Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Le Gouvernement

GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT

FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Contrat de transformation

PILAT [PILotage et Analyse du conTrôle]

Ministère de l'Action et des Comptes publics

Direction générale des finances publiques

ACTION PUBLIQUE 2022

Ce contrat de transformation est conclu entre la direction générale des finances publiques (DGFiP), le secrétariat général des ministères économiques et financiers d'une part et la direction interministérielle de la transformation publique et la direction du budget d'autre part. Il définit les modalités d'exécution du projet, qui conditionnent le versement des crédits au titre du fonds pour la transformation de l'action publique. Il engage également le porteur de projet sur des résultats mesurables.

Compte tenu du coût global du projet (26 millions d'euros au total sur la période 2018 à 2021), le directeur de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) sera saisi pour avis conforme sur le présent projet lors de la phase de cadrage du projet, au cours du second trimestre 2019, conformément à l'article 3 du décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information de l'État, modifié par le décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 (art. 8).

Sur les 13,359 M€ financés au titre du FTAP, le versement de 7,93 M€ versés à partir de 2020 est conditionné par l'avis conforme du directeur de la DINSIC

1 Présentation du projet de transformation

Le projet PILAT répond à un besoin de transformation profond de la chaîne du contrôle fiscal, actuellement marquée par d'importantes ruptures applicatives et des applicatifs vieillissants.

Ainsi, le système d'information du contrôle fiscal doit s'adapter et se transformer pour prendre en compte trois orientations majeures :

- supprimer les ruptures applicatives sur l'ensemble de la chaîne du contrôle fiscal ;
- améliorer la productivité du contrôle fiscal grâce à la mise en place d'un environnement numérique intégré au profit des agents ;
- améliorer le pilotage de l'action en matière de contrôle fiscal en donnant aux acteurs une vision de bout en bout de l'état d'avancement des dossiers.

Le système d'information doit également être transformé pour tirer tous les bénéfices des investissements réalisés depuis 2013 dans le cadre du projet ciblage de la fraude et valorisation des requêtes (CFVR) et des modifications organisationnelles qui en découleront.

Pour bénéficier pleinement des travaux sur l'analyse des données de masse, les applications de gestion du contrôle fiscal devront être adaptées pour prendre en compte de façon intégrée ces résultats d'analyse. Ces évolutions permettront d'accompagner la transformation métier que constitue la centralisation de la programmation.

En dépassant les limites du système d'information actuel, le projet PILAT participera à une sélection accrue des dossiers à contrôler à la fois mieux ciblée, plus automatisée et plus centralisée.

Il contribuera également à apporter des gains de productivité et d'efficience en mettant à disposition de l'ensemble des acteurs de la chaîne du contrôle fiscal des outils modernes et automatisés.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'un environnement de travail plus fluide et la mise en place d'une vision de bout en bout nécessiteront :

- de mettre en place un référentiel des affaires du contrôle fiscal dont les données irrigueront non seulement le SI du contrôle fiscal, mais l'ensemble du SI DGFiP et notamment les applications de gestion du recouvrement et du contentieux ;

- d'investir sur les outils de pilotage permettant à tous les échelons de visualiser et d'enrichir le suivi des affaires du contrôle fiscal avec une représentation unifiée des dossiers qui est indispensable entre les différents acteurs du contrôle afin d'éviter les multiples saisies d'une même information.

2. Besoins et modalités de financement du projet

Le projet PILAT est un projet de grande ampleur qui nécessite, pour assurer sa réalisation dans des délais rapprochés, des investissements importants. Il présente un coût global de 26 M€ avec 15 M€ de coûts directs et 11 M€ de coûts indirects.

Le coût direct correspond :

- au besoin d'assistance externe en MOA et MOE pendant toute la période de réalisation du projet (briques nouvelles et impacts sur les applications existantes interfacées avec PILAT) :
  - 3 M€ sur les applications à interfacer avec PILAT ;
  - 10 M€ pour les briques nouvelles pour les travaux d'urbanisation, de conception fonctionnelle et technique, la réalisation et les phases de recette fonctionnelle et technique ;
- un coût d'architecture et de matériel pour la construction des briques nouvelles estimée à 2 M€ intégrant les environnements de développement technique (recette, intégration, production,...) ainsi que les prestations associées (architecture, tests de pré-production).

Le coût indirect est évalué à 11 M€ représenté par la catégorie T2 supportée par la DGFiP.

L'éco-système PILAT va supprimer des applicatifs existants (ALPAGE, RIALTO), moderniser des fonctionnalités (TSE) et créer de nouveaux services (vue 360, alerte). Le coût de maintenance de la cible est estimé à 4 M€.

