

Le directeur
Réf : CMR-2021-012

Paris, le 08/04/2021

A Madame la secrétaire générale
des ministères économiques et financiers

Objet : Avis conforme sur le projet Portail Commun du Recouvrement fiscal et social (PCR) – Phase 1

Réf : Courrier de saisine (réf DSI/2021/02/6764) du 24 février reçu le 10 mars 2021
Lettre de couverture signée de la DGFIP, de la DGDDI et de l'ACOSS du 10 mars reçue le 11 mars 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 conforme sur la phase 1 du projet Portail Commun du Recouvrement fiscal et social (PCR).

1. Présentation du projet

Le projet PCR est piloté par la Mission interministérielle France Recouvrement (MFR), qui en assure la maîtrise d'ouvrage. Il est co-porté par les grands réseaux de recouvrement - ACOSS, DGDDI, et DGFIP - qui en assurent la maîtrise d'œuvre commune, et s'inscrit dans le cadre de la réforme du recouvrement fiscal et social engagée mi-2018 par les ministres chargés de la santé et des comptes publics.

Au-delà de l'unification du recouvrement dans la sphère sociale comme dans la sphère fiscale, cette réforme a vocation à porter des initiatives de mise en commun de moyens informatiques entre les administrations et de simplification pour les usagers.

Le déploiement d'un « portail informatique du recouvrement » est l'un des quatre objectifs majeurs inscrits au décret n° 2019-949 du 10 septembre 2019 créant, pour une durée de trois ans, la mission interministérielle France Recouvrement (MFR) qui a vocation à piloter la réforme du recouvrement fiscal et social.

Le gouvernement a exprimé des attentes fortes pour le PCR, qui ne doit pas être un « simple

agrégateur » des portails existants¹, mais bien un portail autonome, pensé pour répondre aux besoins des utilisateurs. Dans un courrier au Premier ministre, la ministre chargée de la santé 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** ».

Au titre de la phase 1, le projet prévoit :

- Un **pilote**, en septembre 2021, sur un périmètre de 20 à 30 TPE/PME ;
- Une **version 1**, en décembre 2021 ;
- Une **version 2**, en avril 2022, dont l'objectif est avant tout de sécuriser la première version via des ajustements et corrections d'anomalies.

Le budget de la phase 1 s'élève à 45,8 M€, et son coût complet (avec 2 ans de MCO) est affiché à 49,4 M€. Le projet bénéficie d'un financement FTAP à hauteur de 28,9 M€.

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. Dans le meilleur des cas, l'apport de valeur de la phase 1 du projet reste limité par rapport à l'ambition initiale du projet et au montant investi.

En effet, de notre compréhension et sous réserve des derniers ajustements du panier de services, la version 1 permettra aux professionnels² de :

- S'authentifier sur le PCR, et rattacher ses comptes, le cas échéant, des portails existants¹ ;
- Créer un compte PCR depuis les portails copropriétaires ;
- Créer des comptes techniques depuis le PCR dans les SI des copropriétaires (sauf DGFIP) ;
- Simplifier l'accès aux fonctionnalités disponibles et à venir des portails existants sans rupture d'authentification ;
- Disposer d'un **tableau de bord** : créances/paiements/déclarations & remboursement, (hors DGDDI), ordres de prélèvement & mandats de paiement (lien pour la DGFIP), bordereaux créditaires (spécifique DGDDI) ;
- Déposer des **demandes communes** via messagerie sécurisée avec un **traitement indépendant par chaque copropriétaire**.

¹ urssaf.fr, douane.gouv.fr, impots.gouv.fr (partie Pro), net-entreprises.fr

² 1,9 M de TI, les 148 000 PME, les ETI, et les grandes entreprises (≈ 6 000), hors micro-entrepreneurs et particuliers employeurs

Or début 2021, un **commando UX** de la DINUM a accompagné une campagne de tests usagers sur un maquettage d'écrans du PCR, à laquelle ont participé 5 chefs d'entreprise de PME et 4 experts-comptables.

Les principaux enseignements ont été les suivants :

- La valeur ajoutée apparaît pour les chefs d'entreprise **si toutes³ leurs démarches peuvent être faites depuis le PCR**, et pourrait même pousser certains à moins déléguer (à leur comptable notamment) ;
- Pour les experts-comptables, l'intérêt du service est plus mitigé puisqu'ils font tout (ou presque tout) par télé-déclarations ;
- La messagerie en ligne pâtie de retour d'expérience difficile, ce qui crée des attentes d'autant plus fortes.
- En outre, les redevables des Douanes travaillent majoritairement en EDI, et il en va de même pour les grandes entreprises qui recherchent d'avantage d'automatisation (et donc de solutions « machine to machine »).

Par ailleurs, **les ajouts tardifs** de la fédération de Net-entreprises en V1 et du volet cotisations personnelles des travailleurs indépendants (TI) en V2⁴, bien après la phase de cadrage (validé lors du COS de juillet 2020 et confirmé lors du séminaire de septembre 2020) pourraient nécessiter des travaux de recadrage et re-spécifications importants dans un **planning déjà très tendu**.

