« Réforme du recouvrement fiscal et social »

Rapport aux Ministres

Alexandre GARDETTE

31 juillet 2019

SYNTHESE

Conformément aux lettres de mission qui m'ont été adressées les 2 octobre 2018 et 29 avril 2019 par la Ministre des solidarités et de la santé et le Ministre de l'action et des comptes publics, je leur ai remis un rapport relatif à la réforme du recouvrement fiscal et social, en complément d'un rapport d'étape transmis aux cabinets le 21 décembre dernier.

En méthode, la mission, composée de Madame Lauren Turfait et de moi-même, a organisé de nombreuses réunions techniques avec les directions concernées, effectué plusieurs visites de terrain et réalisé des entretiens de parangonnage dont un déplacement aux Pays-Bas. En outre, elle a reçu le concours de deux missions d'inspection, selon des modalités différentes. La première, mission d'évaluation commune à l'IGAS et à l'IGF, rendra prochainement aux Ministres un rapport particulier sur le transfert du recouvrement des seules cotisations de retraite complémentaire de l'AGIRC-ARRCO vers l'ACOSS. La seconde, mission d'appui de la seule IGF, a étudié le scénario consistant à créer un service dédié au seul recouvrement forcé fiscal et social.

Sur le fond, l'ensemble de la réforme repose sur plusieurs chantiers distincts :

- l'unification au sein de chaque sphère, permettant de polariser le recouvrement social autour de l'ACOSS et le recouvrement fiscal autour de la DGFiP ;

- le développement de synergies entre chacune de ces deux sphères, un portail informatique commun devant en constituer l'une des réalisations futures les plus emblématiques ;

- les perspectives d'une éventuelle mise en commun de moyens, notamment en vue d'exercer le recouvrement forcé.

Pour la sphère fiscale, la lettre de mission du 29 avril dernier donnait la priorité au transfert des créances recouvrées aujourd'hui par le réseau de la DGDDI vers la DGFiP. Les travaux interdirectionnels que j'ai animés en mai et juin derniers permettent de proposer le transfert échelonné de 11 prélèvements sur les 14 restants à la Douane postérieurement à la LFI 2019.

S'agissant des produits recouvrés par d'autres administrations ou des opérateurs de l'État, l'expertise est renvoyée au second semestre 2019, toujours dans l'optique de renforcer la polarisation autour de la DGFiP. Nonobstant ce calendrier, la mission a engagé l'instruction technique, ces dernières semaines, du sujet pour la direction générale de l'aviation civile, qui dispose d'un budget annexe, et pour le Centre national du cinéma et de l'image animée, compte tenu de l'existence de projets de textes relatifs aux taxes qu'ils gèrent susceptibles d'être inscrits en PLF pour 2020.

Afin d'organiser la mise en œuvre de ces transferts, le projet de loi de finances devrait comporter un article permettant de définir le périmètre et le calendrier d'effectivité de ces mesures, dont l'entrée en vigueur s'échelonnera jusqu'en 2024.

Parallèlement, j'ai impulsé les travaux préparatoires au développement du portail commun. Les attentes des usagers professionnels ont été recensées dans le cadre d'une démarche de co-construction : il en ressort un intérêt significatif pour le projet de portail fiscal et social, dont il semble être attendu des services à forte valeur ajoutée, avec des démarches authentifiées dès l'ouverture. Un audit des systèmes d'information concernés sera effectué dès la rentrée afin d'alimenter une étude de faisabilité permettant de déterminer la trajectoire informatique à mettre en œuvre. A partir des fonctionnalités pré-identifiées par les utilisateurs, il s'agira de proposer des schémas applicatifs pour la réalisation du portail : les *scenarii*, qui seront soumis à l'arbitrage, devront mettre en regard les fonctionnalités réalisables, les coûts associés et les impacts induits sur les SI existants.

Les deux Ministres ont exprimé des attentes fortes sur ce projet informatique, qui ne doit pas être un « *simple agrégateur* » des portails existants, mais bien un portail autonome, repensé et répondant aux besoins des utilisateurs. Dans son courrier au Premier ministre précité, la Ministre précisait ses attentes : « *S'agissant du projet de portail unique, il convient au préalable de recueillir les besoins des cotisants (…). Ceux-ci concernant sans doute davantage des offres de services plutôt qu'un "contenant" ou une seule modalité de mise à disposition de ces offres. Un portail qui se bornerait à rediriger vers les sites des impôts ou des URSSAF sans identification, au-delà du risque de déception qu'il porte, constituerait une*

dépense importante sans valeur ajoutée ni innovation réelle ».

Lors de la restitution des travaux de co-construction avec les utilisateurs, les représentants des directions concernées ont souligné la grande ambition du projet informatique, sa complexité et son caractère structurant pour leurs organisations respectives. Afin d'articuler ce chantier avec la réforme d'ensemble, une gouvernance doit être mise en place. La création imminente de la mission « France Recouvrement » constitue une première étape mais doit nécessairement être articulée, selon moi, avec la mise en place d'un service à compétence nationale pour porter le projet informatique. En effet, une simple coopération, souple et informelle, avec les directions ne me semble pas suffisante pour mener à bien un projet de cette ampleur.

Ne nécessitant pas de fusion organique entre les réseaux existants, la réalisation de ces chantiers, qui impliquera une harmonisation des procédures, apportera déjà une réelle valeur ajoutée aux usagers et aux administrations. Je qualifie ces travaux de scénario « socle ». **Selon le choix des Ministres, celui-ci pourrait ainsi constituer un point d'aboutissement ou la première étape d'une intégration fiscale et sociale plus poussée.**

Cette dernière pourrait prendre des formes différentes, qui ont été présentées dans mon rapport d'étape du 21 décembre précité. Seule l'étude du scénario consistant à créer un service dédié au seul recouvrement forcé des créances fiscales et sociales a été approfondie par la mission d'appui de l'IGF précitée. Compte tenu de la faible comparabilité des performances des réseaux concernés, celle-ci n'est pas parvenue à démontrer l'existence de gains d'efficience associés à ce scénario. Pour autant, la réalisation du scénario « socle » d'ici 2022 et l'existence de défaillants communs, débiteurs simultanément des deux réseaux, permettent selon moi de conserver cette perspective. Afin de consolider le modèle esquissé, je propose que la DGFiP démontre, au travers d'évolutions fonctionnelles et informatiques, l'intérêt d'exercer un recouvrement forcé multicréances, *via* un modèle de « pôles de recouvrement spécialisés » (PRS) rénové et un nouvel outil (ROCSP). Je suggère également que l'ACOSS et la DGDDI soient associées à ce projet afin de permettre la mise en commun du recouvrement forcé entre les deux sphères ultérieurement.

Enfin, je propose que l'unification des deux sphères reste une éventualité, beaucoup plus lointaine. En effet, celle-ci nécessite de nombreux prérequis et présente des risques non négligeables : **cette hypothèse ne peut pas être mise en œuvre à moyen terme dans de bonnes conditions**. Pour autant, seule une telle perspective permettrait, à mon sens, une dynamique convergente, porteuse d'efficience et de gains à l'horizon de la fin de la prochaine décennie, notamment informatiques.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 7

1. « L'UNIFICATION » DU RECOUVREMENT AU SEIN DE LA SPHÈRE FISCALE POURRAIT ETRE ACHEVEE EN 2024 9

1.1. L'analyse des taxes gérées par la DGDDI permet d'envisager le transfert de la majorité d'entre elles à la DGFiP et une répartition des tâches plus rationnelle entre ces deux réseaux 9

1.1.1. L'instruction des transferts complémentaires a permis de dégager un consensus 9

1.1.2. La traduction législative et le calendrier permettent d'envisager d'atteindre l'objectif en 2024 10

1.1.3. Les pistes de réformes engagées ou à venir 11

1.2. Les taxes affectées et les opérateurs de l'Etat 14

1.2.1. Le principe : instruction du sujet à l'automne 2019 14

1.2.2. Les exceptions : l'instruction du transfert du recouvrement de la DGAC et du CNC 14

2. LE PORTAIL COMMUN, ATTENDU PAR LES USAGERS, NECESSITE UNE GOUVERNANCE FORMALISEE A MEME DE PORTER CE PROJET AMBITIEUX 17

2.1. Une première démarche utilisateurs révèle le fort intérêt des petites et moyennes entreprises à l'égard d'un portail unique, tant sur les aspects contributifs que déclaratifs 18

2.1.1. L'enquête en ligne révèle un intérêt marqué pour un portail unique 18

2.1.2. Les ateliers de co-construction ont précisé les attentes des usagers professionnels 21

2.2. Une étude de faisabilité sera lancée en septembre afin de déterminer le chemin le plus efficient pour délivrer une première version en 2022 26

2.2.1. Un des enjeux principaux du projet est l'articulation technique et fonctionnelle à construire entre les systèmes d'informations de l'ACOSS, de la DGFiP et de la DGDDI 26

2.2.2. Le prestataire retenu devra réaliser un audit informatique des trois SI mais également proposer des scenarii efficients d'atteinte de l'objectif dans les délais fixés 27

2.3. La nécessité d'une double gouvernance, à la fois stratégique et informatique, se fait chaque jour plus pressante 28

2.3.1. La structure de gouvernance interministérielle qui assurera le pilotage stratégique de l'ensemble de la réforme devrait être créée par décret cet été 28

2.3.2. La création rapide d'une structure de gouvernance informatique dédiée m'apparaît la condition sine qua non de la réussite du portail 29

3. LA MISE EN COMMUN DU RECOUVREMENT FORCE APPARAISSAIT COMME LE SCENARIO A APPROFONDIR EN PRIORITE 33

3.1. La faisabilité et la pertinence de ce scénario n'ont pas pu être démontrées à ce stade 33

3.1.1. La proposition initiale reposait sur une modalité d'organisation pragmatique 33

3.1.2. L'étude des organisations actuelles des URSSAF et de la DGFiP révèle d'importantes différences qu'atténuent plusieurs points communs 34

3.1.3. Les gains escomptés, non plus que les coûts, de ce scénario n'ont pu être estimés 35

3.2. Le recouvrement forcé reste un « objet » d'unification intéressant 38

3.2.1. Réaliser le scénario « socle » faciliterait une éventuelle unification du recouvrement forcé à moyen terme 38

3.2.2. Les défaillants communs aux différents réseaux représentent des enjeux significatifs 39

3.2.3. « Expérimenter » une forme d'unification du recouvrement forcé dans la seule sphère fiscale en coordination avec l'ACOSS et la DGDDI pour préparer l'avenir 41

3.3. L'unification du recouvrement pourrait rester une potentialité à long terme 43

3.3.1. Les métiers du recouvrement font face aux mêmes enjeux et reposent sur les mêmes fondamentaux 43

3.3.2. Au-delà des risques exposés en décembre dernier, des gains d'efficience pourraient être envisagés sur l'ensemble de la chaîne du recouvrement..... 44

3.3.3. Imaginer une gouvernance informatique croisée pour préparer l'avenir 45

CONCLUSION 47

INTRODUCTION

Conformément à la lettre de mission qui m'a été adressée le 2 octobre 2018 par la Ministre des solidarités et de la santé et le Ministre de l'action et des comptes publics, j'ai remis aux cabinets un rapport d'étape sur la réforme du recouvrement fiscal et social le 21 décembre dernier. A l'occasion des réunions interministérielles informelles des 29 janvier et 24 avril 2019, j'ai présenté ces travaux et apporté les précisions demandées pour la mise en œuvre des propositions formulées.

Par lettre de mission du 29 avril 2019, les Ministres m'ont demandé de poursuivre ces travaux visant à l'unification du recouvrement fiscal et social, et de leur faire part de mes recommandations définitives à la fin du mois de juillet.

En méthode, la mission, composée jusqu'à ce jour de Madame Lauren Turfait et de moi-même, a organisé de nombreuses réunions techniques avec les équipes des réseaux et opérateurs concernés, effectué plusieurs visites de terrain dans leurs services opérationnels et réalisé des entretiens de parangonnage dont un déplacement aux Pays-Bas. Elle a également poursuivi ses échanges avec les partenaires sociaux et différents experts.

En outre, elle a reçu le concours de deux missions d'inspection, selon des modalités différentes. La première, mission d'évaluation commune à l'IGAS et à l'IGF, doit rendre mi-septembre aux Ministres un rapport particulier sur le transfert du recouvrement des seules cotisations de retraite complémentaire de l'AGIRC-ARRCO vers l'ACOSS. Ses travaux intermédiaires ont alimenté ma réflexion sur le sujet. La seconde, mission d'appui de la seule IGF, a poursuivi l'instruction du scénario consistant à créer un service dédié au seul recouvrement forcé des créances fiscales et sociales.

Sur le fond, l'ensemble de la réforme repose sur plusieurs chantiers distincts :

- l'unification au sein de chaque sphère, permettant de polariser le recouvrement social autour de l'ACOSS et le recouvrement fiscal autour de la DGFiP ;
- le développement de synergies entre chacune de ces deux sphères, un portail informatique commun en constituant l'une des réalisations futures les plus emblématiques ;
- une éventuelle mise en commun de moyens, notamment en vue d'exercer le recouvrement forcé.

L'unification du recouvrement dans la sphère sociale comme dans la sphère fiscale est déjà engagée et les textes financiers de cette fin d'année constituent les vecteurs législatifs privilégiés à ce stade pour aller plus loin. Si les transferts restant à arbitrer sont retenus par le gouvernement, ils se traduiront par l'engagement d'importants moyens humains, budgétaires et informatiques.

Parallèlement, j'ai impulsé les travaux préparatoires au développement du portail commun : les attentes des usagers professionnels ont été recensées dans le cadre d'une démarche de co-construction et un audit des systèmes d'information des trois directions générales concernées sera effectué dès la rentrée 2019. Ils alimenteront une étude de faisabilité permettant de déterminer la trajectoire informatique à mettre en œuvre et les développements à engager.

Ne nécessitant pas de fusion organique entre les réseaux existants, la réalisation de ces chantiers, qui impliquera un rapprochement voire une harmonisation des procédures, apportera déjà une réelle valeur ajoutée aux usagers et aux administrations. Selon le choix des Ministres, cette solution pourrait ainsi constituer un point d'aboutissement ou la première étape d'une unification du recouvrement fiscal et social complète.

Cette dernière pourrait prendre des formes différentes, qui ont été présentées du rapport d'étape du 21 décembre précité. Pour mémoire, les inconvénients de la majorité d'entre eux me semblaient alors l'emporter sur leurs avantages escomptés à court terme. Il pourrait cependant en aller différemment lorsque l'essentiel des chantiers communs auront été conduits et plusieurs éléments me semblent converger pour conserver cette hypothèse à l'horizon 2030.

Seule l'étude du scénario consistant à créer un service dédié au seul recouvrement forcé des créances fiscales et sociales a été approfondie par la mission d'appui de l'IGF précitée. Compte tenu de la faible comparabilité des performances des réseaux concernés, celle-ci n'est pas parvenue à démontrer

l'existence de gains d'efficience associés à ce scénario. Pour autant, je ne considère pas que cela disqualifie définitivement ce scénario, qui conserve un intérêt à moyen terme.

Par ailleurs, conformément à la demande exprimée lors de la RIM du 24 avril dernier, et afin de garantir la bonne coordination de ces différents chantiers, la mission a proposé un projet de décret visant à donner un cadre juridique à son action pour les trois prochaines années. Est ainsi soumise à la décision des Ministres la création d'une mission interministérielle « France Recouvrement ». Cette création constitue une première étape mais devra être suivie selon moi par la mise en place d'un service à compétence nationale pour porter le projet informatique de portail.

Au total, le présent rapport a fait l'objet de discussions très approfondies avec les acteurs concernés. Si les propositions que je formule n'emportent pas toujours leur adhésion, leur position est retracée pour les points de divergence les plus importants par souci de transparence.

Enfin, je tiens à remercier particulièrement Madame Lauren Turfait pour sa contribution décisive à la rédaction du présent rapport.

Bien entendu, les propositions suivantes n'engagent que son auteur.

1. « L'UNIFICATION » DU RECOUVREMENT AU SEIN DE LA SPHÈRE FISCALE POURRAIT ETRE ACHEVEE EN 2024

Pour la sphère fiscale, la lettre de mission du 29 avril dernier donnait la priorité au transfert des créances recouvrées aujourd'hui par le réseau de la DGDDI au profit de la DGFiP. Dans ce cadre, il m'appartenait de déterminer les prélèvements dont l'assiette est indissociable d'un acte métier douanier des autres, pour lesquels le transfert à la DGFiP pourrait être envisagé de manière globale, portant sur l'assiette, le recouvrement voire le contrôle. Les travaux interdirectionnels que j'ai animés en mai et juin derniers permettent de proposer en PLF 2020 le transfert échelonné de 11 prélèvements sur les 14 restants à la Douane postérieurement à la LFI 2019.

S'agissant des produits recouvrés par d'autres administrations ou des opérateurs de l'État, la lettre de mission renvoyait l'expertise au second semestre 2019. Nonobstant ce calendrier décalé, la mission a engagé l'instruction technique, ces dernières semaines, du sujet pour la direction générale de l'aviation civile (DGAC), qui dispose d'un budget annexe, et pour le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), compte tenu de l'existence de projets de textes relatifs aux taxes qu'ils gèrent susceptibles d'être inscrits en PLF pour 2020.

1.1. L'analyse des taxes gérées par la DGDDI permet d'envisager le transfert de la majorité d'entre elles à la DGFiP et une répartition des tâches plus rationnelle entre ces deux réseaux

La loi de finances pour 2019 a prévu le transfert intégral (gestion, recouvrement et contrôle) de plusieurs taxes, de la DGDDI à la DGFiP, selon une mise en œuvre effective échelonnée : transfert des boissons non alcooliques dès cette année, de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) en 2020 (sauf de sa composante « déchets », fixé en 2021) et de la TVA sur le pétrole en 2021.

Dans le cadre de la mission que vous m'avez confiée, il m'a été demandé d'instruire les transferts complémentaires qui pourraient être arbitrés entre ces deux réseaux dans le cadre de la préparation du PLF 2020, afin de rationaliser le recouvrement au sein de la sphère fiscale.