Nature de dépense	Catégorie de dépenses	Programme budgétaire	Activités de transition vers la cible	2019		2020		2021		2022 et +		Cumul 2019-2022	
				AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Masse salariale (titulaires et contractuels)	T2			781,7	781,7	4005,3	4005,3	3935,4	3935,4	2413,8	2413,8			11098,2	11098,2
dont financement DGFiP	T2	P156		781,7	781,7	4005,3	4005,3	3935,4	3935,4	2413,8	2413,8			11098,2	11098,2
dont financement SG MEF				0	0	0	0	0	0	0	0				
dont financement FTAP				0	0	0	0	0	0	0	0				
Prestations	F5			1500	182	4391	3039,85	4913	4409,6	2372	4140,05		1914,5	13676	11676
dont financement DGFiP				0	0	0	0	0	0	0	0				
dont financement SG MEF	F5	P218		1500	182		2318							1500	1500
dont financement FTAP	F5	P349				4391	1721,85	4913	4409,6	2372	4140,05		1914,5	12176	12176
Matériels	F5					583	583	600	600	0	0			1183	1183
dont financement DGFiP						0	0	0	0	0	0				
dont financement SG MEF						0	0	0	0	0	0				
dont financement FTAP	F5	P349				583	583	600	600	0	0			1183	1183
TOTAL				2281,7	963,7	9979,3	7618,15	9448,4	8909	4785,8	6553,85	0	3914,5	25057,2	23057,2

Le financement total demandé au titre du fonds de transformation de l'action publique s'élève à 13,359 M€ sur la période 2019 à 2022 pour un coût total du projet de 26 M€. La DGFiP prendra en charge 43 % du financement total[1].

3. Economies prévisionnelles engendrées par le projet

Les économies prévisionnelles engendrées par le projet PILAT seront de plusieurs natures :

(1) des gains en ETP

- L'automatisation du suivi des créances du contrôle fiscal et de leur recouvrement, la sécurisation des mises en recouvrement ainsi que l'automatisation des suivis statistiques permettront de réaliser des gains. Ces gains seront également renforcés par la suppression de la mise à jour et la maintenance des outils locaux de pilotage.

1 Le projet sera financé à hauteur de 51 % par le FTAP, 5,8 % par le FTM et 43,2 % par la DGFiP.

Les gains induits par la suppression des tâches automatisées ou centralisées des agents affectés à ces missions permettront de dégager, en vision consolidée, un total estimé à 150 ETP. Les 150 gains d'emplois correspondent aux agents en poste dans les services de direction des trois échelons de contrôle et affectés sur la partie « analyse et statistiques de la mission ». Compte tenu du calendrier prévisionnel de livraison des lots, les gains seront effectifs avec la mise en service du module de pilotage qui intégrera les fonctionnalités des outils conçus localement au second semestre 2020. Les gains ont ainsi été lissés sur 2020 (50 ETP) et 2021 (100 ETP) et portent sur des ETP de catégorie A.

Coût moyen A T2	87 302,00
Coût fonctionnement lié à l'agent HT2	2 490,00

	2020	2021	2022	2023
gain annuel en ETP	50	100		0
Gain en ETPT	25	75	50	0
dont ETPT N	25	50	0	0
dont EAP N-1		25	50	0
economie T2 en € par catégorie	2 182 550	6 547 650	4 365 100	
surplus economie annuelle T2	2 182 550 €	6 547 650 €	4 365 100 €	0 €
total economie T2 annuelle/base 2019	2 182 550 €	8 730 200 €	13 095 300 €	13 095 300 €

Synthèse des gains en K€	2020	2021	2022	2023
Economie sur les dépenses de T2 en K€	2 183	8 730	13 095	13 095
Economie sur les dépenses de HT2 en K€	62	249	374	374
Total économies annuelles P156 en K€	2 245	8 979	13 469	13 469

(2) une amélioration du taux de recouvrement avec des recettes supplémentaires évaluées à :

- 0,5 % des droits et pénalités actuellement recouvrés à partir de la deuxième année du projet, soit une estimation à hauteur de 40 M€ (sur la base d'un total encaissé en 2017 arrondi à 8 Mds€) ;
- 1 % des droits recouvrés dès la troisième année du projet (soit 80 M€) puis de 5 % après l'intégration des informations relatives au recouvrement et au contentieux à l'issue du projet PILAT.

Au-delà des économies en ETP et en amélioration des capacités de recouvrement, le projet PILAT permettra d'avoir une meilleure efficacité grâce à une vision consolidée des dossiers, un partage des informations sur l'ensemble de la chaîne du contrôle fiscal pour notamment anticiper les difficultés de recouvrement.

