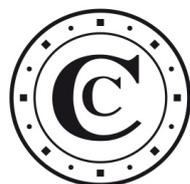


Cour des comptes



LA DGFIP, DIX ANS APRÈS LA FUSION

Une transformation à accélérer

Rapport public thématique

Sommaire

Délibéré	7
Introduction	9
Chapitre I La fusion, une réforme sans rupture	13
I - L'aboutissement de processus engagés de longue date	13
A - Des rapprochements avaient précédé la fusion	14
B - La reprise d'initiatives antérieures	16
II - Une juxtaposition sans refonte	17
A - Une logique purement additive.....	17
B - Un modèle sans équivalent à l'étranger	23
III - Des objectifs partiellement atteints	28
A - La qualité de service : des améliorations plus nettes pour les entreprises que pour les particuliers.....	28
B - Le service aux collectivités territoriales : des résultats mitigés.....	38
C - La gestion interne : un rythme d'économies soutenu en dépit de synergies limitées	43
Chapitre II La persistance de rigidités importantes	53
I - Des systèmes d'information anciens	54
A - Les progrès du numérique	54
B - Une nette réduction des budgets informatiques	55
C - Une lourde « dette technique »	59
II - Un réseau territorial dense qui n'a connu que des évolutions limitées.....	63
A - Un réseau polymorphe et toujours très dense	63
B - Des structures en voie de spécialisation.....	68
C - Une évolution quantitative limitée.....	71
III - Une gestion des ressources humaines lourde et sans anticipation	73
A - Des modalités de gestion contraignantes	74
B - Une prospective lacunaire.....	78
IV - Une démarche de conduite du changement peu affirmée	80
A - L'absence de remise en cause du modèle après la fusion	81
B - Des évolutions d'ampleur limitée	84
Chapitre III Les conditions d'une transformation nécessaire	87
I - La nécessité d'une revue des missions	88
A - La rationalisation de la conduite de certaines politiques publiques	88
B - Des missions dont le rattachement à la DGFIP ne paraît pas optimal	93
C - Les activités auprès des collectivités territoriales	94

II - L'accélération des mutations engagées	101
A - Le levier de la transition numérique	101
B - Le resserrement du réseau.....	109
III - Une DGFIP plus agile.....	115
A - La nécessité d'une stratégie de transformation.....	115
B - Une gestion des ressources humaines plus souple et prospective	117
Conclusion générale.....	123
Recommandations.....	125
Liste des abréviations	127
Annexes.....	129
Réponses des administrations	139

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

La Cour des comptes publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr

Ils sont diffusés par *La Documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *La DGFIP, dix ans après la fusion, une transformation à accélérer*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations concernées et des réponses adressées en retour à la Cour. Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, MM. Maistre, Andréani, présidents de chambre, M. Durrleman, Mme Ratte, M. Paul, présidents de chambre maintenus en activité, Mme Françoise Saliou, M. Barbé, Mme Darragon, M. Lefebvre, Mme Podeur, MM. de Gaulle, Uguen, Guédon, Ory-Lavollée, Clément, Aulin, Mme Bouzanne des Mazery, MM. Fulachier, Soubeyran, Mme Faugère, M. Fialon, Mme Toraille, M. Bouvard, Mme Lemmet-Severino, M. Vallet, conseillers maîtres, Mme Revel, M. Corbin de Mangoux, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Briet, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Maistre, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Bosser, auditeur, rapporteur devant la chambre chargée de le préparer et de M. Charpy, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Kruger, premier avocat général et de Mme Roche, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 12 juin 2018.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 29 mars 2018, par la première chambre, présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de MM. Rameix, Courtois, Charpy, Zérah, Mme Bouygar, MM. Soubeyran, Belluteau, Fialon, Levionnois et Mme Thibault, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Bosser, auditeur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Charpy, président de section, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 10 avril 2018, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

La direction générale des finances publiques (DGFIP) a été créée le 3 avril 2008 par fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

En 2018, dix ans après sa naissance, la DGFIP compte plus de 103 000 agents, soit 20 000 de moins qu'en 2008, dispose d'un budget de près de 8 Md€ et assure un nombre élevé de missions, caractérisées pour la plupart par leur grande technicité : gestion fiscale des particuliers et des entreprises, tenue du cadastre et de la publicité foncière, gestion de la paie et des pensions des agents publics, tenue des comptes et exécution des dépenses de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux, mise en œuvre de la politique immobilière de l'État.

Ces services sont délivrés à une multiplicité d'usagers : particuliers, entreprises, collectivités locales, services de l'État, etc.

C'est auprès de la DGFIP que les particuliers et les entreprises s'acquittent de la majorité des impôts et taxes dont ils sont redevables. C'est également à ses services qu'ils adressent leurs questions et réclamations en matière fiscale, en se rendant au guichet, par téléphone ou *via* les services en ligne. Particuliers et professionnels peuvent aussi faire l'objet de contrôles fiscaux diligentés par cette dernière.

Elle apporte aussi son concours aux collectivités territoriales et aux hôpitaux 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.

La DGFIP exerce encore un certain nombre de missions à caractère interministériel 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.

Cette dernière est enfin un partenaire des professions du droit, notaires, huissiers, avocats, du fait de son action en matière de publicité foncière ou de la tenue du cadastre. Elle entretient également des relations régulières avec les organismes bancaires auprès desquels elle exécute les saisies pour impayés.

En termes d'organisation, la DGFIP conserve un ancrage territorial fort : l'administration centrale emploie 12 % des agents, les autres étant répartis au sein de plus de 4 000 implantations locales. Ce réseau dense est structuré autour de l'échelon départemental avec les directions départementales des finances publiques (DDFiP) et les directions régionales des finances publiques (DRFiP) dans les départements chef-lieu de région. Au niveau infra-départemental, plus de 1200 services des impôts sont chargés de l'accueil et de la gestion fiscale des particuliers et des professionnels. Ce sont également plus de 2000 trésoreries qui sont réparties sur le territoire pour exécuter dépenses et recettes des collectivités territoriales et des hôpitaux.

La fusion de 2008, lancée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), a été une des plus grandes réformes de l'administration d'État de ces dernières années. En regroupant la DGI (72 000 agents en 2008), administration compétente en matière de gestion des impôts et taxes, et la DGCP (52 000 agents en 2008), principalement chargée du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses publiques, la réforme a donné naissance à un très vaste ensemble administratif. Dès 2011, à la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour a dressé un premier bilan de la fusion¹. Conduite avant même la date d'achèvement annoncée de la fusion en 2012, cette enquête a porté sur les modalités d'établissement de la structure nouvelle. Constatant que la réforme approchait de son terme, la Cour recommandait que la réflexion stratégique sur les conditions d'exercice des missions, qui avait été écartée durant la fusion, soit rapidement engagée.

Dix années après la réforme, le recul est désormais suffisant pour dresser le bilan de la fusion au regard des grands objectifs qui lui avaient été assignés : un progrès dans la qualité du service rendu et un coût réduit pour l'État.

En matière de service rendu, les particuliers devaient en être les premiers bénéficiaires du fait de la création d'un interlocuteur fiscal unique, capable de traiter l'ensemble de leurs démarches fiscales, qu'elles concernent le calcul (assiette) ou le paiement (recouvrement) de l'impôt. Il avait également été assuré aux collectivités territoriales que la réalisation de la fusion s'accompagnerait d'un enrichissement et d'une amélioration des prestations qui leur étaient servies. Les entreprises, qui bénéficiaient déjà depuis 2006 d'un interlocuteur fiscal unique, n'étaient pas présentées comme les bénéficiaires prioritaires de la réforme.

¹ Cour des comptes, *La fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique : un premier bilan*. La Documentation française, octobre 2011, disponible sur www.ccomptes.fr.

Sur le plan de la gestion interne, au même titre que d'autres réformes lancées dans le cadre de la RGPP, comme la création de Pôle Emploi par fusion de l'ANPE et des Assédics ou la réorganisation administrative des services déconcentrés (RéATE), il était attendu qu'elle réalise des économies supplémentaires grâce à la rationalisation des structures et à la mutualisation des fonctions d'appui.

Compte tenu du caractère stratégique des fonctions assurées par la DGFIP et de l'ampleur de la réforme de 2008, il est apparu opportun à la Cour de dresser un bilan des résultats obtenus aux fins d'information des usagers, partenaires, agents et citoyens.

L'ambition de ce rapport excède néanmoins l'analyse des résultats de la fusion. Il vise également à déterminer si ses modalités actuelles de gestion, de fonctionnement et d'organisation permettent à la DGFIP d'assurer ses missions de façon performante et efficiente. En cela, la Cour a pu s'appuyer sur nombre de ses travaux conduits ces dernières années portant sur plusieurs des champs d'action de la DGFIP : le contrôle fiscal, la gestion de la fiscalité directe locale, la conduite de la politique immobilière, les services de la publicité foncière, le cadastre, la gestion des ressources humaines ou encore le réseau territorial de la DGFIP. Ce rapport dresse ainsi un état de lieux critique de la DGFIP telle qu'elle fonctionne et travaille aujourd'hui, s'attachant en particulier à identifier les facteurs à même de faciliter, ou d'entraver, les évolutions vers un service plus performant et une gestion plus efficiente.

Enfin, ce rapport vise à éclairer la nouvelle phase de réforme de l'action publique engagée avec le programme Action Publique 2022 dont les objectifs sont l'amélioration du service rendu aux usagers, la modernisation de l'environnement de travail avec la priorité donnée à la transformation numérique et la réduction des dépenses publiques. Les propositions formulées par la Cour concernent autant la gestion interne que les conditions d'exercice des fonctions ou le périmètre des missions.

La mise en œuvre du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2019 aura des effets notables sur les contribuables et leurs employeurs qui seront chargés de collecter l'impôt sur le revenu. Si cette réforme ne fait pas l'objet d'un examen spécifique dans le cadre de ce rapport, certaines de ses conséquences prévisibles sont prises en compte dans les recommandations de la Cour.

L'enquête menée par la Cour s'est appuyée sur ses précédents contrôles traitant à la fois des métiers et de la gestion interne de la DGFIP, a donné lieu à la rencontre de nombreux interlocuteurs (une centaine), principalement des dirigeants et agents de la DGFIP, mais également des

usagers et des partenaires. Des visites de terrain ont été menées à Paris, dans le Rhône, en Haute-Loire, en Seine-Saint-Denis et dans les Hauts-de-Seine au sein de services territoriaux de la DGFIP : DRFIP, DDFIP, services des impôts des particuliers, services des impôts des entreprises, trésoreries. Un questionnaire a été adressé aux associations représentatives des collectivités territoriales au sujet des prestations rendues par la DGFIP. Une enquête comparative internationale portant sur les administrations fiscales étrangères a été menée avec les services de la direction générale du Trésor.

Les fonctions de la DGFIP, essentielles au bon fonctionnement des collectivités publiques, sont dans l'ensemble assurées avec un degré élevé de compétence, de fiabilité et de sécurité, qu'il s'agisse de la collecte des impôts, du paiement de la dépense publique, de la rémunération des agents, de la gestion des pensions ou de la tenue des comptes. En matière d'économies, la DGFIP a également consenti d'importants efforts, ses effectifs ayant diminué de 17 % sur la période, faisant de cette administration la principale contributrice aux économies réalisées par l'État.

Au terme de ses investigations, la Cour constate que la réforme de 2008 a abouti à la constitution d'un vaste ensemble administratif exerçant de nombreuses missions. Si la fusion a permis des avancées sur plusieurs plans, ses bénéfices directs demeurent difficiles à mesurer et les synergies apparaissent peu nombreuses entre les deux sphères de métiers réunies (I).

Le numérique recèle de nombreuses potentialités de modernisation pour la DGFIP, administration spécialisée dans le traitement de l'information. Pourtant, les évolutions possibles sont freinées par d'importants facteurs de rigidité tenant à la permanence des structures, aux modalités de gestion des ressources humaines et à la conduite du changement (II).

Les objectifs d'amélioration du service rendu et de maîtrise des dépenses publiques imposent aujourd'hui des transformations ambitieuses. La Cour recommande qu'elles portent à la fois sur le périmètre des missions, sur la façon de les exécuter et sur les règles de gestion interne (III).

Chapitre I

La fusion, une réforme sans rupture

Les objectifs de la fusion étaient de deux ordres : tirer parti du regroupement des structures pour offrir un service amélioré et simplifié aux usagers, en premier lieu aux particuliers et aux collectivités territoriales ; améliorer la gestion interne et l'efficacité, grâce à la mutualisation des fonctions de soutien et au développement de la polyvalence. Dix années après la fusion, il est désormais possible de déterminer si les objectifs qui lui avaient été assignés ont pu être atteints.

Réforme de grande envergure, la fusion a été facilitée par des rapprochements antérieurs (I). Si des progrès ont été enregistrés, elle n'a pas, par ses effets propres, apporté d'innovations majeures (II). Au regard des objectifs assignés à la fusion, les résultats demeurent perfectibles, tant en matière de service rendu que de gestion interne (III).

I - L'aboutissement de processus engagés de longue date

La création en 2008 de la DGFIP, une des principales réformes de la révision générale des politiques publiques lancée en 2007, a bénéficié des rapprochements entamés avant fusion et des mutations qui avaient été engagées par chacune des deux ex-directions.

A - Des rapprochements avaient précédé la fusion

Après l'échec de la première tentative de fusion limitée à la sphère fiscale en 2000, des rapprochements ont été engagés entre la DGI et la DGCP qui ont conduit à la décision d'une fusion plus complète et plus ambitieuse.

1 - L'échec de la « fusion fiscale » en 2000

La DGI, issue du regroupement en 1948 de plusieurs services compétents par nature d'impôts, était responsable de l'établissement de l'assiette des impôts et taxes tandis que la DGCP était chargée en premier lieu du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses publiques. Cette séparation apparaissait peu compréhensible aux usagers qui avaient souvent des difficultés à s'orienter entre les centres des impôts, compétents en matière de calcul de l'impôt, et les trésoreries, compétentes pour le paiement de l'impôt. À la suite du rapport Bert-Champsaur intitulé « Mission 2003 »² qui préconisait de mettre l'usager au centre des préoccupations de l'administration fiscale et de créer un interlocuteur unique pour tous les impôts, le ministre des finances avait proposé en 2000 le transfert de l'activité de recouvrement de la DGCP vers la DGI. Ce projet de « fusion fiscale » ou de « petite fusion » par opposition à la « grande fusion » consistant à regrouper les deux administrations en un ensemble unique, s'est toutefois heurté à une forte opposition des organisations syndicales de la DGCP puis des élus locaux craignant la fragilisation de l'ancienne DGCP. Le ministre en charge de cette réforme fut ainsi contraint de retirer son projet le 20 mars 2000 avant d'annoncer sa démission une semaine plus tard.

2 - Un rapprochement progressif

Après l'échec de la « fusion fiscale » en 2000, des rapprochements progressifs ont eu lieu. Ces évolutions ne pré déterminaient pas la fusion mais visaient à remédier aux inconvénients liés à l'existence de deux directions, dans le but de simplifier les démarches fiscales des usagers.

² Remis au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie le 6 janvier 2000.

La principale avancée a consisté en la création d'un interlocuteur fiscal unique pour les professionnels, c'est-à-dire la création de services unifiés pouvant traiter l'ensemble des démarches fiscales de ces usagers, qu'elles concernent le calcul de l'impôt ou son paiement. Tel fut le cas avec la création de la direction des grandes entreprises en 2002³ et celle des services des impôts des entreprises (SIE) en 2006.

S'agissant des particuliers, sans aller jusqu'à la création d'un interlocuteur fiscal unique, les deux directions avaient établi un référentiel commun et engagé le programme « Pour vous faciliter l'impôt » lancé en 2003, comportant des objectifs de qualité de service. Dans ce cadre les hôtels des impôts ont été progressivement rapprochés des trésoreries fiscales.

En matière de gestion, avec l'instauration de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les deux directions ont été regroupées dès 2006 au sein du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local », doté d'indicateurs de performance communs.

3 - Les raisons du choix de la « grande fusion »

Les évolutions intervenues entre 2000 et 2007 avaient créé les conditions d'un rapprochement. Le choix de la « grande fusion », regroupant totalement la DGI et la DGCP fut retenu pour diverses raisons :

- dans le cadre de la RGPP, la fusion globale devait permettre de réaliser des économies supplémentaires grâce à la rationalisation des structures et la mutualisation des fonctions d'appui ;
- ce projet était le scénario le plus acceptable pour les agents, notamment ceux de l'ex-DGCP qui redoutaient un éclatement de leur direction une fois privée de sa mission fiscale. Il offrait en outre des perspectives de carrière nouvelles ;
- le choix de la fusion globale avait également une vertu d'affichage : la création par décret d'une direction unique pouvait être réalisée très vite et précéder les changements opérationnels, plus longs à mettre en œuvre ;
- ce scénario permettait enfin d'afficher un objectif d'amélioration du service rendu non seulement aux particuliers mais aussi aux collectivités territoriales en dotant les trésoreries rurales de missions fiscales, ce qui devait faciliter la justification de la permanence de ce réseau.

³ Arrêté du 13 décembre 2000 relatif à la direction des grandes entreprises.

B - La reprise d'initiatives antérieures

À sa création, la DGFIP a reçu en héritage les mutations que la DGI et la DGCP avaient engagées et qui étaient toujours en cours, notamment en matière informatique.

1 - La mise en place de systèmes d'information structurants

Trois grands chantiers informatiques avaient été lancés. L'un était mené conjointement par les deux administrations (Copernic), l'autre par la DGCP seule (Hélios) et le dernier par l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) mais avec un impact conséquent sur les missions de la DGFIP (Chorus).

Copernic avait été initié conjointement par la DGI et la DGCP⁴ afin de surmonter la césure existant entre les applications de ces deux administrations en créant des référentiels partagés et des applications communes⁵. En dépit de retards dans la mise en œuvre, ce programme a permis plusieurs avancées : mise en place d'un compte fiscal unique, du dossier fiscal, du portail internet www.impots.gouv.fr et de la télé-déclaration de l'impôt sur le revenu⁶.

L'application Hélios, déployée en 2010, outil informatique de gestion comptable et financière des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, a remplacé les multiples applications dont étaient antérieurement dotés les comptables.

L'application de gestion Chorus, déployé fin 2011, a fourni un outil moderne de tenue de la comptabilité, de consolidation et de production des comptes de l'État.

⁴ Le service à compétence nationale Copernic, créé par arrêté en 2001, était placé sous la co-tutelle des deux directeurs généraux.

⁵ Notamment les bases d'adresses et les référentiels de données relatives aux particuliers.

⁶ Cour des comptes, *La gestion du programme Copernic*, Communication à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat, septembre 2009, disponible sur www.ccomptes.fr.

2 - Des mutations en cours

Au-delà de la transformation des systèmes d'information, le contexte de la réforme fut également marqué par deux autres changements dans lesquels la DGFIP devait jouer un rôle majeur :

- la création par décret du 26 août 2009 sous la forme d'un service à compétence nationale du service des retraites de l'État (SRE), qui s'est substitué au service des pensions de l'État et aux 27 centres régionaux des pensions et a été intégré à la DGFIP, qui s'est ainsi vue dotée d'une mission nouvelle ne relevant ni de l'ex-DGI ni de l'ex-DGC ;
- le projet d'opérateur national de paye (ONP) qui était rattaché conjointement à la DGAFP et à la DGCP, puis à la DGFIP à partir de 2008. Il était prévu qu'il assure la liquidation et le paiement les traitements, salaires et accessoires des fonctionnaires et agents de l'État. S'il s'est avéré être un échec coûteux, ce projet d'ampleur (346 M€) a sollicité des ressources de la DGCP puis de la DGFIP⁷.

Dans le cadre de la fusion, la DGFIP a reçu mandat de mener à bien les mutations des systèmes d'information préalablement engagées ainsi que des réformes touchant à la mise en œuvre de certaines de ses missions.

II - Une juxtaposition sans refonte

L'établissement de la nouvelle direction a procédé d'une agrégation des deux ex-directions : les missions ont été intégralement reprises, les structures additionnées et les règles de gestion harmonisées. Les innovations liées à la fusion ont été peu nombreuses. La réforme a ainsi abouti à modèle administratif singulier, sans équivalent à l'étranger.

A - Une logique purement additive

La création de la DGFIP n'a pas été l'occasion d'un réexamen des finalités, de l'organisation et des méthodes. Les périmètres de missions ont été juxtaposés, les structures additionnées et les règles de gestion alignées sur les conditions les plus favorables aux agents.

⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I, volume 2. 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.

1 - Des missions intégralement reprises

En 2008, la DGFIP a repris, sans ajouts ni retraits, l'intégralité des missions alors dévolues à chacune des deux directions. Cette orientation s'est traduite dans le texte fondateur, le décret du 3 avril 2008 *relatif à la direction générale des finances publiques*⁸, dont l'article 2 définit les missions (annexe 1). Cette disposition inaugurale n'a été depuis modifiée que marginalement par le décret du 19 septembre 2016 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État⁹ succédant au service du même nom, création qui n'a eu aucune incidence sur les attributions de la DGFIP.

Les missions de la DGFIP

La DGFIP a repris l'intégralité des attributions des directions auxquelles elle s'est substituée, et exerce ainsi une grande variété de missions :

En matière fiscale :

Elle conçoit et élabore les textes législatifs et réglementaires relatifs à la fiscalité, ainsi que les textes relatifs au recouvrement des recettes publiques, au cadastre et à la publicité foncière, veille à leur mise en œuvre et exerce les missions d'administration correspondantes ; elle veille à l'établissement de l'assiette, à la mise en œuvre du contrôle des impôts, droits, cotisations et taxes de toute nature ainsi qu'à leur recouvrement et à celui des autres recettes publiques ; elle représente le ministère dans les négociations internationales en matière fiscale ; elle instruit les demandes d'agréments fiscaux.

En matière de gestion publique :

Elle contrôle la production et la qualité des comptes de l'État et concourt à leur valorisation ; elle élabore les règles et les procédures relatives au contrôle et au paiement des dépenses publiques, à la gestion financière et comptable des établissements publics nationaux ; elle élabore les règles et les procédures relatives à la gestion financière et comptable des collectivités territoriales et de leurs établissements et veille à leur mise en œuvre ; elle élabore les règles et les procédures en matière d'acquisition, de gestion et de cession des biens domaniaux, d'établissement de l'assiette et de contrôle des redevances domaniales ainsi que de recouvrement des produits domaniaux de toute nature, et veille à leur mise en œuvre ; elle élabore, en liaison avec la Direction générale du trésor et de la politique économique, les règles et les procédures relatives à la gestion de la dette publique, à l'exécution des opérations de trésorerie de l'État, ainsi qu'à la réalisation d'opérations de collecte de l'épargne au profit de l'État et des correspondants du trésor, et veille à leur mise en œuvre.

⁸ Décret n° 2008-310.

⁹ Décret n° 2016-1234.

En matière de soutien aux entreprises :

Elle intervient dans les dispositifs d'attribution d'aides aux entreprises en création et en développement ; elle intervient pour l'octroi de plans de règlement des dettes fiscales et sociales dans le cadre des Commissions des chefs de services financiers (CCSF) ainsi que dans les dispositifs de préventions et de soutien des entreprises en difficulté au sein des Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI).

La pérennité du périmètre de missions, garantie aux personnels et aux organisations syndicales, a été considérée comme une condition de l'acceptabilité sociale de la réforme. En conséquence, aucune réflexion de fond n'a été engagée sur l'organisation administrative permettant de servir de façon optimale les fins poursuivies et aucun schéma alternatif n'a été examiné.

2 - Des structures additionnées

Fonctionnellement, la création de la DGFIP a consisté en une addition des structures de la DGI et de la DGCP qui, au moment de la fusion, comptaient respectivement 72 000 et 52 000 agents. Si la fusion a permis de regrouper les fonctions de soutien, les structures opérationnelles sont restées largement distinctes.

a) Les structures de la gestion commune

La constitution d'une entité unique impliquait la concentration de sa gestion interne et des rapprochements dans son réseau.

Au sein de l'administration centrale, la gestion de la nouvelle entité a nécessité la mise sur pied d'outils de pilotage communs. Ainsi, les services responsables de la gestion de l'ensemble ont été rapidement créés : service stratégie pilotage budget (SPIB), service des ressources humaines (SRH) et service des systèmes d'information (SSI). Parallèlement, des organes de pilotage, directement rattachés au directeur général, ont été installés : mission risques et audit, délégués interrégionaux du directeur général, mission chargée des stratégies de relations aux publics, cellule compétente en matière de relations internationales et de communication.

Aux échelons déconcentrés, la fusion impliquait la création de directions locales unifiées, les directions régionales et départementales des finances publiques (DRFiP et DDFiP) regroupant les anciennes trésoreries-paieries générales (TPG) de la DGCP et les anciennes directions des services fiscaux (DSF) de la DGI. Les impératifs de réalisation de la fusion et la volonté de la nouvelle direction de maintenir sa spécificité ont conduit à maintenir la DGFIP hors du champ de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État en 2010 (RéATE). La DGFIP a ainsi conservé une organisation territoriale dérogatoire reposant principalement sur l'échelon départemental, alors que les échelons administratifs régionaux voyaient leurs responsabilités renforcées dans les autres services de l'État¹⁰.

b) Peu d'innovations sur les structures « métiers »

La fusion a permis de créer des services visant à offrir une interface unique aux particuliers et aux collectivités dans leur relation avec la DGFIP. Les services des impôts des particuliers (SIP) et les services de la fiscalité directe locale (SFDL) ont donc constitué les principales innovations de la fusion.

L'interlocuteur fiscal unique des particuliers

La mise en œuvre de l'interlocuteur fiscal unique des particuliers sur l'ensemble du territoire était un des objectifs phares de la fusion. Elle devait permettre aux usagers, quel que soit le mode de contact et le lieu où ils se trouvent, de réaliser l'ensemble de leurs démarches fiscales auprès d'un seul interlocuteur. Cet objectif comportait deux volets : créer des services des impôts des particuliers (SIP) dans les villes dans lesquelles étaient présents à la fois des centres des impôts chargés de l'assiette et des trésoreries chargées du recouvrement ; dans les autres cas, principalement en zone rurale, mettre en place un accueil fiscal de proximité. Le déploiement du guichet fiscal unique s'est fait progressivement entre 2009 et 2012, date à laquelle 703 SIP avaient été créés. Le réseau est ensuite resté relativement stable puisqu'au 1^{er} janvier 2018, 675 SIP¹¹ étaient encore implantés sur le territoire.

¹⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les services déconcentrés de l'État : clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*. La Documentation française, décembre 2017, 269 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹¹ Dont 167 SIP-SIE.

En milieu rural, un accueil fiscal de proximité a été créé dans les trésoreries permettant aux usagers d'obtenir des réponses de premier niveau aux questions relatives au calcul de l'impôt. Au 1^{er} janvier 2018, la DGFIP comptait 886 trésoreries mixtes offrant un accueil fiscal de proximité.

Les services de la fiscalité directe locale

La DGFIP s'est efforcée d'appliquer également aux collectivités territoriales la logique de l'interlocuteur unique avec la création de services capables de fournir des prestations portant à la fois sur les volets financiers et fiscaux. En administration centrale, un service spécialisé a été créé. Au plan départemental, les compétences respectivement exercées par les trésoreries générales et les directions des services fiscaux en matière de conseil financier et fiscal ont été regroupées au sein d'un même service des DR/DDFiP : le service de la fiscalité directe locale (SFDL). Les objectifs poursuivis étaient d'apporter une réponse plus rapide et plus efficace en supprimant les temps de liaison entre services, d'enrichir les analyses et simulations fiscales et de renforcer le soutien aux comptables, interlocuteurs de proximité des collectivités.

Au-delà de ces regroupements de « bout de chaîne » et des structures communes de gestion, la fusion n'a pas comporté de transformations majeures de l'organisation. Les différents blocs de métier ont évolué côte à côte dans la continuité des changements déjà entrepris par les deux directions avant la fusion.

3 - L'alignement statutaire et indemnitaire

La fusion a nécessité l'ouverture d'un lourd chantier d'harmonisation des statuts, des règles de gestion et des rémunérations car les agents de l'ex-DGI et de l'ex- DGCP étaient gérés selon des modalités sensiblement différentes. Ce travail s'est appuyé sur une forte concertation avec les organisations syndicales. S'agissant des statuts et des modes de gestion, les nouvelles règles résultent de compromis entre les deux régimes antérieurs, avec une prépondérance du modèle de la DGI. Quant aux rémunérations et notamment aux régimes indemnitaires, le principe d'alignement par le haut a été retenu et appliqué.

a) L'alignement statutaire

À la suite de la fusion, les statuts spécifiques des corps nouvellement créés ont été rapidement publiés :

- le 20 février 2009 pour les corps des administrateurs des finances publiques¹² ;
- le 26 août 2010 pour les corps des catégories A, B et C¹³.

L'harmonisation statutaire a ainsi été effective au 1^{er} septembre 2011, date à laquelle les agents ont été reclassés dans les nouveaux corps et grades fusionnés. Les statuts fusionnés reproduisent les règles applicables dans les deux anciennes directions lorsque ces dernières étaient identiques ou proches et, en cas de différence, reprennent les dispositions censées garantir le mieux les droits des agents.

b) L'harmonisation des règles de gestion

Le chantier d'harmonisation des règles de gestion a été plus long. Pour les mutations, les travaux ont consisté à « défiliariser » l'accès à l'ensemble des postes c'est-à-dire permettre aux agents issus de la sphère fiscale (DGI) d'accéder à des postes de la sphère gestion publique (DGCP) et inversement. Les règles de gestion ont ainsi été harmonisées en 2012 pour les cadres supérieurs¹⁴, en 2014 pour les agents de catégorie A et le mouvement a été achevé en 2015 pour les agents des catégories B et C. Quant aux règles d'avancement d'échelon, de grade et de corps, elles ont été harmonisées dès 2012.

c) L'harmonisation indemnitaire

L'harmonisation indemnitaire a été rapide et mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2009. Le principe d'un alignement par le haut des régimes indemnitaires a été retenu, avec des effets importants sur la masse salariale de la DGFIP (cf. *infra*).

¹² Décrets n° 2009-208 et 2009-209 pour l'échelonnement indiciaire.

¹³ Décrets n° 2010-982 à 2010-986.

¹⁴ AGFIP et AFIP.

4 - La prédominance de la composante DGI

La création de la DGFIP devait consister en un mariage entre égaux¹⁵. Cependant, plusieurs facteurs, dont la prépondérance numérique des effectifs de la DGI par rapport à ceux de la DGCP, ont fait pencher la balance du côté du modèle de la DGI.

En matière d'organisation, certaines structures propres à la DGI ont perduré. Il en va ainsi des délégués interrégionaux du directeur général, structures légères, installées à Paris auprès du directeur général, chargées de faire descendre et remonter de l'information entre le réseau et la direction générale.

En matière de ressources humaines, certaines règles importantes ont été reprises de la DGI. C'est le cas notamment en matière de mutations puisque le système des résidences d'affectation nationales¹⁶ existait à la DGI, tandis que la DGCP fonctionnait sur le principe d'affectations au niveau du département.

Plus largement, les agents de l'ex-DGCP, minoritaires au moment de la fusion, ont pu avoir l'impression d'être fondus dans la masse. Le sentiment que la matière comptable était délaissée au profit de la gestion fiscale s'est également répandu au sein du corps social de la DGFIP. Dix années après, le sentiment d'appartenance aux ex-directions n'a pas encore été entièrement gommé. Les résultats des élections professionnelles montrent ainsi des comportements de vote qui demeurent fortement déterminés par l'appartenance à l'une ou l'autre des deux ex-directions.

B - Un modèle sans équivalent à l'étranger

Le vaste ensemble de tâches confiées à la DGFIP en fait une administration singulière au regard de ses homologues étrangers, tant par la nature que par l'étendue des missions assurées. La DGFIP est une des plus grandes administrations fiscales du monde, s'appuyant en outre sur un réseau territorial comparativement très dense.

¹⁵ Ainsi, au départ, la moitié des nouveaux DDFIP ont été issus de l'ex-DGI et l'autre de l'ex-DGCP.

¹⁶ Au nombre de 562, elles désignent des zones géographiques au sein desquelles les agents sont affectés après passage en commission administrative paritaire nationale.

1 - Un très large spectre de missions

a) *Un périmètre singulier*

Le champ de missions de la DGFIP n'a pas d'équivalent parmi les administrations fiscales des pays développés, comme le montre l'analyse comparative menée en réponse à la demande de la Cour par les services à l'étranger de la direction générale du Trésor auprès des pays de l'OCDE et plus particulièrement de huit d'entre eux¹⁷.

La première particularité de la DGFIP est de réunir, au-delà des missions fiscales, un grand nombre de missions supplémentaires.

Ainsi, aucun des pays examinés n'a regroupé la gestion financière et comptable de l'État et les missions fiscales au sein d'une même direction. Cette mission est soit assurée par une direction distincte au sein du ministère des finances (Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas, Allemagne, États-Unis), soit par un autre ministère (Danemark) ou une agence spécialisée (Australie).

En matière de gestion du domaine et de la politique immobilière de l'État, les formules sont variées, avec la prédominance de celle de l'agence : agence spécialisée relevant du ministre des finances (Italie, Royaume-Uni, Australie), agence indépendante (États-Unis), agence relevant du ministre de l'intérieur (Allemagne, Pays-Bas), mission gérée par le Ministère des transports, du logement et des bâtiments (Danemark).

