

Le directeur
Réf : CMR-2021-010

Paris, le 11/03/2021

A Madame la secrétaire générale
des ministères économiques et financiers

Objet : Projet du Recouvrement Optimisé des Créances du Secteur Public (ROCSP) - Phase 1

Réf : Courrier de saisine (réf DSI/2021/02/3116) du 10 février reçu le 11 février 2021

En application de l'article 3 du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique, vous avez saisi la DINUM pour avis sur la phase 1 du projet de Recouvrement Optimisé des Créances du Secteur Public (ROCSP).

1. Présentation du projet

Le projet ROCSP porté par la Direction Générale des Finances Publiques s'inscrit dans la réforme du recouvrement fiscal et social, présente dans le plan de transformation ministériel des comptes publics et pilotée par la Mission interministérielle France Recouvrement. Il vise à **unifier¹ progressivement le recouvrement forcé** des différents types de créances de la sphère publique **en capitalisant sur l'applicatif RSP²** de recouvrement forcé des impôts des professionnels dont le déploiement s'est achevé en juin 2018.

En effet, au sein même de la DGFIP, le recouvrement forcé est géré dans **différentes applications cloisonnées** (RSP, RAR, AMD, REP, Hélios, Eifel) dont certaines (RAR, AMD, REP) reposent sur une **technologie GCOS obsolète**. Ces applications répondent de plus en plus mal aux besoins métiers du recouvrement forcé, et leur capacité à évoluer est extrêmement limitée, ce qui constitue un **frein à l'amélioration de l'efficacité du recouvrement forcé** et des conditions de **travail des agents**. Ainsi, le taux de **recouvrement des amendes** et des condamnations pécuniaires stagne **en dessous de 30%** du fait des limites de l'outil informatique AMD.

¹ A l'échelle de toutes les catégories de redevables : professionnels, particuliers et personnes morales de droit public

² RSP : Refonte des Systèmes de Paiement

Le projet ROCSP comporte plusieurs grandes phases :

- **Dans une première phase**, les impôts sur rôle des particuliers et les amendes actuellement gérés dans les logiciels respectifs RAR et AMD seront transférés dans l'outil RSP afin d'améliorer le recouvrement de ces créances. Concrètement, il s'agit de remplacer les applications RAR et AMD ainsi que de s'affranchir du recours à l'application MEDOC contentieux pour tenir la comptabilité du recouvrement forcé et dialoguer directement avec CHORUS. Le projet prévoit également de valoriser les données (notamment via un nouveau module « couloir de valorisation » raccordé au Datalake de la DGFIP) à des fins de pilotage, d'aide au recouvrement et de partage des données³, et d'étendre la dématérialisation des Saisies A Tiers Détenteurs (SATD) au-delà des banques, vers Pôle Emploi ou les employeurs (via le module existant LMER).
- **Dans un deuxième temps**, il est prévu de généraliser RSP à l'ensemble des produits relevant du budget de l'Etat : les recettes non fiscales actuellement gérées dans REP ainsi qu'aux produits dont la gestion, le recouvrement et le contrôle sont maintenus à la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects.
- Enfin **à terme**, il est envisagé que RSP soit utilisé pour le recouvrement forcé d'autres budgets publics tels les produits locaux gérés dans Hélios, ceux de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris gérés dans Eifel, voire des cotisations sociales recouvrées par les URSSAF sous le pilotage de l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS).

Le budget de la première phase qui fait l'objet de la présente saisine est estimé à **48,7 millions d'euros entre 2019 et 2024**, et son **coût complet** (avec 2 ans de maintien en condition opérationnel) à **56,8 millions d'euros**. Le projet bénéficie d'un financement par le **FTAP à hauteur de 20,9 millions d'euros**. Les **gains prévisionnels escomptés** sont très importants avec notamment :

- une augmentation significative des résultats du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires évaluée à **200 millions d'euros par an**, une fois l'application AMD intégralement remplacée (2024/2025)
- et une amélioration des recettes grâce à l'augmentation des SATD estimée à **50 millions d'euros par an** dès 2022.

Le projet ROCSP fait **suite à l'arrêt du projet ROCADE** après les réserves formulées par la DINSIC en novembre 2017⁴. Malgré le besoin avéré de remplacer l'application AMD, le projet ROCADE souffrait notamment d'une feuille de route trop longue, d'une gouvernance inadéquate et la solution ne permettait pas d'envisager ROCADE comme une plate-forme unifiée pour le recouvrement forcé.