1.1.1. L'instruction des transferts complémentaires a permis de dégager un consensus

Après une instruction, en étroite collaboration avec la DGDDI et la DGFiP, je propose de transférer le recouvrement d'une majorité des recettes douanières à la DGFiP, avec des fonctions partagées entre les deux réseaux au-delà du seul recouvrement. Par exception, la réalisation de certaines missions purement douanières plaide pour le maintien de l'encaissement des recettes associées par la DGDDI. Enfin, certains prélèvements devant être réformés à court ou moyen terme, il est recommandé que le transfert de leur recouvrement n'intervienne que postérieurement à leur réforme.

La rationalisation du recouvrement des missions fiscales de la Douane : propositions de transferts supplémentaires

Le recouvrement de presque toutes les recettes douanières, y compris les amendes, peut être transféré à la DGFiP, en l'état ou après simplification (*cf.* 1.1.3) : ainsi, sur 14 types de produits, 11 pourraient être recouvrés par la DGFiP d'ici 2024, représentant un **montant brut de 36 Mds€** (en 2018).

Ces transferts pourraient trouver leur traduction législative dans le PLF 2020.

L'entrée en vigueur de ces transferts nécessite un délai avant d'être effective : ils impliquent notamment une réorganisation des réseaux (impacts social[1], organisationnel, fonctionnel, et transfert d'emplois) ainsi qu'une traduction applicative et informatique préalable (modifications des formulaires déclaratifs et partage des applications de la Douane ou adaptation de celles de la DGFiP).

[1] Un groupe de travail interdirectionnel se tiendra le 12 septembre prochain avec les organisations syndicales, conformément à l'engagement pris par la Secrétaire générale en CTM le 8 juillet dernier.

Enfin, un délai est aussi parfois nécessaire pour permettre aux opérateurs économiques de s'adapter aux modifications induites.

Au-delà du recouvrement, des fonctions partagées entre la DGDDI et la DGFiP pour une gestion publique plus rationnelle

Si le transfert du recouvrement est envisageable pour la presque totalité des prélèvements gérés par la Douane, il doit s'accompagner d'une nouvelle répartition des fonctions, en amont et en aval du recouvrement.

Ainsi, la gestion de la carrière des débitants de tabacs ou de la filière viti-vinicole doivent demeurer de la compétence exclusive de la DGDDI selon moi. De même, la gestion des agréments des opérateurs, qui permet de sécuriser l'assiette des prélèvements concernés, resterait une compétence douanière.

En revanche, les déclarations pourraient être exploitées par les deux administrations, sur des applicatifs partagés. La disposition de ces déclarations faciliterait le recouvrement par la DGFiP et lui permettrait également de réaliser une fiabilisation des données déclarées (contrôles documentaires de cohérence).

Compte tenu des missions particulières de la Douane en matière de surveillance des flux économiques, de son expertise et de son organisation, les contrôles physiques des prélèvements, désormais partagés avec la DGFiP, seraient maintenus pour l'essentiel à la DGDDI, tant pour leur programmation que pour leur réalisation et le traitement du contentieux (hormis, naturellement, celui lié au recouvrement).

Une convention bi-directionnelle fixerait les objectifs de chaque administration et organiserait les échanges d'informations entre elles.

La Douane pourrait ainsi être recentrée sur son cœur de métier, conformément aux orientations du Ministre.

Le maintien du recouvrement de certaines recettes à la DGDDI : une exception métier prévue par la lettre de mission et justifiée dans 3 cas seulement

S'agissant des droits de douane, par essence liés intrinsèquement à la circulation des marchandises, avec une prise de garanties financières dès leur liquidation, et dont les recettes sont intégralement reversées à l'Union européenne, il est proposé d'en maintenir la gestion en totalité à la DGDDI (assiette, liquidation, contrôles documentaires et physiques et recouvrement donc).

Il en irait de même pour la taxe intérieure à la consommation sur les produits énergétiques (TICPE), dont le suivi suppose un contrôle continu de l'exploitation, de la circulation, de la mise à la consommation et de l'usage final des produits concernés, ainsi que pour la seule TVA à l'importation due par les non-assujettis (régime dérogatoire).

Un réseau comptable resserré serait ainsi maintenu à la DGDDI afin d'assurer le recouvrement de ces seules recettes ainsi que d'autres missions telles que la gestion des garanties (cautionnement) qui conditionnent la circulation et la libération de certaines marchandises sur le territoire.

1.1.2. La traduction législative et le calendrier permettent d'envisager d'atteindre l'objectif en 2024

La DGDDI estime nécessaire que les arbitrages gouvernementaux se traduisent explicitement dans le PLF 2020 pour donner une feuille de route claire à la transformation des missions fiscales de la Douane et à sa mise en œuvre (informatique, sociale, managériale, etc.).

Toutefois, les adaptations législatives seront conséquentes : le transfert doit s'accompagner d'une révision du régime de gestion des impôts (déclaration, paiement, réclamations, recouvrement amiable et forcé, contrôle, contentieux, etc.), en s'inspirant du régime applicable à des impôts existants (TVA) ou en créant des régimes *ad hoc*, et d'une clarification des textes. Le chantier de réflexion et d'écriture est donc considérable.

A titre indicatif, les impôts transférés en LFI 2019 étaient codifiés dans 13 articles, et leur transfert a nécessité 20 pages de texte technique. Cette fois-ci, les impôts à transférer sont codifiés dans environ 200 articles et leur transfert est plus complexe.

Compte tenu de ces éléments, la direction de la législation fiscale (DLF) propose de prioriser dans le PLF 2020 les dispositions présentant le plus d'enjeux sur les plans économique et administratif. Ainsi, le transfert du recouvrement de la TVA à l'importation, qui présente les enjeux de compétitivité et de lutte contre la fraude les plus importants, ferait l'objet d'un article dédié.

En revanche, pour les autres transferts, le PLF 2020 comprendrait le principe de l'unification du recouvrement, la liste des impôts concernés et le calendrier des transferts. Ces dispositions du PLF seraient complétées d'articles techniques ayant vocation à figurer dans une ordonnance ultérieure (dont l'habilitation donnée au gouvernement serait votée en PLF).

L'alternative consisterait en une inscription en PLF successifs, une année en amont des dates effectives d'entrée en vigueur. Cette dernière solution n'est pas celle privilégiée à ce jour.

S'agissant de l'entrée en vigueur de ces transferts, le calendrier envisagé est le suivant :
- *déjà votés :*

  - *2020 : TGAP (4 composantes)*
  - *2021 : TGAP (composante déchets), TVA pétrole*

- transferts supplémentaires :

  - 2021 : taxe sur les véhicules routiers - **TSVR** (mais paiement en 2022)
  - 2022 : **TVA à l'importation des assujettis**, taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité - **TICFE,** taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel - **TICGN**, taxe intérieure de consommation sur le charbon - **TICC** et droit annuel de francisation et de navigation - **DAFN**
  - 2023 : **amendes**
  - 2024 : **tabacs**, **alcools**.

1.1.3. Les pistes de réformes engagées ou à venir

Le plus souvent, le transfert de ces taxes est rendu possible par une autoliquidation (déclaration et calcul de l'impôt effectués par l'entreprise simultanément), comme en matière de TVA. Lorsque ce n'est actuellement pas le cas, des simplifications vont être proposées en ce sens, afin de faciliter le transfert à la DGFiP, mais également diminuer le coût de gestion de ces recettes. C'est le cas de la TSVR par exemple, dont je propose qu'elle devienne un impôt annuel, autoliquidé et à terme échu, au lieu d'un impôt semestriel, sur rôle, à terme à échoir et générant des remboursements chronophages pour l'administration. Cette hypothèse a été présentée en réunion interministérielle le 5 juillet et a reçu un écho favorable.

En revanche, s'il a été envisagé la possibilité de transférer le recouvrement de l'octroi de mer à la DGFiP, il est proposé de maintenir la situation actuelle (gestion par la DGDDI) pour le moment, dans l'attente des conclusions d'une mission IGF-IGA[2], notamment sur les conditions de réforme de cet impôt.

De même, la DGDDI envisage de transférer la gestion des droits de ports à ces derniers : si la DGFiP pourrait éventuellement prendre en charge le recouvrement de ces redevances, il semble préférable qu'une réforme précède le transfert.

Enfin, la réforme du DAFN est intrinsèquement liée aux annonces du comité interministériel de la mer (CIMER) de 2018 sur une nouvelle fiscalité de la plaisance et nécessite une instruction complémentaire du ministère de la Transition écologique et solidaire, responsable de la détermination des règles d'assiette et de la fixation de l'objectif politique poursuivi. J'ai organisé deux réunions techniques avec

[2] Lettre de mission du 21 juin 2019.

la direction des affaires maritimes (DAM) en juin et juillet 2019. Si le DAFN n'était pas supprimé au titre des « petites taxes », l'idée de manœuvre consiste à proposer un recouvrement simplifié par télépaiement, sans préjuger des règles d'assiette qui doivent être fixées par l'ordonnateur, la DAM.

A la différence de la TSVR, le transfert du recouvrement de ces trois derniers prélèvements est donc suspendu à leur réforme préalable, nécessitant des arbitrages interministériels.

Le tableau ci-après détaille les prélèvements qui seraient transférés à la DGFiP, fonction par fonction.

Unification du recouvrement dans la sphère fiscale : propositions de transferts de la DGDDI vers la DGFiP

non = fonction non transférée à la DGFiP (maintien à la DGDDI)

oui = transfert de la fonction à la DGFiP

Prélèvements	Propositions de transferts				
	assiette		recouvrement	contrôles	
	sécurisation assiette	réception déclaration		contrôles documentaires sur pièces (vérification déclarations)	contrôles physiques sur place
droits de douane	non	non	non	non	non
octroi de mer	non	statu quo/oui	statu quo/oui	non	non
DAFN	Transfert à la direction des affaires maritimes (DAM)	Transfert à la direction des affaires maritimes (DAM)	oui	oui	non
TSVR	oui	oui	oui	oui	partagés
droits de port	transfert aux ports ?	oui ou transfert aux ports	oui	oui	
TVA Import	non	oui	oui	oui	oui
** TVA Import non assujettis*	*non*	non	*non*	*non*	*non*
Amendes			oui		
CI : alcools	non	oui	oui	oui	non
CI : tabacs	non	oui	oui	oui	non
TICPE	non	non	non	non	non
TICGN	non	oui	oui	partagés	non
TICC	non	oui	oui	partagés	non
TICFE	oui	oui	oui	oui	oui / partagés

1.2. Les taxes affectées et les opérateurs de l'Etat

S'agissant des produits recouvrés par d'autres administrations ou opérateurs de l'État, la lettre de mission du 29 avril renvoyait l'expertise au second semestre 2019. Nonobstant ce calendrier décalé, la mission a commencé l'instruction du sujet ces dernières semaines pour certains opérateurs, compte tenu de l'hypothèse éventuelle d'inscrire dans le PLF 2020 des réformes relatives à leur fiscalité affectée.

1.2.1. Le principe : instruction du sujet à l'automne 2019

En 2014, l'IGF et l'IGAS, dans leur rapport relatif à la rationalisation du coût de gestion des prélèvements obligatoires, ont analysé en détail la piste du transfert généralisé du recouvrement de taxes gérées par des opérateurs, sans en conclure que ces transferts étaient globalement nécessaires.

Compte tenu des enjeux budgétaires associés, j'avais suggéré dans mon rapport d'étape du 21 décembre dernier que l'instruction spécifique relative au transfert du recouvrement des opérateurs de l'Etat vers la DGFiP soit reportée à une date ultérieure. La seconde lettre de mission qui m'a été adressée a confirmé ce point, indiquant que cette instruction pourrait être réalisée au second semestre 2019.

Je précise en première analyse que la direction du budget (DB) a recensé 53 organismes (hors réseaux des URSSAF, de la DGFiP et de la DGDDI) collectant pour leur propre compte des taxes affectées.

1.2.2. Les exceptions : l'instruction du transfert du recouvrement de la DGAC et du CNC

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2020, il m'a été demandé d'instruire, en avance de phase, les taxes recouvrées par la DGAC et celles recouvrées par le CNC.

Le recouvrement des prélèvements aujourd'hui assuré par la DGAC

La DGAC a créé un « guichet fiscal unique » à Aix-en-Provence en regroupant en un seul lieu, la gestion et le recouvrement des quatre taxes aéronautiques, affectées au **budget annexe** « Contrôle et exploitation aériens » :

- taxe de l'aviation civile (article 302 bis K du CGI) ;
- taxe de solidarités sur les billets d'avion (article 302 bis K du CGI) ;
- taxe d'aéroport (article 1609 *quatervicies* du CGI) ;
- taxe sur les nuisances sonores aériennes (article 1609 *quatervicies* du CGI).

Ces taxes sont essentiellement payées par les compagnies aériennes. Elles font l'objet d'une liquidation, par le redevable, sur un formulaire déclaratif (imprimé fourni par l'administration de l'aviation civile). La périodicité est mensuelle (trimestrielle par exception), avec un paiement concomitant au comptable public du budget annexe (uniquement par virement).

En septembre 2014, la Cour des comptes avait fait la recommandation de « *poursuivre le processus de dématérialisation en rendant obligatoire, dès que possible, le télépaiement et la télédéclaration* ». La mise en place des télé-procédures s'inscrit dans une démarche de simplification, nécessitant une adaptation du régime de ces taxes. Elles ont vocation à être gérées dans un portail informatique, dans lequel les compagnies aériennes redevables effectueront toutes leurs démarches déclaratives et contributives. Les télé-procédures devront permettre *in fine* d'abaisser le coût de gestion de l'impôt.

La DGAC envisage de rendre progressivement les télé-procédures obligatoires selon deux phases :

- la première phase, à compter du 1er avril 2020, obligerait l'ensemble des redevables à s'inscrire dans la procédure de la télé-déclaration[3]. Cette phase ouvrirait également la faculté d'acquitter les taxes par

[3] Aujourd'hui, même si la télé-déclaration n'est pas encore obligatoire, le module déclaratif du portail est déjà

un autre moyen de paiement que le seul virement : le prélèvement[4].

- la seconde phase, à compter du 1er avril 2021, étendrait le régime de l'obligation au **télépaiement**.

Dans ce contexte d'évolutions, j'ai organisé une réunion technique avec la DGAC et la DGFiP afin de déterminer dans quelle mesure le recouvrement de ces taxes pouvait être transféré à la DGFiP. En effet, l'administration fiscale dispose d'un module de paiement, **PayFip**, qui permet d'envoyer une demande de paiement (facture), avec une référence et un montant associé : l'usager indique ses coordonnées bancaires pour un paiement par carte bancaire ou prélèvement. Le module PayFip envoie ensuite un flux retour aux créanciers qui valident définitivement la transaction, ce qui permet ensuite de procéder à l'émargement nécessaire dans son système de facturation. Cette solution technique permet donc un transfert effectif du recouvrement à la DGFiP, tout en garantissant la fluidité de la chaîne.

Il faut toutefois souligner qu'à ce jour, la possibilité de paiement par prélèvement ne sera ouverte aux professionnels qu'à la fin de l'année 2020. Cependant, ce calendrier demeure compatible avec l'échéance de la DGAC relative à l'obligation de télépaiement (avril 2021).

Le ministère de la Transition écologique et solidaire a déjà manifesté son opposition au transfert : outre la crainte d'une gestion fiscale moins intégrée, les particularités du secteur aérien (tissu fiscal considéré comme atypique) sont mises en avant, dans un contexte marqué par l'annonce récente d'une fiscalité aérienne alourdie.

Pour ma part, je considère qu'il n'y aurait pas de réelle difficulté technique à procéder au transfert du recouvrement à la DGFiP. Cela aurait toutefois pour conséquence que le module de télépaiement propre à la solution propriétaire de la DGAC aurait été développé par son prestataire sans être mis en œuvre. Au-delà de cette considération budgétaire, l'hypothèse d'un tel transfert doit également être expertisée par la DB compte tenu de la spécificité d'un budget annexe.

Le recouvrement des prélèvements aujourd'hui assuré par le CNC

Le budget du CNC bénéficie d'une fiscalité affectée, qui repose sur trois taxes distinctes. Le CNC gère directement la taxe sur les entrées en salles de cinéma (TSA) et la taxe sur les services de télévision (TST, due par les éditeurs et les distributeurs de service de télévision). Ces taxes ont respectivement été transférées de la DGFiP au CNC en 2007 et 2010, et leur gestion est aujourd'hui assurée par deux agents, qui suivent chacun exclusivement l'une de ces deux taxes (assiette, recouvrement, contentieux et législation). En revanche, la taxe sur les ventes de vidéos (TSV) est recouvrée par la DGFiP (avec des frais de gestion de l'ordre de 2,5 %).

Le CNC offre deux plateformes cnc-tst.fr et cnc-tsa.fr, associées à une obligation de télédéclaration et de télépaiement par les redevables. Pour la TST, la déclaration est annuelle mais s'accompagne du paiement d'acomptes mensuels (trimestriels par exception). En revanche, la déclaration et le paiement de la TSA sont mensuels, avant le 25 du mois suivant celui au cours duquel les recettes ont été réalisées (chaque mois, les exploitants de salles de cinéma doivent déclarer le nombre de spectateurs payants et le montant des recettes perçues).

Le CNC ayant souhaité faire évoluer la fiscalité qui lui est affectée, le transfert du recouvrement des taxes qu'il gère directement a été envisagé. Comme pour la DGAC, le module de paiement **PayFip** semblait techniquement envisageable, des échanges entre la DGFiP et l'agent comptable ayant été initiés au printemps 2019. Toutefois, une solution alternative, *via* la chaîne de traitement des déclarations TVA est privilégiée aujourd'hui par le Ministre, comme il l'a recommandé au Premier ministre dans son courrier du 22 juillet 2019.

Le CNC n'est pas favorable au transfert de la gestion de ses taxes à la DGFiP : le principal argument

---

ouvert et largement utilisé par les redevables : la DGAC a indiqué un taux de 95 % de télédéclarations.

[4] Un module de télépaiement est en cours de recettage et devrait être opérationnel à l'automne 2019.

tient à l'intérêt fort d'une gestion intégrale et nucléaire, là où un transfert à la DGFiP serait éclaté entre plusieurs services et interlocuteurs.

Du seul point de vue technique, il me semble que le recouvrement de l'ensemble des taxes affectées au CNC pourrait être transféré à la DGFiP à compter de 2022 et qu'une convention pourrait être élaborée entre l'opérateur et la DGFiP sur le contrôle fiscal et le contentieux.

* * *

Ainsi, dans le prolongement des transferts initiés l'an dernier, l'instruction complémentaire menée ces derniers mois, en concertation étroite avec les directions concernées, permet de dresser une nouvelle liste de prélèvements dont le recouvrement pourrait être transféré de la DGDDI à la DGFiP.