Quant à la gestion financière et comptable des collectivités, qui conduit la DGFIP à disposer d'un réseau important de comptables publics, l'exercice ou non de cette mission par l'État central dépend du degré de décentralisation du pays considéré. Dans la plupart des pays étudiés (Allemagne, Italie, Pays-Bas, Australie, États-Unis, Canada), cette mission relève directement des échelons décentralisés. À l'inverse, les pays centralisés (Royaume-Uni, Danemark) ont conservé l'exercice de cette mission au niveau de l'État central en la confiant non à l'administration fiscale mais au département en charge de la gestion comptable et financière de l'État.

Nulle part la gestion des pensions des fonctionnaires ne relève de l'administration fiscale ni même du ministère des finances : agence spécialisée rattachée aux ministères sociaux (Australie, Italie), gestion par les collectivités territoriales (Allemagne), gestion par le secteur privé (Pays-Bas, Danemark, États-Unis).

¹⁷ Allemagne, Australie, Canada, Danemark, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni.

En sens inverse, dans 28 pays de l'OCDE sur 34, l'administration fiscale est chargée de tâches non fiscales : le versement des prestations sociales (13 pays) et la tenue des opérations douanières (12 pays) sont les plus courantes.

b) *Une situation à contre-courant des évolutions observées ailleurs*

Autre singularité, les deux grandes tendances identifiées dans les administrations fiscales étrangères n'ont pas trouvé de prolongement en France : l'unification des réseaux de recouvrement et l'externalisation d'un certain nombre de tâches au secteur privé.

L'unification des réseaux de recouvrement

Sans être universel ni même dominant, le modèle d'organisation groupée du recouvrement est désormais largement diffusé puisque 36 % des administrations fiscales de l'OCDE collectent également les droits de douane et 34 % d'entre elles sont chargées de la collecte des cotisations sociales.

Reconnue par les organisations internationales comme une « bonne pratique », la fusion des réseaux de prélèvements a fait l'objet de recommandations de l'UE¹⁸, du FMI¹⁹ et de la Banque mondiale dans ses programmes de soutien. Les arguments mis en avant à l'appui de ces transformations sont, pour ce qui est des recettes douanières, des synergies liées au prélèvement de la TVA sur les importations et des économies d'échelle sur les fonctions opérationnelles de recouvrement. S'agissant des cotisations sociales, ce regroupement permet l'homogénéisation des procédures de recouvrement, la réduction des charges et coûts pesant sur les contribuables, notamment les entreprises. Dans les deux cas, les études du FMI et de la Banque mondiale réalisées sur ces réformes montrent deux séries d'effets positifs : à court terme, une amélioration de la performance et de la qualité de service pour les usagers, à moyen terme, des gains d'efficacité liés aux économies d'échelle, une fois les coûts de transition absorbés.

¹⁸ Le document *Fiscal Blueprints* datant de 2007 recommande une administration fiscale unifiée collectant tous les prélèvements obligatoires : http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/commo_n/publications/info_docs/taxation/fiscal_blueprint_en.pdf page 16

¹⁹ Le *working paper* du FMI sur le sujet (2010), sans véritablement démontrer la supériorité du modèle de l'agence fiscale autonome (*revenue authority*) en matière de performance ou de coûts, conclut que les pays s'étant dotés d'une structure de ce type considèrent, de façon intuitive, que le dispositif a été catalyseur de réformes et a permis d'améliorer la performance. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Revenue-Authorities-Issues-and-Problems-in-Evaluating-their-Success-19814>

En France, la réforme visant à confier progressivement à la DGFIP la collecte de la TVA auto-liquidée sur les importations, qui avait été recommandée par la Cour²⁰, constitue à ce jour le seul ajustement en ce sens. Les potentialités liées à un rapprochement plus poussé de l'administration fiscale avec la DGDDI ou les URSSAF n'ont jusqu'à ce jour pas fait l'objet d'études approfondies de la part de ces administrations²¹.

L'externalisation de certaines tâches au secteur privé

L'externalisation de tâches spécifiques en direction du secteur privé constitue l'autre tendance notable parmi les administrations fiscales étrangères. L'analyse montre que le degré d'externalisation est plus poussé dans les pays ayant confié la mission fiscale à une agence spécialisée, disposant d'une plus grande marge de manœuvre en matière d'organisation interne.

Des pays sous-traitent à des partenaires privés des pans entiers de la mission : le recouvrement fiscal (Argentine, Australie, États-Unis, Nouvelle-Zélande, Grèce, etc.), le recouvrement forcé (Irlande, Australie, Royaume-Uni, Italie, etc.), le traitement de données (Brésil, Mexique, Danemark, Irlande, etc.).

Les pays qui recourent à cette forme d'externalisation en attendent une baisse des coûts de fonctionnement et une réduction du « tax gap » (différence entre le produit fiscal potentiel et les recettes fiscales effectivement recouvrées), principale mesure de l'efficacité des systèmes fiscaux dans les pays anglo-saxons. Il n'existe toutefois pas d'étude internationale évaluant la pertinence du modèle d'externalisation en matière de performance, de qualité de service et d'efficacité²².

2 - Un réseau territorial très dense

Au-delà de l'étendue de son périmètre de missions, la configuration administrative de la DGFIP se démarque également du fait de la densité de son réseau territorial. En effet, nombre de pays étrangers ont procédé au cours des dernières années à la rationalisation de leur réseau fiscal, tirant parti du développement de la dématérialisation.

²⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I, volume 2. Les missions fiscales de la douane : un rôle et une organisation à repenser. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

²¹ Dans son *rapport public thématique : Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*. La Documentation française, juillet 2016, disponible sur www.ccomptes.fr, la Cour recommandait en premier lieu que la collecte de l'ensemble des prélèvements sociaux sur les entreprises, qui est éclatée entre plusieurs organismes, soit confiée aux URSSAF.

²² Une étude de l'UE sur l'externalisation du recouvrement forcé en Italie montre une corrélation avec l'amélioration du *tax gap*, sans que les auteurs ne puissent démontrer un lien de causalité. *An Assessment of the Performance of the Italian Tax Debt Collection System*, Commission européenne, Tax Papers, 2015.

Tableau n° 1 : implantations locales des administrations fiscales²³

Année 2015	France	Allemagne	Italie	Royaume-Uni	Canada	États-Unis
Nombre d'implantations locales	2330	570	247	190	63	305

Source : Cour des comptes

Par comparaison avec les autres administrations fiscales, la DGFIP se caractérise par un retard d'adaptation. Les administrations étrangères ayant procédé à la réduction des points de contact physique ont mis en œuvre des politiques volontaristes visant à décourager le contact physique traditionnel au profit de l'accueil à distance (centres d'appels, internet, accueil sur rendez-vous), l'accueil physique restant le recours ultime pour les populations fragiles ou les questions les plus complexes.

Tableau n° 2 : réformes des réseaux fiscaux à l'étranger

Pays	Date	Description et objectif de la réforme
Danemark	Depuis 2005	Passage de 275 agences municipales à 30 agences régionales.
Autriche	Depuis 2004	Passage de 7 directions régionales et 81 agences des impôts à 5 unités de gestion régionales et 41 agences des impôts.
Norvège	2013	La rationalisation du réseau a permis de passer de 225 à 108 implantations locales entre 2011 et 2014.
Pays-Bas	Années 2010	Division par deux du nombre d'implantation locale (pour atteindre un total de 20 à 25 implantations ; suppression en 2014 des 13 directions régionales).
Royaume-Uni	2005-2014	Division par près de trois du nombre d'implantations locales (de 539 en 2005 à 190 en 2014), tous services confondus ; réduction du nombre de centre de recouvrement forcé de 145 à 56 entre 2008 et 2013.
Australie	2010-2015	Réduction du nombre d'agences fiscales progressivement intégrées à des plateformes mutualisées regroupant également les services de sécurité sociale et d'assurance maladie.

Source : Cour des comptes

²³ L'année 2015 est la référence la plus récente pour les comparaisons internationales. Pour la DGFIP, seuls sont pris en compte ici les services fiscaux locaux.

III - Des objectifs partiellement atteints

Dix ans après la réforme, le recul est désormais suffisant pour dresser le bilan de la fusion au regard des objectifs qui avaient été fixés : améliorer la qualité du service rendu aux contribuables ; améliorer et enrichir les prestations en direction du secteur public local ; réaliser des économies grâce à la rationalisation des structures et au rapprochement des fonctions d'appui ; offrir des perspectives de carrière élargies aux agents. Des avancées notables ont été constatées, avec notamment la mise en place rapide des services des impôts des particuliers. La DGFIP a également été la principale contributrice aux économies réalisées par l'État depuis dix ans. Dans d'autres champs, les résultats demeurent néanmoins perfectibles et les effets propres de la fusion apparaissent souvent difficiles à mesurer.

A - La qualité de service : des améliorations plus nettes pour les entreprises que pour les particuliers

Si l'accueil des particuliers a connu des améliorations, des marges d'amélioration demeurent sur chacun des canaux (guichet, téléphone, internet). Quant aux professionnels, le niveau de satisfaction est globalement bon et la DGFIP s'est engagée dans une démarche d'amélioration continue de son service. Ces améliorations ont été obtenues en dépit de la complexité et de l'instabilité de la norme fiscale²⁴. En matière de contrôle fiscal, les résultats présentent encore des insuffisances.

1 - L'interlocuteur fiscal unique des particuliers et ses limites

L'interlocuteur fiscal unique (IFU) a fait l'objet d'un déploiement rapide et la qualité de l'accueil physique a été améliorée. La couverture de la population demeure toutefois incomplète et la qualité du service rendu présente de fortes variations selon les territoires. La marge d'amélioration sur l'accueil téléphonique reste importante. L'offre de services en ligne est de qualité mais le taux de recours par les contribuables est insuffisant, conséquence notamment du maintien de la stratégie « multicanal ».

²⁴ Chaque année entre 150 et 200 mesures fiscales nouvelles sont votées.

a) L'IFU ne couvre qu'une partie de la population

Avec la mise en place des SIP, la DGFIP offre désormais à ses usagers un service capable de répondre à la fois à leurs questions de calcul (assiette) et de paiement (recouvrement) d'impôt. Concrètement, les SIP s'appuient sur un accueil commun de premier niveau avec des agents pouvant répondre aux questions les plus courantes en matière d'assiette et de recouvrement. Lorsque les demandes des usagers requièrent un certain niveau de technicité, ces derniers sont orientés vers des agents spécialistes de l'une ou l'autre des deux filières, généralement dans des « box » prévus à cet effet. Derrière un « front-office » unifié, les logiques de filière ont donc perduré en raison de la technicité des matières traitées. À l'exception des SIP les plus importants²⁵, les agents exercent les fonctions de guichet en alternance avec leurs tâches de gestion des dossiers fiscaux.

La couverture de la population en SIP est toutefois incomplète et ne concerne que 68 % des usagers particuliers. Dans les territoires non couverts, un « accueil fiscal de proximité » a été créé dans les trésoreries locales qui n'étaient initialement compétentes que pour les questions intéressant le recouvrement. Au 1^{er} janvier 2018, 886 « trésoreries mixtes » étaient ainsi en mesure de répondre aux questions d'assiette de premier niveau. Pour les questions plus complexes, les agents des trésoreries doivent enregistrer les demandes et les transmettre au SIP de rattachement.

*b) Un accueil physique globalement satisfaisant,
mais de fortes disparités*

L'accueil physique demeure le canal le plus sollicité avec 14,4 millions de visites en 2016, contre 10,6 millions d'appels reçus et 9,2 millions de courriels. La saisonnalité de l'accueil est très marquée avec de fortes hausses d'affluence en avril-mai pour la campagne déclarative de l'impôt sur le revenu (IR), mais surtout à l'automne pour le recouvrement de l'IR et des impôts locaux et les avis de non-imposition. Les études de satisfaction centrées sur le canal physique font apparaître un niveau élevé de satisfaction. Ainsi, selon une enquête de décembre 2015²⁶ commandée par la DGFIP, 91 % des usagers aux guichets sont satisfaits des prestations reçues. Pour les particuliers, il est globalement aisé d'entrer en contact avec

²⁵ Le SIP de Lyon CAE-Part-Dieu par exemple, qui dispose d'une équipe de 20 personnes dédiées exclusivement à l'accueil physique.

²⁶ Enquête de satisfaction usagers DGFIP volet particuliers, CSA, décembre 2015.

les services de la DGFIP et d'obtenir une information ou une réponse. Les points forts du service sont la qualité des réponses apportées ainsi que l'amabilité des agents d'accueil. Les axes d'amélioration concernent en premier lieu le temps d'attente et, à un degré moindre, la qualité de la signalétique d'accueil.

En matière de temps d'accueil, les résultats de la DGFIP peuvent en effet présenter de grands écarts d'un territoire à l'autre.

Les constatations effectuées par la Cour à l'occasion de visites de SIP²⁷ permettent de distinguer trois cas de figure :

- Les services installés dans les quartiers aisés ou dans les zones rurales peu denses parviennent généralement à assurer un service rapide et de qualité.
- Les SIP localisés en zones urbaines très denses et disposant de moyens pour gérer l'affluence présentent également un degré élevé de satisfaction. Certains d'entre eux se sont dotés d'une organisation permettant une gestion quasi-industrielle des flux, avec des équipes permanentes affectées à l'orientation et des gestionnaires de file d'attente.
- Enfin, des situations beaucoup plus dégradées existent dans les territoires où résident les populations les plus fragiles. C'est le cas par exemple en Seine-Saint-Denis, notamment dans les SIP de Saint-Denis et d'Aubervilliers. Le délai d'attente moyen peut être supérieur à trois heures dans des locaux inadaptés aux flux avec de longues files d'attente se formant sur la voie publique. Ces situations provoquent des tensions récurrentes entre usagers et agents, voire entre usagers excédés par les temps d'attente. Très peu attractifs, ces services font face à des carences structurelles en matière de ressources humaines, car ils regroupent surtout des agents affectés à la sortie de l'école manquant d'expérience. Les taux de rotation et de vacance y sont bien supérieurs à la moyenne. Avec une gestion des ressources humaines très centralisée et leur échappant largement, les responsables locaux ne disposent pas de leviers pour apporter les réponses pertinentes à ces problèmes. De plus, la prime d'accueil, seul dispositif incitant à se consacrer à l'accueil physique, n'est pas toujours accessible aux agents exerçant dans ces territoires. Son versement est en effet subordonné à un certain nombre d'heures passées au guichet. Or la difficulté de la tâche et la fragilité des effectifs imposent d'organiser une rotation permanente de l'ensemble des agents aux

²⁷ Des SIP ont été visités à Lyon, Bron, au Puy-en-Velay, Saint-Denis, Aubervilliers, Paris et Sceaux.

guichets, ne leur permettant pas de remplir le quota d'heures. Cumulées, ces contraintes s'avèrent très pénalisantes puisqu'elles conduisent à affecter sur les postes les plus difficiles des agents inexpérimentés qui, de plus, ne peuvent en espérer de gratifications en termes de rémunération ou de carrière.

c) L'accueil téléphonique demeure le point faible du dispositif

Le téléphone reste le deuxième canal privilégié par les particuliers lorsqu'ils souhaitent entrer en contact avec la DGFIP après le déplacement aux guichets. S'établissant à 10,6 millions en 2016, le nombre d'appels reçus par la DGFIP est globalement stable depuis 2012.

Dans son rapport sur les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises publié en février 2012²⁸, la Cour avait identifié l'accueil téléphonique comme le « point noir » du dispositif d'accueil. Considéré comme une composante résiduelle et accessoire de l'accueil, il ne faisait l'objet d'aucune attention particulière. En l'absence de référentiels de service, les modalités d'organisation étaient extrêmement variables d'un service à l'autre et les outils techniques étaient défectueux. Enfin, les agents demeuraient marqués par une culture interne centrée sur l'accueil physique.

Six ans après, nombre de ces critiques ont conservé leur pertinence. De grandes disparités ont été constatées dans l'organisation de l'accueil téléphonique au sein des services visités. Si le référentiel Marianne²⁹ impose des normes de qualité établies au niveau national, les modalités d'organisation continuent de reposer sur les initiatives locales. Dans la très grande majorité des SIP, l'accueil téléphonique n'est pas confié à des agents spécialisés mais réparti entre les agents selon des modalités qui varient d'un service à l'autre. Les enquêtes de satisfaction désignent encore le téléphone comme le point faible du dispositif d'accueil des particuliers. En 2017, les tests réalisés dans le cadre du baromètre Marianne de la qualité de l'accueil et de la relation usagers montrent que dans 36 % des cas, les appels ne permettaient pas d'être mis en relation avec un agent. Ce taux s'élevait à 40 % en 2016.

²⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises*. La Documentation française, février 2012, 208 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁹ Le référentiel Marianne, piloté au niveau interministériel, définit depuis 2008 le standard de la qualité de l'accueil dans les services publics de l'État.

Consciente de cette carence structurelle, la DGFIP a choisi de créer des plateformes d'accueil téléphonique spécialisées. Dans un premier temps, elle a mis en place des centres impôt service (CIS) consacrés aux réponses généralistes sur la fiscalité et des centres prélèvement service (CPS) assurant la gestion des contrats de prélèvement mensuel ou à échéance. Ces dispositifs complétaient utilement l'accueil existant sans toutefois apporter de solution aux problèmes identifiés. Tirant les conséquences de ces limites, la DGFIP a lancé en 2013 les centres de contact (CC), centres d'appels à vocation supra-départementale dédiés à l'accueil à distance des particuliers. L'avantage des CC est qu'ils peuvent assurer le traitement complet d'un dossier à distance et que l'accueil téléphonique de départements entiers peut leur être transféré³⁰. Au vu des résultats des deux premiers CC expérimentaux³¹, une extension du périmètre de couverture a été décidée pour l'automne 2016. Les CC regroupent aujourd'hui 170 personnes (hors encadrement) et couvrent 15 départements, soit 23 % des foyers fiscaux de métropole. La DGFIP a mis en place deux nouveaux CC à l'automne 2017 et prévoit d'en créer deux par an. Ces services ont permis de professionnaliser la fonction et leur généralisation permettrait à la DGFIP d'améliorer structurellement la qualité du service rendu.

d) Le développement des services en ligne

La DGFIP a tôt mis l'accent sur les services en ligne en développant une offre dès le début des années 2000.

Ils offrent aujourd'hui une large palette de services et le portail internet www.impots.gouv.fr³² 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 et qui devrait progressivement se substituer aux

³⁰ L'accueil téléphonique des SIP de Seine-Saint-Denis a ainsi été transféré au CC de Chartres, permettant une nette amélioration du service tout en dégageant des marges de manœuvre au sein des SIP.

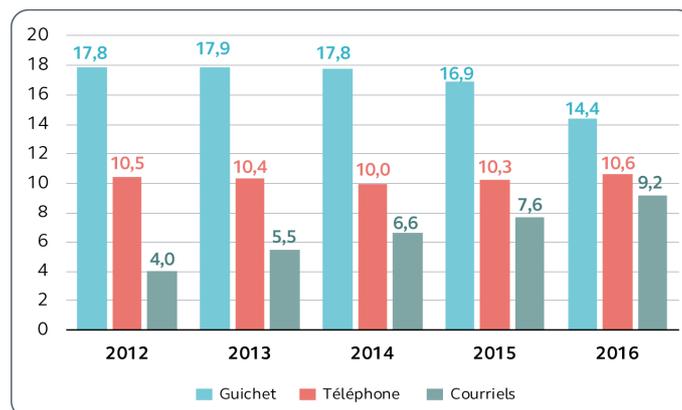
³¹ Situés l'un à Rouen, au sein d'un CIS, l'autre à Chartres, au sein de la DDFIP de l'Eure-et-Loir, et couvrant quatre départements.

³² Le portail a été bâti en collaboration avec des groupes tests d'usagers afin d'optimiser l'expérience utilisateur et de simplifier au maximum les fonctionnalités.

contacts par courriel, permettant un meilleur suivi des demandes. Cette application permet aux agents de traiter les messages relevant de leur compétence et d'enregistrer les demandes formulées *via* d'autres canaux de messagerie (téléphone, guichet, etc.). Ainsi, l'usager et l'agent peuvent désormais bénéficier d'une vision commune et consolidée de l'historique et du suivi des démarches, quel que soit le canal utilisé.

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. Néanmoins, la progression des démarches en ligne est restée relativement lente et le numérique était encore en 2016 le troisième canal d'accueil en nombre de demandes, derrière le guichet et le téléphone.

Graphique n° 1 : accueil des particuliers par canal (en millions)



Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

Les performances françaises en la matière demeurent ainsi largement en retrait par rapport à la plupart des pays de l'OCDE, comme l'avait montré le rapport de la Cour sur les services publics numériques publié en 2016³³. Le taux de recours à la télé-déclaration de l'IR, de 54 % en France en 2017, reste encore largement inférieur aux taux constatés dans des pays comparables : 73 % en Allemagne (2015) ; 88 % en Suède (2015) ; 90 % aux États-Unis (2015) ; 91 % au Royaume-Uni

³³ Cour des comptes, *Relations aux usagers et modernisation de l'État, vers une généralisation des services publics numériques*, enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2016, 129 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

(2015). Plusieurs facteurs permettent d'expliquer le retard de la France dans le recours au canal numérique en matière fiscale :

- le maintien d'une stratégie « multicanal » permettant aux usagers d'utiliser le canal de leur choix pour entrer en relation avec la DGFIP, indépendamment de la nature de leur demande. La loi de finances pour 2016 impose la généralisation progressive de la télé-déclaration mais toutes les autres démarches peuvent encore être réalisées par les usagers selon le canal de leur choix ;
- les dispositifs incitatifs mis en place par la DGFIP ont eu une efficacité limitée. Ainsi, les instructions demandant aux agents d'accueil d'orienter systématiquement les usagers vers les services en ligne ne sont pas toujours appliquées³⁴ ;
- les réticences des usagers s'agissant de certaines démarches requérant un service plus personnalisé. Si les services en ligne progressent rapidement pour la déclaration et le paiement de l'impôt sur le revenu, un nombre important de contribuables continuent de privilégier les canaux téléphonique et physique lorsqu'il s'agit d'introduire des réclamations, de notifier un changement de situation ou de demander des informations d'ordre individuel.

2 - Un service aux entreprises en amélioration

La création d'un interlocuteur fiscal unique pour les professionnels avait précédé la fusion avec la mise en place de la direction des grandes entreprises (DGE) en 2002 et celle des services des impôts des entreprises (SIE) en 2006. Les démarches d'amélioration du service initiées depuis ont consisté à dématérialiser et simplifier les démarches des entreprises.

À compter de 2010, la quasi-totalité des prélèvements pesant sur les entreprises ont été soumis à l'obligation de télé-déclaration et de télé-règlement. Le taux de télé-règlement de l'impôt sur les sociétés est de 99,7 % en 2017, de 99,7 % pour la TVA et de 88,6 % pour la taxe sur les salaires, ce dernier taux étant en augmentation³⁵. Pour faciliter les

³⁴ Une plus grande implication des agents dans la promotion des services numériques pourrait inciter davantage d'usagers à réaliser leurs démarches en ligne. Ainsi, les tests réalisés en 2017 par téléphone dans le cadre du baromètre Marianne montrent que dans 25 % des cas les agents n'orientent pas les usagers vers les démarches réalisables en ligne et que dans 68 % des cas ne sont pas en capacité d'aider ou de conseiller les usagers à réaliser leurs démarches en ligne.

³⁵ L'obligation de télé-règlement a été généralisée pour la taxe sur les salaires à compter du 1^{er} janvier 2015 (art. 1681 *septies* du code général des impôts).

démarches de l'ensemble des professionnels, grandes et petites entreprises, la DGFIP a déployé deux procédés distincts : le « mode échange de formulaires informatisés » (EFI) par lequel le déclarant saisit en ligne sa déclaration dans un espace personnel sécurisé sur le site internet de la DGFIP et le mode « échange de données informatisées » (EDI), par lequel il adresse à l'administration un fichier informatique produit par son logiciel de comptabilité ou de paie, préalablement paramétré à cette fin. Une plateforme spécialisée, la plateforme Toscane, a été créée pour assister les professionnels dans leurs télé-procédures. Pour prolonger ces efforts, la numérisation des derniers prélèvements reposant sur des formulaires papiers³⁶ gagnerait à être menée à son terme.

Les mesures de simplification ont principalement consisté à alléger les démarches en regroupant les obligations déclaratives sur les quatre principales déclarations fiscales des professionnels : déclaration fiscale de TVA, déclaration fiscale d'IS, déclaration fiscale de fin d'exercice et déclaration fiscale de CVAE et CFE. En particulier, l'ensemble des taxes assimilées³⁷ ont été regroupées sur la déclaration de TVA par la loi de finances rectificative pour 2013³⁸. L'ensemble de ces taxes, jusqu'alors déclarées sur huit imprimés différents, est désormais télé-déclaré et télé-réglé à l'appui d'un seul et même formulaire. Néanmoins, ces annexes juxtaposent davantage qu'elles ne mutualisent ces taxes entre elles et avec la TVA : les entreprises doivent calculer les taxes dont elles sont redevables en fonction d'assiettes généralement sans rapport avec celle de la TVA ; seuls sont communs l'identification du redevable, l'échéance et le règlement. De fait, le regroupement de taxes diverses à l'annexe à la déclaration de la TVA n'a pas d'effet simplificateur pour les entreprises qui en sont redevables. En effet, il a pour finalité principale d'alléger les tâches et les coûts de gestion de l'administration fiscale au titre de prélèvements comportant généralement un enjeu limité en termes de

³⁶ Parmi ces prélèvements : taxe spéciale sur les conventions d'assurance, taxe sur les surfaces commerciales.

³⁷ Sont concernées : la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurances de dommages ; la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires ; la contribution de solidarité territoriale ; la taxe de risque systémique ; la taxe sur les ordres annulés dans le cadre d'opérations à haute fréquence ; l'imposition forfaitaire sur les pylônes ; la taxe sur les éoliennes maritimes ; les redevances sanitaires ; le prélèvement sur les films pornographiques ou d'incitation à la violence et sur les représentations théâtrales à caractère pornographique.

³⁸ Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 – art. 20.

recettes, en permettant de dématérialiser leur déclaration et leur paiement sans devoir mettre en place des télé-procédures spécifiques³⁹.

La qualité du service rendu par la DGFIP est jugée satisfaisante par les entreprises. Selon le sondage effectué pour la Cour dans le cadre de son rapport de 2016 sur la collecte des prélèvements versés par les entreprises⁴⁰, 80 % des entreprises sont « tout à fait satisfaites » ou « plutôt satisfaites » des prestations de l'administration fiscale. 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 puisque le taux de satisfaction atteint 99 %.

3 - Les résultats du contrôle fiscal ne traduisent pas d'amélioration notable

La fusion était présentée comme de nature à renforcer l'efficacité du contrôle fiscal. L'amélioration du service rendu aux contribuables devait renforcer le civisme fiscal et permettre de concentrer les moyens sur les actions répressives avec la « sanctuarisation » annoncée des effectifs du contrôle fiscal. Dix ans plus tard, les résultats demeurent en retrait des ambitions affichées.

Les réformes introduites au cours des dernières années ont permis une amélioration de l'organisation du contrôle fiscal et un meilleur ciblage des contrôles sans toutefois qu'elles se traduisent par une augmentation des montants recouverts hors STDR (cf. tableau n° 3).

Tableau n° 3 : montant des droits notifiés et recouverts au titre du contrôle fiscal (en Md€)

Md€	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2012/2016
Montant des droits notifiés	18,136	18	19,298	21,194	19,467	6,8 %
Dont STDR		0,1	1,9	2,7	2,5	100,0 %
Hors STDR	18,136	17,9	17,398	18,494	16,967	- 6,9 %
Montant recouverts	9	10,1	10,4	12,2	11,1	18,9 %
Dont STDR		0,1	1,9	2,7	2,5	100,0 %
Hors STDR	9	10	8,5	9,5	8,6	- 4,7 %
Taux de recouvrement Hors STDR	49,63 %	55,87 %	48,86 %	51,37 %	50,69 %	2,1 %

Source : Cour des comptes d'après données du cahier statistique de la DGFIP

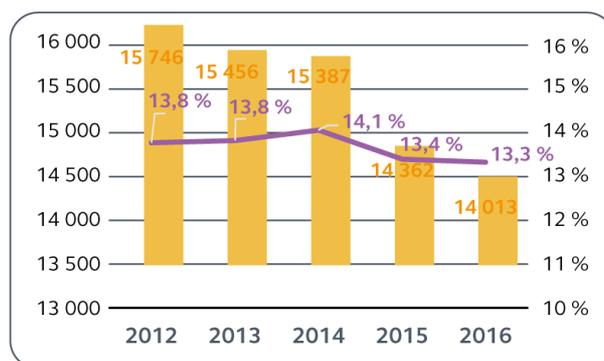
³⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*. La Documentation française, juillet 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴⁰ Sondage réalisé par l'institut Opinion Way. Cour des comptes, *Rapport public thématique : Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*. La Documentation française, juillet 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

Le montant des droits notifiés, c'est-à-dire des redressements effectués, a baissé sur la période sous revue. Hors STDR, le montant des droits rappelés a évolué dans une fourchette de 16,9 à 18,5 Md€ par an et affichait en 2016 un résultat inférieur de 6,9 % à celui de 2012.

Sur le plan des effectifs, l'engagement de « sanctuarisation » des emplois du contrôle fiscal n'a pas été tenu. Entre 2012 et 2016, les effectifs du contrôle fiscal ont diminué de 12 %⁴¹, soit une baisse plus que proportionnelle à la baisse globale des effectifs de la DGFIP (- 9 %).

Graphique n° 2 : évolution des emplois du contrôle fiscal (CF), en nombre d'ETPT

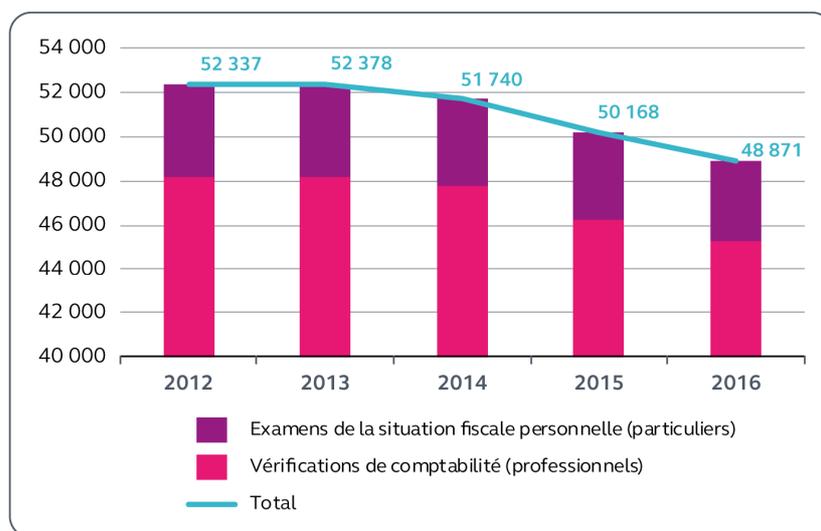


Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

En réalité, la sanctuarisation a été rapidement circonscrite aux emplois des brigades de contrôle et de vérification chargées du contrôle fiscal externe, avant que ces derniers ne se voient eux aussi touchés par les suppressions de poste. Elle n'a pas concerné les services en charge de la programmation du contrôle fiscal externe⁴², ce qui a entraîné une baisse du nombre de fiches de programmation ainsi que celle du nombre de contrôles (cf. graphique n° 3).

⁴¹ Une partie de ces effectifs comprend des agents « d'assiette » n'effectuant du contrôle fiscal que de façon occasionnelle.

⁴² Pôles de contrôle et d'expertise (PCE), Brigades de contrôle et de recherche (BCR), Direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), Brigades d'études et de programmation (BEP).

Graphique n° 3 : évolution du nombre de contrôles fiscaux externes⁴³

Source : cahiers statistiques de la DGFIP

B - Le service aux collectivités territoriales : des résultats mitigés

Les relations entre la DGFIP et les collectivités reposent sur trois piliers : la tenue des comptes, la gestion de la fiscalité locale et l'offre de services. La DGFIP y consacre des moyens importants (plus de 20 % de ses emplois et crédits) et a consenti des efforts pour améliorer ses prestations. Des insatisfactions demeurent néanmoins sur chacun des trois volets.

1 - La tenue des comptes, une mission en évolution

La mission de gestion comptable et financière des collectivités n'a pas été directement affectée par la fusion. Ses conditions d'exercice ont pourtant fortement évolué du fait du développement de la dématérialisation et de l'introduction de démarches de contrôle plus partenariales.

⁴³ Contrôles sur place et contrôles sur pièce.

a) *L'objectif de dématérialisation totale de la chaîne comptable*

Le déploiement en 2010 de l'outil Hélios a permis de remplacer plusieurs applications anciennes par un progiciel unique de gestion comptable. Cette application met en œuvre un nouveau protocole informatique, le Protocole d'Échange Standard Version 2 (PES V2). Sur le fondement de ce protocole, la DGFIP et les collectivités territoriales ont fixé l'objectif de dématérialisation complète des pièces comptables de dépense et des pièces justificatives. La généralisation de la facturation électronique de la part des entreprises, désormais obligatoire pour tous les fournisseurs des collectivités *via* l'appli Chorus Pro, doit permettre d'aboutir à une dématérialisation « de bout en bout » dans la sphère publique locale.

