une articulation limitée avec la stratégie de l'État

L'État a défini au niveau interministériel une stratégie informatique et numérique avec comme axes forts la mutualisation des moyens, la création de services partagés et un contrôle accru sur les grands projets. Si elles ne s'y réfèrent pas explicitement, chacune des deux directions met partiellement en œuvre ces principes.

1 - Le cadre stratégique commun des SI de l'État en voie de redéfinition

Le cadre stratégique commun des SI de l'État a été défini par le Premier ministre dans la circulaire du 7 mars 2013. Cette dernière traduit les décisions validées lors du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 visant à « accélérer la transition numérique ». Le cadre stratégique, détaillé dans une annexe de la circulaire, s'appuie sur la démarche d'urbanisation du système d'information, qui doit être « au sein des ministères et à l'échelle interministérielle, le fil conducteur de la transformation ». Le cadre stratégique de 2013 fixait, à l'échéance de cinq ans, l'atteinte de 20 objectifs. Cinq ans plus tard, l'inspection des finances dressait un bilan mitigé puisqu'en avril 2018, seuls sept objectifs avaient été atteints¹⁰¹. La stratégie de l'État définit deux grands axes : le renforcement de la mutualisation entre administrations, impliquant notamment une meilleure interopérabilité des SI, d'une part, une supervision renforcée de la DINSIC sur les grands projets, d'autre part.

Si la DGDDI et la DGFIP ne se réfèrent pas à la stratégie interministérielle de l'État dans leurs documents de stratégie ou de programmation, elles ont contribué au cours des dernières années à l'atteinte de ces deux objectifs :

- **mutualisation des SI avec d'autres administrations** : les deux directions partagent une partie de leurs capacités d'hébergement avec d'autres administrations. C'est notamment le cas de la DGDDI qui héberge les serveurs de plusieurs administrations au sein de son *data-center* d'Osny ;
- **création de services partagés avec d'autres administrations** : la DGFIP et la DGDDI ont contribué à certaines des grandes constructions numériques interministérielles comme par exemple la solution d'identification unique France Connect, pour laquelle la DGFIP constitue le premier fournisseur d'identités numériques.

¹⁰¹ Inspection générale des finances, *Les systèmes d'information de l'État et leur transformation*, avril 2018, rapport confidentiel.

Le cadre stratégique commun des SI de l'État est en cours d'actualisation dans le cadre d'Administration Publique 2022. Pour accompagner cette démarche, le fonds de transformation de l'action publique a été créé, doté de 700 M€ sur la période 2018-2022. Parmi les 17 premiers projets sélectionnés en 2018, la DGFIP a ainsi obtenu un concours de 9,2 M€ pour le financement de deux projets¹⁰².

2 - Peu de synergies entre la DGFIP et la DGDDI

Le secrétariat général des ministères économiques et financiers s'est efforcé ces dernières années de renforcer son rôle en matière informatique. Au-delà de sa fonction de référent ministériel en matière de protection et de sécurité des données qui le conduit à représenter les directions auprès de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le secrétariat général a cherché à soutenir les projets de modernisation et à encourager les coopérations entre directions. D'une part, un fonds de modernisation a été créé pour soutenir des projets informatiques que les directions n'étaient pas en mesure de financer sur leurs seules ressources budgétaires. D'autre part, il réunit régulièrement les chefs des services SI des directions du ministère de façon à favoriser le partage d'informations et à encourager les projets de coopération.

Ces initiatives récentes peinent néanmoins à se traduire par des réalisations concrètes et, à ce jour, les interactions entre la DGFIP et la DGDDI demeurent limitées :

- **Le projet SIRHIUS** : ce projet lancé en 2006 et déployé en 2018 a permis de remplacer les différentes applications informatiques de gestion des ressources humaines utilisées par les directions des ministères économiques et financiers par une application unique afin d'assurer la gestion des agents, de leur temps de travail et de la pré-liquidation de la paye. Ce projet informatique a été conduit par la DGFIP pour le compte de l'ensemble du ministère, dont la DGDDI qui, en conséquence, a réorganisé ses services de gestion des ressources humaines, ce que n'a toujours pas fait la DGFIP.
- **Des accès croisés à certains applicatifs** : aux fins de bonne exécution des missions, la Douane et la DGFIP ont signé un protocole commun en 2011, révisé en 2017, permettant l'accès des agents à certaines applications de l'autre administration, notamment en matière fiscale afin de faciliter les missions de contrôle.

¹⁰² Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes (CFVR) pour 5,2 M€ et Dématérialisation des déclarations foncières des propriétés bâties pour 4 M€.

CONCLUSION

La DGFIP et la DGDDI sont aujourd'hui confrontées à des défis majeurs, qu'il s'agisse du déploiement du PAS pour la première ou de la préparation du Brexit pour la seconde. À ces enjeux forts s'ajoutent les objectifs définis par le Parlement et le gouvernement de réduction globale des dépenses publiques et d'accélération de la transition numérique, deux objectifs pour lesquels une mobilisation forte des SI est indispensable.

Plusieurs handicaps limitent néanmoins la contribution que pourraient apporter les SI de la DGFIP et de la DGDDI à ces objectifs.

Sur le plan de la gouvernance, la DGFIP pâtit d'une organisation complexe, peu fluide et consommatrice de ressources avec une comitologie lourde résultant de l'absence d'orientations claires et d'un maillage territorial excessivement fin. Quant à la DGDDI, les difficultés tenant aux ruptures de chaînes hiérarchiques sont en voie de résorption.

La façon dont ces directions conduisent leurs projets SI fait également apparaître d'importantes marges de progression. L'application systématique de méthodes de travail anciennes, insuffisamment attentives aux besoins des utilisateurs, entraîne des échecs trop fréquents et des dépassements des délais et des coûts quasi systématiques. En dépit de ces difficultés, la DGFIP est parvenue à conduire de façon satisfaisante et dans les délais impartis la réforme du prélèvement à la source.

Si les effectifs SI exécutent leurs missions avec compétence, les deux directions font aujourd'hui face à un besoin de renouvellement des compétences auquel elles peinent à répondre du fait de contraintes communes à l'ensemble des acteurs publics mais également de difficultés propres.

Dans l'ensemble, si les deux directions sont confrontées à des difficultés similaires, les réponses apportées ou envisagées les distinguent nettement. La DGDDI a incontestablement engagé un effort de mise en mouvement avec la définition récente d'une nouvelle stratégie ambitieuse. Pour sa part, la DGFIP peine à définir et afficher une trajectoire d'évolution ambitieuse pour son SI. S'il est vrai qu'elle parvient à faire fonctionner son SI sans faille majeure, des doutes existent quant à sa capacité à mener à bien les nombreux projets qu'elle lance et à intégrer les technologies et méthodes les plus agiles et efficaces. L'absence, longtemps revendiquée, de toute démarche de planification stratégique la place dans une situation très singulière par rapport aux organisations comparables.

Chapitre III

Les conditions d'une transformation numérique réussie

Dans son rapport de juin 2018 sur le bilan de la DGFIP dix ans après la fusion, la Cour recommandait d'intensifier la capacité d'investissement dans les SI. Cette appréciation est confirmée au regard des projets lancés dans le cadre d'Action Publique 2022 et de la nécessité de résorber la « dette technique ». Au vu des constats réalisés, il est néanmoins souhaitable de conditionner l'octroi de moyens supplémentaires à des évolutions dans les modalités de gestion et de pilotage des SI des deux directions.

La trajectoire de transformation doit comporter des engagements clairs en matière d'efficacité et d'offre de service, être déclinée dans un schéma directeur informatique et s'inscrire explicitement dans le cadre stratégique interministériel (I).

La gestion des SI des deux directions doit également évoluer via la clarification du pilotage et de la gouvernance, la modernisation des méthodes de conduite de projet et une gestion des ressources humaines plus souple et prospective (II).

I - Définir une stratégie informatique de transformation

L'atteinte à l'horizon 2022 des objectifs du plan de transformation ministériel est conditionnée à la définition d'une trajectoire claire et contractualisée avec la direction du budget, précisant la cible visée et les moyens alloués pour y parvenir (A). Cette trajectoire doit être déclinée sur le plan informatique et comprendre, s'agissant de la DGFIP, un plan de résorption de la « dette technique » (B). Les deux directions doivent inscrire leur action dans le cadre stratégique interministériel et renforcer les coopérations au sein du ministère des finances (C).

A - Afficher une stratégie claire, ambitieuse et contractualisée de transformation numérique

Le déploiement des réformes gagnerait à être inscrit dans des trajectoires pluriannuelles sur la base de moyens contractualisés avec la direction du budget et précisant les cibles à atteindre, tant en termes de qualité de service que de coût.

1 - Se doter de plans de transformation clairs, ambitieux et contractualisés

Le programme Action Publique 2022, qui vise à une transformation d'ampleur des administrations, prévoit pour chaque ministère la définition de plans de transformation. Dans le cadre de ce programme, le ministère de l'économie et des finances a formalisé son plan de transformation dont le déploiement a été lancé à la suite du deuxième comité interministériel de la transformation publique du 29 octobre 2018.

Tableau n° 13 : plan de transformation ministériel – mesures concernant la DGFIP et la DGDDI – novembre 2018

Réformes	Cibles de réalisation	Direction responsable
Chantier de transformation n° 1 : Simplification de la fiscalité et des procédures		
Réussir la réforme du prélèvement à la source (PAS)	Population couverte Respect du calendrier	DGFIP
Suppression de petites taxes	Suppression de taxes à faible rendement pour un montant de 600 M€ sur trois ans	DGFIP
Uniformisation du recouvrement - sphère fiscale	Transférer de la DGDDI vers la DGFIP la gestion de certaines taxes dont la gestion et le contrôle ne sont pas corrélées aux missions de contrôle des flux de marchandise et de la gestion des entrepôts ;	DGFIP DGDDI
Aller vers une agence unique de recouvrement des prélèvements	Création d'un guichet fiscal-social unifié	Un chargé de mission dédié, en lien avec DGFIP- DGDDI et DSS et ACOSS
Disparition du numéraire dans le réseau de la DGFIP	Généralisation du paiement dématérialisé et externalisation de la gestion du numéraire	DGFIP
Expérimentation de l'agence comptable	Création d'agences comptables avec maintien ou non du recouvrement forcé auprès de la DGFIP	DGFIP
Création d'un compte financier unique		DGFIP
Chantier de transformation n° 2 : Saut technologique		
Renforcer l'efficacité des opérations de contrôle fiscal par la modernisation des techniques d'analyse de données	Part de la programmation du contrôle fiscal issue du service d'analyse de données Renforcement de l'équipe de <i>data scientists</i> : 6 en 2018, 7 en 2019	DGFIP
Renforcer l'écosystème technologique de la douane	Généralisation de la dématérialisation, déploiement du <i>data mining</i>	DGDDI
Chantier de transformation n° 3 : Réorganiser les réseaux territoriaux de l'État		
Réorganiser les réseaux territoriaux du MACP	Déploiement de la réorganisation à l'horizon de la fin du quinquennat	DGFIP
	Finalisation des opérations concernées Évolution de la carte des implantations / directions Nombre de participation à des MSP Nombre de télétravailleurs	DGDDI
Chantier de transformation n° 4 : Nouvelle gestion publique		
Élaborer un contrat de transformation avec la DGFIP d'ici la fin 2018	Signature du contrat	DGFIP en lien avec DB et SG
Chantier de transformation n° 5 : Préparation du Brexit		
Préparer la création d'une nouvelle frontière tierce en limitant les impacts sur les échanges	Recrutement et formation des agents Travaux d'adaptation des infrastructures portuaires, aéroportuaires et liens TransManche Réussite des tests de charge du SI Douane	DGDDI

Source : SG MEF, traitement Cour des comptes

Le plan de transformation prévoit 12 réformes concernant la DGFIP et la DGDDI, dont sept qui étaient déjà en cours de déploiement, à l'instar du PAS, et cinq initiatives nouvelles : l'unification du recouvrement fiscal ; l'agence de recouvrement unique ; l'expérimentation de l'agence comptable ; le compte financier unique et la signature d'un contrat de transformation avec la DGFIP.

Au plan de transformation est annexé un plan de transformation numérique qui prévoit la conduite de nombreux projets informatiques, dont 12 concernent la DGFIP et 11 la Douane (cf. annexe n° 3). Là encore, il s'agit dans la majorité des cas de projets préexistants, à l'instar de l'ENSU, de l'ENSAP ou du projet de dématérialisation des contributions indirectes à la Douane.

Agrégés, ces projets dessinent une trajectoire de modernisation ambitieuse qui permettrait d'accélérer les mutations déjà engagées et de corriger des dysfonctionnements identifiés de longue date, notamment par la Cour, en matière par exemple de contrôle fiscal, de publicité foncière et d'efficience de la gestion fiscale à la Douane. Cette trajectoire contient également des projets de réforme de plus grande ampleur, comme la création d'un guichet fiscal-social unifié dans le cadre du projet d'agence de recouvrement unique.

L'analyse de la période récente a néanmoins montré que ces deux directions rencontraient des difficultés à mener à bien dans le respect des coûts et des délais les projets qui leur étaient confiés, faute notamment de planifier leur réalisation et de pouvoir sanctuariser les moyens nécessaires.

Dès lors, la définition d'une trajectoire claire, précisant la cible à atteindre, les moyens affectés et le calendrier de mise en œuvre apparaît indispensable pour atteindre les objectifs fixés. Comme la Cour l'avait recommandé en juin 2018, le plan de transformation prévoit d'élaborer une stratégie pluriannuelle de transformation validée par l'échelon ministériel et contractualisée avec la direction du budget. Initialement attendue pour fin 2018, la signature de la convention liant la DGFIP à la direction du budget a toutefois déjà été repoussée à la fin du premier trimestre 2019. Compte tenu des transformations attendues et des contraintes pesant sur les finances publiques, l'adoption d'un tel document demeure indispensable.

La DGDDI, à l'inverse de la DGFIP, ne s'est pas engagée dans la mise au point d'un contrat de performance avec la direction du budget, pour des raisons tenant notamment à la mise en œuvre du Brexit. La signature d'un contrat de transformation serait néanmoins également nécessaire pour la Douane.

2 - Faire explicitement du numérique un levier d'efficience

Les deux directions se sont jusqu'à présent abstenues d'afficher un lien de causalité entre les projets numériques lancés et les gains d'efficience qu'ils permettent. Cette pratique, qui peut s'expliquer par le climat social et des modalités de gouvernance dominées par le pilotage annuel des dotations budgétaires, contraste avec les démarches adoptées dans d'autres organisations. Elle doit désormais évoluer.