Les **premières versions ne répondront donc pas aux attentes** des chefs d'entreprise ni des travailleurs indépendants⁵, et la nouveauté (nouveau portail, nouvelle ergonomie, nouvelle navigation...) couplée aux exemptions créeront de la déception voire de la complexification. Par ailleurs, l'organisation, l'aiguillage et le traitement des demandes (support technique comme métier) via le PCR dès la V1 sont flous, ce qui ne rassure pas sur le **traitement a posteriori des irritants** ni sur la capacité de **fidélisation du portail**.

Ainsi l'adhésion au PCR est loin d'être acquise et il est à craindre de créer un énième portail peu utile, donc peu utilisé et qui par la même ne répondrait pas à la commande politique.

C'est pourquoi je vous demande de **sécuriser les premières versions du PCR** :

- en ciblant les **bénéficiaires qui auraient le plus grand intérêt à se saisir des versions 1 et 2, à savoir les travailleurs indépendants (TI) et dirigeants TPE/ETI, qui assurent manuellement leur gestion administrative afin d'en faire la cible prioritaire de vos services tant SI qu'en termes d'accompagnement** ;
- En **associant**, au plus vite, à la démarche projet **un panel d'utilisateurs représentatif** des cibles potentielles du PCR (dont les TI), autrement dit de mettre en place **une approche usagers totalement intégrée à la démarche projet** (et non ponctuelle au regard d'une

³ Depuis la déclaration jusqu'au tableau de bord en passant par le paiement en ligne

⁴ Il est à noter qu'au moment de l'instruction de ce dossier le problème technique de rattachement des cotisations sociales au NIR et non au SIRET n'est pas clarifié.

⁵ Dont les attentes révélées, par l'étude UX TI menée par l'ACOSS début 2021, portent sur l'accès aux attestations existantes, et à tout leur environnement administratif relevant de la maladie, la retraite...

phase projet, ou limitée à un périmètre partiel⁶) qui en **priorisera les débats et les travaux** ;

- En incluant **les travailleurs indépendants dans le périmètre du pilote** ;
- Ainsi que dès la mise en service du portail, **en mesurant la qualité du PCR** via le bouton **JeDonneMonAvis de l'observatoire** des démarches administratives en ligne ;
- Au-delà de l'adhésion, il s'agit **d'assurer la fidélisation** à ce nouveau portail : je vous encourage donc à engager un **chantier** commun dédié à la **relation client**, qui même si elle doit rester assurée respectivement par chacun des réseaux sur son périmètre de compétences, doit être repensée dans une approche transverse.

2. La trajectoire du projet PCR est à écrire.

L'échange de données avec les SI des copropriétaires est prévu autant que possible via **API REST**. Selon l'opportunité au regard du niveau de complexité du service, le projet peut également recourir à l'export des données et à l'accrochage des écrans via des liens profonds ou iFRAME, cette dernière nous apparaissant peu sécurisante. **Il est donc souhaitable d'engager une réflexion collégiale concernant l'exposition des données au travers des portails numériques et les risques de sécurité induits**. Nous notons également qu'il n'est pas prévu de mise en œuvre de référentiels uniques entre les copropriétaires, ni de refonte des applications de gestion des copropriétaires.

Si le panier de services limité des versions 1 et 2 va au-delà du périmètre du recouvrement, en proposant de visualiser le volet déclarations notamment⁷, le contenu de la **version 2** n'est **pas stabilisé**⁸ et la **trajectoire post-phase 1 n'est pas définie**.

La création d'un **portail supplémentaire** n'est **pas la seule solution envisageable**, voire souhaitable, architecturalement⁹ parlant, pour fédérer l'accès aux portails existants, offrir la consultation d'un tableau de bord consolidé¹⁰, l'accès à une messagerie sécurisée ou encore l'application du principe DLNUF. La mise en œuvre de ce portail supplémentaire doit en réalité être perçue comme l'occasion d'engager la **réforme du recouvrement** et le **rapprochement des réseaux de recouvrement** (tant sur le plan métier que SI). Je souhaite que des **engagements forts** soient pris **collégialement** entre les copropriétaires afin de **se projeter tous ensemble** dans une **trajectoire long terme d'harmonisation** (sur le plan juridique, sur le volet organisationnel comme des pratiques notamment), **de mutualisation** (objets métier/SI, briques applicatives, dans une **approche modulaire et résolument interopérable de l'Etat plate-forme**, ...).

Pour ce faire et compte tenu de la complexité d'enchevêtrement des fonctionnalités dans les backoffices actuels, avancée par les copropriétaires comme rendant le

⁶ Autre exemple : l'étude UX portant sur une trentaine de TI sans contribution de la Douane (or à date la déclaration de TVA ne peut avoir lieu dans le site URSSAF.fr).

⁷ Et en fédérant Net-entreprises (conventionnement en cours).