L'article 108 de la loi NOTRe du 7 août 2015 a donné un essor notable à la dématérialisation dans le secteur public local en rendant obligatoire la dématérialisation de l'ensemble des procédures comptables à compter du 1^{er} janvier 2019. Cette obligation repose sur le seul critère population, et ne s'applique pas aux communes et EPCI de moins de 10 000 habitants, soit 97 % d'entre eux. S'ils peuvent y recourir de façon volontaire, ce seuil de population pourrait toutefois être abaissé, et complété, le cas échéant, par la prise en compte du volume des opérations budgétaires. Début 2018, les indicateurs montrent que le déploiement est en cours. Plus de 99 % des organismes publics locaux soumis à l'obligation de dématérialisation⁴⁴ (OPL) utilisent désormais le protocole d'échange PSV 2. Des progrès restent néanmoins à réaliser sur les pièces justificatives. À ce jour, seuls 69 % des titres de dépenses et 17 % des titres de recettes sont accompagnés de pièces justificatives dématérialisées. Ces retards sont majoritairement dus au secteur public hospitalier.

Aucune évaluation précise n'a été faite des gains attendus de la dématérialisation dans le secteur public local. Cette réforme recèle néanmoins des améliorations possibles en termes d'efficacité : économies de gestion liées à la dématérialisation ; accélération des procédures et baisse des délais de paiement ; levier de modernisation de la fonction financière des collectivités. Surtout, la dématérialisation « de bout en bout » de la chaîne financière et comptable doit inciter la DGFIP à revoir en profondeur le maillage de son réseau (cf. *infra*).

⁴⁴ Les organismes publics locaux regroupent les collectivités territoriales, leurs établissements et le secteur public hospitalier.

b) Les démarches partenariales en cours de développement

Le contrôle de la dépense publique locale a été allégé afin de réduire le risque de redondance des contrôles. Deux modalités d'allègement des contrôles ont été développées au cours des dix dernières années :

- le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) a pour objet de mieux cibler et organiser les contrôles en les proportionnant aux risques et en les ciblant sur les enjeux majeurs, le contrôle exhaustif devenant l'exception et les dépenses présentant des risques modérés ou faibles n'étant plus contrôlées que par sondage. Le CHD est désormais largement répandu puisque 96,8 % des collectivités cibles⁴⁵ y ont recours ;
- le contrôle allégé en partenariat (CAP)⁴⁶, instauré en 2011, a constitué une nouvelle étape dans la recherche de l'amélioration de la qualité, de la sécurité et de l'efficacité de la dépense publique locale. Nécessitant un audit complet et conjoint de la fonction financière de la collectivité, le CAP est plus lourd à mettre en œuvre et n'a connu qu'un développement limité. Si 67 % des départements l'ont mis en œuvre, moins de 1 % des communes de plus de 3 500 habitants y ont recours et aucune région n'y participe.

2 - La gestion de la fiscalité directe locale, un sujet de tensions récurrent

La DGFIP assure la fonction de collecteur de la fiscalité directe locale, tâche lourde et coûteuse. Hors compensations des dégrèvements législatifs et hors compensations des exonérations et abattements, les coûts directs de gestion atteignent environ 3,8 Md€⁴⁷. La DGFIP y consacre 14 % de ses effectifs et 17 % de ses crédits budgétaires.

⁴⁵ Les collectivités cibles sont les collectivités émettant plus de 300 mandats par an.

⁴⁶ Arrêté du 11 mai 2011 du ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, pris en application du préambule de l'annexe 1 du code général des collectivités territoriales portant fixation des modalités de justification des dépenses des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé.

⁴⁷ L'État prélève, au titre des frais de gestion, 2,4 Md€ sur le produit fiscal. Néanmoins, sur ces frais de gestion, seuls 0,9 Md€ sont conservés par l'État, la somme restante (1,4 Md€) étant transférée aux collectivités. Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, janvier 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

En 2016 ces impôts ont représenté 65,83 % des recettes des collectivités territoriales. Dans un contexte marqué par la réduction récente des dotations de l'État aux collectivités territoriales, les questions relatives au rendement de la fiscalité directe locale sont particulièrement sensibles. Or, comme la souligné la Cour dans un rapport récent à la commission des finances de l'Assemblée Nationale, des tensions récurrentes naissent des difficultés rencontrées par la DGFIP dans l'actualisation des bases fiscales et dans la nature des informations fiscales transmises⁴⁸.

En matière de bases fiscales, les principales difficultés ont trait à l'identification des occupants des logements pour l'imposition à la taxe d'habitation. Le problème est particulièrement aigu pour les populations très mobiles comme les étudiants dans les villes universitaires avec beaucoup de situations diverses : colocalitaires, étudiants logés par le Crous, exonérés, étudiants logés chez leurs parents, etc. La DGFIP a initié des mesures devant lui permettre d'être mieux informée de l'identité des occupants des locaux d'habitation loués⁴⁹.

L'autre axe de revendication des collectivités se rapporte aux informations fiscales transmises par la DGFIP pour le vote du budget. Les collectivités souhaitent que ces données soient transmises plus tôt et que la nature des informations soit enrichie. La DGFIP et les associations d'élus locaux ont signé le 18 novembre 2014 une convention de partenariat⁵⁰ visant à enrichir l'information fiscale et financière ainsi qu'à renforcer la communication entre les deux parties. Cette convention a permis d'amender le calendrier de transmission des informations fiscales et la DGFIP s'y engage à donner les suites adéquates aux signalements, par les collectivités, d'éventuelles anomalies en matière de fiscalité directe locale.

Ces efforts déployés au cours des dernières années témoignent de la prise de conscience par la DGFIP des insatisfactions des collectivités à l'égard de sa gestion de la fiscalité directe locale. Les réformes entreprises sont néanmoins trop récentes pour que leurs résultats puissent être évalués. Certaines d'entre elles devront être réexaminées au regard de la suppression annoncée de la taxe d'habitation.

⁴⁸ Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, janvier 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴⁹ Ainsi, une convention-cadre a été signée le 4 février 2016 entre la DGFIP et l'Union sociale pour l'habitat, représentant les bailleurs sociaux, prolongée par un arrêté du 3 octobre 2016 obligeant ces derniers à transmettre à la DGFIP, chaque année avant le 1^{er} février, les informations relatives aux locaux loués et à leurs occupants nécessaires à l'établissement de la taxe d'habitation.

⁵⁰ Convention de partenariat entre le ministère des finances et des comptes publics et les associations représentatives des élus locaux, des collectivités et leurs groupements, le 18 novembre 2014.

3 - Le conseil au secteur public local, une offre mal calibrée

La création de la DGFIP devait s'accompagner d'une « nouvelle offre de service » avec une rénovation du contenu des prestations de conseil pour les adapter aux besoins des collectivités. L'offre de conseil de la DGFIP se décline en trois volets : le conseil fiscal, le conseil financier, l'expertise pluridisciplinaire sur les projets d'investissements.

Les prestations de conseil fiscal sont les seules qui répondent à une attente exprimée par les collectivités. La légitimité de la DGFIP en la matière n'est pas contestée et les simulations fiscales réalisées pour accompagner la réforme territoriale de 2015 ont été appréciées des collectivités.

L'offre de conseil financier, qui se répartit en trois catégories⁵¹, ne répond qu'imparfaitement aux besoins des collectivités. Les associations représentatives des collectivités consultées sur ce point n'ont pas exprimé d'attentes particulières en la matière et souhaiteraient voir la DGFIP concentrer ses ressources et ses efforts sur le conseil fiscal. Un rapport de l'Inspection générale des finances de 2014 notait que les grandes collectivités ne faisaient ainsi jamais appel en premier ressort aux comptables publics en matière de conseil financier et recommandait la suppression de cette offre de service s'agissant des collectivités les plus importantes⁵². Quant aux petites collectivités, certaines d'entre elles voient une utilité dans les documents de synthèse produits par la DGFIP. Bien que sommaires, ces analyses excèdent ce que leurs propres équipes sont en mesure de produire.

L'offre d'expertise sur les projets d'investissements est très peu sollicitée par les collectivités. Jusqu'en 2016, elle reposait sur les missions d'expertise économique et financière (MEEF), rattachées aux DRFiP et qui étaient faiblement dotées⁵³, peu connues et peu sollicitées. En 2016, la DGFIP a souhaité donner à cette offre de service un nouvel élan et a créé un nouveau service, la mission de « conseil aux décideurs publics », incarnée par un agent directement rattaché au DRFiP, censé être le point d'entrée des collectivités pour leurs demandes d'expertise et pouvoir, grâce à son positionnement, activer rapidement et de façon transversale les

⁵¹ Les analyses financières prospectives, les analyses financières rétrospectives et les documents de valorisation.

⁵² Inspection générale des finances, *Le rôle des comptables publics auprès des collectivités territoriales les plus importantes*, rapport d'assistance auprès de la DGFIP, 2014.

⁵³ Deux agents en moyenne par DRFiP.

différents services de la DRFiP pour proposer une expertise à haute valeur ajoutée. Ces services semblent cependant être confrontés aux mêmes difficultés que les MEEF : les collectivités n'y font presque jamais appel et les saisines émanent toujours essentiellement des services de l'État, dans une logique de contrôle davantage que de conseil⁵⁴.

C - La gestion interne : un rythme d'économies soutenu en dépit de synergies limitées

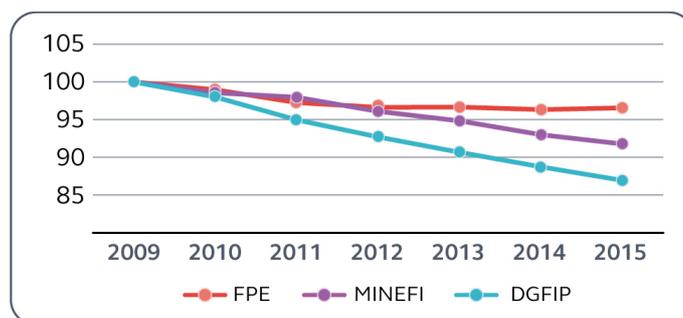
Lancée dans le cadre de la RGPP, la création de la DGFIP devait permettre de dégager des économies nouvelles grâce à la rationalisation des structures et de l'organisation. La réforme devait notamment permettre à l'administration nouvellement créée d'absorber plus facilement l'application de la norme du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux. Les résultats montrent en effet que depuis dix ans, la DGFIP a été la principale contributrice aux économies réalisées par l'État en matière d'effectifs civils. Deux éléments conduisent néanmoins à nuancer ces résultats : les économies supplémentaires qui devaient être réalisées sur les fonctions d'appui sont peu évidentes ; la fusion a entraîné des surcoûts salariaux.

1 - Un rythme d'économies soutenu

a) La DGFIP, « bon élève » budgétaire

Depuis 2009, la DGFIP a subi une réduction notable et continue de ses moyens et a contribué pour une bonne part à la démarche de maîtrise des dépenses de l'État. Ainsi, les effectifs de la DGFIP ont diminué de 17 % entre 2009 et 2016, soit un rythme de réduction de 2 % par an, diminution bien supérieure à celle des ministères économiques et financiers (- 9 %) et plus encore de l'ensemble des ministères (- 3,6 %). La fusion n'a pas conduit à accélérer le rythme de suppression des postes qui était déjà de l'ordre de 2 % par an entre 2006 et 2008 pour la DGI et la DGCP.

⁵⁴ À titre d'exemple, en Auvergne-Rhône-Alpes, entre 2016 et juin 2017, la mission « conseil aux décideurs publics » n'avait fait l'objet que de trois saisines, émanant toutes du préfet, soit pour solder un conflit entre deux communes au sujet de l'attribution des produits des jeux de casino, soit pour contrôler des projets d'investissements jugés risqués (par exemple le projet de construction d'un golf par une commune de 2 000 habitants).

Graphique n° 4 : évolution du nombre d'ETP avec base 100 en 2009

Source : Cour des comptes d'après données DGAFP et INSEE

Les crédits de la DGFIP ont également baissé de 6 % sur la période, pour s'établir à 7,9 Md€ en 2016. Cette baisse est principalement due aux économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement (- 43 % sur la période), les dépenses de personnel ayant été stables (- 0,5 %).

Le pilotage fin de son schéma d'emploi a permis à la DGFIP de remplir chaque année les objectifs qui lui étaient assignés en termes d'économies et de suppressions de postes.

b) Des économies supplémentaires sur les fonctions de soutien peu évidentes

Les directions « métier » de la DGFIP n'ayant été que marginalement affectées par la fusion, les gains d'efficience supplémentaires étaient principalement attendus sur les fonctions de soutien.

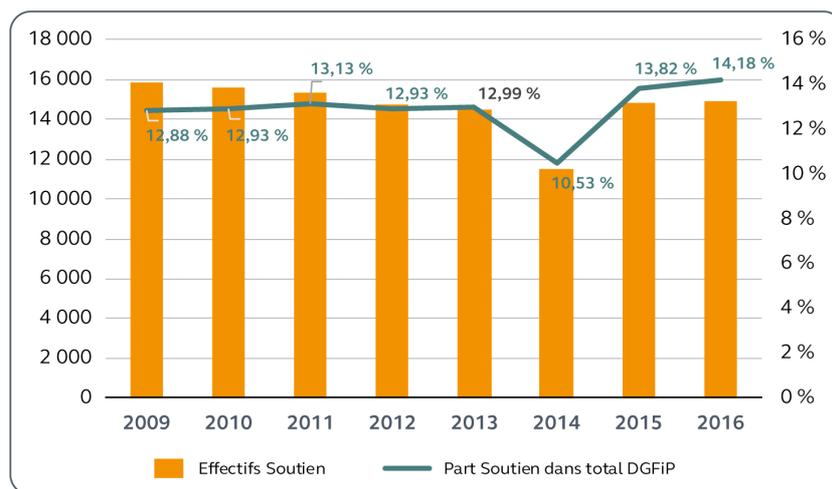
La DGFIP soutient que la fusion a bien constitué une source d'économies, en particulier dans le réseau puisque la mise en place des directions locales unifiées (DR/DFIP) a conduit à la fusion des fonctions de soutien au sein de ces services. En l'absence d'outils de mesure et de suivi des gains de productivité réalisés, elle n'est toutefois pas en mesure de documenter l'étendue de ces gains. L'analyse des données budgétaires montre que les économies réalisées ont été réelles mais modestes. Ainsi, la part des ressources affectées par la DGFIP aux fonctions de soutien représente toujours en 2016 près du quart de ses crédits (23 %), un niveau à peine inférieur à celui observé en 2009 (26 %).

L'évolution des emplois affectés à ces fonctions conduit également à nuancer l'étendue des gains d'efficacité enregistrés depuis 2009. Sur la période étudiée, leur nombre est passé de 15 867 à 14 905, soit une diminution de 6 %, près de deux fois inférieure au rythme de réduction de l'ensemble de la DGFIP sur la période (- 11 %). En conséquence, la part de ces agents dans l'effectif global de la DGFIP s'est accrue sur la période, passant de 12,9 % à 14,2 % (cf. graphique n° 5). Cette augmentation, qui contraste avec la baisse des crédits alloués aux fonctions de soutien, s'explique notamment par le recrutement de nombreux agents de catégorie C. Ainsi, la part des agents de catégorie C sur ces fonctions est passée de 32 % à 36 % sur la période, alors que simultanément, sur l'ensemble de la DGFIP, elle diminuait fortement, passant de 41 % à 30 %.

Le périmètre des fonctions de soutien dans les documents budgétaires de la DGFIP a certes connu des modifications sur la période : dans le rapport annuel de performance (RAP) de 2014, 3 000 ETPT ont été retirés de la mission « soutien » à la suite d'un redéploiement d'emplois lié à une meilleure connaissance de l'activité des agents. Mais dans le RAP 2015, 3 600 ETPT ne pouvant être rattachés directement à des fonctions métier (stagiaires des écoles, agents à disposition d'autres programmes) ont été intégrés à la mission « soutien ». La DGFIP conteste l'analyse de la Cour et estime que le changement de périmètre de 2015 devrait être intégré à l'analyse. La Cour estime que la rigueur de l'analyse commande soit d'écarter les changements de périmètre, soit de les intégrer tous, et non seuls ceux faisant apparaître une baisse des dépenses comme le souhaite la DGFIP. Or, même en intégrant ces modifications de périmètre à l'analyse, le constat demeure valide, la part des emplois affectés aux fonctions de soutien en 2016 est supérieure à son niveau de 2009⁵⁵.

⁵⁵ En incluant les changements de périmètre, les emplois affectés aux fonctions de soutien en 2016 seraient de : 14 905 (donnée RAP 2016) – 3 600 + 3 000 = 14 305. Soit 13,6 % des emplois, un niveau toujours supérieur à celui de 2009 (12,9 %).

Graphique n° 5 : évolution du nombre d'agents affectés aux fonctions Soutien entre 2009 et 2016



Source : Cour des comptes d'après données RAP

La modestie des gains d'efficacité tient pour une part aux coûts de transition, notamment en matière de ressources humaines et en matière immobilière⁵⁶, induits par la mise en œuvre de la fusion et qui ont été étalés sur plusieurs exercices. Ainsi, le chantier d'harmonisation des statuts et des règles de gestion dans la sphère des ressources humaines n'a été achevé qu'en 2015.

Au-delà des coûts de transition associés à la fusion, la persistance d'effectifs importants sur la mission Soutien est également la résultante du maintien d'un réseau de directions locales dense impliquant un éclatement de la conduite des activités de gestion des ressources humaines, de gestion informatique, de contrôle et d'audit. Des réformes visant à resserrer le maillage territorial d'exercice de ces missions sont en cours ou annoncées. C'est le cas en matière de systèmes d'information, puisque plusieurs des 44 établissements de services informatiques (ESI) répartis sur l'ensemble du territoire devraient être fusionnés afin d'atteindre la cible de 36 ESI. C'est également le cas en matière de ressources humaines. Le projet de système d'information des ressources humaines des ministères économiques et financiers (SIRHIUS), dont la Cour a déjà relevé les

⁵⁶ Plus de 200 M€ d'investissements immobiliers ont résulté de la mise en œuvre de la fusion et notamment de l'installation des SIP.

importants retards⁵⁷, devrait permettre à terme de supprimer 300 ETP au sein de la DGFIP grâce au transfert de la gestion des ressources humaines au sein d'une dizaine de centres de services des ressources humaines (CSRH).

Des marges d'économie existent toujours en matière d'immobilier. Au cours des dix dernières années, la DGFIP a perdu 17 % de ses effectifs sans que son emprise immobilière ne soit réduite à due proportion. À l'aune des normes d'occupation de la politique immobilière de l'État, la DGFIP compte ainsi en 2018 près de 100 000 m² excédentaires⁵⁸. Si le parc immobilier ne peut en permanence être ajusté aux effectifs, une telle situation appelle des mesures urgentes pour réduire le coût de l'immobilier.

2 - La gestion des ressources humaines

La fusion devait également emporter des avantages pour les agents. Elle devait ainsi s'accompagner de la création d'un « espace professionnel » élargi, facilitant l'accès à des métiers différents et à des fonctions enrichies. Mais, dix ans après, les changements de filières restent rares.

a) Des changements de filière peu nombreux

Levier important d'émergence d'une culture commune, l'ouverture de l'accès aux postes quelle que soit la filière d'origine n'a été pleinement effective pour tous les agents qu'à compter de 2015, une fois les règles de mutation harmonisées entre les deux sphères. Entre 2009 et 2014, deux dispositifs palliatifs avaient été instaurés : le dispositif des « passerelles » permettait aux agents d'une filière d'occuper des postes vacants à l'issue des mouvements de mutation des agents de l'autre filière ; le dispositif des « écluses » applicable aux cadres supérieurs visait à pourvoir les postes comptables restés vacants par les agents de la filière fiscale. Le recours à ces dispositifs est toutefois resté marginal⁵⁹.

⁵⁷ Cour des comptes, *Référé, Le déploiement du système d'information des ressources humaines des ministères économiques et financiers (SIRHIUS)*, avril 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵⁸ Donnée issue de l'audition de la secrétaire générale des ministères économiques et financiers.

⁵⁹ À titre d'exemple, le dispositif des « écluses » n'a concerné que 18 agents.

Le premier mouvement fusionné est intervenu en 2014 pour les cadres A et en 2015 pour les cadres B et C. Jusqu'à présent les changements de filière ont été très peu nombreux et n'ont concerné que 2 % des agents.

Tableau n° 4 : changements de filières au sein de la DGFIP

<i>Catégorie</i>	Mouvements	2014	2015	2016
<i>Cat. A</i>	Nombre de changements de filière	219	257	254
	% agents ayant changé de filière	0,7%	0,9%	0,8%
<i>Cat. B</i>	Nombre de changements de filière	0	563	560
	% agents ayant changé de filière		1,3%	1,3%
<i>Cat. C</i>	Nombre de changements de filière	0	306	272
	% agents ayant changé de filière		0,9%	0,8%

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

La DGFIP, à la demande des organisations syndicales, a mis en place des parcours de formation visant à accompagner et faciliter les changements de filière. Pour l'heure, ces parcours restent peu suivis. S'agissant de métiers à forte technicité, les agents perçoivent une part de risque dans le passage d'un métier à l'autre, d'autant que ces parcours polyvalents ne font pas encore l'objet d'une valorisation en termes de carrière au sein de la DGFIP. De façon plus structurelle, la promotion de l'ouverture dans l'accès aux postes repose sur une logique de polyvalence accrue qui entre en contradiction avec la volonté récente de la DGFIP de spécialiser davantage ses services pour en faire des pôles d'expertise.

b) La hausse des rémunérations

La réalisation de la fusion a été accompagnée d'avantages indemnitaires accordés aux agents. Ces avantages, notamment des primes pérennisées, des plans de requalification, l'amélioration des statuts dans les corps unifiés, ont été présentés comme une contrepartie de la fusion.

Le coût de ces mesures, essentiellement concentré sur les premières années post-fusion, a contribué à hauteur de 209 M€ à l'augmentation de la masse salariale entre 2008 et 2012. Une fois la fusion considérée comme achevée, des avantages catégoriels, non liés à la fusion, ont continué à être concédés aux agents, mais dans des proportions moindres (70 M€ sur la

période 2013-2016, contre 256 M€ sur la période 2009-2012). De fait, sur les trois premières années post-fusion, le taux de rétrocession aux agents des économies réalisées grâce aux réductions d'effectifs a dépassé les 50 %, norme commune édictée dans le cadre de la RGPP.

Tableau n° 5 : taux de retour aux agents des économies liées au schéma d'emploi

M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Coût annuel des mesures catégorielles</i>	52,8	68,7	79,2	55,7	18,2	21,8	22	8,2
<i>Economies liées au schéma d'emploi</i>	105,1	109,8	132,7	131,2	92	83,1	68,9	77,8
<i>Taux de retour aux agents (%)</i>	50,2 %	62,6 %	59,7 %	42,5 %	19,8 %	26,2 %	31,9 %	10,5 %

Source : Cour des comptes d'après données RAP

Par rapport au reste de la fonction publique d'État (FPE), les agents de la DGFIP ont donc incontestablement bénéficié d'un « effet fusion » puisqu'ils ont vu leur rémunération progresser plus rapidement jusqu'en 2013, avant que les tendances ne se rejoignent. Sur l'ensemble de la période 2010-2016, la RMPP⁶⁰ a progressé de 2,7 % à la DGFIP contre 2,5 % pour la FPE.

Tableau n° 6 : évolution de la RMPP des agents DGFIP et FPE

%	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
<i>DGFIP</i>	3,6 %	4,1 %	2,8 %	2,2 %	2,3 %	2,2 %	1,4 %
<i>FPE</i>	3,5 %	3,3 %	2,4 %	1,9 %	2,5 %	2,3 %	1,9 %

Source : Cour des comptes d'après données de la direction du budget

Sur l'ensemble de la période, entre 2009 et 2016, la masse salariale de la DGFIP a baissé de 4,9 %⁶¹. Cette baisse est bien moindre que celle des emplois (- 17,3 %) du fait des mesures catégorielles et de l'évolution de la structure de population des agents lié au vieillissement et à l'augmentation de la part des agents de catégorie A.

⁶⁰ La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) permet de mesurer l'évolution moyenne de pouvoir d'achat des agents présents deux années consécutives, résultant des effets de la politique de rémunération et des évolutions de carrière.

⁶¹ Hors contributions au CAS *Pensions*.

CONCLUSION

La création de la DGFIP en 2008 a constitué une réforme de grande envergure, qui en a fait la deuxième plus grande administration civile de l'État après la direction générale de l'enseignement scolaire, hors armées et forces de sécurités. Après l'échec de la « fusion fiscale » en 2000, les rapprochements entre la DGI et la DGCP menés avant la fusion ont permis de faciliter la conduite de la réforme.

La fusion n'a pas été l'occasion d'un réexamen des finalités et des méthodes : les missions ont été intégralement reprises, les structures additionnées et les règles de gestion alignées sur les modalités les plus favorables aux agents.

L'administration issue de la fusion est singulière : nulle autre administration fiscale parmi les pays de l'OCDE n'exerce un périmètre aussi large, voire disparate, de missions. Le parangonnage international montre que les administrations fiscales étrangères ont mené de nombreuses réformes au cours des dernières années, tirant notamment parti du numérique pour réduire leurs effectifs et resserrer nettement leur réseau d'implantations locales. En comparaison, l'adaptation de la DGFIP paraît sensiblement plus lente.

Dix ans après, les performances de la DGFIP au regard des objectifs assignés à la fusion font apparaître des résultats contrastés.

En matière fiscale, la majorité des particuliers bénéficient désormais d'un interlocuteur fiscal unique pour répondre à leurs questions et la qualité de service s'est globalement améliorée. Les performances demeurent toutefois dégradées dans certains territoires, la DGFIP ne s'étant pas dotée des outils permettant d'y apporter les améliorations nécessaires, et l'accueil téléphonique, point faible du dispositif, n'a pas été sensiblement amélioré. Le recours aux services en ligne, recelant de nombreuses potentialités, reste moins développé qu'à l'étranger, faute de stratégie volontariste en la matière.

Pour les collectivités territoriales, la fusion n'a pas, par ses effets propres, apporté d'amélioration décisive. La DGFIP, qui y consacre plus de 20 % de ses moyens, a bien engagé des démarches de modernisation et d'amélioration sans toutefois produire les effets escomptés : des insatisfactions demeurent en matière de fiscalité directe locale, les prestations de conseil sont peu sollicitées et la tenue des comptes pourrait être améliorée.

Sur le plan de l'efficience, là encore, les résultats sont contrastés. La DGFIP a su s'adapter à la baisse continue de ses moyens – 2 000 suppressions de postes par an en moyenne – et a été le principal contributeur à la maîtrise des dépenses au sein de l'État en matière civile, ce qui doit être porté à son crédit. Néanmoins, les économies sur les fonctions de soutien, bien que réelles, sont modestes et difficilement mesurables du fait des lacunes des outils de gestion.

Ces résultats ne conduisent pas à remettre en cause la réforme menée il y a dix ans et considérée comme acquise par les agents et partenaires de la DGFIP. Ils incitent néanmoins à accélérer la transformation et à engager de nouveaux chantiers de modernisation, comme y invitent les possibilités liées au numérique ainsi que les réformes menées à l'étranger et, pour ce faire, à lever les principaux facteurs de blocage qui freinent, voire bloquent, l'indispensable évolution de la DGFIP.

Chapitre II

La persistance de rigidités importantes

Si les missions de la DGFIP sont assurées avec sérieux et fiabilité, l'enquête menée par la Cour a montré que la qualité du service rendu et l'efficacité des actions menées doivent être améliorées. Les outils du numérique, encore loin d'avoir été pleinement exploités, constituent le principal levier de modernisation car ils ouvrent la voie à d'importants gains d'efficacité liés à l'automatisation des procédures et des tâches et permettent la simplification et l'amélioration du service rendu aux usagers. Cette modernisation devra être obtenue dans un cadre budgétaire durablement contraint. En effet, l'attrition des ressources et des emplois, constante depuis dix ans, devrait perdurer et pourrait même s'accroître dans les années à venir. La trajectoire des finances publiques votée par le Parlement prévoit la suppression de 50 000 postes au sein de la sphère État sur la durée du quinquennat⁶² l'effort étant reporté sur les exercices à venir. Pour la DGFIP, les suppressions en 2018 – 1 600 emplois, soit l'équivalent des suppressions nettes pour l'ensemble de l'État – sont inférieures à celles supportées les années précédentes (2 000 en moyenne) en raison de la mise en place du prélèvement à la source. Elles devraient être nettement supérieures les années suivantes, la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* qui porte les ressources de la DGFIP⁶³ devant, selon la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, être une des principales contributrices à la réduction des dépenses de l'État.

Pour réussir sa modernisation dans ce cadre budgétaire exigeant, la DGFIP devra lever les rigidités qui handicapent sa transformation.

En premier lieu, l'ancienneté des systèmes d'information et la baisse des budgets informatiques dans la période récente ne permettent pas de mobiliser tous les gains attendus du numérique (I). La capacité d'adaptation de la DGFIP est en outre freinée par la permanence de son

⁶² Article 10 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

⁶³ Les crédits et emplois de la DGFIP relèvent du programme 156, « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et représentent 74 % des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

réseau territorial dense (II). Les règles de gestion des ressources humaines, rigides et sans anticipation, ne favorisent pas une allocation optimale des ressources aux besoins (III). Enfin, la planification stratégique et les méthodes de conduite de changement apparaissent insuffisamment ambitieuses eu égard aux enjeux (IV).

I - Des systèmes d'information anciens

Depuis la fusion, la DGFIP a placé la dématérialisation et l'essor du numérique au cœur de sa démarche de transformation et des progrès ont été enregistrés dans la plupart de ses activités. L'exploitation active de toutes les potentialités du numérique a été néanmoins fortement freinée par la baisse des budgets informatiques. De larges pans de ses systèmes d'informations étant désormais anciens, la DGFIP a accumulé une « dette technique » qui obère sa modernisation.

A - Les progrès du numérique

Se définissant comme une « vaste administration de traitement de l'information », la DGFIP affirme voir dans le numérique son principal levier de transformation et les deux démarches stratégiques engagées ces cinq dernières années ont placé la dématérialisation au cœur de la dynamique de changement.

Cette ambition s'est traduite par la création de Cap Numérique en janvier 2014, service à compétence nationale rattaché au DGFIP en remplacement du programme Copernic. S'appuyant sur 304 ETP en 2017, 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.

Au cours des cinq dernières années, la DGFIP a ainsi déployé 15 procédures ou outils numériques nouveaux, touchant la quasi-totalité de ses missions et structures et qui ont permis de réaliser des gains d'efficience. Ainsi, selon la DGFIP, les gains liés à la généralisation de la télé-déclaration de l'impôt sur le revenu ont été de 990 ETP l'année de la généralisation sur la base d'un gain de 64 ETP par million de nouveaux télé-déclarants⁶⁴. La dématérialisation des saisies bancaires a permis d'enregistrer une économie cumulée de 2,6 M€ depuis son lancement en 2015. Quant à la création du site de vente en ligne de timbres électroniques, elle a permis une économie de 3,8 M€ entre 2015 et 2017.

⁶⁴ Évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2016.

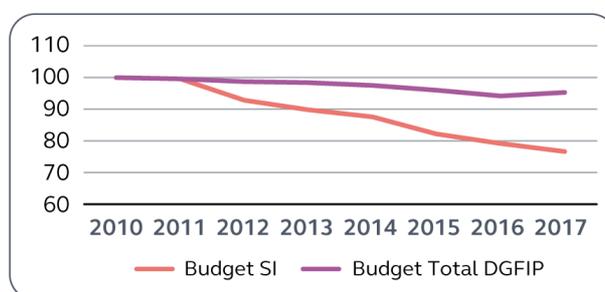
Les outils numériques ouvrent donc d'importantes potentialités et dessinent des pistes de changements qui pourraient modifier profondément les pratiques et les métiers de la DGFIP, tout en permettant d'enregistrer des gains de productivité. Leur développement a néanmoins été freiné par la réduction des budgets consacrés à l'informatique.

B - Une nette réduction des budgets informatiques

L'effort budgétaire en faveur des systèmes d'information a été considérablement amoindri au cours des dix dernières années. La DGFIP, qui emploie toujours de nombreux informaticiens, a absorbé cette baisse en ré-internalisant des prestations auparavant assurées par des sous-traitants.

En 2017, le budget informatique de la DGFIP était de 482 M€, composé pour 70 % de dépenses de personnel (338 M€) et pour 30 % de crédits de fonctionnement et d'investissement (144 M€). Entre 2010 et 2017, il a diminué de 28 %, soit une baisse nettement supérieure à celle du budget total de la DGFIP sur la période (- 5 %) (cf. graphique n° 6).

Graphique n° 6 : évolution du budget informatique et du budget total DGFIP (graphique base 100 en 2010)



Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

Ce budget ne comprend pas le financement de l'ensemble des applications utilisées par ses services. C'est notamment le cas de Chorus qui relève de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et dont les coûts de maintenance s'élèvent à près de 40 M€ par an⁶⁵.

⁶⁵ Les dépenses de maintenance de Chorus se sont élevées à 39 M€ en 2016.