La DGFIP et la DGDDI, les deux plus importantes directions à réseau du ministère des finances en termes d'effectifs, qui sont également les plus concernées dans leur organisation par l'essor du numérique, doivent désormais établir un lien explicite entre le numérique et l'évolution du nombre d'emplois. Dans les premières années post-fusion, la DGFIP s'y était essayée s'agissant de la télé-déclaration à l'IR, estimant alors que chaque nouveau million de télé-déclarants se traduisait par la suppression de 64 ETP. Depuis, face à l'opposition des organisations syndicales réticentes à ce que le numérique soit présenté comme un facteur de réduction de l'emploi public, elle a écarté toute démarche de ce type.

Cette réticence s'est encore manifestée récemment à l'occasion du déploiement du PAS. La DGFIP considère ainsi que ce projet ne permettra aucun gain d'efficience ; les trois études MAREVA conduites ne prévoient aucune économie à terme, mais plutôt des coûts supplémentaires. Pourtant, une mission de vérification de l'inspection générale des finances a établi que la réforme devrait se traduire par une diminution de charges dans les services en charge de la fiscalité des particuliers :

- réduction des flux d'accueil avec notamment la disparition des flux d'accueil et de demandes relatifs aux deux premiers tiers provisionnels ;
- diminution des charges de recouvrement avec la disparition des tâches d'encaissement des deux premiers acomptes et la diminution prévisible des travaux de relance avec le transfert de la collecte sur les employeurs ;
- disparition des travaux liés aux contrats de mensualisation.

Au total, les travaux menés par l'inspection générale des finances établissent que cette réforme devrait permettre un gain allant de 1 466 à 1 621 ETP dans les seuls services chargés de la gestion fiscale des particuliers.

La réticence de ces directions à faire explicitement du numérique un levier d'efficience contraste en outre avec les pratiques en cours dans les organisations comparables. Dans la sphère sociale, les COG comprennent une cible d'évolution des effectifs à quatre ans prévoyant le nombre d'emplois à supprimer grâce à la dématérialisation. Les résultats sont ensuite mesurés *a posteriori*. C'est également le cas des administrations fiscales et douanières étrangères qui ont explicitement fait du numérique un levier d'efficience.

Compte tenu des contraintes pesant sur les finances publiques, de la poursuite des réductions d'effectifs inscrite en loi de programmation des finances publiques, il apparaît indispensable de reconnaître, comme le font toutes les grandes organisations, que la dématérialisation et le numérique permettent de faire des économies et d'en faire un instrument de pilotage. La rentabilité financière doit devenir un critère majeur de sélection des projets informatiques et une cible d'évolution des effectifs doit être inscrite dans le contrat de transformation à venir entre la DGFIP et la direction du budget.

À cet égard, le resserrement des réseaux territoriaux et la dématérialisation des tâches sont les leviers d'efficience à exploiter prioritairement.

S'agissant de l'organisation des services, le développement des outils numériques constitue un facteur d'accélération du resserrement des réseaux territoriaux. D'une part, la dématérialisation des relations avec les usagers réduit le besoin d'accessibilité physique des services, et, d'autre part, la capacité à traiter des dossiers à distance permet de concentrer en un ou plusieurs lieux des activités autrefois éparpillées sur l'ensemble du territoire. Ainsi, la Cour a déjà recommandé que les réseaux des services des impôts des entreprises et des services de la publicité foncière, caractérisés par l'extinction programmée des flux d'accueil physiques soient fortement réduits¹⁰³, tout en soulignant la nécessité de continuer à disposer de moyens d'accès aux services publics adaptés aux personnes éloignées du numérique, en particulier en zone rurale¹⁰⁴.

¹⁰³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La DGFIP, 10 ans après la fusion, une transformation à accélérer*. La Documentation française, juin 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁰⁴ Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, Enquête demandée par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mars 2019.

S'agissant des procédures internes, les outils du numérique ouvrent la voie à d'importants gains d'efficience liés à l'automatisation des procédures et des tâches. La pleine exploitation de ces gisements suppose l'analyse de l'ensemble des processus « métier » des deux directions afin d'identifier les tâches pouvant faire l'objet de traitement industrialisés ou automatisés. Si cette analyse doit relever des directions, la Cour a identifié deux domaines dans lesquels des progrès doivent être enregistrés, avec la dématérialisation de la chaîne comptable dans le secteur public local et la gestion des contributions indirectes à la Douane dont la dématérialisation a été recommandée par la Cour¹⁰⁵. À cet égard, la Douane a indiqué qu'aucune disposition rendant obligatoire la déclaration électronique des taxes intérieures de consommation sur l'électricité et le gaz naturel (TICGN) n'avait été prise. En conséquence, le taux de dématérialisation de cette taxe n'est que de 13 % en mars 2019.

3 - Faire du numérique un facteur d'amélioration de la qualité de service

Le plan de transformation prévoit la généralisation des démarches en ligne à l'horizon 2022. Si la dématérialisation de ces procédures est souhaitable, la recherche d'exhaustivité ne doit pas se faire au détriment de la qualité et les efforts doivent également porter sur l'amélioration de l'expérience utilisateur.

Les services en lignes existants doivent ainsi être améliorés afin de simplifier les démarches et le parcours utilisateur. À titre d'exemple, le portail Prodouane agrège un très grand nombre de procédures en ligne peu cohérentes entre elles et à l'ergonomie perfectible. La refonte de ce portail avec la mise en place d'un comité utilisateurs est prévue par le plan de transformation numérique. Pour sa part, la DGFIP a porté une attention croissante au parcours utilisateur au cours des dernières années, ce qui a abouti à la refonte du portail www.impots.gouv.fr à la suite d'échanges avec des panels d'usagers. Le service pourrait encore être amélioré avec la création de l'espace numérique sécurisé unifié (ENSU), permettant aux particuliers de disposer sur un espace unique de leur situation fiscale, mais également de leurs factures pour les services publics locaux. L'achèvement de ce chantier constituerait un exemple réussi de synergies entre les deux sphères de métiers fusionnées en 2008 au sein de la DGFIP, au service de la simplification des démarches des usagers.

L'amélioration de la qualité des services numériques requiert une évolution de leurs modalités d'élaboration. La transformation numérique ne peut se réduire à la numérisation de procédures complexes existantes. Un effort de simplification et d'accessibilité est nécessaire dès la conception du service. Pour y parvenir, les deux directions doivent renforcer leurs compétences en matière de design, de parcours usager et d'ergonomie. La constitution d'une offre de services simple, rapide et efficace est la condition indispensable à une plus large adoption des démarches en ligne par les usagers.

¹⁰⁵ Cour des comptes, Rapport public annuel 2018, Tome II. *Les missions fiscales de la Douane*, p. 307-335. La Documentation française, février 2018, 522 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

B - Définir des stratégies informatiques pluriannuelles

L'absence de schéma directeur informatique à la DGFIP place cette organisation dans une situation singulière que rien ne justifie. Il est indispensable d'y remédier.

1 - Planifier, organiser et hiérarchiser les évolutions des SI

La réussite des projets de transformation, dont la plupart requièrent d'importants développements informatiques, suppose qu'ils soient inscrits et cadencés dans un schéma directeur pluriannuel. Si la Douane s'est déjà dotée d'un tel document, il est désormais indispensable que la DGFIP en fasse autant.

Pour la DGDDI, le plan de transformation ministériel ne contient pas de mesure nécessitant de modification majeure du schéma directeur informatique *e-Douane* arrêté en 2017, à l'exception notable du plan de préparation du Brexit qui nécessite des développements informatiques conséquents et rapides dans l'hypothèse de l'absence d'accord entre le Royaume-Uni et l'Union européenne qui se traduirait par le rétablissement d'une frontière physique. Ce cas de figure supposerait que la Douane gère une frontière routière majeure, par laquelle transitent d'importants flux commerciaux. Or, à ce jour, la France ne dispose de frontières routières qu'avec la Suisse, le Brésil et le Suriname et la Douane n'est pas équipée pour gérer des flux massifs. Le projet informatique *Brexit* a ainsi été lancé et mobilise actuellement très fortement les services de la direction. Ce projet, représentant un coût de 1 M€, supposera notamment l'interfaçage des SI douaniers avec ceux d'Eurotunnel, de façon à permettre une identification automatique des plaques d'immatriculation dans le but de réduire autant que possible les frictions qui peuvent se traduire par d'importants ralentissements au passage de la frontière.

S'agissant de la DGFIP, qui ne s'est toujours pas dotée d'un plan stratégique en matière SI, il apparaît désormais indispensable d'inscrire les orientations du SI dans un document stratégique pluriannuel. Ce plan devrait permettre de croiser les priorités stratégiques de l'organisation avec les priorités technologiques pour déboucher sur une feuille de route claire, priorisée et portée par son directeur général. Il impliquera notamment la réalisation d'un diagnostic d'ensemble de l'état des SI de la DGFIP, indiquant les pans les plus obsolètes, ceux à moderniser en priorité ainsi que les coûts afférents et le calendrier de mise en œuvre. Partagé avec les directions « métier » et soumis à validation du directeur général, ce document permettra de mieux faire connaître l'action et les contraintes du SSI au sein de l'organisation, mais également de faire remonter des arbitrages à la direction.

2 - Résorber la « dette technique »

Les infrastructures et applications internes des SI n'ont pas évolué au même rythme que leurs interfaces externes. La DGFIP a ainsi accumulé une « dette technique » qui induit des coûts récurrents obérant la capacité d'évolution. De ce fait, la DGFIP ne consacre que 18 % de ses ressources au développement de nouveaux projets. Pour sa part, la DGDDI dispose d'une capacité d'investissement satisfaisante du fait de la croissance soutenue de ses crédits informatiques dans la période récente et à une dette technique maîtrisée.

La capacité d'évolution de la DGFIP est largement inférieure à celles constatées dans les organisations privées et publiques comparables. Le Cigref¹⁰⁶, les entreprises de conseils rencontrées¹⁰⁷, le Gartner Group et d'autres publications spécialisées¹⁰⁸ recommandent que 40 % des dépenses soient affectées aux nouveaux projets. À budget constant, la DGFIP ne pourra atteindre ce standard qu'à condition de résorber sa « dette technique ».

La DGFIP n'a pas formalisé de plan global de résorption de sa « dette technique ». Elle a toutefois engagé, avec plusieurs années de retard sur les autres organisations publiques des projets visant à remédier aux obsolescences les plus critiques, conformément à sa pratique consistant à ne traiter qu'au dernier moment les technologies et applications approchant dangereusement la cote d'alerte. Les efforts sont dirigés en priorité vers les composants les plus coûteux de son SI, c'est-à-dire la modernisation de MEDOC, application dont la maintenance est la plus onéreuse, et la sortie de la dépendance à l'égard des équipements « *mainframe* ». Pour ce dernier aspect, un plan de sortie a été défini et prévoit une migration d'ici 2022 pour un coût d'investissement de 60 M€ sans toutefois que les sources de financement n'aient été identifiées.

Si ces projets épars sont bienvenus, ils gagneraient à s'inscrire dans une planification globale et pluriannuelle résultant d'un diagnostic approfondi des SI. Un tel document permettrait de préciser le coût global des investissements, de les prioriser en fonction des gains attendus et des contraintes technologiques, mais également de sensibiliser davantage la direction à cette question. Sa transmission à la DINSIC, qui suit les projets de modernisation des différentes entités publiques, permettrait également de bénéficier de retours d'expériences utiles.

Au sein de la DGDDI, la situation est différente parce que les composants obsolètes pèsent moins sur la composition des dépenses informatiques et que la direction a défini un plan de sortie de la « dette technique ». Ainsi, une étude a été produite en octobre 2017, identifiant, parmi l'ensemble des équipements et applications, les composants obsolètes, ceux à moderniser avant qu'ils ne le deviennent et ceux qui sont modernes. À la suite de cette étude, un plan de modernisation des SI cadencé sur 2018 et 2019 a été lancé.

¹⁰⁶ Association de grandes entreprises et d'administrations publiques françaises, le Cigref se donne pour mission de développer leur capacité à intégrer et maîtriser le numérique.

¹⁰⁷ Les entreprises de conseil McKinsey & Company France ainsi que Capgemini France.

¹⁰⁸ À titre d'exemples :

- R. Reix, B. Fallery, M. Kalika, *Systèmes d'information et management des organisations*, Vuibert, 7^{ème} édition, 2017 ;
- PWC, *Livre Blanc, Comment mieux piloter la performance économique de sa DSI ?*, juin 2016.

C - Renforcer le caractère interministériel et les mutualisations des SI

Pour la DGFIP comme la DGDDI, les activités informatiques doivent s'inscrire explicitement dans le cadre stratégique interministériel.

1 - Se référer à la stratégie interministérielle

L'État a établi en 2014 le principe de l'unicité de son système d'information¹⁰⁹, placé sous l'autorité du Premier ministre. Pour en assurer l'animation et le pilotage, la direction interministérielle du numérique et des services de l'information et de communication (DINSIC) a été créée en 2015 et placée également sous la tutelle du Premier ministre. Cette dernière a développé une stratégie numérique, « l'État plateforme », qui repose sur trois piliers : l'interopérabilité automatique des logiciels (recours aux API) ; le partage et l'ouverture des données ; la mutualisation des investissements.

Les développements informatiques communs (API¹¹⁰)

Les API sont un ensemble de fonctions informatiques par lesquelles deux logiciels interagissent automatiquement sans intervention humaine. Des données peuvent ainsi être échangées automatiquement, via internet et en flux continu. La DINSIC est responsable du développement des API publiques. En 2018, le site api.gouv.fr rassemblait 16 API, dont six particulièrement structurantes : API Entreprise, API Particulier, API Chorus Pro, OpenFisca, France Connect et Base Adresse Nationale.

À ce jour, la DGFIP et, à un degré moindre, la Douane, ont contribué de façon ponctuelle au déploiement de cette stratégie, en participant notamment à plusieurs API structurantes, parmi lesquelles France Connect ou l'API Entreprise qui donne accès aux données des entreprises détenues par plusieurs administrations et a servi de socle au développement du service « marché public simplifié » (MPS).