⁸ Une instruction sur les TI est par exemple en cours afin de leur permettre de consulter leurs cotisations personnelles, dimension fiscale incluse.

⁹ La création d'un portail supplémentaire rend le paysage applicatif de fait moins évolutif, plus complexe, et génère des coûts de fonctionnement en sus.

¹⁰ Un tableau de bord de conception unique (défini entre les copropriétaires) aurait pu être affiché sur chacun des portails existants, sur la base des données échangées via des API des copropriétaires.

décommissionnement des portails existants prématuré, je vous demande de **lancer une étude de faisabilité de refonte des applications cœur de métier sur le périmètre du recouvrement** afin **d'éviter tout investissement redondant** et d'envisager, à terme, la **rationalisation du paysage applicatif** en privilégiant un **accès unique** (et non la démultiplication des portails).

Sans attendre, je vous recommande d'aller plus loin (via l'organisation d'ateliers/chantier dédié par exemple) dans la **mise en commun des données entre administrations, rendue possible par le projet PCR**, et leur **exploitation** (par les agents, ou via les systèmes décisionnels) y compris pour le propre compte de chaque copropriétaire afin de **contribuer collectivement à la performance** du recouvrement.

Dans le même temps, et **pendant la période intermédiaire** qui verra cohabiter les 3 portails historiques en supplément du nouveau portail commun, il pourrait être envisagé que **chacun des portails existants valorise les données** mises à disposition par API Rest par les deux autres copropriétaires, dès lors que **le coût afférent s'avèrerait limité et la valeur pour les usagers forte**. Ainsi dans le cas où le PCR ne trouverait pas son public ou que les autorités politiques ne confirmeraient pas la fusion à terme des réseaux, au travers d'un calendrier ferme, cette approche pourrait également constituer un scénario de repli, produisant de la valeur pour les usagers en capitalisant sur les investissements réalisés.

Sans limiter la promesse du PCR, cette possibilité **d'exploitation croisée des données** (via les back offices respectifs, un PCR agent, ou encore les portails existants si la pertinence était avérée) viendra **donner crédit à l'effort engagé** par tous les copropriétaires et soutiendra l'initiative collective.

3. La pérennité du projet PCR est à assurer au-delà de l'été 2022, tant dans son financement, sa gouvernance que son exploitation.

En terme de gouvernance, il appartient à la **MFR** d'endosser le **rôle de MOA stratégique** et de ce fait d'assurer une cohérence et un lien avec les autres **projets relevant de la réforme du recouvrement**, et de **proposer une trajectoire d'urbanisation du recouvrement** à moyen et long terme.

Je vous invite à réfléchir, dès à présent, à **l'organisation cible qui sera en mesure de porter la convergence des trois réseaux** et d'assurer le portage du portail numérique commun, en disposant à cet égard des ressources humaines et financières associées.

3. Conclusion

A date, le projet PCR pâtit d'un manque d'aboutissement des fonctionnalités au sein de la phase 1, de l'absence de chantier organisationnel¹¹ à l'appui de la mise en œuvre du PCR et d'une feuille de route inachevée.

Toutefois, **pour répondre au besoin de la réforme du recouvrement** fiscal et social porté par les ministres et au vu des **efforts engagés** et de la **dynamique positive** du projet pour

¹¹ Définissant par exemple le traitement coordonné de demande commune auprès des copropriétaires.


tenir les échéances ambitieuses d'ouverture du service fin 2021, j'émet un **avis conforme avec réserves**.

En effet, considérant que le projet PCR présente un certain nombre de risques importants, notamment en ce qui concerne sa **pérennité** et **l'adhésion** des entreprises, **cet avis est assorti des réserves suivantes** :

- L'obtention d'un **engagement fort des 3 grandes directions sur le décommissionnement des fonctionnalités équivalentes des sites historiques**, et surtout sur un **gel progressif de nouveaux investissements des sites existants** à partir de la mise en service réussie de PCR (afin d'éviter les investissements redondants) ;
- l'évaluation par chacun des copropriétaires des **possibilités d'exploiter, pendant la phase intermédiaire, les données mises à disposition par les deux autres copropriétaires**, soit pour enrichir l'information mise à disposition des entreprises, soit pour contribuer directement via les outils de gestion ou décisionnels par exemple à la performance du recouvrement ;
- la **clarification du schéma d'organisation cible**, en mesure d'assurer à la fois la coordination des acteurs, l'unification de la relation aux entreprises, et le portage stratégique, budgétaire et opérationnel du produit numérique.

Je vous informe que le projet PCR 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
- Monsieur le directeur général des finances publiques
- Madame la directrice générale des douanes et droits indirects
- Madame la directrice du budget
- Monsieur le délégué aux systèmes d'information
- Monsieur le chef de la mission interministérielle France Recouvrement

Ministère des Solidarités et de la Santé

- Monsieur le directeur de cabinet
- Monsieur le directeur de la sécurité sociale
- Monsieur le directeur général de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale

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