Nature de l'économie	Catégorie de dépenses	Programme budgétaire	Action/ligne budgétaire concerne de l'économie	2020		2021		2022	
				AE	CP	AE	CP	AE	CP
Pilotage et suivi du CF	T2			2183	2183	8730	8730	13095	13095
Pilotage et suivi du CF (HT2)	T3			62	62	249	249	374	374
TOTAL				2245	2245	8979	8979	13469	13469

4. Calendrier, gouvernance et modalités de réalisation des projets

4.1. Calendrier prévisionnel

Le projet PILAT privilégie, dans son organisation et la planification de son calendrier, des processus itératifs compatibles avec une agilité des livraisons et un rythme de mise en production régulier et étalé sur l'ensemble de la période de fin 2019 à fin 2021.

Le projet connaîtra une montée en charge rapide entre 2019 et 2020 en raison de la parallélisation des travaux sur les différentes briques applicatives. Dans la mesure du possible, les phases de conception et de développement seront concomitantes et complétées par des phases d'intégration avant mise en production.

Le déroulé du projet PILAT reposera sur un allotissement fonctionnel tenant compte :

- des priorités métiers notamment identifiées par les utilisateurs ;
- de cohérences fonctionnelles ;
- de contingences techniques (obsolescences techniques et difficultés d'évolution de certains composants).

Le macro calendrier prévisionnel du projet PILAT se présente comme suit :

2019 : livraison du 1er palier (décembre 2019)

- Ouverture de la 1ère version du portail CF
- Mise en production de la nouvelle application TSE

2020 : Livraison des 1ère briques PILAT

- 1er semestre 2020
  - Mise en production d'ALTO3
  - Mise en production de la vue 360
  - Mise en production de la reprise des fonctionnalités actuellement portées par des applicatifs locaux
- 2ème semestre 2020
  - Démantèlement de l'application RIALTO et intégration des besoins dans le nouvel environnement PILAT
  - Reprise des fonctionnalités de l'application GESCO

2021 : Finalisation et mise en place de la vision de bout en bout

- 1er semestre 2021
  - Démantèlement de l'application ALPAGE et intégration des besoins dans l'environnement PILAT
- 2ème semestre 2021
  - Suppression des ruptures applicatives avec les applications du recouvrement
  - Suppression des ruptures applicatives avec le contentieux

4.2. Gouvernance du projet

La gouvernance mise en place sur le projet PILAT repose sur une comitologie et une organisation permettant un suivi stratégique et décisionnel mais également fonctionnel avec une direction de bascule.

- **Un suivi stratégique et décisionnel**

Un COPIL bimestriel organisé par la direction de bascule et présidé par le chef de service du contrôle fiscal, commanditaire du projet, le Directeur du SCN Cap Numérique maîtrise d'ouvrage professionnelle de la DGFiP en qualité de MOA déléguée et le chef de service des systèmes d'information. L'implication de chacun des services assure la tutelle décisionnaire stratégique du projet et assure la cohérence d'ensemble avec les autres projets comme CFVR où l'interaction avec PILAT est forte.

L'administrateur des données de la DGFiP participe également à cette instance.

Un COMOP mensuel, présidé par les chefs de bureaux impliqués dans le projet PILAT, complète le COPIL.

- **Une organisation et un suivi opérationnel**

Une direction de bascule MOA et MOE a été constituée compte tenu du nombre important d'acteurs impactés dans la refonte du système d'information du contrôle fiscal.

La direction de bascule PILAT assure la coordination avec les différents projets impliqués. C'est notamment le cas avec le projet CFVR, partenaire essentiel de PILAT, dans la mesure où PILAT va assurer la diffusion des listes CFRV et apporter les éléments de suivi et de retours.

Par ailleurs, la direction de bascule assure également les travaux de suivi et d'expertise nécessaires à la réalisation du projet.

La direction de bascule a également pour rôle de porter une attention vigilante à l'évolution de l'environnement applicatif général dans lequel s'intègre progressivement l'écosystème PILAT afin de veiller à l'adaptabilité des options fonctionnelles et techniques prises (potentiels impacts des évolutions des applications partenaires et de la mise en œuvre dans le SI de nouvelles technologies ou outils comme le Datalake...)

Un comité de suivi de bascule (CSB) est organisé tous les mois.

(1) Une équipe projet dédiée

Une équipe « cœur » projet a été constituée autour des trois composantes essentielles avec le bureau métier, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre principale. Des ateliers et/ou points hebdomadaires sont organisés pour faciliter le partage et l'appropriation collective de chacun des points.