Le traitement budgétaire de Chorus

Le progiciel Chorus est l'outil de tenue de la comptabilité, de consolidation et de production des comptes de l'État. Avec 33 % de ses agents parmi les 25 000 utilisateurs de Chorus cœur, la DGFIP en constitue le premier utilisateur. Il s'agit toutefois d'un outil interministériel dont la production, la gestion et la maintenance ont été confiées à l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), service à compétence nationale créée le 11 février 2005⁶⁶ et rattaché au ministre du budget. Par conséquent, les coûts de maintenance de Chorus ne sont pas imputés au budget de la DGFIP. En 2016, les coûts de fonctionnement complets de Chorus⁶⁷ se sont élevés à 39 M€, soit 55 % du budget de l'AIFE, agence comptant 140 ETP.

La baisse des crédits informatiques de la DGFIP contraste avec la stabilité globale des dépenses informatiques de l'État⁶⁸ sur la période récente. Entre 2013 et 2015, période pour laquelle les dépenses informatiques de l'État ont été comptabilisées et agrégées, le budget informatique de la DGFIP a diminué de 9 % alors que celui de l'État était stable⁶⁹.

Au sein des ministères financiers, dans un contexte de stabilité globale, des efforts ont été consentis dans d'autres secteurs, notamment aux douanes dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme. La DGFIP n'en a pas bénéficié (cf. graphique n° 7). De même, lorsque la DGFIP 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 budget⁷⁰.

⁶⁶ Décret n° 2005-122 du 11 février 2005 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence pour l'informatique financière de l'État ».

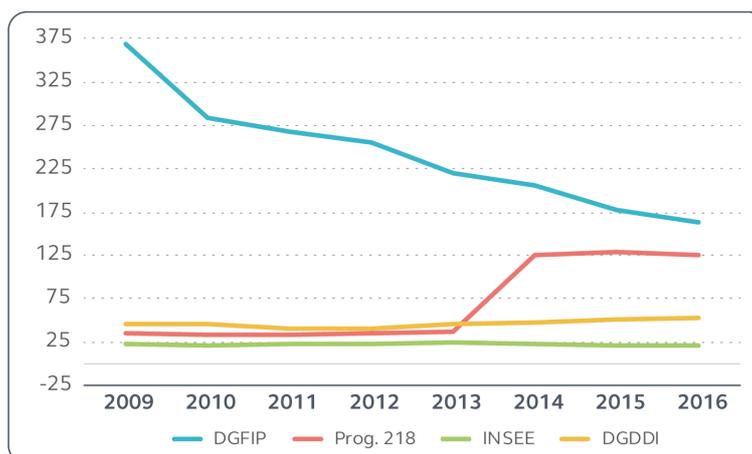
⁶⁷ Ces coûts concernent le fonctionnement de Chorus cœur, mais aussi des applications associées : Chorus formulaire, Chorus déplacements temporaires, Chorus Pro.

⁶⁸ Dont le montant est évalué à 3,8 Md€ par la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC).

⁶⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*. Tome I. Amplifier la modernisation numérique de l'État, pp. 145-169. La Documentation française, février 2018, 624 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷⁰ 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° 7 : évolution des dépenses informatiques au sein des ministères économiques et financiers, hors dépenses de personnel (M€)



Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » regroupe notamment le secrétariat général des ministères économiques et financiers, la direction du budget, l'inspection générale des finances. L'évolution à la hausse à partir de 2014 correspond à l'intégration des budgets de l'agence pour l'informatique financière de l'État et du CISIRH.

Source : Cour des comptes d'après données du secrétariat général des ministères économiques et financiers

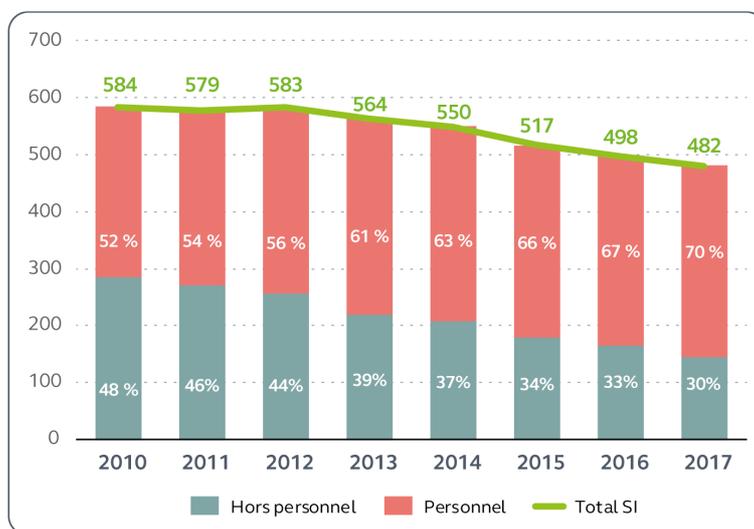
Si une partie de la baisse des dépenses tient à des facteurs exogènes, l'analyse menée par la Cour montre que les arbitrages effectués n'ont pas conduit à préserver les capacités informatiques. À plusieurs reprises au cours des dernières années⁷¹ la DGFIP a disposé en fin d'année de marges de manœuvre 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 numérique⁷².

⁷¹ Cour des comptes : Notes d'exécution budgétaire sur les exercices 2013, 2014 et 2015.

⁷² En fin d'année 2017, la DGFIP a profité de départs en retraite supérieurs à la prévision pour recruter 358 agents de catégorie C.

La DGFIP a absorbé une part de la réduction de ses budgets informatiques en internalisant des prestations qui étaient auparavant réalisées par des sous-traitants. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont ainsi été réduites de moitié entre 2010 et 2017, passant de 283 M€ à 144 M€, tandis que les dépenses de personnel étaient stables sur la période⁷³, s'établissant en 2017 à 338 M€ (cf. graphique n° 8).

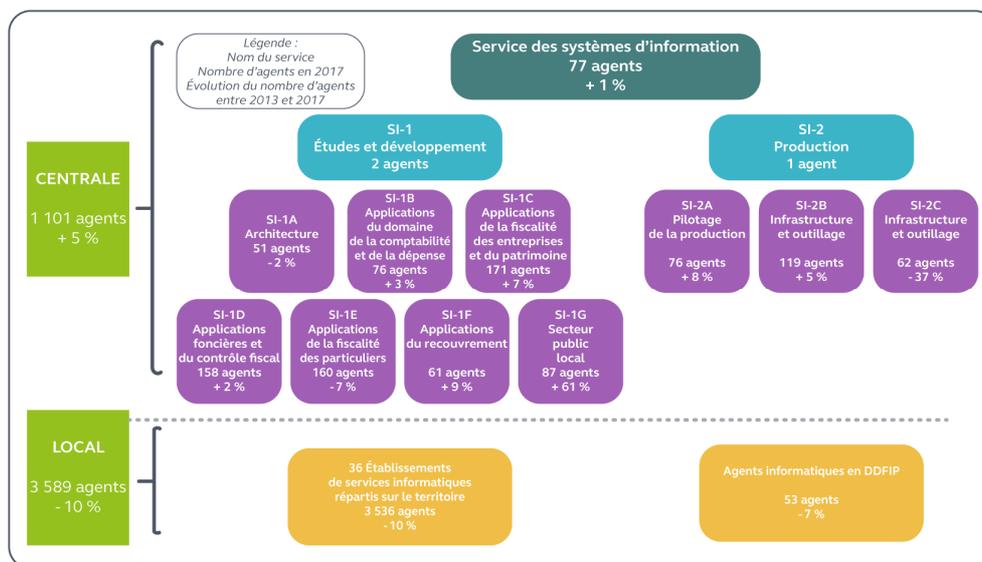
Graphique n° 8 : évolution des dépenses informatiques de la DGFIP



Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

La DGFIP, à la différence d'autres administrations d'État, 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 à des prestataires externes, comme le prélèvement à la source (PAS), la DGFIP assure elle-même le développement de ses projets informatiques.

⁷³ Hors contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*, les dépenses de personnel ont cru de 4 % entre 2010 et 2017.

Figure 1 : répartition des agents affectés aux tâches informatiques

Source : Cour des comptes

En 2017 elle compte 4 689 agents affectés aux tâches informatiques, dont 3 629 informaticiens. Entre 2013 et 2017⁷⁴, le nombre d'agents affectés à ces tâches a diminué de 7 %, soit un rythme équivalent à celui des effectifs globaux de la DGFIP, témoignant de l'absence de volonté manifeste de préserver ce type d'emplois.

C - Une lourde « dette technique »

La DGFIP, administration pionnière en matière informatique, fait face aujourd'hui au vieillissement avancé de plusieurs pans de son architecture informatique, construite par sédimentation de couches applicatives dont certaines remontent aux années 1970. La résorption de cette « dette technique »⁷⁵ constitue un enjeu majeur.

⁷⁴ Des changements méthodologiques intervenus en 2013 dans la comptabilisation du nombre d'agents affectés aux tâches informatiques ne permettent pas de reconstituer une série homogène sur l'ensemble de la période 2009-2017.

⁷⁵ L'expression recouvre les contraintes liées à l'ancienneté des systèmes d'information, recouvrant notamment les lignes de code mortes, les applications inutilisées mais toujours actives ou l'architecture informatique non optimale. Au fil du temps, ces contraintes s'accroissent et se complexifient, engendrant une hausse des budgets de maintenance au détriment de l'investissement.

1 - De grands systèmes bâtis avant fusion

Les grandes applications de la DGFIP ont été lancées avant fusion : Copernic, Hélios, Chorus. Ces trois outils fournissent la trame centrale des systèmes d'information de la DGFIP dans chacune de ses grandes sphères d'activité : fiscalité, gestion comptable et financière du secteur public local, gestion comptable et financière de l'État. Sur les fonctions de soutien la gestion des ressources humaines de la DGFIP sera prochainement modernisée avec la mise en service du logiciel SIRHIUS. Ce projet avait également été initié avant fusion.

Ainsi, depuis sa création et jusqu'au projet de mise en œuvre du prélèvement à la source⁷⁶, la DGFIP n'a pris part à aucun autre projet informatique d'ampleur équivalente. Outre la réduction des moyens (cf. *supra*), deux séries de facteurs peuvent expliquer cette situation :

- la fusion a eu pour effet de concentrer les ressources et les efforts de la DGFIP sur la réussite de la réforme de 2008, y compris en matière informatique : la fusion des structures informatiques des deux ex-directions impliquait des efforts importants d'amélioration de l'interopérabilité de leurs systèmes d'information ;
- l'État a infléchi sa politique en matière de systèmes d'information à la suite des échecs des projets Louvois et ONP. À compter de 2014, il a manifesté la volonté de réduire ses dépenses informatiques⁷⁷ et de privilégier la conduite de projets informatiques d'ampleur plus modeste.

2 - Des systèmes d'information anciens, entravant les transformations

Les systèmes d'information de la DGFIP ne pâtissent pas uniquement du ralentissement des grands projets, ils sont également grevés par de nombreuses contraintes liées à une architecture informatique construite par sédimentations successives comprenant désormais de nombreuses applications anciennes.

En 2017, près de 700 applications informatiques étaient en service au sein de la direction dont 500 antérieures à la fusion, sans compter les nombreuses applications non référencées qui ont pu être créées au niveau local. Plusieurs de ces applications ont été développées dans des langages

⁷⁶ Dont le coût d'investissement a été estimé à 140 M€ par l'IGF : *Audit sur les conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source*, septembre 2017.

⁷⁷ Dans sa circulaire n° 5764/SG du 20 janvier 2015, le Premier Ministre de l'époque avait fixé pour objectif la réduction des dépenses informatiques de l'État de l'ordre de 500 à 800 M€ par an.

informatiques aujourd'hui obsolètes. C'est le cas notamment des applications codées en COBOL dont PAY, le logiciel de paye des agents publics. Ces langages n'étant plus enseignés, les départs en retraite d'informaticiens de la DGFIP créent le risque d'une perte de maîtrise de ces outils. La DGFIP a parfois dû faire appel en urgence à des agents retraités pour assurer la maintenance d'applications et le COBOL a dû être remis au programme de la formation des informaticiens de la DGFIP. Nombre d'applications manquent de souplesse, n'ont pas toujours accès à une éditeur moderne, et imposent des contraintes organisationnelles lourdes. La DGFIP est ainsi tributaire d'une « dette technique » consommatrice de ressources en maintenance et qui obère l'évolution de ses structures :

- nombre des applications de la DGFIP sont construites et hébergées sur des bases locales, ce qui a pour effet d'entraver l'évolution du réseau. C'est le cas des bases FIDJI, registres de données nécessaires à la conduite de la mission de publicité foncière, qui sont spécifiques à chacun des 354 services de la publicité foncière⁷⁸ (SPF) maillant le territoire. La rationalisation de ce réseau suppose donc au préalable la migration de ces bases sur un serveur national, désormais en cours. C'est également le cas de l'application ILIAD, principal logiciel de gestion de la fiscalité des particuliers⁷⁹ ;
- des interdépendances contraignantes existent entre les systèmes d'information des SIE et des SIP. Historiquement en effet, les centres des impôts assuraient des missions fiscales concernant à la fois les particuliers et les professionnels. Leurs applications intégraient donc une couche applicative commune aux deux fonctions, exercées aujourd'hui de manière distincte par les SIE et les SIP. Ces interdépendances contraignent fortement le mouvement de resserrement du réseau de SIE.

Enfin, ces limites ne sont pas sans effet sur la performance de la DGFIP. Tel est notamment le cas en matière de contrôle fiscal : la rupture de la chaîne informatique entre les applications de suivi des opérations de contrôle (Alpage) et celles de recouvrement (Erica et Medoc), relevée à plusieurs reprises par la Cour, limite l'information sur l'état du recouvrement et génère des risques d'erreurs liés à l'obligation de ressaisir les données d'un système à l'autre⁸⁰.

⁷⁸ Les services de la publicité foncière ont remplacé en 2010 les anciennes conservations des hypothèques.

⁷⁹ Des palliatifs techniques ont permis de contourner la contrainte et permettent le traitement des dossiers à distance, sans toutefois garantir la fluidité d'une application centralisée sur un serveur national.

⁸⁰ 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.

La DGFIP est engagée dans un plan de résorption de sa dette technique afin d'apurer progressivement l'obsolescence de ses applications les plus anciennes. Le projet PAYSAGE, réécriture de l'application PAY, ou la concentration des bases FIDJI sur un serveur national s'inscrivent dans cette démarche. L'absence de prévisibilité de l'évolution de la charge informatique et la nette contraction des budgets ont toutefois pour effet de ralentir cet effort.

3 - La rareté des nouveaux projets

Les crédits d'investissement de la DGFIP ont baissé de plus des deux-tiers entre 2009 et 2016, passant de 71 M€ à 22 M€. Sur ces 22 M€, entre 10 et 15 M€, selon les années, sont consacrés au développement de nouveaux projets, le reste servant à acquérir du matériel et des serveurs. Représentant 0,125 % de son budget total en 2017, l'enveloppe « grands projets » de la DGFIP est 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.

La mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS) par la DGFIP

La mise en œuvre du PAS par la DGFIP 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 entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Son niveau de préparation a été jugé bon par la mission d'audit déléguée par le ministre de l'action et des comptes publics, dont les conclusions ont été rendues en septembre 2017⁸¹.

Le projet représente un investissement de 140 M€, essentiellement concentrés sur 2017 et 2018. Plus de la moitié de cette somme a été internalisée par la DGFIP, les développements étant réalisés directement par ses agents, le reste étant assuré par le GIP-MDS⁸² et des prestataires privés pour le compte de la DGFIP. Une fois le projet déployé, à compter de 2020, les coûts de fonctionnement du système d'information représenteront près de 14 M€/an en année courante. Pour la mise en œuvre de cette réforme, la DGFIP a obtenu un ajustement de ses moyens humains et financiers. Ainsi,

⁸¹ IGF, *Audit sur les conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source*, Rapport N° 2017-M-046, septembre 2017.

⁸² Le groupement d'intérêt public « modernisation des déclarations sociales » (GIP-MDS) assure notamment la maîtrise d'ouvrage déléguée de la DSN et de PASRAU, dispositif de traitement des revenus autres que les salaires. Il associe les opérateurs qui utilisent la DSN, et est ainsi l'émanation des organismes de protection sociale (Acoss, Agirc-Arrco, Cnav, Pôle emploi, CNAMTS, MSA, RSI, etc.) et des représentants de la prévoyance collective, de la mutualité et des assurances (CTIP, FNMF, FFSA).

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 ne prendra effet qu'en 2019.

Depuis 2016, les capacités d'investissement sur ces projets ont subi un fort effet d'éviction du fait de la mise en œuvre du PAS. La DGFIP a ainsi été contrainte de décaler de nombreux projets pourtant labellisés comme prioritaires. Le projet ENSU⁸³ 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 réécriture de l'application PAY, suite à l'arrêt de l'ONP, et à la réécriture de l'application de gestion des dépôts de fonds du Trésor.

II - Un réseau territorial dense qui n'a connu que des évolutions limitées

Avec plus de 4 000 implantations locales, la DGFIP s'appuie sur un maillage territorial comptant parmi les plus denses de la sphère publique. Son réseau se caractérise notamment par de très nombreuses unités infra-départementales, comptant souvent un faible nombre d'agents. En dépit d'initiatives récentes, tendant à la diminution et à la spécialisation des structures, le réseau n'a encore que peu évolué.

A - Un réseau polymorphe et toujours très dense

Le réseau, toujours structuré autour du pivot départemental, contient la très grande majorité des emplois de la direction, 85 % des agents y étaient affectés en 2016, le plus souvent au sein de petites structures infra-départementales : trésoreries et services des impôts.

⁸³ 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. L'économie de papier, d'impression, de courrier sera importante.

1 - La direction départementale, pilier du réseau

Héritières de la fusion des trésoreries générales et directions des services fiscaux, les DDFiP ont initialement toutes été dotées d'un organigramme identique en trois pôles : un pôle gestion fiscale responsable de l'assiette et du recouvrement de tous les impôts ; un pôle gestion publique ; un pôle pilotage et ressources.

Le département est demeuré l'échelon pivot du réseau territorial. Du fait de la fusion, la DGFIP n'a pas été concernée par la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) de 2010. Ainsi, les directions régionales n'assurent qu'un nombre très restreint de missions proprement régionales, essentiellement de nature économique et n'exercent aucun rôle de coordination des DDFiP. En réalité, l'essentiel de leur activité porte sur l'exercice de leurs fonctions de DDFiP du département chef-lieu. À titre d'exemple, en 2016, au sein de la DRFiP Nouvelle Aquitaine et Gironde seuls 23 collaborateurs se consacraient aux missions régionales sur un total d'environ 2 200 agents.

Dans les faits, le réseau des DDFiP est néanmoins en voie d'évolution. Les plus petites DDFiP du réseau ont vu au cours des dernières années plusieurs missions être transférées vers des unités de plus grande taille. Le principe d'un organigramme identique dans toutes les directions locales a été abandonné et nombre de DDFiP ne comptent plus que deux pôles, l'un consacré au pilotage du réseau infra-départemental et l'autre aux fonctions de soutien et à l'expertise. Les DDFiP des départements ruraux en sont désormais réduites au pilotage des services des impôts et des trésoreries, les deux activités, parmi les missions DGFIP, nécessitant une présence de proximité.

Tableau n° 7 : effectifs dans les DR/DFP au 1^{er} janvier 2017

Nombre d'agents	Maximum	Minimum	Moyenne
<i>DRFiP</i>	1 357	99	516
<i>DDFiP</i>	582	13	158
<i>Ensemble</i>	1 357	13	200

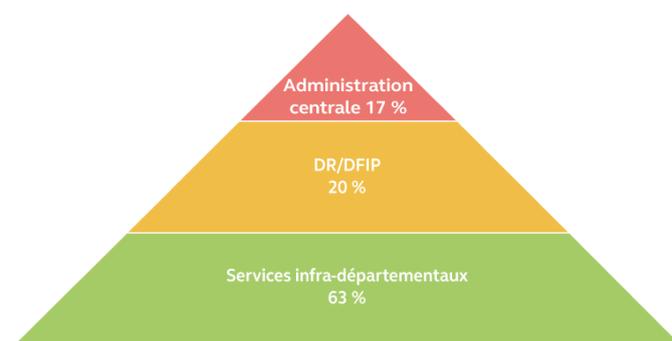
Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

Une fonction d'animation du réseau a été confiée à huit délégations interrégionales du directeur général, structures légères, dont le principe est hérité de la DGI, chargées principalement de faire descendre et remonter de l'information entre le réseau et la direction générale.

2 - Des services infra-départementaux très nombreux

Dans la conduite de ses missions, la DGFIP s'appuie sur un réseau infra-départemental très dense et étoffé. En 2016, sur un total de 88 808 agents positionnés dans le réseau territorial, 75 % étaient affectées au sein des 4261 implantations infra-départementales que comptait alors la DGFIP.

Schéma n° 1 : répartition des effectifs au sein de la DGFIP



Source : Cour des comptes

Les unités de base de ce réseau sont :

- en matière fiscale : les SIP, SIE, services communs SIP-SIE, centres des impôts fonciers et services de la publicité foncière ;
- en matière de gestion publique locale : les trésoreries locales pour les compte des collectivités, les trésoreries mixtes assurant également des missions fiscales et les trésoreries spécialisées (recouvrement des amendes, hôpitaux publics).

**Tableau n° 8 : répartition des agents dans les services
infra-départementaux**

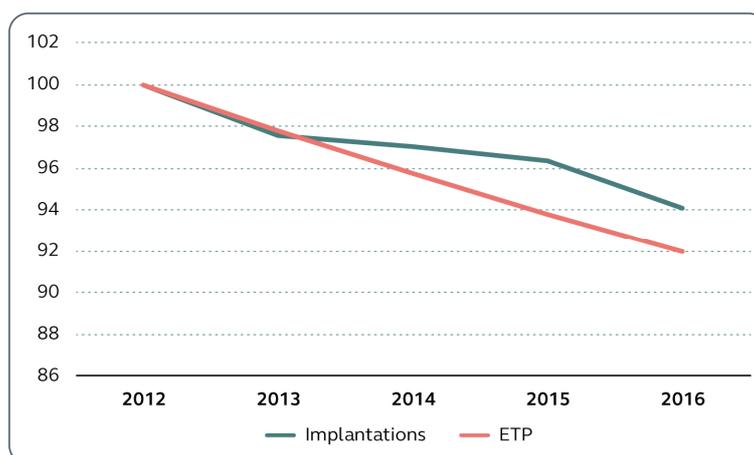
Mission	Type d'implantations	Nombre de services en 2011	Nombre de services en 2016	Évolution	2016		
					Nombre moyen d'agents	Nombre maximal d'agents	Nombre minimum d'agents
<i>Secteur public local</i>	Trésoreries	2 681	2 458	- 9,1 %	9	425	1
<i>Gestion fiscale</i>	Services des impôts (SIP et SIE)	1 243	1 220	- 1,9 %	13	1 261	9
	Service de la publicité foncière	355	354	- 0,3 %	10	106	6
	Centre des impôts fonciers	233	229	- 1,7 %	14	97	4
Total		4 512	4 261	- 5,9 %	12	1 261	1

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

Selon la DGFIP les activités exercées pour le compte des collectivités territoriales impliquent la permanence de ce maillage fin d'implantations locales, 58 % des services infra-départementaux étant des trésoreries.

Le réseau compte un très grand nombre de petites unités. Le rythme de suppression des emplois ayant été plus rapide que celui de fermeture de services, l'effectif moyen de la plupart des services a diminué au cours des derniers exercices.

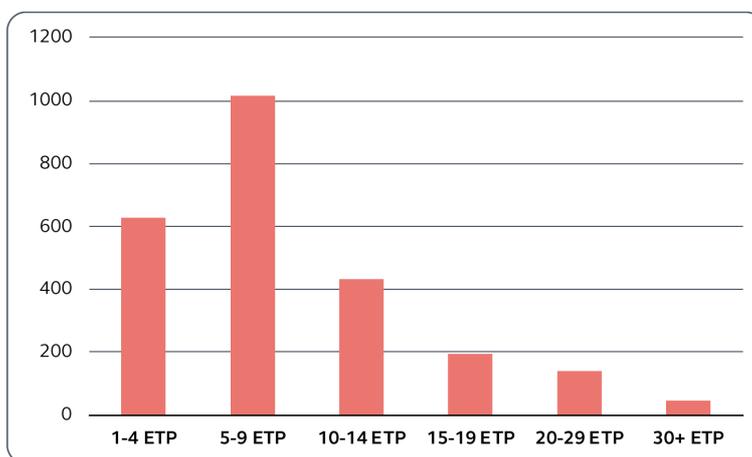
Graphique n° 9 : évolution du nombre d'ETP et d'implantations, base 100 en 2012



Source : Cour des comptes d'après données du RAP et de la DGFIP

C'est le cas notamment des trésoreries. Plus de 1 600 d'entre elles comptent moins de 10 agents dont plus de 600 ont moins de cinq agents. La multiplication de petites, voire très petites unités, est susceptible de faire peser des exigences excessives sur les agents qui y servent. Surtout, la DGFIP reconnaît qu'un nombre trop restreint d'agents ne permet pas d'assurer un niveau suffisant de continuité et de qualité dans le service⁸⁴. En effet, compte tenu des congés et de l'absentéisme, une unité de moins de cinq agents ne peut délivrer des services avec une amplitude et une qualité suffisantes.

⁸⁴ Document stratégique « Lignes directrices », p. 7.

Graphique n° 10 : trésoreries par nombre d'agents en 2016

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

B - Des structures en voie de spécialisation

L'évolution lente du nombre d'implantations (- 5,9 % entre 2011 et 2016) ne doit pas occulter une dynamique soutenue de réaménagement des échelons d'exercice des missions et de spécialisation des structures.

1 - Des réseaux spécialisés

Au-delà des trésoreries et du réseau des services des impôts, qui composent les unités de base du réseau territorial de la DGFIP, plusieurs réseaux spécialisés existent. Certains services, notamment en matière de contrôle fiscal, s'appuient de longue date sur des réseaux et directions spécialisées. Ces réseaux spécifiques se sont multipliés au cours des dernières années, comme en témoignent les créations récentes de la brigade d'intervention domaniale⁸⁵ comptant un réseau de 15 antennes locales ou celle des centres de contact en matière de gestion fiscale⁸⁶.

⁸⁵ Créée le 1^{er} septembre 2017.

⁸⁶ La liste des réseaux spécialisés de la DGFIP figure en annexe n° 3.

2 - L'aspiration des tâches par le haut

Du fait de la technicité croissante des métiers et de la perte de masse critique constatée dans de nombreux services en raison des suppressions de postes, de nombreuses missions, auparavant exercées dans tous les départements, ont été concentrées à des niveaux supérieurs.

Cette dynamique touche à la fois les directions « métier » de la DGFIP (gestion fiscale, gestion comptable et financière de l'État, secteur public local, immobilier, fonds déposés) et les fonctions de soutien (ressources humaines, systèmes d'information).

Ces réformes sont présentées comme le résultat d'une démarche pragmatique d'adaptation à la réduction des effectifs en s'appuyant notamment sur la dématérialisation qui permet la gestion à distance des dossiers. Le document « lignes directrices » présente ainsi la concentration des tâches comme la conséquence de la perte de « masse critique » sur un certain nombre de métiers. Cette tendance aboutit d'une part au regroupement des compétences dans les activités requérant une expertise⁸⁷, d'autre part, à un traitement de masse de tâches plus répétitives et à moins forte valeur ajoutée⁸⁸.

La multiplication de ces structures et réseaux alternatifs, résultant de décisions ponctuelles sans plan d'ensemble affiché, aboutit néanmoins à un modèle d'organisation peu lisible. L'éparpillement de services à compétence nationale dotés de structures déconcentrées, de directions nationales à réseaux spécialisés à l'échelle interrégionale, régionale ou supra-départementale ou encore des fonctions de soutien elles-mêmes organisées distinctement génère une complexité excessive. Les organisations syndicales se font l'écho du désarroi des agents ne parvenant plus à « s'y retrouver », un sentiment souvent partagé par des directeurs rencontrés au cours de l'enquête.

⁸⁷ Pôles de recouvrement spécialisés créés en 2010, pôles juridictionnels créés en 2016 auprès des tribunaux administratifs, services d'appui au réseau créés en 2016 en matière de secteur public local.

⁸⁸ Centres de services partagés Chorus, services facturiers, centres de contact.

Tableau n° 9 : missions affectées par la concentration des tâches

<i>Année</i>	Mission	Réforme	Nouvel échelon d'exercice	Ancien échelon d'exercice
2010	Gestion fiscale	Création des Pôles de recouvrement spécialisés	Départemental	Infra-départemental
2011	Dépenses de l'État	Création de 59 Centres de services partagés (CSP) Chorus	Supra-départemental	Départemental
2012	Systèmes d'informations	Création de 9 Directions des services informatiques (DISI)	Supra-régional	Départemental
2014	Fonds déposés	Création de 5 Centres de services bancaires	Supra-régional	Départemental
2015	Gestion fiscale	Création de Centres de contact pour l'accueil téléphonique des particuliers (réforme en cours de déploiement)	Supra-régional	Infra-départemental
2016	Contrôle fiscal	Rattachement des Brigades de contrôle et de recherche n'ayant plus la taille critique aux DIRCOFI	Supra-régional (DIRCOFI)	Départemental
2016	Gestion fiscale - service juridique	Création de 31 Pôles juridiques	Supra-départemental	Départemental
2016	Gestion fiscale	Réforme des SIE (expérimentation en cours)	Départemental	Infra-départemental
2017	Contrôle fiscal	Création de Pôles Pénaux Interrégionaux	Supra-régional (DIRCOFI)	Départemental
2017	Immobilier	Création de pôles de gestion domaniale	Régional	Départemental
2017	Immobilier	Création de Pôles d'évaluation domaniale	Supra-départemental	Départemental
2017	Secteur public local	Création de Services d'appui au réseau (expérimentation en cours), visant à décharger les trésoreries d'un certain nombre de tâches	Départemental	Infra-départemental
2019	Ressources humaines	Création de Centres de services partagés Ressources Humaines	Supra-régional	Départemental

Source : Cour des comptes

C - Une évolution quantitative limitée

Pour faire face à la contraction continue des moyens, la DGFIP a engagé en 2016 une démarche de resserrement du réseau. Ses résultats demeurent néanmoins limités. De plus, sa mise en œuvre apparaît autarcique et trop souvent guidée par des motifs de circonstances.

1 - L'allègement des structures du réseau

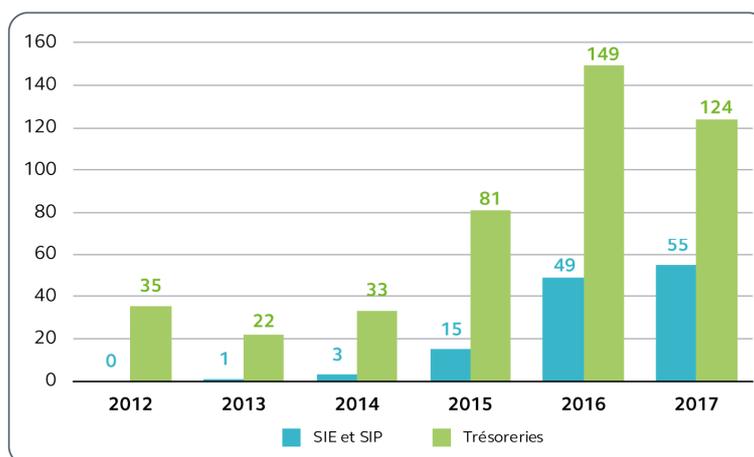
À compter de 2016, en cohérence avec les « lignes directrices », la DGFIP a engagé une procédure de révision du maillage de son réseau, dans une démarche « d'adaptation des structures du réseau » (ASR).

La méthode retenue par la DGFIP est ascendante et pragmatique. La DGFIP ne diffuse pas d'orientations nationales quant à la nature des aménagements à opérer. Chaque année, les directeurs départementaux élaborent un schéma d'évolution du réseau pour l'année n+2. Ce schéma est soumis à la direction générale et au ministre lorsqu'il implique une fermeture de site. Après validation par la direction générale, les directeurs départementaux engagent les concertations locales auprès des élus et du préfet. À ce stade, les oppositions locales et sociales peuvent être fortes et, dans certains cas, remonter au ministre qui peut décider d'ajourner le projet.

2 - Des résultats limités

Deux exercices ASR ont été menés, le premier pour une mise en œuvre en 2016 et le second en 2017. Sur le premier exercice, la démarche a permis la fusion de 198 services infra-départementaux, dont 149 trésoreries et 49 services des impôts. Ce mouvement représente une diminution de 4,5 % du nombre total de trésoreries et de services des impôts.

Graphique n° 11 : nombre de fusions de services infra-départementaux



Source : Cour des comptes d'après données du rapport général de la commission des finances du sénat sur le PLF 2018

Ce résultat a permis, en 2016, d'obtenir une réduction nette du nombre d'implantations locales de la DGFIP de 2,3 % soit un rythme de réduction qui rattrape et dépasse celui des suppressions de postes (- 2,1 %). Alors que le réseau avait été « gelé » entre la fusion et 2014, la démarche ASR a donc permis de relancer une dynamique de réforme.