Afin d'organiser la mise en œuvre de ces transferts, le PLF pour 2020 devrait comporter un article semi-programmatique permettant de définir le périmètre et le calendrier d'effectivité de ces mesures. Compte tenu des impacts métiers, organisationnels, RH et informatiques, ces transferts devaient s'échelonner jusqu'en 2024.

Par ailleurs, l'analyse que je mènerai à la rentrée, portant sur les prélèvements encaissés par les opérateurs de l'Etat, permettra de renforcer la polarisation autour du collecteur principal que constitue la DGFiP.

L'ensemble de ces transferts permettront ainsi de parachever la rationalisation du recouvrement dans la sphère fiscale, en lien avec la mesure envisagée par le ministère de l'action et des comptes publics visant à inscrire dans la prochaine loi de programmation des finances publiques le principe de la compétence générale de la DGFiP en matière de recouvrement fiscal.

2. LE PORTAIL COMMUN, ATTENDU PAR LES USAGERS, NECESSITE UNE GOUVERNANCE FORMALISEE A MEME DE PORTER CE PROJET AMBITIEUX

Les deux Ministres ont exprimé des attentes fortes sur ce projet informatique, qui ne doit pas être un « *simple agrégateur* » des portails existants, mais bien un portail autonome, repensé et répondant aux besoins des utilisateurs. Ma première lettre de mission, du 2 octobre 2018, indiquait à cet égard : « *Un portail unique sera créé dans les meilleurs délais possibles...* ».

Dans mon rapport d'étape du 21 décembre 2018, j'ai établi une première liste de propositions de services susceptibles d'être offerts aux usagers, en précisant :

- qu'ils devraient être consultés sur leurs attentes ;
- et que les directions concernées étaient invitées à enrichir cette liste.

Etaient envisagés les services suivants :

- tableau de bord et vision unifiée sur les comptes fiscal, douanier, et social. Cela permettrait aux usagers de pouvoir consulter l'ensemble de leurs situations, non seulement les dettes en cours ou à venir, mais également d'éventuels crédits, remboursements de trop-versés ou régularisation…

- alertes et notifications. Les usagers pourraient prendre connaissance en temps réel par exemple de la proximité d'une date d'exigibilité, de l'échec d'un prélèvement, d'un délai de paiement accordé ou de la notification d'une décision de remise… Cela pourrait également consister en la notification d'échéance déclarative ;

- outil de messagerie partagé. Les réseaux concernés offrent aujourd'hui ce type de service, très apprécié des usagers. L'objectif serait que ces derniers puissent disposer d'une seule interface pour contacter l'ensemble des interlocuteurs présents sur le portail ;

- démarches en ligne. De même, les collecteurs offrent aujourd'hui ce type de service, qui permettent non seulement de télédéclarer et de télépayer la majorité des prélèvements obligatoires mais également de signaler des changements de situation, d'adhérer à un service, d'obtenir une attestation, voire de déposer un rescrit. L'objectif serait que les usagers puissent effectuer l'ensemble de ces démarches à partir d'un point d'entrée unique ;

- mise à jour des données administratives. Dans la mesure où les applications des différents réseaux recourent aux mêmes informations relatives à chaque usager (coordonnées, RIB, adresse électronique…), il serait souhaitable que chacun puisse consulter et modifier ces données « en une seule fois » ;

- demande unique de délais de paiement. L'un des objectifs d'une unification du recouvrement fiscal et social est que les usagers en difficulté n'aient pas à multiplier les démarches et puissent obtenir dans les meilleurs délais une réponse d'ensemble à leur demande ;

- parcours d'accompagnement des créateurs d'entreprise. Dans le prolongement de la création d'entreprise, les réseaux pourraient développer une offre personnalisée pour accompagner les entrepreneurs dans l'accomplissement de leurs démarches sociales et fiscales au cours de leur premier exercice ;

- simulateur fiscalo-social. Ce type de service me semble plus complexe à développer entre les deux sphères. Toutefois, il existe des besoins spécifiques, par exemple pour anticiper le coût d'une nouvelle implantation ou d'une embauche ;

- compensation éventuelle entre les créances et les dettes.

C'est donc dans ce contexte, faisant suite à la RIM du 29 janvier dernier, que je me suis joint au groupe de travail informel réunissant en avance de phase, depuis l'automne 2018, la DSS et les maîtrises d'ouvrage informatiques de l'ACOSS, de la DGDDI et de la DGFiP.

Dans son courrier au Premier ministre du 10 avril dernier, la Ministre précisait ses attentes : « *S'agissant du projet de portail unique, il convient au préalable de recueillir les besoins des cotisants et leurs attentes. Ceux-ci concernant sans doute davantage des offres de services plutôt qu'un "contenant" ou une seule modalité de mise à disposition de ces offres. Un portail qui se bornerait à rediriger vers les sites des impôts ou des URSSAF sans identification, au-delà du risque de déception qu'il porte, constituerait une*

dépense importante sans valeur ajoutée ni innovation réelle ».

Ma lettre de mission du 29 avril s'inscrit dans cette orientation stratégique en rappelant que, parmi les synergies à développer entre les deux sphères sociale et fiscale, « *le portail informatique commun en sera l'une des réalisations prioritaires. Ce projet suppose de définir précisément les services qui seront proposés aux entreprises. Il implique une convergence progressive et concertée des processus métier et des procédures juridiques mises en œuvre. Il sera également l'occasion d'harmoniser l'identification des usagers et d'établir des référentiels communs* ».

Ne disposant pas d'une structure juridique, en mesure de passer des marchés notamment, l'ensemble des démarches que j'ai pilotées dans ce cadre reposent encore à ce jour sur la concertation et la libre coopération de chacune des directions concernées. Si cette association souple, concertée et constructive à ce jour a permis de lancer des premiers travaux, je considère que l'absence d'une gouvernance *ad hoc* sur ce projet constitue un frein à sa bonne réalisation dans les délais impartis.

2.1. Une première démarche utilisateurs révèle le fort intérêt des petites et moyennes entreprises à l'égard d'un portail unique, tant sur les aspects contributifs que déclaratifs

Afin de recenser les attentes des usagers du futur portail, le groupe de travail informatique informel que j'anime a recruté, au printemps 2019, un prestataire externe afin de réaliser une démarche de *« User eXperience (UX) »*. Conformément aux conclusions de deux RIM informelles précitées, le champ d'action s'est restreint aux petites et moyennes entreprises, ciblées en priorité pour une première version du portail.

En méthode, ne pouvant passer de marché directement, j'ai demandé à chaque réseau de solliciter un prestataire, soit sur la base d'accords-cadres existants, soit *via* les marchés mutualisés de l'UGAP. Après une analyse concertée avec l'ensemble des participants des offres commerciales reçues, la société BearingPoint a été retenue et la DGFiP a porté juridiquement ce marché. Je précise que sur ma sollicitation, le secrétariat général des ministères économique et financier a accepté de prendre en charge la dépense correspondante.

La démarche du prestataire s'est décomposée en deux phases : tout d'abord un questionnaire en ligne, élaboré en concertation avec les représentants des administrations concernées, et diligenté auprès de 2 600 entreprises, puis des ateliers présentiels, avec des représentants d'entreprises ou des tiers déclarants, afin de dessiner les contours du futur portail et les services associés. Dans les deux cas, l'objectif était d'interroger les usagers professionnels, à la fois sur leurs expériences des sites actuels (impots.gouv.fr ; pro.douane.gouv.fr ; urssaf.fr ; net-entreprises.fr), mais surtout sur leurs attentes à l'égard d'un nouveau portail commun.

2.1.1. L'enquête en ligne révèle un intérêt marqué pour un portail unique

Afin de disposer d'une tendance permettant de cibler les attentes des usagers professionnels, il a été décidé de réaliser un questionnaire en ligne auprès de 2 600 entreprises, sélectionnées à partir de la base SIRENE de l'INSEE. Pour cette première démarche, le panel sélectionné portait sur les petites et moyennes entreprises, comprenant des TPE, des PME et des ETI jusqu'à 500 salariés. Etaient donc exclus de ce périmètre, à la demande des MOA des différents réseaux : les micro-entrepreneurs, les travailleurs indépendants, les grandes entreprises, les dispositifs simplifiés (TESE) et les entreprises dont les cotisations relèvent de la MSA (exception faite des viticulteurs dont les retours étaient attendus par la DGDDI).

D'un point de vue méthodologique, le prestataire s'est attaché à ce que ce panel d'entreprises consultées soit représentatif du tissu économique français (type d'entreprise, effectif, secteur d'activité, unités urbaines,…). Par ailleurs, ce panel a été enrichi d'entreprises utilisatrices du portail douanier (afin de garantir une représentativité des répondants associés) et de tiers-déclarants (experts-comptables et centres de gestions agréés).

Les questions elles-mêmes ont été élaborées en commun et validées par chaque direction générale. En outre, le lancement de la démarche a fait l'objet d'une communication interne par chaque réseau.

Au final, sur les 4 000 courriels adressés par l'ACOSS, la DGDDI et la DGFiP, 400 personnes ont répondu sur la plateforme de sondage en ligne mise à disposition par le prestataire, ce qui constitue un taux de réponse normal pour ce type d'enquête selon les spécialistes.

Il ressort du profil des répondants que :

- la répartition géographique est représentative du tissu économique français (taux de réponses les plus fort en Ile-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes essentiellement) ;

- les différentes « fonctions » en entreprise (service comptable ou DAF, DRH, chef d'entreprise…) représentent 44 % des répondants tandis que les cabinets d'expertise-comptable et les organismes de gestion agréés en représentent 56 % ;

- les entreprises de plus de 10 salariés représentent plus de la moitié des répondants (elles représentaient 20 % du panel mais 56 % des répondants).

S'agissants des **portails existants**, il ressort sans surprise que le site impots.gouv.fr est le site le plus utilisé dans l'ensemble, tandis que pro.douane.gouv.fr est le portail le moins utilisé. Les portails urssaf.fr et net-entreprises.fr sont utilisés plus fréquemment par les services des ressources humaines et les cabinets d'expertise-comptable. D'après les réponses reçues, la documentation présente aujourd'hui sur les sites est jugée riche en informations mais les usagers ne parviennent pas toujours à obtenir une réponse adaptée à leurs besoins. Il est précisé que la DGDDI et l'ACOSS[5] vont déployer prochainement une nouvelle version de leur portail respectif.

Il est observé une homogénéité des résultats quelle que soit la fonction du répondant, l'emplacement géographique et la taille de l'entreprise, à l'exception de net-entreprises.fr qui est légèrement moins bien noté par les intermédiaires que par les représentants.

Ce questionnaire en ligne a permis de faire ressortir un intérêt de principe fort des répondants pour disposer d'un portail unifié, quel que soit leur profil[6] (fonction, zone géographique ou effectif d'entreprise), évalué à **7,7/10.** Cette note est même plus significative encore pour les représentants d'entreprises qui évaluent l'intérêt du portail à 7,9/10.

En effet, les usagers espèrent un gain de temps, une simplification des démarches et des parcours grâce à un regroupement de l'information et des moyens de connexion. Toutefois, certains usagers expriment des inquiétudes quant à l'éventuelle complexité d'un portail multifonctions et à la gestion des droits.

Sur les fonctions que pourraient proposer ce futur portail, il leur était demandé de prioriser les 5 services au choix qu'ils attendent de ce site. L'agrégation des réponses permet d'établir l'ordre de priorité suivant dans les attentes des usagers :

1. Services en ligne de déclarations fiscales et sociales
2. Possibilité d'accéder avec une seule connexion aux services fiscaux et sociaux
3. Démarches en ligne (délais de paiement, etc.)
4. Consultation des déclarations, créances, paiements
5. Services en ligne de paiement fiscaux et sociaux

Point à souligner, les services classés de 1 à 3 sont priorisés rigoureusement dans le même ordre par les tiers-déclarants et les représentants d'entreprises. Ces derniers interclassent les services de paiement en ligne en 4ème position, contrairement aux tiers-déclarants.

---

[5] En particulier, le bulletin officiel de la Sécurité sociale simplifiera ces recherches juridiques et allègera le site des URSSAF.

[6] Certains usagers qui n'utilisent qu'un seul portail, minoritaires parmi les répondants, ne voient aucun intérêt à ce regroupement.

En synthèse, ce questionnaire permet de dégager une tendance et nous enseigne que :
1. La perspective d'un portail commun est accueillie favorablement par les entreprises usagères des portails actuels ;
2. L'information est disponible sur les sites existants, mais elle reste souvent difficilement accessible ;
3. Les services jugés prioritaires par les usagers sont essentiellement accessibles après authentification sur le portail ;
4. Ces services sont répartis sur l'ensemble du parcours utilisateur (s'informer, accéder à son espace, consulter, déclarer, payer, contacter) ;
5. Le lancement intermédiaire d'un portail informatif sans authentification ne semble pas être une attente des usagers.

Ces résultats appellent de ma part plusieurs observations.

Tout d'abord, ces 5 services priorisés par les répondants sont des services accessibles après authentification. Ces priorités sont les mêmes pour l'ensemble des répondants, quelle que soit leur fonction ou taille d'entreprise. Ainsi, la mise à disposition d'un portail à visée uniquement informative en 2020 n'est donc pas une priorité pour les usagers : un espace informatif et uniquement consultatif, permettant d'accéder à une documentation relativement générale, selon un parcours usager contextualisé *a minima* pourrait donc être déceptif. Ainsi, **dès l'ouverture du portail, des services authentifiés devraient être proposés aux usagers professionnels**.

Par ailleurs, il est significatif de constater que **les usagers, et tout particulièrement les experts-comptables, sont en attente d'un portail qui leur permettrait aussi bien d'effectuer leurs déclarations que leurs paiements**. Autrement dit, le portail commun pourra, à mon sens, difficilement se limiter au seul recouvrement, en faisant l'impasse sur le déclaratif. Préalablement aux développements, il conviendra de déterminer si ce site renverrait, par des liens redirectionnels les plus invisibles possibles pour l'usager, vers les sites de déclarations actuels, ou si le portail commun devrait intégrer de façon native ces briques.

Dans le premier cas, le portail traite exclusivement du recouvrement et l'ensemble des démarches déclaratives resteraient hébergées sur les portails respectifs de chaque opérateur : cette solution offre l'avantage d'un développement plus rapide, mais elle interroge sur la facilité de navigation offerte aux usagers, obligés de consulter éventuellement plusieurs sites pour les déclarations d'une part, les paiements d'autre part.

Dans le second cas, le portail offre des services qui vont au-delà du seul recouvrement pour les sphères sociale, douanière et fiscale. Il serait alors envisagé que les usagers puissent à la fois déclarer et consulter leur situation déclarative, procéder aux paiements de leurs dettes, demander des délais de paiement, consulter les différents historiques relatifs à l'ensemble de ces démarches. Cette solution offre un avantage fort en termes de qualité de service pour les usagers, qui pourraient ainsi **faire l'ensemble de leurs démarches en un lieu unique**. En revanche, cette hypothèse suppose des développements informatiques complémentaires, forcément plus coûteux et plus longs.

Dans les deux cas, les usagers attendent que le portail constitue un point d'entrée unique des déclarations et des paiements, afin qu'ils n'aient à s'authentifier qu'une seule fois. Cela pose donc la question du maintien des portails actuels sur ces fonctionnalités. L'étude de faisabilité présentée *infra* devra prendre en compte cette dimension.

Enfin, quelle que soit la solution de périmètre arrêtée, **il apparaît opportun qu'au-delà du paiement des cotisations sociales et des impôts, celui des amendes, des produits locaux et des produits non fiscaux de la DGFiP puisse être effectué sur ce portail.**

2.1.2. Les ateliers de co-construction ont précisé les attentes des usagers professionnels

Dans le prolongement du questionnaire en ligne, trois ateliers présentiels ont été organisés à Paris, Tours, Marseille au cours du mois de juin 2019, réunissant des entreprises (selon les mêmes critères que le panel sélectionné pour le questionnaire en ligne), des experts-comptables et centres de gestions agréés dans le respect des principes du « *design thinking* ».

Ces ateliers ont été l'occasion de recueillir l'avis des usagers présents sur les points forts et les faiblesses des portails existants et de leur faire formuler des propositions d'amélioration ou de simplification. Ensuite, dans une démarche de co-création, ils étaient invités à élaborer les pages web correspondant à leurs attentes. Ces propositions de maquettes ont été présentées aux trois directions générales et à la DSS lors du comité de pilotage du 22 juillet dernier.

