



Inspection générale
des finances

n° 2006-M-022-02

Inspection générale
des affaires sociales

n° 2006-035

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

l'extension du champ de compétences des centres d'encaissement du Trésor public

Etabli par

Danièle LAJOURMARD

Inspecteur général
des finances

Thierry WALRAFEN

Inspecteur général
des finances

Philippe DOLE

Inspecteur général
des affaires sociales

- Avril 2006 -

Synthèse

L'extension du champ de compétence des centres d'encaissement du Trésor

Constats

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

1. Cadre de l'audit

- Trois centres d'encaissement, entièrement dédiés à cette mission, fonctionnent actuellement (Lille, Rennes, Créteil).
- Ces centres encaissent surtout des impôts (80 % des plis reçus), et traitent exclusivement deux types de moyens de paiement :
 - ✓ Les titres interbancaires de paiement
 - ✓ Les chèques accompagnés d'un TIP (ou d'un talon au format TIP).

2. Dysfonctionnements constatés

- L'activité des centres est concentrée sur les trois derniers mois de l'année (échéances des taxes d'habitation et foncière) ; en dehors de cette période, l'activité est faible.
- L'optimisation de l'utilisation des importantes capacités-machine dépend aussi de la qualité des documents entrants, pour éviter des rejets machine et un traitement manuel, qui réduit la productivité.
- En conséquence, le potentiel de gains de productivité résultant de la création des centres n'est pas pleinement exploité.

MINEFI - DOME - 2006

L'extension du champ de compétence des centres d'encaissement du Trésor

Propositions

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

3. Recommandations

- **Améliorer la gestion des centres**
 - ✓ Étaler légèrement les mises en recouvrement des impôts locaux (échéances les plus lourdes) ;
 - ✓ Améliorer l'organisation du travail dans les centres en cherchant à réduire les procédures manuelles ;
 - ✓ Développer une offre d'édition pour faciliter le traitement automatique.
- **Étendre le champ d'activité des centres à d'autres recettes publiques**
 - ✓ Impôts sur rôle en phase contentieuse
 - ✓ Droits annuels de francisation des navires (DGDDI - 1 échéance annuelle - 70 000 redevables)
 - ✓ Taxe spéciale sur les véhicules routiers (DGDDI - 4 échéances par an - 80 000 redevables)
 - ✓ Acomptes de TVA du régime simplifié d'imposition (DGI - 1,6 million de redevables)
 - ✓ Amendes (cf. rapport d'audit sur la modernisation du paiement des amendes - janvier 2006)
 - ✓ Recettes des collectivités locales (plusieurs dizaines de millions de titres au total - les centres traitent déjà les produits d'une centaine de collectivités locales).
- **Pour les impôts auto-liquidés, la mission ne recommande pas le recours aux centres d'encaissement qui nécessiterait une re-conception totale des procédures risquant d'être en contradiction avec la démarche stratégique de dématérialisation couplée de déclarations et des paiements. Une étude approfondie pourrait cependant être engagée (DGI-DGCP)**

4. Impacts attendus et échéances

- **Impact de l'extension du champ d'activité des centres**
 - ✓ Aux produits locaux : gain de plus de 400 ETP
 - ✓ Aux amendes : gain non dissociable de ceux prévus par le rapport d'audit sur la modernisation du paiement des amendes ; au moins 150 millions d'euros.
- **Calendrier :**
 - ✓ 2006-2007 : montée en puissance des centres et couverture de l'ensemble du territoire national ; offre de service aux collectivités territoriales, dont la prise en charge de l'édition ; définition du nouveau processus d'encaissement pour les deux taxes relevant de la DGDDI ;
 - ✓ 2008-2010 : extension plus large de l'activité des centres aux produits locaux (en lien avec le déploiement du projet Hélios), aux amendes et, éventuellement, à la TVA dans le cadre du régime simplifié d'imposition (en lien avec le déploiement du projet Copernic).

MINEFI - DOME - 2006

SOMMAIRE

I.	LE CONSTAT.....	5
A.	Le cadre de l'audit.....	5
1.	Un dispositif récent d'industrialisation de l'encaissement des moyens de paiement non dématérialisés	5
a)	La logique d'intervention des centres d'encaissement.....	5
b)	Les trois centres d'encaissement.....	6
2.	Les produits d'ores et déjà traités par les centres d'encaissement sont divers.....	6
a)	Les impôts	6
b)	Les produits locaux	7
c)	Les produits divers de l'Etat.....	7
d)	Les amendes	7
B.	Les difficultés observées.....	7
1.	La charge de travail est répartie inégalement sur l'année en raison de la nature essentiellement fiscale des produits encaissés	7
a)	Des recettes dominées par les produits fiscaux	7
b)	La concentration des encaissements sur le quatrième trimestre.....	8
2.	Le maintien d'une composante manuelle qui détermine dans les fait la capacité de traitement des centres.....	10
a)	D'importantes capacités machine.....	10
b)	Une capacité réelle déterminée par des opérations manuelles rémanentes	10
3.	Une organisation du travail définie de façon empirique, en voie d'amélioration, constante dans un contexte non stabilisé	10
a)	Un premier retour d'expérience	10
b)	Une délicate gestion des personnels en période de pics d'activité.....	11
c)	La montée en charge se poursuit sans réelle visibilité pour les centres	12
C.	Les enjeux.....	12
1.	Le dispositif constitue d'ores et déjà une étape importante de rationalisation du recouvrement des impôts émis par voie de rôle.....	12
a)	Des gains certains.....	12
b)	Un dispositif dont l'utilité a vocation à décroître dans le temps pour les impôts émis par voie de rôle	13
2.	Un nouvel enjeu : utiliser les capacités existantes pour étendre le champ des gains de productivité.....	13
a)	Optimiser l'investissement que constituent les centres d'encaissement	13
b)	Réaliser de nouveaux gains de productivité dans les réseaux	14
II.	PROPOSITIONS	14
A.	Les axes d'amélioration	14
1.	Améliorer la gestion des échéances les plus lourdes	14
a)	Etaler les mises en recouvrement des impôts locaux	14
b)	Développer les moyens de paiement dématérialisés des impôts locaux	15
c)	Mieux organiser le travail des centres d'encaissement	15
2.	Etendre le champ des recettes publiques encaissées par les centres	16
a)	Les produits directement compatibles avec le mode opératoire des centres d'encaissement	16
b)	Les produits qui peuvent être rendus compatibles avec le mode opératoire des centres d'encaissement	18
c)	Les produits fiscaux auto-déclarés que posent la question de la compatibilité du recours aux centres d'encaissement du Trésor avec la priorité stratégique de dématérialisation couplée des déclarations et des paiements.....	19

B. Le plan d'action recommandé.....	19
1. Mettre en place des démarches coordonnées	19
a) Prendre sans délais des décisions impactant l'organisation et l'activité des centres.....	19
b) Mettre en perspective les possibilités de recours aux centres d'encaissement du Trésor et les démarches de dématérialisation conduite par la DGI	20
2. Replacer l'offre de service aux collectivités locales dans une démarche plus globale.....	20
a) Un changement d'échelle du recours aux centres d'encaissement pour traiter les produits locaux.....	20
b) Dans une perspective de plus long terme, remettre à plat l'articulation entre les fichiers des collectivités et du Trésor public	20
C. Les impacts attendus.....	20
1. Les gains attendus.....	20
a) de l'extension de l'encaissement des produits locaux.....	20
b) de la modernisation du paiement des amendes	21
c) dans le domaine des droits et taxes perçues par les services douaniers	21
2. Les risques	21
a) Organiser un plan de reprise d'activité formalisé.....	21
b) Gérer un risque spécifique à l'année 2006, lié aux déclarations pré-remplies de revenu	21
3. Le calendrier de mise en œuvre	21
a) Résultats à court terme	21
b) Résultats à long terme	22
OBSERVATIONS DU MINISTERE	23
NOUVELLES OBSERVATIONS DE LA MISSION.....	37
ANNEXES.....	38

I. LE CONSTAT

A. Le cadre de l'audit

1. Un dispositif récent d'industrialisation de l'encaissement des moyens de paiement non dématérialisés

La constitution des centres d'encaissement par la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) a eu pour but de concentrer, afin de l'industrialiser, le traitement des moyens de paiement de masse non dématérialisés, jusqu'alors assuré par les postes comptables (les trésoreries) et par les départements informatiques du Trésor (DIT).

a) La logique d'intervention des centres d'encaissement

En réponse aux avis de payer qui leur ont été préalablement transmis par l'administration à partir d'un fichier de créances, les redevables adressent aux centres leurs paiements non dématérialisés.

Ces centres sont équipés de machines conçues pour fonctionner en processus continu, de l'ouverture des plis jusqu'à la conclusion des opérations par :

- la remise à l'encaissement¹ des moyens de paiement auprès de la Banque de France qui crédite le compte du Trésor ;
- et la transmission automatique des informations permettant de constater l'extinction des dettes des redevables dans les fichiers de créances.

L'industrialisation des encaissements nécessite le respect de contraintes techniques strictes pour que la chaîne de traitement puisse fonctionner automatiquement sans interruption :

- le format et les caractéristiques des enveloppes d'envoi et des moyens de paiement sont précisément définis ;
- seules deux sortes de moyens de paiement sont acceptées :
 - **les titres interbancaires de paiement (TIP)** servent à la fois à la réalisation des échanges interbancaires et à l'identification de la dette payée par le redevable. Ces TIP, dits « domiciliés », sont initialisés à l'aide d'un relevé d'identité bancaire (RIB) transmis aux centres d'encaissement par les redevables ;
 - **les chèques accompagnés d'un TIP.** Ce sont les chèques qui servent alors de support aux relations interbancaires². Le TIP joint (ou un talon de format TIP) est en ce cas seulement utilisé comme talon d'identification des références de la dette acquittée par le redevable.

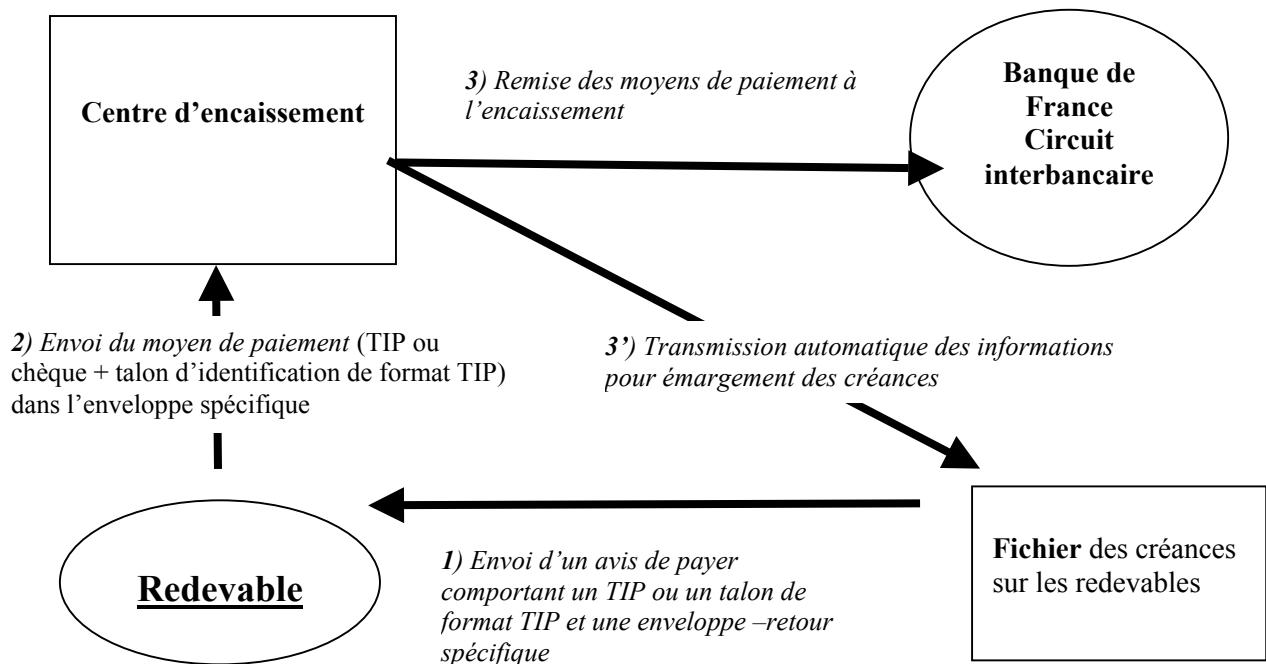
Par ailleurs, l'industrialisation des encaissements a pour corollaire l'émargement automatique des dettes des redevables. Elles doivent être gérées sur des applications susceptibles de recevoir les flux d'information télématiques émis par les centres d'encaissement à l'issue du processus de traitement des moyens de paiement³.