Elle apparaît toutefois grevée de limites intrinsèques la rendant inadaptée aux enjeux actuels de la DGFIP. L'absence de pluriannualité empêche toute prévisibilité pour les usagers et partenaires de la DGFIP. L'absence de schéma directeur assis sur des critères objectifs ne permet pas d'adapter la carte à l'évolution des charges. Les décisions sont ainsi prises de façon ponctuelle, au gré des circonstances, en particulier à l'occasion des départs en retraite d'agents affectés à des services devenus trop petits⁸⁹. De plus, un nombre conséquent de fusions de services concernent des unités déjà localisées sur un même site, ne permettant pas d'obtenir d'économies sur les coûts immobiliers. La méthode retenue, avec des allers-retours successifs vers le cabinet du ministre, conduisant souvent à ajourner des projets pourtant bien avancés, n'apparaît pas non plus optimale.

⁸⁹ Ainsi, en Haute-Loire, les fermetures de trésoreries envisagées pour 2017 dépendaient davantage des perspectives de départs en retraite et de l'influence estimée des élus locaux concernés que de facteurs objectifs.

3 - Des réformes menées de façon isolée

Les réformes organisationnelles des dernières années ont été conduites de façon isolée par la DGFIP et ont renforcé le caractère dérogatoire de son organisation territoriale par rapport aux autres services de l'État.

Le réaménagement des niveaux d'exercice des missions de la DGFIP, qui a parfois eu pour effet de réduire sensiblement la présence territoriale de l'État dans certains territoires, n'a pas été mené de façon concertée avec les autres entités publiques. L'approche unilatérale retenue par la DGFIP contraste ainsi avec la démarche menée par La Poste, autre grande structure publique à réseau. Au niveau national, La Poste a signé des contrats de présence territoriale avec l'État et l'Association des Maires de France, dont les déclinaisons sur le plan local ont donné lieu à la multiplication de points de contact postaux en partenariat avec des tiers publics et privés⁹⁰. De même, l'approche unilatérale de la DGFIP apparaît en contradiction avec le développement en cours des maisons d'accès aux services publics⁹¹ et des maisons des services de l'État⁹². À ce jour, en effet, la DGFIP n'a pas souhaité réévaluer les modalités de sa présence territoriale et a toujours refusé de s'inscrire dans une démarche partenariale.

III - Une gestion des ressources humaines lourde et sans anticipation

Les modalités de gestion des ressources humaines comptent parmi les principaux facteurs entravant l'évolution de la DGFIP. Les règles de gestion sont lourdes et très centralisées, ne permettant pas un bon appariement des ressources aux besoins du service. La gestion prévisionnelle, initiée il y a peu, ne permet pas encore d'anticiper efficacement les grands enjeux qui se posent : évolution des métiers sous l'effet de la dématérialisation, vieillissement du corps social, besoin de compétences nouvelles.

⁹⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La Poste : une transformation à accélérer*. La Documentation française, décembre 2016, 246 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹¹ Pilotées par le Commissariat général à l'égalité des territoires. Près de 1 150 maisons d'accès aux services publics sont ouvertes ou en cours d'ouverture.

⁹² Créées par la LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, elles doivent permettre de rationaliser la présence de l'État dans les territoires ruraux. Elles concernent principalement les services offerts aux collectivités territoriales.

A - Des modalités de gestion contraignantes

Résultant des compromis effectués au moment de la fusion, les modalités de gestion des ressources humaines se caractérisent par une centralisation excessive et une grande rigidité.

1 - La centralisation des procédures de gestion

La gestion des ressources humaines est restée fortement centralisée. La quasi-totalité des actes relatifs à l'entrée dans la carrière (recrutement, titularisation), à la gestion des carrières (avancement, mobilité, mutation) et aux sanctions est assurée par le niveau central. La déconcentration ne concerne que les actes de gestion les plus courants : autorisation du temps partiel, congés et absences, départs et retours de congés maladie.

Si la progression de la déconcentration des actes de gestion au sein de l'État demeure lente⁹³, la situation de la DGFIP, en comparaison avec les autres administrations, apparaît insatisfaisante à plusieurs titres :

- les agents de catégorie C ne font pas l'objet d'une gestion déconcentrée. Les ministères comptant des effectifs importants en administration déconcentrée (ministère de l'éducation nationale, ministère de l'intérieur, ministère de la transition écologique et solidaire) ont déconcentré localement la majorité, voire la totalité, des actes de gestion relatifs à cette catégorie d'agents. Tel n'est pas le cas de la DGFIP ;
- le ministère des finances fait partie des trois ministères (avec la culture et l'agriculture) à n'avoir édicté aucun texte relatif à la déconcentration des actes de gestion au cours des dernières années ;
- la DGFIP est restée en dehors de la relance de la déconcentration des actes de gestion des ressources humaines décidée par arrêté interministériel en janvier 2016⁹⁴.

⁹³ DGAFP, *Bilan de la déconcentration en matière de ressources humaines au sein de l'État*, janvier 2016.

⁹⁴ Arrêté du 29 décembre 2016 portant déconcentration des actes relatifs à la situation individuelle des agents publics exerçant leurs fonctions dans les services déconcentrés des administrations civiles de l'État au sens de l'article 15 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

Comme le notait le rapport Pêcheur⁹⁵ sur la fonction publique en 2013, la logique de responsabilisation promue par les pouvoirs publics voudrait que les responsables opérationnels des services, en premier lieu les chefs de services déconcentrés, aient la pleine gestion du plus grand nombre de leurs agents, les ministres et administrations centrales ayant la responsabilité de la répartition territoriale de leurs moyens et de la définition de la politique du personnel qu'ils entendent voir appliquer dans leur département ministériel. Les directeurs locaux de la DGFIP rencontrés au cours de l'instruction ont régulièrement déploré leur manque de marges de manœuvre en matière de ressources humaines. Mais la centralisation des procédures au niveau national est perçue par la direction générale comme une composante clé du dialogue social.

2 - La rigidité des processus d'affectation et de mobilité

a) Des règles très rigides

Le processus d'affectation des agents de la DGFIP apparaît déséquilibré, répondant aux attentes des agents davantage qu'aux nécessités de service.

Le principal facteur de rigidité résulte de l'existence de résidences d'affectation nationale (RAN) dans lesquelles sont affectés les agents de la DGFIP. Au nombre de 562, elles désignent des zones géographiques au sein desquelles les agents sont affectés après passage en commission administrative paritaire (CAP) nationale.

La carte des RAN est peu cohérente d'un territoire à un autre. Le département de l'Aisne, qui compte 0,6 M d'habitants, compte sept RAN, soit autant que la Gironde avec une population de 2 M d'habitants. Au total, le nombre élevé de RAN dans les zones peu peuplées accentue le taux de vacances d'emplois dans les territoires les moins attractifs.

Le système des RAN emporte ainsi des conséquences particulièrement contraignantes :

- une mobilité infra-départementale verrouillée : en plus de se prononcer en faveur d'une RAN, les agents souhaitant effectuer une mutation formulent un vœu pour un domaine d'activité. À l'arrivée d'un agent venant d'un autre département, le directeur local n'a pas d'autre choix que de l'affecter dans la RAN et le domaine d'activité

⁹⁵ Bernard Pêcheur, Rapport au Premier ministre sur la fonction publique, présenté le 23 octobre 2013.

choisi. Tout changement de service au sein du département suppose alors un nouveau passage en CAP nationale. À titre d'exemple, dans le département de l'Ain, la mutation d'un agent de la trésorerie de Meximieux à celle de Montluel, villes distantes de 14 kilomètres, suppose un changement de RAN et donc un passage par la CAP nationale ;

- un taux de rotation excessivement élevé du fait des biais dans les choix des agents. Ce système est protecteur pour les agents exerçant déjà dans la résidence géographique de leur choix. Néanmoins, la finesse du maillage de la carte des RAN fait qu'il est peu aisé pour un agent d'obtenir sa mutation dans le territoire ou la ville souhaités. Pour y faire face, la stratégie de nombre d'entre eux consiste à multiplier les demandes d'affectation afin de se rapprocher progressivement de la ville cible. En cas d'échec la première année, la demande de mutation est répétée l'année suivante et ainsi de suite. Outre le fait que ce système incite les agents à effectuer des choix reposant prioritairement sur une logique géographique, il a également pour conséquence un taux de rotation excessivement élevé⁹⁶ que déplore l'ensemble des chefs de service et cadres rencontrés. Un audit interne de la DGFIP a montré que pour 78 % des directeurs territoriaux, la faiblesse des durées de séjour constituait le principal facteur de perte de compétence⁹⁷.

La DGFIP a engagé en 2016 des travaux visant à redéfinir ponctuellement le périmètre de certaines RAN afin d'en renforcer la cohérence, de favoriser une meilleure allocation des ressources et de pallier le manque d'attractivité de certains territoires. Reposant sur les propositions formulées par les directeurs territoriaux, ce dispositif n'a eu qu'une efficacité limitée puisque seules 42 RAN ont pu être supprimées en 2016. Nombre de directeurs ont dû renoncer à leurs projets du fait d'oppositions syndicales fortes localement.

Le critère de l'ancienneté administrative, prioritaire dans les procédures de mutation, ajoute au caractère peu optimal du fonctionnement de la DGFIP. Ce principe contribue à faire prévaloir les préoccupations de déroulement de carrière (notamment géographique) sur l'intérêt du service.

⁹⁶ En 2013, dernière année de mesure disponible selon la DGFIP, le taux de rotation était de 19 % dont 12 % au titre des mutations. Des taux plus élevés ont été constatés dans certains territoires : en Île-de-France, le taux de rotation était de 23 %, dont 18 % au titre des mutations.

⁹⁷ Mission risques et audit de la DGFIP, *Maintien des compétences « métier » et « expertes » à la DGFIP*, rapport consolidé, mars 2016.

b) Des palliatifs insuffisants

La DGFIP a introduit des palliatifs en recourant de plus en plus fréquemment à des dispositifs d'affectation dérogeant au système des RAN. Ces mécanismes dérogatoires visaient à ouvrir aux directeurs locaux une marge de manœuvre plus grande sur les emplois les plus sensibles ou nécessitant des compétences particulières. Des mécanismes d'affectation « au choix » ou « au profil » ont ainsi été créés. Ils ont essentiellement été appliqués aux agents de catégorie A⁹⁸. Pour les agents des catégories B et C, le recours à ces dispositifs est resté marginal, ne permettant pas de corriger les dysfonctionnements identifiés.

c) Un assouplissement de la GRH annoncé récemment

Consciente de ces contraintes lourdes et de l'efficacité limitée des palliatifs apportés, la DGFIP a décidé à l'automne 2017 d'engager une réforme structurante des règles de gestion des ressources humaines. Par message interne adressé à l'ensemble des agents, le directeur général a annoncé le 16 octobre 2017 le lancement de deux évolutions majeures :

- la suppression des RAN à compter du 1^{er} janvier 2020 au profit d'un système d'affectations au département. Les agents seront désormais affectés au sein d'un département et non plus d'une RAN. L'affectation au sein du département relèvera du directeur local après passage en CAP départementale. Seuls les mouvements interdépartementaux continueront à relever des CAP nationales, ce qui aura pour effet de décentraliser plus de 60 % des mouvements. Il est prévu que 15 départements préfigurent la réforme à partir de 2019 ;
- instauration d'une durée de séjour obligatoire de deux ans pour tous les agents à partir de 2019. Cette mesure s'appliquera à tous les agents mutés sur un nouveau poste, permettant de lutter contre les taux de rotation excessifs et de favoriser la montée en compétence et en expertise au sein des services.

Ces mesures témoignent d'un changement bienvenu de méthode, la DGFIP rompant avec sa stratégie d'inflexions progressives mises en œuvre à bas bruit. Des améliorations substantielles sont attendues de ces réformes qui doivent permettre une allocation améliorée et plus fluide des ressources humaines, répondant prioritairement aux besoins du service, et de décentraliser le dialogue social au niveau départemental, niveau plus

⁹⁸ Selon la DGFIP, l'affectation de près de 4 000 agents de catégorie A sur les 30 000 en poste aujourd'hui résulte ainsi de mécanismes « au profil » ou « au choix ».

pertinent pour apprécier la situation concrète des agents et des services. La Cour encourage la DGFIP à mener ces réformes à bien et sera attentive à ce que les conditions de mise en œuvre ou les contreparties apportées n'en amenuisent pas la portée.

B - Une prospective lacunaire

L'approche prospective en matière de compétences et des ressources humaines n'en est qu'à ses débuts. Les enjeux sont pourtant forts.

1 - De forts enjeux

L'adaptation de la DGFIP à l'évolution de ses missions, structures et ressources suppose un dispositif garantissant le maintien et l'acquisition des compétences dont elle a besoin. Dans une administration technique, comptant de nombreux métiers d'expertise et où la plupart des agents appliquent une réglementation mouvante et souvent complexe, cette question constitue un enjeu d'importance.

Plusieurs évolutions de fond touchent actuellement la DGFIP et appellent une démarche prospective.

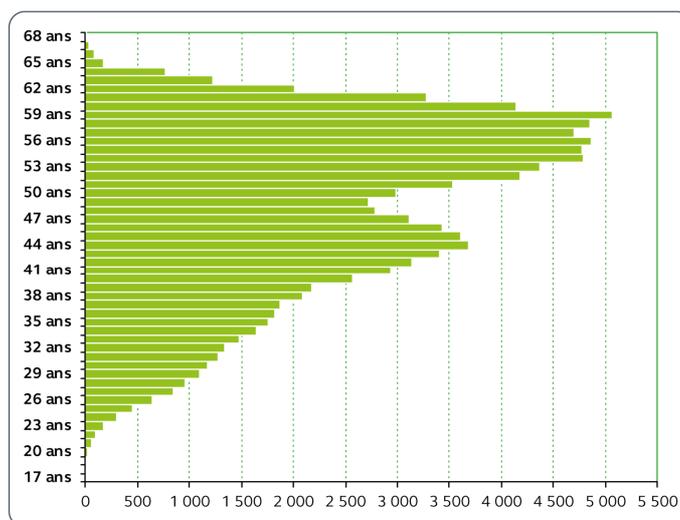
L'évolution des métiers, sous l'effet notamment de la dématérialisation, va se traduire par un besoin accru d'expertise et par le recul des métiers de saisie manuelle et d'accueil physique. Dans les SIP, la DGFIP elle-même envisage un scénario de « SIP zéro papier »⁹⁹ dans lequel l'ensemble des tâches d'assiette seraient numérisées et les paiements entièrement dématérialisés, l'accueil physique ne devant plus se faire que sur rendez-vous pour le traitement des cas les plus complexes. Dans les SPF, l'ouverture des bases de publicité foncière aux notaires réduira considérablement la mission de délivrance du renseignement hypothécaire. Dans les SIE, où les tâches sont déjà presque entièrement dématérialisées, les métiers seront réorientés vers le contrôle et l'analyse des dossiers complexes. Dans les trésoreries, la dématérialisation « de bout en bout » de la chaîne comptable, qu'il s'agisse des factures, des actes de gestion ou des pièces justificatives va également générer un besoin accru d'expertise et de spécialisation.

⁹⁹ Étude de GPEEC pour les cadres A, B et C, note interne émanant du service SPIB.

La spécialisation des structures, corollaire de la première tendance, va générer une tension croissante entre spécialisation et polyvalence. Dans tous ses métiers, la DGFIP a modifié ses structures pour tendre vers davantage de spécialisation : trésoreries hospitalières, pôles de recouvrement spécialisés, DIRCOFI, pôles juridictionnels. Cette orientation, qui va dans le sens de la technicité croissante attendue de la DGFIP, ne peut être poursuivie sans une spécialisation croissante des agents.

Ces évolutions doivent intervenir dans un corps social vieillissant. La DGFIP constitue l'une des administrations d'État comptant la moyenne d'âge la plus élevée : 48 ans et 6 mois, contre 42 ans en moyenne dans la fonction publique d'État. Cette situation va se traduire par de nombreux départs en retraite, source d'opportunités en matière de réorganisation des services et de réduction des coûts, mais également facteur de risque de perte de compétences.

Graphique n° 12 : pyramide des âges de la DGFIP, 2016



Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

Enfin, l'évolution des métiers va générer de nouveaux besoins et de nouvelles compétences. C'est notamment le cas en matière informatique et plus particulièrement dans le domaine de la gestion et de l'analyse des données. Des profils nouveaux seront donc nécessaires, notamment dans le contrôle fiscal pour mieux programmer les contrôles et les cibler sur les plus gros enjeux. Pour y parvenir, la DGFIP se doit, outre la mobilisation des compétences internes *via* un effort de formation, d'utiliser beaucoup plus significativement les possibilités de recrutement de contractuels.

2 - Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en gestation

La DGFIP fait actuellement face à un ensemble d'enjeux, de contraintes et d'opportunités qui appelleront une démarche ambitieuse. Au cours des dernières années, la DGFIP a tenté de poser les jalons d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC). Le document « une stratégie de confiance 2013-2018 » comprenait l'action structurante suivante : « élaborer et mettre en œuvre un dispositif d'analyse prospective des emplois et des compétences ». Ce dernier demeure toutefois embryonnaire :

- la DGFIP ne dispose pas d'outil dédié à la GPEEC. Son système d'information des ressources humaines (SIRH) actuel, AGORA, ne permet que le suivi de l'affectation des agents par départements et structures sans donner d'informations sur les compétences ou les métiers exercés. SIRHIUS, le nouveau SIRH des ministères économiques et financiers, actuellement en cours de déploiement, ne comporte pas non plus de module permettant le suivi des compétences ;
- la cellule GPEEC installée par la DGFIP il y a peu, forte de cinq agents, relève du service Stratégie, pilotage et budget (SPIB) et non du service des ressources humaines, reflétant une approche plus quantitative (gestion des coûts et du schéma d'emploi) que qualitative (gestion des compétences) ;
- il n'existe pas pour l'heure de référentiel des compétences et des expertises nécessaires à la bonne conduite des missions.

IV - Une démarche de conduite du changement peu affirmée

Durant plusieurs années, la réussite de la fusion a tenu lieu de ligne stratégique. Par la suite, la DGFIP n'a pas su ou voulu se doter d'un schéma de transformation clair, préférant se concentrer sur la consolidation de l'existant. Ce n'est que très récemment que, consciente de l'épuisement du modèle, elle a initié une démarche de changement plus volontariste qui reste à confirmer.

A - L'absence de remise en cause du modèle après la fusion

Durant les premières années de son existence, la DGFIP s'est concentrée sur la réussite de la fusion, écartant du même coup les évolutions qui ne s'y rapportaient pas directement. Par la suite, elle n'a pas réussi à impulser de ligne stratégique nouvelle, se contentant pour l'essentiel de gérer du mieux possible la baisse continue de ses moyens.

1 - Le dogme de la pérennité des missions et des structures

L'analyse de l'évolution de la DGFIP depuis 2008 ainsi que les témoignages recueillis au cours de l'enquête montrent que la fusion a eu pour effet de recentrer les services sur leurs blocs métier respectifs et de geler durant plusieurs années les projets d'évolution, le temps d'asseoir et de stabiliser le nouvel ensemble.

L'absence de réflexion sur le périmètre de missions de la DGFIP au moment de la fusion et jusqu'à aujourd'hui ainsi que les réflexes défensifs de la direction face à toute perspective d'évolution de ce périmètre en fournissent une illustration. Les missions sont considérées par les agents, à tout le moins leurs organisations syndicales, comme intouchables et la direction se montre peu encline à réexaminer la justification de leur rattachement à la DGFIP. Ainsi, la Cour a montré que la DGFIP n'avait fait preuve d'aucun empressement dans la mise en œuvre du projet d'opérateur national de paye (ONP) en raison des inquiétudes suscitées par ce projet sur l'avenir des services liaison-rémunérations (SLR) et de la fonction paye dans son ensemble¹⁰⁰.

La question s'est également posée dans le domaine de l'immobilier. De multiples suggestions ont été faites au cours des années récentes sur le statut et le positionnement de France Domaine. Dans un référé publié le 19 mars 2015¹⁰¹, la Cour avait recommandé, à l'instar du Conseil de l'immobilier de l'État, que France Domaine soit du moins rattaché directement au ministre chargé du domaine. Cette recommandation n'a pas été suivie, et la direction de l'immobilier de l'État (DIE) créée en septembre 2016, qui s'est substituée au service France Domaine a été rattachée à la DGFIP.

¹⁰⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I, volume 2. La refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁰¹ Cour des comptes, Référé, *Bilan de la politique immobilière de l'État*, décembre 2014, disponible sur www.ccomptes.fr.

2 - Des démarches stratégiques inabouties

Depuis la fusion, la DGFIP a publié deux documents stratégiques, la « stratégie de confiance » en 2013 et les « lignes directrices » en 2016. Ces deux documents, très différents dans leurs modalités d'élaboration et dans leur ambition, n'ont pas permis de tracer les lignes d'une stratégie de transformation claire.

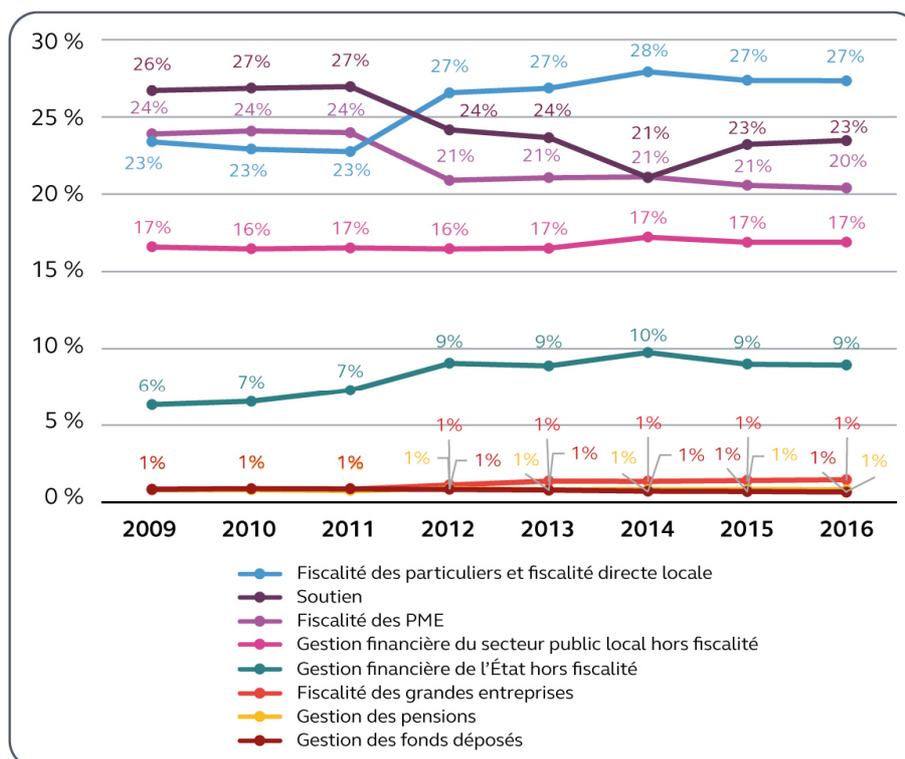
À son arrivée en 2012, le nouveau directeur général des finances publiques a engagé un processus de réflexion collective associant l'ensemble des agents mais également les partenaires extérieurs, qui a abouti à l'élaboration du projet intitulé « une stratégie de confiance » couvrant la période 2013-2018 validé par les ministres en juillet 2013. Ce document portait un degré d'ambition élevé. Néanmoins, son organisation matricielle, excessivement complexe avec quatre ambitions se déclinant en 27 axes, 65 objectifs et 215 engagements, n'en a pas favorisé l'adoption par les parties prenantes. Ainsi, passée la phase de concertation, le plan a rapidement été considéré par le réseau comme l'affaire de l'administration centrale.

En 2015, le directeur général qui lui a succédé a initié un changement de cap. La « stratégie de confiance » a été remplacée par un nouveau document stratégique, les « lignes directrices » élaborées par les seuls services d'administration centrale et diffusées par simple message interne en mai 2016. C'est un document bref (11 pages), simple et très concret qui définit explicitement la logique dans laquelle il se situe : pérennité des missions ; inéluctabilité de la réduction des moyens budgétaires et humains, qui impose de gagner en productivité, de diminuer les tâches répétitives et d'adapter les processus ; primauté à la continuité et à la qualité du service sur la proximité physique rendant ainsi nécessaire de ne conserver que des unités de base dotées de la masse critique, de répartir les tâches entre « back office » et « front office », de concentrer les capacités d'expertise en pôles spécialisés. Ce document, qui comporte essentiellement des mesures techniques, centrées sur les outils, ne suffit pas à doter la DGFIP d'un schéma de transformation ambitieux.

3 - Une répartition homothétique des réductions d'emploi

Signe de l'absence de choix stratégiques clairs, depuis la fusion, la DGFIP a absorbé les réductions de moyens en les distribuant sur ses différentes missions de façon quasi-homothétique. Ainsi, entre 2009 et 2016, la structure des coûts de la DGFIP par mission n'a pas connu d'évolution notable (cf. graphique n° 13).

Graphique n° 13 : évolution de la structure de coûts de la DGFIP par mission



Source : Cour des comptes d'après données du RAP

Hormis la baisse relative des crédits alloués aux fonctions de soutien, dont le poids est passé de 26 % à 23 %, les autres variations visibles sur le graphique n° 11 résultent essentiellement de changements de périmètre¹⁰². Ni la DGFIP, ni ses ministres de tutelle n'ont ainsi souhaité prioriser de missions, hors vérificateurs du contrôle fiscal, épargnés durant quelques exercices.

¹⁰² En 2012, l'augmentation de 3 points des crédits alloués à l'action 03 et la diminution de 3 points des crédits alloués à l'action 02 est le résultat d'un changement de périmètre lié au redéploiement des effectifs de la conservation des hypothèques de l'action 02 à l'action 03.

B - Des évolutions d'ampleur limitée

La conduite du changement, telle que pratiquée par la DGFIP apparaît dictée par un souci de prudence, au risque de l'immobilisme. Les réformes, bien que nombreuses, sont souvent limitées dans leur ambition, incrémentales dans leur application et décentralisées dans leur pilotage. Cette stratégie résulte notamment d'une volonté de la direction d'éviter toute confrontation directe avec les organisations syndicales au niveau national. À cet égard, la DGFIP n'a pas, depuis la fusion, été dotée par ses ministres de tutelle d'un mandat clair engageant son directeur à initier des réformes de plus grande ampleur. Eu égard aux défis auxquels elle est aujourd'hui confrontée, il apparaît pourtant souhaitable d'afficher clairement les lignes d'une transformation profonde.

1 - Une stratégie de réforme très incrémentale

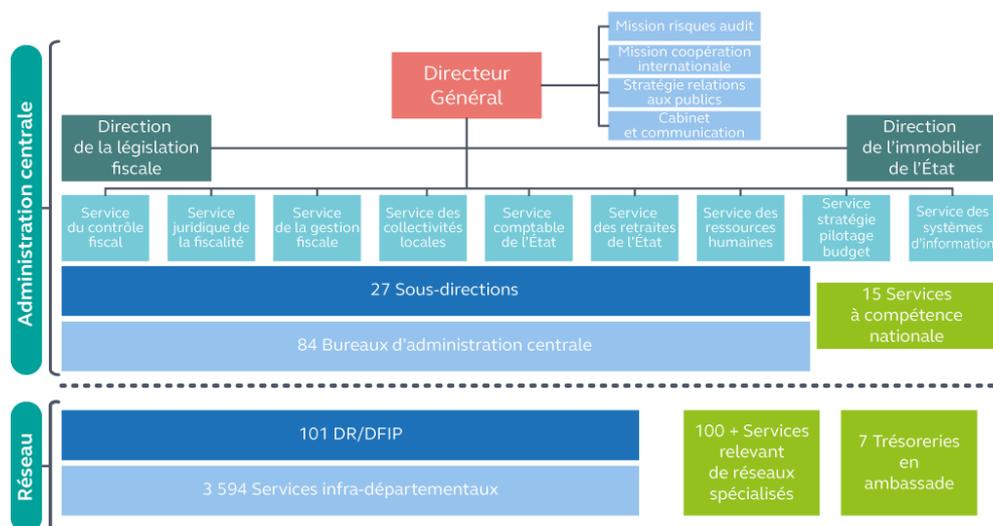
Les principales réformes menées au cours des dernières années ont le plus souvent été conduites et initiées de façon décentralisée. C'est le cas de la démarche ASR s'agissant du réseau. C'est également le cas en matière de ressources humaines, la DGFIP se contentant d'introduire des dispositifs dérogatoires, permettant aux directeurs locaux de contourner marginalement les rigidités liées aux règles de gestion. Les changements introduits sont en outre étalés sur de longues années, de telle sorte qu'ils relèvent davantage d'une démarche d'amélioration continue, très incrémentale, que d'un processus de réforme assorti d'un schéma cible, d'un calendrier de mise en œuvre et d'un pilotage adapté. Plusieurs directeurs rencontrés au cours de l'instruction ont pointé l'incapacité de la direction à engager et surtout à achever des réformes.

2 - Une organisation et un environnement peu propices aux réformes

Les réformes initiées par la DGFIP depuis la fusion apparaissent modestes, tant au regard du potentiel de modernisation que des exemples étrangers. Les difficultés rencontrées par la DGFIP pour se réformer tiennent aussi à son organisation, au climat social et à l'absence de mandat politique clair.

La taille et l'organisation de la DGFIP font de cette administration un ensemble difficile à piloter (cf. figure 2). Avec 103 000 agents, exerçant des métiers très variés, la DGFIP est une administration reposant sur une division du travail très fine et des procédures bureaucratiques ayant pour conséquence des coûts de coordination élevés.

Figure 2 : organigramme simplifié de la DGFIP



Source : Cour des comptes

Le climat social au sein de la DGFIP est peu porteur. Durant plusieurs années, la crainte d'un affrontement avec les organisations syndicales a eu pour effet de freiner toute initiative ambitieuse. Par exemple, les dirigeants avaient conscience des inconvénients liés aux modalités de gestion des ressources humaines mais considéraient qu'il s'agissait d'un point dur du dialogue social et se refusaient ainsi à y apporter des améliorations substantielles, préférant contourner ces règles *via* des mécanismes dérogatoires ponctuels. La démarche d'aménagement des structures du réseau fournit une autre illustration de cette stratégie d'évitement de la confrontation avec les organisations syndicales au niveau national. Les décisions de fusion de services ou de suppression de sites ont été décentralisées au niveau des directeurs territoriaux et la direction a systématiquement refusé de transmettre aux organisations syndicales des données sur l'évolution du réseau au niveau national. Elle a également toujours refusé l'organisation d'un comité technique de réseau national demandé par la majorité des organisations syndicales.

La DGFIP n'a pas bénéficié d'un mandat politique clair pour engager des réformes d'ampleur. La mise en œuvre de changements d'envergure, susceptibles de donner lieu à un durcissement du climat social, aurait probablement supposé un soutien clair des autorités ministérielles de tutelle à la direction générale. Depuis la fusion, la DGFIP n'a pas pu s'appuyer sur un mandat de ce type. Dans les premières années, l'objectif affiché était celui de la réussite de la fusion et de la poursuite de la baisse des effectifs. Par la suite, une fois la fusion réalisée, il paraît s'être limité à la réduction des effectifs tout en évitant un conflit social d'ampleur.

CONCLUSION

Au regard de ses modalités de fonctionnement, la DGFIP n'apparaît pas en mesure d'exploiter efficacement les leviers de modernisation et de transformation qui se présentent à elle. D'un côté, les progrès de la dématérialisation, principal vecteur de modernisation, sont appelés à transformer la majorité de ses métiers, permettant l'amélioration du service, la montée en compétence des agents et la simplification des tâches. De l'autre, les contraintes pesant sur elle vont perdurer : permanence prévisible des suppressions de poste, forte variabilité de la législation fiscale.

Ces opportunités et contraintes constituent de puissants vecteurs de changement. Or l'évolution de la DGFIP demeure grevée par d'importants facteurs de rigidité. En premier lieu, la « dette technique » accumulée en matière de systèmes d'information, couplée à la baisse des budgets, freine les évolutions et impose de se concentrer sur la maintenance de l'existant. En second lieu, la lente évolution des structures du réseau, qui concentre 85 % des emplois, n'apparaît pas à la hauteur des enjeux. Enfin, les modalités de gestion des ressources humaines, issues des compromis de la fusion et insuffisamment prospectives, génèrent des lourdeurs incompatibles avec les besoins d'une administration destinée à devenir plus mobile.

La levée de ces contraintes suppose une action beaucoup plus volontaire et déterminée que la méthode qui a dominé jusqu'à ce jour. Les premières années de la DGFIP ont été quasi-exclusivement consacrées à la réussite de la fusion et à la construction du nouvel ensemble, reportant à plus tard les évolutions qui ne s'y rapportaient pas. Par la suite, la priorité a été donnée à la consolidation de l'existant, comme si l'objectif premier était d'absorber les suppressions de poste tout en évitant un conflit social d'ampleur. À compter de 2016, du fait de l'essoufflement du modèle, une dynamique de mouvement a été réintroduite, permettant d'obtenir certains résultats. L'ambition de la démarche et ses modalités de mise en œuvre, n'apparaissent cependant pas à la hauteur des enjeux.

Chapitre III

Les conditions d'une transformation nécessaire

L'amélioration nécessaire de l'efficience et de la qualité du service rendu ne pourra être obtenue par la poursuite de l'action de la DGFIP à missions, structures et méthodes inchangées. La « dette technique » de la DGFIP crée des zones de risque et ne permet pas l'exploitation active de toutes les potentialités liées au numérique. Sur le plan des ressources humaines et du réseau territorial, les évolutions amorcées récemment par la direction générale ne suffisent pas à doter la DGFIP de la flexibilité nécessaire à la conduite d'une transformation ambitieuse.