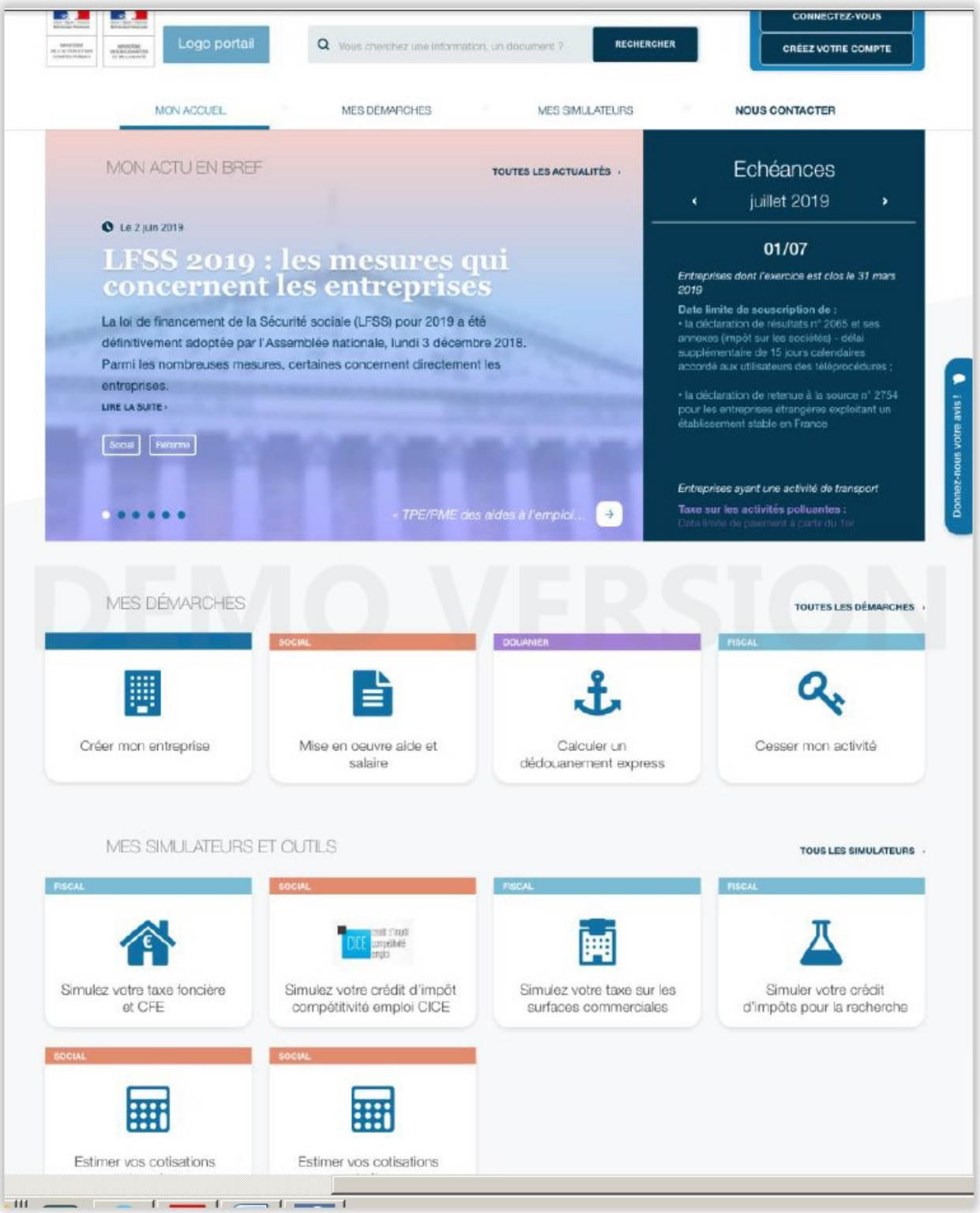
De façon synthétique, l'attente d'un portail commun a été confirmée, et il en ressort des propositions d'ergonomie globale du futur site plutôt convergentes.

Tout d'abord, un espace généraliste avant authentification permettrait d'accéder à des informations d'actualités, de la documentation ou des simulateurs, comme c'est le cas aujourd'hui sur les sites actuels.

S'agissant ensuite de l'espace authentifié, la notion de « tableau de bord » apparaît comme une demande assez forte, notamment auprès des chefs d'entreprises dirigeant plusieurs entreprises ou d'experts-comptables gérant un portefeuille d'entreprises. Il existe différentes manières de répondre à une telle attente, la plus ambitieuse consisterait à proposer un parcours usager spécifique à cette catégorie d'utilisateurs.

Les copies d'écrans ci-dessous présentent sommairement les espaces imaginés par les participants aux ateliers. Ces propositions pourront être reprises pour la suite du projet et le développement du portail. Il est précisé que cette démarche pourra utilement être dupliquée le moment venu aux autres usagers professionnels (micro-entrepreneurs, travailleurs indépendants, grandes entreprises notamment), aux usagers particuliers et aux « usagers internes », agents des administrations et opérateurs concernés.

Maquette simplifiée « espace d'accueil généraliste »

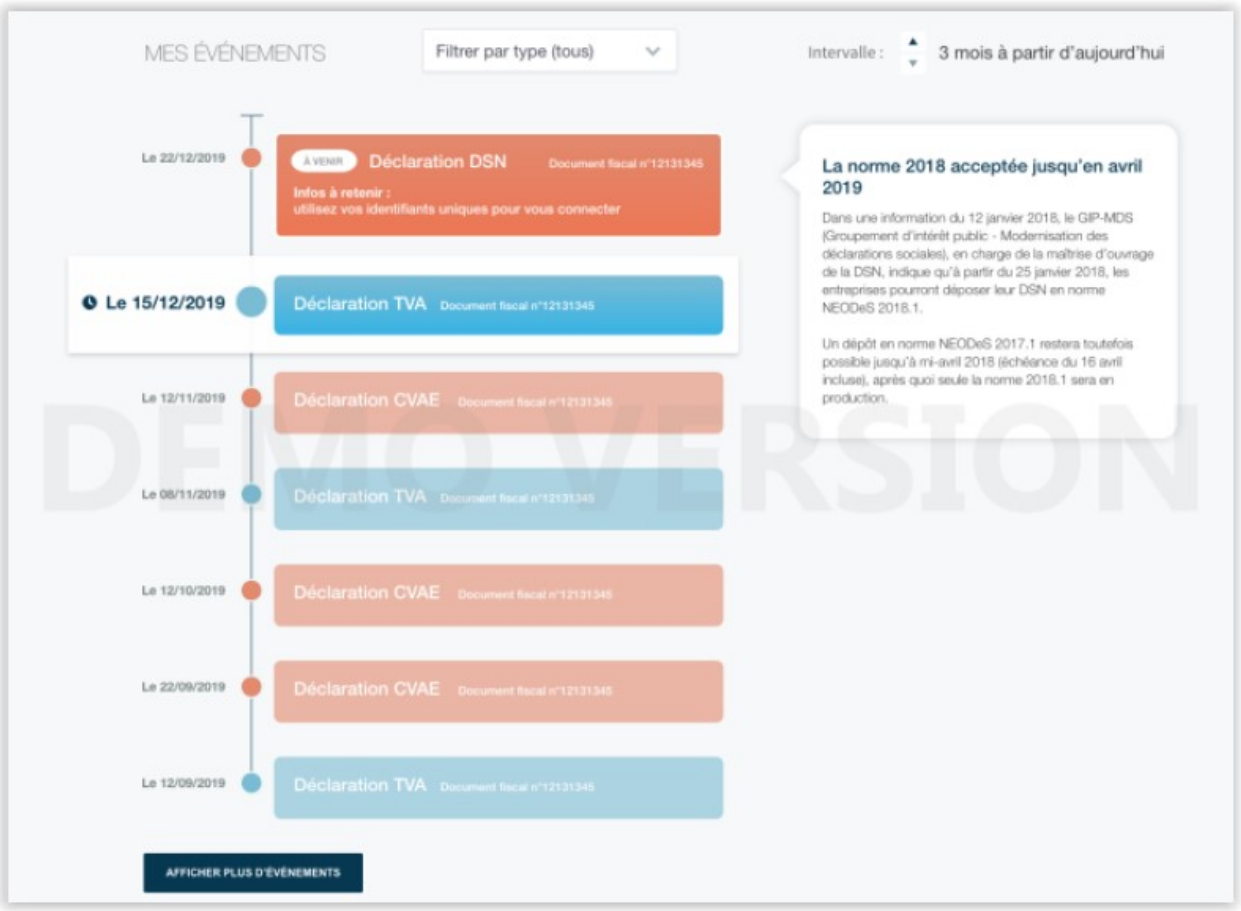


Maquettes simplifiées « espace authentifié »

L'authentification doit se faire à l'aide d'un identifiant unique, qui permet, selon le profil de l'utilisateur, de renvoyer vers un parcours mono ou multi-entreprises.

- parcours « mono-entreprise »

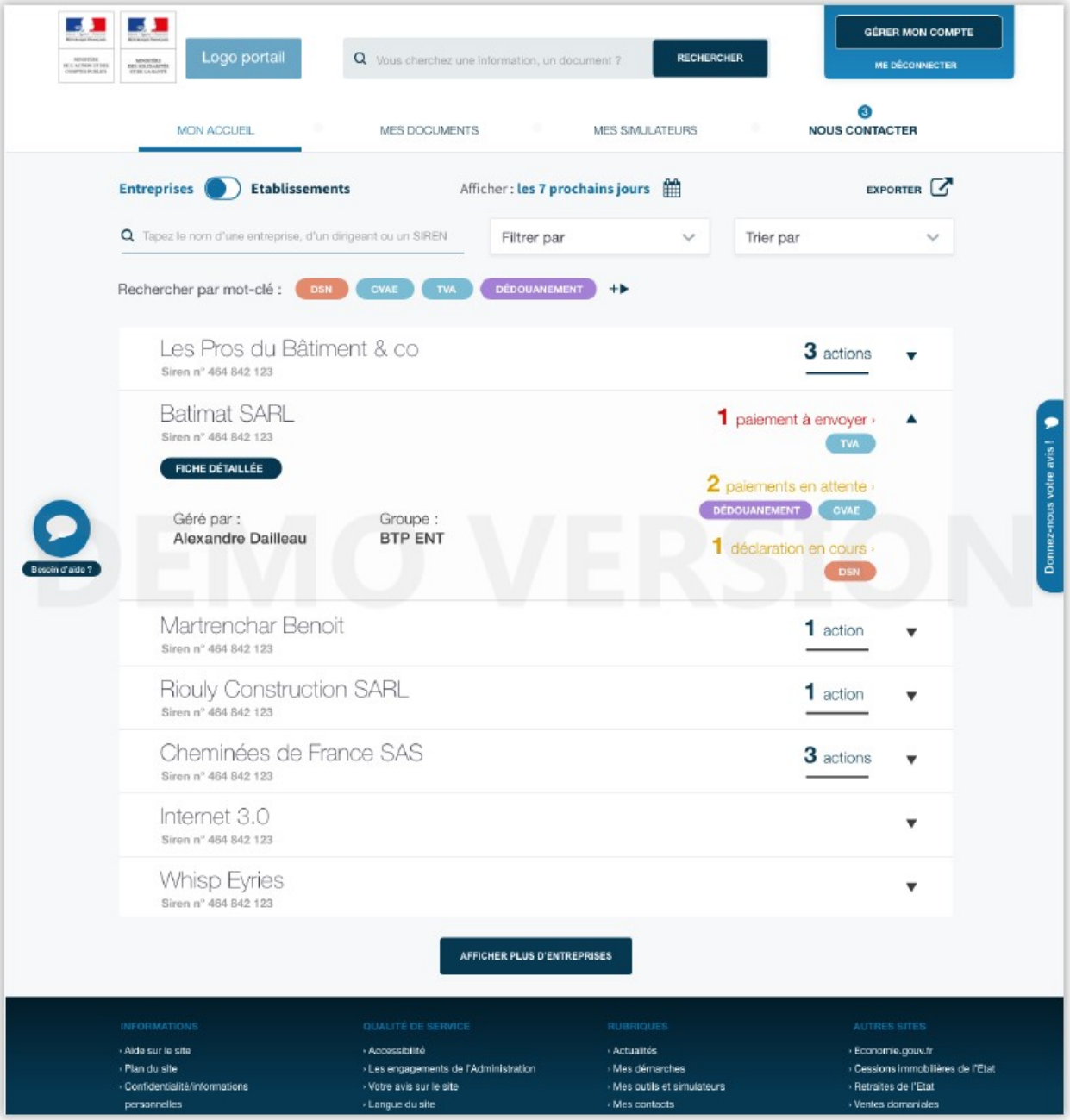
La page d'accueil offre un moyen à l'usager de **piloter les actions à réaliser** pour l'entreprise. L'usager accède directement à la page de déclaration ou de paiement en cliquant sur l'action à réaliser. L'historique permet à l'usager de visualiser ses **créances passées** et de **mieux gérer sa trésorerie** et la «*timeline*» permet de visualiser les **événements passés et à venir**.



<u>- parcours « multi-entreprises »</u>

La page d'accueil multi-entreprises répond à la demande des usagers de disposer d'un **tableau de bord** leur permettant de visualiser les actions à réaliser sur l'ensemble de leur portefeuille, qu'il s'agisse d'un chef d'entreprise gérant plusieurs entreprises ou d'un cabinet d'expertise-comptable gérant un portefeuille d'entreprises.

Ensuite, l'accès à la fiche entreprise d'un compte multi-entreprises permet de visualiser rapidement toutes les informations caractérisant cette entreprise. Le **coffre-fort** contient tous les documents relatifs à l'entreprises (déclarations, RIB) et issus des échanges avec l'administration (justificatifs) pour cette entreprise (*cf.* parcours mono-entreprise).



Les sujets d'identification des entreprises d'une part et de leur authentification[7] sur ce portail d'autre part constituent un véritable enjeu, y compris pour les usagers. Ils devront être levés pour qu'un espace sécurisé et personnalisé soit envisageable à partir de 2022, avec un déploiement progressif pour offrir à terme des services à forte valeur ajoutée, qui nécessitent une interopérabilité entre les systèmes d'information des différentes directions.

A cette fin, une étude de faisabilité est en cours de lancement, afin de déterminer selon quelle trajectoire de premiers services à valeur ajoutée pourront être offerts d'ici 2022.

[7] A ce jour, le projet ProConnect ouvre des perspectives intéressantes : articulé avec FranceConnect, il devrait permettre de faire évoluer les démarches papier lors de la création d'un compte entreprise en ligne (en mettant fin à la nécessité actuelle d'adresser un courrier postal pour vérification de l'identité). Toutefois, le périmètre de ProConnect ne permet pas de régler à ce stade les autres problématiques, notamment les délégations de droits, renvoyées à chaque site public.

2.2. Une étude de faisabilité sera lancée en septembre afin de déterminer le chemin le plus efficient pour délivrer une première version en 2022

Le projet de portail unique se caractérise par l'ampleur de son champ d'application. En effet, au-delà des impôts, taxes et cotisations sociales, il portera sur l'ensemble des recettes collectées par les administrations fiscales et notamment la DGFiP (produits locaux, recettes non fiscales, amendes). Il sera ouvert dans un premier temps aux usagers professionnels (entreprises, travailleurs indépendants, micro-entrepreneurs…) mais a vocation à l'être ultérieurement aux particuliers dans un second temps.

Un des enjeux majeurs du projet est la capacité à articuler les systèmes d'information des trois administrations mettant en œuvre conjointement le projet de portail. Chacune dispose de son SI propre, construits selon des logiques et objectifs différents.

2.2.1. Un des enjeux principaux du projet est l'articulation technique et fonctionnelle à construire entre les systèmes d'informations de l'ACOSS, de la DGFiP et de la DGDDI

Le portail vise à offrir des services numériques à valeur ajoutée aux utilisateurs (notamment en étant porteur de simplification), sur la base de l'identification réalisée lors de la démarche utilisateurs présentée en 3.1. Il doit également fournir aux administrations des données d'identification et de gestion de leurs usagers (de type adresses, coordonnées bancaires, contacts - lesquels peuvent varier suivant les sujets au sein de certaines entreprises, etc.) pour s'éviter d'opérer des saisies en doublon et de multiplier les actes d'interlocution et de gestion pour les usagers (« dites-le nous en une fois »).

La réalisation du portail comprend plusieurs dimensions :

- l'interface homme-machine (IHM), autrement dit la « façade » offerte aux usagers, qui représente davantage un enjeu de sensibilité plus qu'elle ne constitue une difficulté technique ;
- l'authentification : la gestion des usagers et de leurs droits (profil comptable, RH, etc…), qui constitue une problématique forte.
- les services (déclarations en ligne, paiement, consultation de documents…) qui reposent sur des évolutions nécessaires (adaptation à la nouvelle authentification, interfaçage avec le portail, « API-fication ») devant être portées par les directions générales concernées.

L'essentiel du projet en volume portera sur les deux derniers points et nécessitera une forte implication des directions générales.

Ainsi, le portail unique du recouvrement devra dégager à la fois des gains d'usage, d'efficacité et d'efficience pour les administrations et les usagers par rapport à la coexistence des offres de services numériques actuelles qui sont aujourd'hui distinctes et nombreuses.

Compte tenu de la nécessité de répondre aux attentes d'acteurs aux enjeux et pratiques propres et d'articuler des organisations et systèmes d'informations différents, ce projet :

- devra convaincre au plus tôt de sa plus-value compte tenu de la maturité et du succès des offres déjà existantes ;
- devra s'assurer régulièrement de cette plus-value en testant et réajustant les fonctionnalités déjà offertes ou envisagées auprès de ses utilisateurs dont les usages évoluent rapidement ;
- ne peut se concevoir que sur un temps long pour proposer l'offre de service la plus riche possible.

Aussi, il est nécessaire de définir une cible fonctionnelle, applicative et technique compatible avec les SI existants des trois directions, réaliste à cet horizon temporel. En conséquence, la trajectoire projet doit être conçue dans une logique agile.

2.2.2. Le prestataire retenu devra réaliser un audit informatique des trois SI mais également proposer des scenarii efficients d'atteinte de l'objectif dans les délais fixés

A ces fins, il a été décidé lors de la RIM informelle du 24 avril dernier de recourir à un cabinet de conseil, par définition externe aux DSI des trois directions générales et dont il est attendu la plus grande objectivité et neutralité, afin de réaliser une double prestation :

Volet 1 : **réaliser un audit des systèmes d'information (schéma d'urbanisation)** existants, sur les plans fonctionnels, métiers, applicatifs et techniques pour :

- identifier les applicatifs et services existants réutilisables pour mettre en œuvre les fonctionnalités souhaitées par les utilisateurs ;

- à rebours, recenser les applicatifs et services qu'il faudra développer pour servir le portail ;

- déterminer les similarités et écarts fonctionnels, applicatifs et techniques entre les trois systèmes d'informations qu'il sera nécessaire d'exploiter ou combler pour créer le portail partagé.

Cet audit doit être le plus complet possible et porter sur l'ensemble des SI impliqués dans les trois administrations, tant pour les professionnels que les particuliers, tant sur les aspects d'assiette (gestion des déclarations) que de recouvrement (paiement), tant pour les usagers (utilisateurs externes) que pour les agents (utilisateurs internes). Les liens avec les applications comptables devront également être analysés.

Volet 2 : **définir différents *scenarii* « cibles »** (fonctionnels et techniques) pour la construction incrémentale du portail. Il s'agira de proposer à partir des fonctionnalités pré identifiées par les utilisateurs, des schémas applicatifs et techniques associés pour la réalisation du portail dans les délais précités. Les scénarios proposés devront mettre en regard fonctionnalités réalisables, coûts associés et impacts induits sur les SI existants. *A minima*, il sera attendu une comparaison entre :

- une solution permettant d'élaborer l'offre de services commune à partir de l'un des portails existants ;

- une solution consistant à créer de toutes pièces le portail (par des prestations internes et ou externes) ;

- une solution consistant à alimenter un nouveau portail à partir de briques existantes dans les portails actuels.