³ Il est également indiqué que le taux de recouvrement des différents produits pourra être reversé en open data en vue de contribuer au civisme notamment en matière de paiement des amendes.

⁴ <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/publication-des-avis-dinum-articles-3-et-7>

2. Analyse et recommandations

Sur la base des documents qui ont été communiqués à mes services, je souhaite partager avec vous les constats et recommandations suivants :

1. Le projet ROCSP répond bien à la réforme de l'Etat en matière du recouvrement fiscal et social en prévoyant la mise en place d'un outil unique contribuant à améliorer le recouvrement par une approche consolidée des dettes, et une recherche du renseignement plus offensive, tout en proposant une approche progressive par plusieurs grandes phases et au sein de la première phase, plusieurs étapes à atteindre successivement. Par ailleurs, des gains potentiels très importants sont attendus dès la première phase. **Sur ce point, le projet ROCSP est conforme aux recommandations de la DINSIC dans son avis de novembre 2017 et celles exprimées par les parlementaires⁵.**
2. La phase 1 du projet ROCSP a démarré depuis janvier 2019. A ce jour, l'étape 1 visant à la bascule RAR semble être maîtrisée grâce aux réflexions et aux expertises acquises tout au long du projet RSP. L'expérimentation du pilote sur le département Meurthe-et-Moselle a démarré avec 3 mois de retard (le 1^{er} février 2021 au lieu du 1^{er} novembre 2020 prévu initialement) en raison notamment de la crise sanitaire. Les jalons de fin de déploiement prévue mai 2023 et de décommissionnement de RAR prévu fin 2023 seront en principe respectés, grâce à la réduction du nombre de vagues de généralisation de 4 à 3. En revanche, l'étape 2 relative à la bascule AMD n'apparaît pas sécurisée. Un an de retard est d'ores et déjà acté pour le début de l'expérimentation et la fin du déploiement, en raison de la sous-estimation des travaux d'adaptation du module Actions de RSP. La sortie de GCOS de l'application AMD n'interviendra donc pas avant fin 2023⁶ comme prévu. Par ailleurs, l'étalement du déploiement sur une période de plus de 2 ans selon le planning actualisé génère par lui-même des risques additionnels: nouvelles évolutions fonctionnelles, priorisation politique, nouvelle obsolescence technique.

Ainsi au regard des enjeux financiers et contraintes technologiques, **c'est bien la bascule AMD qu'il est nécessaire de sécuriser en premier lieu.** Considérant sa **pérennisation inenvisageable**, je vous demande de **faire de la bascule AMD la priorité majeure de la phase 1** du projet ROCSP :

- **En y allouant prioritairement les moyens nécessaires** pour sécuriser le jalon de début de l'expérimentation d'AMD qui est fixé à novembre 2022 ;
- **En anticipant les risques et en documentant les mesures de couverture** afférentes, **sans envisager de chantier alternatif à la prolongation de GCOS.** A ce titre, je désapprouve un scénario de modernisation d'AMD via une migration transitoire d'AMD sur Z/OS qui repousserait la bascule AMD d'au moins 2 ans et engendrerait des coûts supplémentaires importants, à fonds perdus ;
- En étudiant la possibilité de raccourcir la durée du déploiement de RSP sur le périmètre d'AMD.

⁵ Se référer par exemple au rapport d'information du Sénat sur le recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement, recommandation n° 13, page 60 : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-651-notice.html>

⁶ L'échéance du marché de maintenance GCOS intervient au 31 décembre 2023 avec possibilité d'avenant d'un an, puis d'une autre année supplémentaire si besoin.

Par ailleurs, les risques avérés de dérives calendaire et potentiellement budgétaire m'amènent à vous enjoindre de prévoir une enveloppe budgétaire de **provision pour risques à hauteur de 15%**, à financer par la dépriorisation d'autres fonctions moins essentielles.

3. Le projet ROCSP est piloté par la Direction Générale des Finances Publiques avec ses propres experts et ressources, contrairement au projet ROCADE qui était largement sous-traité. Néanmoins, pour la conception de la bascule AMD, aucun représentant du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice à l'origine des amendes et des condamnations pécuniaires n'est présent selon l'organigramme du projet fourni, alors que les équipes internes éprouvent des difficultés à spécifier le besoin fonctionnel et à appréhender toute la complexité des processus et des SI existants faute d'expertises et de documentation en la matière.