Ces développements mis à part, les grandes directions des ministères économiques et financiers, comme d'ailleurs les autres ministères, ont plutôt privilégié le développement puis la maintenance de leurs applications propres, qu'elles gèrent sans véritablement se soucier de leur compatibilité avec l'extérieur. Or les nouvelles orientations stratégiques de l'État, en cours de définition, prévoient le déploiement de quatre chantiers prioritaires à l'horizon 2022¹¹¹, dont deux exigeront de la DGFIP et de la DGDDI qu'elles travaillent efficacement dans un cadre interministériel :

¹⁰⁹ Le décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 unifie le système d'information de l'État. Placé sous l'autorité du Premier ministre, il comprend désormais « l'ensemble des infrastructures et services logiciels informatiques permettant de collecter, traiter, transmettre et stocker les données sous forme numérique qui concourent aux missions des services de l'État ».

¹¹⁰ Acronyme d'*application programming interface*.

¹¹¹ France Connect ; France Cloud ; la dématérialisation des démarches publiques ; l'environnement de travail numérique des agents.

- **La généralisation de France Connect**, moyen d'identification pour les services en ligne dans le cadre de l'État plateforme, supposera la collaboration des différents ministères et notamment de la DGFIP chargée d'y agréger ses services et notamment son module de paiement PayFiP ;
- **Le développement d'un service de Cloud interne à l'État** destiné à garantir un haut niveau de fiabilité et une conservation de la maîtrise des données des agents et usagers va également nécessiter la conduite de lourds travaux interministériels¹¹². Alors que trois services distincts de Cloud¹¹³ étaient initialement prévus, il a récemment été décidé de les regrouper autour d'un service unique co-piloté par la DGFIP et le ministère de l'intérieur.

Compte tenu des difficultés rencontrées dans le passé par les services de l'État pour conduire des projets informatiques interministériels, la plus grande attention devra être portée à la gouvernance et à l'implication des entités engagées.

2 - Renforcer le rôle du secrétariat général des ministères économiques et financiers

Au sein du ministère des finances, le secrétariat général dispose d'une délégation aux systèmes d'information (DSI) à laquelle incombent la stratégie, l'animation ministérielle en matière de SI ainsi que le relai avec les instances interministérielles. L'ambition initiale visait à instaurer une gouvernance ministérielle des SI avec le développement de projets communs.

Au cours des dernières années, le rôle du secrétariat général s'est surtout renforcé sur les questions de sécurité et dans sa mission de relai de l'interministériel. S'agissant de la sécurité, le pilotage assuré par le secrétariat sur le périmètre ministériel est positivement reconnu par les directions. De même, son expertise dans le traitement des dossiers soumis à la CNIL apparaît satisfaisante.

En revanche, des marges de progrès demeurent en matière de gouvernance de la politique ministérielle des SI, compétence pour laquelle la DSI du secrétariat général avait été expressément constituée. Du fait de ses moyens budgétaires limités au regard de ceux des grandes directions et du paysage applicatif très éclaté au sein du ministère, le secrétariat ne dispose pas encore d'un positionnement lui permettant de favoriser l'interconnexion des applications métiers ou le développement de services communs. Un infléchissement récent doit néanmoins être relevé. En créant en 2018 le fonds de modernisation des ministères économiques et financiers, disposant de près de 20 M€, le secrétariat général s'est doté d'un outil d'intervention lui permettant d'accroître son rôle et de soutenir les projets de modernisation des directions. L'analyse des projets financés à la DGFIP en 2018 montre en outre que les fonds alloués sont prioritairement dirigés vers les pans les plus anciens et les moins performants du SI. De ce fait, l'action du secrétariat général intervient en complémentarité et non en redondance avec les fonds du FTAP prioritairement dirigés vers les projets d'innovation.

¹¹² Circulaire du 8 novembre 2018 relative à la doctrine d'utilisation de l'informatique en nuage par l'État.

¹¹³ Développés respectivement par le ministère de l'intérieur, le ministère de l'économie et des finances et le ministère de la transition écologique et solidaire.

**Tableau n° 14 : projets de la DGFIP financés par le fonds de modernisation
du SG des MEF - 2018**

<i>Projet</i>	<i>Montant</i>
<i>Refonte du SI du contrôle fiscal – PILAT</i>	1,5
<i>Ciblage de la fraude – CFVR</i>	1
<i>Télé enregistrement</i>	1,8
<i>Assistants virtuels usagers</i>	0,5
<i>Migration applications Mainframe</i>	1,5
<i>Plate-forme IBM Zos</i>	2,3
<i>TOTAL</i>	8,6

Source : Cour des comptes

L'élaboration du plan de transformation numérique annexé au plan de transformation ministériel, pilotée par la DSI du secrétariat général, lui a également permis de produire une ébauche de stratégie numérique ministérielle. Cette démarche a permis de recenser l'ensemble des projets numériques du ministère et doit constituer une étape vers la convergence des projets afin de renforcer l'interconnexion des SI. À l'avenir, le renforcement du rôle du secrétariat général doit être recherché, conformément aux orientations déjà publiées par la Cour dans un référé de juillet 2014 sur les secrétaires généraux des ministères qui recommandait que ces derniers arrêtent les grandes orientations ministérielles en matière de SI¹¹⁴. En particulier, le relais du secrétariat général gagnerait à être sollicité afin de faciliter le recrutement des contractuels.

II - Accroître la performance des services informatiques

La mise en œuvre réussie de la stratégie de transformation initiée dans le cadre d'Administration Publique 2022 nécessitera des réformes dans l'organisation, les méthodes de travail et la gestion des ressources humaines. La bonne conduite de ces réformes doit constituer un préalable à l'octroi de crédits supplémentaires.

A - Rendre l'organisation et le pilotage plus fluides

L'organisation de la fonction informatique de la DGFIP gagnerait à être clarifiée et simplifiée. Chacune des deux directions doit en outre se doter de meilleurs outils de pilotage des budgets informatiques.

¹¹⁴ Cour des comptes, Référé, *Les secrétaires généraux et les secrétariats généraux des ministères*, juillet 2014, disponible sur www.ccomptes.fr.

1 - Fluidifier la gouvernance

En matière d'organisation et de gouvernance, les deux directions présentent des modèles distincts. Si la DGDDI a récemment remédié aux dysfonctionnements identifiés, la DGFIP gagnerait à clarifier la répartition des tâches et à resserrer son réseau territorial.

Du fait de sa complexité, l'organisation de la fonction informatique de la DGFIP entraîne aujourd'hui des coûts de coordination paraissant excessifs. Plusieurs évolutions sont souhaitables.

Il faut tout d'abord clarifier le rôle et les missions du service Cap Numérique. Censé assurer la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des projets d'envergure de la DGFIP et constituer la cellule innovation de la DGFIP, ce service peine aujourd'hui à exercer pleinement ces attributions. Un nombre important de grands projets continuent de lui échapper et ses effectifs restent mobilisés par des tâches de maintenance.

Le maillage territorial du SSI, qui demeure très dense, doit être resserré. L'éclatement des structures nécessite aujourd'hui la tenue de nombreuses réunions de coordination afin de maintenir un équilibre dans la répartition des tâches entre chacun des sites. Cette organisation va également à l'encontre des principes organisationnels actuels en matière de SI, prônant la localisation de l'ensemble des équipes sur un nombre réduit de sites afin de fluidifier les échanges, professionnaliser les agents et permettre l'adoption de méthodes « agiles ». Dès lors, le processus de resserrement du réseau des ESI doit être poursuivi.

2 - Mieux connaître les coûts informatiques

L'optimisation des dépenses informatiques au sein des deux directions requiert une meilleure connaissance des coûts informatiques.

Aucune des deux directions n'est en mesure de proposer une représentation claire et synthétique de l'ensemble de ses coûts informatiques. Or les professionnels du secteur recommandent que toutes les organisations, publiques comme privées, disposent de batteries d'indicateurs clairs permettant de rendre compte des dépenses informatiques. Les grilles d'analyses les plus utilisées sont les suivantes :

- répartition des dépenses entre exploitation, maintenance et transformation¹¹⁵ ;
- répartition des dépenses entre infrastructures, logiciels, personnels et sous-traitance.

Ni la DGFIP ni la Douane ne disposent de tels indicateurs, ni d'une vue d'ensemble de leur budget informatique, agrégeant les coûts de personnels aux coûts de fonctionnement et d'investissement. En effet, les présentations des budgets SI produites par les deux directions excluent systématiquement les dépenses de personnel qui représentent pourtant 70 % des coûts à la DGFIP et 48 % à la DGDDI. Cette carence tient aux modalités d'enregistrement des coûts dans Chorus : le progiciel contient un référentiel des coûts informatiques qui est utilisé par la DGFIP depuis 2015 et par la DGDDI depuis 2017, mais uniquement pour les dépenses autres que celles de personnel. Pour des organisations de cette taille, l'absence de tableau de bord comprenant l'ensemble des dépenses informatiques n'est pas satisfaisante.

¹¹⁵ Ces catégories renvoient aux termes anglais habituellement utilisés dans les organisations : « *build* », « *run* » et « *transform* ».

3 - Rationaliser les services d'assistance de proximité

Les deux directions s'appuient encore sur de vastes services en charge de l'assistance informatique de proximité, représentant plus du quart des effectifs informatiques. La réforme de leur organisation et des procédures doit permettre d'obtenir des gains d'efficience et de réduire leur taille.

Au sein de la DGFIP, les services d'assistance aux utilisateurs internes regroupent 1 234 agents, soit 26 % des effectifs informatiques de la direction. Ces services comprennent 291 agents d'assistance technique chargés de répondre aux demandes des utilisateurs à distance, ainsi que 890 agents d'assistance de proximité dont la mission est d'intervenir sur site pour installer matériels et logiciels. Si les services d'assistance technique ont fait l'objet de réorganisations récentes ayant permis de rationaliser les procédures et de réduire les effectifs, ce n'est pas encore le cas de l'assistance de proximité. Bien que la taille de ce service soit corrélée à celle du réseau de la DGFIP, direction dotée de près de 4 000 implantations locales, des gains de productivité sont réalisables. Selon la DGFIP, la simplification des procédures et le développement de la prise en main à distance des postes de travail devraient permettre de réduire sensiblement les effectifs.

À la DGDDI, les services de techniciens de support informatique emploient 150 agents représentant 25 % des effectifs informatiques. Ces agents sont répartis sur l'ensemble du territoire, au sein des directions interrégionales et des centres informatiques. À l'instar de la DGFIP, ils effectuent des interventions de proximité sur les postes de travail et leur organisation demeure corrélée à la configuration du réseau territorial de la Douane. Des projets de modernisation et de rationalisation doivent être engagés afin de dégager des gains de productivité et de réduire les effectifs affectés à cette mission.

B - Rénover les méthodes de conduite de projet

La capacité des deux directions à mener à bien des projets informatiques constitue un levier structurant de la transformation numérique appelée à s'amplifier. Le renforcement de cette capacité, compte tenu des échecs passés, est également une garantie essentielle à la bonne utilisation des ressources publiques. L'analyse des projets conduits dans la période récente a démontré la nécessité d'une évolution des méthodes de conduite des projets, mais également le besoin d'outils améliorés de suivi des coûts et des délais.

1 - Développer les méthodes « agiles »

Les méthodes de conduite de projet retenues par la DGFIP et la DGDDI ne permettent que rarement de produire des services informatiques conformes aux besoins des utilisateurs dans les délais et l'enveloppe budgétaire initialement impartie. Les méthodes retenues jusqu'ici, principalement celle « en V », conduisent à des développements informatiques en silo, les équipes informatiques travaillant durant de longues périodes sur des prototypes qu'elles ne présentent au service « métier » qu'une fois le produit abouti. Si ce dernier ne correspond pas aux attentes, ce qui est souvent le cas, les équipes de développement entament un nouveau long cycle de développement, et ainsi de suite. Ces méthodes, insuffisamment attentives aux besoins des utilisateurs, conduisent à accumuler les dérapages de délais et de coûts. Ainsi, les projets

des deux directions ont des durées de vie trop longues. Dans l'enveloppe de 44 grands projets de la DGFIP fin 2018, la durée de réalisation moyenne des projets est de plus de cinq ans, ce qui s'accommode mal avec le rythme d'évolution des technologies et de rotation des chefs de projet. Selon l'expérience, la moitié des projets informatiques d'une durée supérieure à trois ans échouent ou sont substantiellement réajustés quant à leur coût ou à leur périmètre¹¹⁶.

Même si la Douane précise que l'ensemble de ces projets informatiques commencés en 2018 l'ont été en méthode « agile », le recours à cette méthode doit se développer dans chacune des deux directions pour garantir une meilleure réponse aux besoins des utilisateurs.

2 - Mieux piloter les coûts et les délais

La rentabilité de tout investissement, dont les investissements informatiques, dépend du respect des coûts et délais initialement fixés. Or, ni la DGFIP, ni la DGDDI, n'ont mis en place d'indicateurs de pilotage permettant de suivre ces deux variables contrairement à la DINSIC qui dispose de ces indicateurs dans son tableau de bord des projets informatiques sensibles. Cette carence doit être rapidement corrigée et les coûts et délais initiaux respectés.

C - Rendre plus souple et plus prospective la gestion des ressources humaines

À l'instar des autres organisations publiques, la DGFIP et la Douane font aujourd'hui face à de forts besoins en matière de ressources humaines, appelant des innovations dans les méthodes de recrutement et la mise en place d'une gestion plus prospective des compétences.

1 - Innover dans les modalités de recrutement

Comme les entreprises privées, l'administration fait aujourd'hui face à une concurrence intense pour recruter les meilleurs talents. L'intégration en son sein des meilleurs profils conditionne pourtant sa capacité de pilotage de la transformation numérique. Or, les ressources disponibles sur le marché du travail ne suffisent pas à saturer l'ensemble des besoins, en France¹¹⁷ comme en Europe¹¹⁸.

Face à ce défi, la DGFIP et la DGDDI ne présentent pas le même degré de vulnérabilité.

La DGFIP dispose d'atouts lui permettant, pour l'heure, de demeurer relativement attractive. À la différence de la plupart des autres administrations, la DGFIP a conservé la maîtrise de son SI en internalisant la très grande majorité de son activité et dispose de ce fait, d'équipes importantes et de services nombreux offrant des perspectives de carrière variées. De plus, elle gère un SI de grande envergure, connu des acteurs du secteur, permettant de valoriser une expérience en son sein dans le cadre d'un parcours professionnel. Enfin, elle a adopté des principes, tels que le recours quasi-systématique aux logiciels libres, qui sont également de

¹¹⁶ Cour des comptes, Rapport public annuel 2018, Tome I. « Amplifier la modernisation numérique de l'État », p. 145-169. La Documentation française, février 2018, 624 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹¹⁷ La France forme 500 *data-scientists* par an, contre une demande du marché de 5 000 à 10 000.