Ce second volet devra prioriser les usagers professionnels, en envisageant l'extension aux particuliers mais de façon moins approfondie, en n'omettant pas de préciser le devenir des portails existants dans chaque hypothèse. Chaque scénario devra notamment comprendre :

- une sélection de fonctionnalités qui pourraient composer la première version du portail (en fonction de la capacité des SI et des administrations à les réaliser dans les délais prévus sous réserve de la mobilisation des moyens requis) ;

- la cible SI permettant de les mettre en œuvre, les évolutions à mener dans les SI existants et les nouveaux outils à créer (sur les plans matériels, techniques et applicatifs) ;

- les moyens budgétaires et humains à engager pour la réalisation du scenario, estimés en lien avec les administrations ;

- ses avantages et inconvénients respectifs, notamment en termes de lisibilité pour les usagers, de plus-value apportée et d'impact en termes de notoriété.

Ces *scenarii* devront garantir la possibilité d'une ouverture ultérieure aux particuliers, en cohérence avec les premières briques destinées aux professionnels.

Sur la base d'une expression de besoins initiée par la mission, validée par chaque direction concernée, le recrutement du cabinet de conseil est en cours. Compte tenu de l'impossibilité pour la mission de passer des marchés, et comme pour la « démarche Ux », le marché afférent sera passé par l'une des directions générales pour compte commun.

Le financement de cette seconde prestation pourrait reposer sur une quote-part versée par chaque direction générale concernée, dont la clé de répartition reste à préciser.

2.3. La nécessité d'une double gouvernance, à la fois stratégique et informatique, se fait chaque jour plus pressante

Il est attendu par les Ministres que la réforme du recouvrement fiscal et social produise des effets rapides, dès 2020, notamment pour l'approfondissement de la rationalisation dans chaque sphère et pour le lancement des études préalables à la création du futur portail. Comme je l'écrivais déjà dans ma note aux directeurs de cabinet du 1er mars dernier, cela nécessite la mise en place d'une structure de pilotage au plus tôt.

2.3.1. La structure de gouvernance interministérielle qui assurera le pilotage stratégique de l'ensemble de la réforme devrait être créée par décret cet été

Afin de ne pas fragmenter la prise de décision, de doter la réforme de moyens propres et de garantir un positionnement conforme à l'ambition affichée, il a ainsi été décidé de créer, pour une durée de trois ans, **une mission interministérielle, dénommée : « France Recouvrement »**, chargée du pilotage de la réforme du recouvrement fiscal et social.

Compte tenu du périmètre fonctionnel de la réforme, cette mission disposera d'un ancrage interministériel fort en étant placée sous l'autorité des deux Ministres.

Elle sera rattachée au secrétariat général des ministères économiques et financiers pour sa gestion administrative et financière et pourra faire appel aux services des ministères concernés, notamment ceux des ministères chargés du budget et de la sécurité sociale, et aux corps d'inspection ainsi qu'aux caisses et institutions de sécurité sociale et à leurs groupements.

France Recouvrement sera notamment chargée d'assurer le pilotage d'ensemble, la cohérence et la coordination des travaux liés :

1° A l'unification du recouvrement dans la sphère sociale, d'une part, et dans la sphère fiscale, d'autre part. A ce titre, et en collaboration avec la DSS et la DGFiP, elle coordonnera l'action des autres directions et entités concernées, préparera les modalités de transferts et rendra compte de l'avancée des travaux aux Ministres ;

2° Au développement de nouvelles synergies et de coopérations entre les sphères fiscale et sociale et à la mutualisation de certaines données entre les réseaux. Elle proposera des simplifications aux directions concernées ;

3° A l'harmonisation des procédures de recouvrement entre les deux sphères ;

4° Au déploiement d'un portail informatique du recouvrement fiscal et social.

Pour associer l'ensemble des acteurs à la prise de décision, elle s'appuierait sur un comité stratégique, présidé par le chef de la mission interministérielle. Il comprendrait notamment la DGDDI, la DGFiP, la DSS et l'ACOSS et éventuellement des personnalités qualifiées. Ce comité serait chargé de suivre l'avancement des travaux et, le cas échéant, de proposer les arbitrages nécessaires.
A cette fin, la Mission devra animer des groupes de travail[8], associant les acteurs métiers des services concernés en :

- veillant au respect et à la cohérence des calendriers arrêtés par les Ministres ;
- sollicitant des arbitrages interministériels en cas de besoin ;
- assurant l'articulation et la cohérence des travaux liés au déploiement du portail informatique du recouvrement fiscal et social avec l'ensemble des autres aspects de la réforme.

Elle sera également force de propositions sur tout champ qui lui semblera utile dans ce cadre.

[8] Selon les sujets abordés, les participants à ces groupes de travail pourraient être la DSS, l'ACOSS, la DGFiP, la DGDDI, la DB, la DINSIC, la DAE, la DLF, la DAJ, la DITP ou tout autre acteur dont la participation pourrait s'avérer utile à l'avance ment du projet, et notamment les maîtrises d'ouvrage informatiques des directions concernées.

La création de cette mission est imminente et était indispensable pour garantir un pilotage stratégique de la réforme. Toutefois, cela ne m'apparaît pas suffisant pour conduire le pilotage opérationnel du portail informatique.

2.3.2. La création rapide d'une structure de gouvernance informatique dédiée m'apparaît la condition sine qua non de la réussite du portail

Depuis les RIM informelles des 29 janvier et 24 avril 2019, le calendrier très contraint a imposé de s'appuyer sur une coopération informelle entre les différents acteurs, sous ma coordination.

L'objectif de réaliser au premier semestre 2019 une démarche utilisateurs afin de recenser les attentes des utilisateurs professionnels (*cf.* 3.1), d'une part, et de rédiger l'expression de besoins d'une étude de faisabilité (*cf.* 3.2), d'autre part n'était en effet pas compatible avec les délais de mise en place d'une structure spécifique disposant de moyens propres et experts sur la conduite de projets informatiques. S'il a néanmoins été atteint cet été, une gouvernance dédiée, sous l'égide fonctionnelle de France Recouvrement me paraît aujourd'hui indispensable.

Pour une meilleure efficacité, la création d'une structure ad hoc, dédiée et partagée doit se substituer à la coopération informelle actuelle

Une structure *ad hoc*, disposant d'objectifs précis et surtout de moyens propres, de façons à délivrer des résultats à moyen terme, se substituerait à la coopération informelle actuelle début 2020, notamment pour le développement des systèmes d'information requis. « Loger » les moyens dans une structure dédiée permettrait notamment d'assurer leur pleine allocation dans la durée et, plus largement, une efficacité dans la prise de décision opérationnelle requise par le projet.

L'objectif serait évidemment d'assurer la mixité des équipes – à la fois en termes d'origine (DSS, ACOSS, DGDDI, DGFiP) et de profils (fonctionnaires et contractuels) – afin d'impulser le travail commun en lien étroit avec les DSI des directions concernées.

Deux alternatives, envisageables en théorie, me semblent devoir être écartées à mon niveau :

- confier à la DSS ou à la DGFiP le portage de la mise en œuvre et d'associer les autres directions, par exemple par une convention. Ce dispositif présenterait le risque d'un désengagement des entités qui ne seraient qu'associées et d'une moindre articulation avec leurs chantiers connexes internes de réorganisation ou SI ;

- « externaliser » la mise en œuvre à une entité tierce, qu'elle soit au sein de l'Etat (ex : DINSIC) ou qu'elle associe des entités privées. L'externalisation risquerait d'éloigner la maîtrise d'œuvre des besoins fonctionnels des quatre directions concernées et fragmenterait le pilotage en introduisant de nouveaux acteurs.

Ainsi, à l'expérience d'autres projets[9], une structure *ad hoc*, dédiée et partagée permet de fédérer des composants disponibles et pouvant être dérivés chez les acteurs partenaires. De plus, sa mission implique une lecture large des aspects maîtrise d'ouvrage, et d'architecture/intégration en MOE : elle devra animer et impulser la réflexion opérationnelle des métiers pour faciliter la convergence des services offerts. Cette structure devra donc conserver un lien très fort avec la mission France Recouvrement, afin d'assurer l'articulation essentielle entre les aspects métiers et juridiques (harmonisation des procédures notamment) et les aspects informatiques. La mission pourrait ainsi porter la stratégie métier et informatique, en lien avec les administrations partenaires.

J'ai consulté différentes personnalités qualifiées sur ce point, notamment MM. Jean-Louis Bühl[10] et Gilles Grapinet[11] : toutes me recommandent la mise en place d'une telle structure, en particulier un

[9] Mise en place du portail commun inter-régime pour informer et délivrer des services aux particuliers : assemblage de produits et services de différents organismes (CNAV – socle, annuaire ; AGIRC-ARRCO - simulateur et fabrication « documents » ; CDC – suivi/workflow demandes, traitement sécurisé de pièces).

[10] Ancien chargé de mission interministérielle Simplification et normalisation des données sociales, responsable du pilotage stratégique de la DSN.

[11] Ancien directeur du programme Copernic au ministère du budget.

SCN, dans des délais rapides, afin d'assurer l'unité de pilotage opérationnelle de la maîtrise d'ouvrage du portail.

La création d'un service à compétence nationale me semble la solution la plus adaptée

Selon moi, **la structure adéquate pourrait prendre la forme d'un service à compétence nationale (SCN), dirigé par le chef de la mission « France Recouvrement », afin de garantir un pilotage stratégique totalement aligné**. Elle permettrait en même temps d'assurer l'engagement des directions métiers et de mobiliser rapidement les financements, les ressources humaines (notamment des fonctionnaires) et les moyens techniques (notamment informatiques) requis. Ainsi pour ses travaux, France Recouvrement « disposerait » du SCN, qui serait rattaché juridiquement à la DSS et à la DGFiP.

Les alternatives juridiques au SCN me paraissent moins adaptées :

- un groupement d'intérêt public (GIP) s'impose s'il est nécessaire d'intégrer dans la gouvernance opérationnelle plusieurs personnes morales (publiques ou privées) mettant des ressources en commun pour un but d'intérêt général. A ce stade, un seul tiers (l'ACOSS) est identifié dont l'Etat assure la tutelle (DSS, direction du budget). En outre, l'autonomie d'un GIP m'apparaît plus grande à l'égard des orientations ministérielles. Le recours au GIP MDS reste toutefois envisagé par la DSS et l'ACOSS sous certaines conditions ;

- seconde possibilité, la création d'un établissement public (plus proche du modèle d'agence) n'est pas justifiée à ce stade, l'autonomie n'apparaissant pas nécessaire, voire contreproductive au regard des enjeux (notamment SI) pour les directions métiers. De plus, des coûts de structure supplémentaires seraient induits.

L'existence d'un SCN permet la bonne expression de besoins vis-à-vis des plans d'action annuels des directions/organismes associés. Outre une feuille de route pluri-annuelle qui permettrait de définir les objectifs stratégiques du SCN, la gouvernance reposerait sur la tenue régulière de comités de pilotage. Les directeurs généraux et la directrice de la sécurité sociale, ou leurs représentants, seraient membres du comité de pilotage de ce SCN, afin de partager la vision stratégique des travaux dont je rendrai compte régulièrement aux Ministres ou à leurs cabinets.

Comme dans les autres expériences de direction de projet partagée, il faudrait décliner ce COPIL avec d'autres instances. Ainsi, en complément de cette gouvernance, la comitologie du projet suppose la mise en place de :

- comités techniques, entre le SCN et les DSI des 3 acteurs, qui traiteraient du respect des calendriers et des budgets mis en œuvre, de qualité/conformité, d'élaboration partagée des projets au regard des briques déjà présentes chez chaque acteur, de la gouvernance de l'exploitation opérationnelle du portail.

- comités de coordination métier, rassemblant les directeurs métiers « recouvrement » des directions, afin de garantir un projet agile et la bonne prise en compte des processus métiers des différents acteurs.

- comités d'échanges métier/MOA entre les acteurs, le SCN et la mission France Recouvrement, sur l'analyse des points réglementaires, sur l'étude de propositions de simplification, à soumettre ensuite aux directions concernées. La nomination d'interlocuteurs autonomes pour représenter chaque direction générale sera une garantie de l'agilité demandée.

Cette organisation pourra ponctuellement être complétée par la constitution de groupes techniques, en fonction des phases de projet, ou pour conduire la mise en place agile de certaines fonctions.

J'ajoute que l'expression de besoins adressée aux cabinets de conseil qui sont en compétition pour réaliser l'étude de faisabilité présentée au 3.2 prévoit que le prestataire retenu nous conseille également sur ce point. Cela ne me semble pas faire obstacle à la préparation d'un projet de texte d'ici l'automne 2019, si les Ministres en étaient d'accord, afin d'éviter de perdre un semestre supplémentaire.

Le fonctionnement envisagé du service à compétence nationale

Ce dispositif pourrait être mis en place par décret pour une effectivité juridique au tout début de l'année 2020 et une affectation de moyens financiers et humains progressivement entre mars et août 2020 (temps de « recrutement » au sein des directions et de l'opérateur). Dans l'attente, le dispositif souple décrit *supra*, sous le pilotage de France Recouvrement, permettra de poursuivre l'initiation partagée du projet avec les directions concernées.

De mon seul point de vue, et dans l'attente des conclusions de l'étude de faisabilité, ce SCN ne disposerait que d'une équipe relativement réduite - estimée à ce stade à deux dizaines d'experts, des MOA et des MOE des directions générales concernées et contractuels -, l'essentiel des développements à venir ayant vocation à être dévolus aux DSI de ces directions elles-mêmes.

S'agissant du financement du projet, il est par ailleurs proposé de solliciter un financement auprès du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) lors d'une prochaine vague d'appel à projets. Néanmoins, si le dossier de candidature parvenait à être déposé en début d'année 2020, il ne faut pas écarter le risque que les financements, s'ils étaient obtenus après instruction du dossier, ne soient disponibles qu'à l'été 2020.

Un financement *ad hoc* devrait donc être envisagé avec la DITP et la DB, mais les directions générales devront nécessairement contribuer au budget propre du SCN et les livrables devront être intégrés dans leur schéma directeur informatique respectif.

S'agissant des moyens du SCN (emplois et budget de fonctionnement), il conviendra de le doter par transfert depuis les programmes budgétaires concernés.

* * *

La démarche utilisateurs, menée au cours du 1er semestre 2019 auprès de petites et moyennes entreprises, permet de dégager une tendance au travers d'un questionnaire en ligne et d'ateliers présentiels de co-construction. Il en ressort un intérêt significatif pour le projet de portail fiscal et social, dont il semble être attendu des services à forte valeur ajoutée, avec des démarches authentifiées dès l'ouverture.

Cette première démarche pourra utilement être dupliquée le moment venu, et tout au long du projet, aux autres usagers professionnels (micro-entrepreneurs, travailleurs indépendants, grandes entreprises notamment), aux usagers particuliers et aux agents concernés.

En complément, une étude de faisabilité permettra de définir les *scenarii* cibles, sur la base d'une description précise et exhaustive de l'urbanisation actuelle des systèmes d'information des directions concernées. A partir des fonctionnalités pré-identifiées par les utilisateurs, il s'agira de proposer des schémas applicatifs et techniques pour la réalisation du portail dans les délais arrêtés. Les *scenarii* proposés, qui seront ensuite arbitrés, devront mettre en regard les fonctionnalités réalisables, les coûts associés et les impacts induits sur les SI existants.

Lors de la restitution des travaux de co-construction avec les utilisateurs, les représentants des directions concernées ont souligné la grande ambition du projet informatique, sa complexité et son caractère structurant pour leurs organisations respectives. Afin d'articuler ce chantier avec la réforme d'ensemble, une gouvernance formelle et clairement identifiée doit être mise en place. La création imminente de la mission France Recouvrement constitue une première étape mais doit nécessairement être poursuivie par la mise en place d'un service à compétence nationale pour porter le projet informatique selon moi.

3. LA MISE EN COMMUN DU RECOUVREMENT FORCE APPARAISSAIT COMME LE SCENARIO A APPROFONDIR EN PRIORITE

Pour mémoire, dans la dernière partie de mon rapport d'étape du 21 décembre dernier, 5 *scenarii* avaient été esquissés :

- un scénario dit « socle » consistant à mettre en œuvre l'unification dans chaque sphère et à développer des synergies entre les réseaux concernés, dont le portail commun et l'harmonisation des procédures, et apparaissant comme le prérequis à tout approfondissement ;
- trois *scenarii* ayant pour point commun l'unification complète du recouvrement fiscal et social au sein d'une seule entité, que celle-ci soit une « agence » créée *ex nihilo* par fusion des activités de recouvrement des réseaux actuels (scénario 1), ou qu'elle résulte du transfert de tout ou partie des activités de recouvrement vers l'ACOSS (scénario 2) ou la DGFiP (scénario 3) ;
- un scénario consistant à mettre en commun le seul recouvrement forcé au sein d'une « filiale » commune (scénario 4).

Le scénario « socle », qui a fait consensus interministériel dès la réunion à Matignon du 29 janvier dernier, apparaît plus que jamais comme le fondement de tout approfondissement. Il peut être envisagé soit comme le scenario central « pour aller vers l'unification » soit comme un aboutissement.

Dès cette même réunion, le scénario 4 a été considéré comme celui qui devait être approfondi en priorité. C'est la raison pour laquelle la mission d'appui de l'IGF (ci-après « la mission d'appui »), à laquelle je regrette que l'IGAS n'ait pas pu participer, composée d'un inspecteur à temps plein jusqu'à fin juin, a été dédiée à cette seule fin.

3.1. La faisabilité et la pertinence de ce scénario n'ont pas pu être démontrées à ce stade

Je rappelle qu'en décembre dernier, un gain en termes de taux de recouvrement forcé m'apparaissait exister potentiellement, compte tenu de l'opportunité de disposer d'une vision consolidée des sommes dues par les redevables qui organisent leur insolvabilité et des marges de progrès quant au recouvrement de certaines créances.

Cette intuition était renforcée par la considération que les synergies qui seront mises en œuvre entre les réseaux existants, notamment l'harmonisation des procédures de recouvrement forcé, vont créer des potentialités qui nécessiteront un pilotage commun pour se réaliser à long terme. En effet, selon moi, l'harmonisation des instruments risque d'accroître la concurrence entre les services chargés du recouvrement forcé de chaque réseau s'ils ne sont pas coordonnés.

La création d'un service dédié, spécialisé et commun aux réseaux existants me semblait dès lors présenter un intérêt. Toutefois, compte tenu d'une organisation différente entre les deux réseaux et d'une performance difficilement comparable, la faisabilité et la pertinence de ce scénario n'ont pas pu être démontrées à ce stade.

