

PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT GENERAL POUR LA
MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Paris, le 31 janvier 2017

DIRECTION INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE
ET DU SYSTEME D'INFORMATION ET DE
COMMUNICATION DE L'ETAT

Le Directeur interministériel du numérique et du
système d'information et de communication de
l'Etat

Tour Mirabeau
39-43 Quai André Citroën
75015 paris

à

Affaire suivie par : Vincent ROBERTI
Téléphone : 01 40 15 72 45
Mél. : vincent.roberti@modernisation.gouv.fr
Réf. : 2017 - PMR - 13

Monsieur le ministre de l'économie et des finances

A l'attention de :
Monsieur le Secrétaire général du ministère de
l'économie et des finances

Objet : Avis sur le projet de prélèvement à la source (PAS)

Références :

- Décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État, modifié par décret n°2015-1165 du 21 septembre 2015
- Arrêté du 14 novembre 2014 pris pour l'application de l'article 3 du décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'Etat
- Courrier de saisine du 01/12/2016 – réf ASI/2016/11/7865
- Courrier de demande d'informations complémentaires du 16/12/2016 – réf 2016-PMR-117
- Courrier de réponse du 19/01/2016 à la demande d'informations complémentaires – réf ASI/2017/01/3478

Par courrier émis le 1^{er} décembre 2016, vous m'avez saisi pour avis concernant le projet de prélèvement à la source (PAS) conformément à l'article 3 du décret en référence.

Ce projet, dont le coût complet est estimé par vos équipes à près de 160 millions d'euros¹ en incluant deux années de fonctionnement et les coûts de formation professionnelle, vise à moderniser et simplifier le prélèvement de l'impôt sur le revenu. Il doit être opérationnel au 1^{er} janvier 2018² avec un premier flux d'échange avec les tiers collecteurs au 10 octobre 2017.

Après avoir pris connaissance du dossier de saisine, une demande d'informations complémentaires a été émise le 16 décembre 2016. Les réponses nous sont parvenues le 20 janvier 2017.

Le présent avis est fondé sur l'analyse des seuls éléments transmis à la DINSIC. Il ne résulte pas d'un audit approfondi du projet. En particulier, certains éléments qui n'auraient pas été portés à ma connaissance pourraient compléter ou nuancer certains de mes constats.

L'analyse du dossier de saisine et des réponses complémentaires apportées nous permet de constater que, compte tenu des contraintes calendaires fixées par les pouvoirs publics, des livraisons de spécifications fonctionnelles détaillées ont débuté dès mai 2016 et qu'à fin 2016, 40% des composants et fonctionnalités sont en cours de développement. De fait, cette saisine qui a eu lieu après le lancement des études de conception du projet³, ne peut relever de la procédure d'avis au titre de l'article 3.

¹ Hors coûts de développement et d'intégration côté « tiers collecteurs »

² Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu est inscrit dans le projet de loi de finances pour 2017 (n° 2016-1917 du 29 décembre 2016)

³ Comme le précise l'article premier de l'arrêté du 14 novembre 2014, les saisines au titre de l'article 3 doivent être réalisées au stade du « lancement des études de conception ou du cahier des charges fonctionnel ».

Par ailleurs, compte tenu de l'importance stratégique de cette réforme pour l'Etat et de la criticité du planning, la procédure article 5, qui permet un appui opérationnel sur le projet auprès des différents acteurs, me paraît plus adaptée. Pour cette raison, je demande immédiatement à mes services de se rapprocher des vôtres afin de définir le périmètre de cette mission d'appui. En plus du GIP-MDS qui est un acteur clef de la réforme en charge des composants DSN et PASRAU, le périmètre d'intervention pourra couvrir les opérateurs sociaux comme la CNAV, la MSA, le RSI, l'ACOSS, la CNAMTS et Pôle Emploi, ainsi que certains SI-PAYE majeurs des fonctions publiques.

Néanmoins, sans attendre le déclenchement de cette action, je souhaite partager avec vous mes premiers constats et les recommandations susceptibles de vous permettre de prendre des mesures dès à présent.

Pour rappel, les revenus concernés par le prélèvement à la source sont de deux types :

