



Rapport sur la transformation numérique du métier juridique de la DGFIP à l'horizon 2025/2030

Commandé par le directeur général adjoint le 16 novembre 2021, le rapport relatif à la transformation numérique du métier juridique lui a été rendu le 26 janvier 2022 et présenté devant le directeur général et le directeur général adjoint le 15 février 2022. Il a également fait l'objet d'une présentation en Codir le 16 mars 2022.

Structurés autour d'un large spectre d'entretiens (une trentaine d'auditions à la DGFIP et à l'extérieur) ainsi que de lectures de la documentation existante, les travaux ont mis en lumière les lignes de force suivantes :

- après une assimilation partielle des avancées informatiques des années 1990 et 2000, le monde du droit a tardé à entrer dans sa transformation numérique dans les années 2010. Il connaît désormais en ce domaine une importante croissance de rattrapage marquée par le primat des usages sur les technologies, et de nouveaux entrants sur des segments et besoins jusque-là non satisfaits de la demande de droit ;
- corollairement, une redéfinition des attentes de nos usagers, agents et partenaires vis-à-vis de la DGFIP est à anticiper ;
- la formidable chance offerte par le numérique aux métiers juridiques de notre administration et à leurs usagers se double de nouvelles possibilités de résoudre nos difficultés actuelles et à venir, telles que l'inadéquation de nos moyens humains face à un volume d'activité croissant, ou les pertes de mémoire humaine et d'expertise attendus dans les prochaines années ;
- le numérique porte aussi son lot de défis, interrogeant notre capacité à rendre le droit accessible... ainsi qu'à demeurer à la hauteur des cabinets d'avocats dans la course technologique déjà engagée.

I – L'indispensable transformation numérique de nos métiers juridiques implique de nous doter de nouvelles capacités

Au vu des évolutions en cours et des enjeux qu'elles impliquent, ce rapport souligne notamment l'urgence pour la DGFIP d'embrasser pleinement la transformation numérique dans ses métiers juridiques, et d'appuyer ces derniers en priorité sur les capacités technologiques suivantes :

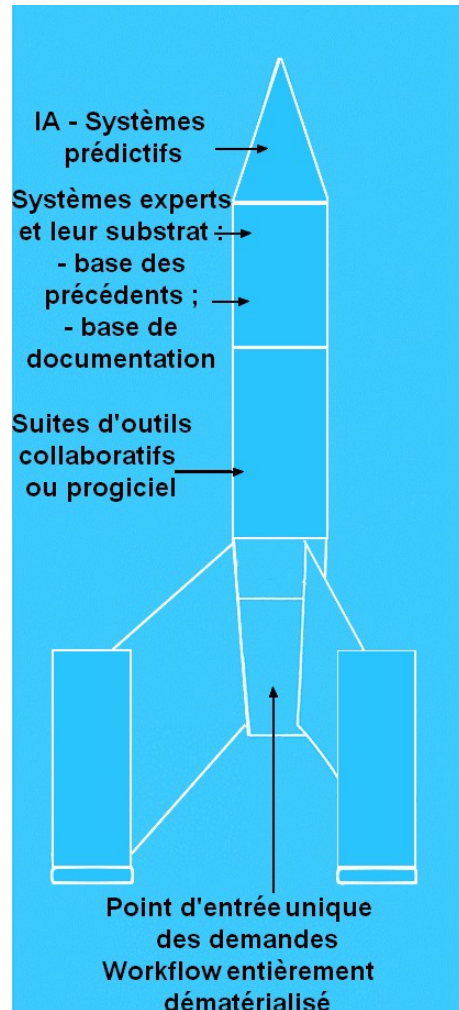
- la capacité à échanger avec les demandeurs selon un canal dématérialisé (les messageries sécurisées des particuliers et des professionnels), support d'un routage automatique des demandes et d'un traitement interne intégré, collaboratif et moderne permettant l'allègement des tâches de saisie et une fluidité accrue dans la procédure de traitement de la demande, ainsi qu'un archivage performant ;
- la capacité à conforter l'analyse des demandes par les agents sur des bases documentaires certifiées et entretenues, de spectre large et de navigation aisée, notamment à travers des fonctionnalités de recherche à l'état de l'art ;
- la capacité à traiter les demandes de masse de manière plus efficiente, en appuyant la réponse aux questions simples et récurrentes sur des systèmes experts (dotés, dans un deuxième temps, de capacité d'apprentissage) qui soumettraient une proposition de réponse à des agents validateurs, seuls décideurs finaux ;
- la capacité à échanger ses prises de position avec ses partenaires internes (et leurs applications) et externes, ainsi qu'avec ses usagers, via divers canaux, selon des

modalités adaptées aux contraintes de chaque échange et aux impératifs de secret fiscal et d'accessibilité du droit ;

- la capacité à « probabiliser » les événements proches et optimiser sa stratégie de réponse grâce à des outils prédictifs : une tentative de détection des contentieux émergents est à envisager, comme, à plus long terme, l'optimisation de nos stratégies juridictionnelles.