Le lancement du programme Action Publique 2022, qui prévoit une revue des missions et des réformes structurelles visant à réduire durablement la dépense publique, ouvre une fenêtre d'opportunité dont la DGFIP doit se saisir pour accélérer sa modernisation.

La nouvelle orientation stratégique de la DGFIP doit être définie rapidement. Elle doit fixer les objectifs, les moyens ainsi que le calendrier de mise en œuvre de chacune des réformes nécessaires sur les cinq années à venir.

Laissée de côté depuis la fusion, la question du périmètre des missions mérite aujourd'hui d'être ouverte (I). Parallèlement, les mutations déjà engagées, notamment en matière de numérique et d'adaptation du réseau, doivent impérativement être accélérées (II). La mise en œuvre de ces réformes suppose une DGFIP plus mobile, moins rétive au changement et dotée des moyens nécessaires à sa transformation (III).

I - La nécessité d'une revue des missions

Le périmètre des missions n'a fait l'objet d'aucune réflexion au moment de la fusion et n'a pas été réexaminé depuis. Cet exercice de clarification est pourtant nécessaire pour s'assurer de la pertinence du rattachement de telle ou telle mission à la DGFIP et ainsi la doter d'une assise pérenne, légitime et reconnue comme telle par ses partenaires. Plusieurs mouvements de périmètre sont souhaitables, d'autres gagneraient à être sérieusement étudiés et documentés.

Il n'existe pas de critère objectif unique permettant d'apprécier la pertinence du rattachement de telle ou telle mission à la DGFIP. Les évolutions possibles présentées ici le sont pour des motifs divers.

Dans certains cas, à l'instar d'un des objectifs d'Action Publique 2022 visant à définir un « chef de file » clair pour chacune des missions, il s'agit de rattacher auprès d'une entité unique la conduite d'une politique publique aujourd'hui éclatée entre plusieurs acteurs : il en va ainsi du recouvrement des impôts et des taxes ou de la production des données géographiques.

Dans d'autres cas, le rattachement de certaines missions à la DGFIP ne paraît pas servir efficacement la finalité de la politique publique. Confier la conduite de la politique immobilière à l'une des principales administrations occupantes ne paraît pas être une garantie d'efficacité ; allouer la gestion des pensions à un service d'administration centrale peut être de nature à freiner l'évolution souhaitable, et recommandée par la Cour, vers une caisse de retraite des fonctionnaires.

Quant aux missions assurées pour le compte des collectivités territoriales, elles soulèvent des questions plus larges tenant à la répartition des compétences entre État et collectivités. Le coût de gestion de ces missions pour l'État, couplé à l'émergence de collectivités de grande taille, plus autonomes et dotées de compétences nouvelles justifie l'ouverture d'une réflexion sur la nature de leurs relations financières.

A - La rationalisation de la conduite de certaines politiques publiques

La DGFIP réalise des missions qu'elle n'est pas la seule à exercer. C'est le cas en matière de recouvrement puisque cette fonction est également assurée par la DGDDI et, au sein de la sphère sociale, par plusieurs collecteurs au premier rang desquels le réseau des URSSAF. C'est également le cas de la mission topographique, les fonctions exercées par la DGFIP étant proches de celles assurées par l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

1 - La diminution du nombre de réseaux de recouvrement

Nombre de pays étrangers ont engagé la rationalisation de leurs outils et organismes de prélèvement des impôts, taxes et cotisations sociales. Ce travail n'a pas encore été engagé en France où plusieurs réseaux de recouvrement coexistent.

a) Au sein du ministère des finances

La principale question est celle de la délimitation des missions fiscales que la DGFIP partage avec la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI). Si la création de la DGFIP a permis de fusionner deux réseaux de recouvrement comptable des impôts, le ministère des finances en abrite toujours un autre, celui de la DGDDI. Cette dualité apparaît aujourd'hui inadaptée.

La plupart des pays de l'OCDE ont rapproché leurs administrations fiscales et douanières afin de générer des économies d'échelle et permettre un suivi fiscal unique des entreprises. Tel est notamment le cas du Royaume-Uni, de l'Espagne, des pays scandinaves, de l'Irlande et des Pays-Bas.

Le réseau comptable de la Douane est chargé du recouvrement des taxes et des amendes fiscales ou douanières mises en recouvrement par cette administration, ainsi que du paiement des dépenses de son programme budgétaire, à l'exception des dépenses de personnel. Son coût est d'environ 41,7 M€ par an pour 400 agents.

La DGDDI met principalement en recouvrement des taxes pour lesquelles la marchandise constitue un gage ou qui bénéficient d'un report de paiement garanti par une caution ou un crédit d'enlèvement. Tel est le cas des droits perçus lors du dédouanement, de la TVA à l'importation (hors la TVA autoliquidée), de la TICPE ou de la TVA sur les produits pétroliers.

Le recouvrement de ces créances ne soulève en général pas de difficulté et l'action du réseau comptable de la Douane en matière de recouvrement forcé est limitée. Les effectifs qui en sont chargés sont par conséquent concentrés sur d'autres prélèvements qui pourraient être transférés à la DGFIP : les taxes relatives aux jeux et spectacles, le droit annuel de francisation des navires, la taxe spéciale sur les véhicules routiers, les droits de port, ainsi que les amendes fiscales et douanières dont le taux de recouvrement est très faible : 57 % en 2016 pour les créances dites contentieuses, prises en charge à la suite d'un redressement par les services douaniers.

Dans ces conditions, le réseau comptable de la Douane assure essentiellement des tâches de recouvrement amiable et de comptabilité, auxquelles s'ajoute, et c'est une singularité propre à l'administration des douanes, le paiement des dépenses du programme budgétaire « facilitation et sécurisation des échanges », hors dépenses de personnel, assuré par l'un de ses postes comptables.

De plus, conformément aux recommandations de la Cour, l'autoliquidation de la TVA à l'importation, c'est-à-dire sa déclaration et son paiement mensuels à la DGFIP selon le régime de droit commun, est désormais possible sous certaines conditions aux entreprises choisissant d'importer des biens et des services en France. Cette réforme entraîne le transfert progressif de l'encaissement de cet impôt vers le réseau de la DGFIP et une réduction significative des recettes fiscales recouvrées par le réseau comptable de la Douane : en 2016, un quart de la TVA à l'importation a été autoliquidée et cette part est en augmentation au premier semestre 2017.

Le maintien de deux réseaux comptables séparés dans les ministères économiques et financiers, depuis la création de la DGFIP et le mouvement de fusion qu'elle a permis, n'apparaît donc ni pertinent ni efficace. La Cour¹⁰³ estime en conséquence qu'il convient d'organiser le transfert des missions comptables de la Douane à la DGFIP.

Au-delà, la question du maintien d'attributions fiscales dans le champ de la DGDDI, qui conduit à la coexistence de deux administrations fiscales au sein d'un même ministère, mériterait également d'être examinée.

b) Les réseaux de recouvrement de la sphère sociale

Au-delà de la DGDDI, la question de la coexistence de réseaux de recouvrement dans la sphère fiscale et de plusieurs autres dans la sphère sociale, principalement celui géré par l'ACOSS avec le réseau des URSSAF, mériterait également d'être examinée.

¹⁰³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*. Tome II. Les missions fiscales de la Douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre, p. 307-335. La Documentation française, février 2018, 522 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La création d'une organisation unique responsable de la collecte de l'ensemble des ressources publiques a fait l'objet de recommandations de la part de l'Union européenne¹⁰⁴ et du FMI¹⁰⁵. Dans son dernier rapport sur les administrations fiscales¹⁰⁶, l'OCDE note toutefois que les avantages du modèle d'organisation unifiée n'ont pu pour l'heure être précisément documentés du fait de l'absence d'étude sur le sujet. Au sein de l'OCDE, 12 pays¹⁰⁷ ont unifié la collecte des ressources fiscales et des cotisations sociales. Dans la plupart des cas, il s'agit de pays ayant opté pour le modèle de l'agence fiscale autonome, un dispositif institutionnel éloigné de celui de la DGFIP.

Dans son rapport de juillet 2016 sur la collecte des prélèvements pesant sur les entreprises¹⁰⁸, la Cour recommandait en premier lieu que la collecte de l'ensemble des prélèvements sociaux sur les entreprises soit confiée aux à l'URSSAF. Le scénario du regroupement de l'ensemble des réseaux de recouvrement au sein d'un organisme unique est à l'ordre du jour du comité Action Publique 2022¹⁰⁹. Le très large portefeuille d'attributions dont est déjà dotée la DGFIP, sans équivalent au sein des pays de l'OCDE, rend néanmoins peu réaliste la fusion des réseaux de recouvrement fiscaux et sociaux, telle qu'elle a pu se faire à l'étranger. Avec l'adjonction des 13 000 agents du réseau des URSSAF, elle aboutirait à la constitution risquée d'un ensemble excessivement vaste et difficile à piloter.

2 - La mission topographique du cadastre

Les services du cadastre de la DGFIP sont chargés du recensement de toutes les propriétés bâties et non bâties, de la recherche de leur propriétaire, de la définition des limites cadastrales des propriétés, de leur description et de leur évaluation fiscale. Cette mission, antérieurement dévolue à l'ex-DGI, occupe 4 620 agents de la DGFIP pour un coût global estimé à environ 500 M€ par an.

¹⁰⁴ Fiscal Blueprints, Taxation and Customs Union, Commission européenne, 2007.

¹⁰⁵ Barrand et al., 2004 ; Crandall, 2010 ; Kidd, 2010.

¹⁰⁶ OCDE, Tax administrations, 2017.

¹⁰⁷ Canada, Estonie, États-Unis, Finlande, Hongrie, Islande, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède.

¹⁰⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*. La Documentation française, juillet 2016, 273 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁰⁹ La lettre de mission du 14 novembre 2017 adressée par le Ministre de l'action et des comptes publics aux directeurs d'administration concernés pointe la multiplicité des réseaux de recouvrement et leur demande de produire des propositions en matière de collecte des prélèvements afin d'atteindre « une simplification à 100 % ».

Au sein de la DGFIP, trois missions du cadastre peuvent être distinguées :

- la mission foncière : identification et description de tous les immeubles bâtis et non bâtis en leur attribuant un numéro de parcelle ;
- la mission fiscale : évaluation de toutes les propriétés bâties et non bâties en vue d'établir les valeurs locatives cadastrales servant à la détermination des bases des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises ;
- la mission topographique : confection du plan cadastral et sa maintenance par la prise en compte des documents modificatifs du parcellaire cadastral établis par des géomètres-experts.

Pour la conduite de ses attributions fiscales, il est incontestable que la DGFIP doit s'appuyer sur les missions foncière et fiscale du cadastre, afin d'établir la correspondance entre un propriétaire, un numéro de parcelle et la localisation de celle-ci.

En revanche, la question du maintien de la mission topographique du cadastre au sein de la DGFIP mérite d'être posée. Cette mission, assurée par des agents géomètres-experts de la DGFIP est en effet détachable de ses attributions purement fiscales. De plus, l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN) est également chargé de missions topographiques et la coexistence de deux services exerçant des missions voisines paraît peu justifiée. Ces deux réseaux ont essayé de collaborer dans le cadre d'expérimentations en vue de la réalisation du projet de représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU). Après deux échecs, les travaux ont été relancés en 2016 et ont abouti à un résultat positif dans le département test du Val-de-Marne. La perspective d'un achèvement de la RPCU demeure néanmoins lointaine et incertaine.

Dans le cadre d'Action Publique 2022, le ministre de la transition écologique et solidaire a adressé une lettre de mission¹¹⁰ au directeur général de l'IGN, précisant que l'institut avait « vocation à devenir l'opérateur interministériel unique de production / certification des données géographiques », notamment dans le domaine de la fiscalité. Le principe de spécialisation de chaque entité publique sur son cœur de métier invite en effet à confier cette mission à l'IGN, dans une logique de rationalisation de la production et de la certification des données

¹¹⁰ Lettre de mission du ministre de la transition écologique et solidaire au directeur général de l'IGN, en date du 11 décembre 2017.

géographiques « souveraines »¹¹¹. La directive européenne Inspire¹¹², visant à établir en Europe une infrastructure unique de données géographiques pour en assurer l'interopérabilité, recommande en outre le recours à un opérateur unique.

Le transfert des missions topographiques du cadastre de la DGFIP vers l'IGN doit être mis à l'étude¹¹³.

B - Des missions dont le rattachement à la DGFIP ne paraît pas optimal

La DGFIP exerce pour le compte de l'État des missions à caractère interministériel qui ne se rapportent pas à son cœur de compétence et dont le rattachement à la DGFIP ne paraît pas optimal. C'est le cas notamment de la gestion de la politique immobilière, et de celle des pensions des fonctionnaires de l'État. En effet, leur exercice par cette dernière est soit de nature à entraver des évolutions souhaitables, soit trop éloigné de son cœur de missions.

1 - La politique immobilière de l'État

La DGFIP est chargée de la conduite de la politique immobilière de l'État ainsi que de la gestion de son domaine. Il s'agit d'une politique récente, résultat de la création du service France Domaine le 1^{er} janvier 2007 lors du rattachement à l'ex-DGCP des missions domaniales auparavant dévolues à l'ex-DGI.

De multiples suggestions ont été faites au cours des années récentes sur le statut et le positionnement de France Domaine. Dans un référé publié le 19 mars 2015¹¹⁴, la Cour avait recommandé, à l'instar du Conseil de l'immobilier de l'État, que France Domaine soit rattaché directement au ministre chargé du budget. Cette recommandation visait à clarifier le pilotage de la politique immobilière de l'État en évitant que les services du domaine ne relèvent d'une des plus importantes administrations occupantes.

¹¹¹ Conformément à la lettre de mission adressée par le gouvernement à la députée Mme Faure-Muntian.

¹¹² Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la communauté européenne (INSPIRE).

¹¹³ *Le cadastre*, Cour des comptes, Observations définitives, février 2018.

¹¹⁴ Cour des comptes, Référé, *Bilan de la politique immobilière de l'État*, décembre 2014.

Cette recommandation n'a pas été suivie et la direction de l'immobilier de l'État (DIE) créée en septembre 2016, qui s'est substituée au service France Domaine, est restée rattachée à la DGFIP. La Cour prend acte de cette réforme dont les effets sont trop récents pour être évalués.

2 - Le service des retraites de l'État

Le service des retraites de l'État (SRE) a été créé en 2009¹¹⁵ et rattaché à la DGFIP pour mettre en œuvre la gestion administrative et financière du régime de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'État.

Le rattachement du SRE à la DGFIP apparaît singulier. Parmi les huit pays étrangers étudiés dans le cadre de l'instruction, cette mission ne relève jamais de l'administration fiscale, ni même du ministère des finances. Le SRE représente moins de 1 % des crédits de la DGFIP et évolue en marge de ses principales missions. Au-delà des actions qui doivent être conduites dans le cadre actuel pour réduire le nombre de centres de gestion et mener à son terme le transfert au SRE de la gestion de l'ensemble des dossiers de demande de retraite, la mise en place d'une véritable caisse de retraite des fonctionnaires de l'État a été recommandée par la Cour dans son rapport de 2016 sur les pensions de retraite des fonctionnaires¹¹⁶. Cela constituerait une prolongation logique de réformes engagées depuis une dizaine d'années, avec la mise en place d'une part du CAS *Pensions*, qui permet une plus grande transparence des dépenses et des recettes, et d'autre part du SRE, en tant qu'administration chargée de la gestion.

Une caisse de retraites des fonctionnaires doit être créée, cette évolution conduisant à extraire cette mission du champ de la DGFIP.

C - Les activités auprès des collectivités territoriales

Sur le plan du périmètre des missions, la question majeure concerne la nature des missions que la DGFIP exerce pour le compte des collectivités territoriales.

¹¹⁵ Décret n° 2009-1052 du 26 août 2009 portant création du service des retraites de l'État.

¹¹⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les pensions de retraite des fonctionnaires, des évolutions à poursuivre*. La Documentation française, octobre 2016, 197 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Le service rendu par la DGFIP aux collectivités territoriales est délivré sur un modèle « universaliste », s'appuyant sur un maillage territorial dense en petites unités, offrant la même gamme de prestations à tous les usagers. La DGFIP n'adapte que peu son réseau comptable et ses services aux collectivités territoriales en fonction de leur taille, des catégories de collectivités et des enjeux financiers qui s'y attachent. Elle y consacre d'importants moyens, plus de 20 % de ses crédits et de ses effectifs, pour des résultats perfectibles (cf. *supra*).

Ce constat justifie aujourd'hui l'ouverture d'une réflexion sur la pertinence du périmètre des services rendus par la DGFIP aux collectivités locales. La Cour estime que deux des missions assurées par la DGFIP pour le compte des collectivités doivent demeurer en son sein :

- la gestion de la fiscalité directe locale : il est nécessaire que l'établissement de l'assiette et le recouvrement des impôts directs locaux continuent à relever de l'administration fiscale. Il serait coûteux et inefficace de transférer à chacune des collectivités des missions de gestion fiscale ;
- le conseil fiscal : l'action de la DGFIP en la matière, notamment à l'occasion de la réforme territoriale de 2015, est reconnue et appréciée des collectivités. La matière fiscale relevant de sa compétence, il est logique qu'elle continue à produire l'information et les simulations qui s'y rapportent.

En revanche, deux autres volets de l'action de la DGFIP auprès des collectivités pourraient être assurés selon des modalités nouvelles : le conseil budgétaire et financier gagnerait à être recentré sur les collectivités petites et moyennes, les seules à en exprimer le besoin ; les modalités de tenue des comptes gagneraient à évoluer, notamment dans les collectivités disposant de fonctions financières et comptables étoffées.

1 - Des missions de conseil recentrées

Depuis sa création, la DGFIP a continuellement tenté de se positionner comme un fournisseur de conseil, en sus de ses missions premières de tenue des comptes et de contrôle. Ainsi, les deux documents stratégiques publiés par la DGFIP en 2013 et 2016 ont fait du développement de l'offre de conseil au secteur public local un objectif majeur, ce qui s'est traduit notamment par la création au sein de chaque DRFIP du service « conseil aux décideurs publics ». Au total, l'offre de conseil de la DGFIP occupe 1 400 agents, dont 300 pour le conseil fiscal.

Quatre séries de facteurs conduisent pourtant à interroger le maintien de cette mission :

L'inadéquation entre l'offre et la demande. Les attentes des collectivités, fortes en matière de conseil fiscal, ne sont pas clairement établies en matière de conseil financier et budgétaire. L'analyse a montré qu'elle était peu sollicitée : les grandes collectivités n'y ont jamais recours¹¹⁷ ; les plus petites utilisent les analyses financières produites gratuitement par la DGFIP mais n'expriment pas d'attente forte en la matière.

Les potentialités liées à l'ouverture des données. Des acteurs tiers, notamment les associations d'élus en lien avec La Banque Postale, ont récemment développé des outils d'analyse financière des collectivités qui, de l'aveu même d'agents concourant à cette mission, sont plus performants que ceux de la DGFIP.

La pluralité des instruments publics. La Banque de France a développé à destination des collectivités des offres de partenariat et d'analyse de la conjoncture financière et économique locale¹¹⁸. De même, la Caisse des dépôts et consignations leur propose une diversité de services¹¹⁹ et entend en faire un axe de développement majeur dans les années à venir.

La culture interne de la DGFIP. Comme l'ont noté plusieurs associations d'élus et collectivités interrogées durant l'instruction, la DGFIP peine à apparaître à leurs yeux comme un partenaire de conseil fiable et indépendant du fait de son rôle de contrôleur comptable, budgétaire et financier. Plusieurs agents de la DGFIP rencontrés durant l'instruction ont également reconnu que les services avaient du mal à se départir de leur culture de contrôleurs.

Dans la continuité de démarches récentes visant à recentrer ses prestations sur les collectivités de taille moyenne¹²⁰, La DGFIP doit réexaminer les prestations qu'elle assure pour le compte des collectivités territoriales et segmenter son offre en fonction de leur taille et de leurs attentes. Les prestations ne répondant pas à un besoin doivent ainsi être supprimées. Les moyens devraient être concentrés sur le conseil fiscal et le conseil financier réservé aux plus petites collectivités.

¹¹⁷ IGF, *Le rôle des comptables publics auprès des collectivités territoriales les plus importantes*, Rapport d'assistance auprès de la DGFIP, mai 2015.

¹¹⁸ La Banque de France propose une offre d'analyse conjoncturelle, structurelle et économique locale (ACSEL).

¹¹⁹ Notamment d'ingénierie juridique et financière pour les accompagner dans leurs projets d'investissements.

¹²⁰ La circulaire du 4 mars 2016 vise à recentrer l'offre de conseil dans le secteur public local et de la santé, en concentrant l'action de la DGFIP sur les collectivités moyennes (3 500 à 100 000 habitants).

2 - L'expérimentation de nouvelles formes de tenue des comptes

Les modalités de tenue des comptes des collectivités par la DGFIP, qui ont évolué au cours des dernières années, produisent des résultats qui ne sont pas toujours satisfaisants.

a) Des résultats perfectibles en matière de fiabilité des comptes locaux

Les réformes initiées en matière de tenue des comptes sont censées favoriser une meilleure maîtrise des risques comptables et financiers des collectivités. Or, les chambres régionales des comptes continuent de relever des insuffisances dans l'application des règles de séparation des exercices, de prudence ou d'image fidèle du patrimoine et de la situation financière¹²¹. Les premiers éléments de diagnostic tirés de l'expérimentation menée par les juridictions financières en vue de déterminer les conditions à remplir pour la certification des comptes du secteur public local¹²² et des travaux du comité partenarial sur la fiabilité des comptes publics locaux conduisent à une appréciation mitigée sur les prestations rendues par les comptables de la DGFIP aux collectivités territoriales. Outre des marges de progrès concernant des cycles comptables significatifs (exhaustivité et valorisation des actifs, engagements hors bilan, provisions, etc.), trois points d'attention ont été identifiés :

- la méconnaissance de l'exhaustivité du périmètre comptable – alors que ce périmètre évolue beaucoup sous l'effet des fréquentes réformes qui modifient la répartition des compétences entre collectivités – et des risques associés aux divers satellites des collectivités, qui se manifeste par des inventaires très incomplets, des recensions lacunaires des délégations de service public, etc. ;

¹²¹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, chapitre II. La Documentation française, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹²² Les éléments sont produits chaque année dans le chapitre relatif à la fiabilité des comptes du rapport sur les finances publiques locales ; un premier bilan intérimaire de l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités doit être fourni au Parlement en 2018.

- l'insuffisante attention portée au contrôle interne : ni les contrôles comptables automatisés (CCA) réalisés dans Hélios qui d'ailleurs ne donnent pas toujours lieu à restitution par le comptable à l'ordonnateur, ni le suivi de l'indice de qualité comptable des comptes locaux (IQCL) ne garantissent un degré de fiabilité suffisant ;
- la qualité et l'interfaçage des systèmes d'information.

Dans ce contexte, la Cour a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'un renforcement de la coopération entre les ordonnateurs et leur comptable¹²³. En la matière, les conventions de services comptables et financiers conclues entre la DGFIP et les collectivités n'apparaissent pas à la hauteur du problème. Elles sont en nombre limité et celles qui existent ont souvent un contenu insuffisant et ne sont pas toujours suivies d'effets.

Il apparaît dès lors souhaitable d'explorer de nouvelles voies permettant une meilleure collaboration entre ordonnateurs et comptables.

b) De nouvelles modalités de tenue des comptes

Plusieurs formules peuvent être envisagées pour rapprocher les services de l'ordonnateur de ceux du comptable et ainsi tendre vers une amélioration de la qualité des comptes et le renforcement du contrôle interne. Trois voies sont envisageables. La première, l'autonomie comptable des collectivités territoriales, constituerait cependant une rupture forte avec le modèle français d'administration publique. Ce modèle impliquerait des collectivités seules responsables de la tenue de leurs comptes, moyennant des garanties sous forme de certification et d'audit. Une évolution de ce type, qui marquerait une inflexion forte, paraît peu réaliste à court terme et devrait s'inscrire dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur le modèle français d'administration publique et sur la nature des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Les deux autres, le service facturier et l'agence comptable, demeurent dans le cadre actuel et pourraient être envisagées à court et moyen terme dans les collectivités d'une certaine taille, disposant de directions financières solides et compétentes.

¹²³ Voir notamment : Cour des comptes, *Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, chapitre II. La Documentation française, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

Le service facturier (SFACT) permet à l'ordonnateur et au comptable d'avoir une politique de contrôle des dépenses complètement mutualisée et concertée. L'objectif est de fluidifier la chaîne de la dépense et de réduire les délais de paiement en effectuant des contrôles uniques en commun au lieu des contrôles jusque-là effectués séparément. Un SFACT existe déjà depuis plusieurs années auprès de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris. La DGFIP a engagé en 2017 l'expérimentation de deux nouveaux SFACT dans les villes de Paris et Lons-le-Saunier. À Paris, le SFACT, placé sous l'autorité du comptable, devrait regrouper en un même lieu environ 180 agents (environ 150 de la ville et 30 de la direction régionale des finances publiques d'Île-de-France), qui resteront régis par leur statut d'origine. Des gains de productivité importants sont escomptés du fait de la suppression des redondances dans les contrôles, de même qu'une amélioration de la qualité de l'information comptable et financière grâce au rapprochement de l'ordonnateur et du comptable. Les résultats de cette expérimentation, en termes de coûts et avantages, devront être documentés de façon précise par la DGFIP et les collectivités partenaires afin de déterminer si une généralisation est souhaitable.

Une troisième voie, plus ambitieuse, consisterait à créer des agences comptables. Déjà recommandée par l'inspection générale des finances s'agissant des collectivités de grande taille¹²⁴, au titre de l'expérimentation, cette perspective permettrait de renforcer la collaboration entre ordonnateurs et comptables. Le modèle retenu pour les collectivités serait celui en usage pour les établissements publics : seul le chef de l'agence comptable serait un comptable public issu ou non de la DGFIP, les autres agents, travaillant sous l'autorité de cet agent comptable, pouvant être des agents de la collectivité, rémunérés par elles. Dans cette configuration, les comptes de la collectivité seraient présentés à l'organisme certificateur sous la responsabilité administrative de l'ordonnateur. La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, devenu agent comptable, serait maintenue puisqu'elle porte sur la régularité des opérations de recettes et de dépenses et de celles ayant trait au patrimoine et non sur la qualité des états financiers.

Concrètement, il sera nécessaire de garantir statutairement l'indépendance de l'agent comptable en tant que responsable de la régularité des comptes au regard des normes de comptabilité publique. Il s'agirait d'un transfert de charges, donnant ainsi lieu à discussion sur les ressources transférées par l'État. Ce modèle d'agence comptable pousserait à son terme la logique d'économie de moyens et de suppression des doublons déjà à l'œuvre dans les SFACT.

¹²⁴ IGF, *Le rôle des comptables publics auprès des collectivités territoriales les plus importantes*, Rapport d'assistance auprès de la DGFIP, mai 2015.

Dans le cadre du programme Action Publique 2022, qui encourage le recours à l'expérimentation, il est recommandé que le modèle de l'agence comptable soit expérimenté auprès des collectivités territoriales volontaires.

c) Le compte financier unique comme vecteur de rapprochement

Indépendamment des nouvelles modalités de tenue des comptes qui pourraient être retenues, il est souhaitable de s'engager sur la voie d'un compte financier unique comme la Cour l'a recommandé dans son rapport sur les finances publiques locales en 2013¹²⁵, puis en 2015 et 2017.

Le compte financier unique, rassemblant des états de restitution budgétaires et des états financiers pouvant faire l'objet d'une certification, aurait pour vocation de se substituer au compte administratif de l'ordonnateur et au compte de gestion du comptable public pour ne plus former qu'un document unique. La coexistence actuelle de deux ensembles distincts d'états financiers se recoupant partiellement et dotés chacun d'états annexes nuit à la qualité et à la lisibilité des informations financières. En effet, seule la prise de connaissance de cet ensemble volumineux et disparate peut donner à un observateur externe l'image réelle de la situation financière et du patrimoine de l'entité concernée.

Les travaux entrepris au sein du comité partenarial sur la fiabilité des comptes publics peuvent contribuer à la création d'un jeu unique d'états financiers à partir de l'information détenue par l'ordonnateur et de la reddition des comptes par le comptable public¹²⁶. Il en va de même du rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration, publié en août 2017¹²⁷, qui présente un schéma opérationnel de mise en œuvre du compte financier unique dans le cadre budgétaire existant.

Un compte financier unique devrait être créé afin d'amener ordonnateurs et comptables à se rapprocher et à mieux partager l'information. Cela aurait pour effet de faciliter les évolutions futures, en particulier dans la perspective d'une expérimentation du modèle d'agence comptable.

¹²⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique sur les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹²⁶ Article 21 du décret sur la gestion budgétaire et comptable publique.

¹²⁷ IGF et IGA, *Mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire des collectivités territoriales*, août 2017.

II - L'accélération des mutations engagées

La revue des missions doit permettre de doter la DGFIP d'un cadre de travail stable et pérenne et fournir le socle d'une stratégie ambitieuse. Pour nécessaire qu'elle soit, elle ne doit toutefois pas avoir pour effet de retarder la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes visant à accélérer la transition numérique de la DGFIP et à exploiter pleinement les gisements de productivité existants, au service d'une amélioration de la performance et de l'efficacité.

A - Le levier de la transition numérique

La plupart des métiers de la DGFIP sont déjà touchés par le développement du numérique. Les progrès enregistrés sont néanmoins insuffisants et il apparaît indispensable d'exploiter cette voie de façon plus rapide et plus productive.

1 - L'abandon progressif de la stratégie « multicanal »

a) Les limites de la stratégie « multicanal »

Le maintien d'une stratégie « multicanal », permettant à tout particulier d'entrer en contact avec la DGFIP par le canal de relation de son choix, indépendamment de la nature de sa demande, pose aujourd'hui plusieurs problèmes.

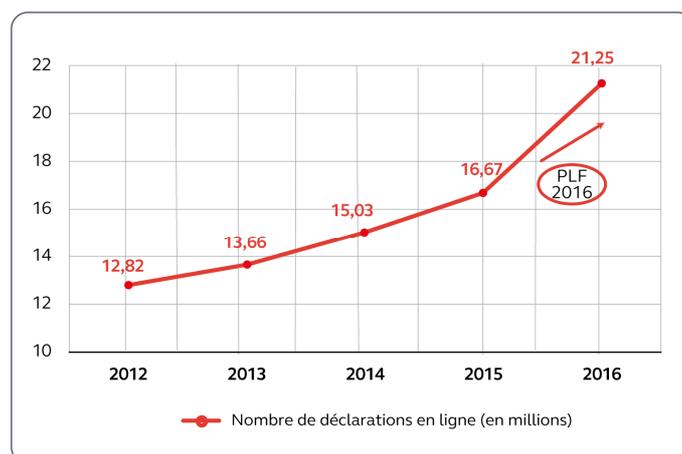
Il y a en premier lieu un enjeu de coût puisque la stratégie « multicanal » implique le maintien d'un dense réseau d'implantations locales. La DGFIP compte encore en 2018 675 SIP, un nombre quasi-équivalent à celui de 2012 (703 SIP), le réseau n'ayant pas été ajusté à l'évolution de la fréquentation aux guichets qui a baissé de 20 % entre 2012 et 2016.

De plus, l'amélioration simultanée de tous les canaux de relation s'est traduite par un accroissement des demandes. Ainsi, il n'est pas rare que les usagers adressent la même demande par internet, téléphone et en se rendant au guichet. Ce phénomène, très régulièrement signalé par les agents de SIP rencontrés durant l'instruction, crée des difficultés de gestion destinées à s'accroître à mesure que de nouveaux postes seront supprimés.

Ensuite, le maintien de la stratégie « multicanal » ne permet pas de tirer tous les gains de productivité issus de la numérisation des procédures. Ces gains, rarement évalués par la DGFIP, sont toutefois importants. Ainsi, la DGFIP estime un gain de 64 ETP par million de nouveaux adhérents à la déclaration en ligne de l'impôt sur le revenu¹²⁸. La numérisation d'autres procédures devrait être de nature à générer de nouveaux gains de productivité.

Enfin, le présupposé selon lequel l'amélioration des services en ligne suffit à inciter les particuliers à se détourner de l'accueil physique est démenti par les faits. Il a fallu qu'une disposition législative contraignante soit votée pour que le nombre de télé-déclarants à l'impôt sur le revenu augmente significativement (cf. graphique n° 13).

Graphique n° 14 : nombre de télé-déclarants à l'impôt sur le revenu



Source : RAP, traitement Cour des comptes

b) Des exemples à l'étranger et dans la sphère sociale

Le recours aux services fiscaux en ligne est moins développé que dans d'autres services publics, notamment dans la sphère sociale. Ainsi, en 2016, 49 % des contribuables ont effectué leur déclaration en ligne. Ce niveau est inférieur à ceux observés dans certains services publics sociaux : demandes de cartes européennes d'assurance maladie (75 %), demandes de bourses et de logements étudiants (100 %), déclarations trimestrielles RSA (69 %), demandes d'aides au logement (61 %) ou inscriptions à Pôle Emploi (66 %).

¹²⁸ Évaluations préalables annexées au PLF 2016.