Afin de sécuriser le projet, en particulier la bascule AMD, je vous suggère **d'associer opérationnellement les experts du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice** dans l'adaptation de RSP, voire d'associer les experts de l'ACOSS pour leurs bonnes pratiques en termes de recouvrement comme le demandait le rapport d'information du Sénat⁷, et d'étendre la gouvernance décisionnelle du projet à des représentants de ces ministères, directement impactés par le projet.

4. Le projet ROCSP mobilise de **très nombreux acteurs de la DGFIP** : bureaux métier comme experts métier, Cap Numérique comme maîtrise d'ouvrage, service des systèmes d'information comme maîtrise d'œuvre et mission unification du recouvrement fiscal comme direction du projet. Au-delà du fait que ces acteurs ne sont, en grande majorité, pas dédiés exclusivement au projet, il devient **urgent** de mettre en place des **outils** de pilotage projet **partagés** non seulement pour identifier et suivre de façon coordonnée les plannings, les charges, le budget, et opérer une gestion des risques afin d'assurer le **pilotage par les délais**, mais **aussi pour responsabiliser** chacun d'entre eux, et **raccourcir le processus d'arbitrage**.

Je vous demande également de **capitaliser sur les retours d'expérience** de la **démarche Agile** adoptée sur les nouveaux modules et le couloir de valorisation, notamment dans un **contexte hybride (impliquant de définir une nouvelle coordination avec les équipes en cycle en V du projet)** et de travail à distance, en instaurant par exemple une communication régulière et un suivi des indicateurs sur l'acculturation, les pratiques et l'amélioration continue.

Conclusion

Au vu de ces éléments, je considère que le projet ROCSP présente encore **un certain nombre de risques importants**, notamment en ce qui concerne le calendrier de la bascule AMD. Par conséquent, j'émetts un **avis conforme positif** pour la poursuite de la phase 1 du projet ROCSP assorti **d'une clause de revoyure, fixée au plus tard en septembre 2022, qui devra permettre** :

- **De partager le bilan de l'étape 1,**

⁷ <https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-651-notice.html>, page 59

- **D'apprécier l'avancement de l'étape 2** (à quelques mois de l'expérimentation),
- **D'évaluer votre préparation de la phase 2**
- **D'envisager le déblocage d'une tranche finale du FTAP, si les conditions de sécurisation sont réunies**

L'échéancier du FTAP sera donc alloté selon les modalités suivantes :

Nature de dépenses	2019		2020		2021		2022		2023		2024		Cumul 2019-2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
TOTAL														
Financement FTAP	0	0	3589	1525,6	6230	4567,4	5991	6167,4	5063,9	5575,2	0	3038,3	20873,9	20873,9
Echéancier révisé suite art.3	0	0	3589	1525,6	6230	4567,4	*3994	*4111,6	Echéancier suspendu à la clause de revoyure de l'avis article 3 de mars 2021				13813,0	10204,6

** A périmètre constant, début 2022 : seuls les 2/3 des crédits prévus au FTAP seront versés ; le solde du prévisionnel 2022 ainsi que les échéances annuelles suivantes seront conditionnés par les constats faits lors du point d'étape qui s'achèvera au plus tard en septembre 2022.*

Je vous informe que le projet ROCSP intègre le « Panorama des grands projets SI de l'Etat ». De fait, vous veillerez à tenir la DINUM informée de l'atteinte des objectifs des projets (ces résultats pourront être transmis via la remontée des indicateurs prévue dans le cadre du Panorama), et de la bonne prise en compte des recommandations précitées.

Conformément au décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.



Nadi BOU HANNA

Directeur Interministériel du Numérique

Copie :

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la secrétaire générale du gouvernement

Monsieur le ministre de l'économie, des finances et de la relance

Monsieur le ministre délégué chargé des comptes publics

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la directrice du budget
- Monsieur le délégué aux systèmes d'information
- Monsieur le chef de la mission interministérielle France Recouvrement
- Monsieur le directeur général des Finances publiques
- Monsieur le directeur général adjoint des Finances publiques

Madame la ministre de la transformation et de la fonction publiques

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Monsieur le directeur interministériel de la transformation publique