II – La nécessité d'une approche modulaire, gage de souplesse technique, budgétaire et opérationnelle, doit être conciliée avec l'impératif d'une préfiguration rapide

L'écosystème applicatif projeté est constitué de modules complémentaires, mais indépendants, les travaux pouvant être engagés parallèlement ou dans tout ordre :



Cette approche modulaire échelonnée de 2022 à 2030 permettra notamment :

- de préférer à une longue et coûteuse table rase la décision, au cas par cas, de conservation, d'interfaçage, d'adaptation, de refonte ou d'abandon des outils existants ;
- de concilier l'objectif d'un achèvement total de l'écosystème avec les contraintes budgétaires et la disponibilité des effectifs, compétences rares incluses ;
- d'attendre l'adoption dans un cadre plus large de technologies-clés qui échappent, par leur coût, leurs enjeux métier ou leur faisabilité technique, au seul SJCF : signature électronique, océrisation, anonymisation, archivage garantissant le

chaînage logique des décisions, éventuels aménagements des messageries sécurisées ;

- d'adapter, sur une base expérimentale et incrémentale, la temporalité et les budgets investis en fonction des retours observés et de la maturation des technologies : les systèmes experts possibles seront identifiés par vagues successives, et déployés de même, la rentabilité observée de chaque vague conditionnant la poursuite de l'exploration ; les modules prédictifs ne seront conçus et développés qu'après maturation des technologies et baisse de leur coût.

Pour autant, une préfiguration au plus tôt conditionne la réussite du projet. Des actions ont donc déjà été engagées afin de préparer son lancement : 2 bases documentaires à destination des services déconcentrés sont en cours d'élaboration en mode POC¹ avec le SDNC, pour un déploiement prévu fin 2022 ; de premières concertations avec la DTNum ont eu lieu en vue d'un outil de datavisualisation et de pilotage national de l'activité rescrits, lequel doit permettre l'identification de premiers gisements de productivité pour les systèmes experts. Dans les prochaines semaines, ces concertations continueront avec les partenaires internes (SSI / DTNum) et externes privés pour les systèmes experts et les outils prédictifs.

Ces démarches ne sauraient suffire : la mise en place d'une équipe de préfiguration, appuyée sur des effectifs dédiés, et le lancement des études préalables constituent une priorité.

III – L'inclusion des agents du métier dès la conception de l'écosystème est indispensable

Cette démarche nécessitera, surtout, d'emporter la conviction et l'adhésion d'agents de haute expertise dont le numérique n'est pas le métier principal, alors que leur inclusion dans la conception même de l'écosystème applicatif projeté sera cruciale.

Des actions d'acculturation sont proposées, à mener par le SJCF auprès de ses métiers, et par la DTNum, le service RH, l'ENFiP ou le Cab Com à l'échelle de la DGFiP. En sus de cet indispensable volet de communication, le SJCF compte faire fond du parcours numérique PACNum récemment déployé par la DTNum, et le recommande.

Dès la décision de lancement, un réseau de référents dans les services déconcentrés et de directions partenaires sera également mis en place, afin de catalyser les démarches d'UX² dès la conception de chaque module.

Le défi humain égalera le défi technologique, et la réussite de notre transformation s'appréciera à l'aune de chacun des deux.

¹Proof Of Concept : première réalisation à périmètre restreint assurant la faisabilité du projet.

²Expérience utilisateur.

Annexes

Projet numérique n°1 : Création d'une « base des précédents » (rescrits)

La demande de sécurité juridique adressée à la DGFIP se traduit par une volumétrie de 19 000 à 20 000 demandes de rescrits chaque année.

Les services centraux sont amenés à connaître d'une fraction d'entre eux : les plus sensibles, les plus complexes et ceux qui emportent les principaux enjeux financiers, soit que le demandeur saisisse directement les services centraux, soit que les services déconcentrés les interrogent ultérieurement.

Le cloisonnement inhérent à l'organisation de ces services par métier et l'absence d'outil de mutualisation rend difficile la prise en compte par un service des positions prises par un autre et présente un risque en termes de sécurité juridique et d'égalité devant la loi.