(2) Un positionnement des utilisateurs au cœur de la démarche

Le projet PILAT porte l'expérience utilisateur au cœur de sa démarche. Les utilisateurs sont associés au projet dès la phase de cadrage et peuvent ainsi exprimer leurs besoins utilisateurs et leurs priorités. Ils seront associés sur l'ensemble des phases du projet.

Ainsi, ils participeront au processus de validation de certaines fonctionnalités ainsi qu'à des phases de tests.

(3) Une comitologie mise en place pour assurer une gouvernance agile et réactive :

- un point projet avec un reporting hebdomadaire au niveau de la bascule
- des comités de suivi projet (CSP) mensuel avec les différentes parties et animés par les chefs de projets MOA/MOE
- un comité de suivi de bascule (CSB) mensuel animé par la direction de bascule
- un comité opérationnel (COMOP) mensuel animé par les chefs de bureaux
- un comité de pilotage (COPIL) trimestriel animé par les chefs de service.

4.3. Modalités de réalisation du projet – respect des principes de l'Etat plateforme

Le projet PILAT est basé sur la volonté de décloisonnement et d'ouverture des données. Il s'inscrit, à cet égard, dans une optique de partage tant dans l'acquisition que l'exposition des données.

Le partage permettra notamment :

- d'offrir aux services de recouvrement l'accès à de multiples éléments d'information tout au long du déroulement de la procédure pour permettre à chacun des acteurs de mieux appréhender et anticiper les difficultés de recouvrement ;
- d'offrir de nouvelles perspectives en matière d'accessibilité et d'ouverture de données aux autres acteurs nationaux du contrôle et du recouvrement (DGDDI, URSSAF, AGRASC,....).

Dans cette optique, le projet PILAT développera des API permettant d'exposer ses données.

Parallèlement aux développements du projet, des pistes d'innovations seront explorées afin d'une part, de faciliter le chemin de migration et d'autre part, d'apporter de nouveaux services aux utilisateurs.

Cette démarche est initiée dès l'étude de cadrage afin d'y associer au plus tôt les besoins utilisateurs. Certaines de ces pistes s'inscrivent dans le court terme ; c'est notamment le cas pour faciliter le chemin de migration en supprimant des saisies redondantes en recourant à des assistants digitaux pour obtenir des gains de productivité rapidement.

D'autres s'inscrivent dans le long terme, par exemple des assistants virtuels destinés à accompagner l'agent dans le déroulement de sa procédure ou des fonctionnalités d'analyse sémantique pour effectuer des recherches dans l'ensemble des corpus documentaires y compris dans les pièces de procédures.

5. Modalités de suivi et critères d'évaluation du projet

Le présent contrat donne lieu à un suivi du projet financé. Des indicateurs d'avancement et de résultats sont suivis dans le cadre du financement du projet. Ces indicateurs, ainsi que tout risque ou difficulté identifiés dans la réalisation du projet, sont communiqués à échéance trimestrielle à la direction interministérielle de la transformation publique ainsi qu'à la direction du budget. Des réunions de suivi pourront être organisées à la demande d'une des parties lors de la communication de ces indicateurs.

5.1. Indicateurs d'avancement

Les indicateurs d'avancement permettent de sécuriser la mise en œuvre du projet. Ils sont définis comme suit :

- Montant des crédits consommés en AE et CP, par nature de dépense (en précisant en € et en % du budget global)
- Respect du calendrier et des enveloppes allouées à chacune des tranches
- Indicateur de mesure de la couverture fonctionnelle du projet. Il permet de mesurer et suivre le pourcentage de fonctionnalités devant être mises en production au cours des différents lots et s'assurer que la couverture corresponde aux attendus du projet.

Ainsi, 16 fonctionnalités concourant à la réalisation du projet ont été identifiées. Certaines ont fait l'objet d'une pondération pour tenir compte de leur complexité par rapport à l'ensemble des fonctionnalités du projet. Le détail des fonctionnalités et le détail du coefficient de pondération retenu figurent en annexe 2.