¹¹⁸ Selon le vice-président de la Commission européenne, Andrus Ansip, il manquerait en Europe 800 000 compétences dans ce domaine d'activité en 2020.

nature à attirer. Cela ne doit toutefois pas l'inciter à faire l'impasse sur une démarche de gestion prévisionnelle des emplois en compétences en matière SI. En effet, elle rencontre déjà des difficultés de recrutement, notamment en catégorie B, et, d'autre part, avec 13 % d'informaticiens âgés de plus de 60 ans, elle va devoir assurer le renouvellement de ses compétences. Par ailleurs, les modalités actuelles du concours ne lui permettent pas de recruter les jeunes diplômés et les apprentis dans des conditions satisfaisantes.

La situation de la DGDDI paraît plus dégradée. Ne disposant pas des mêmes atouts que la DGFIP, elle éprouve de plus grandes difficultés à acquérir et conserver les compétences dont elle a besoin.

La résorption de ces difficultés suppose plusieurs actions correctives. En premier lieu, les dispositifs juridiques facilitant les recrutements doivent être exploités plus activement : recrutement au sein du corps interministériel des ingénieurs des systèmes d'information et de communication, augmentation de la part de contractuels, recrutements directs en contrats à durée indéterminée, révision des modalités administratives des concours. Le recrutement d'agents contractuels gagnerait particulièrement à s'accroître. Sans ignorer les obstacles existant, tant en termes de rémunération que de parcours de carrière, le faible taux de contractuels dans chacune des deux directions tient également à des réticences culturelles et notamment à l'opposition des organisations syndicales. La levée de ces contraintes devrait être rapidement engagée afin de permettre aux deux directions d'augmenter le nombre de contractuels. Ensuite, un effort d'attractivité gagnerait également à être engagé en mobilisant l'ensemble des leviers autres que celui de la seule rémunération : autonomisation des équipes, adaptation des locaux, construction d'une image employeur auprès des viviers de recrues.

2 - Une politique des ressources humaines plus prospective

Le déploiement d'une véritable démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, esquissée à la DGFIP mais inexistante à la Douane, doit être engagé. Ainsi, l'identification des compétences attendues à horizon dix ans doit constituer un préalable nécessaire à la définition d'une politique des ressources humaines.

Les déroulés de carrière gagneraient à être révisés. Les besoins en expertise et en compétences managériales pour la gestion de projets, nécessaires à la modernisation des deux directions et à la conduite du changement, devraient conduire à amplifier les démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui demeurent balbutiantes.

Le vieillissement des effectifs va se traduire par des départs en retraite nombreux au cours des prochaines années. À la DGFIP, les départs en retraite au sein du SSI sont estimés à hauteur de 1 000 sur les trois prochaines années, soit 21 % des effectifs actuels. Ces perspectives démographiques doivent conduire la DGFIP, mais également la DGDDI, dans les années qui viennent de se doter, à travers notamment le recrutement de personnels contractuels, de compétences nouvelles¹¹⁹ pour réussir sa transformation. La DGFIP et la DGDDI doivent identifier précisément les compétences dont elles auront besoin à l'horizon de dix ans et en tirer les conséquences en matière de recrutement et de formation.

**

¹¹⁹ Notamment dans les domaines du numérique, du traitement de données et de l'expertise juridique et fiscale.

Le déploiement des réformes du plan de transformation et la résorption de la « dette technique » pourraient induire l'attribution de crédits supplémentaires à la DGFIP. Dans son rapport de juin 2018 sur le bilan de la DGFIP dix ans après la fusion, la Cour avait ainsi recommandé que la capacité d'investissement dans les SI soit accrue dans le cadre d'une contractualisation précisant le coût estimé et les gains attendus des projets informatiques. Au terme de ses investigations sur les SI, la Cour considère que cette orientation demeure valide. En effet, la baisse significative des moyens informatiques place la DGFIP dans une situation singulière au regard de ses homologues étrangers et obère fortement sa capacité de modernisation. L'octroi de crédits supplémentaires doit néanmoins aller de pair avec la mise en œuvre d'évolutions importantes dans la manière de conduire, mettre en œuvre et suivre la politique et les investissements informatiques : adoption d'un schéma directeur, définition d'un plan de résorption de la « dette technique », clarification de l'organisation et évolution des méthodes de travail. Le déploiement de ces réformes doit s'inscrire dans une convention d'objectifs et de moyens.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans le cadre du programme Action Publique 2022, le gouvernement a lancé un plan de transformation des administrations financières, au premier rang desquelles la DGFIP et la DGDDI. Les réformes qu'il contient visent à améliorer la qualité du service rendu tout en réalisant des économies nouvelles et reposent largement sur la mobilisation du numérique dont tous les bénéfices n'ont pas encore été exploités.

Le déploiement réussi de ce plan de transformation requiert une mobilisation forte et efficace des SI des deux directions. Les projets sont en effet nombreux et, pour certains, ambitieux. Or l'analyse de la période récente a montré que tant la DGFIP que la DGDDI avaient connu de grandes difficultés pour conduire des projets informatiques d'ampleur dans les délais et les budgets impartis.

L'encadrement, la planification et le financement de la trajectoire de transformation doivent donc être renforcés. La signature d'un contrat de transformation entre la DGFIP et la direction du budget constitue à cet égard une garantie essentielle permettant de responsabiliser la direction sur la base d'objectifs clairement définis et mesurables à échéance. La transposition de cette initiative à la DGDDI est également souhaitable, bien qu'elle s'y refuse par crainte d'afficher des cibles de réduction des effectifs.

L'accélération de la transformation numérique doit permettre dans les années à venir d'améliorer la qualité du service rendu mais également de réaliser des économies.

En matière de qualité de service, la transformation attendue doit aller au-delà de la simple dématérialisation de procédures existantes pour construire une offre de services cohérents entre eux, faciles à trouver et à utiliser.

En matière d'efficience, à l'instar de l'ensemble des grandes organisations publiques et privées, la DGFIP et la DGDDI doivent enfin accepter de faire du numérique un levier explicite de productivité. Avec la dématérialisation des relations aux usagers, l'industrialisation et l'automatisation des tâches qu'il permet, le numérique doit être affiché comme un levier majeur de maîtrise des dépenses, d'autant que les gisements sont particulièrement importants dans ces directions spécialisées dans le traitement d'informations. Ainsi, le numérique doit permettre une nette accélération du resserrement des réseaux territoriaux.

La trajectoire de transformation ne pourra être menée à bien sans un effort financier accru, en particulier à la DGFIP. Les moyens supplémentaires devront néanmoins s'accompagner d'évolutions profondes dans la gestion et le pilotage des SI.

À la DGFIP, la définition d'un schéma directeur informatique doit constituer une priorité. L'adoption d'un tel document permettrait de fluidifier les processus décisionnels, de réduire l'opacité entourant l'activité du SI et d'assurer que les priorités soient partagées entre les services. L'organisation de la fonction informatique gagnerait également à être revue avec une clarification de la répartition des missions entre services et la réduction du nombre de sites.

À la DGDDI, l'enjeu majeur est de pouvoir recruter et fidéliser des compétences informatiques. Confrontée à un fort déficit d'attractivité sur les métiers informatiques, la Douane a jusqu'à présent échoué à mettre en place des correctifs efficaces : la gestion prévisionnelle est balbutiante et le recours aux contractuels encore beaucoup trop timide.

Enfin, pour les deux directions, la capacité à mener à bien et dans les délais impartis des projets informatiques doit impérativement être renforcée.

La levée de ces obstacles doit constituer une condition préalable indispensable à l'octroi de crédits supplémentaires et, in fine, à la réussite de la transformation numérique prévue par le programme Action Publique 2022.

Au terme de son enquête la Cour formule les recommandations suivantes :

Aux directeurs généraux des finances publiques et des douanes et droits indirects

- 1. Inscrire, en lien avec la secrétaire générale des MEF, la trajectoire de transformation des deux directions dans une convention d'objectifs et de moyens pluriannuelle précisant les cibles à atteindre, le calendrier de réalisation et les moyens pour y parvenir ;*
- 2. identifier les compétences dont les deux directions auront besoin à l'horizon de dix ans pour transformer leur SI et en tirer les conséquences en matière de recrutement et de formation ;*
- 3. diversifier et dynamiser la politique de recrutement avec notamment l'accroissement du nombre de contractuels, l'adaptation des concours et la mise en place de modalités de recrutement pour les apprentis ;*
- 4. bâtir des indicateurs de pilotage financier couvrant l'ensemble des budgets informatiques, y compris les dépenses de personnel ;*
- 5. mettre en place des indicateurs de suivi des coûts et des délais des projets informatiques ;*
- 6. accroître la part des projets conduits en méthode « agile » ;*
- 7. réduire les effectifs affectés à l'assistance informatique de proximité des agents.*

Au directeur général des finances publiques

8. *Définir et mettre en œuvre, en lien avec la secrétaire générale des MEF, un schéma directeur informatique pluriannuel, en cohérence avec le plan de transformation ministériel et comportant un plan de résorption de la « dette technique » ;*
9. *poursuivre le processus de resserrement du réseau des établissements de services informatiques (ESI).*

Au directeur général des douanes et droits indirects

10. *Systématiser et rendre obligatoire pour tous les redevables l'utilisation d'applicatifs informatiques permettant la télédéclaration et le télépaiement des taxes gérées par la Douane (recommandation réitérée).*
-

Liste des abréviations

AIFE.....	Agence pour l'informatique financière de l'État
API.....	<i>Application programming interface</i> – développement informatique commun
ANSSI.....	Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information
CID.....	Centre informatique douanier
COG.....	Convention d'objectifs et de gestion
COPSI.....	Comités de pilotage SI
COSTRAT.....	Comité stratégique
CRE.....	Compte-rendu d'événement
DINSIC.....	Délégation interministérielle au numérique et aux systèmes d'information et de communication
DISI.....	Direction des services informatiques
DITP.....	Délégation interministérielle à la transformation publique
DGCP.....	Direction générale de la comptabilité publique
DGDDI.....	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGFIP.....	Direction générale des finances publiques
DITP.....	Délégation interministérielle à la transformation publique
DGI.....	Direction générale des impôts
DNSCE.....	Direction nationale des statistiques du commerce extérieur
ENSU.....	Espace numérique sécurisé unifié
ESI.....	Établissement de services informatiques
FIMEX.....	Fiche de mise en exploitation
FTAP.....	Fonds de transformation de l'action publique
GCOS.....	<i>General Comprehensive Operating System</i> – système d'exploitation
INTEX.....	Intégration de l'exploitabilité
ISIC.....	Ingénieurs des systèmes d'information et de communication
MAREVA.....	Méthode d'analyse et de remontée de la valeur
MSP.....	Maison de services public
MRA.....	Mission risque audit de la DGFIP
MOA.....	Maîtrise d'ouvrage
MOE.....	Maîtrise d'œuvre
PAA.....	Plan annuel d'activité
PAS.....	Prélèvement à la source
PCA.....	Plan de continuité d'activité
PRA.....	Plan de reprise d'activité
SDSIT.....	Sous-direction des systèmes d'information et de télécommunication
SIE.....	Service des impôts des entreprises
SIP.....	Service des impôts des professionnels
SPF.....	Service de publicité foncière
SSI.....	Service des systèmes d'information
TESI.....	Trajectoire d'évolution des systèmes d'information

Annexes

Annexe n° 1 : échange de lettres entre le Premier président et le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale	105
Annexe n° 2 : indicateurs des systèmes d'information.....	110
Annexe n° 3 : projets prévus par le plan de transformation numérique et impliquant la DGFIP et la DGDDI	110
Annexe n° 4 : liste des grands projets informatiques 2018 de la DGFIP	115
Annexe n° 5 : le cas des États-Unis	116
Annexe n° 6 : le cas du Royaume-Uni.....	121
Annexe n° 7 : le cas de l'Australie	125
Annexe n° 8 : le cas de la Suède.....	130

Annexe n° 1 : échange de lettres entre le Premier président et le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Le Président

PARIS, le 19 juillet 2018

n° 198

Monsieur le Premier président,

À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Ces demandes portent sur :

- le bilan du transfert aux régions de la responsabilité de la gestion des fonds de cohésion en France (FEDER, en particulier) ;
- les investissements informatiques à la DGFIP et la DGDDI ;
- la réserve opérationnelle de la gendarmerie et de la police ;
- les dépenses fiscales en matière de logement ;
- les sociétés d'économie mixte (SEM).

Par ailleurs, je vous propose de modifier les modalités de diffusion de ces enquêtes qui étaient retenues jusqu'à présent. En effet, compte tenu de la qualité des travaux de la Cour, le bureau de la commission a souhaité que tous les membres puissent en disposer en temps utile. Si vous en étiez d'accord, les commissaires pourraient donc en être destinataires une semaine avant leur présentation en commission par la Cour, étant précisé que leur attention serait attirée sur la nécessité de maintenir un strict embargo jusqu'à cette audition. À l'issue de cette réunion, la commission serait en mesure, conformément aux dispositions de la LOLF, d'autoriser la Cour à les publier, notamment sur son site internet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Éric WOERTH

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

Cour des comptes

**Le Premier président****KCC D1802700 KZZ**
20/07/2018Le **20 JUIL. 2018**

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 19 juillet dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour sera en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Le rapport sur *le bilan du transfert aux régions de la responsabilité de la gestion des fonds de cohésion en France (FEDER en particulier)* sera réalisé par une formation inter-juridictions présidée par M. Dominique Antoine, conseiller maître.

Celui sur *les investissements informatiques à la DGFIP et à la DGDDI* sera réalisé par la première chambre, présidée par M. Raoul Briet.

Celui sur *la réserve opérationnelle de la gendarmerie et de la police* sera réalisé par la quatrième chambre, présidée par M. Gilles Andréani.

Celui sur *les dépenses fiscales en matière de logement* sera réalisé par la cinquième chambre, présidée par M. Pascal Duchadeuil.

Celui sur *les sociétés d'économie mixte (SEM)* sera réalisé par la formation inter-juridictions sur les finances publiques locales, présidée par M. Christian Martin, conseiller maître.

Le rapport sur *les dépenses fiscales en matière de logement* vous sera remis en février 2019. Les quatre autres vous seront remis en avril 2019.


Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ et l'approche de ces enquêtes.