De nombreuses administrations fiscales étrangères ont également activement incité, voire contraint, les usagers à recourir aux services en ligne et en ont fait un levier d'efficacité aboutissant à la réduction, parfois très nette, de leurs réseaux d'implantations locales. En 2013, alors que seuls 39 % des contribuables français recouraient à la déclaration à la ligne, l'OCDE notait que dans 29 des 50 pays étudiés, le taux de recours à la télé-déclaration excédait 75 %¹²⁹. Des pays tels que le Danemark, l'Australie, la Norvège ou l'Autriche ont, en conséquence, réduit de plus de 50 % le nombre de leurs implantations locales.

Ces exemples ainsi que le développement comparativement plus rapide des démarches dématérialisées dans la sphère sociale montrent que le développement des services en ligne en matière fiscale peut être amplifié, sans que l'accessibilité du service public ne soit menacée.

c) Le canal numérique comme modalité d'accès de droit commun

Dans un rapport de 2016 sur les services publics numériques, la Cour recommandait de faire progressivement du numérique le mode d'accès de droit commun aux démarches administratives¹³⁰. Dans la continuité de cette orientation, la relation numérique doit désormais être admise et affichée comme le mode normal d'échange de la DGFIP avec toutes ses catégories d'interlocuteurs, y compris les particuliers. La DGFIP doit, en conséquence, renoncer à une stratégie « multicanal » qui maintient sans priorisation trois canaux d'accès à ses services : l'accueil physique, le téléphone et internet, pour se définir comme une administration numérique.

Cette réforme nécessitera une politique d'accompagnement pour les personnes les plus éloignées du numérique. Elle ne se traduira pas par une suppression définitive de l'accueil physique mais supposera la définition d'une stratégie d'accueil segmentée par canaux de relation en fonction de leurs intérêts propres. Ainsi, l'accueil physique, sur rendez-vous, pourra être réservé au traitement des questions les plus complexes et s'effectuer dans un nombre restreint de services d'accueil. Durant la phase de transition précédant la mise en œuvre du prélèvement à la source¹³¹, une

¹²⁹ OCDE, *Tax administration report*, 2015.

¹³⁰ Cour des comptes, *Relations aux usagers et modernisation de l'État, vers une généralisation des services publics numériques*, enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2016, 129 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹³¹ La DGFIP prévoit une période de transition sur les deux premières années (2019 et 2020), se caractérisant notamment par un fort besoin en accompagnement.

grande attention devra être portée à l'amélioration de l'accueil à distance, surtout téléphonique, afin d'assurer un niveau élevé d'accessibilité aux particuliers. Il est en effet crucial que les contribuables aient l'assurance de pouvoir obtenir une réponse rapide de l'administration fiscale, notamment lorsqu'ils ont des questions urgentes.

La DGFIP doit faire du numérique le mode de relation de droit commun pour les particuliers et mettre en place une politique d'accompagnement pour les personnes éprouvant des difficultés d'accès au numérique.

d) L'impact de deux mesures fiscales récentes

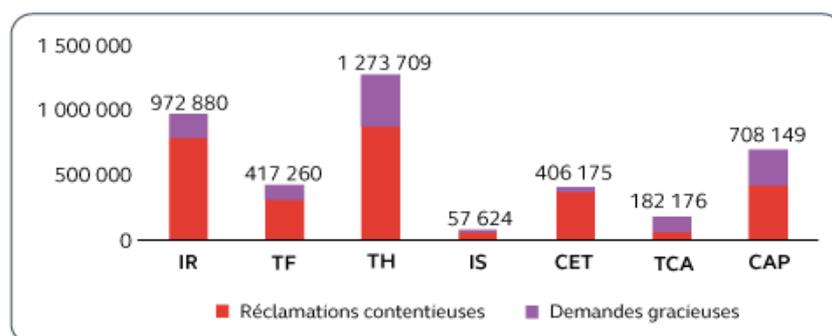
L'adoption d'une nouvelle stratégie d'accueil du public est d'autant plus justifiée que l'entrée en vigueur de nouvelles mesures fiscales, le prélèvement à la source et l'exonération de taxe d'habitation pour 80 % des foyers, pourrait se traduire à terme par une baisse de la fréquentation au sein des SIP.

Les conséquences de la mise en œuvre du prélèvement à la source sur les services de gestion fiscale n'ont pas fait l'objet d'une évaluation précise par la DGFIP. À court terme, la DGFIP s'attend à faire face à un pic d'activité lié à la nouveauté du dispositif qui devrait générer de nombreuses questions. Ainsi, les centres de contact cesseront leurs activités habituelles pour être exclusivement repositionnés sur l'accompagnement à la mise en œuvre du prélèvement à la source. À terme, le maintien d'une déclaration fiscale, les régularisations de fin d'année et la possibilité pour les contribuables de moduler le taux d'imposition en fonction d'événements de vie devra maintenir un flux d'activité. Néanmoins, la charge des SIP devrait être sensiblement allégée du fait du transfert du recouvrement vers les employeurs.

L'exonération de taxe d'habitation pour 80 % des foyers fiscaux sur leur résidence principale, dont la mise en œuvre est étalée sur trois ans à compter de 2018, et la perspective de sa suppression complète en 2020 devraient également alléger la charge de travail des services fiscaux. En effet, la taxe d'habitation concentre les plus gros enjeux en termes d'accueil puisqu'elle est due par un grand nombre de ménages modestes présentant des difficultés de paiements et qu'elle est l'impôt suscitant le plus grand nombre de réclamations et de demandes gracieuses¹³² (cf. graphique n° 14).

¹³² En 2016, 396 970 demandes gracieuses ont été faites sur la taxe d'habitation, 290 942 sur la contribution à l'audiovisuel public qui y est adossée et 191 542 sur l'impôt sur le revenu.

Graphique n° 15 : réclamations et demandes par type de prélèvement obligatoire, 2016



Source : DGFIP, traitement Cour des comptes

2 - L'exploitation des gisements de productivité

D'importants gisements de productivité demeurent inexploités. La numérisation des outils et des procédures permet pourtant des progrès significatifs.

a) La publicité foncière, un important gisement de productivité

Les services de la publicité foncière, qui ont succédé aux anciennes conservations des hypothèques, assurent depuis le 1^{er} janvier 2013 une double mission civile et fiscale : la publicité des droits constitués sur les immeubles en les rendant opposables ; la perception des droits dus à l'occasion du dépôt pour publication au fichier immobilier des actes de mutation de propriété ou constitutifs de droits réels immobiliers. Cette mission emploie près de 3 900 agents de la DGFIP et représente un coût complet de 295 M€. Le mode d'organisation actuel laisse apparaître d'importants gisements de productivité dont l'exploitation est conditionnée à la numérisation des tâches.

La conduite de cette mission repose sur 354 services de la publicité foncière répartis sur l'ensemble du territoire. Les données immobilières traitées par ces services reposent actuellement sur des serveurs informatiques propres à chacune de ces unités, sans qu'il soit possible d'y accéder à distance. La contraction du réseau dépend donc de l'achèvement du projet de concentration technique des bases de données sur un serveur national. Débuté en 2016, le projet devrait permettre la constitution d'une base nationale unique à compter de 2019.

Au-delà de la centralisation des données, les relations avec les notaires sont également en voie de dématérialisation totale :

- l'utilisation de l'application Télé@ctes permettant la télétransmission des actes des notaires aux SPF est obligatoire pour tous les actes à compter du 1^{er} janvier 2018 ;
- la mise en place de l'accès automatisé des notaires au fichier immobilier, dont la finalisation est prévue pour 2020, permettra d'alléger fortement l'activité liée aux réquisitions qui représentent plus de 60 % des dépôts en SPF.

Ainsi, à un horizon de trois ans, la quasi-totalité des échanges entre les SPF et les offices notariaux devraient se faire à distance et à partir de bases de données fusionnées et hébergées sur un serveur unique. Ces mutations techniques importantes rendent désormais indispensable une profonde réorganisation du réseau : le maintien d'un maillage territorial aussi dense sera en effet dépourvu de toute justification dès lors que la quasi-totalité des actes pourra se faire à distance et de manière complètement dématérialisée.

Cette transformation est d'autant plus souhaitable que la qualité du service rendu s'est fortement dégradée au cours des derniers exercices : le délai de publication des actes au fichier immobilier est passé de 16 jours en 2007 à 86 jours en 2016, avec un impact négatif sur les recettes de taxes foncières.

Le remplacement des 354 SPF par un service à compétence nationale, concentré sur un nombre limité d'implantations, voire sur une seule implantation, et doté d'effectifs peu nombreux doit, en conséquence, être mise à l'étude sans délais et la transformation mise en œuvre à un horizon de trois ans¹³³.

b) La rationalisation de la carte des assignations comptables

En matière de dépenses de l'État, le basculement dans Chorus à partir de 2011 a entraîné une mutation de grande portée avec la création des centres de services partagés (CSP) et de services facturiers (SFACT).

¹³³ *Les services de la publicité foncière*, Cour des comptes, Observations définitives, octobre 2017.

Ces réformes ont permis de professionnaliser la fonction financière de l'État et d'en améliorer la performance, comme en témoigne notamment la réduction des délais de paiement de l'État. Ils sont aujourd'hui inférieurs à 20 jours (18 jours en 2016) conformément à l'engagement pris par le gouvernement le 7 novembre 2012 dans le cadre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi¹³⁴.

Pour autant, sept ans après sa mise en service, les potentialités de Chorus n'ont pas été pleinement exploitées. Avec le déploiement de cet outil, la fonction dépense a perdu son assise départementale. Ainsi, un certain nombre de DDFIP en ont été déchargées et le paiement des dépenses de l'État est actuellement réparti sur 59 postes comptables. Leur répartition sur le territoire répond toutefois à une logique qui ne semble maximiser ni la performance ni l'efficacité. D'une part, la répartition des CSP Chorus et des SFACT aboutit à des situations peu efficaces où des services déconcentrés relèvent du CSP d'un département et du SFACT d'un autre département¹³⁵. D'autre part, la logique de Chorus invitait à regrouper la fonction dépense sur des plateformes ministérielles beaucoup plus concentrées et donc sur un nombre bien plus restreint de postes comptables.

La DGFIP elle-même reconnaît le caractère peu rationnel de cette organisation mais s'estime liée par une contrainte de « développement des territoires » qui, en l'occurrence, ne permet pas de tirer tous les gains de productivité qu'elle est en droit d'espérer. En 2013, un rapport de l'Inspection générale des finances¹³⁶ avait déjà pointé le fait que le nombre élevé de postes assignataires de la dépense de l'État avait des incidences sur la rapidité des procédures ainsi que sur le coût de transmission des pièces.

En matière de dépenses de l'État, la DGFIP doit adopter une organisation beaucoup plus concentrée tirant toutes les potentialités de Chorus en regroupant ces fonctions au niveau des DRFiP ou de postes nationaux spécialisés.

¹³⁴ Il s'agit d'un engagement politique. Juridiquement, les délais de paiement de l'État sont tenus d'être inférieurs à 30 jours, en vertu du décret n° 2008-407 du 28 avril 2008.

¹³⁵ C'est le cas, par exemple, de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, qui relève du CSP Chorus de l'Ain et du SFACT du Rhône.

¹³⁶ Inspection générale des finances, *Audit sur la fonction financière de l'État*, rapport N° 2013-M-057-02, juillet 2013.

3 - Le partage des données avec les autres administrations

Le manque de coordination entre les systèmes d'information des administrations publiques conduit souvent à superposer des procédures contraignant les usagers à fournir plusieurs fois les mêmes données ou documents.

Le partage de données avec d'autres entités publiques recèle de fortes potentialités en termes de simplification des procédures et d'amélioration de l'expérience usager. Le partage des données de la DGFIP permettrait en premier lieu de diminuer les déplacements des usagers dans les services de la DGFIP. Une part non négligeable de l'accueil physique concerne des usagers désirant obtenir un document attestant de leur revenu fiscal de référence afin de solliciter des prestations et services sous conditions de ressources servis par d'autres collectivités. Cela peut concerner plus de 20 % des visites reçues dans certains SIP¹³⁷.

Dans la continuité du programme interministériel « Dites-le-nous une fois », la DGFIP pourrait mettre en place des protocoles d'échanges sécurisés permettant à d'autres administrations d'accéder à ces données, tout en préservant le secret fiscal. Des expérimentations de ce type ont été menées par la DGFIP avec la plateforme d'échange « France connect » pour l'attribution de places de parking résidentiel par les collectivités territoriales, le traitement des bourses de l'enseignement secondaire et les réponses aux marchés publics. Ces expérimentations ont produit de premiers résultats encourageants qui doivent inciter la DGFIP à exploiter plus activement cette voie. Au-delà des gains liés à l'allègement de la fréquentation aux guichets, une action volontariste de la DGFIP en la matière lui permettrait de devenir un acteur pivot du partage de données au niveau interministériel. Elle dispose en effet d'un grand nombre de jeux de données, dont la qualité a souvent peu d'égal¹³⁸, et auxquels les autres administrations souhaiteraient pouvoir accéder afin d'améliorer la qualité de leurs prestations.

La définition d'une stratégie ambitieuse en matière de partage de données est donc souhaitable, afin d'améliorer le service aux usagers et d'alléger les charges pesant sur les services.

¹³⁷ C'est le cas notamment du SIP de Saint-Denis en Seine-Saint-Denis.

¹³⁸ Par exemple, la base adresses de la DGFIP est plus précise que celle de La Poste.

B - Le resserrement du réseau

Le réseau de la DGFIP, qui a peu évolué, doit désormais être adapté et resserré. Les progrès du numérique permettent des évolutions que la baisse des moyens rend inéluctable. Des services de proximité restent nécessaires à la bonne délivrance du service, mais cette proximité gagnerait à s'inscrire dans un cadre plus partenarial, coordonné avec les autres services publics.

1 - La définition d'un schéma cible

Avec plus de 4 000 points de contact sur l'ensemble du territoire, le réseau de la DGFIP est le plus dense des administrations d'État derrière celui de l'Éducation Nationale. La poursuite de sa rationalisation, entamée il y a peu, constitue une évolution nécessaire dans les années à venir.

Plusieurs facteurs justifient désormais une profonde révision de la carte des implantations :

- la réduction continue des moyens qui fragilise un nombre croissant de postes comptables. En 2016, 67 % des trésoreries comptaient moins de dix agents et 26 % d'entre elles comptaient moins de cinq agents ;
- l'inadaptation des implantations aux évolutions économiques (bassins d'activité) et démographiques (bassins de vie) des territoires ;
- le développement des outils numériques qui permet de traiter les dossiers à distance et de dématérialiser les canaux de relation aux usagers.

La DGFIP a engagé depuis peu un mouvement de rationalisation de ses implantations conduisant ainsi à la fusion ou à la fermeture de 197 services locaux sur l'année 2016. Si cette évolution nécessaire doit être poursuivie, ses modalités de mise en œuvre doivent impérativement évoluer.

Pour organiser cette reconfiguration du réseau et y préparer tant les personnels que les partenaires locaux, il est désormais indispensable d'adopter une démarche explicite et ambitieuse d'aménagement du réseau permettant de dégager des perspectives de moyen et long terme.

2 - Le resserrement du réseau des services des impôts

a) *La rationalisation de la carte des SIE*

En matière de gestion fiscale des professionnels, le degré avancé de numérisation des procédures et des relations avec les usagers doit permettre un net resserrement du réseau des SIE.

La quasi-totalité des obligations déclaratives et de paiement des entreprises sont aujourd'hui dématérialisées et la numérisation des derniers prélèvements reposant sur des formulaires papiers¹³⁹ doit être achevée sous peu. La généralisation des démarches en ligne pour les professionnels a eu pour effet de tarir considérablement les flux d'accueil physique dans les SIE puisque la relation est désormais gérée à distance ou, dans de rares cas, au sein des SIE sur rendez-vous.

Les flux d'accueil spontanés au sein des SIE ne reposent donc plus que sur un nombre très limité de démarches¹⁴⁰ qui pourraient être dématérialisées. Dès lors, plus rien ne justifie le maintien d'un maillage aussi fin du territoire. En 2016, la DGFIP comptait encore 501 SIE, un nombre presque équivalent à celui des SIP (505), ainsi que 205 SIP/SIE, alors même que les flux d'accueil physique des professionnels sont désormais quasi-inexistants. Parallèlement, l'effectif moyen des SIE a baissé, passant de 15,6 à 13,8 entre 2011 et 2016, alors même que la nature des missions et les modalités de relation avec les usagers justifieraient une concentration accrue des ressources et des compétences. Dans un document prospectif interne, la DGFIP elle-même envisage le resserrement du réseau avec des SIE de plus grande taille (50 agents et plus) et donc disposant de compétences diversifiées et renforcées. Il est désormais souhaitable de prendre acte de l'extinction programmée des flux d'accueil physique et de la dématérialisation des relations pour engager une réduction forte du nombre de SIE.

¹³⁹ Parmi ces prélèvements : taxe spéciale sur les conventions d'assurance, taxe sur les surfaces commerciales, formulaires n° 2777, 2778, 2779 relatifs aux prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers.

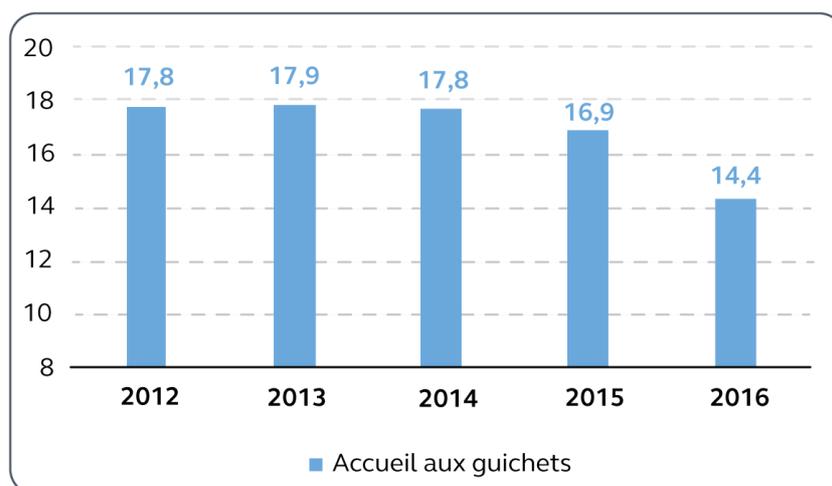
¹⁴⁰ Vente de timbres fiscaux, demandes de quitus fiscaux après l'achat de véhicules dans un autre pays de l'Union européenne.

b) Les SIP, tirer les conséquences de la dématérialisation des relations

L'évolution de la carte des SIP dépendra en premier lieu du rythme auquel la DGFIP fera du canal numérique le mode de relation par défaut pour les particuliers et des évolutions de la législation fiscale en cours (prélèvement à la source et taxe d'habitation), qui devraient avoir des conséquences importantes sur la nature et la quantité de travail au sein des SIP.

Ces deux évolutions devraient à terme tarir fortement les flux d'accueil physique aux guichets de la DGFIP. Entre 2012 et 2016, ils ont ainsi déjà baissé de 20 %. Dans le même temps, le nombre de SIP sur le territoire était stable.

Graphique n° 16 : nombre de personnes accueillies aux guichets DGFIP (en millions)



Source : DGFIP, traitement Cour des comptes

Avec la poursuite prévisible de cette tendance, le maintien d'un réseau de SIP aussi dense qu'aujourd'hui n'apparaît plus justifié. Il est désormais indispensable que la DGFIP tire les conséquences de ces évolutions en resserrant fortement son réseau et en le remodelant à l'aune de critères objectifs.

3 - Une présence territoriale mutualisée

Les évolutions attendues ne sont pas incompatibles avec le maintien d'une présence de proximité dans les zones, notamment rurales, où la présence et les services de la DGFIP sont nécessaires aux collectivités, particuliers et entreprises. Compte tenu de l'évolution de ses effectifs et des coûts liés au maintien du réseau, il est toutefois souhaitable que la DGFIP installe un certain nombre de ses services d'accueil sur des sites partagés avec d'autres entités publiques.

Jusqu'à ce jour, la DGFIP a refusé ce type d'approche et s'est notamment tenue à l'écart des maisons de service aux publics (MSP). Cette réticence tient à la spécificité alléguée de son action, notamment en matière fiscale, à l'opposition des organisations syndicales et à une culture interne attachée à ce que la singularité des finances publiques soit reconnue.

Installer des services de la DGFIP dans des locaux partagés avec d'autres entités publiques emporterait plusieurs avantages :

- accessibilité du service public : cela permettrait de pérenniser la présence de la DGFIP, au sein de structures interministérielles, dans les territoires, notamment ruraux, où l'accessibilité des services publics est déjà moindre et où le maintien d'un service de proximité demeure souhaitable ;
- qualité de service : fournir aux usagers une gamme élargie de services publics sur site unique est un gage de simplification et d'amélioration du service ;
- maîtrise des coûts : la mise en oeuvre des suppressions de postes prévues par la loi de programmation des finances publiques, à nombre de structures inchangées, va générer des coûts fixes importants, notamment en matière immobilière. Il serait souhaitable de mutualiser ces coûts d'implantation avec d'autres structures.

Dotée du réseau d'implantations locales le plus dense de France, La Poste a participé au déploiement des MSP et en abrite aujourd'hui 500. Cela lui a permis de réduire ses coûts de réseau en les mutualisant, à la fois avec les autres services de l'État présents dans les MSP, et avec les collectivités territoriales qui participent au financement. La DGFIP pourrait espérer des gains similaires.

4 - Le réseau comptable de la DGFIP

Ce sont les missions comptables exercées pour le compte des collectivités territoriales qui justifient l'existence d'un très grand nombre de trésoreries. Ces dernières recouvrent des réalités très disparates, entre de grandes trésoreries hospitalières, des trésoreries nouvellement spécialisées sur la gestion des métropoles et un nombre important de trésoreries rurales.

Compte tenu de la multiplication d'unités de petites tailles, de la rationalisation récente de la carte de l'intercommunalité et des progrès de la dématérialisation, le maillage territorial de la DGFIP ne peut demeurer inchangé. Le réseau est amené à évoluer dans deux directions :

- introduction de nouvelles modalités de tenue des comptes pour les collectivités et établissements les plus importants ;
- centralisation accrue de la gestion comptable pour les collectivités de petite taille.

La dématérialisation totale de la chaîne de paiement, dont l'achèvement est prévu pour 2019 doit ouvrir la voie à une restructuration d'ampleur du réseau des petites trésoreries rurales. Les potentialités des outils numériques permettent en effet d'engager une concentration beaucoup plus poussée de la mission de tenue des comptes des collectivités. La réforme territoriale de 2015 a abouti à une rationalisation de la carte des intercommunalités, désormais au nombre de 1266 sur le territoire. En 2016, la DGFIP comptait encore 1 525 trésoreries dédiées aux collectivités territoriales.

Avec plus de 1 600 trésoreries de moins de 10 agents, la DGFIP compte un trop grand nombre de petites unités qui ne permettent plus d'assurer un niveau suffisant de qualité et de continuité dans le service. L'amélioration de la qualité et de la fiabilité des comptes locaux implique en outre une expertise que la concentration des compétences permettrait de renforcer.

La DGFIP doit fermer les trésoreries dont les effectifs ne permettent d'assurer un service continu et de qualité.

5 - Le renforcement de l'échelon régional

Contrairement aux autres services de l'État, la DGFIP a conservé une organisation territoriale dont l'échelon départemental demeure le pilier. Les attributions propres des directions régionales sont extrêmement

limitées. Ces dernières n'ont pas de mission d'animation du réseau puisque cette tâche a été confiée aux délégations interrégionales du directeur général (DIDG)¹⁴¹.

Dans son rapport de décembre 2017 sur les services déconcentrés de l'État¹⁴², la Cour a invité la DGFIP à s'engager dans la voie du renforcement de l'échelon régional, en profitant du contexte nouveau créé par la réforme régionale :

- la taille des nouvelles régions les rapproche du périmètre des délégations, nonobstant la récente réduction du nombre de ces dernières ;
- l'interdépartementalité de certaines missions¹⁴³, dont les fonctions de soutien, se développe au sein du réseau et l'échelon régional pourrait en être l'un des réceptacles, alors que les délégations sont trop larges et n'ont jamais été conçues à cet effet ;
- l'affirmation de conseils régionaux puissants et d'une administration déconcentrée de l'État qui a fait le choix de la région pour se recomposer ;
- la nécessité de développer le travail interministériel, sur certaines missions, en matière immobilière et, peut-être, demain dans le vaste champ d'une gestion plus fluide des ressources humaines, milite pour l'émergence d'un service régional financier structuré et identifié.

Cette évolution pourrait conduire à créer des DRFiP « fortes », dotées de véritables attributions fonctionnelles, notamment d'animation du réseau (actuellement dévolues aux DIDG), de pilotage des fonctions de soutien (actuelles DISI, SRH), des fonctions comptables (CSP et assignations), voire de pilotage du contrôle fiscal (actuels DIRCOFI et éléments de contrôle fiscal dans les DDFiP). En contrepartie, les DIDG seraient supprimées et ces DRFiP d'un nouveau modèle seraient localisées et mutualisées avec les DDFiP du département de leur siège.

¹⁴¹ Les 8 DIDG actuelles sont les suivantes : Hauts-de-France et Normandie ; Centre-Val-de-Loire et Pays de la Loire ; Grand Est et les TOM ; Île-de-France ; Nouvelle-Aquitaine ; Occitanie ; Auvergne-Rhône-Alpes ; PACA avec Corse et DOM.

¹⁴² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les services déconcentrés de l'État : clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*. La Documentation française, décembre 2017, 269 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁴³ Tel est le cas notamment de la création récente d'un pôle de gestion domaniale (PGD) dans les DRFiP, dédié au traitement en « back office », pour le compte des DDFiP, des dossiers identifiés comme les plus complexes.

III - Une DGFIP plus agile

La capacité de la DGFIP à faire face efficacement et de façon innovante aux défis et opportunités qui se présentent à elle suppose de se doter d'un schéma de transformation clair, de reconstituer une capacité d'investissement et d'assouplir un certain nombre de blocages qui entravent son évolution.

A - La nécessité d'une stratégie de transformation

La définition d'une stratégie de transformation, partagée par l'ensemble des parties prenantes, a été longtemps différée. Elle est aujourd'hui indispensable. Sa mise en œuvre réussie suppose un mandat ministériel clair, une déclinaison dans une convention d'objectifs et de moyens pluriannuelle, et la restauration d'une capacité d'investissement dans le numérique.

1 - Le besoin d'un schéma de transformation décliné et mis en œuvre dans une convention pluriannuelle

Les évolutions attendues de la DGFIP ne pourront réellement s'engager sans la définition d'une stratégie de transformation ambitieuse, précisant la cible d'organisation et de délivrance des services et un calendrier de mise en œuvre.

La Cour rappelle à cet égard que dès son rapport de 2011, elle avait recommandé que soit engagée la réflexion stratégique sur les conditions d'exercice des missions. Sept ans plus tard, et en l'absence de démarche stratégique claire de la DGFIP, cette orientation n'en est que plus nécessaire.

Depuis la fusion, à l'encontre de la démarche de performance théoriquement instituée par la LOLF, le principal outil de pilotage a été la fixation de sa dotation budgétaire annuelle et de son schéma d'emplois. Les évolutions ont été ainsi organisées et suivies sur une base annuelle, en l'absence d'orientations à moyen terme. Cette situation contraste avec la pluriannualité que permettaient les contrats de performance conclus avec chaque direction avant la fusion. Pour prendre un autre point de comparaison, l'article L. 227-1 du code de la Sécurité sociale organise depuis vingt ans la conclusion de conventions d'objectifs et de gestion entre l'État et les caisses nationales de sécurité sociale, comportant des engagements réciproques, déterminant les objectifs pluriannuels de gestion, les moyens dont les branches et les organismes disposent pour les atteindre et les actions mises en œuvre à cette fin par chacun des signataires. Quelles que soient les réticences manifestées par la direction

du budget, la mise en place d'une contractualisation apparaît indispensable pour responsabiliser les gestionnaires sur la base d'objectifs ambitieux et faciliter les transformations à opérer.

L'ampleur des transformations attendues suppose que la stratégie de transformation soit validée et légitimée par l'échelon ministériel. Le recours à une démarche de contractualisation avec les ministres de tutelle permettrait d'arrêter les objectifs pluriannuels en matière de qualité de service et de gestion ainsi que les moyens dont la DGFIP dispose pour les atteindre.

2 - L'intensification de l'investissement dans les systèmes d'information

La transition numérique de la DGFIP a été fortement freinée du fait de la baisse de ses crédits informatiques.

Les moyens disponibles imposent aujourd'hui de se concentrer sur la préservation de l'existant. L'enveloppe d'investissement que la DGFIP s'est efforcée de préserver, de l'ordre de 10 M€ par an, est très insuffisante et nombre de projets, pourtant labellisés comme prioritaires ont dû être retardés (ENSAP¹⁴⁴, ENSU, PayFiP¹⁴⁵). À titre comparatif, l'administration fiscale britannique s'est engagée en 2016 dans un plan de transformation digitale comprenant plus de 300 M€ d'investissements sur l'exercice 2016-2017, soit 10 % de son budget annuel¹⁴⁶.

L'amplification de la dématérialisation engagée au cours des dernières années ne pourra être réalisée sans un investissement accru dans les outils nécessaires à la transition numérique. L'intensification de l'investissement doit néanmoins s'inscrire dans une démarche méthodique et maîtrisée. Il est nécessaire à cet effet que la DGFIP formalise mieux ses besoins informatiques dans le cadre d'une planification pluriannuelle. Il est également souhaitable que les projets informatiques soient sélectionnés et priorisés en fonction des gains de productivité attendus et de l'amélioration de la qualité de service qu'ils permettent.

La DGFIP doit se doter d'une capacité d'investissement accrue en matière informatique, dans le cadre d'une démarche méthodique comportant une planification pluriannuelle et une priorisation des projets à l'aune de critères d'efficience et de qualité de service.

¹⁴⁴ 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. L'économie de papier, d'impression, de courrier sera considérable.

¹⁴⁵ Système de paiement sur internet, par prélèvement et sans frais.

¹⁴⁶ *NAO Annual report on HM Revenue & Customs 2015-16 Accounts.*

3 - Le besoin d'outils de mesure de la productivité

La contrepartie de la hausse des capacités d'investissement doit être le développement d'outils permettant d'en mesurer les effets. La conduite d'une démarche de transformation, compte tenu des ressources contraintes dont dispose la DGFIP, suppose de se doter des outils permettant d'évaluer *ex ante* les avantages attendus des réformes puis d'en mesurer les effets *ex post*.

Compte tenu de la taille de l'ensemble, des enjeux financiers et des contraintes pesant sur les finances publiques, il est peu compréhensible que la DGFIP ne dispose pas d'outils de gestion plus performants. La comptabilité analytique est peu développée et ne permet pas de mesurer le coût complet de chacune des missions. De même, les charges liées au réseau, qui concentre pourtant la majorité des emplois et des crédits, sont difficilement mesurables. Dans le secteur des systèmes d'information, la DGFIP recourt aux études Mareva¹⁴⁷ pour évaluer a priori les gains de productivité mais ne procède à aucune vérification *ex post*. Au total, l'incidence des mesures tendant à adapter l'exécution des missions ou à modifier les structures n'est jamais précisément analysée.

La DGFIP doit se doter d'instruments permettant d'évaluer *ex ante* et de mesurer *ex post* les effets des réformes qu'elle engage.

B - Une gestion des ressources humaines plus souple et prospective

Les réformes introduites fin 2017 par la DGFIP constituent une première étape pour assouplir les règles de gestion et permettre une allocation des ressources adaptée aux besoins du service. Les transformations en cours supposent également que la DGFIP initie une véritable gestion prévisionnelle de ses emplois et de ses compétences.

¹⁴⁷ Mareva 2 (Méthode d'analyse et de remontée de la valeur) est une méthode d'analyse de la valeur des projets de système d'information (SI). Elle s'appuie sur la mise en regard d'une analyse stratégique métier et d'une analyse en termes de SI destinée à expliciter l'objectif principal du projet (métier ou SI). Elle comporte également une analyse des impacts économiques du projet et de sa rentabilité (retour sur investissement).

1 - La poursuite de l'assouplissement des règles de gestion

La DGFIP a initié à l'automne 2017 une rénovation importante des règles de gestion des ressources humaines en instaurant une durée de séjour minimale de deux ans sur chaque poste et en supprimant les RAN au profit d'affectations au département. L'entrée en vigueur des règles nouvelles est respectivement prévue pour 2019 et 2020. Il est essentiel que ces réformes soient menées à leur terme et il appartient à la DGFIP de s'assurer que les discussions en cours avec les organisations syndicales ne conduisent pas à accorder des contreparties qui en amoindrieraient la portée.

Pour importantes qu'elles soient, elles ne suffisent pas à lever toutes les rigidités et à assurer une gestion des ressources humaines pleinement adaptée aux fonctions. Des améliorations doivent encore être obtenues. Si la suppression des RAN permettra de fluidifier les mouvements infra-départementaux, la mobilité entre départements pourrait également être facilitée et faire l'objet de mesures incitatives. La déconcentration d'un certain nombre d'actes de gestion au niveau du département permettrait d'accompagner la suppression des RAN en renforçant les pouvoirs de gestion des directeurs. De même, la priorité du critère de l'ancienneté administrative dans l'ordre des mutations, qui ne permet pas un appariement optimal entre agent et fonction devrait faire l'objet d'un réexamen.