3.1.1. La proposition initiale reposait sur une modalité d'organisation pragmatique

En synthèse, le périmètre de ce service unifié avait vocation à être très large, couvrant non seulement l'ensemble des professionnels mais également les particuliers, et portant sur l'ensemble des prélèvements (sociaux, fiscaux mais également produits locaux, amendes et produits divers).

Il fallait entendre « recouvrement forcé » comme l'ensemble des actes contraignants effectués à partir d'une dette définitive, notamment les procédures de saisie administrative à tiers détenteurs (SATD), le recours aux huissiers publics ou privés et la gestion des procédures collectives dès l'assignation.

Le maillage territorial des services actuellement en charge du recouvrement forcé n'aurait pas été modifié du seul fait de cette réforme : la présence de services au niveau départemental pouvait être conservée pour préserver une certaine proximité avec les usagers, conformément aux objectifs gouvernementaux.

Le statut juridique de l'ACOSS et du réseau des URSSAF non plus que celui de la DGFiP ou de la DGDDI n'étaient impactés. En revanche, il fallait définir celui de leur filiale commune. Pour rester dans l'esprit d'une agence, il faut respecter plusieurs critères : autonomie de gestion, pluri-annualité des objectifs et des moyens, autonomie de recrutement, personnalité juridique et conseil d'administration représentant notamment les partenaires sociaux. Dans ma conception, le service et ses établissements locaux devaient avoir une compétence nationale, leur permettant de traiter le dossier d'un redevable quel que soit son implantation sur le territoire.

Ces propositions n'ont pas été approfondies avec les directions générales concernées, notamment dans l'attente des résultats de la mission d'appui. Cette dernière a procédé principalement à une analyse des processus de recouvrement forcé mis en œuvre par la DGFiP et les URSSAF.

3.1.2. L'étude des organisations actuelles des URSSAF et de la DGFiP révèle d'importantes différences qu'atténuent plusieurs points communs

La mission d'appui a analysé les organisations actuelles des deux principaux réseaux en matière de recouvrement forcé. Ses observations complètent celles formulées dans mon rapport d'étape du 21 décembre dernier :

- le recouvrement amiable est une priorité pour les deux réseaux, dont les créances ne basculent en recouvrement forcé qu'en fonction du comportement des redevables non réceptifs aux relances préalables ou récidivistes par exemple ;

- si des directives d'organisation existent au niveau national dans les deux réseaux, ces préconisations peuvent être adaptées localement en fonction des enjeux et des besoins ;

- la fonction de recouvrement est éclatée à la DGFiP entre de nombreux services selon la nature de la créance (SIP, SIE, trésorerie, trésorerie amendes), alors que les créances recouvrées par les URSSAF présentent une plus grande homogénéité ;

- selon l'ACOSS, l'organisation des URSSAF se caractérise notamment par les liaisons fréquentes entre le service contentieux en charge du forcé et les gestionnaires de comptes en charge de l'amiable et de la relation avec les cotisants[12]. Ces « boucles retours » existent également à la DGFiP au sein des services précités, notamment pour le recouvrement forcé « de masse ». Toutefois, la DGFiP a fait le choix de spécialiser une structure départementale dédiée, le pôle de recouvrement spécialisé (PRS), en charge du recouvrement dit « complexe » en matière fiscale ;

- le recouvrement suite aux actions de lutte contre le travail illégal (LCTI) dans la sphère sociale comme suite à contrôle fiscal à la DGFiP est traité différemment de celui des autres créances, principalement pour agir plus rapidement et éviter que le fraudeur organise son insolvabilité. A ce titre, les deux réseaux expérimentent actuellement des organisations dédiées[13] ;

- l'organisation du recouvrement forcé se singularise par des procédures distinctes, qu'il s'agisse des fondements législatifs (code des procédures civiles d'exécution ou livre des procédures fiscales), des actes de poursuites (mise en demeure de payer *vs* contrainte), ou encore des délais laissés aux défaillants pour régulariser leurs situations ;

- les URSSAF n'utilisent que rarement la procédure d'opposition à tiers détenteur[14] mais procèdent à un grand nombre d'assignations en procédures collectives, à l'inverse de la DGFiP ;

---

[12] En pratique, à partir des éléments recueillis auprès de l'URSSAF Ile-de-France, la mission d'appui considère que le nombre de dossiers ayant nécessité cette coordination est limité.

[13] Le département de lutte contre la fraude, expérimenté au niveau régional à l'URSSAF Ile-de-France, regroupe 4 départements métiers : les inspecteurs du recouvrement spécialisé LCTI, des assistants administratifs, des gestionnaires du recouvrement (chargé en particulier de la phase amiable du recouvrement) et des attachés juridiques (chargés plus spécifiquement de la phase forcée). La DGFiP expérimente également un renforcement du lien entre le contrôle fiscal et le recouvrement, visant à confier le recouvrement des créances issues du contrôle fiscal externe réalisé par les directions de contrôle fiscal (DIRCOFI) de plusieurs régions à un PRS dédié.

[14] Réservée à l'origine aux créances liées à la LCTI, cette procédure est applicable depuis 2011 à l'ensemble des créances sociales et les contraintes procédurales ont été desserrées. Mais l'OTD ne peut être mise en œuvre qu'à la suite de l'échec successif de deux procédures (mise en demeure puis contrainte), contrairement à la SATD qui

- si la DGFiP a confié à un service dédié – le PRS, une partie du recouvrement forcé et complexe des seules créances fiscales, toutes les autres créances ne lui sont pas confiées, ce qui aurait facilité l'extrapolation d'un tel modèle pour évaluer l'intérêt d'unifier le recouvrement forcé fiscal et social ;

- les effectifs consacrés au recouvrement forcé dans les deux réseaux ne représentent pas la même proportion de leurs effectifs globaux et ne sont pas corrélés aux montants recouvrés. Cela s'explique notamment par le fait que l'ACOSS externalise une partie importante des actions en recourant à des huissiers privés[15], dont le coût est refacturé aux débiteurs. De son côté, la DGFiP[16] effectue en propre le recouvrement forcé (au sein des services infra-départementaux, des PRS ou des directions locales) et recourt de façon prioritaire aux huissiers des finances publiques. Surtout, la DGFiP se singularise par la diversité et l'étendue des produits qu'elle recouvre ;

- les réseaux s'appuient aujourd'hui sur des effectifs de statuts différents, qu'il s'agisse des salariés sous contrat de droit privé des URSSAF (13 100 ETP[17]), que de fonctionnaires (104 000 ETP à la DGFiP et 17 000 à la DGDDI, toutes missions confondues) ;

- enfin, il est important de rappeler que l'ACOSS et les organismes de la branche dotés de la personnalité morale sont administrés par des conseils, composés de représentants des partenaires sociaux (assurés sociaux d'une part, représentants des employeurs et travailleurs indépendants d'autre part) et de personnalités qualifiées. Cette gouvernance constitue évidemment une forte différence avec les administrations publiques que sont la DGFiP et la DGDDI.

L'ensemble de ces caractéristiques rend *a priori* complexe une mise en commun du recouvrement forcé d'ici 2022 mais celle-ci doit être envisagée selon moi dans une perspective dynamique, en considérant à la fois les conséquences de la création d'un portail commun sur l'interopérabilité des systèmes d'information, celles d'une harmonisation des procédures et les nouvelles voies ouvertes par la loi Fonction publique en matière de recrutements de contractuels.

3.1.3. Les gains escomptés, non plus que les coûts, de ce scénario n'ont pu être estimés

Les deux réseaux présentent des résultats significatifs en termes de performance de recouvrement mais les méthodes de calculs sont divergentes, et les gains escomptés, non plus que les coûts correspondants, n'ont pu faire l'objet d'une évaluation par la mission d'appui.

Des résultats performants mais difficilement comparables

En tentant de comparer les résultats obtenus, la mission d'appui n'a pas pu identifier le processus le plus performant[18].

Les deux réseaux présentent des résultats significatifs. Ainsi, pour le réseau des URSSAF, la performance globale du recouvrement en 2017, mesurée à partir du taux de recouvrement des employeurs publics et privés en métropole hors travailleurs indépendants et hors taxations d'office, s'élève à 99,46 %. En intégrant les travailleurs indépendants et les départements ultramarins (hors taxation d'office), ce taux de recouvrement en 2017 s'élève encore à 99,07 %. A la DGFiP, les taux nets de recouvrement des impôts des professionnels et des particuliers, après mise en œuvre d'actions

---

peut être notifiée après l'échec de la seule mise en demeure dès lors que l'administration fiscale dispose d'un titre exécutoire. L'absence d'informatisation de cette procédure aux URSSAF explique également le très faible recours à celle-ci.

[15] Les effectifs chargés du recouvrement forcé au sein des URSSAF sont limités (579 ETP), dans la mesure où ils représentent 5,1 % des effectifs des URSSAF en 2018 (11 274 ETP) et 6,6 % des effectifs dédiés au seul recouvrement (8 732 ETP). La plus grande partie (247 ETP soit 42,7 %) de ces ETP sont assignés à des activités de mise en œuvre de procédures individuelles : mise en œuvre de sûretés, d'édition de la contrainte, de gestion des poursuites réalisées en interne (OTD) et de recherche de renseignement à fin de garanties ou de poursuites.

[16] En décembre 2017, la DGFIP (hors RNF) dédiait environ 9 000 ETP au recouvrement forcé, soit la moitié des effectifs dédiés au seul recouvrement (17 804 ETP). La majorité de ces ETP était concentrée dans le champ fiscal (6 150 ETP soit 68 % du total).

[17] 15 100 en 2022 compte tenu de l'intégration du régime social des indépendants.

[18] « *La mission n'est pas parvenue, à partir des données disponibles et transmises par chacun des deux réseaux, à identifier le processus le plus performant en matière de recouvrement forcé, (…)* ».

amiables et forcées, s'élèvent respectivement pour la même année 2017 à 98,17 % pour les professionnels et à 99,14 % pour les particuliers.

Toutefois, les modalités de calcul de ces taux de recouvrement sont différentes, comme l'a détaillé le rapport IGF-IGAS de juillet 2014[19], relatif à la rationalisation du coût de gestion des prélèvements obligatoires. A titre d'exemple, les recettes (avant retraitement) peuvent parfois être nettes de restitutions opérées au profit des redevables, par exemple pour l'ACOSS, ou brutes, comme c'est le cas pour la DGFiP. Les performances de deux réseaux ne sont donc pas comparables directement à cette aune.

Par ailleurs, les URSSAF mesurent l'efficacité des contraintes en fonction des paiements, même partiels, intervenus suivant l'engagement de la procédure[20] alors que la DGFiP privilégie principalement la mesure du nombre d'actions de recouvrement réalisées[21].

Enfin, une approche par les coûts de gestion n'apparaît pas plus pertinente car, construits sur des bases divergentes, ils ne permettent pas de conclure si les écarts sont dus à des différences de performance du recouvrement et des organisations retenues ou à des méthodes de calcul différentes. Par ailleurs, la comparaison sur la base d'un taux moyen masque des différences importantes de taux en fonction des impôts et taxes recouvrés (et surtout de leur complexité de gestion), en particulier à la DGFiP[22].

Ainsi, comme le regrettaient déjà l'IGAS et l'IGF en 2014, et la Cour des Comptes en 2016[23], aucune méthodologie commune ne permet de calculer les taux d'intervention ou de mesurer les performances des réseaux en charge du recouvrement des prélèvements obligatoires de façon comparable.

De même, les périmètres et les modalités d'intervention sont distincts : le champ d'intervention des huissiers des finances publiques, et donc leur efficience, ne peut être comparé à celui des huissiers privés, puisque les premiers n'exercent pas de recouvrement forcé « de masse » (donc celui qui génère le plus d'encaissements), qui demeure dans les services territoriaux de la DGFiP.

Une convergence des indicateurs de performance doit être initiée

Afin de remédier à cette situation, la mission d'appui a formulé une série de propositions :

- la DGFiP pourrait compléter les indicateurs de performance des PRS par ceux qu'utilisent les URSSAF pour rendre compte de leur activité de recouvrement et qui intègrent les huissiers privés. Pourraient ainsi être intégrés dans le bilan d'activité des PRS par la DGFiP :

---

[19] Rapport IGF et IGAS, relatif à la rationalisation du coût de gestion des prélèvements obligatoire de juillet 2014, qui détaille les différences méthodologiques du calcul des indicateurs de performance des réseaux de recouvrement.

[20] L'efficacité des contraintes est mesurée à trois mois et à six mois. Pour l'année 2017, le taux d'efficacité des contraintes à trois mois, respectivement à six mois, s'est élevé à 56,5 % (78,4 %) en nombre de procédures engagées et à 43,6 % (67 %) en montant recouvrés. Selon l'URSSAF, le taux d'efficacité des contraintes à douze mois s'élevait la même année à 93 %.

[21] La DGFiP a ainsi procédé, en 2017 à 9 223 918 actions de recouvrement, dont 7 236 169 actions de masses, soient 78,5 %. Les avis à tiers détenteurs (ATD) représentaient 95,6 % des actions de masse en 2017, majoritairement à l'initiative des SIP. En revanche, si elle ne dispose pas d'indicateur de suivi de l'efficacité des actions de recouvrement forcé engagées, allant au-delà du suivi quantitatif (savoir si *in fine* les actions se sont traduites par une régularisation totale ou partielle des créances), la DGFiP dispose toutefois d'un suivi des coûts annuels et des montants recouvrés au regard des actions lourdes engagées. Ainsi, en 2017, les montants recouvrés suite à action lourde par la DGFiP se sont élevés à 46 M€. Les frais engagés par la DGFiP pour mener ces actions lourdes se sont élevés à 2,4 M€ et représentaient donc 5,2 % du montant recouvré la même année.

[22] En 2017, les taux d'intervention communiqués par l'ACOSS et la DGFiP sont les suivants : pour l'ACOSS, seul a été transmis un taux d'intervention global de 0,26 % au titre de l'année 2017, tandis que pour la DGFIP, le taux d'intervention pour l'année 2017 est variable par type d'impôts prélevé, de 0,09 % pour la TVA (impôt auto-liquidé comparable en cela aux cotisations sociales) à 0,98 % pour la taxe d'habitation (impôt sur rôle dont la suppression a été annoncée par le gouvernement).

[23] Rapport public thématique, Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises, juillet 2016.

- le suivi du stock de créances détenu par les PRS, en montant et en nombre de créance, par ancienneté à 3 mois, à 6 mois et à 12 mois ;
- le taux d'intervention lié à l'activité de recouvrement forcé, en intégrant les coûts complets, notamment de recours aux huissiers des finances publiques.

Le coût de ces derniers mériterait de faire l'objet d'un suivi dédié, allant au-delà des indicateurs d'activité quantitatifs (en nombre d'actes), afin de valider le choix d'un recours aux huissiers des finances publiques plutôt qu'aux études d'huissiers privés. Dans son rapport d'observations provisoires sur le recouvrement forcé (juillet 2019), la Cour des comptes semble partager cette recommandation.

- en parallèle, l'ACOSS et le réseau des URSSAF pourraient davantage détailler les performances du recouvrement forcé. En particulier, les différents indicateurs de performance des études d'huissiers pourraient distinguer la performance du recouvrement forcé selon que ces derniers mettent en œuvre des actions proches des actions « de masse » de la DGFiP (saisie bancaires) ou des actions « complexes », proches des actions « lourdes » confiées par la DGFiP aux PRS et aux huissiers des finances publiques.

Pour aller au-delà, notamment sur les taux d'intervention, il conviendrait de préciser le périmètre attendu des mesures de performance et de définir les modalités de convergence de ces indicateurs. Il me semble que cette mission pourrait être menée par la DSS et la DGFiP, en lien avec la DITP et la DB.

Des gains difficilement chiffrables

Par ailleurs, la mission d'appui indique que l'évaluation d'un gain de 1 Md€ sur l'unification complète du recouvrement fiscal et social, formulée dans le rapport CAP 2022, était « empirique », essentiellement basée sur les économies pérennes du non remplacement des fonctionnaires des finances publiques dont les emplois seront supprimés d'ici la fin du quinquennat.

Je rappelle à cet égard que la DGFiP devra réaliser des suppressions d'emplois à cette échéance quels que soient les arbitrages concernant l'unification du seul recouvrement fiscal, sans préjudice de la création d'éventuelles synergies avec les URSSAF.

Par ailleurs, compte tenu de la modestie des effectifs dédiés au recouvrement forcé dans les URSSAF, la mission d'appui conclue que d'éventuels gains de la création d'une structure commune aux deux sphères en matière de recouvrement forcé seraient plus à rechercher dans l'unification d'un système d'information unifié.

La nécessaire mutualisation des systèmes d'information nécessitera d'importants investissements avant de générer des gains

Sur ce sujet, la mission d'appui rappelle qu'en théorie, la mutualisation des systèmes d'information constitue une double source de gains d'efficience, à la fois par réduction des coûts de développement des nouvelles applications mais également de celle des coûts d'exploitation. Toutefois, l'obtention de tels résultats suppose une urbanisation aboutie et une cible fonctionnelle alignée et partagée. Or aujourd'hui, les trajectoires informatiques ne sont pas coordonnées alors même qu'elles traitent des mêmes enjeux.

Par exemple, comme je le rappelais dans mon rapport d'étape du 21 décembre dernier, l'ACOSS a engagé la refonte de ses applicatifs de recouvrement forcé dans le cadre du programme « CLEA ». De son côté, la DGFiP vient de déployer dans ses directions régionales, en charge de l'action économique, un modèle statistique et prospectif des dossiers des professionnels qui présenteraient un risque de non recouvrement des créances fiscales. Elle a également lancé récemment les études préalables au développement d'un applicatif unique de recouvrement forcé des créances de toute nature dues par les particuliers et par les professionnels (*cf.* partie 4.2 relative au projet ROCSP).

A moyen terme, la mission d'appui rappelle que la mutualisation des systèmes d'information de l'ACOSS et de la DGFiP, voire de la DGDDI, pour opérer en commun le recouvrement forcé, est à construire et se heurtera à des coûts d'investissement importants avant de produire des économies (courbe en « J »). Il conviendrait en effet que des boucles retour soient organisées entre le SI de l'opérateur commun de recouvrement forcé et les SI des directions générales intéressées afin de synchroniser en temps réel l'action des différents services concernés.