Monsieur Eric Woerth

Président de la Commission des
finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

En ce qui concerne les modalités de diffusion des rapports aux commissaires, je ne vois pas d'objection à ce qu'ils en soient destinataires une semaine avant leur présentation en commission par la Cour, sous réserve bien entendu que la confidentialité en soit préservée pendant ce délai. Il me semble en outre opportun de maintenir la pratique actuelle de publication par la Cour à l'issue de l'audition de présentation du rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération


Didier Migaud

Cour des comptes



Le Premier président

Le 18 SEP. 2018

1803308

Monsieur le Président,

Comme je vous l'indiquais dans ma lettre du 20 juillet dernier, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour, à la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mènera en 2018 une enquête sur les investissements informatiques de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), au titre du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Le rapport a été confié à la première chambre, présidée par M. Raoul Briet. Ce dernier, ainsi que les rapporteurs concernés, ont rencontré le 12 septembre 2018 M. Laurent Saint-Martin afin d'en préciser le champ et le calendrier.

Les dépenses informatiques de ces deux administrations s'élevaient au total en 2017 à près de 600 M€, dont 480 M€ pour la DGFIP, les crédits d'investissement représentant moins de 10 % de cette somme. Si les dépenses informatiques de la DGDDI ont été stables au cours des dernières années, celles de la DGFIP ont connu une nette baisse de 28 % entre 2010 et 2017. Ces crédits constituent un levier majeur de modernisation pour ces administrations dont une partie importante des tâches relève du traitement de l'information.

Conformément aux échanges avec M. Saint-Martin, l'enquête, qui englobera l'ensemble des dépenses informatiques de la DGFIP et de la Douane, visera plus particulièrement à apprécier leur stratégie et leur politique en matière de systèmes d'information, au regard notamment des objectifs de transformation de l'action publique. Alors que le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, qui a nécessité d'importants développements informatiques, va prochainement entrer en vigueur, cette analyse doit permettre d'apprécier les conditions de conduite et de mise en œuvre des principaux projets conduits par ces administrations. A ce titre, les liens entre investissements informatiques, dépenses de fonctionnement et effectifs d'agents publics feront l'objet d'une attention particulière.

Monsieur Eric Woerth

Président de la Commission des
finances, de l'économie générale et du
contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'université
75355 Paris

Les travaux de la Cour viseront ainsi à :

- analyser l'évolution des dépenses informatiques de la DGFIP et de la DGDDI : dépenses de personnel, crédits de fonctionnement, crédits d'investissement ;
- évaluer la stratégie et la gouvernance des systèmes d'information de ces directions, ainsi que les modalités de gestion des projets informatiques : détermination des priorités, critères de choix, gestion des projets dans le temps, choix entre réalisation en interne et sous-traitance, retour sur investissement ;
- analyser la capacité de la DGFIP et de la DGDDI à mener des projets communs, à échanger des informations entre elles (notamment en matière fiscale) et avec la sphère sociale, et, plus largement, leur propension à s'inscrire dans la stratégie numérique de l'Etat ;
- mesurer, dans le périmètre de ces deux directions, l'impact des projets informatiques en matière de transformation de l'action publique, sur le plan interne (organisation, effectifs, réseaux territoriaux) comme sur le plan externe (relations avec les usagers, qualité de service) ;
- apprécier, dans la limite des investigations que la Cour sera en mesure de réaliser, le degré de sécurité des systèmes d'information.

Un parangonnage sera établi sur ces différentes dimensions, avec des administrations fiscales étrangères, des administrations sociales, voire de très grandes entreprises.

Je vous confirme que la Cour prévoit de vous remettre le produit de ses travaux au plus tard fin avril 2019. Les rapporteurs de la Cour se tiendront à la disposition du rapporteur de la commission des finances pour un point d'étape qui pourrait se tenir courant décembre 2018.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier Migaud

Annexe n° 2 : indicateurs des systèmes d'information

Indicateurs système d'information de la DGFiP

<i>Indicateur (note sur 10)</i>	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de satisfaction des utilisateurs internes	7	7	7,1	7,2	7,3
<i>Qualité des téléservices</i>	6,6	6	6,7	6,8	6,7
<i>Disponibilité des téléservices</i>	6,9	6	6,8	7	6,8
<i>Qualité de l'assistance</i>	7,3	7	7,4	7,5	7,9
<i>Rapidité de l'assistance</i>	7,4	7	7,5	7,6	7,7
Taux de disponibilité des téléprocédures	99,3	98,8	98,7	99,7	99,1
Taux de satisfaction des utilisateurs externes	7,3	7	6,9	7	7,1
<i>Qualité des téléservices</i>	7,4	7	6,9	7,2	7,1
<i>Disponibilité des téléservices</i>	7,7	7	7	7,4	7,3
<i>Qualité de l'assistance</i>	7	6	6,9	6,8	7
<i>Rapidité de l'assistance</i>	7,1	6	6,9	6,9	6,9
Taux de satisfaction sur la formation aux téléservices	6,4	6	6,3	6,3	6,4

Source : DGDDI

Intitulé	2014		2015		2016		2017	
	Cible / Valeur de référence (1)	Résultat	Cible / Valeur de référence (1)	Résultat	Cible / Valeur de référence (1)	Résultat	Cible / Valeur de référence (1)	Résultat
Indice de satisfaction des applications informatiques (enquête de satisfaction réalisée sur l'ensemble des agents DGFIP) : note sur 10	-	-	6,7	6,8	6,5	6,8	6,5	6,4
Indice de satisfaction de l'assistance informatique de proximité (enquête de satisfaction réalisée sur l'ensemble des agents DGFIP) : note sur 10	7,5	7,7	7,5	7,9	7,5	7,7	7,5	7,8
Taux de disponibilité des applications destinées aux agents	98,00%	97,94%	98,00%	96,84%	98,00%	97,10%	98,00%	98,16%
Taux de disponibilité des applications destinées aux usagers	99,00%	98,68%	99,00%	97,34%	99,00%	97,53%	99,00%	98,56%
Taux de respect des échéances d'exploitation	95,00%	100,00%	95,00%	100,00%	95,00%	100,00%	95,00%	100,00%
Taux de prise d'appels	85,00%	68,22%	85,00%	69,17%	85,00%	81,69%	70,00%	75,42%
Taux de résolution des incidents intra "AT" (Assistance Téléphonique)	75,00%	69,83%	75,00%	70,30%	70,00%	70,45%	70,00%	70,93%
Taux de résolution des incidents en moins de 48 heures par les Cellules Informatiques Départementales (CID)	75,00%	62,71%	75,00%	64,13%	65,00%	94,70%	65,00%	89,23%
Taux de respect des échéances en matière d'édition	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Indice de satisfaction de l'Assistance Téléphonique (enquête de satisfaction réalisée sur l'ensemble des agents DGFIP) : note sur 10	7	7,4	7	7,2	7,5	7,1	7,5	7,2

Annexe n° 3 : projets prévus par le plan de transformation numérique et impliquant la DGFIP et la DGDDI

Titre du projet	Description	Usagers concernés	Retombées	Jalons	Pilotes
Collaboratif, compétences et culture du numérique					
Outil collaboratif DGDDI	Expérimenter des outils collaboratifs selon la méthode des persona.	Agents	Conditions de travail	2018	DGDDI
Inclure les agents dans le design des services	Donner l'occasion aux agents d'accompagner l'évolution des services aux citoyens vers le numérique	Agents	Expérience utilisateurs	2018-2022	DGFIP DGDDI
Plus de services numériques, nomadisme et zéro papier					
Mobile device manager	Déploiement en 2018 sur les postes d'une solution « mobile device manager » couplée à un magasin d'applications métiers.	Agents	Conditions de travail	2019-2022	DGDDI
Espace numérique agent (ENSAP)	La généralisation de l'Espace Numérique Sécurisé de l'Agent Public de l'État (ENSAP) permettra à l'ensemble des agents de la fonction publique d'État et de ses retraités d'accéder en ligne à leurs bulletins de paye et titres de pension.	Agents	Dématérialisation Réduction papier	2018-2022	DGFIP
Accélérer, innover (particuliers)					
Dépôt dématérialisé des actes	Dépôt dématérialisé des actes et déclarations déposés auprès des services chargés de l'enregistrement, l'autoliquidation des droits, le paiement en ligne et le retour automatisé de ces documents.	Particuliers	100 % des services en ligne	2018-2022	DGFIP
Quitus fiscal véhicule	Numérisation complète du processus de délivrance des quitus fiscaux lors de l'acquisition d'un véhicule dans un autre État Membre de l'UE avec le projet I-QUIT.	Particuliers	100 % des services en ligne	2018-2022	DGFIP
Assistants relations usagers	Depuis 2016, les usagers disposent d'une messagerie sécurisée sur le site www.impots.gouv.fr . Un nouveau projet vise à développer un outil d'analyse sémantique des données (assistants) de ces courriers pour améliorer les relations usagers.	Particuliers	Expérience utilisateurs	2018-2022	DGFIP
Téledéclaration TFPB	DGFIP : mettre en place la télédéclaration des propriétés bâties.	Contribuables	100 % des services en ligne	2019-2022	DGFIP
Télépaiement	L'offre de télépaiement en ligne (Payfip par prélèvement) pour éviter le numéraire, mais aussi les chèques, deviendra progressivement le service de paiement de référence.	Particuliers	100 % des services en ligne Réduction papier 0 numéraires		DGFIP
Préciser la trajectoire pour le 100 % recouvrement numérique et 0 chèque	Définir précisément les étapes qui mèneront au recouvrement des prélèvements obligatoires 100 % numérique (zéro papier) et zéro chèque d'ici 2022.	Particuliers	100 % des services en ligne Réduction papier 0 numéraires	2019	DGFIP

Titre du projet	Description	Usagers concernés	Retombées	Jalons	Pilotes
Accélérer, innover (entreprises)					
Refonte portail Prodouane	Refonte du portail Prodouane en se focalisant sur l'ergonomie et le parcours utilisateurs ; création d'un comité utilisateurs pour valider les développements et mise en place d'un chatbot sur les cas d'assistance utilisateurs les plus courants.	Entreprises	Expérience utilisateurs	2019-2022	DGDDI
E-APS	Dématérialisation des demandes d'échanges transfrontaliers d'armes et de munitions (E-APS).	Entreprises	100 % de services numériques	2018-2022	DGDDI
Dédouanement dématérialisé	Extension du dédouanement dématérialisé avec la finalisation du guichet unique national (GUN). Cela permettra de terminer le couplage entre le dédouanement dématérialisé DELTA et l'obligation de vérification de documents justificatifs produits par d'autres administrations. Les projets de raccordement de GUN à l'application EGIDE (pour les biens à double usage), à Telescope (pour les précurseurs chimiques) et à SORA (pour les fruits et légumes) sont également prévus.	Entreprises	100 % de services numériques	2018-2022	DGDDI
Interconnexion DGCCRF DGDDI	Interconnexion entre le système d'information SORA-F&L de la DGCCRF et la télé-procédure de dédouanement DELTA-G, via le guichet unique de dédouanement (GUN) et le système d'information SORA Fruits et Légumes de la DGCCRF.	Entreprises	100 % de services numériques	2018-2022	DGDDI
Accélérer, innover (mieux cibler les contrôles)					
Data mining et ciblage Douanes	Refonte de l'outil de ciblage pour intégrer des combinaisons évoluées de champs à cibler et la reconnaissance du langage naturel et poursuite du <i>data mining</i> (la Douane dispose déjà d'une infrastructure <i>big data</i> opérationnelle).	Agents	Ciblage plus efficient	2018-2022	DGDDI
Ciblage fraude fiscale CFVR	L'objectif est de modéliser les comportements frauduleux en se fondant sur une typologie de fraudes avérées pour prévenir, détecter et constater des manquements fiscaux en complétant l'existant.	Agents	Ciblage plus efficient	2018-2022	DGFiP
PILAT	Pouvoir suivre de bout en bout la chaîne de contrôle fiscal, du contrôle au recouvrement. Le projet PILAT à la DGFiP répondra à ce besoin dans un domaine stratégique (DGFiP).	Agents	Suivi intégral de la chaîne fiscale	2019-2022	DGFiP
Contrôle allégé en partenariat.	Contrôle allégé en partenariat.	Agents	Ciblage plus efficient	2019-2022	DGFiP
Coconstruire la plateforme numérique interministérielle et rester à la pointe de l'innovation numérique notamment en attirant les talents					
ENSU	Le projet Espace Numérique Sécurisé Unique permettra fin 2018 de disposer sur un espace unique de leur situation fiscale au niveau de l'État, mais aussi de leurs factures pour des services publics territoriaux.	Agents Particuliers	Espace unique sécurisé	2018-2022	DGFiP

Titre du projet	Description	Usagers concernés	Retombées	Jalons	Pilotes
Innovations et talents					
Blockchain	La DGDDI lance un projet de prototypage Blockchain pour le self-assessment, ainsi que les sujets de contrefaçon, permettant de rendre les inscriptions infalsifiables et contrôlables par les douanes.	Entreprises	Sécurité	2018-2022	DGDDI
Simplifications des déclarations	Remplacement de certaines obligations déclaratives (revenus, douanières) par une simple vérification en ligne, ou la mise en œuvre de blockchain.	Entreprises	Simplification / Efficacité	2018-2022	DGDDI
Étude de marché talents numériques	Mener avec la DGAFP une étude de marché sur l'attractivité et la fidélisation de talents numériques sur les technologies autour des données et de l'IA. À noter que nos écoles (écoles statistique et groupes d'écoles d'ingénieurs des ministères forment des talents dans les domaines du traitement de l'information (intelligence artificielle et big data).	Agents	Identification de talents	2018-2022	DGDDI