2 - La clarification de la politique de ressources humaines

L'évolution des tâches ainsi que la spécialisation des structures créent de nouveaux besoins. Le vieillissement du corps social de la DGFIP, avec de nombreux départs à la retraite dans les années à venir, ouvre des opportunités et doit amener la DGFIP à se fixer des principes nouveaux de gestion des ressources humaines

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, nécessaires à la modernisation de la DGFIP et à la conduite du changement, devraient conduire à positionner la catégorie A comme le vivier des futurs cadres supérieurs et non plus comme le débouché automatique des catégories B et C. Pour les agents de ces catégories, dont les tâches sont amenées à évoluer fortement du fait de la dématérialisation, de nouveaux parcours professionnels doivent être créés.

Les modalités de recrutement doivent également être adaptées. Actuellement, le recrutement externe est quasi exclusivement concentré sur les catégories B et C, les postes de catégorie A étant très majoritairement pourvus par promotion interne. En 2016, seuls 16 % des nouveaux installés en catégorie A étaient des externes, les autres agents ayant réussi le concours interne ou bénéficié de la promotion interne. Accroître la part des recrutements externes sur les postes d'encadrement permettrait de diversifier les profils, de rajeunir la population et d'accompagner la transition vers des métiers d'expertise.

Tableau n° 10 : part du recrutement externe

	A			B			C		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
<i>Agents installés</i>	942	693	657	2 247	2 171	2 134	1 491	1 484	1 133
<i>Dont externes par concours</i>	185	118	90	316	360	345	694	935	1 029
<i>% externes / agents installés</i>	20 %	17 %	14 %	14 %	17 %	10 %	47 %	63 %	91 %

Source : Cour des comptes d'après données DGFiP

Le vieillissement des effectifs de la DGFiP va se traduire par des départs en retraite nombreux au cours des prochaines années, estimés à hauteur de 19 000 sur les cinq prochaines années (2018-2022)¹⁴⁸, soit 18 % des effectifs actuels. Ces perspectives démographiques, conjuguées à l'importance des gains d'efficience mobilisables, doivent permettre à la DGFiP dans les années qui viennent de prolonger la baisse des dépenses de rémunérations et de se doter, à travers notamment le recrutement de personnels contractuels, de compétences nouvelles¹⁴⁹ pour réussir sa transformation.

La DGFiP doit identifier précisément les compétences dont elle aura besoin à l'horizon de dix ans et qu'elle en tire les conséquences en matière de recrutement et de formation.

¹⁴⁸ Estimation tirée des RAP et de la répartition des effectifs par âge.

¹⁴⁹ Notamment dans les domaines du numérique, du traitement de données et d'expertise juridique et fiscale.

3 - Le renouvellement des modalités et du contenu du dialogue social

Les mutations à engager ne peuvent qu'avoir un fort retentissement sur les agents. Il sera malaisé d'aller plus vite et plus loin sans créer les conditions internes propices à leur acceptation par les agents. Or la situation actuelle semble se caractériser par un double blocage.

Les agents perçoivent dans leur travail quotidien les effets de l'amenuisement des moyens et redoutent la poursuite voire l'aggravation de cette tendance. La modification rapide des processus de travail suscite des interrogations sur l'avenir des métiers et la qualité du service rendu. Elle remet aussi en question le déroulement des carrières. Ce climat inspire à une partie des agents une attitude défensive. L'absence de scénario clair d'évolution à moyen et long terme nourrit la perplexité et les inquiétudes. Il peut en résulter une tendance à la crispation sur les caractéristiques actuelles des métiers et sur les règles de gestion traditionnelles.

Pour leur part, les responsables de la DGFIP redoutent des réactions voire des blocages internes face à toute annonce de changement. Pour les éviter et les contourner, ils ont tendance à prendre des mesures partielles et fragmentées.

Dans ces conditions, il apparaît opportun de renouveler les modalités du dialogue social, de façon à restaurer une relation de confiance. La réflexion stratégique recommandée par la Cour pourrait ainsi être accompagnée d'une concertation ouverte avec les organisations syndicales, portant sur l'évolution de chacun des métiers, les déroulés de carrière ou encore les parcours de formation nécessaires pour permettre aux agents de s'adapter au développement du numérique. La poursuite de la déconcentration du dialogue social au niveau local, le niveau le plus pertinent pour traiter concrètement de la situation des agents et des services, est également souhaitable.

CONCLUSION

L'enquête menée par la Cour a démontré que le contraste est aujourd'hui fort entre le potentiel de modernisation et le rythme des changements effectifs au sein de la DGFIP. Le maintien prévisible, et souhaitable compte tenu des gisements d'efficience, d'une contrainte budgétaire forte implique des évolutions majeures. Le lancement d'une nouvelle étape de réforme de l'action publique, avec Administration Publique 2022, ouvre une fenêtre d'opportunité qu'il importe d'exploiter. L'ampleur de la transformation attendue de la DGFIP justifie une

approche globale, traitant à la fois des missions, des structures et des méthodes.

Occultée lors de la fusion et écartée depuis, la revue des missions est aujourd'hui une étape nécessaire pour doter la DGFIP d'un cadre d'action stable et légitime. La rationalisation des réseaux de collecte des prélèvements, avec en priorité le rattachement des missions de recouvrement de la Douane à la DGFIP, permettrait de générer des économies, d'améliorer le service aux professionnels et d'optimiser la collecte des recettes. Les missions interministérielles assurées par la DGFIP sont également amenées à évoluer. La question majeure touche aux missions assurées par la DGFIP pour le compte des collectivités. En la matière, le décalage constaté entre l'ampleur des moyens déployés par la DGFIP et la qualité des résultats appelle une action corrective. La gamme de services déployée doit être adaptée aux attentes et aux facultés des collectivités. L'offre de conseil gagnerait à être recentrée sur le volet fiscal et les analyses financières réservées aux plus petites collectivités. Les évolutions les plus structurantes se rapportent à la tenue des comptes. Certaines grandes collectivités se disent prêtes à assumer des missions élargies en la matière. La voie de l'expérimentation doit être exploitée pour déterminer les dispositifs pertinents à mettre en œuvre à l'avenir.

Pour nécessaire qu'elle soit, la revue des missions ne saurait retarder les transformations attendues de la DGFIP qui doivent être engagées sans attendre.

La transition numérique, dans laquelle la DGFIP est engagée, doit être accélérée. Elle recèle d'importants gisements d'économies et constitue le principal levier de modernisation. Le canal numérique doit désormais être admis et affiché comme le mode normal d'échange de la DGFIP avec tous ses interlocuteurs, y compris les particuliers. La dématérialisation des procédures et des outils doit également être accélérée afin de rationaliser les structures, notamment les services de la publicité foncière et la carte des assignations comptables.

Les structures du réseau doivent être adaptées au regard de l'évolution des métiers, des ressources et des attentes des partenaires. Pour cela, les initiatives introduites depuis 2016 ne suffiront pas ; il convient désormais d'adopter un plan clair, ambitieux et affiché de transformation du réseau à horizon cinq ans.

La gestion des ressources humaines, longtemps considérée comme le principal facteur bloquant, ne peut davantage demeurer inchangée. Compte tenu des enjeux, l'action prospective doit impérativement être développée et être suivie d'actions.

Ces transformations supposent que la DGFIP soit dotée des crédits nécessaires au financement de sa transition numérique. La réduction continue des budgets informatiques depuis 10 ans obère l'introduction des nouveaux outils et génère des risques quant à la continuité des services assurés par la DGFIP.

Ces changements ne pourront réellement s'engager sans la définition d'une stratégie de transformation claire, précisant la cible d'organisation et de délivrance des services ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre.

Conclusion générale

La création de la direction générale des finances publiques en 2008, par fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, a constitué l'une des plus grandes réformes administratives de ces dernières années au sein de l'État. Alors qu'une nouvelle étape de réforme de l'action publique a récemment été ouverte avec le lancement d'Action Publique 2022, un bilan de la création de la DGFIP et son évolution depuis est porteur d'enseignements qui peuvent utilement éclairer les actions à venir.

La fusion a abouti à la constitution d'un très vaste ensemble, répondant à un modèle singulier. La DGFIP demeure ainsi à la tête d'un portefeuille d'attributions très nombreuses et diversifiées. Ce modèle d'administration centralisée exerçant en régie directe autant de fonctions hétérogènes est unique au sein de l'OCDE. Les avantages comparatifs de ce modèle n'ont, pour autant, jamais été démontrés. La DGFIP s'attache à en prouver empiriquement l'efficacité à travers le service rendu aux bénéficiaires de ses prestations. Ses missions sont ainsi généralement assurées avec un degré élevé de compétence, de fiabilité et de sécurité.

Les bénéfices de la fusion sont difficiles à identifier. La naissance de la DGFIP a bien permis des regroupements de « bout de chaîne » offrant à ses usagers une interface unifiée et un service amélioré, c'est le cas de l'interlocuteur fiscal unique des particuliers. Néanmoins, la grande technicité des administrations regroupées en 2008 a conduit les différents blocs métiers à évoluer à côte-à-côte, entraînant un nombre limité de synergies. De fait, le service rendu aux collectivités n'a pas été sensiblement amélioré. Quant aux économies budgétaires supplémentaires qui devaient résulter de la fusion, elles sont difficiles à quantifier. La DGFIP a su s'adapter depuis dix ans à la baisse continue de ses moyens et a été le premier contributeur à la maîtrise des dépenses sur la sphère État, ce qui doit incontestablement être porté à son crédit. La modestie des gains sur les fonctions supports et la permanence d'importants gisements de productivité inexploités conduisent toutefois à nuancer le bilan.

Au-delà de la fusion, la DGFIP se trouve aujourd'hui enserrée dans un jeu de contraintes et d'opportunités qui imposent des évolutions majeures, connues des parties prenantes, mais jusqu'ici toujours reportées. Dans ses premières années, la DGFIP s'est consacrée de façon exclusive à la réussite de la fusion. Par la suite, l'attentisme a dominé. Faute de stratégie claire, elle s'est contentée de gérer l'attrition continue de ses moyens tout en s'efforçant d'éviter un conflit social d'ampleur.

Le modèle a aujourd'hui atteint son point d'essoufflement et les réformes engagées depuis 2016, bien qu'insuffisantes, témoignent d'une prise de conscience partagée de ce constat. À missions, structures et méthodes inchangées, la bonne exécution de ses tâches par la DGFIP n'est pas assurée. Les performances ont déjà commencé à faiblir dans certains domaines, comme la publicité foncière ou le contrôle fiscal. Des potentialités considérables sont aujourd'hui à exploiter, elles résultent pour la plupart des potentialités du numérique, appelé à transformer en profondeur les missions d'une administration spécialisée dans le traitement de l'information. La mise en œuvre du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2019 est un défi d'ampleur autant qu'un facteur d'évolution supplémentaire.

L'ampleur de la transformation attendue de la DGFIP justifie une approche globale, traitant à la fois des missions, des structures et des pratiques.

Occultée lors de la fusion et écartée depuis, la revue des missions constitue aujourd'hui une étape nécessaire visant à doter la DGFIP d'un cadre d'action stable et légitime. Le programme Action Publique 2022, qui prévoit un passage en revue des missions, ouvre à ce titre une fenêtre d'opportunité qu'il importe d'exploiter.

Pour nécessaire qu'elle soit, la revue des missions ne saurait retarder l'assouplissement nécessaire des structures avec le resserrement du réseau et l'allègement des règles de gestion qui doivent être engagées sans attendre.

Le contraste est fort aujourd'hui entre le potentiel de modernisation de la DGFIP et le contenu et le rythme des changements effectifs. Sans méconnaître les contraintes qui s'imposent à elle, la DGFIP ne peut plus désormais faire l'économie d'une véritable démarche stratégique qui doit être fondée sur une logique cohérente de transformation, comprenant un point d'aboutissement clairement identifié et un cheminement pour y parvenir.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

Définir une stratégie de transformation et l'inscrire dans une convention d'objectifs et de moyens pluriannuelle

1. doter la DGFIP d'une stratégie de transformation à moyen terme, comportant pour chaque mission des cibles en matière d'organisation ainsi qu'un calendrier de réalisation, et décliner sa mise en œuvre dans une convention d'objectifs et de moyens pluriannuelle ;
2. accroître la capacité d'investissement de la DGFIP en matière de systèmes d'information dans le cadre de cette contractualisation en précisant le coût estimé et les gains attendus des projets informatiques ;
3. évaluer *ex ante* et analyser *ex post* de façon documentée et argumentée les gains de productivité et d'efficience découlant d'innovations dans les processus et l'organisation, notamment en matière de dématérialisation ;
4. identifier les compétences dont la DGFIP aura besoin à l'horizon de dix ans et en tirer les conséquences en matière de recrutement et de formation.

Tirer parti du numérique pour moderniser le service rendu aux contribuables

5. faire du numérique le mode de droit commun de relation avec les usagers et mettre en place une politique d'accompagnement pour les personnes éprouvant des difficultés d'accès au numérique ;
6. mettre en œuvre un plan de resserrement du réseau des SIE et des SIP à cinq ans comportant des projets d'implantations mutualisées avec d'autres entités publiques ;
7. permettre l'accès d'autres entités publiques à des données détenues et produites par la DGFIP afin de supprimer des formalités redondantes.

Rationaliser et rénover les services rendus aux collectivités territoriales

8. adapter l'offre de services aux collectivités en fonction de leur taille et supprimer les prestations ne répondant pas à un besoin ;
9. expérimenter le modèle de l'agence comptable auprès des collectivités territoriales volontaires ;
10. mettre en place un compte financier unique en s'appuyant sur les possibilités offertes par la dématérialisation des comptabilités. (Recommandation réitérée)¹⁵⁰ ;
11. fermer les trésoreries dont les effectifs ne permettent pas d'assurer un service continu et de qualité.

Rationaliser l'organisation et la gestion internes de la DGFIP

12. confier aux DRFiP la mission d'animation du réseau et supprimer les DIDG ;
13. transformer à un horizon de trois ans les 354 services de publicité foncière en un service à compétence nationale ;
14. concentrer l'assignation des dépenses sur un nombre limité de postes (DRFiP ou postes nationaux spécialisés).

Rationaliser le périmètre de missions de la DGFIP

15. organiser le transfert à la DGFIP des missions comptables exercées par la Douane (Recommandation réitérée)¹⁵¹ ;
16. mettre à l'étude les conditions d'un transfert de la mission topographique du cadastre à l'IGN ;
17. créer une caisse de retraite des fonctionnaires de l'État. (Recommandation réitérée)¹⁵².

¹⁵⁰ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁵¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome II. Les missions fiscales de la Douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre. La Documentation française, février 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁵² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les pensions de retraite des fonctionnaires, des évolutions à poursuivre*. La Documentation française, octobre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

Liste des abréviations

AIFE.....	Agence pour l'informatique financière de l'État
ASR.....	Adaptation des structures du réseau
CC	Centre de contact
CGCT.....	Code général des collectivités territoriales
CSP	Centre de services partagés
CVAE.....	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DB	Direction du budget
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DGCP.....	Direction générale de la comptabilité publique
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGI	Direction générale des impôts
DLF.....	Direction de la législation fiscale
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
GPEEC.....	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
IR.....	Impôt sur le revenu
MAREVA	Méthode d'analyse et de remontée de la valeur
MINEFI.....	Ministères économiques et financiers
ONP.....	Opérateur National de Paie
PAS	Prélèvement à la source
PAP	projet annuel de performance
RAN	Résidence d'affectation nationale
RAP.....	Rapport d'analyse de performance
SFACT	Service facturier
SI.....	Systèmes d'information
SIE.....	Service des impôts des entreprises
SIP.....	Service des impôts des particuliers
SPF.....	Service de la publicité foncière
TICPE	Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Annexes

Annexe n° 1 : les missions de la DGFIP	130
Annexe n° 2 : synthèse parangonnage international – les réformes menées dans les administrations fiscales étrangères	132
Annexe n° 3 : les réseaux spécialisés de la DGFIP	137

Annexe n° 1 : les missions de la DGFIP

Article 2 du décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la création de la direction générale des finances publiques :

La direction générale des finances publiques exerce les missions suivantes :

1° Elle conçoit et élabore les textes législatifs et réglementaires relatifs à la fiscalité ainsi que les instructions générales interprétatives nécessaires à leur application ;

2° Elle conçoit et élabore les textes législatifs et réglementaires relatifs au recouvrement des recettes publiques, au cadastre et à la publicité foncière, veille à leur mise en œuvre et exerce les missions d'administration correspondantes ;

3° Elle veille à l'établissement de l'assiette et à la mise en œuvre du contrôle des impôts, droits, cotisations et taxes de toute nature, ainsi qu'à leur recouvrement et à celui des autres recettes publiques ;

4° Elle veille à la production et à la qualité des comptes de l'État et concourt à leur valorisation ;

5° Elle élabore les règles et les procédures relatives au contrôle et au paiement des dépenses publiques, à la gestion financière et comptable des établissements publics nationaux ainsi que des établissements publics locaux d'enseignement, et veille à leur mise en œuvre ;

6° Elle élabore les règles et les procédures relatives à la gestion financière et comptable des collectivités territoriales et de leurs établissements et veille à leur mise en œuvre ; elle concourt à la valorisation des comptes de ces collectivités et établissements ; elle anime l'expertise économique et financière des projets d'investissements publics et l'action économique de ses services déconcentrés ;

7° Elle définit et s'assure de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs et est chargée de sa gouvernance. Elle élabore la législation et la réglementation domaniales et veille à la mise en œuvre des missions de gestion et d'évaluation domaniales. Elle exerce ses compétences dans le respect des dispositions du décret du 29 avril 2004 susvisé ;

8° En liaison avec la direction générale du Trésor, elle élabore les règles et les procédures relatives à la gestion de la dette publique, à l'exécution des opérations de trésorerie de l'État, ainsi qu'à la réalisation d'opérations de collecte de l'épargne au profit de l'État et des correspondants du Trésor, et veille à leur mise en œuvre ;

9° Elle élabore et veille à la mise en œuvre des règles et procédures relatives à la vérification de l'utilisation des fonds publics ;
10° Elle représente l'État, dans les domaines de sa compétence, devant les juridictions des ordres administratif et judiciaire ;

11° Elle représente le ministère dans les négociations internationales en matière fiscale ;

12° Elle instruit les demandes d'agrément fiscal ;

13° Elle pilote, anime et évalue ses services déconcentrés ;

14° Elle définit la politique des ressources humaines pour ses services et assure la gestion de ses personnels ; elle alloue leurs moyens ; elle conçoit et met en œuvre les méthodes et instruments d'analyse, d'audit et de contrôle de gestion de leur activité permettant d'accroître leur performance ;

15° Elle exerce une mission d'animation et de coordination en matière de pensions de l'État, en liaison avec les autres administrations civiles et militaires de l'État.

Annexe n° 2 : synthèse parangonnage international – les réformes menées dans les administrations fiscales étrangères

I. Mesures d'économies

L'ensemble des pays OCDE ayant dû faire face ces dernières années au renforcement de la contrainte budgétaire à la suite de la crise financière, d'importantes mesures d'économies ont été exigées des administrations fiscales. Ces économies ont principalement porté sur les effectifs et la réduction du nombre d'implantations locales.

Comparativement aux administrations fiscales étrangères, la DGFIP a subi des réductions d'effectifs relativement importantes, bien plus élevées qu'en Allemagne ou aux Pays-Bas, mais sensiblement inférieures qu'au R-U et à l'Australie.

La majorité des pays étudiés par l'OCDE ont engagé de fortes diminutions de leurs réseaux d'implantations locales, sous l'effet de :

- nouvelles technologies permettant d'automatiser les traitements de données ;
- nouvelles technologies permettant la dématérialisation de la relation usager ;
- généralisation des « maisons du service public » dans les territoires ;
- contraintes budgétaires imposées par les gouvernements.

Quelques exemples de grands programmes de réduction des réseaux fiscaux :

- Australie : les agences fiscales sont progressivement intégrées à des plateformes mutualisées regroupant également les services de sécurité sociale et d'assurance maladie ;
- Danemark : probablement la réforme la plus ambitieuse. Après la réforme de 2005 qui a permis l'intégration des administrations fiscales municipales au sein de l'administration centrale, une réorganisation complète du réseau a été lancée. En 2013, les implantations locales ont été supprimées. Toutes les missions ont été réallouées à 6 divisions à compétence nationale ;
- Grèce : entre 2011 et 2014, le nombre d'implantations locales a diminué de 60 %, passant de 241 à 118 ;

- Norvège : la rationalisation du réseau a permis de passer de 225 à 108 implantations locales entre 2011 et 2014 ;
- Autriche : la réforme de 2004 a permis de passer 7 directions régionales et 81 bureaux fiscaux à 5 directions régionales, 40 bureaux fiscaux et une division spécialisée sur les gros contribuables.

Comparativement, le resserrement du réseau engagé par la DGFIP apparaît limité.

De rares pays ont suivi d'autres voies que la réduction des effectifs et du réseau pour générer des économies. Par exemple, les Pays-Bas ont choisi de sauvegarder les emplois et ont recherché des économies sur les immeubles et autres coûts de fonctionnement.

II. Réformes visant à simplifier les procédures et améliorer la qualité de service

A. Simplification des procédures déclaratives pour les contribuables

La majorité des pays étudiés se sont efforcés de simplifier et dématérialiser les démarches déclaratives des contribuables professionnels et particuliers. Les démarches performantes à retenir :

- diminution du nombre de formalités ;
- dématérialisation de l'ensemble des procédures ;
- interfaces partagées avec d'autres services publics, permettant aux contribuables, avec un identifiant unique, de remplir leurs obligations fiscales, demander des subventions, demander des autorisations, portail MyGov en Australie ;
- création de comités consultatifs chargés d'évaluer a priori l'impact des nouvelles réglementations en matière de démarches administratives : Pays-Bas, Allemagne, Danemark. Ex : aux PB, si l'étude d'impact montre que la disposition fiscale requiert des moyens supplémentaires, elle doit être dûment autorisée par le Parlement.

B. Mesure des charges administratives pesant sur les entreprises

Il ressort des études effectuées par l'OCDE que les pays les plus performants sont ceux qui ont développé une mesure des coûts administratifs et du temps passé par les entreprises à s'acquitter de leurs obligations déclaratives. De telles études permettent, par suite, d'estimer le chiffrage de cet impact sur le PIB et d'inscrire la thématique dans le débat public. Ce type de mesures est notamment développé aux PB et au RU et témoigne d'une approche clairement orientée sur les besoins des usagers.

C. Recours aux services dématérialisés

Le recours croissant aux canaux de relation dématérialisés est une tendance commune à l'ensemble des pays étudiés. Les principaux services offerts sont :

- la mise en ligne d'informations fiscales
- la possibilité de déclarer en ligne pour les principaux impôts
- la fourniture de déclarations pré-remplies
- l'offre de services de paiement électroniques
- l'accès à des informations fiscales sécurisées *via* des portails internet
- des centres d'appels utilisant des services téléphoniques modernes.

1. IR – Déclarations en ligne (chiffres 2013)

La quasi-totalité des pays OCDE offrent désormais la possibilité à tous les contribuables de remplir leur déclaration en ligne. En revanche, les taux d'usagers y ayant recours font apparaître de grandes variations :

- plus de 90 % des usagers déclarent en ligne – 14 pays, 47 % des pays OCDE : Australie, Chili, Danemark, Estonie, Islande, Irlande, Israël, Italie, Corée du Sud, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Slovénie, Espagne.
- entre 50 % et 90 % - 9 pays, 30 % : Belgique, Canada, Autriche, Allemagne, Japon, Portugal, Suède, USA, UK
- moins de 50 % - 7 pays, 23 % : France, République Tchèque, Finlande, Hongrie, Luxembourg, Pologne, Slovaquie.

En dépit d'une offre dématérialisée très complète, la France se situe dans le peloton de queue des pays OCDE, le taux de recours n'étant que de 35 % en 2013 (53 % en 2016).

2. IS et TVA – déclarations en ligne

S'agissant des impôts pesant sur les entreprises, la France comme la plupart des pays OCDE, atteignent des taux bien plus élevés que pour les particuliers, la quasi-totalité des entreprises déclarant désormais ces impôts en ligne.

3. Paiement des impôts en ligne

À l'instar des constats relatifs aux déclarations en ligne, la France dispose d'une offre de paiement en ligne de qualité, mais les taux de recours demeurent relativement bas, comparés aux autres pays OCDE. Cette faiblesse peut traduire l'absence de stratégie claire visant à inciter les contribuables à utiliser le canal dématérialisé.

III. Exemples de bonnes pratiques internationales

A. Adopter une stratégie de relation aux usagers

Les pays reconnus par l'OCDE comme les plus performants et les plus avancés sont ceux qui ont élaboré une stratégie d'utilisation des canaux de communication, que ce soit en fonction de la nature des demandes ou des catégories d'usagers. Deux exemples semblent particulièrement performants :

- Pays-Bas : la stratégie d'accueil 2013-2017 prévoit que chaque contribuable est sondé pour savoir le canal de communication qu'il souhaite utiliser pour les déclarations fiscales, ces derniers étant incités *via* des outils d'économie comportementale (nudge) à s'orienter vers les canaux dématérialisés. Pour les demandes spontanées entrantes, le mail et le téléphone sont les canaux obligatoires de premier niveau. Pour les flux sortants (à l'initiative de l'administration fiscale), le canal est déterminé en fonction de la nature du dossier ;
- Australie : ce pays a adopté une politique « digital by default » qui fait que les déclarations se font en ligne, sauf demande expresse du contribuable.

B. La contractualisation avec le contribuable, mise en place aux Pays-Bas

La stratégie de « surveillance horizontale » initiée aux PB en 2005 repose sur un contrat passé entre l'administration et l'entreprise : l'entreprise s'engage à la transparence sur toutes ses pratiques fiscales et s'engage à consulter l'administration sur toute problématique fiscale sujette à interprétation ; en retour, l'administration s'engage à répondre aux demandes de l'entreprise et à ne pas contester les déclarations fiscales de ces dernières. Préalablement à la signature de ce type de contrat, un audit de l'entreprise est réalisé par les services fiscaux. Cette relation est considérée comme mutuellement bénéfique pour les deux parties : pour les entreprises par la sécurité juridique qu'elle offre ; pour l'administration par une plus grande transparence des opérations des entreprises, une

sécurisation des informations déclarées et une gestion plus efficace du contrôle. En adoptant cette approche, l'administration peut réduire la charge de surveillance pour les entrepreneurs qui déposent des déclarations de revenus acceptables et consacrer plus d'attention aux déclarations à risque plus élevé. Pour l'administration fiscale, la relation de confiance se traduit au niveau de l'organisation par la désignation d'un interlocuteur unique. Si les plus grands groupes disposent d'un interlocuteur dédié, les autres sont inclus dans des portefeuilles comptant de 2 à 7 entreprises. À ce jour, on dénombre 90 000 accords-cadres avec les PME et 2 300 avec les grandes entreprises dont 177 multinationales.

Annexe n° 3 : les réseaux spécialisés de la DGFIP

En matière de contrôle fiscal :

- les directions spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI) sont implantées dans chacune des huit inter-régions et sont principalement en charge du contrôle des entreprises de taille moyenne ;
- la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), responsable du contrôle fiscal des grandes entreprises compte sept antennes en région ;
- la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) chargée de dépister les circuits de la fraude fiscale compte huit antennes sur le territoire ;
- le service de traitement des déclarations rectificatives, actif entre 2014 et 2017 a également compté sept pôles interrégionaux.

Le service de la gestion fiscale compte également des centres d'appels nationaux avec trois **centres impôts services** chargés de fournir des informations d'ordre général et cinq **centres prélèvement services** spécialisés dans la gestion du prélèvement automatisé de l'impôt sur le revenu.

Des réseaux spécialisés existent également dans d'autres métiers :

- le service des retraites de l'État (SRE) s'appuie sur 12 centres régionaux des retraites ;
- la direction nationale des interventions domaniales, service à compétence nationale situé à Saint-Maurice comprend 10 antennes locales ;
- depuis sa création le 1^{er} septembre 2017, la brigade d'intervention cadastrale dispose de 15 antennes locales.

La DGFIP s'appuie également sur des réseaux distincts en matière de fonctions de soutien :

- en matière de systèmes d'information, les neuf directions des services informatiques (DISI) pilotent 34 établissements de services informatiques ;
- en matière de ressources humaines, la mise en service de SIRHIUS doit s'accompagner de la mise en place de neuf centres de services partagés ressources humaines (CSRH).

Réponses des administrations

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics..... 141

Destinataire n'ayant pas d'observation

Ministre d'État, ministre de l'intérieur
--

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de la cohésion des territoires
Ministre de l'économie et des finances

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Ce rapport dresse un état des lieux de la situation de la DGFIP à la suite de la fusion et soulève des problématiques qui correspondent pour l'essentiel à des réflexions et des réformes auxquelles je souscris et que j'ai engagées.

La DGFIP résulte d'une réforme administrative de grande ampleur. En dépit d'un contexte budgétaire tendu et de l'importance des suppressions d'emplois sur la période 2009-2016 (17 % des emplois supprimés alors que la diminution des effectifs de l'État s'est élevée sur la même période à 3,6 %), cette direction a su adapter ses procédures et son organisation aux attentes des usagers et de ses partenaires.

À ce titre, je tiens à souligner l'importance des chantiers qui ont été conduits et qui ont permis d'améliorer la qualité du service rendu dans la majorité des domaines et d'accroître son efficacité.

Le coût de gestion de l'impôt a ainsi reculé de 24 % entre 2011 et 2016¹⁵³ et la dématérialisation de l'offre de services aux usagers est en nette progression. La qualité de service, quant à elle, se situe à un niveau très satisfaisant, avec un indicateur de qualité de service Marianne qui atteint 85 % en 2016, pour une cible à 75 %.

La fusion a permis de repenser l'organisation au bénéfice des usagers et des partenaires, avec notamment les services de fiscalité directe locale au sein des nouvelles DR/DDFiP.

Les synergies entre les différentes sphères de métiers se poursuivent grâce à l'unification progressive des outils et des procédures, comme l'illustre la mise en place de la saisie administrative à tiers détenteur, outil harmonisé du recouvrement forcé pour toutes les créances recouvrées par les comptables publics.

Enfin, l'unification des corps et l'harmonisation des règles de gestion, pour les mutations et les promotions, ont été des chantiers conséquents menés à bonne fin en 2015, sans tension interne majeure, poursuivant le mouvement de défamiliarisation et contribuant à la structuration d'une culture commune.

¹⁵³ Le taux d'intervention sur l'impôt s'établit à 0,78 en 2016 contre 1,02 en 2011.

Au-delà des efforts entrepris, la Cour considère que de nouvelles réformes ambitieuses doivent être engagées, en particulier en matière de transformation numérique, de réorganisation du réseau et de gestion des ressources humaines.

Les recommandations de la Cour rejoignent très largement la démarche de changement voulue par le Gouvernement et organisée dans le chantier « Action publique 2022 ». Les préconisations du rapport viendront utilement nourrir les réflexions en cours et éclairer les travaux engagés.

S'agissant du numérique, l'accent doit être mis sur le développement de l'offre de services en ligne et l'accueil physique doit être limité aux cas les plus complexes et aux citoyens rencontrant des difficultés d'accès ou d'utilisation de ces services.

Pour le public pour lequel le recours au numérique reste malaisé et qui ne peut être oublié, la DGFIP met en place des mesures de résorption de la fracture numérique (accueil téléphonique professionnalisé par le biais des centres de contact, possibilité d'un accueil physique sur rendez-vous). Cette question importante appelle d'ailleurs une réflexion plus large de l'État et des collectivités territoriales : c'est un des sujets en débat dans le cadre AP2022.

En matière d'organisation des structures, il me semble qu'une des voies de modernisation consiste à envisager des formes différenciées d'exercice des missions et de présence dans les territoires, rompant avec une uniformité rassurante mais inadaptée aux défis d'amélioration de la qualité du service public et de son efficacité.

Cette évolution pourrait notamment prendre la forme d'expérimentations de nouveaux modes d'organisation de la fonction comptable, pour de grandes collectivités ou hôpitaux notamment, ou encore d'un renouvellement de la présence en milieu rural, en tirant le meilleur parti possible du développement des maisons de services au public. Sur ce dernier point, la notion d'accessibilité dans toutes ses composantes doit désormais guider la réflexion lorsqu'il s'agit de penser l'organisation future de la DGFIP au service de ses différents usagers.

De même, il est en effet nécessaire de poursuivre la rénovation de la gestion des ressources humaines, en offrant plus de souplesse dans les règles de recrutement et de mutation. C'est le sens des orientations retenues par la DGFIP : les changements, considérables, se mettent en place progressivement.

S'agissant du périmètre des missions, il convient d'être guidé par le souci d'améliorer la qualité du service rendu, les questions d'organisation devant être appréciées sous ce prisme comme un moyen et non une fin.

Enfin, comme la Cour le relève, les réformes envisagées et pour certaines déjà engagées, ne pourront atteindre leur plein effet qu'en levant un certain nombre de freins en particulier budgétaires. A ce titre, la définition d'un contrat d'objectifs et de moyens pourrait répondre au besoin de la DGFIP d'utiliser de façon plus souple et efficace les crédits de fonctionnement et de garantir sa capacité d'investissement notamment en matière de systèmes d'informations. J'ai demandé à mes services d'en étudier sans délai la faisabilité.