Au total, les gains associés au scénario que je décrivais en décembre dernier n'ont pu être démontrés par la mission d'appui, compte tenu notamment d'une trop grande différence des paramètres à comparer. Pour ma part, je ne considère pas que cette difficulté à démontrer des gains disqualifie définitivement ce scénario.

3.2. Le recouvrement forcé reste un « objet » d'unification intéressant

Dans le prolongement du scénario « socle », visant à rationaliser le recouvrement dans chaque sphère et à développer des synergies entre elles, je considère que la mise en commun du recouvrement forcé demeure un scénario envisageable **à moyen terme**. De surcroît, l'étude statistique menée sur les défaillants communs aux deux réseaux révèle des recoupements de périmètre que j'estime significatifs.

Sans attendre, la DGFiP pourrait conforter le modèle envisagé au travers de ses PRS, mais selon des modalités et des priorités réorientées. Le développement d'un outil informatique unique pour toutes ses créances renforce cette opportunité.

3.2.1. Réaliser le scénario « socle » faciliterait une éventuelle unification du recouvrement forcé à moyen terme

Je rappelle que les deux lettres de mission qui m'ont été adressées en octobre 2018 et avril 2019 précisaient que l'unification du recouvrement dans chaque sphère et le développement de synergies entre elles, notamment la création d'un portail commun, constituent des objectifs fixés par les Ministres. Ils doivent donc être atteints d'ici 2022.

Dès lors, j'ai considéré la réalisation de ces deux objectifs comme un « socle » dans la perspective de l'unification du recouvrement fiscal et social, qui reste la cible fixée lors de la 2ème CITP, notamment pour les entreprises.

A mon sens, il faut entendre ce « socle » comme la réunion des conditions minimales pour délivrer une valeur ajoutée supplémentaire visible des usagers. Si ces conditions sont réunies, la réduction du nombre d'interlocuteurs dans la sphère sociale, ainsi que l'harmonisation des procédures entre les deux sphères, permettront une simplification. De plus, les usagers percevront une amélioration de l'offre de services, notamment au travers d'une approche commune dans le traitement de leurs demandes.

Ce « socle » pourrait également générer de premiers résultats positifs en matière de recouvrement des prélèvements obligatoires, que ce soit en termes d'efficience ou de taux de recouvrement. Une partie de ceux-ci sont toutefois conditionnés par la mise en place de liaisons étroites entre les réseaux concernés et la création d'une procédure commune de traitement des divergences. La mission d'appui juge d'ailleurs opportune une action coordonnée entre les deux sphères.

Il faut surtout entendre ce « socle » comme un jalon incontournable en matière de SI dans un processus à long terme. A ce titre, le précédent de l'ISU nous enseigne que l'interopérabilité des systèmes d'information constitue un préalable[24] et conditionne la réussite de tout rapprochement fonctionnel. Ce retour d'expérience est confirmé par la création du service à compétence nationale Copernic, maîtrise d'ouvrage déléguée commune à la DGI et la DGCP, qui a permis à ces deux administrations de créer ultérieurement des services en commun.

[24] La constitution d'une base commune d'identification des usagers est un prérequis.

Dans ce cadre, deux solutions s'offrent aux Ministres selon moi :

- ce scénario pourrait être envisagé comme un aboutissement. La réalisation des différents chantiers qui le composent ne sera en effet pas achevée avant 2022 ;

- dans la mesure où les travaux sous-jacents à ce scénario sont des préalables indispensables à toute évolution ultérieure, il pourrait être présenté comme le scénario central « pour aller vers l'unification », tel le premier acte de la transformation publique en matière de recouvrement.

Pour ma part, je recommande cette seconde solution et déconseille que ce choix soit repoussé à 2022.

Quel que soit le choix retenu, il me semble incontestable que les « outils » (juridiques et informatiques) qui vont être développés dans les trois prochaines années permettront d'envisager plus aisément une unification complète du recouvrement des prélèvements obligatoires ultérieure, qu'il s'agisse du seul recouvrement forcé ou de l'ensemble de la chaîne de recouvrement.

3.2.2. Les défaillants communs aux différents réseaux représentent des enjeux significatifs

Suite à la RIM informelle du 29 janvier, un recoupement des « défaillants communs » a été demandé, afin de mesurer la pertinence de mutualiser un service en charge du recouvrement forcé. Les premiers résultats de ces travaux, issus d'un recoupement des fichiers des défaillants de l'ACOSS, de la DGFiP et de la DGDDI, ont été présentés dans ma note du 1er mars précitée. A cette fin, deux fichiers avaient été sollicités auprès de chaque direction :

- une photographie du « stock » de créances restant à recouvrer au 31 décembre 2018 (en recouvrement forcé) ;

- un fichier présentant les créances ayant basculé en recouvrement forcé entre le 1er janvier 2018 et le 30 juin 2018, afin de disposer d'une vision plus dynamique et en « flux » des restes à recouvrer sur un semestre.

Pour constituer ces fichiers, il a été décidé d'un commun accord de se limiter aux seules entreprises, et uniquement sur le périmètre fiscal s'agissant de la DGFiP. Ces deux restrictions signifient que les zones de recoupement sont potentiellement plus importantes (*cf. infra*).

La détermination de ces deux échantillons n'a pas emporté l'adhésion de l'ensemble des acteurs mais a permis de dégager un compromis. En effet, s'agissant du « stock », l'ACOSS considérait qu'une photographie figée de l'ensemble des créances communes aux réseaux n'est pas représentative et que seules les créances « vivantes » et récentes devaient être recoupées. Néanmoins, j'ai considéré que cette approche pouvait apporter un paramètre d'analyse, dans la mesure où le recouvrement, notamment forcé, porte sur l'ensemble des créances non apurées et restant à recouvrer.

S'agissant du « flux », l'ACOSS plaidait pour une périodicité mensuelle, qui ne semblait pas compatible avec les échéances fiscales connues de la DGFiP. En effet, le paiement des différents impôts supportés par les entreprises s'échelonnant tout au long de l'année, un échantillon sur un seul mois ne serait pas suffisamment révélateur, compte tenu de la diversité d'assiette et des échéanciers fiscaux (certaines échéances ne sont qu'annuelles). Une étude complémentaire a cependant été menée, postérieurement à la RIM informelle du 24 avril, selon un séquencement trimestriel, pour répondre à la demande de l'ACOSS.

D'un point de vue méthodologique, les recoupements ont été opérés par la seule DGFiP, en raison du secret fiscal qui ne permet pas une réciprocité dans l'exploitation des fichiers entre les acteurs concernés. Je recommande d'étudier les conditions juridiques (modification législative du Livre des procédures fiscales) afin de lever cet obstacle pour l'avenir, dans la perspective des échanges d'informations plus soutenus et réguliers souhaités à l'avenir entre l'ACOSS et la DGFiP.

Il ressort de ces recoupements que :

- le **stock** de créances ayant basculé en recouvrement forcé et non apurées au 31/12/2018 porte sur 1,14 millions de créances qui, globalement, représentent 34,9 Mds€. Les entreprises ayant des créances en stock dans au moins deux réseaux représentent environ 16 % du total mais le poids des créances en montant est substantiellement supérieur (13,3 Mds€ soit 38 %).

A la DGFiP, 24,6 % des entreprises défaillantes sont communes avec l'ACOSS, représentant 26,1 % des montants restant à recouvrer. Dans les URSSAF, les entreprises défaillantes sont communes à **29,3 %** avec la DGFiP, représentant **48,9 %** des montants restant à recouvrer.

- le **flux** de créances ayant basculé en recouvrement forcé **au cours du premier semestre** de 2018 représente environ 610 000 créances pour un montant de 4,7 Mds€ et concerne 540 000 entités. Les entités dont les créances ont basculé en recouvrement forcé dans au moins deux réseaux au cours du premier semestre de 2018 représentent 11,9 % en volume mais 30,4 % en montant.

A la DGFiP, 18,5 % des entreprises défaillantes sont communes avec l'ACOSS, représentant 23,7 % des montants des montants restant à recouvrer. Dans les URSSAF, les entreprises défaillantes sont communes à **24,2** % avec la DGFiP, représentant **33 %** des montants des montants restant à recouvrer.

- les **flux trimestriels**, analysés ultérieurement, montrent des variations des montants pris en charge (plus élevés au 2ème trimestre, plus faibles au 4ème trimestre). Les entreprises communes aux deux réseaux sont comprises entre 15 632 et 71 150 selon le trimestre considéré, tandis que le montant des créances à recouvrer communes aux deux réseaux s'établit entre 280,8 M€ (pour le quatrième trimestre) et 598,8 M€ (pour le deuxième trimestre).

A la DGFiP, la part des entreprises défaillantes et la part du montant des créances restant à recouvrer partagées avec l'ACOSS peuvent représenter respectivement jusqu'à 11,7 % et 9,6 % sur un trimestre (3ème trimestre 2018). Dans les URSSAF, la part des entreprises défaillantes et la part du montant des créances restant à recouvrer partagées avec la DGFiP, peuvent représenter respectivement jusqu'à **34,7 %** et **37 %** sur un trimestre (3ème trimestre 2018).

Ainsi, je considère pour ma part qu'il existe un **nombre de défaillants communs significatif** et un **montant de créances concernées important**, notamment pour les URSSAF, qui présentent les plus forts taux de recoupement avec la DGFiP.

Il faut par ailleurs rappeler que l'étude menée ne prend en compte que la défaillance des entreprises (alors que le service commun dédié au recouvrement forcé aurait vocation à couvrir les créances des professionnels et des particuliers), et se limite au seul champ fiscal *stricto sensu* de la DGFiP (hors amendes, recettes locales et recettes non fiscales).

Ces résultats renforcent ma conviction que l'action commune des deux réseaux vis-à-vis d'un même défaillant pourrait permettre une meilleure prise en compte de la situation de ce dernier, et donc une meilleure efficacité et coordination de l'action en recouvrement forcé.

A cet égard, je propose que les deux réseaux réalisent des actions coordonnées pour recouvrer les créances des défaillants communs, comme le recommande la mission d'appui.

3.2.3. « Expérimenter » une forme d'unification du recouvrement forcé dans la seule sphère fiscale en coordination avec l'ACOSS et la DGDDI pour préparer l'avenir

Comme le propose la mission d'appui, la DGFiP pourrait démontrer que des gains de performance sont possibles par la spécialisation d'un service organique en matière de recouvrement forcé à partir de son « modèle PRS » et d'un applicatif dédié.

Expérimenter au sein de la DGFiP un véritable acteur unique du recouvrement forcé

Afin de valider le modèle d'un service organique spécialisé en matière de recouvrement forcé, il pourrait être demandé à la DGFIP, qui a choisi ce modèle il a dix ans avec la création des PRS et des équipes dédiées, de démontrer sa performance par rapport à une organisation intégrée. En effet, le modèle d'un organisme spécialisé en matière de recouvrement forcé, chargé d'actions pugnaces, pourrait utilement servir d'étalon à celui d'un éventuel « pôle commun du recouvrement forcé ».

Pour cela, la nature des actions de recouvrement effectuées par les PRS devrait être élargie dans le cadre d'expérimentations afin que ces derniers prennent en charge :

- soit l'ensemble du recouvrement forcé fiscal, y compris simple, ce qui signifierait le transfert des actions de masse (SATD) aux PRS ;
- soit l'ensemble du seul recouvrement forcé complexe mais toutes créances publiques confondues (fiscales, non fiscales, amendes, produits locaux) ;
- soit l'ensemble de ces deux champs (ensemble du recouvrement forcé, y compris actions de masse, pour toutes créances confondues).

Ces nouvelles expérimentations pourraient être menées sans préjudice de celle, en cours, de la centralisation du recouvrement des redressements notifiés par les directions interrégionales de contrôle fiscal par un même PRS. Celle-ci vise à démontrer l'intérêt en matière de performance du recouvrement suite à contrôle (raccourcissement des délais de prise de garanties et amélioration en conséquences des taux de recouvrement) mais également de recenser les bonnes pratiques nécessaires à cette amélioration (qualité de rédaction des rapports de contrôle, simplification et dématérialisation de la transmission de documents, expérience du contrôle des agents des PRS en charge de l'expérimentation, etc.). Parallèlement, un bilan de l'expérimentation menée par l'URSSAF Ile-de-France en matière de LCTI doit être davantage formalisé, afin également de dégager des critères d'amélioration de la performance du recouvrement dans la même optique.

Ces nouvelles expérimentations gagneraient à être engagées sans attendre le développement d'un nouvel applicatif de recouvrement forcé, comme certaines initiatives locales en ont démontré la possibilité malgré la multiplicité des applications existantes.

Engager la convergence informatique du recouvrement forcé

Comme la DINSIC, je considère que la refonte de ses applications de recouvrement forcé par la DGFiP constitue une opportunité, qui s'inscrit par ailleurs dans le contexte de nos réflexions.

Ainsi que le rappelle la mission d'appui, le projet « ROCSP » se substitue au projet ROCADE qui a fait l'objet de réserves de la part de la DINSIC en novembre 2017. En particulier, bien que la DINSIC ait reconnu le besoin avéré de remplacement de l'application utilisée par la DGFiP pour assurer le recouvrement forcé des amendes, elle relevait que *« la capacité de la solution à devenir une plateforme de l'État pour le recouvrement forcé n'est pas visible »*. En effet, le dossier présenté par la DGFiP ne permettait pas de vérifier qu'une étude de l'existant en termes de systèmes de recouvrement forcé avait été menée. Compte tenu d'un développement spécifique d'un seul bloc, de la faible modularité de la solution et de l'absence de maîtrise des choix fonctionnels et techniques par l'administration, le projet ROCADE ne correspondait pas à une politique de « plateforme » susceptible d'être utilisée par la DGFiP et par d'autres acteurs.

Parmi les recommandations formulées par la DINSIC en vue de la présentation d'un nouveau projet, figurait notamment celle visant à « *penser (le nouveau projet) comme la future plateforme de l'État pour*

les recouvrements forcés, en veillant à maximiser le potentiel d'utilisation de briques existantes et la modularité des fonctionnalités proposées ». À cet effet, la DINSIC jugeait nécessaire de « *mettre en visibilité (ce projet) comme plateforme de services pour le recouvrement au sein de la DGFiP et d'autres acteurs de l'État aux problématiques similaires* ». En outre, la DINSIC souhaitait que soient étudiées « *les réutilisations possibles des systèmes de l'ACOSS ; l'objectif étant de définir les principes d'architecture, les interfaces et API des différents modules (du projet présenté par la DGFiP)*».

Le projet ROCSP a repris pour partie ces recommandations, à l'exception de celle relative à l'étude à mener par la DGFiP d'une utilisation possible des systèmes par l'ACOSS à ce stade. Cette étude aurait nécessité un état des lieux du réseau des deux SI, **lequel sera effectué cet automne dans le cadre de l'étude de faisabilité du portail commun présentée en partie 3**.

Contactée par la mission d'appui, la DGFiP estime toutefois que « *ROCSP sera développé selon un schéma modulaire (livraison par brique) qui lui permettra, le cas échéant, de s'adapter (…) aux besoins fonctionnels d'autres organismes que la DGFiP. En ce sens, l'absence d'échanges avec de l'ACOSS n'est pas problématique, dans la mesure où (…) les SI des deux organisations communiquent déjà. Une convergence ultérieure des SI de l'ACOSS et de ROCSP serait donc envisageable sans difficulté ni surcoût* ».

Dans le détail, ROCSP vise à étendre l'outil existant « RSP » de recouvrement forcé des produits fiscaux des seuls professionnels aux particuliers et à l'ensemble des produits relevant de la DGFiP, à savoir :

- les produits fiscaux actuellement gérés dans RAR (créances des particuliers notamment);
- les amendes actuellement gérées dans AMD ;
- les recettes non fiscales actuellement gérées dans REP ;
- les produits locaux actuellement gérés dans Hélios et les produits de l'AP-HP (Eifel) ;
- éventuellement dans un second temps à d'autres types de produits (comme par exemple les produits douaniers ou certains types de cotisations).

Selon la DGFiP, le projet ROCSP vise à lui permettre « *de gagner en efficacité du recouvrement forcé, notamment en évitant des dépenses rendues indispensables par l'obsolescence technologiques des applications RAR, AMD et REP et en améliorant les résultats du recouvrement pour les amendes du fait de fonctionnalités plus performantes que celles d'AMD et tous produits confondus grâce à une action possible sur l'ensemble des créances d'un même débiteur (cumul des créances permettant d'augmenter le seuil de poursuite) et par l'automatisation et la dématérialisation accrue du recouvrement*[25] ».

Ce choix incarne l'approche unifiée du recouvrement forcé dans la sphère fiscale, engagé avec la création de la SATD (saisie administrative à tiers détenteur), visant à traiter dans leur ensemble les dettes publiques d'un usager afin de renforcer l'efficacité du recouvrement.

Dans ce contexte, il me semble possible de considérer que le développement de cette nouvelle application pourrait constituer un jour l'outil d'un éventuel service commun de recouvrement forcé. A cette fin, je propose que l'ACOSS et la DGDDI soit associées au comité de pilotage du projet ROCSP afin de garantir sa possible interopérabilité future avec leurs SI, conformément aux recommandations de la DINSIC.

Ainsi, le constat relatif aux défaillants communs, dont j'estime le périmètre significatif, couplé à l'objectif de synergies, de mutualisation et d'harmonisation entre les deux sphères, plaide pour proposer à moyen terme la mise en commun du recouvrement forcé. Dans cette perspective, la DGFiP pourrait expérimenter une organisation plus poussée en la matière, tant d'un point de vue fonctionnel (autour du modèle des PRS) qu'informatique (autour de ROCSP) d'ici 2025.

Cette brique commune autour du recouvrement forcé, envisageable d'ici 2027, constituerait ainsi une étape décisive dans une trajectoire à plus long terme, visant à unifier le recouvrement fiscal et social.

[25] Compte-rendu de la réunion de lancement du projet ROCSP du 16 avril 2019.

3.3. L'unification du recouvrement pourrait rester une potentialité à long terme

L'annonce du 11 juillet 2018 relative à la création d'une « agence unique du recouvrement » a suscité de nombreuses réactions, tant dans la sphère sociale que dans la sphère fiscale. Quelle que soit la forme que pourrait revêtir cette unification organique, elle représente un défi majeur. Prématurée pour 2022, cette perspective me semble constituer une cible de convergence pour la prochaine décennie qu'il convient de conserver à l'esprit.