Annexe n° 4 : liste des grands projets informatiques 2018 de la DGFIP

Porteur du dossier	Grand Projet 2018	Date entrée GP	Durée d'investissement	Délai de retour (à compter de la date du déploiement)	Evolution du coût du projet
CAP NUMERIQUE	DLN1x PART (nouveau périmètre pour 2018)	2015	3 ans	4 ans	
CAP NUMERIQUE	ORC	2013	4 ans		161,06%
CAP NUMERIQUE	PAYFIP	2016	3 ans	7 ans	131,00%
CAP NUMERIQUE	SIRHIUS DGFIP dont bascule	2009	9 ans	16 ans	-7,60%
S.CE	INDIA-Rému	2015	4 ans		42,00%
S.GF	Accès FIDJI Notaire	2016	5 ans	5 ans	35,00%
S.SRE	ENSAP	2015	5 ans	4 ans	33,00%
SSI	Hébergement_CLOUD	2016	3 ans	3 ans	6,00%
S.CE	PAYSAGE	2014	7 ans		+ 108 % /Démarrage + 14 % / Go
S.CL	MISTR@L	2014	8 ans	9 ans	-18,20%
CAP NUMERIQUE	Dématérialisation des saisies bancaires et aux organismes tiers	2014	2 ans	2 ans	27,00%
CAP NUMERIQUE	ENSU (dont refonte espace personnel)	2013	6 ans	7 ans	20,21%
CAP NUMERIQUE	Application Pour Smartphone	2013	6 ans		20,21%
CAP NUMERIQUE	Refonte Portail usager (ME)	2013	4 ans		20,21%
CAP NUMERIQUE	Refonte BDRP (dont BDRP)	2011	7 ans	14 ans	33,00%
CAP NUMERIQUE	RSP Forcé (dont pro)	2009	11 ans		6,80%
CAP NUMERIQUE	TIMBRE ELECTRONIQUE	2013	5 ans	2 ans	12,60%
DIE	VENDOM/HERMES	2014	4 ans		20,70%
S.CE	AGIR Ministères	2013	4 ans		49,00%
S.CF	ALPAGE CFIR	2013	6 ans		63,00%
S.CF	CFVR	2013	6 ans	1 ans	137,00%
S.CL	ANAFI	2014	5 ans	4 ans	171,00%
S.CL	SEIF – Système d'Echanges Informatisés des Flux	2015	4 ans		22,00%
S.CL	SLAM	2013	7 ans	9 ans	
S.GF	DSN – déclaration sociale	2015	4 ans		149,40%
S.GF	EAI – FATCA / directive	2013	5 ans		58,14%
S.GF	Fusion de bases de SPF et rattachement de l'enregistrement à des SPF	2014	4 ans	6 ans	76,00%
S.GF	GENERALISATION DE LA DECLARATION EN LIGNE	2015	4 ans	2 ans	12,90%
S.GF	MOSS	2013	5 ans	1 ans	67,00%
S.JF	Refonte BOFIP	2015	5 ans		16,20%
S.SPIB	OCRE (ex-BDF/SUPEX) v2	2016	3 ans	10 ans	53,40%
S.SRE	DSN COLLECTE	2016	4 ans		148,11%
S.SRE	Interfaçage Portail Commun inter régime	2017	3 ans		
S.SRE	PASTEL V2	2014	5 ans		68,00%
S.SRE	RGCU scénario VISION 2	2014	11 ans		
SSI	EXADATA ILIAD	2015	3 ans		18,30%
SSI	KHQ	2014	5 ans		179,50%
SSI	MEDOC2020	2013	5 ans		56,00%
SSI	Messagerie collaborative renouvelée	2016	3 ans		182,20%
CAP NUMERIQUE	TOPAD CIBLE	2018	3 ans	3 ans	
S.GF	AUTOM_TH	2018	4 ans	2 ans	-1,30%
S.GF	DINR	2018	4 ans		-3,90%
S.GF	IQUIT	2018	2 ans	1 ans	7,07%
S.GF	TELE_ENREG	2018	2 ans	2 ans	

Source : DGFIP- Évolution du coût du projet : [(Estimation du coût du projet à fin 2018 – Estimation initiale du coût du projet) / Estimation initiale du coût du projet] * 100 %

Annexe n° 5 : le cas des États-Unis

I. La Douane

Présentation de l'administration douanière américaine

Le *Customs and Border Protection* (CBP) est une agence fédérale chargée de réglementer et de faciliter le commerce international, de percevoir les droits à l'importation et d'appliquer les réglementations américaines concernant le commerce, les douanes et l'immigration. Cette agence est placée sous l'autorité du *Department of Homeland Security* (DHS), équivalent américain du Ministère de l'Intérieur. Elle est l'une des plus importantes agences en charge de la sécurité intérieure, tant sur le plan budgétaire qu'en termes d'effectifs.

Toutefois, contrairement à la DGDDI, le CBP n'est pas responsable de la collecte des droits d'accise, mission partagée entre le *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives* (ATF) et l'*Internal Revenue Service* (IRS).

Évolution des dépenses et effectifs

Budget des systèmes d'information

Année de référence	2013	2014	2015	2016	2017
Budget total de l'organisme (en M€)	9 780,7	10 372,7	10 672,9	11 048,1	11 873,6
Budget SI (en M€)	749,5	628	641,6	614,9	647,5
Ratio (en %)	7,7	6,1	6	5,6	5,5

Source : attaché fiscal douanier

Effectifs des services d'information

Année de référence	2013	2014	2015	2016	2017
Effectifs de l'organisme	59 969	59 544	59 472	59 221	59 178
Dont effectifs SI	2 292	2 271	2 201	1 922	1 956
Ratio (en %)	3,8	3,8	3,7	3,3	3,3

Source : attaché fiscal douanier

Organisation, stratégie et conduite de projet

Stratégie

Le CBP dispose d'un plan stratégique (*Vision and Strategy 2020*) établi en mars 2015. Ce document d'une cinquantaine de pages rappelle les valeurs et l'histoire de l'institution, avant d'en décrire les objectifs et la stratégie de long terme (p. 9-42). Cette partie est divisée en quatre axes majeurs :

- contrer le terrorisme et les réseaux criminels internationaux ;
- adopter une approche globale de la gestion et de la sécurité des frontières ;
- renforcer la compétitivité américaine en encadrant les échanges touristiques et commerciaux légaux ;
- assurer la flexibilité, l'innovation et l'efficacité de l'agence.

Chacun des axes est largement documenté et décomposé en sous-objectifs relatifs aux différentes missions de l'agence. Il s'agit davantage de rappeler des principes et de recommander des pratiques que de fixer des objectifs chiffrés et évaluables quantitativement. La place des problématiques SI est marginale.

Stratégie et organisation des systèmes d'information

Le CBP dispose d'un schéma directeur des SI, qui n'est pas rendu public.

Le CBP a cependant publié un plan stratégique spécialement dédié à la cybersécurité suite une intrusion en 2014. Ce plan d'une quinzaine de pages, détaille en trois axes la stratégie de cybersécurité du CBP :

- inclure les problématiques de cybersécurité dans tous les services du CBP ;
- consolider le niveau de cybersécurité global des serveurs, outils informatiques et mieux protéger les informations recueillies par le CBP ;
- mettre en place une stratégie RH visant à recruter et conserver des équipes spécialisées sur les questions de cybersécurité.

Il est par ailleurs à relever que le DSI n'est pas membre du comité exécutif de l'agence.

Organisation

Créé en 2003, le CBP résulte d'une fusion de différentes agences chargées respectivement de faire respecter les normes sanitaires aux frontières, les normes des produits agricoles, les douanes, les opérations de garde-côtes. L'objectif était de centraliser et de rationaliser ces fonctions après les attentats de septembre 2001. L'agence conserve une approche sécuritaire. Elle contrôle 328 points d'entrées officiels et des milliers de kilomètres de frontière. Elle est dirigée par un commissaire (« *commissioner* ») nommé par le Président, confirmé par le Sénat. Elle dépend du *Department of Homeland Security*, qui la contrôle au travers de son organe d'inspection (*DHS Office of Inspector General*).

Le CBP a recours à des procédés d'externalisation.

Transformation numérique

Transformations numériques en cours

Le CBP a fait le choix de passer à un modèle de développement agile visant à améliorer l'efficacité de sa structure informatique¹²⁰.

La taille et les moyens de l'agence lui permettent de mener de nombreux projets d'ampleurs différentes de front. Actuellement, l'agence est concentrée principalement sur ses projets ACE (équivalent américain de DELTA), en matière de dédouanement et de relations aux opérateurs du commerce domestique et international, et POE, pour « *ports of entry* ». Le premier n'est pas encore rentable d'après le *Government Accountability Office* (GAO), équivalent américain de la Cour des Comptes. En 2017, ce programme aurait permis au CBP une économie de 28 M\$ et pour les acteurs du secteur commercial de 52 M\$, contre un coût estimé à 118 M\$ la même année. Le GAO, dans son rapport 2018, a émis un doute sur la capacité de ACE à devenir un jour rentable bien que ce système ait amené de véritables améliorations au CBP¹²¹. Pour le programme POE, qui a permis de réduire le temps d'attente aux point d'entrée sur le territoire grâce aux procédures CBPAS, le bilan est différent : d'après le *Center for Risk and Economic Analysis of Terrorism Events* (CREATE) en 2013, ce programme permettrait de générer une économie de 23,1 M\$ annuellement¹²².

Le *Government Accountability Office* (GAO) estime que le programme POE susmentionné, grâce aux bornes électroniques (*Automated Passport Control*, APC) aurait permis le contrôle accéléré de 50 millions de passagers annuellement alors que le CBP mobile program, également partie du programme POE, aurait permis de réduire le temps de traitement des cargos dans le domaine agricole de 98 %.

Transformations numériques à venir

L'agence CBP continue de développer son programme AMS¹²³, qui exploite diverses applications informatiques en interne et permet d'accroître l'efficacité de 35 000 agents dans leurs tâches quotidiennes. Il s'agit de simplifier des tâches de comptabilité, d'accès aux comptes, de saisie d'informations. Ce projet de grande ampleur court sur une période de 2007 à 2023 et son coût global n'est pas fixé.

Elle prévoit que la dématérialisation, numérisation et le développement du recours à la méthode « agile » généreront des économies de fonctionnement. Elle envisage de recourir au Cloud pour rationaliser le coût des infrastructures informatiques. L'agence a également investi dans la cybersécurité.

¹²⁰ *Annual Report FY16*.

¹²¹ Rapport GAO, mars 2018, *Customs and Border Protection : Automated Trade Data System Yields Benefits, but Interagency Management Approach Is Needed*.

¹²² FY17 report to Congress, DHS and US CBP, *resource optimization at the Ports of Entry*.

¹²³ Le système de manifeste automatisé (AMS) est utilisé pour le traitement des manifestes électroniques dans le cadre du transport aérien.

II. L'administration fiscale

Présentation de l'administration fiscale américaine

L'*Internal Revenue Service* (IRS) est l'administration fiscale américaine. Il s'agit d'une agence du Ministère des Finances, relevant du Secrétariat au Trésor, chargé à titre principal de collecter les impôts et taxes (fédérales), administrer et mettre en œuvre le code des impôts¹²⁴. Depuis 2009, l'IRS a été chargée de mettre en œuvre et de superviser le volet fiscal, du *Affordable Care Act*¹²⁵, le conduisant à vérifier que les contribuables disposent bien d'une assurance et à appliquer d'éventuelles pénalités aux particuliers et employeurs.

Évolution des dépenses et effectifs

Budget des systèmes d'information

<i>Année de référence</i>	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Budget total de l'organisme (en M €)</i>	9 672	9 672	9 506	9 756	9 589
<i>Budget SI (en M €)</i>	1 683	1 703	1 751	1 873	1 865
<i>Ratio (en %)</i>	17,4	17,6	18,3	19,2	19,2

Source: IRS data book 2012-2013; IRS data book 2014-2015 ; IRS data book 2016-2017

Effectifs des services d'information

<i>Année de référence</i>	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Effectifs de l'organisme</i>	86 874	84 133	79 890	77 924	76 832
<i>Dont effectifs SI</i>	6 708	6 711	6 788	6 300	6 089
<i>Ratio (en %)</i>	7,7	8	8,5	8	7,9

Source: IRS data book 2012-2013 ; IRS data book 2014-2015 ; IRS data book 2016-2017

Organisation, stratégie et conduite de projet

Stratégie

L'IRS dispose d'un plan stratégique fixant les grandes orientations de 2018 à 2022. Ce document d'une trentaine de pages rappelle d'abord les droits des citoyens américains vis-à-vis de la fiscalité et de l'administration fiscale. Il est aligné avec le plan stratégique du Département du Trésor américain sur cette période. Il est divisé en six axes principaux :

- mettre les citoyens en capacité de comprendre et de satisfaire leurs obligations fiscales ;
- veiller au respect du versement par chacun de ce qui lui est légalement réclamé et réduire le manque à gagner fiscal (« *tax gap* ») ;

¹²⁴ *Internal Revenue Code*.

¹²⁵ Loi sur la Protection des Patients et les Soins Abordables, aussi connue sous la dénomination d'« *Obamacare* », promulguée le 23 mars 2010.

- développer les relations de travail avec des partenaires extérieurs ;
- développer les compétences et l'équipement des personnels de l'agence ;
- améliorer la prise de décisions grâce à la data et aux outils numériques ;
- faire preuve d'agilité, d'efficacité et garantir un haut niveau de sécurité dans la conduite des opérations de l'agence.

Chacun des axes est largement documenté et décomposé en sous-objectifs accompagnés d'indicateurs de performance. Ce plan tend cependant parfois à proposer un bilan des années précédentes plus qu'une vision prospective.

Stratégie et organisation des systèmes d'information

L'IRS n'a pas rendu public un schéma directeur des SI ces dernières années mais plusieurs parties du plan stratégique de l'agence concernent la fonction informatique.

Le DSI est placé sous l'autorité du sous-directeur en charge du soutien opérationnel, lui-même rattaché directement au directeur général de l'agence.

Organisation

L'IRS est dirigée par un directeur général nommé par le Président des États-Unis et validé par le Sénat pour un mandat de cinq ans. Il dépend hiérarchiquement du Secrétaire au Trésor. L'agence est structurée en quatre directions : grandes entreprises et international, petites entreprises et autoentrepreneurs, salaires et investissements, exemptés de taxes et gouvernement. Elle dispose également d'une section d'investigation pour les affaires criminelles et judiciaires. Le siège de l'agence se trouve à Washington DC. Les fonctions de programmation informatique sont localisées dans le Maryland et l'agence dispose de plusieurs centres dans le pays.

Transformation numérique

Transformations numériques en cours

L'IRS a fermé de nombreux centres de traitement « papier » depuis le début des années 2000 en conséquence de l'informatisation croissante de l'agence. L'agence s'était fixé un objectif de 80 % de « e-filing » des procédures de déclaration d'impôt pour les particuliers. En 2015, cet objectif a été dépassé, avec 90 % de saisie en ligne. En 2016, l'IRS a enregistré 384 millions d'interactions digitales avec ses administrés¹²⁶.