En effet, beaucoup de ces prises de position, censées faire référence pour les services déconcentrés amenés à traiter de semblables demandes, ne sont pas connues de ces derniers, et la mutualisation des réponses apportées par l'administration centrale n'assure pas à date l'égal traitement géographique de situations identiques.

Pour assurer l'harmonisation des réponses apportées aux usagers, et garantir l'égalité devant la loi des contribuables lors de la sécurisation juridique de leurs positions, le projet de base de « précédents » vise à rassembler dans une base de connaissances unique, ouverte d'abord aux services centraux (afin de tester son paramétrage et ses modalités d'accès), puis potentiellement aux services déconcentrés (sur habilitation), les principales positions mais également les réponses aux demandes de solution, les questions d'interprétation nouvelles encore applicables et susceptibles d'intéresser les rédacteurs répondant aux demandes de rescrit.

L'accès à cette base via le portail applicatif, avec connexion à MADRHAS et à ITM, assurerait le contrôle du respect par les utilisateurs des règles déontologiques applicables.

Des travaux sont en cours, dans une démarche de co-construction menée par SJCF 2 avec le SDNC et rassemblant une dizaine de bureaux des services centraux (SJCF et DLF).

Gains attendus :

- sécurisation de l'égal traitement des usagers (en réponse à l'impératif d'égalité même géographique) devant la loi. Dans le double contexte d'une déconcentration accrue de l'action administrative et d'une croissance de long terme de la demande de sécurité juridique, c'est l'objectif principal de la base des précédents ;
- réduction du risque juridique et opérationnel, voire financier, supporté par la DGFIP, par l'harmonisation et la mutualisation des positions prises ;
- allègement mesuré des tâches, un moteur de recherche performant dans cette base permettant aux agents d'accéder plus facilement, plus sûrement et plus rapidement aux données nécessaires à leur action, et de se recentrer sur l'expertise en consacrant à l'analyse de chaque situation particulière le temps gagné sur la recherche documentaire ;
- contribution à la transformation numérique de l'administration, par une interopérabilité accrue (apésiation et partage de la donnée sous certaines conditions).

Projet numérique n°2 : Création d'une base de documentation administrative et judiciaire

Cette base sera constituée de 2 couches applicatives répondant à des besoins essentiels différents.

La première couche applicative sera également une base de connaissance, visant à répondre aux mêmes impératifs de partage et d'accessibilité des positions prises par les services centraux que le projet de base de précédents.

Par la variété des documents qui y seront déposés (rescrits, solutions apportées aux services déconcentrés, décisions de pourvoi ou d'acquiescement de la sous-direction SJCF 2 aux décisions et jugements administratifs ou judiciaires où elle serait partie...), le projet répondra ainsi à deux objectifs additionnels :

- la mutualisation des solutions apportées par les services centraux aux demandes des services déconcentrés : les premiers seraient moins sollicités, les seconds trouveraient dans la base une réponse immédiate, lors de leur instruction du dossier, à une question similaire déjà posée ; le gain d'efficacité, observable pour de nombreuses questions, serait particulièrement évident dans le traitement des contentieux de série ;
- une information en temps quasi-réel des services, notamment de contrôle, qui se voient parfois opposer dans leur action des jurisprudences récentes au sujet desquelles la position de l'administration, communiquée par instruction ou fiche technique, ne leur est pas encore parvenue.

La deuxième couche applicative consiste en un écosystème de valorisation de la base de connaissances (apaisation, alimentation du lac de données de la DGFIP, systèmes experts mis à la disposition des agents pour le traitement des contentieux de série et développement d'outils prédictifs probabilistes). Elle répondrait également à une évolution stratégique, favorisée par la transformation numérique des sociétés occidentales : l'application des potentialités du Big Data et de l'intelligence artificielle faite par des cabinets d'avocats aux décisions juridictionnelles passées pour optimiser leur stratégie de demande ou de défense. Déjà à l'œuvre en matière pénale dans plusieurs États américains, ce phénomène pourrait sanctionner à terme une infériorité stratégique de la DGFIP dans son activité juridictionnelle, si elle manquait à se doter de semblables outils. Plusieurs projets sont d'ailleurs à l'étude au Conseil d'État et à la Cour de Cassation.

Gains attendus :

- les mêmes gains que la base des précédents ;
- une information plus rapide des services déconcentrés ;
- mutualisation d'un spectre plus large de positions ;
- une accélération additionnelle de la recherche documentaire des agents en charge du traitement des contentieux série, en leur offrant une fonctionnalité de recherche guidée par des systèmes experts.