- **« Sans tiers collecteurs »** : qui applique une logique d'acompte et de mensualisation avec la nécessité d'une autorisation de prélèvement de l'utilisateur. Ce type de prélèvement semble maîtrisé par la DGFIP, et nous n'avons pas identifié de risque à ce stade.
- **« Avec tiers collecteurs »** : qui demande d'échanger dans un sens, des taux individuels, et dans l'autre sens des données de prélèvements individuels et des autorisations de prélèvement global, en faisant intervenir plusieurs types de tiers :
 - **Tiers collecteurs du secteur privé** : la DGFIP utilise la DSN, dont la maîtrise d'ouvrage opérationnelle est portée par le GIP-MDS, pour échanger le taux et le montant prélevé avec le tiers collecteur du secteur privé. Chaque tiers collecteur du secteur privé est responsable de la bonne intégration du flux DSN à son SI-Paie.
 - **Tiers collecteurs du secteur public** : en attendant la mise en œuvre de la DSN publique en 2020, la DGFIP utilise le « système ad hoc » PASRAU pour échanger le taux et le montant prélevé avec le tiers collecteur du secteur public (les trois Fonctions Publiques, Etat, Hospitalière et Territoriale et les établissements publics nationaux). Chaque tiers collecteur du secteur public est responsable de la bonne intégration du flux PASRAU à son SI-Paie.
 - **Tiers collecteurs pour des revenus autres** : le système PASRAU est mis en œuvre par la DGFIP (délégué au GIP-MDS) pour échanger le taux et le montant prélevé avec le tiers collecteur (organismes privés ou publics) pour des revenus autres (les caisses de retraite, la caisse nationale d'assurance maladie, l'institution de prévoyance, les compagnies d'assurance, les mutuelles et Pôle Emploi). Chaque tiers collecteur pour des revenus autres est responsable de la bonne intégration du flux PASRAU à son SI.

A ce stade, j'attire en particulier votre attention sur les constats suivants :

- **Le déploiement prévu est en mode « big bang »**, ce qui nécessite d'avoir l'ensemble des tiers collecteurs prêts pour que tous les usagers bénéficient pleinement de la réforme. Le dispositif de « double commande » qui permet de faire face à une décision de non mise en œuvre d'ici le démarrage, ne permet pas un retour arrière après le 1^{er} janvier 2018,
- **Aucun dispositif de type « gestion de crise » n'est détaillé dans le dossier**, qui permettrait notamment d'absorber un fort volume de non-conformités début 2018 après la bascule,
- **Les indicateurs de succès de la réforme ne sont pas décrits**, ainsi que les niveaux de tolérance acceptable en cas de non raccordement des différents tiers collecteurs,
- **Le rythme de développement et d'intégration est particulièrement soutenu**. Il prévoit 100 paliers fonctionnels ou techniques en un an, tout en gérant les dépendances avec le projet PASRAU,

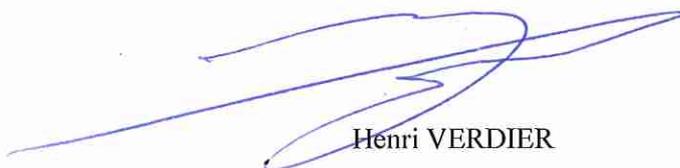
- **Le calendrier est particulièrement ambitieux.** Dicté par la date de mise en œuvre de la réforme, il prévoit une production à blanc (pilote) à partir de juillet 2017, et une première alimentation du « taux de prélèvement » pour les tiers collecteurs à partir d'octobre 2017,
- **Le pilotage du projet PASRAU paraît trop lâche au vu de sa criticité.** Le module PASRAU supportera environ 60% des 44 millions d'usagers concentrés dans 4% des collecteurs,
- **La gouvernance de l'ensemble des acteurs avec la DGFIP est à clarifier.** La DGFIP n'a pas la responsabilité de conduire l'ensemble des projets qui reposent sur des collecteurs multiples et de tous statuts, mais vise à fournir un système de réception des obligations déclaratives et de paiement des tiers. Néanmoins, la direction de programme PAS de la DGFIP est en charge d'identifier et de remonter les alertes liées à la réforme dans sa globalité, en produisant des indicateurs pour l'ensemble des acteurs.

Au vu de ces constats, je recommande :

- **D'améliorer la maîtrise de la construction et de la mise en œuvre de PASRAU** (pour les tiers collecteurs hors DSN) déléguées au GIP-MDS par des audits et des contrôles hiérarchisés,
- **De renforcer la stratégie de tests techniques** (montée en charge, métrologie) et **fonctionnels** (mode dégradé, correction d'erreurs) des portails et des traitements en prenant en compte les conditions cibles d'utilisation,
- **De définir les différents critères permettant de déclencher un « retour arrière » et de fonctionner en « mode dégradé »,**
- **D'anticiper les traitements et la gouvernance à mettre en œuvre en situation de crise** (scénarios de démarrage post ouverture du service / volume acceptable de non-conformités),
- **Préparer lors d'un comité, le passage du point de non « retour arrière », avec les différents types d'acteurs (secteur privé / employeur public / sphère sociale élargie) et les conséquences pour les usagers sur la base d'indicateurs consolidés par la DGFIP** en mettant notamment en place :
 - Des indicateurs d'avancement de raccordement en fonction du volume d'usagers concernés et de la solution de paie utilisée,
 - Des indicateurs de risques sur la construction,
 - Des indicateurs de risques sur l'exploitation.

Conformément au décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.

Le Directeur,



Henri VERDIER

Copie :

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de :

- Monsieur le préfet, directeur du cabinet
- Madame la secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique

Monsieur le Ministre de l'Économie et des Finances

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la Secrétaire générale adjointe du ministère de l'économie et des finances

Monsieur le Secrétaire d'État chargé du Budget et des Comptes publics

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la directrice du budget