3.3.1. Les métiers du recouvrement font face aux mêmes enjeux et reposent sur les mêmes fondamentaux

Les nombreuses différences relevées par la mission d'appui dans le droit, les processus et les méthodes s'expliquent principalement par l'histoire et l'existence d'une pluralité d'acteurs qui se sont longtemps ignorés, phénomène similaire que j'ai pu observer de près lors de la fusion DGI/DGCP en 2008. Cependant, ces dernières années, la réalisation de projets en commun (prélèvement à la source, déclaration unique des indépendants,…) a permis l'appréhension de problématiques partagées.

Après bientôt une année passée sur le sujet de l'unification du recouvrement fiscal et social, j'ai acquis la conviction que les métiers du recouvrement font face aujourd'hui aux mêmes enjeux et reposent sur les mêmes fondamentaux.

Ainsi, pour recouvrer des prélèvements, obligatoires ou non, il faut évidemment disposer d'un **système d'information performant**, c'est-à-dire qui repose sur un référentiel à jour, intégré et adaptable. Or, les deux grands acteurs de l'unification du recouvrement dans chaque sphère que sont l'ACOSS et la DGFiP sont confrontés aux mêmes défis sur ce sujet, les cœurs de leurs systèmes étant anciens. Si cela n'empêche pas la robustesse de ces systèmes, le coût de leur maintenance en condition opérationnelle et la dette technique associée ne doivent pas être sous-estimés, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport d'avril 2019 relatif aux systèmes d'information des seules DGFiP et DGDDI.

Au-delà d'un système d'information, le recouvrement repose essentiellement sur **l'encaissement spontané**, qui est très élevé en France, compte tenu du civisme des redevables, qu'ils soient professionnels ou particuliers. L'enjeu consiste alors à leur offrir des services de paiement modernes, qui répondent à leurs besoins.

Les réseaux de collecte se sont organisés afin de **relancer les redevables** : une phase amiable permet d'adresser des relances automatiques aux usagers, les outils modernes de communication (courriels, SMS…) offrant à cet égard des moyens peu coûteux. Dès ce stade de la procédure, les contribuables peuvent solliciter un étalement de leur dette, ce qui nécessite un traitement individualisé. L'ACOSS et la DGFiP font aujourd'hui de cette phase amiable une priorité pour leurs services. J'observe que la création du portail commun va nécessiter de rapprocher ces outils afin d'offrir un parcours usager unifié aux redevables.

Enfin, il est indispensable de disposer d'un arsenal de **recouvrement forcé** pour traiter les autres cas, ou lorsque les engagements pris pendant la phase amiable ne sont pas respectés, préserver ainsi le principe d'égalité devant les prélèvements obligatoire et contribuer à « entretenir » le civisme.

J'ai pu observer cette chaîne dans l'ensemble des organismes passés en revus depuis octobre 2018, non seulement aux URSSAF et à la DGFiP ou à la DGDDI, mais également dans les nombreux opérateurs de l'Etat ou les caisses de retraite complémentaire.

D'ailleurs, si la France était partie d'une feuille blanche pour construire un « réseau » de recouvrement, comme l'Estonie en 1990, il est probable qu'elle aurait fait le choix d'un opérateur unique compte tenu des enjeux et fondamentaux rappelés *supra*. De surcroît, d'autres pays développés[26] ont unifié leur recouvrement en partant de modèles comparables à celui qui s'est construit en France à partie de

[26] Un déplacement aux Pays-Bas nous a permis de recueillir l'expérience des difficultés rencontrées par les administrations hollandaises et les solutions apportées dans un projet de cette nature.

1945 (un réseau de recouvrement des impôts distinct du réseau de recouvrement des cotisations sociales, assises à l'origine sur les seuls salaires et ouvrant des droits individuels).

Au final, il me semble donc possible de considérer que **les métiers du recouvrement**, rappelés schématiquement ici mais que j'avais décrits dans mon rapport d'étape et qui sont détaillés dans celui de la mission d'appui, **présentent de fortes similarités aujourd'hui.**

3.3.2. Au-delà des risques exposés en décembre dernier, des gains d'efficience pourraient être envisagés sur l'ensemble de la chaîne du recouvrement

Fort de cette expérience d'une année, je suis encore plus conscient des immenses défis que ce projet emporte dans sa vision la plus ambitieuse. Je les ai développés dans mon rapport d'étape du 21 décembre dernier et le fait que je ne les reprenne pas ici *in extenso* ne doit en aucune manière nous amener à les minimiser.

Cela étant dit, la mission d'appui nous rappelle que les principaux gains d'une unification du recouvrement sont à attendre principalement sur 3 plans : les montants recouvrés, les coûts de développement et de maintenance des SI et les effectifs. Elle conclue que, sur le seul recouvrement forcé, ces gains seraient probablement limités, compte tenu du fait que les défaillants ne sont, *de facto*, pas tous communs aux deux réseaux, que les SI sont très différents et que relativement peu de personnels se consacrent au recouvrement forcé dans les URSSAF, compte tenu d'un processus externalisé en bonne partie.

Afin d'examiner cette question des gains sous un angle plus large, je propose de reprendre cette grille de lecture de l'IGF et de l'appliquer théoriquement à l'ensemble des processus de recouvrement puisque, comme rappelé ci-dessus, l'essentiel des enjeux repose sur l'encaissement spontané et la relance amiable. Ce faisant, j'observe les éléments suivants :

- le total des prélèvements obligatoires dépasse désormais 1 000 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent les autres prélèvements divers recouvrés par l'ACOSS et la DGFiP. En outre, il existe des marges de progression dans le recouvrement des créances issues des contrôles, des amendes et des recettes non fiscales. **Une progression du taux de recouvrement de seulement 0,1 % sur cette assiette générerait des recettes publiques annuelles supplémentaires de 100 M€** ;
- dans son rapport relatif aux systèmes d'information de la DGFiP et de la DGDDI d'avril 2019, la Cour des Comptes indique qu'en 2016, la somme des budgets informatiques de l'ACOSS, de la DGFiP et de la DGDDI représentait 818 M€ (masse salariale comprise). La mise en commun des SI, après de lourds investissements initiaux, devrait permettre des économies d'échelle : **une réduction minimale de 5 % de ce budget pourrait ainsi permettre une économie d'environ 40 M€ par an** ;
- les effectifs totaux des personnels publics et privés dédiés au recouvrement dépassent 30 000 ETP. S'agissant des gains de productivité sur ces effectifs, **une estimation prudente d'une réduction de 10 % de ceux-ci à l'horizon d'une décennie (soit 3 000) pourrait générer une économie récurrente de l'ordre de 150 M€ par an**.

En éléments de contexte, je souligne les facteurs de convergence suivants :

- la part des impôts et cotisations autoliquidés est croissante dans le total des prélèvements obligatoires acquittés ou retenus à la source par les entreprises et le financement de la Sécurité sociale se fait de plus en plus par l'impôt ;
- la réalisation d'un portail commun nous oblige à rendre les SI interopérables, y compris pour le recouvrement spontané et amiable ;
- l'harmonisation des procédures a vocation à réduire les différences de pratiques entre les réseaux.

Compte tenu de ces éléments, l'unification complète – au sens organique – du recouvrement fiscal et social, autour d'un seul opérateur, **serait de nature à maximiser à long terme les gains d'efficience**, qui restent au cœur de la transformation publique, avec une simplification pour les usagers (interlocuteur unique).

Je reste conscient qu'un tel objectif est hors d'atteinte pour 2022, compte tenu des chantiers à mettre en œuvre pour y parvenir. Cependant, il pourrait constituer une potentialité à l'horizon de la prochaine décennie, reposant sur des étapes intermédiaires dont le traitement commun du recouvrement forcé pourrait être un jalon, voire une étape décisive.

3.3.3. Imaginer une gouvernance informatique croisée pour préparer l'avenir

Le recouvrement des prélèvements obligatoires et assimilés revêt un enjeu essentiel pour l'équilibre des comptes publics du pays et pour sa crédibilité lorsqu'il emprunte sur les marchés de capitaux internationaux. Les restes à recouvrer doivent donc être limités par rapport aux montants de recettes votés dans les textes financiers.

A cet égard, le projet d'unification complète du recouvrement fiscal et social, s'il était confirmé par le gouvernement, pourrait constituer un marqueur de la transformation publique du pays mais dont la mise en œuvre doit être sécurisée par l'engagement des moyens nécessaires sur une décennie.

L'étude de faisabilité informatique présentée en partie 3 permettra d'évaluer une partie importante du coût d'un tel projet, la convergence des SI.

Comparé aux grands projets informatiques de l'Etat depuis une vingtaine d'années, il ne me semble pas déraisonnable d'envisager des autorisations d'engagement (AE) à hauteur d'un milliard d'euros et des crédits de paiement (CP) étalés sur la décennie que durerait probablement un projet de cette ampleur. Cet ordre de grandeur rappelle notamment le projet Copernic.

Si les montants peuvent apparaître très considérables, je fais observer que :

- un milliard d'euros représente moins de 1 % du total des PO recouvrés annuellement ;
- les SI cœurs de la DGFiP et de l'ACOSS sont anciens et leur dette technique est élevée ;
- comme le souligne la mission d'appui, le retour sur investissement du seul projet[27] ROCSP est porté par une amélioration du taux de recouvrement des amendes fiscales[28]. L'amélioration du taux de recouvrement estimé par la DGFiP pourrait ainsi se traduire par des recettes supplémentaires de 80 M€ d'ici 2022, 120 M€ en 2023, 160 M€ en 2024 et 200 M€ par an à compter de 2025, sans compter l'impact de cette nouvelle application sur le recouvrement des amendes douanières. Cela signifie que l'amélioration du taux de recouvrement évaluée pour les seules amendes fiscales pourrait « financer » en moins de dix ans ce budget d'un milliard d'euros ;
- en complément, il faudrait également prendre en compte le retour sur investissement attendu du décommissionnement d'applications anciennes (y compris celles de la DGDDI)[29]. Ces perspectives d'économies sur leur maintenance devraient se traduire par la possibilité d'une contribution modeste mais croissante des budgets informatiques des directions générales au projet[30].

Quelle que soit la solution retenue pour financer le projet, à commencer par le développement du portail commun, l'unification du recouvrement fiscal et social va nécessiter des investissements importants mais semble porteuse de retours substantiels sur ceux-ci à long terme.

Toutefois, afin de maximiser ce ROI et de limiter l'effet « courbe en J », il m'apparaît nécessaire de s'engager sans tarder dans la voie d'un partage d'informations sur les schémas directeurs informatiques des directions générales concernées pour permettre aux Ministres d'arbitrer entre des

---

[27] Les coûts de développements du projet communiqués à la mission d'appui par le service Cap Numérique de la DGFiP sont estimés à 52 M€ (coûts directs de 40,6 M€ et coûts indirects de 11,4 M€). Les coûts de maintenance en conditions opérationnelles sont estimés à 6 M€ les deux premières années de fonctionnement puis à 4 M€ annuels à compter de la troisième année de production du SI.

[28] Notamment les fiches MAREVA permettant d'estimer le retour sur investissement du projet.

[29] L'étude d'urbanisation du SI menée au dernier quadrimestre 2019 devrait apporter des éléments sur ce point.

[30] 563 M€ à la DGFiP en 2017(dont 362 M€ de masse salariale) et 107 M€ à l'ACOSS la même année (dont 51 M€ de masse salariale) d'après les chiffres communiqués à la mission d'appui. Selon le rapport de la Cour des comptes relatif aux systèmes d'information de la DGFiP et de la DGDDI d'avril 2019, la part des budgets SI de la DGFiP et de l'ACOSS dans leur budget total s'élevait respectivement à 6,7 % et à 14,8 % en 2016.

projets concurrents.

A cette fin, il me semblerait pertinent de construire dès 2020 une gouvernance informatique commune sur les budgets affectés au développement d'applications de recouvrement. Celle-ci pourrait prendre des formes différenciées selon les directions concernées :

- entre la DGFiP et la DGDDI, il serait concevable d'imaginer un SI partagé en cible et une structure de MOA commune pour la seule informatique fiscale, sur le modèle de Copernic ;

- entre l'ACOSS et la DGFiP, des comités de pilotage semestriels, dont la mission France Recouvrement assurerait le secrétariat et les comptes-rendus, pourraient être mis en place. Une instance d'arbitrage *ad hoc* devrait être instituée, sous l'autorité conjointe des Ministres (secrétariats généraux, direction interministérielle, ….).

L'objectif serait ainsi d'éviter une « dérive des continents » plus grande qu'aujourd'hui, si l'éventualité d'une unification plus globale était conservée à l'horizon 2030.

* * *

Présenté dans mon rapport d'étape du 21 décembre dernier, le scénario « socle » a fait l'objet d'un consensus et correspond aux premières étapes attendues par les Ministres : l'unification du recouvrement au sein de chaque sphère et le développement de synergies entre elles.

Par ailleurs, la mise en commun du recouvrement forcé entre les réseaux a été étudiée par la mission d'appui de l'IGF. Compte tenu des différences de méthodologies et d'indicateurs, celle-ci n'est pas parvenue à comparer les performances, ni à déterminer les gains et les coûts liés à ce scénario.

Pour autant, la réalisation du scénario « socle » d'ici 2022 et l'existence de défaillants communs, débiteurs simultanément, aux deux réseaux permettent selon moi de conserver cette perspective. Afin de consolider le modèle esquissé, je propose que la DGFiP démontre, au travers d'évolutions fonctionnelles et informatiques, l'intérêt d'exercer un recouvrement forcé multicréances, *via* un modèle PRS rénové et un nouvel outil, ROCSP. Je suggère également que l'ACOSS et la DGDDI soient associées à ce projet afin de préparer la mise en commun du recouvrement forcé entre les deux sphères le moment venu.

Enfin, je propose que l'unification des deux sphères demeure une cible, plus lointaine. En effet, celle-ci nécessite de nombreux prérequis et présente des risques non négligeables : cette hypothèse ne peut pas être mise en œuvre à moyen terme dans de bonnes conditions. Pour autant, seule une telle perspective permettrait, à mon sens, une réelle convergence progressive, porteuse d'efficience et de gains à long terme.

CONCLUSION

L'unification du recouvrement dans chaque sphère est largement engagée et des travaux communs sont en cours pour définir la trajectoire du portail commun à créer.

En effet, la **rationalisation du recouvrement fiscal** autour de la DGFiP se traduit tout d'abord par le transfert de nombreux prélèvements encaissés par la DGDDI. Cette première étape sera complétée par le transfert des produits gérés par les opérateurs de l'Etat, dont j'ai commencé l'instruction pour certains.

La **rationalisation du recouvrement social** autour de l'ACOSS semble pouvoir s'engager sur cette même voie.

Dans les deux cas, les textes financiers de fin d'année pourraient comporter un article programmatique, permettant d'afficher la trajectoire d'unification dès 2019. Ils pourraient être complétés, dans la prochaine loi de programmation des finances publiques, par un article posant le principe de la compétence générale de l'ACOSS et de la DGFiP en matière de recouvrement. Les dates d'effectivité de ces transferts doivent toutefois s'échelonner jusqu'en 2024 afin de pouvoir les mettre en œuvre dans de bonnes conditions (impacts organisationnels, fonctionnels, RH, informatiques,…).

Par ailleurs, s'agissant des **synergies** à développer entre les deux sphères, le **portail commun** constitue l'un des chantiers les plus emblématiques. Une première démarche recensant les besoins et les attentes des petites et moyennes entreprises a été effectuée et confirme leur intérêt pour ce projet. Elle devra être complétée de démarches similaires, y compris auprès des grandes entreprises et des particuliers.

Une étude de faisabilité permettra également de faire un état des lieux complet des systèmes d'information actuels afin de déterminer la meilleure trajectoire à mettre en œuvre pour développer le portail commun. Les *scenarii* proposés, qui seront ensuite arbitrés, devront mettre en regard les fonctionnalités réalisables, les coûts associés et les impacts induits sur les portails existants.

Comme je l'exposais dans mon rapport d'étape, il est important de conserver à l'esprit que le portail ne constitue que l'un des vecteurs de rapprochement entre les deux sphères. A cette fin, l'échange d'informations et surtout l'harmonisation des procédures devront être engagées par la mission à partir de cet automne.

Pour ces chantiers, qui constituent le socle des actions à mener, un projet de décret prévoit la création d'une mission interministérielle, « **France Recouvrement** »[31], chargée du pilotage d'ensemble de la réforme. Je considère néanmoins que la création d'une structure dédiée à la maîtrise d'ouvrage informatique du portail commun est indispensable, compte tenu de la multiplicité des acteurs et de la complexité du chantier. Cette structure, relativement légère, pourrait prendre la forme d'un service à compétence nationale. Dirigé par le chef de la Mission France Recouvrement, afin de garantir un pilotage stratégique totalement aligné, le SCN serait rattaché juridiquement à la DSS et à la DGFiP, et s'appuierait sur les moyens des acteurs partenaires. Composé d'équipes mixtes, le SCN permettrait de fédérer les acteurs autour de ce projet commun.

Au-delà de ces objectifs fixés par les Ministres, la **mise en commun du recouvrement forcé** entre les réseaux a été étudiée par la mission d'appui de l'IGF. Compte tenu des différences de méthodologies et d'indicateurs, celle-ci n'est pas parvenue à déterminer les gains et les coûts liés à ce scénario. Selon moi, la réalisation des chantiers précités d'ici 2022 absorbera une partie des coûts attendus et permettra de capitaliser de premiers gains. Ajoutée à l'existence de défaillants communs aux différents réseaux, cela me conduit à ne pas écarter définitivement cette perspective.

Dans cette optique, je propose que la DGFiP démontre l'intérêt d'exercer un recouvrement forcé sur des créances de nature diverse, en élargissant le périmètre de ses pôles de recouvrement spécialisés, sans attendre le développement de son nouvel applicatif ROCSP. Je suggère également que l'ACOSS et la

[31] Pour une durée initiale de trois ans.

DGDDI soient associées à ce dernier projet informatique afin de permettre la mise en commun du recouvrement forcé entre les deux sphères si elle était arbitrée.

Enfin, **je propose que l'unification complète du recouvrement fiscal et social demeure une potentialité pour la prochaine décennie**. Elle nécessite de nombreux prérequis et présente des risques réels qui ne permettent pas de la mettre en œuvre à moyen terme sans une convergence préalable. Pour autant, elle serait porteuse d'efficience et de gains à long terme.