Face aux cyber-menaces pesant sur les informations en ligne à disposition de chaque particulier sur sa situation fiscale, l'IRS s'est engagée dans un projet de refonte de la sécurité de son portail d'accès avec l'appui du *U.S. Digital Service*, service de l'*Executive Office* de la Maison Blanche, créé en 2014 et composé de consultants du numérique mis à disposition des agences et administrations. Le nouveau portail a été mis en ligne en juin 2016.

Transformations numériques à venir

L'IRS souhaite dans les prochaines années simplifier ses procédures à la fois en interne, pour ses agents, en ayant recours à davantage d'analyse des données et pour ses usagers en proposant des services numériques simplifiés et sécurisés.

¹²⁶ IRS Strategic Plan 2018 – 2022.

Annexe n° 6 : le cas du Royaume-Uni

Présentation de l'administration douanière et fiscale du Royaume-Uni

Le HMRC, *Her Majesty Revenue and Customs*, est un département non ministériel issu de la fusion en 2005 du département *Inland Revenue* (chargé de la collecte et du contrôle des impôts directs et de la TVA) et de la direction *Customs and Excise* (chargée de la collecte des impôts indirects hors TVA). La vaste majorité des taxes et prélèvements sociaux au Royaume-Uni sont recouvrés par le HMRC. Ainsi, au titre de l'exercice budgétaire 2013-2014, le HMRC a assuré la collecte de 85 % du total des prélèvements obligatoires britanniques. Le HMRC présente comme caractéristique d'être le fruit de la fusion des administrations fiscale et douanière.

Tableau comparatif des missions fiscales et douanières en France et au Royaume-Uni

	France	Royaume-Uni
Législation fiscale	DGFiP	HMRC
Gestion des impôts d'État	DGFiP	HMRC
Gestion des impôts locaux	DGFiP	Minefi
Gestion du cadastre et de la propriété foncière	DGFiP	Nd
Gestion comptable et financière de l'État	DGFiP	Minefi
Gestion comptable et financière des CT	DGFiP	Minefi
Pensions des fonctionnaires	DGFiP	Nd
Politiques immobilières de l'État	DGFiP	Minefi
Activités douanières et prélèvements indirects	DGDDI	HMRC
Recouvrement du remboursement des prêts étudiants	Nd	HMRC
Allocations familiales	Caisse d'allocations familiales (CAF)	HMRC
Assurance nationale	Nd	HMRC

Évolution des dépenses et effectifs

Budget des systèmes d'information

Année de référence	2013	2014	2015	2016	2017
Budget total de l'organisme (en M€)	4 137	4 103	3 900	4 058	4 283
Budget informatique (en M€)	n/a	n/a	799	807	706
Ratio (en %)	n/a	n/a	20,5	19,9	16,5

Source : attaché fiscal douanier et rapports du NAO

Effectifs des services d'information

Année de référence	2013	2014	2015	2016	2017
Effectifs de l'organisme	70 621	65 050	66 404	68 519	66 359
Dont effectifs SI	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

Source : Attaché fiscal douanier

Organisation, stratégie et conduite de projet

Stratégie

Le HMRC dispose d'un plan stratégique (le *Single Departmental Plan*), révisé en juillet 2018 (première parution en 2016). Ce plan est divisé en trois axes majeurs, chacun composé de sous-objectifs souvent chiffrés et évaluables. Les trois axes sont les suivants :

- la maximisation des recouvrements et la réduction du manque à gagner fiscal (« *tax gap* »), dont l'évasion fiscale ;
- la transformation du système de taxes et paiements en vue d'une plus grande simplicité d'usage et de satisfaction des usagers ;
- la conception d'une organisation professionnelle, efficace et impliquée ;

Des indicateurs sont associés à ces axes stratégiques afin de vérifier que les objectifs sont atteints.

Stratégie et organisation des systèmes d'information

Le HMRC a rendu public en janvier 2016 *HMRC Information Technology Strategy*. Document de 27 pages portant une attention particulière à la transformation publique et la digitalisation du service. Il s'inscrit dans le plan stratégique global.

Enfin, le DSI ou CDIO (*Chief Digital and Information Officer*), est membre du comité exécutif. Il a un rôle important dans les projets informatiques interministériels.

Organisation

Le HMRC est un département de collecte unifié, disposant en 2014 d'environ 200 implantations locales. Il est dirigé par un conseil d'administration composé d'une douzaine de membres (dont la moitié de personnalités qualifiées extérieures à l'organisme) afin d'assurer l'impartialité de la gestion de l'impôt. Le HMRC est responsable devant le Secrétaire d'État aux finances (*Financial Secretary to the Treasury*). Il est composé de quatre directions avec un découpage par catégorie d'utilisateurs et par nature des tâches.

Le HMRC recourt largement à des prestataires externes. Si une partie des contrats se déroule de manière satisfaisante, le NAO¹²⁷ a émis plusieurs avertissements. En 2013, un rapport (*The role of major contractors in the delivery of public services*¹²⁸) mettait en garde contre le choix systématique des mêmes prestataires. Plus grave, l'important contrat avec la société Concentrix¹²⁹ signé en 2014 a été rompu en 2016 (conduisant à une perte de 20 M£ pour l'entreprise) à la suite de des dysfonctionnements répétés. Le rapport du NAO de janvier 2017 (*Investigation into HMCR's contract with Concentrix*¹³⁰) a révélé, entre autres, des insuffisances informatiques ayant contribué à ce fiasco.

Transformation

Transformations numériques en cours

Un important plan d'investissement pour la modernisation du HMRC a vu le jour à l'occasion de la *Spending Review* 2015 (SR-15). Le rapport 2017 du NAO prévoit une dépense de 1,8 Md£ entre 2016 et 2020 puis une économie de fonctionnement de 717 M£ annuels, le rapport du NAO 2015 prévoit une réduction de 16 % des effectifs d'ici 2021. Le retour sur investissement serait positif dès 2020 d'après le NAO, avec 1,9 Md£ supplémentaires recouvrés ou économisés directement imputable à cet investissement. Ce grand chantier est composé de 15 programmes majeurs, eux-mêmes subdivisés en 250 sous-projets. En 2017, le NAO décrit seulement deux projets comme étant en bonne voie, cinq peu avancés voire en retard et le reste en cours de traitement. Parmi ces programmes, on recense la digitalisation des taxes des entreprises et la rénovation du système de déclarations douanières.

Toutefois, cet ambitieux programme connaît une controverse puisque dans le contexte du Brexit, le HMRC a été contraint de revoir ses priorités et réaffecter ses fonds initialement dévolus à la transformation de son administration. Le Brexit présente ainsi un très fort effet d'éviction tant sur la gestion de projets que sur la transformation du HMRC. La priorité a notamment été donnée au recrutement d'agents chargés du développement pour la mise à niveau des systèmes électroniques de dédouanement. Concernant le principal projet douanier, le remplacement de l'actuel système électronique de dédouanement « CHIEF » par le futur système « CDS », il devrait permettre de traiter 100 millions de déclarations par an à échéance 2019 (contre un peu plus de la moitié avec le système précédent). Un rapport de l'Agence numérique centrale britannique publié début 2019 dresse un bilan peu flatteur de ce programme. Un des objectifs de ce programme était d'amener les services du gouvernement à fonctionner comme une seule entité cohérente, le but était de fournir environ 400 services de bout en bout. Le rapport relève que seule une dizaine sont en service. Le gouvernement visait également d'ici 2020 l'inscription de 25 millions de personnes sur son système d'authentification numérique Verify, utile pour payer ses impôts ou accéder aux données de son permis de conduite. Or le rapport relève que le nombre d'utilisateurs n'est que de 3,5 millions.

¹²⁷ Équivalent britannique de la Cour des comptes.

¹²⁸ Le rôle des sous-traitants dans la production des services publics.

¹²⁹ Synnex-Concentrix UK Limited, compagnie britannique spécialisée dans les nouvelles technologies et services de l'information ayant signé en 2014 un contrat de trois ans reconductible avec le HMRC. Cette société devait fournir une expertise en analyse de données pour la gestion de crédits d'impôt.

¹³⁰ Enquête sur le contrat du HMRC avec son partenaire Concentrix.

En 2017-2018, le HMRC a presque atteint ses objectifs de performance : la satisfaction des usagers à l'égard des services numériques du HMRC s'élevait à 79,8 %, juste en dessous de la cible fixée à 80 %. Le HMRC a traité 94,6 % des formulaires en ligne soumis par les clients en 7 jours contre un objectif de 95 %. En 2018 15 millions de britanniques utilisaient un compte personnel en ligne pour leurs taxes, contre 9,4 millions l'année précédente.

La France se classe mieux que le Royaume-Uni au regard de l'indice du *Digital agenda scoreboard* 2017 de la Commission européenne, qui regroupe les critères suivants : offre de services dématérialisés, nombre d'utilisateurs, recours aux formulaires pré-remplis et ouverture des données.

Transformations numériques à venir

Comme mentionné précédemment, les investissements informatiques du HMRC devraient lui permettre de réaliser d'importantes économies à horizon 2020-2021 et conduisent à des transformations internes. Une des évolutions majeures a consisté à la migration de 60 % des applications informatiques dans le Cloud. Les transformations internes sont aujourd'hui liées à la re-priorisation des projets et objectifs en lien avec le Brexit. C'est notamment le cas pour la stratégie de ressources humaines, qui a notamment consisté à augmenter le nombre d'agents affectés au dédouanement.

Annexe n° 7 : le cas de l'Australie

I. La Douane

Présentation de l'administration douanière australienne

L'*Australian Border Forces* (ABF), l'administration douanière australienne, est issue de la fusion en juillet 2015 de l'*Australian Customs and Border Protection* et de l'*Australian Immigration and Border Force*. L'agence est placée sous l'autorité du *Department of Home Affairs*, équivalent australien du ministère de l'intérieur. Ses missions sont la protection des frontières australiennes, la maîtrise de l'immigration et le contrôle des marchandises échangées dans le cadre du commerce international.

Évolution des dépenses et effectifs

Budget des systèmes d'information

L'ATO n'a pas rendu publiques les informations relevant du budget de ses systèmes d'information.

Effectifs des services d'information

Année de référence	2015	2016	2017	2018
Effectifs de l'organisme	n/a	5 800	5 800	6 000
Dont effectifs SI	n/a	n/a	n/a	n/a

Source: ABF 2020 strategic plan ; ABF website

Organisation, stratégie et conduite de projet

Stratégie

L'ABF dispose d'un plan stratégique datant de 2016 intitulé « ABF 2020 ». Il est aligné avec les plans du *Department of Home Affairs* « *Department's Strategy 2020* » et « *Corporate Plan 2015-19* ». Ce document d'une quarantaine de pages rappelle d'abord les principes et les missions de l'agence, avant de proposer huit axes pour un fonctionnement optimal de l'agence : opérer avec des responsabilités clairement établies ; simplification et rationalisation des processus ; crédibilité et cohérence de l'action ; renseignement ; agilité et mobilité ; une action dirigée vers les actions de terrain ; préparation opérationnelle ; collecte efficace des taxes.

Si les objectifs sont décrits avec précision et les grands axes clairement établis, ils ne s'accompagnent que rarement d'indicateurs de performance permettant d'évaluer la réussite des opérations. Ceux-ci se trouvent majoritairement dans le *Corporate Plan 2019-2020* du *Department of Home Affairs*, qui consacre une partie à l'ABF.

Stratégie et organisation des systèmes d'information

L'ABF ne semble pas avoir rendu public un schéma directeur des SI depuis la « *Technology Strategy* » de 2014 (avant la fusion). Il concernait l'*Australian Customs and Border Protection*. Toutefois, il existe un plan intitulé « *Technology Strategy 2020* » au niveau du *Department of Home Affairs*, qui rend explicite une stratégie pour les SI.

Organisation

Le directeur général de l'ABF préside le comité exécutif. Deux directeurs adjoints lui sont subordonnés. Chacun dirige une branche de l'agence, celle chargée des opérations de terrain et celle chargée des opérations de soutien. Le DSI n'occupe pas une place centrale dans l'agence.

Transformation numérique

Transformations numériques en cours

Ces dernières années, les efforts de l'ABF se sont surtout portés sur l'acquisition d'outils de surveillance, de logiciels et de nouvelles technologies. Il y a aussi eu de vastes programmes de formation à l'ABF University, centre de formation des douanes australiennes, pour accroître la productivité des agents utilisant ces nouveaux moyens. Pour le reste, la transformation numérique a concerné deux secteurs : la relation avec les usagers (particuliers ou entreprises), afin de faciliter et d'accélérer la procédure par la numérisation et l'automatisation des procédures simples ; la rationalisation des services, en interne, afin de générer des gains d'efficience.

Transformations numériques à venir

L'ABF s'est fixé comme échéance 2020 pour améliorer son utilisation des données biométriques et l'efficacité et la qualité de son service. Un programme conjoint a été mis en place avec les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et la Nouvelle-Zélande pour croiser automatiquement leurs informations avec les fichiers des douanes australiennes. Celles-ci souhaitent par ailleurs automatiser davantage les procédures pour les voyageurs et les compagnies considérés comme « peu risqués » afin de consacrer davantage de temps et de personnel pour ceux considérés comme ayant des profils risqués.

II. L'administration fiscale

Présentation de l'administration fiscale australienne

L'*Australian Taxation Office* (ATO), l'administration fiscale australienne, est responsable de la collecte et du contrôle de l'impôt sur les revenus, de l'impôt sur les sociétés et des impôts indirects sur la consommation, dont la « *Goods and Services Tax* » (GST) et des différents droits d'accise perçus notamment sur le carburant, le vin et le tabac. L'ATO n'est toutefois pas en charge de la collecte et du contrôle des impôts levés aux niveaux des États et des municipalités notamment, dont l'impôt foncier, l'impôt sur les véhicules et les redevances perçues sur certains services publics locaux.

Cette agence travaille sous l'égide du *Treasury*, équivalent australien du Ministère de l'Économie et des Finances, sur différentes fonctions, dont celles de prévision des recettes fiscales et d'orientation de la législation fiscale. En revanche, la gestion des finances de l'État fédéral est confiée à une autre agence relevant du Trésor, l'*Australian Office of Financial Management* (AOFM)¹³¹. L'ATO gère par ailleurs le registre des sociétés, le registre numérique des déclarations comptables des sociétés et est en charge du suivi des associations caritatives et des organisations à but non lucratif¹³².