Echéance	Nombre de fonctionnalités mises en production	% cumulé de la couverture fonctionnelle
Décembre 2019	2	10 %
1er semestre 2020	8	50 %
2e semestre 2020	3	65 %
1er semestre 2021	4	85 %
2e semestre 2021	3	100 %

5.2. Indicateurs de résultat et d'impact

Les indicateurs de résultat permettent d'évaluer la réalisation des objectifs du projet :

- Montant d'économies générées (€) et répartition par nature de dépenses
- Indicateur de mesure de pourcentage de 3909 (fiche de programmation) intégrées dans PILAT. La programmation se situe au cœur de la chaîne du contrôle fiscal et constitue la clé de voûte de PILAT. Cet indicateur permet de mesurer le taux de prise en compte des fiches 3909 dans PILAT. A ce titre, les jalons sont les suivants :

Échéance	% cible
2ème semestre 2020	20 %
1er semestre 2021	40 %
2ème semestre 2021	95 %[2]

6. Modalités et calendrier de versement des aides

Le versement des crédits du FTAP s'effectue par tranche.

Le montant de chaque tranche sera définitivement arrêté par le secrétariat du fonds, les dépenses annuelles détaillées dans la présente convention étant prévisionnelles, à l'exception de la première année de financement (2019) où cette convention constitue une décision de financement[3]. À partir de l'année 2020, le secrétariat du fonds décide à échéance régulière, a minima au 1er trimestre de chaque année, du montant des nouvelles tranches de financement au regard de l'avancement du projet et du suivi des indicateurs.

Les crédits sont ensuite mis à la disposition du secrétaire général du ministère porteur de projet. Le cas échéant, le secrétaire général procède aux diligences nécessaires pour permettre l'ordonnancement des crédits du FTAP par les directions concernées.

25 % restant représentant l'appropriation de l'outil et l'intégration progressive des travaux de certains services (SIP, SIE,...)

3 Au titre de l'année 2019, les crédits seront mis à disposition à compter de la conclusion du présent contrat

S'agissant en particulier des opérations d'investissement (titre 5 majoritaire), le montant des AE nécessaires pour le financement d'une phase fonctionnelle du projet[4] devra faire l'objet d'une affectation au sens de la comptabilité budgétaire, en cohérence avec les phases du projet décrites au 4.1.

Les crédits sont mis à disposition dans le cadre de gestion BOP-UO décrit en annexe. La consommation des crédits (AE et CP) sur le programme 349 est opérée en référençant la nomenclature budgétaire d'activités annexée au présent contrat.

7. Matérialisation des économies réalisées

La matérialisation des économies liées au projet est suivie annuellement, conformément aux indicateurs définis au paragraphe 5.2. Le porteur de projet communique au secrétariat du fonds les économies effectivement réalisées et explicite les raisons des éventuels écarts avec les prévisions exposées dans le présent contrat.

8. Modifications du contrat de transformation

Le présent contrat peut être modifié par voie d'avenant en cas de modification de ses modalités d'exécution à l'exception de l'annexe relative aux nomenclatures budgétaires d'exécution qui peut être modifiée à l'initiative de la direction du Budget. En particulier, toute difficulté majeure dans la réalisation du projet sera portée à la connaissance du comité de pilotage qui pourra suspendre ou interrompre les financements initialement définis.

P/Le directeur général des finances publiques

Le Directeur Général Adjoint

P/Jérôme FOURNEL

Antoine MAGNANT

La secrétaire générale des ministères économiques et financiers

Isabelle BRAUN-LEMAIRE

Le délégué interministériel à la transformation publique

Thomas CAZENAVE

La directrice du budget

Amélie VERDIER

4 Au sens de l'article 8 de la LOLF

ANNEXE RELATIVE AUX NOMENCLATURES BUDGETAIRES D'EXECUTION

Cadre de gestion BOP-UO : 0349-CDBU-CEFI

Action – Domaine fonctionnel : 0349-01

Référentiel de programmation :

Code Chorus	Désignation Chorus	Commentaires
349010112401	MACP-PILAT (ref. SI contrôle fiscal) Dép SIC	Concerne toutes les dépenses HT2 relatives au projet et imputées sur le programme 0349

ANNEXE 2 : Liste des fonctionnalités concourant à la réalisation du projet PILAT

Fonctionnalités	Coefficient de pondération
Portail CF	1
TSE 2	1
ALTO 3	1
Vue 360	1
Prise en charge flux MRV	1
Dématérialisation de la 3909	1
Diffusion des listes MRV	1
Reprise outils de pilotage	2
Tableaux de bord	1
Reprise des fonctionnalités de l'application GESCO	1
Reprise des fonctionnalités de l'application RIALTO	2
Reprise des fonctionnalités d'ALPAGE	3
Accès conséquences financières dans PILAT (au lieu de pointer sur Alpage, CFIR pointera sur PILAT)	1
Suppression des ruptures avec les applications du contentieux	1
Suppression des ruptures avec impôts auto-liquidés	1
Suppression des ruptures avec impôts sur rôles	1