¹ Cette remise à l'encaissement prend la forme d'une transmission de flux pour les paiements par TIP domiciliés. Elle correspond, pour les paiements par chèques, à la remise physique des effets.

² Sous une forme dématérialisée (image-chèque). Cette dématérialisation est actuellement assurée par la Banque de France.

³ Ces applications sont dites « télégérées » dans le vocable utilisé par la DGCP. Elles s'opposent aux applications fonctionnant par transactions écran-clavier. Cependant, les recettes d'une collectivité locale suivies sur une application locale sont traitées par un centre d'encaissement. La mise à jour des fichiers se fait dans la trésorerie concernée de façon manuelle par recopie en mode écran-clavier. En ce cas, il n'est pas tiré un plein bénéficiaire du système faute d'émargement automatique des créances.

Au total, le schéma très simplifié suivant résume l'intervention des centres d'encaissement dans le dispositif de paiement des recettes publiques.



b) Les trois centres d'encaissement

Les centres sont entrés en service opérationnel récemment : fin 2003 à Lille, fin 2004 à Rennes.

Site expérimentateur à l'origine de la démarche en 2000, Créteil dispose d'une installation de taille réduite qui fonctionne depuis 2003. Des travaux ont commencé en début d'année 2006 pour l'extension du centre qui devrait entrer en service opérationnel avec les matériels modernes déjà à la disposition des deux autres centres, en septembre prochain.

L'idée initialement envisagée d'un 4^{ème} centre a été abandonnée par la DGCP.

Le présent rapport s'appuiera sur le retour d'expérience des centres de Rennes et surtout de Lille qui est le seul à avoir connu deux années pleines d'activité.

2. Les produits d'ores et déjà traités par les centres d'encaissement sont divers

Dès le départ, le dispositif a été conçu pour permettre l'encaissement de produits de diverses natures : impôts, amendes, produits divers de l'Etat, produits locaux.

a) Les impôts

Les impôts actuellement traités par les centres d'encaissement correspondent à l'ensemble des impôts émis par voie de rôle, recouvrés par le réseau du Trésor public dans le cadre de la phase amiable du recouvrement. Les impôts ainsi concernés sont :

- l'impôt sur le revenu (IR) ;
- les impôts locaux : taxe d'habitation (TH), taxes foncières (TF) sur les propriétés bâties et non bâties, taxe professionnelle (TP) ;
- la contribution sociale généralisée (CSG) perçue par voie de rôle.

b) Les produits locaux

Il s'agit, tout d'abord, des recettes, au stade amiable, des collectivités et établissements publics locaux dont la comptabilité est tenue par des comptables du Trésor. Plus d'une centaine d'entités ont déjà adhéré à ce dispositif. Peuvent leur être assimilées des structures publiques dont la comptabilité n'est pas tenue par des comptables publics mais qui ont des comptes de dépôts obligatoires au Trésor public. Sont également concernés des produits locaux gérés en phase contentieuse⁴.

c) Les produits divers de l'Etat

Déjà, les redevances dues à l'agence nationale des fréquences⁵ sont traitées par le centre de Lille.

d) Les amendes

Les amendes dont le paiement est à ce jour traité par les centres d'encaissement correspondent :

- aux amendes forfaitaires - contrôle sanction automatisé (CSA) encaissées par le Centre des amendes de Rennes (CER) pour le compte du Centre d'encaissement des amendes (CEA) ;
- aux amendes et condamnations pécuniaires (amendes forfaitaires majorées, ordonnances pénales, amendes fiscales) traitées par le centre d'encaissement de Lille pour le compte des trésoreries compétentes en matière d'amendes.

B. Les difficultés observées

1. La charge de travail est répartie inégalement sur l'année en raison de la nature essentiellement fiscale des produits encaissés

a) Des recettes dominées par les produits fiscaux

Les trois centres ont traité plus de 33 millions de paiements en 2005 dont près de 28 millions concernent les impôts⁶.

Un peu moins de 90% des encaissements réalisés dans les deux centres de Lille et Rennes correspondent à des paiements d'impôts.

⁴ En phase amiable, les titres sont émis par la collectivité selon le format qu'elle souhaite. Certaines ont adopté le TIP permettant un échange interbancaire, d'autre des talons en format TIP ne permettant pas d'échange interbancaire, d'autres émettent des titres sans ce moyen de paiement ou d'identification. En phase contentieuse, le Trésor édite les lettres de rappel et commandements à partir des applications de suivi des créances et peut ainsi envoyer aux redevables des documents incluant systématiquement un talon de format TIP. Les produits suivis par les applications OTR et HTR sont déjà dans le champ de compétence des centres d'encaissement (respectivement Rennes et Lille). Les applications RCT et EAU seront dans le périmètre des centres en 2006.

⁵ Ces créances sont suivies par la trésorerie générale des créances spéciales du Trésor. Elles représentent environ 20 000 titres. L'application « télégérée » est REP.

⁶ Les présents développements ne distinguent pas les notions de nombre d'encaissement, de nombre d'émargement et de nombre de plis, considérées comme des ordres de grandeur de même nature. Dans la réalité, à titre d'exemple, le centre de Lille a remis à la Banque de France en 2005, 14,644 millions de moyens de paiements représentant 15,149 millions d'émargements (écart résultant de paiements multiples).

Tableau 1 : Nombre d'encaissements par catégorie de produits
par les centres de Rennes et le Lille en 2005⁷

Nature des produits	CE Lille ⁸	CE Rennes ⁹
IR	3 261 092	2 923 000
TH	3 456 991	3 996 000
TF	4 940 540	4 800 000
TP	657 816	854 000
CSG	745 250	393 000
Total impôts	13 061 689	13 144 000
Produits locaux et Recettes diverses de l'Etat	1 283 910	39 000
Amendes	803 492	1 476 000
Total général	15 149 091	14 659 000
% d'impôts dans total général	86,22 %	89,66%

Pour le centre de Créteil, l'activité se partage en part à peu près égale entre les impôts et les produits locaux ou produits divers de l'Etat. En 2005, Créteil a traité 1 753 267 paiements d'impôts (soit 48 % du total) contre 1 865 298 encaissements de produits locaux et divers, soit un total de 3 618 565 encaissements.

b) La concentration des encaissements sur le quatrième trimestre

La nature fiscale de l'essentiel des recettes conduit à une concentration des encaissements sur les trois derniers mois de l'année en raison des procédures d'émission des impôts sur rôle et des règles légales d'exigibilité de ces contributions.

Le rôle de taxe foncière majorable au 15 octobre et celui de taxe d'habitation payable au 15 novembre créent deux pointes d'activité pour les centres d'encaissement, très supérieures aux échéances d'impôt sur le revenu, dont le paiement est plus largement dématérialisé.

Hors ces périodes, l'activité est faible.

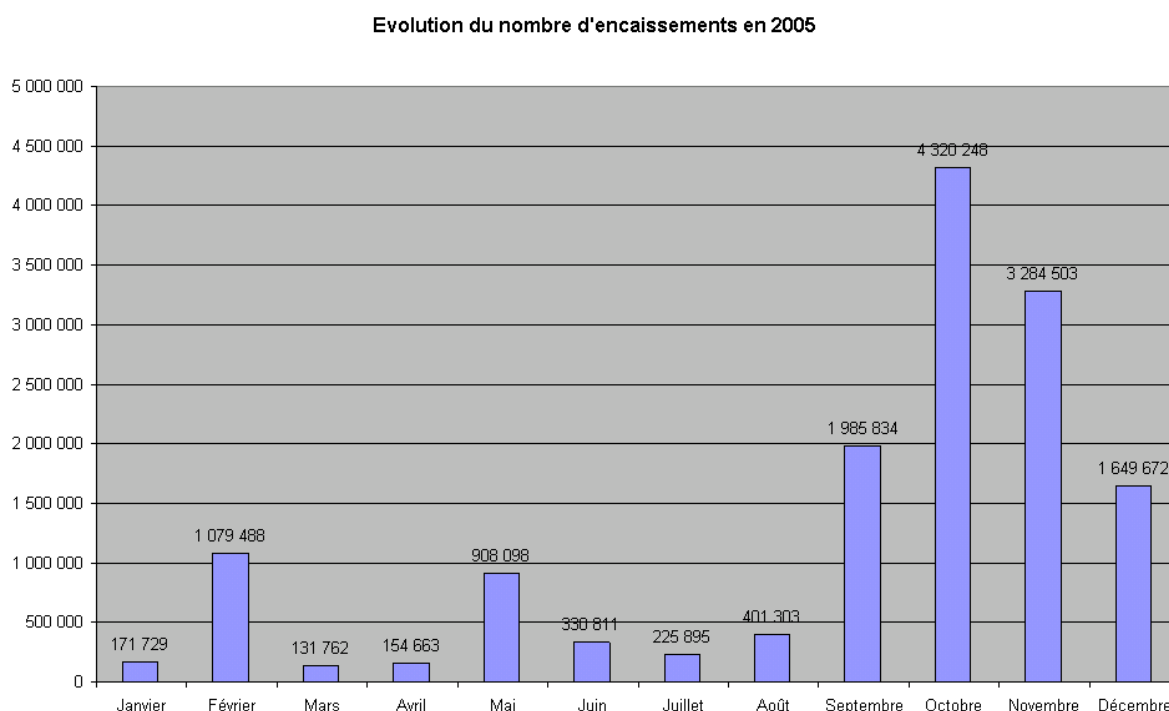
C'est ainsi qu'en 2005, à l'échéance de la mi-octobre, le centre d'encaissement de Lille a traité deux jours de suite un nombre d'encaissements dépassant le total des trois mois creux du début d'année (537 000 encaissements le 17/10, 479 000 le 18/10, et en moyenne moins de 150 000 encaissements mensuels en janvier, mars et avril 2005). Hors ces pointes à l'échéance (représentant dix jours en octobre et sept en novembre), le nombre des opérations quotidiennes est resté chaque jour inférieur à 75 % de la capacité de traitement disponible, et plus d'un jour sur deux le nombre des opérations n'a pas atteint 10 % de la capacité.

⁷ Les nombres d'émargement concernant l'impôt sur le revenu et la taxe professionnelle comprennent les acomptes provisionnels.

⁸ Il s'agit du nombre d'émargements (Source : application ARCHIPÉL)

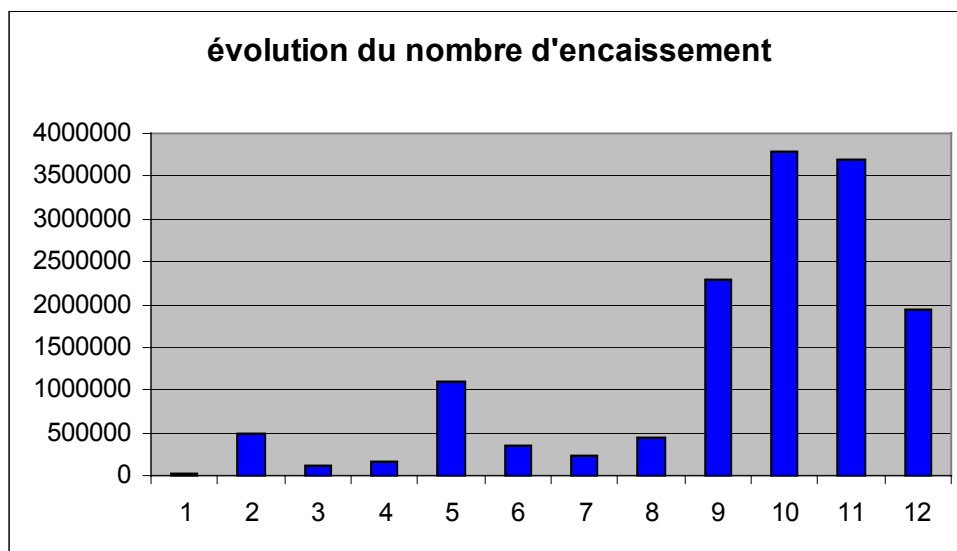
⁹ Il s'agit du nombre de titres de paiements. La différence entre le total impôt et le détail par type d'impôt correspond aux lettres de rappels et à des rôles spécifiques (taxe sur logements vacants par exemple) non ventilés.

Tableau 2 : profil d'activité du centre d'encaissement de Lille en 2005



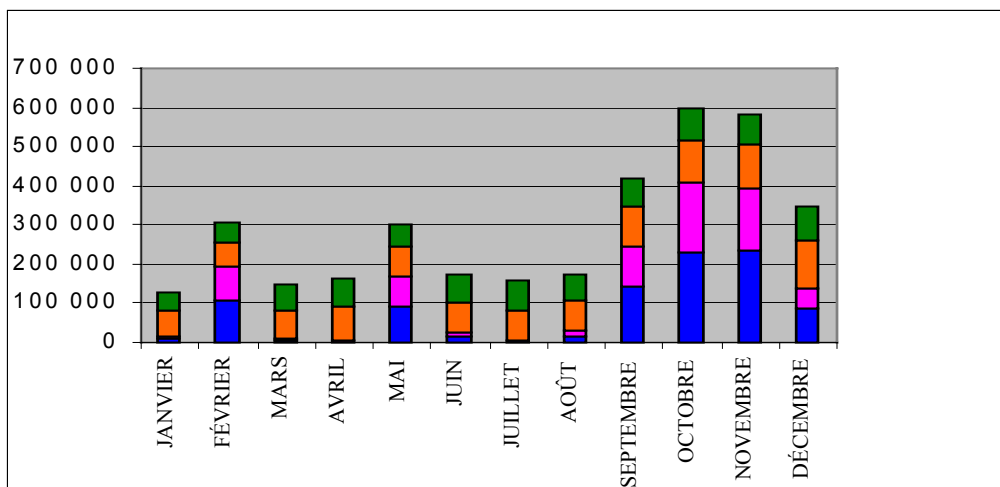
Un profil de même nature se retrouve à Rennes. Il est accentué par la très faible activité enregistrée au cours des premiers mois de l'année 2005, première année de fonctionnement, qui s'est caractérisée par une montée en puissance progressive.

Tableau 3 : profil d'activité du centre d'encaissement de Rennes en 2005



Le centre de Créteil a, quant à lui, un profil un peu moins accusé en raison de la plus faible proportion d'encaissements d'impôts dans son activité, tout en montrant le même déséquilibre du plan de charge annuel.

Tableau 4 : profil d'activité du centre d'encaissement de Créteil



2. Le maintien d'une composante manuelle qui détermine dans les fait la capacité de traitement des centres

a) D'importantes capacités machine

Compte tenu des enjeux de trésorerie pour l'Etat, la capacité des machines a été définie de manière à faire face, dans des délais satisfaisants pour la trésorerie de l'Etat, aux échéances fiscales majeures de fin d'année. Pour Lille et Rennes, la capacité initiale de 400 000 est portée à 600 000 plis par jour. Pour, le centre de Créteil, en cours de modernisation, la capacité actuelle de 80 000 plis par jours atteindra 300 000 plis par jours en septembre 2006.

b) Une capacité réelle déterminée par des opérations manuelles rémanentes

Ce sont les effectifs disponibles pour traiter les opérations manuelles qui déterminent la capacité réelle de traitement des centres.

La totalité des plis reçus ne peut, en effet, être traitée automatiquement. Une fraction du courrier doit être préparée manuellement avant d'être introduite dans la chaîne automatique. D'autres plis concernent diverses structures étrangères aux centres ou doivent être retournés au redevable avec un courrier ad hoc. Enfin, en cours de traitement diverses anomalies apparaissent qui exigent l'intervention d'un opérateur.

Selon les types de produits, le taux de traitement manuel s'échelonne de 10 à 40 %.

Le meilleur taux de traitement automatique concerne les produits locaux (notamment les titres de consommation d'eau et les redevances d'assainissement) à l'exception des produits hospitaliers et des loyers en phase contentieuse. Ce sont les amendes et plus particulièrement les amendes forfaitaires – CSA qui connaissent le plus fort taux de traitement manuel en raison de l'envoi fréquent par les redevables de documents concernant l'identité réelle du contrevenant, qui auraient dû être dirigées vers le centre national de traitement des amendes CSA.

3. Une organisation du travail définie de façon empirique, en voie d'amélioration, constante dans un contexte non stabilisé

a) Un premier retour d'expérience

Le maintien de traitements manuels conduit à un processus d'encaissement dégradé au sens de l'organisation. L'ordre de grandeur des opérations manuelles pouvant être traitées dans une journée est en effet de 1 000 plis par agent.

Dans ce contexte, les centres doivent résoudre de délicates questions d'organisation pour faire face aux pics d'activité.

Après une fin d'année 2004 difficile, le centre de Lille a fait appel à un cabinet d'audit pour améliorer la gestion des flux et optimiser l'organisation du travail. Les résultats sont concluants. C'est ainsi qu'en 2005 la proportion de dossiers traités en mode manuel a chuté en moyenne de 40 à 15 ou 20 %.

Le centre de Rennes a connu à la fin de l'année 2005 les mêmes difficultés que Lille pour traiter ses premières échéances majeures, pour des raisons identiques.

b) Une délicate gestion des personnels en période de pics d'activité

Les centres d'encaissement de Lille et de Rennes emploient respectivement 40 et 32 titulaires. La polyvalence des personnels titulaires des centres permet leur rotation et ainsi une répartition équilibrée des contraintes liées aux différents postes de travail (en raison notamment de l'exposition au bruit et à un travail en station debout). Elle permet aussi une bonne réactivité face aux aléas.

En période de haute activité, les centres, organisés de façon traditionnelle en une seule équipe de travail, doivent cependant faire appel à des renforts pris sur les effectifs permanents d'autres structures du Trésor dans le département. Ces renforts en titulaires peuvent atteindre soixante personnes à Lille et une vingtaine d'agents pour le centre d'encaissement de Rennes qui bénéficie de la proximité du poste comptable des amendes (CEA).

En outre, les centres doivent recourir massivement à du personnel occasionnel jusqu'à dépasser une centaine de vacataires la première année de fonctionnement de chacun des deux centres. Pour la deuxième année d'exploitation du centre de Lille, les vacataires moins nombreux mais mieux encadrés ont contribué de façon plus efficace au travail du centre.

Le tableau ci-dessous permet de mesurer l'importance du travail d'appoint effectué par les vacataires pour le fonctionnement des centres. Il permet de constater, qu'à Lille, les parts respectives des personnels permanents et des personnels temporaires dans le nombre de jours rémunérés se sont inversées de 2004 à 2005.¹⁰

Tableau 5 : répartition des effectifs en jours agents par catégorie dans les trois centres¹¹

	<i>Personnels permanents du centre</i>	<i>Personnels titulaires en renfort</i>	<i>Vacataires</i>
<i>Nombre de jours agents à Rennes en 2005</i>	5 202	520	6 593
<i>Nombre de jours agents à Lille en 2004</i>	5 544	869	11 717
<i>Nombre de jours agents à Lille en 2005</i>	10 597	771	8 337
<i>Nombre de jours agents à Créteil en 2005</i>	2 025	295	760

¹⁰ Pour Lille, l'année 2004 a été une année de montée en charge pour l'impôt : 15/01/04 : 2 départements, 15/02/04 : 5 départements, 15/05/04 : 20 départements, 15/09/04 : 32 départements
L'année 2005 a été une année de montée en charge pour les amendes et le contentieux du secteur local : 02/04/05 : contentieux HTR, 02/05/05 : amendes, 02/06/05 : contentieux OTR

¹¹ Ces chiffres (source : logiciel paye) sont exprimés en jours ouvrables, et comprennent les week-end, jours fériés et les jours de congés. Les périmètres d'activité ne sont pas les mêmes entre centres et au sein du centre de Lille entre les deux années.

Compte tenu du taux de traitement manuel, le recours aux vacataires pour passer les échéances les plus lourdes restera structurellement nécessaire. La réglementation en la matière n'autorise que des contrats allant de 15 jours à 3 mois sans possibilité de fidéliser ces personnels d'une année sur l'autre ce qui oblige à refaire systématiquement les formations et à prévoir un taux d'encadrement des vacataires assez élevé (un titulaire pour une dizaine de vacataires environ).

c) La montée en charge se poursuit sans réelle visibilité pour les centres

Le choix a été fait d'une montée en charge progressive des centres d'encaissement de façon à tester les outils, les équipes et les procédures. Le rattachement des recettes à encaisser entre les trois centres se fait selon une double logique, géographique et fonctionnelle, sans calendrier donnant une visibilité au delà de l'année 2006. 27 départements restent à couvrir en vue de l'encaissement industriel des chèques et TIP d'impôts sur rôle.¹²

C. Les enjeux

1. Le dispositif constitue d'ores et déjà une étape importante de rationalisation du recouvrement des impôts émis par voie de rôle

a) Des gains certains

La décision d'implanter les centres d'encaissement reposait sur une analyse montrant un retour sur investissement positif au terme d'un délai inférieur à deux ans. Sans constituer une révolution par rapport au passé, la logique d'industrialisation plus poussée qu'ils représentent avait pour but :

- de produire des économies d'échelle et libérer les postes comptables de tâches matérielles assez lourdes (notamment l'extraction des documents des enveloppes, le tri manuel des moyens de paiement, le traitement sur lecteurs optiques traditionnels etc.),
- d'accélérer la remise des chèques et TIP à l'encaissement et procurer ainsi des gains de trésorerie pour l'Etat,
- d'améliorer la qualité du service en matière d'imputation, notamment en accélérant l'émargement des fichiers de créances, évitant ainsi l'angle mort de plusieurs jours qui pouvaient empêcher les postes de renseigner les redevables sur la situation du recouvrement des créances les concernant.

En l'absence de rupture nette avec l'ancien dispositif, les gains de productivité réalisés sont très diffus donc difficiles à mesurer. Selon la direction générale de la comptabilité publique, la mise en place des centres d'encaissement correspond à un gain de 400 agents - équivalents temps plein (ETP) dans l'ensemble du réseau. Au vu de ses observations et des informations qu'elle a recueillies, la mission considère comme plausible l'ordre de grandeur des gains de productivité ainsi estimés.

Au delà des difficultés rencontrées par les centres lors de leur première année d'exploitation, les deux autres objectifs peuvent être considérés comme globalement atteints, même si dans ces domaines les gains sont en permanence à maintenir d'une échéance à l'autre¹³.

¹² Les TIP et les couples chèques-TIP restent encaissés dans ces départements par les départements informatiques et les trésoreries à l'aide des anciens lecteurs optiques.

¹³ De nouveaux gains en trésorerie sont par ailleurs prévus. En effet, la dématérialisation des chèques encaissés par le Trésor public dans le cadre de la procédure d'échanges d'images chèques est actuellement assurée par la Banque de France pour le compte du Trésor. Dans un avenir proche, la réalisation de cette opération directement par les centres d'encaissement pourrait permettre d'améliorer les délais de mise à disposition par la Banque de France des fonds au crédit du compte du Trésor.

b) *Un dispositif dont l'utilité a vocation à décroître dans le temps pour les impôts émis par voie de rôle*

La stratégie de la direction générale de la comptabilité publique, qui rencontre au demeurant les aspirations du public, est le développement des moyens dématérialisés : mensualisation, prélèvement à l'échéance, paiements par carte bancaire notamment via Internet.

Les volumes traités par les centres d'encaissement auront tendance à décroître au fur et à mesure des progrès de la dématérialisation des paiements.

Cependant, les paiements par chèques ou par TIP constituent encore plus de la moitié des paiements d'impôts locaux (65% pour la taxe foncière, 58% pour la taxe d'habitation, 90% pour la taxe professionnelle)...

Tableau 6 : répartition des moyens de paiement des impôts en 2005
(en % du total des moyens de paiement afférents à chaque impôt)

	Numéraire	Chèques	TIP	Mensua- -lisation	Prélève- -ments à l'échéances	Virements	Paiement par Internet	Autres	Total
IR	2,60	17,11	9,63	60,85	8,34	0	1,47	0	100% ¹⁴
TF	4	45,22	20,16	22,61	7,14	0	0,87	0	100%
TH	4	36,42	22,03	29,61	6,65	0	1,29	0	100%
TP	2	63,62	26,36	3,53	3,85	0	0,64	0	100%

Pour les amendes, la répartition des paiements ne fait pas l'objet d'un suivi statistique¹⁵.

S'agissant des collectivités locales et établissements publics locaux, les chiffres obtenus (hors virements et hors numéraire) montrent la prédominance des chèques qui représentent les deux tiers de paiements identifiés dans ce tableau¹⁶.

Tableau 7 : Modes de paiement des produits locaux selon les statistiques tirées des flux avec la Banque de France (en nombre de flux de paiement).

TIP	Prélèvement	Chèques	Carte bancaire
1,7 millions	11,5 millions	43,2 millions	8,6 millions

2. Un nouvel enjeu : utiliser les capacités existantes pour étendre le champ des gains de productivité

a) Optimiser l'investissement que constituent les centres d'encaissement

La décroissance tendancielle du paiement de l'impôt par chèque et la faible utilisation des capacités des centres hors période d'échéance conduit à rechercher, au-delà du retour sur investissement ayant conduit à la décision d'investissement, une optimisation des centres d'encaissement par l'extension de leur activité à d'autres produits.

Pour s'orienter résolument vers une telle politique, il est nécessaire d'être en mesure de répondre au souci de qualité constante exprimé par les partenaires potentiels. Il ne saurait exister d'effet d'éviction aux échéances d'impôts sur rôle.

¹⁴ Aux arrondis près.

¹⁵ La création d'un info centre AMD devrait permettre en 2006 de connaître mieux la structuration des paiements.

¹⁶ La nature des dépenses payées (sur titre ou au comptant) n'est pas précisée dans cette source ; il est cependant raisonnable de penser qu'il s'agit à la fois de droits constatés et au comptant.

Dans cette perspective, il est donc indispensable d'écarter les pointes de travail de façon à pouvoir assurer un service « en base », constant en volume, en régularité et en qualité.

Ce travail « en base » doit être suffisamment important pour améliorer la rentabilité des investissements sans pour autant empêcher de passer les périodes plus chargées en fin d'année, qui même mieux régulées, resteront plus lourdes. Par ailleurs, le volume de travail sur les mois moins chargés doit permettre aux agents de prendre les jours de récupération auxquels leur donnent droit les nombreuses heures supplémentaires qu'ils effectuent au cours du dernier trimestre.

C'est pourquoi, l'objectif pour les centres pourrait être de passer, d'ici à 2008, à une moyenne annuelle égale au tiers des capacités théoriques maximum de traitement, de 200 000 plis par jours pour Lille et Rennes et 100 000 plis par jours pour le centre de Créteil.

b) Réaliser de nouveaux gains de productivité dans les réseaux

L'extension du recours aux centres de paiement doit permettre des gains de productivité dans le réseau du Trésor public et dans les services partenaires (collectivités locales, autres administrations).

Il convient de noter que l'obsolescence des matériels de lecture optique implantés dans les postes comptables (lecture des talons dits « une ligne »), qui ne sont plus ni fabriqués ni maintenus, nécessite un changement urgent de procédure, faute de quoi il existe des risques de régression dans les modalités d'encaissement des chèques et de perte de productivité du réseau du Trésor public.

Pour les centres, l'accroissement des encaissements peut entraîner l'augmentation des personnels nécessaires pour traiter la partie des plis déroutés vers les procédures manuelles. L'extension de l'activité des centres nécessitera de mettre en regard les gains extérieurs aux centres et l'investissement humain indispensable pour le fonctionnement interne des centres.

Il sera également nécessaire d'articuler le possible recours aux centres d'encaissement du Trésor avec les stratégies de dématérialisation qui peuvent être complémentaires (cas des amendes) ou moins facilement conciliables.

II. PROPOSITIONS

A. Les axes d'amélioration

Une meilleure gestion des échéances les plus lourdes est indispensable pour promouvoir le traitement d'autres produits susceptibles d'alimenter plus régulièrement dans l'année l'activité des centres d'encaissement.

1. Améliorer la gestion des échéances les plus lourdes

Il existe trois axes d'amélioration.

a) Étaler les mises en recouvrement des impôts locaux

Il s'agit d'étaler les dates de paiement de la taxe foncière qui fait l'objet d'un seul rôle principal majoré au 15 octobre et de la taxe d'habitation qui donne lieu à deux rôles principaux (majoration au 15 novembre et au 15 décembre).

Les procédures d'établissement de ces impôts et le souci de ne pas superposer les échéances d'impôts à payer par les contribuables, ne permettent pas de faire évoluer le calendrier d'émission des rôles avec des amplitudes très sensibles.

Cependant, un léger étalement des dates limites de paiement de la taxe foncière suffirait pour mieux absorber la pointe d'octobre. Il en est de même pour les échéances de taxe d'habitation.

Il est légalement possible de moduler les dates de mise en recouvrement des rôles normaux concernant ces taxes et les dates de majoration qui en découlent¹⁷. C'est pourquoi, la mission préconise une modulation des dates de mise en recouvrement et de majoration du rôle unique de taxe foncière, reposant sur trois dates de mise en recouvrement et de paiement, espacées par exemple de 10 jours en 10 jours. Les dates de majorations de la taxe foncière pourraient être les 5, 15 et 25 octobre. A priori, la répartition entre les trois dates de majoration se ferait par département entier, distribués en fonction de leur rattachement aux trois centres d'encaissement, de manière à équilibrer la charge de travail de chacun d'eux sur le mois d'octobre. Les modalités pratiques de cet étalement seront à remettre en perspective de l'étude qui doit être conduite à l'initiative de la Direction générale des Impôts (DGI) en 2006 sur le calendrier de confection du rôle de taxe foncière.

De même, les pointes liées à l'encaissement des deux rôles généraux de taxe d'habitation pourraient également être réduites par des mesures de même nature (trois dates de majoration en novembre, deux dates de majoration en décembre en prenant soin de ne pas décaler les majorations au delà du 15 décembre).

b) Développer les moyens de paiement dématérialisés des impôts locaux

Le développement des moyens de paiement dématérialisés contribuera à réduire les pointes d'activité des centres d'encaissement. La DGCP en assure la promotion par des campagnes régulières. Il est suggéré que les contribuables utilisant les TIP domiciliés fassent l'objet d'une proposition ciblée d'adhésion au prélèvement à l'échéance ou à la mensualisation.

c) Mieux organiser le travail des centres d'encaissement

Le troisième axe est du domaine de la mise en œuvre des procédures : l'amélioration de l'organisation du travail dans les centres est de nature à réduire considérablement les délais de traitement d'une échéance comme le montre l'exemple du centre de Lille, le seul ayant, en ce domaine, un retour d'expérience suffisant.

L'optimisation de la gestion et l'amélioration de l'efficacité des centres d'encaissement suppose tout d'abord la poursuite des aménagements techniques et organisationnels dans la chaîne de traitement. Il convient également de revisiter la politique de gestion des ressources humaines et d'aménager la gestion du temps de travail.

Sur le premier point, l'optimisation du processus d'encaissement dépend à la fois, d'une clarification des prescriptions données aux redevables, de l'envoi de consignes précises aux postes comptables qui transmettent aux centres les moyens de paiement qu'ils reçoivent directement, ainsi que de la qualité de l'organisation internes et de la formation des ressources humaines affectées aux chaînes de traitement. Au delà de l'effet d'expérience, les démarches de progrès restent empiriques et mériteraient d'être systématisées et rationalisées. C'est ainsi qu'il est préconisé de diffuser aux autres centres et de professionnaliser la démarche qualité engagée par le centre de Lille. Il conviendrait d'organiser dans un cadre systémique l'analyse des incidents assortie d'une démarche participative de résolution de problèmes.

Sur le second point, la gestion du temps de travail fait appel à une organisation en relais, dans la limite d'une amplitude de 10 heures maximum par jours, pour 5 jours travaillés, dans la limite de 48 heures dans la semaine. Les heures supplémentaires sont autorisées dans la limite de 14 heures mensuelles. Des récupérations en temps sont accordées aux personnels.

¹⁷ Article 1659 du Livre II du Code général des Impôts « La date de mise en recouvrement des rôles est fixée par l'autorité compétente pour les homologuer en application de l'article 1658, d'accord avec le trésorier-payeur général » .

Article 1663 du Livre II du Code général des Impôts « Les impôts directs... sont exigibles trente jours après la date de la mise en recouvrement du rôle ».

Article 1761 du Livre II du Code général des Impôts « Une majoration de 10% est appliquée au montant des cotisations ou fractions de cotisations soumises aux conditions d'exigibilité prévues par l'article 1663 qui n'ont pas été réglées dans les 45 jours au plus tard après la mise en recouvrement du rôle. Toutefois, pour tous les impôts normalement perçus par voie de rôle au titre de l'année en cours, aucune majoration n'est appliquée avant le 15 septembre ».

Une extension négociée de ces limites semble pouvoir être acceptée. Un tel accord autoriserait dans le cadre d'une modulation par exemple, une meilleure adéquation de l'organisation avec le plan de charge, et limiterait le recours au personnel non titulaire.

Ainsi pourrait être proposée aux personnels une organisation horaire permettant une amplitude plus forte du travail réalisé en tri manuel. De même, les heures supplémentaires en période de pointe pourrait donner lieu à des repos compensateurs pris en période creuse par journée ou demi-journée sous des formes de majoration à négocier avec les représentants élus des personnels. La combinaison de ces mesures pourrait, à niveau de postes physiques constant, permettre un accroissement de la production manuelle de 80%, générant elle même 1H30 de temps de travail supplémentaire sur les lignes automatisées (ce qui peut représenter un ordre de grandeur de 100 000 TIP ou chèques).

Si les personnels des centres apparaissent motivés et compétents, les tâches ont une pénibilité particulière en raison du bruit et de travaux prolongés en station debout. Malgré les précautions d'ergonomie prises et la polyvalence observée dans l'organisation des tâches, leur spécificité technique et leur répétitivité comporte à terme un risque de déqualification par rapport aux autres missions assurées par les personnels des trésoreries. Le risque est double : la lassitude dans l'emploi, source de moindre efficacité, et la création d'un « fossé de culture professionnelle et de compétences » avec les autres métiers exercés dans les services du Trésor, qui pourrait altérer sur le long terme, alors même que l'activité des centres est appelée dans l'avenir à décroître, les chances de reconversion des personnels, ce type de reconversion présentant un coût humain et financier important.

Il serait donc souhaitable de définir une véritable politique de gestion anticipée des compétences, permettant de valoriser le travail accompli dans les centres d'encaissement dans une perspective diversifiée d'évolution des fonctions et des missions confiées.

2. Etendre le champ des recettes publiques encaissées par les centres

Les possibilités d'extension sont en théorie très larges. En effet, le recours aux centres d'encaissement est possible dès lors que deux conditions sont remplies :

- un courrier est adressé à un redevable pour lui demander un paiement ; ce courrier doit inclure un TIP ou un talon de format TIP et une enveloppe retour à fenêtre ;
- l'application de suivi de la situation du redevable au regard de sa créance doit permettre les émargements à partir des flux télématiques et non par transaction écran-clavier.

Nota : l'extension du champ d'activité des centres n'a été envisagée que pour les recettes publiques. En effet, une démarche commerciale vis-à-vis de structures de droit privé serait difficilement compatible avec les obligations découlant des règles de concurrence.

a) Les produits directement compatibles avec le mode opératoire des centres d'encaissement

Ces produits ne donnent pas lieu, pour l'instant, à avis comportant un TIP (ou un talon de format TIP). Ils reposent cependant sur une logique permettant le recours au centre d'encaissement moyennant l'impression d'avis de payer incluant un TIP ou un talon de format TIP.

- Il convient tout d'abord de rappeler que les paiements d'impôts ne sont traités par les centres d'encaissement qu'au stade amiable. Il est préconisé une extension à la phase contentieuse. L'utilisation future de Copernic (« volet RSP ») pourrait en être l'occasion.

- La mission préconise surtout de cibler le secteur local dont le potentiel est considérable puisqu'il génère plusieurs dizaines de millions de titres de recettes (l'ordre de grandeur selon les sources se situe entre 35 millions et 90 millions de titres¹⁸).

Il convient plus précisément de distinguer deux questions :

- la première est la réduction du nombre de chèques par le recours à divers moyens de paiement dématérialisés dont le TIP (défini strictement comme permettant les échanges interbancaires). La promotion du TIP, des prélèvements, des paiements par carte bancaire etc. est assurée par le Pôle Moyens de paiement de la DGCP. Le recours aux TIP suppose pour la collectivité d'avoir ou de mettre en place un système adapté de gestion des usagers. Le Pôle Moyens de paiement estime à quelques centaines les collectivités et les établissements publics locaux susceptibles d'adhérer au TIP dans les dix ans à venir. Les secteurs privilégiés sont les offices publics d'HLM et les syndicats d'eau et d'assainissement.
- la seconde question est la rationalisation du paiement des produits locaux émis sur titre et payés par chèques dans les autres dizaines de milliers de collectivités et établissements publics. L'évolution pour les collectivités est des plus limitée puisqu'il s'agit de remplacer les talons d'identification ordinaire¹⁹ traités dans les postes comptables par des talons de format TIP exploitables par les centres d'encaissement. Il s'agit de talons d'identification accompagnant un chèque et non de moyens de paiement interbancaires.

Si le passage au TIP stricto sensu nécessite une démarche technique assez lourde pour la collectivité, le recours aux talons de format TIP est en revanche plus aisé.

La mission préconise d'offrir de façon systématique aux collectivités locales un service d'édition des avis de payer avec un talon de format TIP, par les centres « d'éditique » de la DGCP, dans le cadre d'une convention financière avec chaque collectivité concernée. Ce service suppose la transmission des informations par les ordonnateurs sous une forme dématérialisée.

- La Direction générale des Douanes et Droits indirects est susceptible de profiter du dispositif pour l'encaissement :
- des droits annuels de francisation des navires (DAFN) acquittés par 70 000 redevables en une seule échéance (1^{er} avril) ;
- de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) incombant à un peu moins de 80 000 redevables en 4 échéances trimestrielles (31 mars, 30 juin, 30 septembre, 31 décembre).

Le recouvrement de ces deux produits repose sur l'envoi au redevable d'un avis de paiement comportant un talon (pour les DAFN) ou une vignette (pour la TSVR) détachable. Le taux de retour spontané des paiements dépasse largement les 90%. Ils se font essentiellement par chèques. Les applications de suivi sont des applications nationales « télé-gérées ». Toutes les conditions apparaissent réunies pour que les centres d'encaissement puissent traiter les paiements non dématérialisés de ces droits et taxes.

Seule condition technique, les talons et vignettes actuels des avis de paiement devront être remplacés par un TIP ou plus certainement par un talon de format TIP. La mission préconise de faire prendre en charge par les centres « d'éditique » de la DGCP, l'impression des titres de recette avec un talon de format TIP. La Direction générale des Douanes souhaite que ce service d'édition soit effectué à titre gratuit.

¹⁸ Les statistiques disponibles portent seulement sur le montant des recettes des collectivités locales.

¹⁹ Certains produits locaux sont encaissés par chèques accompagnés d'un talon optique dit « une ligne » traités dans les trésoreries.

b) Les produits qui peuvent être rendus compatibles avec le mode opératoire des centres d'encaissement

Le rapport sur la modernisation du paiement des amendes²⁰ préconise un nouveau dispositif auquel pourraient participer les centres d'encaissement sans coût supplémentaire notable au regard des gains envisagés. Ce système est inspiré du dispositif de paiement des amendes forfaitaires – CSA. Les amendes sont transmises par voie télématique à un centre national qui édite des avis envoyés au domicile du redevable. Ces avis peuvent ainsi inclure des talons de format TIP comportant le montant à acquitter, destinés à être adressés à l'appui d'un chèque au centre d'encaissement du Trésor. Pour être pleinement efficace, le dispositif doit s'accompagner, ainsi que le préconise le rapport cité, de la disparition des timbres-amendes sous forme de vignette-papier et de leur dématérialisation. Un projet est actuellement à l'étude pour doter les réseaux de vente de ces timbres-amendes de terminaux télématiques ad hoc. Ce point est important dans une logique d'industrialisation des encaissements, puisque, pour les amendes forfaitaires déjà traitées par les centres d'encaissement du trésor, il est loisible de constater que l'envoi de talons de format TIP revêtus de timbres-amendes est une source d'inefficacité.

Les produits encaissés par la Direction générale des Impôts (DGI) sont pour l'essentiel des impôts sans rôle, payés spontanément par les redevables qui liquident eux-mêmes les droits qu'ils doivent acquitter. Les acomptes de TVA du régime simplifié d'imposition (RSI) constituent une exception : les redevables reçoivent chaque trimestre un avis d'acompte²¹. Ce régime simplifié d'imposition concerne 1,6 millions de redevables. Les avis d'acomptes adressés représentent 3,5 millions de plis. Il serait a priori possible d'inclure un TIP ou un talon de format TIP dans ces avis (sous réserve d'aménagements techniques). Cependant, le redevable a, dans des cas précis, la faculté de moduler le montant de ses acomptes ou de les suspendre. Le redevable doit alors retourner l'avis d'acompte renseigné, daté et signé²². Les paiements des acomptes ne peuvent être enregistrés sur l'application MEDOC qu'en mode clavier par transaction dédiée²³. Il ne peut dès lors être envisagé, dans le cadre actuel, de recourir aux centres d'encaissement du Trésor pour le traitement de ces acomptes. Le réaménagement envisagé de MEDOC pour le paiement des acomptes du RSI et surtout le déploiement du « volet Refonte des Systèmes de Paiement » du projet COPERNIC (2008-2009) qui se substituera, sur ce point, à MEDOC, sont de nature à rendre possible le recours aux centres d'encaissement. Il est préconisé de faire, le moment venu, une étude de réingénierie de la procédure de paiement de la TVA dans le cadre du régime simplifié d'imposition de façon à traiter la question de la déclaration des réductions ou suspensions d'acomptes.

²⁰ Rapport d'audit sur la modernisation du paiement des amendes réalisé en décembre 2005 par l'Inspection générale des Finances (MM. BARILARI et BRASSENS, rapport IGF N°2005-M-086-07), par l'Inspection générale des Services judiciaires (M. DELBOS, rapport IGSJ N°20/05) et l'Inspection générale de l'Administration (M. LE GALLOU, rapport IGA N°PAM-05-001-01).

²¹ Article 287 du Code général des impôts §2 « *Les redevables soumis au régime normal d'imposition déposent mensuellement (une) déclaration...La taxe exigible est acquittée tous les mois* » ; §3 « *Les redevables placés sous le régime simplifié d'imposition prévu à l'article 302 septies A déposent au titre de chaque année ou exercice une déclaration qui détermine la taxe due pour la période et le montant des acomptes trimestriels pour la période ultérieure. Des acomptes trimestriels sont versés en avril, juillet, octobre et décembre...Le complément d'impôt éventuellement exigible est versé lors du dépôt de la déclaration annuelle mentionnée au premier alinéa* ».

²² Article 287-3 du Code général des impôts alinéa 3 et suivants. Ce qui constitue une importante différence par rapport aux acomptes provisionnels d'impôts sur le revenu réduits par les redevables sans formalisme particulier.

²³ La chaîne d'intégration et d'appariement automatisé des paiements et des obligations des redevables dans MEDOC fonctionne pour la TVA et l'impôts sur les bénéfices. Elle est également utilisable pour le RSI au titre des seules opérations relatives à la déclaration annuelle. En revanche, les quatre acomptes ne sont pas concernés. Un dispositif d'intégration des téléversements devrait être étendu aux acomptes du RSI à partir du 2^{ème} semestre 2006.

c) Les produits fiscaux auto-déclarés que posent la question de la compatibilité du recours aux centres d'encaissement du Trésor avec la priorité stratégique de dématérialisation couplée des déclarations et des paiements²⁴

Pour l'avenir proche, la dématérialisation des déclarations et des encaissements²⁵ constituent la priorité stratégique de la DGI. En effet, la plupart des impôts perçus par la Direction générale des Impôts, sont auto-liquidés par les redevables (impôts sur les bénéficiaires, TVA régime normal...) qui utilisent à cette fin un formulaire de déclaration transmis par l'administration et retourné assorti d'un paiement. Ces formulaires pourraient inclure un TIP mais sans qu'un montant puisse, dans la plupart des cas, être pré-défini ou, pour ce qui est des acomptes d'impôt sur les sociétés, être établi avec certitude. Ce point n'est cependant pas dirimant, les centres d'encaissement pouvant corriger les montants lorsque le chèque diffère du talon TIP (mais ceci exclut pour l'essentiel les TIP domiciliés source de plus grande efficacité pour l'administration). Le point délicat est en fait la question du traitement de la déclaration stricto sensu. Si elle est jointe au talon de format TIP, les centres d'encaissement du Trésor, qui ont été conçus pour recouvrer des impôts émis par voie de rôle et des produits sur titre, ne peuvent la traiter. Si elle est envoyée séparément aux services fiscaux (sous forme papier ou dématérialisée), l'administration fiscale aura à organiser l'appariement ex post des paiements et des déclarations.

Cette solution n'a rien d'impossible ; elle nécessiterait cependant une démarche de réingénierie totale du procès incluant la forme de la relation avec le redevable et la nature des obligations qui lui incombent.

Il convient dès lors de mettre en perspective une telle démarche de dégroupage des déclarations et des paiements avec celle conduite par la DGI en vue de la dématérialisation couplée des déclarations et des encaissements.

La question posée est donc moins celle de la faisabilité technique d'un recours aux centres d'encaissement du Trésor pour l'impôt sur les sociétés ou la TVA (régime normal) ou d'autres impôts de même sorte, que celle de l'articulation de deux démarches, nécessitant l'une et l'autre un processus lourd de réingénierie, dans des optiques a priori divergentes, avec des risques d'affaiblissement de l'axe stratégique de dématérialisation.

B. Le plan d'action recommandé

1. Mettre en place des démarches coordonnées

a) Prendre sans délais des décisions impactant l'organisation et l'activité des centres

Il s'agit tout d'abord de mettre en œuvre immédiatement des mesures qui permettront d'étaler dès cette année, les encaissements de taxe foncière et de taxe d'habitation. Il faut pour cela de coordonner les dates d'homologation par les préfets, en étroite liaison avec la Direction générale des Impôts et en tenant compte de l'impact de la déclaration pré-remplie sur le calendrier d'émission de l'impôt sur le revenu.

²⁴ Les impôts sur rôle dont le recouvrement a vocation à être transféré à la DGI (taxe professionnelle et taxe foncière des professionnels) après le déploiement du volet COPERNIC « RSP » et dont l'encaissement est actuellement réalisé par les centres d'encaissement du Trésor, pourront continuer à l'être dans le cadre d'une relation de service. Des réflexions plus radicales actuellement en cours sur la modernisation de l'émission et du recouvrement de la taxe professionnelle pourraient au demeurant supprimer les actuelles procédures papiers.

²⁵ La stratégie de la Direction générale des Impôts repose sur la dématérialisation des paiements, couplée à celle des déclarations qui accompagnent systématiquement ces paiements, ce qui est une spécificité de ces impôts par rapport à ceux, sur rôles, recouverts par la DGCP, actuellement traités par les centres d'encaissement.

Il est également nécessaire de coordonner la montée en puissance de centres, actuellement inachevée, et de définir un calendrier d'intégration des 27 départements non encore couverts par les centres, de façon à donner à ces derniers une visibilité à moyen terme pour la prise rationnelle de décisions d'organisation.

Il est enfin indispensable de mettre en œuvre une démarche coordonnée entre les trois centres, d'amélioration de la qualité et d'optimisation des ressources humaines et de l'organisation du travail, afin de limiter le recours au personnel vacataire et de se donner les moyens d'une gestion ajustée du temps de travail.

b) Mettre en perspective les possibilités de recours aux centres d'encaissement du Trésor et les démarches de dématérialisation conduite par la DGI

La mission considère qu'il y aurait pour les impôts auto-liquidés une contradiction à recourir aux centres d'encaissement en dégroupant les déclarations et les paiements, alors que les efforts de la DGI sont dirigés vers leur dématérialisation couplée. Elle recommande cependant d'engager une étude approfondie sur la compatibilité d'une démarche de réingénierie en vue du recours aux centres d'encaissement et de cette démarche stratégique de dématérialisation couplée des déclarations et des paiements. Cette étude pourrait être placée sous la responsabilité conjointe de la DGI et de la DGCP.

2. Remplacer l'offre de service aux collectivités locales dans une démarche plus globale

a) Un changement d'échelle du recours aux centres d'encaissement pour traiter les produits locaux.

Un tel changement d'échelle suppose une démarche volontariste nécessitant la prise en charge de l'édition des titres de recettes avec talon de format TIP pour le compte des collectivités locales, avec des conventions financières adaptées. Ce service devrait être offert, sans attendre, aux collectivités locales, d'une manière cohérente avec la démarche partenariale envisagée dans le cadre du projet HELIOS.

b) Dans une perspective de plus long terme, remettre à plat l'articulation entre les fichiers des collectivités et du Trésor public

La conception du projet HELIOS repose sur un statu quo en matière d'organisation respective des ordonnateurs et des comptables. Même si la promotion des flux standards d'échange de données est de nature à dégager, à elle seule, des gains de productivité pour le Trésor public, il convient de s'interroger sur la nécessité de maintenir les logiques héritées du passé, notamment l'utilisation de fichiers distincts (ce qui n'est déjà plus le cas dans certains établissements publics locaux). C'est ainsi que les fichiers des collectivités sont loin d'être tous organisés pour gérer des informations nécessaires à l'édition des TIP domicilié. Il est préconisé d'engager une étude sur l'articulation matérielle des ordonnateurs et des comptables en mesurant l'impact financier d'un changement.

C. Les impacts attendus

1. Les gains attendus

a) de l'extension de l'encaissement des produits locaux

Les gains attendus en matière d'encaissement des produits locaux peuvent être estimés, pour les postes comptables du Trésor, au moins égaux à ceux réalisés au titre de l'encaissement industrialisé des impôts émis par voie de rôle, soit plus de 400 E.T.P.

En effet, pour un volume d'encaissements du même ordre de grandeur, le travail effectué dans les postes comptables est en moyenne supérieur à ce qu'il était au moment de l'industrialisation de l'encaissement des impôts. Hormis les postes dotés de lecteur optique, ce travail inclut, en effet, l'émargement, généralement en mode clavier, des titres dus par les redevables. Les lecteurs optiques utilisés par les postes comptables ne sont au demeurant plus maintenus ; en l'absence de solution du type centres d'encaissement, il serait à court terme constaté une régression dans la productivité des personnels en matière d'encaissement des chèques.

b) de la modernisation du paiement des amendes

L'industrialisation de l'encaissement des amendes n'est pas dissociable de l'ensemble du dispositif de modernisation préconisé par le rapport cité supra (Cf. note 20) et qui vise à l'amélioration du recouvrement. Selon ses termes, le gain attendu pour les seules amendes forfaitaires, « pourrait...atteindre les 150 millions d'euros au déploiement complet du nouveau système ».

c) dans le domaine des droits et taxes perçus par les services douaniers

S'agissant des droits et taxes perçus par la Direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI) susceptibles d'être traités par les centres d'encaissement, les volumes concernés (environ 400 000 avis de paiement au total) représentent, in abstracto, une trentaine de mois agents par an, dont une grande part correspond à des vacataires, compte-tenu de la concentration de l'activité sur quelques échéances. Par ailleurs, la possibilité d'utiliser pour ces droits et taxes les centres d'encaissement du Trésor est un élément à intégrer par la DGDDI dans ses réflexions sur l'organisation de son réseau.

2. Les risques

a) Organiser un plan de reprise d'activité formalisé

L'accroissement du taux d'utilisation des centres réduira la capacité que chacun d'entre eux aura de servir de centre de repli (« back up ») en cas d'indisponibilité d'un autre. Il est indispensable d'élaborer un plan de reprise d'activité formalisé.

b) Gérer un risque spécifique à l'année 2006, lié aux déclarations pré-remplies de revenu

Pour l'année 2006, le passage aux déclarations pré-remplies crée un risque plus spécifique qui tiendrait à un décalage dans le calendrier d'émission des rôles.

Selon les perspectives actuelles de l'administration fiscale, la généralisation, en 2006, des déclarations pré-remplies ne devrait pas, malgré les délais plus longs laissés aux contribuables pour retourner ces documents, se traduire par un décalage dans les dates d'émission massive des rôles d'impôts sur le revenu.

Cependant, un tiers des impôts sur le revenu devrait être émis avec un décalage d'un mois. Dans cette hypothèse, compte tenu de l'importance de la part des paiements dématérialisés des impôts sur le revenu, le déplacement de la charge de travail lié à l'impôt sur le revenu devrait être limité mais pourrait être suffisant pour peser sur l'échéance de la taxe foncière d'octobre, si celle-ci n'était pas étalée comme il est préconisé supra.

Par ailleurs, l'établissement des rôles de taxes d'habitation suppose l'exploitation de certaines données figurant dans les déclarations de revenu ; selon la Direction générale des Impôts, il n'est, à ce jour, pas envisagé de modifier le calendrier habituel d'émission de cet impôt. Ce point est à suivre avec la plus grande attention ; en effet le report en décembre de l'essentiel des paiements de la taxe en rendrait l'encaissement délicat.

3. Le calendrier de mise en œuvre

a) Résultats à court terme

Au cours de la période 2006-2007, la montée en puissance des centres et la couverture de l'ensemble du territoire national en matière d'impôts sur rôle s'achèvent. L'offre de service renouvelée est présentée aux collectivités locales. Le nouveau processus d'encaissement est défini avec la Direction générale des Douanes et Droits indirects pour les deux taxes identifiées. Une étude est conduite avec la DGI sur la compatibilité d'un recours aux centres d'encaissement avec le projet de dématérialisation couplée des déclarations et paiements des impôts auto-liquidés.

b) Résultats à long terme

Dans la phase 2008-2010, les encaissements industrialisés sont étendus plus largement aux produits locaux en liaison avec la démarche partenariale d'Hélios. Le dispositif intègre des produits régaliens, tels que les amendes, et éventuellement, en s'appuyant sur le déploiement du projet Copernic, la TVA dans le cadre du régime fiscal simplifié.

A terme, l'activité des centres a vocation à décliner au fur et à mesure des progrès de la dématérialisation.

L'inspectrice générale des
Finances,



Danièle LAJOURMARD

L'inspecteur général des
Finances,



Thierry WALRAFEN

L'inspecteur des affaires
sociales,



Philippe DOLE

OBSERVATIONS DU MINISTERE

Réponse de la direction générale de la comptabilité publique

CD-0901

Note pour

M. le Chef de l'Inspection Générale des Finances

OBJET : Audit de modernisation des centres d'encaissement du Trésor public.

Vous m'avez transmis le rapport d'audit de l'Inspection n° 2006-M-022-02 relatif à l'extension du champ de compétences des centres d'encaissement du Trésor public, établi dans le cadre du programme des audits de modernisation de deuxième vague par Mme Danièle LAJOURMARD, M. Thierry WALRAFEN, inspecteurs généraux des finances et M. Philippe DOLE, inspecteur général des affaires sociales.

Je vous en remercie et vous adresse en retour :

- pour chaque recommandation, une fiche récapitulant les observations qu'elle appelle de ma part ;
- un tableau synthétique.

Ce courrier est adressé parallèlement au Secrétaire Général.



Dominique LAMIOT

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

N°	Recommandation	Responsable
1	Alléger la gestion des échéances les plus lourdes en modulant, par département, les dates de mise en recouvrement et les dates limites de paiement des impôts locaux (taxe foncière et taxe d'habitation)	DGCP-DGI
<p>Cette proposition vise à étaler les dates de paiement de la TF (payable au 15/10) et de la taxe d'habitation (payables au 15/11 et au 15/12) sans bouleverser le calendrier d'émission des rôles afin d'écarter les pics d'encaissement d'octobre et de novembre, en particulier dans la perspective de flux émanant de la déclaration pré-remplie.</p> <p>L'IGF propose ainsi de s'appuyer sur des dispositions légales du CGI permettant aux DSF (en accord avec le TPG) de fixer librement la date de mise en recouvrement. En effet, l'article 1730 du CGI prévoit que la majoration de 10% s'applique aux sommes comprises dans un rôle qui n'ont pas été acquittées dans les 45 jours suivant la mise en recouvrement. Cette disposition, entrée en vigueur au 1er janvier 2002, est destinée à permettre le fractionnement des rôles, l'ancien article 1761 disposant que la date de majoration s'applique le 15 du 2ème mois qui suit la date de mise en recouvrement.</p> <p>Des périodes légales glissantes de 45 jours après cette mise en recouvrement aboutiraient à fixer des dates de majoration différentes (l'IGF propose de 10 jours en 10 jours mais l'on pourrait tout aussi concevoir de 7 jours en 7 jours (par exemple, le 30/09, le 07/10 et le 15/10 ou le 30/10, le 7/11 et le 15/11) afin de se ménager une semaine entre chaque échéance.</p> <p>Une analyse de la cartographie des centres et du volume d'encaissement prévisible permettrait théoriquement de découper la France en zones et d'étaler la charge d'encaissement sur des campagnes successives de 3 semaines (octobre et novembre) et 2 semaines (décembre).</p> <p>Cet étalement des mises en recouvrement pourrait revêtir deux formes sur le plan informatique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une première forme pourrait consister en une multiplication du nombre de rôles mis en recouvrement à des dates différentes. Ce choix se révèle peu compatible avec les contraintes de l'exploitation dans les DI (risques d'engorgement de la production inhérents à une multiplication de rôles). - Une seconde forme consisterait à programmer plusieurs dates de majoration au sein d'un même rôle. Ce choix aurait pour conséquence d'entraîner une très lourde maintenance en termes de développements sur une application aujourd'hui vieillissante et donc fragile. Au delà de l'importante charge prévisible des travaux à réaliser, le fait de devoir retoucher de nombreuses chaînes de traitement constituerait un fort vecteur de risques, du fait de la complexité de la construction de l'application. La fiabilité du bon déroulement des chaînes de traitement ne pourrait donc être complètement garantie. <p>Ces deux solutions comportent l'une comme l'autre d'importants facteurs de risques pour la qualité et la stabilité du recouvrement de l'impôt à la DGCP. De telles évolutions, si elles devaient avoir lieu, semblent devoir relever de la future application de recouvrement RSP du projet COPERNIC. Les sous-directions recouvrement et informatique de la DGCP ont néanmoins convenu d'étudier la faisabilité d'un nouveau calendrier des dates de majoration durant l'année 2006. L'accord de la DGI serait en tout état de cause indispensable en raison des impacts sur l'émission des rôles.</p>		

3	Étendre l'intervention des centres aux produits directement compatibles avec le mode opératoire des centres d'encaissement	DGCP
<p>3-1- Un changement d'échelle dans l'optique d'un encaissement massif des produits locaux au stade amiable :</p> <p><u>Une nouvelle offre de service</u></p> <p>La mission préconise d'offrir de façon systématique aux collectivités locales un service d'édition des avis des sommes à payer avec un talon de format TIP, par les centres « d'éditique » de la DGCP, dans le cadre d'une convention financière avec chaque collectivité concernée. Ce service suppose la transmission des informations par les ordonnateurs sous une forme dématérialisée.</p> <p>Il est vrai que les collectivités locales ne se sont pas engagées pour le TIP (pour des raisons de coût) préférant les paiements dématérialisés (prélèvement ou carte bancaire). Lorsqu'elles recourent au TIP, elles sont demandeuses d'une forte personnalisation des titres de recettes envoyés et se montrent soucieuses de l'impact sur leur trésorerie.</p> <p>Au plan technique, le projet Hélios permettra, à terme, que soient transmis par les collectivités au Trésor public, via un Protocole d'Echange Standard, l'ensemble des informations nécessaires à l'édition de lettres-TIP ou de lettres-TO (paiement par chèques). Cet aspect devra être pris en compte par le projet Éditique afin d'évaluer les capacités disponibles par rapport aux volumes concernés.</p> <p>Au demeurant, les émissions de titres des collectivités étant régulières sur l'année, un projet d'une telle envergure ne pourrait se concevoir sans un écrêtement substantiel des pics d'encaissement d'impôt sur le dernier trimestre. La charge actuelle des centres à cette période ne permettrait, en effet, pas d'encaisser au jour le jour les produits locaux (risque de retards de trésorerie pour les collectivités).</p> <p>Enfin, -hors développements informatiques - cette évolution représenterait un coût supplémentaire en fonctionnement annuel pour le Trésor public, estimé à près de 25 millions d'euros².</p> <p><u>Une réorientation à terme d'Hélios</u></p> <p>L'IGF propose par ailleurs d'approfondir cette démarche en suggérant, à moyen terme, une réorientation d'Hélios dans une logique de « fichier unique » entre le Trésor public et les ordonnateurs.</p> <p>En effet, une telle orientation a été écartée dans des projets antérieurs mais aussi dès la conception du projet Hélios à raison du principe de la libre administration des collectivités locales.</p> <p>Les enseignements tirés de la conduite du projet conduisent aujourd'hui à observer que les associations nationales d'élus sont hostiles à une définition voire à une exploitation de leur système d'information par l'État et conduisent, par conséquent, à ne pas relancer une telle démarche, en particulier dans l'optique d'une stabilisation de la nouvelle application Hélios en cours de déploiement.</p>		

² La cible de 100 millions de titre adressés en Ecopli représenterait un coût total de 40M€ (100Mx0,42€ - 6% remise postale). L'affranchissement actuel au titre des produits locaux dépasse 35M€ dont environ 8 au titre du contentieux et 26 au titre de l'amiable car certaines collectivités affranchissent aujourd'hui. Affranchir pour toutes les collectivités représenterait un coût supplémentaire de 14M€ (40-26) auxquels il convient d'ajouter les frais d'édition estimés à 10,7 M€ sur la base des coûts complets projetés dans le cadre du projet éditique (107€ le mille de plis).

3	Étendre l'intervention des centres aux produits directement compatibles avec le mode opératoire des centres d'encaissement	DGCP
3-1- Un changement d'échelle dans l'optique d'un encaissement massif des produits locaux au stade amiable (suite)		
Gains de productivité		
<p>L'estimation des gains de productivité sur le recouvrement des produits locaux est estimée par l'IGF à 400 ETPT. Ce chiffre apparaît comme plausible au regard des gains de productivité générés pour l'impôt dans les centres d'encaissement.</p>		
<p>Ces gains de productivité ne pourraient au demeurant être acquis qu'à moyen terme dans un contexte d'adhésion généralisée des collectivités au dispositif d'édition des titres et dont la phase d'étude ne fait que débiter.</p>		
3-2- Traiter en centre d'encaissement les chèques d'impôt émis suite à une action en recouvrement (avec l'application RSP)		
<p>Le volume des chèques émis par les contribuables à la suite d'une action en recouvrement est très limité, comparé au volume des chèques émis dans le cadre de versements spontanés.</p>		
<p>L'encaissement par les Centres d'encaissement des chèques d'impôt émis suite à certaines actions en recouvrement est une piste intéressante sous réserve d'une expertise notamment dans le cadre de paiements fractionnés (délais, ATD employeurs....).</p>		
<p>Il conviendra par ailleurs de s'assurer que le délai de traitement par les centres d'encaissement de ces chèques ne présente aucun risque pour les contribuables : par exemple poursuite intempestive ou refus de mainlevée d'un avis à tiers détenteur, entre le moment où le chèque est envoyé au centre d'encaissement et celui où le comptable est informé de l'encaissement du chèque.</p>		
3-3- Les amendes		
<p>Les propositions formulées par les auditeurs en matière d'amendes, reprises du rapport sur la modernisation du paiement des amendes, sont soit déjà mises en œuvre, soit en cours de réalisation :</p>		
<p>-le Centre d'Encaissement de Rennes (CER) traite de l'encaissement des amendes forfaitaires du Contrôle Automatisé ;</p>		
<p>-le Centre d'Encaissement des Amendes (CEA) de Rennes traite de l'encaissement des amendes forfaitaires émises dans les communes de la petite couronne d'Île-de-France et la Gendarmerie nationale hors Contrôle Automatisé ;</p>		
<p>-le Centre d'Encaissement de Lille (CEL) centralise les opérations d'encaissement des titres pris en charge dans l'application AMD.</p>		
<p>En outre, le télépaiement, qui existait depuis novembre 2003 pour les amendes forfaitaires du Contrôle Automatisé, vient d'être étendu, en mars 2006 à l'ensemble des titres pris en charge dans l'application AMD, les paiements pouvant se faire sur Internet ou par téléphone.</p>		
<p>Enfin, une expérimentation de paiement des amendes forfaitaires du Contrôle Automatisé par timbre dématérialisé va être lancée dans une vingtaine de bureaux de tabac agréés équipés d'un terminal spécifique. La confédération nationale des débitants de tabac prévoit une montée en charge rapide au cours des trois prochaines années.</p>		

4	Faire une étude de réingénierie des acomptes de TVA (régime simplifié d'imposition) en vue de l'intervention des centres d'encaissement dans le paiement	DGI
<p>Procéder, chaque trimestre, à l'encaissement des acomptes simplifiés de TVA constituerait une activité nouvelle représentant 3,5 millions de pli par an.</p> <p>Comme l'indique l'IGF, l'encaissement des acomptes simplifiés de TVA ne peut être mis en œuvre dans les centres d'encaissement sans l'établissement d'un talon TIP par la DGI et sans une refonte en profondeur de l'application de comptabilisation de la TVA (MEDOC) dans le cadre du volet RSP de COPERNIC (2008-2009).</p> <p>La DGCP ne voit donc pas d'inconvénient à ce que la DGI procède à une telle étude dès 2007.</p> <p>Par ailleurs, la réglementation actuelle prévoit la faculté pour l'entreprise de moduler le paiement de ses acomptes. Une telle facilité n'est pas compatible avec la logique industrielle des centres d'encaissement laquelle ne peut pas s'accommoder de discordances nombreuses entre le montant figurant sur l'avis envoyé par l'administration et le montant du paiement (risque important d'un traitement manuel lourd de corrections en vidéocodage).</p> <p>C'est pourquoi les acomptes simplifiés faisant l'objet d'une modulation ne pourront pas être traités par les centres d'encaissement du Trésor public.</p>		
5	Engager une étude approfondie sur la compatibilité entre une démarche de réingénierie en vue du recours aux centres d'encaissement et d'une démarche stratégique de dématérialisation couplée des déclarations et des paiements	DGI-DGCP
<p>L'IGF remarque qu'il y aurait pour les impôts auto-liquidés (TVA, IS) une contradiction à recourir aux centres d'encaissement en dégroupant les déclarations et les paiements, alors que les efforts de la DGI sont dirigés vers leur dématérialisation couplée (une déclaration en ligne = un paiement en ligne).</p> <p>Elle recommande cependant d'engager une étude approfondie sur la compatibilité entre une démarche de réingénierie en vue du recours aux centres d'encaissement et la démarche stratégique de dématérialisation couplée des déclarations et des paiements. Cette étude pourrait être placée sous la responsabilité conjointe de la DGI et de la DGCP.</p> <p>Une telle démarche de réingénierie ne pourrait donc viser marginalement que quelques produits nécessitant l'envoi d'un avis avec talon optique sauf à remettre en cause lourdement la démarche fondamentale de dématérialisation de la DGI, ce qui n'est pas stratégiquement souhaitable.</p>		

AUTRES RECOMMANDATIONS

6	Cibler par un mailing les contribuables utilisant des TIP domiciliés pour une adhésion au prélèvement à l'échéance ou à la mensualisation.	DGCP
<p>Afin d'inciter le plus grand nombre de contribuables à opter pour le paiement dématérialisé, une campagne de promotion très dynamique est mise en œuvre chaque année tant au plan central qu'au plan local.</p> <p>Parmi les actions les plus efficaces figure l'envoi direct de courriers proposant l'adhésion au prélèvement à l'échéance et à la mensualisation. En 2005, un courrier spécifique orienté sur le prélèvement à l'échéance a été adressé aux contribuables « Tipés » pour le 2^{ème} tiers provisionnel d'impôt sur le revenu : les résultats ont été positifs. Cette année, une opération de ce type sera menée sur une cible plus large : <u>les contribuables à la taxe foncière ni mensualisés, ni prélevés à l'échéance.</u></p> <p>Après la forte progression enregistrée en 2003 et 2004 (5 millions de nouveaux contrats ou de paiements en ligne au total), les résultats de la campagne 2005 se sont établis à un haut niveau puisque plus de 3 millions de nouveaux contrats de mensualisation ou de prélèvement à l'échéance ont été enregistrés, auxquels s'ajoutent près d'un million de paiements en ligne.</p>		
7	La Douane est susceptible de profiter du dispositif pour l'encaissement des DAFN et TSVR	DGCP-DGDDI
<p>L'IGF préconise de faire prendre en charge par les centres « d'édition », l'impression des titres de recette avec un talon de format TIP :</p> <ul style="list-style-type: none"> -des droits annuels de francisation des navires (DAFN) acquittés par 70 000 redevables en une seule échéance (1er avril) ; - la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) incombant à un peu moins de 80 000 redevables en 4 échéances trimestrielles (31 mars, 30 juin, 30 septembre, 31 décembre). <p>La DGDDI souhaite que ce service d'édition soit effectué à titre gratuit.</p> <p>Sous réserve d'une faisabilité technique nécessitant des expertises avec la DGDDI (compatibilité avec leur environnement informatique), la DGCP ne voit pas d'inconvénient à encaisser ces deux produits.</p> <p>Les dates d'échéances et la volumétrie indiquées sont a priori compatibles avec les capacités des centres.</p> <p>Le partage des gains de productivité générés à la DGDDI apparaît quant à lui dérisoire (30 mois agents) compte tenu de la saisonnalité de ces produits et ne porterait –semble-t-il à la DGDDI- que sur des crédits vacataires.</p>		

8	Mutualiser et professionnaliser la démarche qualité engagée par le centre de Lille	TPG responsables des trois centres d'encaissement
<p>La démarche qualité a été entamée dès le début de l'année 2003 et un manuel qualité a été rédigé en juin 2004.</p> <p>L'objectif était d'obtenir la certification ISO 9001 avant la fin de l'année 2004.</p> <p>Toute la partie administrative avait été finalisée : rédaction du manuel qualité, fiches de procédures, plan d'amélioration de la qualité, définition d'indicateurs de qualité à travers un tableau de bord.</p> <p>Un premier audit externe de qualité a été réalisé en février 2004, un audit interne de qualité finalisé en septembre 2004 et la certification espérée en novembre 2004.</p> <p>La démarche, suspendue fin 2004 mais dont la reprise a été décidée lors d'un COPIL, conduit aujourd'hui à la nécessité d'une réactualisation des documents administratifs pour tenir compte des nombreuses modifications liées à l'organisation du centre.</p> <p>Cette mise à jour, encouragée par les différents auditeurs (IGF, Cour des Comptes, MAEC) est en cours et devrait se poursuivre jusqu'en août 2006.</p> <p>A l'issue cette démarche pourra être effectivement mutualisée et étendue aux deux autres centres.</p>		

9	La nécessité d'organiser un plan de reprise d'activité formalisé	DGCP-centres
<p>Cette nécessité rappelée au COPIL de janvier a fait l'objet d'une note de cadrage qui sera examinée au prochain COPIL du 5 avril.</p>		

10	Définir une véritable politique de gestion anticipée des compétences permettant de valoriser le travail accompli dans les CE dans une perspective diversifiée d'évolution des fonctions et des missions confiées.	DGCP
<p>Une réflexion en ce sens sera engagée dès cette année. Elle visera à analyser les compétences mises en œuvre par les agents ainsi que leurs aptitudes afin de définir une meilleure organisation tournante du travail qui favorise l'enrichissement des tâches et la polyvalence.</p> <p>Une attention particulière devra également être accordée aux possibilités d'évolution des agents pour permettre à ceux-ci de bénéficier de promotions et aux volontaires de rejoindre des fonctions administratives.</p>		

11	Redéfinir la politique de gestion des ressources humaines et aménager la gestion du temps de travail	DGCP
<p>Les éléments fournis en réponse à la recommandation n° 10 visent principalement l'amélioration de la gestion des ressources humaines.</p> <p>Il conviendra en outre de s'interroger sur le bon niveau d'encadrement des équipes de travail.</p> <p>Pour ce qui concerne des aménagements à la gestion du temps de travail, ceux-ci semblent effectivement pouvoir être mis en œuvre après concertation avec les organisations syndicales pour viser une meilleure adéquation de l'organisation avec le plan de charge.</p>		

L'EXTENSION DU CHAMP DE COMPETENCE DES CENTRES D'ENCAISSEMENT DU TRESOR PUBLIC

<p>Ministère concerné</p> <p>Programme concerné</p> <p>Objet de l'audit</p>	<p>Économie, finances et industrie</p> <p>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</p> <p>➤ Trois centres d'encaissement, entièrement dédiés à cette mission, fonctionnent actuellement (Lille, Rennes, Créteil).</p> <p>➤ Ces centres encaissent surtout des impôts (80 % des plus reçus), et traitent exclusivement deux types de moyens de paiement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les titres interbancaires de paiement. • Les chèques accompagnés d'un TIP (ou d'un talon au format TIP). <p>L'objet de l'audit était de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - réaliser un premier bilan et d'optimiser la montée en puissance des centres ; - faire bénéficier le ministère des gains de productivité permis par l'industrialisation de la lecture automatique de documents en étendant le champ de compétence de ces centres à d'autres produits que l'impôt recouvré par le Trésor public. 	<p>Créteil, dans sa configuration actuelle n'est pas un centre à l'égal de Lille et Rennes (centre de première génération vieillissant). Sa mise en production, dans un cadre technique modernisé (à demi capacité des 2 autres centres), ne se fera pas avant l'automne.</p> <p>Aucun autre moyen de paiement ne peut être admis. Il est important de rappeler que le centres ne font pas de traitement de documents en dehors de ces deux modalités.</p>
<p>Diagnostic</p>	<p>➤ Dysfonctionnements constatés</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'activité des centres est concentrée sur les trois derniers mois de l'année (échéances des taxes d'habitation et foncière) ; en dehors de cette période, l'activité est faible. • L'optimisation de l'utilisation des importantes capacités-machine dépend aussi de la qualité des documents entrants, pour éviter des rejets machine. • Le traitement manuel réduit la productivité. <p>En conséquence, le potentiel de gains de productivité résultant de la création des centres n'est pas pleinement exploité.</p>	<p>Ce n'est pas un dysfonctionnement. Cet état de fait est la conséquence des dispositions légales prévoyant le paiement des impôts en fin d'année.</p> <p>En dépit des démarches entreprises et des améliorations effectuées à l'instar des grands facturiers privés, les redevables continuent d'adresser réclamations et courriers dans les centres d'encaissement.</p> <p>La nature publique des créances rend le redevable particulièrement suspicieux (problème de sociologie du comportement à l'impôt ou à l'égard du fisc).</p> <p>Cela est la conséquence directe de ce qui précède.</p>
<p>Recommandations des auditeurs</p>	<p>➤ Améliorer la gestion des centres :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Étaler légèrement les mises en recouvrement des impôts locaux (échéances les plus lourdes) ; • Améliorer l'organisation du travail dans les centres en cherchant à réduire les procédures manuelles ; • Développer une offre d'éditique pour faciliter le traitement automatique. <p>➤ Étendre le champ d'activité des centres à d'autres recettes publiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impôts sur rôle en phase contentieuse ; • Droits annuels de francisation des navires (DGDDI - 1 échéance annuelle - 70 000 redevables) ; • Taxe spéciale sur les véhicules routiers (DGDDI - 4 échéances par an - 80 000 redevables) ; • Acomptes de TVA du régime simplifié d'imposition (DGI - 1,6 million de redevables) ; • Amendes (cf. rapport d'audit sur la modernisation du paiement des amendes - janvier 2006) ; <p>Recettes des collectivités locales (plusieurs dizaines de millions de titres au total - les centres traitent déjà les produits d'une centaine de collectivités locales).</p>	<p>L'application REC-MEN déjà particulièrement fragilisée rend particulièrement délicate toute démarche en ce sens en 2006.</p> <p>Cette démarche constante se heurte au comportement des redevables dans la nature des envois (cf. par exemple les conséquences en 2005 de la réforme de la redevance TV).</p> <p>Le champ immense du secteur public local -très rétif au TIP--reste à conquérir. Une telle démarche représente un coût pour le Trésor public mais aussi pour les collectivités. Hélios constitue le cadre naturel des réflexions à venir.</p> <p>Outre des contraintes informatiques dans RAR, le contentieux est générateur de réclamations et paiements partiels, ce qui ne rend pas l'encaissement productif. Une évolution résultera de RSP.</p> <p>A étudier.</p> <p>A étudier</p> <p>A étudier. La loi rend possible des modulations par l'entreprise, système potentiellement générateur de discordances chronophages à l'encaissement: ce risque est à prendre en compte.</p> <p>Les centres encaissent l'ensemble des amendes.</p> <p>Le Trésor public ne peut engager une réforme de cette ampleur sans associer le monde du secteur local et en privilégiant les solutions d'interface Hélios.</p>

Recommandations des auditeurs	<p>Pour les impôts auto-liquidés, la mission ne recommande pas le recours aux centres d'encaissement qui nécessiterait une re-conception totale des procédures risquant d'être en contradiction avec la démarche stratégique de dématérialisation couplée de déclarations et des paiements. Une étude approfondie pourrait cependant être engagée (DGI-DGCP).</p>	<p>La DGCP partage ce constat ; Le Trésor public pourra toutefois continuer d'encaisser les impôts sur rôles des entreprises (taxe professionnelle, taxe foncière) dans un environnement informatique qui reste pour l'heure à définir.</p>
Recommandations des auditeurs	<p>➤ Impact de l'extension du champ d'activité des centres : Aux produits locaux : gain de plus de 400 ETP ;</p> <p>➤ Aux amendes : gain non dissociable de ceux prévus par le rapport d'audit sur la modernisation du paiement des amendes ; au moins 150 millions d'euros.</p>	<p>Ce chiffre n'est plausible que dans l'hypothèse où l'édition de la totalité des 100 millions de titres du SPL serait réalisée par le Trésor public. Ce chiffre devrait être réactualisé.</p>
Impacts attendus	<p>➤ Calendrier :</p> <p>2006-2007 : montée en puissance des centres et couverture de l'ensemble du territoire national ; offre de service aux collectivités territoriales, dont la prise en charge de l'éditique ; définition du nouveau processus d'encaissement pour les deux taxes relevant de la DGDDI ;</p> <p>2008-2010 : extension plus large de l'activité des centres aux produits locaux (en lien avec le déploiement du projet Hélios), aux amendes et, éventuellement, à la TVA dans le cadre du régime simplifié d'imposition (en lien avec le déploiement du projet Copernic).</p>	<p>La couverture du territoire pour l'impôt par les centres d'encaissement devrait être effective en 2007. Dans le cadre technique actuel, l'offre aux collectivités ne peut se faire sans un engagement fort de ces dernières : leur informatisation représente aussi un coût que le Trésor public n'a pas vocation à assumer. L'encaissement aux produits douaniers sera étudiée. L'évolution de Copernic et d'Hélios est effectivement fondamentale.</p>

Réponse de la direction générale des impôts



DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS
SERVICE DE L'APPLICATION
TÉLÉDOC 930
86-92, ALLÉE DE BERCY
75012 PARIS
TÉLÉPHONE : 01 53 18 00 11
TÉLÉCOPIE : 01 53 18 50 40
221
CE06-1614

Paris, le 31 MAR. 2006

note pour Monsieur le Chef du service
de l'inspection générale des finances

à l'attention de M. Thierry Lambert,
adjoint au chef du service

***Rapport d'audit de Mme Lajouard et MM. Walrafen et Dole sur les centres
d'encaissement du Trésor public***

Vous avez bien voulu demander les observations de la direction générale des impôts sur ce rapport.

Elle en partage les observations et les propositions.

En particulier, la mission soulève à juste raison la contradiction entre les objectifs stratégiques de dématérialisation poursuivis par la DGI, notamment pour la TVA, et la recherche des possibilités de percevoir des impôts recouvrés par la DGI par le biais de ces centres¹ (page 16, deuxième paragraphe).

Il n'y a toutefois pas d'inconvénient, comme le propose le rapport (ibid.) à poursuivre conjointement l'étude dans le cadre de la préparation de l'application RSP.

Four le Directeur Général
Le Chef de Service

Vincent MAZURIC

¹ Sous réserve de la taxe professionnelle et de la taxe foncière des personnes morales qui, même lorsque leur recouvrement sera assuré par la DGI, pourront être payés aux centres d'encaissement ; cf. rapport, p. 15, note 24.

NOUVELLES OBSERVATIONS DE LA MISSION

Les observations formulées par la mission ont été intégrées dans le corps du rapport

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

Annexe I : Fiche de mission

Annexe II : Liste des personnes rencontrées

ANNEXE I
Fiche de mission

L'EXTENSION DU CHAMP DE COMPETENCE DES CENTRES D'ENCAISSEMENT DU TRESOR PUBLIC

Ministère concerné	Economie, finances et industrie
Programme concerné	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local
Contexte de l'audit	<p>Le Trésor public s'est doté de 3 centres d'encaissement aux fins de simplification des paiements des usagers, d'allègement des tâches matérielles d'encaissement des postes comptables, de productivité accrue et d'amélioration de la trésorerie de l'Etat. Ils devraient permettre une économie de 400 ETP.</p> <p>Dotés d'équipements ultramodernes, les centres encaissent les impôts directs, les produits locaux payés avec un TIP et certaines amendes.</p> <p>L'encaissement de l'impôt représente plus de 90 % de leur activité. Cependant, l'activité est très cyclique : les seuls mois d'octobre et de novembre concentrant près des 2/3 de l'activité annuelle. Le reste du temps, les équipements sont moins utilisés alors que leur usage pour d'autres produits permettrait des gains de productivité corrélatifs.</p>
Objectifs de l'audit	<p>L'objectif de l'audit est :</p> <ul style="list-style-type: none">- de réaliser un premier bilan et d'optimiser la montée en puissance ;- de faire bénéficier le ministère des gains de productivité permis par l'industrialisation de la lecture automatique de documents en étendant le champ de compétence de ces centres à d'autres produits que l'impôt recouvré par le Trésor public comme les amendes. <p>Ainsi, les pistes d'audit viseront à expertiser :</p> <ul style="list-style-type: none">- les autres produits susceptibles d'être traités par ces centres pendant la période creuse ;- accessoirement, les moyens de mieux répartir sur l'année l'encaissement de l'impôt (lissage de la charge existante) ;- les gains de productivité générés par ces mesures.

**Composition de l'équipe
d'audit**

- Inspection générale des finances
- Inspection générale des affaires sociales

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

Direction de la comptabilité publique, services centraux

M. Dominique LAMIOT, Directeur général de la Comptabilité publique
M. Ollivier GLOUX, Sous-directeur, 1^{ère} sous-direction
Mme Fabienne DUFAY, Sous-directrice, 5^{ème} sous-direction
M. Fabrice LAUVERNIER, Inspecteur principal, bureau 1A
Mme Monique ROZEC, analyste, bureau 3D (Projets de développement et applications transversales), 3^{ème} sous-direction (Système d'information)
M. Charles SIMONET, chef du Pôle Moyens de Paiement, 5^{ème} sous-direction
M. Jacques MARZIN, Directeur du programme HELIOS

Trésorerie générale de Lille

M. Jean-Claude SAFFACHE, Trésorier-Payeur général de la Région Nord-Pas de Calais, Trésorier-Payeur général du Nord
M. Pascal ROTHE, chef des Services du Trésor Public, Fondé de pouvoir
M. Hervé MILLE, chef du centre d'encaissement de Lille (CEL)
Les personnels du centre d'encaissement de Lille

Trésorerie générale de Rennes

M. Jean-Louis ROBERT, Trésorier-Payeur général de la Région Bretagne, Trésorier-Payeur général de l'Ille-et-Vilaine
M. Stéphane HALBIQUE, chef des Services du Trésor Public, Fondé de pouvoir
M. Patrice COURNET, Receveur des Finances, Chef du Pôle des Activités nationales
Mme Véronique GOXE, Inspecteur, adjoint de la Trésorière Principale, chef du centre d'encaissement des amendes (CEA)
Mme Françoise LECRIVAIN, chef du centre d'encaissement de Rennes (CER)
Les personnels du centre d'encaissement des amendes et du centre d'encaissement de Rennes

Trésorerie générale de Créteil

M. Bertrand de GALLE, Trésorier Payeur général du Val-de-Marne
Mme Dominique DEROP-PAOLI, chef du centre d'encaissement de Créteil
Les personnels du centre d'encaissement de Créteil

Recette générale des Finances de Paris

Mme Anne SEGUY, chef des Services du Trésor Public, Fondé de pouvoir chargé du secteur local
M. Jean-François PIAU, Inspecteur, chef du service des poursuites et des régies locales correspondant monétique
M. Jean-Paul SCHROEDER, Trésorier principal, chef de la Division recettes du secteur local
Mme Véronique BEDENEAU, Inspecteur, service de la comptabilité du secteur local
Mme Madeleine ZIMMERMANN, Inspecteur, chef du service de la comptabilité du secteur local
M. Bruno PALIN, Inspecteur, analyste au centre informatique de Montreuil, Secteur local

Direction générale des Impôts

M. Vincent MAZAURIC, Chef du Service de l'application

Mme Maxime GAUTHIER, Sous-Directrice, Sous Direction de la gestion de la fiscalité professionnelle

Mme Simone REFREGIER, Directrice divisionnaire, pilote de Projet, Bureau P3

Projet COPERNIC

M. Patrick DAILHE, Directeur du programme COPERNIC

Mme Chantal GOUBERT, Directrice divisionnaire, programme COPERNIC

Direction générale des Douanes et Droits indirects

Mme Mylène ORANGE-LOUBOUTIN, Sous-directeur, Sous direction B, programmation, budget et moyens,

M. Pascal RIGAUD, Chef du Bureau B1, Affaires financières, réseau comptable

M. Jean-Pierre RIVAYRAND, Contrôleur principal au bureau B1, secteur comptabilité du dédouanement