Évolution des dépenses et effectifs

Budget des systèmes d'information

<i>Année de référence</i>	2015	2016	2017	2018
<i>Budget total de l'organisme (en M€)</i>	2 117,7	2 416,3	2 254,7	2 302,9
<i>Budget SI (en M€)</i>	413	n/a	n/a	n/a
<i>Ratio (en %)</i>	19,5	n/a	n/a	n/a

Source: Commissioner of Taxation annual report 2015-16, Commissioner of Taxation annual report 2017-18, attaché fiscal douanier, ATO corporate plan 2015-2019, OCDE

Tableau 1 : Effectifs des services d'information

<i>Année de référence</i>	2015	2016	2017	2018
<i>Effectifs de l'organisme</i>	21 251	20 659	20 435	20 113
<i>Dont effectifs SI</i>	1 890	1 740	1 858	1 896
<i>Ratio (en %)</i>	8,9	8,4	9,1	9,4

Source: Commissioner of Taxation annual report 2015-16, Commissioner of Taxation annual report 2017-2018

Organisation, stratégie et conduite de projet

Stratégie

L'ATO dispose d'un plan stratégique annuel fixant les grandes orientations. Pour l'année fiscale 2018-2019, ce plan détermine des objectifs à atteindre jusqu'en 2024. Il s'agit d'un document d'une trentaine de pages qui rappelle d'abord les principes et les missions de l'agence, avant de proposer neuf objectifs majeurs et prioritaires. Ceux-ci sont regroupés en cinq axes :

- gouvernement : rendre le système de taxe aisément intelligible et gagner la confiance des citoyens, lutter contre la fraude et l'évasion fiscale, faire respecter les législations fiscales ;

¹³¹ <http://www.treasury.gov.au/PublicationsAndMedia/Publications/2011/PBS-2011-12/Report/Australian-Office-of-Financial-Management>

¹³² <https://www.ato.gov.au/about-ato/about-us/in-detail/strategic-direction/ATO-corporate-plan-2016-17/?page=10>

- usagers : proposer un service simplifié, transparent et efficace ;
- personnel : assurer aux personnels des conditions de travail optimales et mettre en œuvre une stratégie RH pour préserver et développer les compétences afin de gagner en efficience ;
- opérationnel/fonctionnement : créer de la valeur ajoutée en utilisant la masse de données pour mieux conseiller et accompagner les usagers, s'appuyer sur les nouvelles technologies et la dématérialisation pour proposer un service amélioré et moderne ;
- financier : proposer un service de qualité et efficient sous contrainte budgétaire.

Les annexes décomposent les sous-objectifs, accompagnés d'indicateurs de performance. Ces indicateurs couvrent différents domaines, du taux de dématérialisation avec un objectif de 90 % presque atteint, au taux de minorités ethniques représentées dans les effectifs¹³³, en passant par le « degré d'engagement » du personnel.

Stratégie et organisation des systèmes d'information

L'ATO n'a pas rendu public un schéma directeur des SI mais plusieurs parties du plan stratégique de l'agence se rapportent directement ou indirectement à la fonction SI. Par ailleurs des plans stratégiques d'années antérieures se réfèrent à un schéma directeur.

Son DSI est directeur adjoint de l'agence et membre du comité exécutif. Il ne répond qu'au directeur général.

Organisation

L'ATO est dirigée par un directeur général et plusieurs directeurs adjoints. Tous sont nommés pour sept ans. L'agence est structurée en pôles : usagers, entreprises, juridique, services, solutions et technologies. Elle peut aussi s'appuyer sur de puissantes équipes d'enquête. Son siège se trouve à Canberra, mais elle dispose d'une vingtaine de centres répartis dans le pays.

Transformation numérique

Transformations numériques en cours

Ces dernières années, l'ATO a réalisé d'importantes transformations avec trois objectifs : améliorer l'usage de leurs services par les entreprises, par les particuliers et rationaliser leurs propres services en interne et territorialement.

Ainsi, l'ATO a adopté en 2010 le *Standard Business Reporting* (SBR),¹³⁴ un standard numérique qui harmonise les données (ex. plus-values, déductions, GST, etc. codifiés dans la *Standard Business Reporting Australia Taxonomy*), développé à partir du langage XBRL,¹³⁵ et qui permet aux entreprises utilisant des logiciels de comptabilité de transmettre automatiquement leurs déclarations aux administrations australiennes, notamment fiscales. Selon le gouvernement, les économies réalisées par les entreprises australiennes depuis l'introduction de ce standard se seraient élevées à 1,1 Md AUD en 2016. En 2014, l'ATO a

¹³³ 88 % en 2017 selon le plan stratégique 2018-2019.

¹³⁴ <http://www.sbr.gov.au>

¹³⁵ <http://dictionary.sbr.gov.au/>

procédé au lancement d'un portail en ligne pour la déclaration d'impôts, actualisé en 2016. Depuis 2013, les remboursements se font par voie de virements électroniques et non plus par chèques. L'ATO a également adopté la politique dite de « *digital by default* », qui fait que les déclarations d'impôts et la correspondance avec les clients se font en ligne par défaut.

Transformations numériques à venir

L'ATO souhaite proposer un compte unique pour les utilisateurs afin de simplifier leurs démarches, l'intégrer à l'écosystème digital du gouvernement australien (dénommé GovPass), renforcer la cybersécurité pour les utilisateurs comme pour les services, et enfin moderniser et améliorer les applications les plus importantes.

Annexe n° 8 : le cas de la Suède

I. La Douane

Présentation de l'administration douanière suédoise

La *Tullverket* (TV), Douane suédoise, fait partie des plus de 300 agences de Suède qui remplissent les missions d'administration publique. Elle est en charge de diverses missions allant du contrôle et de la régulation du commerce international à la sécurité des frontières. La TV exerce des missions étendues dans le domaine du renseignement et des enquêtes judiciaires. Elle compte des enquêteurs des douanes chargés de missions de police judiciaire et même des procureurs des douanes. En revanche, la TV n'est pas responsable de la perception des droits d'accise, tâche principalement déléguée à l'administration fiscale (*Skatteverket*)¹³⁶.

Évolution des dépenses et effectifs

Budget des systèmes d'information

Année de référence	2013	2014	2015	2016	2017
Budget total de l'organisme (en M €)	169,1	170,9	176	177,7	178,6
Budget SI (en M €)	15,7	16,9	20	22,1	25,2
Ratio (en %)	9,3	9,9	11,4	12,4	14,1

Source : Attaché fiscal douanier

Effectifs des systèmes d'information

Année de référence	2013	2014	2015	2016	2017
Effectifs de l'organisme	1817	1893	2019	2018	1955
Dont effectifs SI	147	153	172	175	172
Ratio (en %)	8,1	8,1	8,5	8,7	8,8

Source : Attaché fiscal douanier

Organisation, stratégie et conduite de projet

Stratégie

La *Tullverket* dispose d'un plan stratégique (*Tullverkets Verksamhetsstrategi*) et d'un plan opérationnel annuel (*Tullverkets verksamhetsplan VP 2018*). Le plan stratégique, document synthétique d'octobre 2015, définit deux axes stratégiques :

- stratégie globale de l'agence, principes et valeurs. L'objectif de rationalisation des services et d'amélioration de la vie quotidienne des agents y est mentionné ;
- stratégie dite « support », divisée entre le maintien et l'amélioration des compétences, notamment grâce à une stratégie de ressources humaines claire et ambitieuse, et le

¹³⁶ *Skatteverket report, Distance selling to Sweden of products subject to excise duty.*

développement d'une stratégie informatique à même d'améliorer le service rendu et de gagner en efficacité et rentabilité.

Le plan opérationnel, document de 66 pages, détaille toutes les orientations, les principes, les perspectives ainsi que les moyens financiers et humains. Ses annexes détaillent les nombreux indicateurs de performance utilisés par les douanes suédoises pour s'évaluer.

Stratégie et organisation des systèmes d'information

La *Tullverket* dispose d'un schéma directeur des SI intitulé *IT-sourcing strategy and strategy goals aiming for 2020*. Le DSI est membre du comité exécutif de l'agence *Tullverket*.

Organisation

L'agence des douanes est organisée en activités principales et activités de soutien. L'activité principale est divisée en deux départements, Criminalité et Commerce, dirigés chacun par un chef de département. Ce dernier veille à ce que les activités en cours se déroulent de manière efficace, uniforme et légale. Il s'assure du développement et de la performance de son secteur. Les activités opérationnelles sont exécutées dans sept centres de compétences et dans le Centre d'expertise et d'analyse conjoint. Les quatre centres en matière de lutte contre la criminalité ont une compétence géographique tandis que le centre Commerce a compétence nationale. Les antennes de *Tullverket* sont réparties aux frontières, jusque dans le grand Nord, mais aussi dans les centres urbains qui concentrent les importations arrivant par voie aérienne ou maritime, en particulier Stockholm, Göteborg et Malmö.

Transformation numérique

Transformations numériques en cours

L'agence *Tullverket* conduit plusieurs projets de front, dont une majorité visent à la numérisation des services, à la rationalisation des effectifs et des procédures. Un nouveau logiciel (*New Taric*) a été lancé pour permettre une réduction des coûts de maintenance et l'économie de frais en évitant des contrôles excessifs et inutiles. Il a conduit à une réduction de coûts perceptible d'après la *Tullverket*, interrogée par l'attaché douanier en charge de la Suède.

Le logiciel *New Taric* précité a permis aux usagers d'être mieux pris en charge dans le cadre des procédures en améliorant l'action des agents, mais aussi en facilitant l'accès à l'information (mise à jour automatique des données et des taxes) et aux procédures pour les personnes et entreprises impliquées dans l'importation de biens et services en Suède. Il est désormais devenu possible de réviser sa déclaration douanière sans contacter directement les douanes, un gain de temps pour les usagers comme pour les services douaniers.

Transformations numériques à venir

L'agence *Tullverket* vise une efficacité accrue et des économies de fonctionnement grâce aux procédures dématérialisées et numérisées. Elle semble particulièrement attentive aux problématiques liées au management et aux ressources humaines. Elle s'attache à conserver des compétences dans le domaine informatique, mais aussi à utiliser des logiciels pour une répartition optimale des missions entre les agents disponibles. Enfin, dans le domaine commercial, le traitement automatisé permet aux agents de se concentrer sur les tâches plus qualifiées, à forte valeur ajoutée, nécessitant une prise de décision.

II. L'administration fiscale

Présentation de l'administration fiscale suédoise

La *Skatteverket* est une agence du Ministère des Finances suédois. Elle est chargée de la collecte des principaux impôts et taxes ainsi que de la tenue des registres de population. Elle s'occupe également de percevoir les droits d'accise. Elle est le fruit d'une fusion en 2004 entre le Bureau National des Impôts (*Riksskatteverket*) et dix agences régionales de collecte de l'impôt (*skattemyndigheter*). La *Skatteverket* délègue les missions de recouvrement à l'autorité indépendante *Kronofogdemyndigheten*.

Évolution des dépenses et effectifs

Budget des systèmes d'information

Année de référence	2014	2015	2016	2017
Budget total de l'organisme (en M€)	n/a	833,6	847,6	879
Budget SI (en M€)	n/a	171	n/a	n/a
Ratio (en %)	n/a	21	n/a	n/a

Source: BUDGETUNDERLAG 2017- 2019, OCDE

Effectifs des services d'information

Année de référence	2014	2015	2016	2017
Effectifs de l'organisme	9 577	9 629	9 524	9 448
Dont effectifs SI	n/a	n/a	n/a	n/a

Source: Skatteverket Verksamhetsplan 2015-2017

Organisation, stratégie et conduite de projet

Stratégie

Un plan stratégique fixe les grandes orientations de 2018 à 2020. Ce document d'une quarantaine de pages, adopté en 2017, rappelle les missions et principes de l'agence avant d'en définir les moyens et objectifs. Ce plan triennal se divise en douze parties. On y trouve des priorités comme l'information du citoyen, la minimisation du manque à gagner fiscal (« *tax gap* »), la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, une stratégie de ressources humaines pour conserver les compétences cruciales, l'égalité femmes-hommes. Une attention particulière est portée à la numérisation, perçue comme un défi mais aussi une opportunité pour améliorer le service aux usagers et réduire les coûts de fonctionnement.

Stratégie et organisation des systèmes d'information

Si le plan stratégique comprend des parties concernant l'informatique, la *Skatteverket* n'a pas rendu public un schéma directeur de ses services informatiques.

Le DSI dirige l'un des neuf départements de l'agence. À ce titre, il est sous l'autorité du directeur général.

Organisation

La *Skatteverket* est présidée par un conseil d'administration et dirigée par un directeur général. Le conseil d'administration regroupe le directeur général ainsi que les hauts dirigeants de la *Skatteverket* pour une part et des personnalités nommées par le gouvernement d'autre part. La direction dispose de neuf départements : fiscalité, grandes entreprises, personnel et immobilier, relations clients, communication, juridique, informatique, ressources humaines et administratif. Par ailleurs, l'agence a recours à l'externalisation de certaines tâches auprès de cabinets et sociétés spécialisés.

Transformation numérique

Transformations numériques en cours

La *Skatteverket* s'est engagée sur la résorption d'une dette technique et la réécriture de plusieurs applications. Mais des récentes transformations de l'agence, c'est le programme *Taxation in new application* (TINA) qui a été le plus notable. Relancé en 2011 avec l'appui d'un cabinet de conseil, il s'est déroulé en 3 phases et a donné lieu à 13 livraisons sur trois ans. Il permet d'automatiser tout le processus de la création des fichiers au règlement de l'impôt. Le système identifie ensuite les dossiers problématiques, complexes, qui nécessiteront l'intervention d'un agent. En 2014, grâce au programme TINA, l'ensemble des habitants, entreprises et ONG de Suède ont pu déclarer leurs impôts au choix en format papier, ou alors numériquement, sur une application mobile ou même par SMS. Deux tiers des 7 645 651 déclarations ont été remises numériquement. Plus de 90 % de celles-ci ont été traitées directement par le programme sans nécessiter d'intervention supplémentaire. La *Skatteverket* indique que cette évolution a considérablement amélioré le service rendu tout en réduisant le taux d'erreurs sur les procédures. Enfin, ce grand chantier a été l'occasion de mettre en œuvre la méthode « agile ».

Transformations numériques à venir

Les prochains défis de la *Skatteverket* jusqu'en 2020 concernent la dématérialisation des procédures, la rationalisation en interne par le numérique, dont l'agence estime qu'il permet non seulement de réduire les coûts mais également de limiter les erreurs humaines. La poursuite du développement en méthode « agile » et la réécriture des applications anciennes resteront un travail de fond de l'agence. Enfin, la *Skatteverket* considère que le numérique est un levier majeur à utiliser davantage dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale.