

## REVUES DE DÉPENSES

La maîtrise des frais d'affranchissement  
de la direction générale des Finances publiques



Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques**, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics**. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

### **Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle**

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

### **Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget**

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

**Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre**. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant**. Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.

***LA MAITRISE DES FRAIS D’AFFRANCHISSEMENT  
DE LA DIRECTION GENERALE  
DES FINANCES PUBLIQUES (DGFIP)***

---

Rapport établi par la Direction générale des Finances publiques,  
Service de la Stratégie, du Pilotage et du Budget, Bureau des Achats et de la Logistique

Avril 2015

## Sommaire

Synthèse.....	4
Introduction.....	5
1 – La dépense d'affranchissement de la DGFIP représente plus de 200 M€ par an déterminés par une relation à ses usagers encore dominée par des échanges « papier » et des facteurs de progression qu'aujourd'hui elle ne maîtrise pas .....	7
1.1 – Les enjeux financiers se concentrent sur les campagnes fiscales, les plis affranchis pour le compte des ordonnateurs locaux et le courrier lié au contrôle fiscal .....	8
1.1.1 – Le courrier lié à la fiscalité des particuliers et des entreprises (hors recouvrement) a représenté, en 2014, la moitié du nombre de plis postalisés par la DGFIP.....	8
1.1.2 – Les avis de sommes à payer liés aux services publics locaux.....	8
1.1.3 – Les relances, mises en demeure, actes de poursuite.....	10
1.1.4 – Les bulletins de pensions et les attestations fiscales des pensionnés .....	10
1.1.5 – Le courrier lié au contrôle fiscal et au recouvrement forcé .....	10
1.2 – Les prix unitaires sont conditionnés par la filière et le mode d'expédition du courrier.....	11
1.2.1 – Les centres éditiques / le courrier édité et « postalisé » localement (dit « courrier égrené ») .....	11
1.2.2 – L'envoi normal / l'envoi recommandé .....	12
1.3 – La DGFIP ne maîtrise pas la plupart des facteurs d'évolution spontanée des volumes et des coûts.....	13
1.3.1 – L'évolution de la population fiscale.....	13
1.3.2 – L'accès et le comportement des usagers à l'égard des procédures dématérialisées	14
1.3.3 – Le nombre des avis de sommes à payer (ASAP) émis par les ordonnateurs locaux	15
1.3.4 – Des mesures ponctuelles mais coûteuses : l'exemple de la révision des valeurs locatives .....	15
1.3.5 – La loi ou la jurisprudence imposent l'envoi de certains courriers en recommandé avec accusé de réception.....	15
1.3.6 – La structure et l'évolution rapide des tarifs postaux obèrent les efforts de maîtrise des coûts.....	16
2 – Les initiatives déjà prises permettent de diminuer les volumes et de stabiliser la dépense ...	18
2.1 – Le regroupement de certains envois et la mise en place de procédures alternatives à l'envoi de courrier postal .....	18
2.1.1 – Fusionner des documents jusqu'alors distincts et optimiser le contenu des plis .....	18
2.1.2 – Pour éviter l'envoi d'avis de sommes à payer (ASAP), développer les cas d'encaissement par l'intermédiaire d'un régisseur de recettes .....	18
2.2 – La dématérialisation, une ambition ancienne et constamment renouvelée .....	19
2.2.1 – Les portails de la DGFIP et les évolutions régulièrement apportées.....	19
2.2.2 – La collecte et la fiabilisation des adresses électroniques des usagers (particuliers et entreprises) permettent l'augmentation des contacts dématérialisés .....	22
2.2.3 – La dématérialisation en voie d'achèvement de la fiscalité des entreprises .....	22
2.2.4 – La dématérialisation progressive de certains actes de recouvrement.....	23

2.2.5 – La création d'un espace numérique sécurisé et unifié (ENSU) pour les usagers destiné à regrouper tous leurs échanges avec la DGFIP .....	23
2.2.6 – La création de l'espace numérique sécurisé de l'agent public (ENSAP).....	24
2.2.7 – Le recours systématique aux procédures dématérialisées .....	25
2.3 – La rationalisation du courrier généré par la DGFIP et de ses processus de traitement produit des résultats .....	26
2.3.1 – Le réexamen régulier du contenu et des modalités d'envoi du courrier .....	26
2.3.2 – La massification des envois par la centralisation du courrier expédié localement....	27
2.3.3 – La massification des envois par l'édition déportée du courrier dans les centres éditiques .....	28
2.3.4 – La fiabilisation du fichier adresses pour limiter les plis non distribuables.....	29
3 – Une réduction à la fois plus forte et pérenne de la dépense d'affranchissement de la DGFIP supposerait d'acter le principe selon lequel, au terme d'un calendrier et selon des modalités raisonnables, la dématérialisation devient la règle et le papier l'exception .....	30
3.1 – Pour les impôts des particuliers, généraliser progressivement la dématérialisation des déclarations et des avis .....	30
3.1.1 – Pour l'impôt sur le revenu.....	31
3.1.2 – Pour les impôts locaux.....	32
3.1.3 – A plus long terme, inverser la logique et rendre les documents papier « payants » ? .....	32
3.2 – Pour le courrier affranchi pour le compte des collectivités locales, définir un calendrier raisonnable de dématérialisation complète des avis de sommes à payer.....	33
3.2.1 – Réexaminer le seuil minimal d'émission des titres de recettes par les ordonnateurs locaux, de prise en charge et de relance par les comptables publics .....	33
3.2.2 – Dématérialiser les ASAP émis par les établissements publics de santé .....	34
3.2.3 – Optimiser les frais d'affranchissement des ASAP des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en visant, une fois l'ENSU déployé, la suppression de l'envoi postal.....	35
3.2.4 – Fixer un horizon raisonnable pour la fin de l'envoi postal des ASAP par la DGFIP...	37
Annexe 1 : Article 22 de la loi 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.....	40
Annexe 2 : Organigramme des services territoriaux et centraux de la DGFIP .....	41
Annexe 3 : Eléments de parangonnage international sur l'adhésion des usagers aux procédures dématérialisées.....	43
Annexe 4 : Evolution des tarifs postaux entre 2012 et 2015.....	44
Annexe 5 : Liste des modèles de documents compris dans le périmètre de la première version de l'ENSU .....	45
Annexe 6 : Lexique des abréviations et sigles utilisés.....	46

## Synthèse

Les frais d'affranchissement de la DGFIP se sont élevés à 202 M€ en 2014. Ils constituent le second poste de son budget de fonctionnement et d'investissement, après les loyers.

Ils traduisent l'envoi de près de 360 millions de plis (en particulier pour les campagnes fiscales et les opérations de recouvrement des produits fiscaux et des produits des services publics locaux).

Grâce aux initiatives déjà prises, la dépense a pu être diminuée de 15 % sur la période 2011-2014 (37 M€).

Ce résultat est toutefois minoré – parmi d'autres facteurs d'évolution que la DGFIP ne maîtrise pas toujours – par un important effet prix appelé à augmenter dans les prochaines années compte tenu des revalorisations tarifaires prévues par La Poste (8 M€ en 2015).

Dans ce contexte, la DGFIP poursuit les efforts entrepris pour optimiser le coût de ses processus internes de traitement du courrier (regrouper les envois pour obtenir les meilleurs tarifs postaux, éviter les envois en recommandé, etc.).

Elle s'emploie également à élargir son offre de services numériques qui, s'ils ne sont pas conçus avec ce seul objectif, doivent aussi permettre de réduire les frais d'envoi postaux.

Certains projets ont atteint leur maturité (dématérialisation des échanges avec les professionnels) ou poursuivent leur montée en puissance (déclaration de revenus et avis d'impôt « 100% en ligne », c'est-à-dire sans envoi de courrier papier à l'utilisateur).

D'autres projets, lancés plus récemment, produiront progressivement leurs effets. Ainsi, « l'espace numérique sécurisé et unifié » (ENSU) permettra, par phases successives à partir de 2017, de retrouver en ligne la plupart des documents qui sont aujourd'hui adressés par voie postale.

L'opportunité de supprimer l'envoi postal de documents disponibles et facilement accessibles en ligne devra être tranchée le moment venu. En effet, la condition première d'une maîtrise réelle de la dépense d'affranchissement de la DGFIP est la suppression pure et simple du plus grand nombre possible de courriers au format papier.

Toutefois, ces questions ne peuvent pas être abordées sous le seul angle de l'économie budgétaire d'affranchissement, en négligeant leurs possibles effets collatéraux (nécessité, par exemple, d'une assistance des usagers de nature à retarder les gains de productivité et l'allègement des charges de travail des agents de la DGFIP attendus de ces projets ; effet éventuel sur le taux de recouvrement des recettes, etc.).

Une telle évolution doit donc, nécessairement, être progressive, pragmatique et menée de façon partenariale avec tous les acteurs concernés.

Indépendamment des pré-requis techniques et juridiques, elle doit être envisagée sur le moyen terme. Ce qui implique toutefois de clarifier au plus tôt la cible à atteindre, de manière à séquencer, en bon ordre, la conduite de chaque projet.

Sous ces réserves et hors événement exceptionnel (tel que l'opération de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation), la dépense d'affranchissement de la DGFIP pourrait, à l'horizon de cinq à dix ans, être encore réduite de moitié (environ 100 M€ si toutes les pistes évoquées étaient mises en œuvre) ou, dans une option intermédiaire en termes de calendrier (cinq ans environ) et d'ambition, de près de 15 % (environ 25 M€).

## Introduction

Que ce soit dans ses relations avec les contribuables (37 millions de foyers fiscaux, 5 millions d'entreprises) ou pour le compte des 100 000 ordonnateurs locaux dont elle tient la comptabilité (170 000 comptabilités distinctes), les métiers de la DGFIP la conduisent, chaque année, à affranchir environ 360 millions de plis « postalisés » de toute nature : déclarations de revenus, avis d'imposition, avis de sommes à payer, lettres de relance, actes de contrôle fiscal, avis à tiers détenteurs, etc.

La dépense qui en résulte constitue le second poste du budget de fonctionnement et d'investissement de la DGFIP après les loyers liés à ses 3 800 implantations.

En dépit de facteurs de progression qu'elle ne maîtrise pas (augmentation des tarifs postaux, évolution de la population fiscale) ou sur lesquels son influence demeure indirecte (taux d'adhésion aux procédures dématérialisées par exemple), la DGFIP est parvenue à réduire ce poste de dépense de 37 M€ en quatre ans (de 239 M€ à 202 M€, soit une diminution de 15 %)¹.

Ce résultat significatif en valeur absolue doit néanmoins être mis en perspective. En effet, sur la même période, les dépenses de la DGFIP (hors masse salariale) ont été réduites de 260 M€ (18 %) de sorte que la part de l'affranchissement est jusqu'ici restée stable.

	Dépense Affranchissement	Variation n/n-1	Programme 156² Hors titre 2	Variation n/n-1	% Affranchissement / Hors T2
2011	239,54		1 417,79		16,9%
2012	229,73	-4,1%	1 315,36	-7,2%	17,5%
2013	226,58	-1,4%	1 242,19	-5,6%	18,2%
2014	202,16	-10,8%	1 157,27	-6,8%	17,5%

Sources : Chorus (compte PCE 61610 « frais postaux ») et rapports annuels de performance du programme 156 (en crédits de paiement, en M€)

Dans ce contexte et, plus largement, au regard de l'objectif de maîtrise des finances publiques, la réduction de la dépense d'affranchissement reste donc un impératif pris en compte dans tous les projets et décisions, les plus quotidiens comme les plus structurants, par la DGFIP³.

Le présent rapport, établi en application de l'article 22 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019⁴, rappelle les mesures déjà prises, les initiatives déjà engagées et celles qui pourraient l'être à l'avenir.

Ces initiatives peuvent être regroupées en deux catégories :

- la dématérialisation des échanges permettant de supprimer l'envoi postal correspondant ;
- la rationalisation et l'optimisation des processus de traitement du courrier papier.

¹ Compte tenu de la revalorisation des tarifs postaux qui a dû être absorbée parallèlement, l'effort réel peut être plutôt estimé à environ 50 M€.

² Programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ».

³ L'économie d'affranchissement est généralement renforcée par une économie sur les coûts papier (imprimés, enveloppes), et, pour le courrier traité dans les services déconcentrés (par opposition aux centres éditiques), par des gains sur le temps-agent consacré à préparer l'envoi du courrier.

⁴ Voir annexe 1.

Il convient toutefois de souligner d'emblée les limites d'un tel exercice.

En effet, aux métiers et aux procédures mises en œuvre par la DGFIP, et dont résulte le courrier qu'elle affranchit, sont associés des objectifs stratégiques (recouvrement des recettes de l'État et des collectivités locales, civisme fiscal, etc.) dont les résultats ne doivent évidemment pas être fragilisés.

En ce sens, l'économie budgétaire d'affranchissement ne peut jamais – ou du moins rarement – être le critère unique d'appréciation des actions envisageables pour faire évoluer ces procédures.

De même, la DGFIP n'envisage pas de proposer des mesures qui viendraient, du fait d'une contrainte trop rapide ou trop forte, dégrader la qualité du service rendu aux particuliers, aux professionnels et aux collectivités locales<sup>5</sup>.

Enfin, des considérations de nature très diverses (impératifs juridiques, flux de visiteurs dans les services, contraintes techniques, acteurs à coordonner, investissements informatiques nécessaires, etc.) peuvent légitimement conduire à limiter ou ralentir les évolutions cibles.

Pour chaque métier et chaque procédure, la complexité de ces questions ne peut être examinée de façon exhaustive dans le cadre du présent rapport qui, compte tenu du champ très large qu'il est amené à couvrir, s'en tient donc à formuler des pistes de réflexion dont chacune demande un approfondissement supplémentaire.

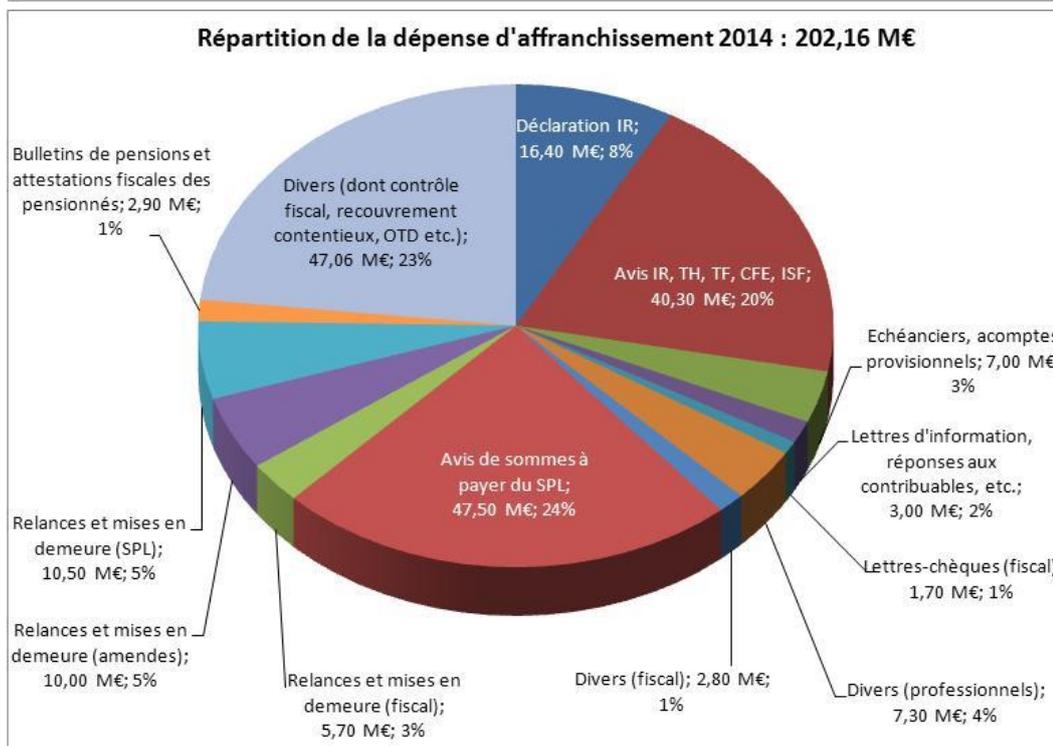
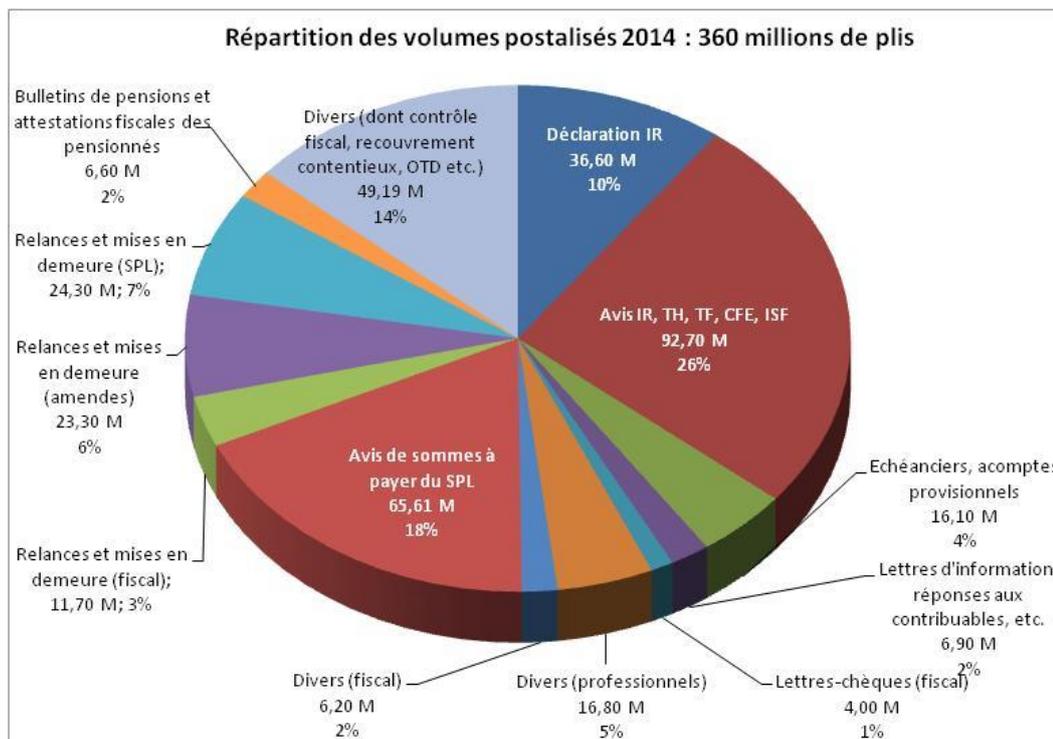
---

<sup>5</sup> Il convient de rappeler que l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers et partenaires de la DGFIP était l'une des priorités attachées à la création de la DGFIP en 2008 (par la fusion des anciennes direction générale des impôts et direction générale de la comptabilité publique).

**1 - La dépense d'affranchissement de la DGFIP représente plus de 200 M€ par an déterminés par une relation à ses usagers encore dominée par des échanges « papier » et des facteurs de progression qu'aujourd'hui elle ne maîtrise pas**

Le courrier affranchi par la DGFIP peut être présenté en retenant :

- une approche par les volumes et/ou les coûts (cf. les deux graphiques ci-dessous) ;
- une approche par les leviers dont dispose la DGFIP pour maîtriser la dépense.



## 1.1 – Les enjeux financiers se concentrent sur les campagnes fiscales, les plis affranchis pour le compte des ordonnateurs locaux et le courrier lié au contrôle fiscal

1.1.1 – *Le courrier lié à la fiscalité des particuliers et des entreprises (hors recouvrement) a représenté, en 2014, la moitié du nombre de plis postalisés par la DGFIP*

Au titre de la gestion fiscale, la DGFIP a émis 179,3 millions de plis en 2014 (pour une dépense de 78,5 M€) dont les principales composantes sont :

- la campagne de déclaration des revenus des personnes physiques (36,6 millions de plis<sup>6</sup>, soit un coût d'affranchissement de 16,4 M€) ;
- les déclarations et autres courriers adressés aux professionnels (16,8 millions de plis pour 7,3 M€ dont 7,2 millions de plis seront supprimés en 2015, soit une économie de 3,1 M€) ;
- les avis d'impôt, soit 92,7 millions de plis pour un total de 40,3 M€ principalement pour l'impôt sur le revenu (IR, 34,5 millions de plis), la taxe foncière (TF, 28,1 millions de plis), la taxe d'habitation (TH, 24 millions de plis auxquels s'ajoutent 3,4 millions d'avis TH et d'avis TF adressés sous le même pli), la cotisation foncière des entreprises (CFE, 2,4 millions de plis<sup>7</sup>) et l'impôt de solidarité sur la fortune (0,24 million d'avis) ;
- les échéanciers et les acomptes provisionnels (respectivement 3,8 et 12,3 millions de plis, soit 7 M€) ;
- les lettres adressées aux contribuables tout au long de l'année, par exemple en réponse à une demande d'information ou pour confirmer une modification de leurs mensualités de paiement (6,9 millions, 3 M€) ;
- les lettres chèques (versement de la prime pour l'emploi, restitution de trop-perçu, 4 millions de plis, 1,7 M€).

1.1.2 – *Les avis de sommes à payer liés aux services publics locaux*

Les avis de sommes à payer (ASAP) sont une ampliation des titres de recettes émis par les ordonnateurs locaux pour le recouvrement de leurs créances non fiscales, et adressés aux redevables après prise en charge des titres de recettes correspondants par les comptables publics.

Ils s'assimilent donc aux factures que les usagers doivent régler en contrepartie des services publics locaux dont ils bénéficient : eau, assainissement, restauration scolaire, piscine, bibliothèque, soins hospitaliers, loyers d'HLM, etc.

A l'exception des droits réglés au comptant (c'est-à-dire à l'occasion de la délivrance de la prestation correspondante) auprès d'un régisseur de recette, l'ordonnateur émet des titres de recettes dont les ASAP constituent une copie destinée à justifier la créance auprès de l'utilisateur et à l'informer de sa dette. En pratique, le comptable public utilise les ASAP, à côté des pièces justificatives de la recette, comme un élément de contrôle de la liquidation avant de prendre en charge les titres pour leur donner leur caractère exécutoire. La DGFIP est amenée, de fait, à supporter son coût d'affranchissement. Dans la plupart des cas, les ordonnateurs remettent physiquement leurs ASAP à leur comptable public et ce dernier procède à leur envoi postal.

---

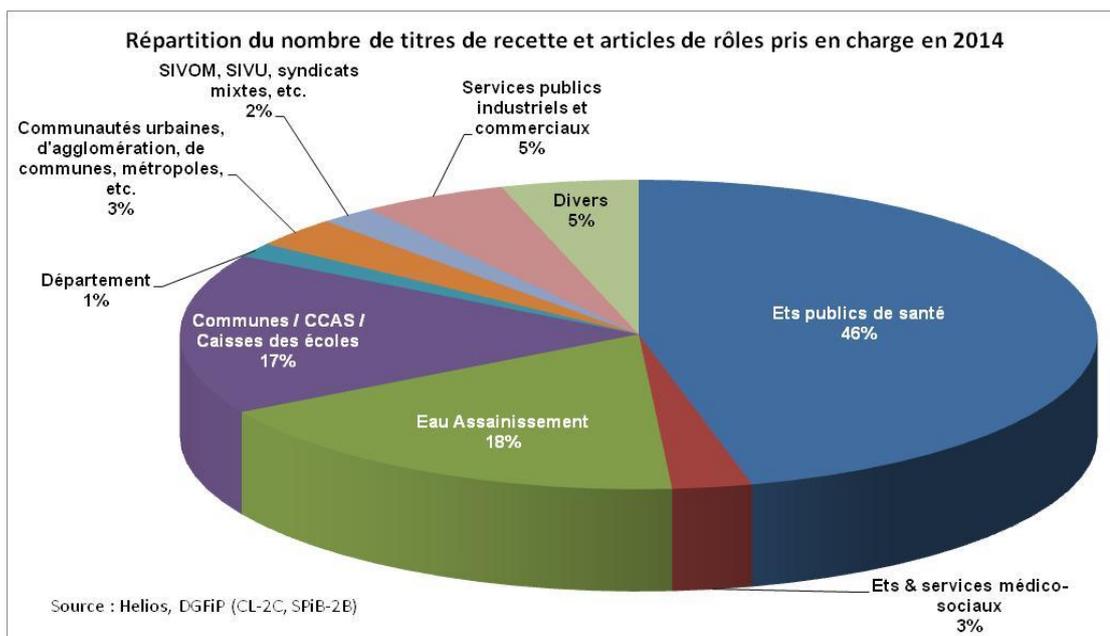
<sup>6</sup> Le nombre de plis ne correspond pas au nombre de foyers fiscaux dès lors qu'une partie de ces derniers a déjà dématérialisé intégralement sa déclaration de revenus.

<sup>7</sup> Ces avis étaient produits pour la dernière fois en 2014, cf. 2.2.3.

En termes de volumes, l'augmentation est constante. Bien que le nombre d'ASAP effectivement « postalisés » ne soit pas connu avec précision, il peut être approché à partir du nombre de titres de recettes et d'articles de rôle pris en charge par la DGFIP<sup>8</sup>.

Année	2011	2012	2013	2014
Millions d'ASAP	109	110	110,3	114,1

La répartition par type d'ordonnateurs met en évidence la part prépondérante des titres de recettes émis par les établissements publics de santé (environ 46 % du nombre total de titres pris en charge par les comptables publics en 2014). Viennent ensuite les services d'eau et d'assainissement (17 %) puis les communes (14 %).



Malgré des efforts de normalisation<sup>9</sup>, le courrier qui en résulte se caractérise encore par sa très forte hétérogénéité. Toute évolution du processus de traitement de ce courrier suppose de régler des questions techniques complexes, nécessite un dialogue décentralisé avec chacun des ordonnateurs locaux, d'où des délais de mise en œuvre nécessairement longs.

En considérant que 85 % des titres correspondent à des ASAP effectivement affranchis par la DGFIP ou dont le remboursement du coût d'affranchissement lui est demandé par l'ordonnateur, la dépense qui en résulte peut être évaluée à 47,5 M€ en 2014<sup>10</sup>.

Or, au-delà d'une pratique ancienne (quoique non généralisée), il n'existe pas de fondement juridique explicite à la prise en charge par la DGFIP de l'affranchissement des ASAP émis par les ordonnateurs locaux.

<sup>8</sup> Un titre peut regrouper plusieurs ASAP (titres collectifs pouvant viser plusieurs débiteurs). Par ailleurs, tous les ASAP ne sont pas adressés aux usagers par courrier postal. Par exemple, les quittances de loyer d'HLM sont parfois remises directement aux locataires. Par ailleurs, certaines collectivités procèdent elles-mêmes à l'envoi de leurs ASAP. Parmi celles-ci, la plupart en demandent le remboursement à la DGFIP. Cette situation explique que le nombre d'ASAP « postalisés » par la DGFIP mentionné page 7 du présent rapport (65,61 millions de plis) ne peut pas être directement rapproché de la dépense supportée par la DGFIP (qui inclut des ASAP « postalisés » par les collectivités et remboursés à ces dernières). Notamment pour mieux documenter les volumes exacts et les modalités de gestion des ASAP au sein de la DGFIP, un audit interne est prévu.

<sup>9</sup> Travaux menés avec les associations d'élus locaux, les éditeurs de logiciels et à l'occasion du déploiement de la version 2 du protocole d'échange standard (PES) de l'application Hélios.

<sup>10</sup> Sur la base d'un coût unitaire d'envoi à 0,49 € correspondant au tarif Ecopli en nombre. Ce coût d'affranchissement de 47,5 M€ ne caractérise pas le coût complet du traitement de courrier. Il n'intègre pas le coût-agent des effectifs mobilisés dans les postes comptables (généralement en fin de mois) pour procéder à la mise sous pli et à l'envoi de centaines de courriers.

En effet, aux termes de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, « une ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif est adressée au redevable sous pli simple. Lorsque le redevable n'a pas effectué le versement qui lui était demandé à la date limite de paiement, le comptable public compétent lui adresse une mise en demeure de payer avant la notification du premier acte d'exécution forcée devant donner lieu à des frais ».

Ainsi, si la loi charge expressément le comptable public d'adresser une mise en demeure au redevable, elle ne précise pas qui, du comptable ou de l'ordonnateur, est chargé de l'envoi initial du titre de recette et, a fortiori, d'en supporter les frais.

La conséquence pratique de cet état de fait est que les décisions des ordonnateurs en la matière ne sont pas éclairées par des considérations de coûts.

#### *1.1.3 – Les relances, mises en demeure, actes de poursuite*

Ces productions liées aux procédures de recouvrement ont représenté en 2014 un total de 81,3 millions de plis et 35,9 M€. Elles correspondent :

- aux courriers de relance ou de mise en demeure des contribuables n'ayant pas spontanément déclaré leurs revenus ou acquitté leur cotisation fiscale (11,7 millions de plis soit 5,7 M€) ;
- aux courriers de relance et de recouvrement forcé liés aux amendes<sup>11</sup> (avertissement, dernier avis avant poursuite, commandements, avis d'opposition administrative et lettres-chèques pour le remboursement des trop perçus, pour un total de 23,3 millions de plis, soit une dépense d'affranchissement de 10 M€) ;
- aux courriers de relance et mises en demeure du secteur local et hospitalier (17,8 millions de plis, soit 7,7 M€), aux attestations de paiement (6,5 millions de plis, soit 2,8 M€), etc. ;
- à diverses productions dont les oppositions à tiers détenteur (OTD, 22 millions de plis, soit 9,7 M€).

#### *1.1.4 – Les bulletins de pensions et les attestations fiscales des pensionnés*

Les bulletins de pension et les attestations fiscales destinés aux 3,4 millions de pensionnés de l'État ont représenté 6,6 millions de plis en 2014, soit 2,9 M€ de frais d'affranchissement.

#### *1.1.5 – Le courrier lié au contrôle fiscal et au recouvrement forcé*

Afin de consolider le civisme fiscal, la DGFIP est chargée d'assurer le contrôle fiscal et la lutte contre la fraude.

Que ce soit au stade de la recherche de renseignement ou au cours des procédures stricto sensu (avis de vérification, proposition de rectification, réponse aux observations du contribuable, etc.), de nombreux courriers sont envoyés, en grande partie en recommandé avec accusé de réception afin de disposer d'une preuve écrite de dépôt (cf. 1.3.5 infra).

Par ailleurs, en l'absence de paiement spontané de l'impôt après relance et mise en demeure, la DGFIP échange avec les redevables et certains tiers (employeurs, banques, etc.) dans le cadre des procédures de recouvrement forcé : saisies sur compte bancaire ou sur salaire, saisies mobilières et immobilières, prises de garanties pour préserver les intérêts de l'État (inscription d'hypothèques, déclaration de créances dans le cadre de procédures collectives, etc.).

---

<sup>11</sup> L'envoi initial des amendes liées aux infractions routières est géré par l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI). Les frais d'affranchissement sont imputés sur le compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

Ces courriers ne sont pour la plupart plus envoyés en recommandé, sauf en cas de risque de contentieux à venir ou de montants particulièrement significatifs. Certains de ces actes pourront progressivement être dématérialisés car ne nécessitant plus d'être systématiquement signés en original par le comptable public<sup>12</sup>.

## 1.2 – Les prix unitaires sont conditionnés par la filière et le mode d'expédition du courrier

### 1.2.1 – Les centres éditiques / le courrier édité et « postalisé » localement (dit « courrier égrené »)

Le courrier de la DGFIP est expédié soit depuis ses centres éditiques, soit depuis les directions territoriales, nationales ou spécialisées.

#### a) Les centres éditiques

Les volumes et le caractère confidentiel des principales productions de la DGFIP (informations fiscales individuelles) l'ont conduit à se doter de ses propres ateliers éditiques situés dans les établissements de services informatiques (ESI).

Ces ateliers ont produit 312,4 millions de plis en 2014 dont 248,2 millions ont été postalisés<sup>13</sup>. La dépense d'affranchissement correspondante s'est élevée à 104 M€<sup>14</sup>.

Tous les plis édités et « postalisés » par les ESI<sup>15</sup> sont affranchis en Ecopli grand compte, soit le meilleur tarif proposé par La Poste auquel la DGFIP peut accéder.

#### b) La filière locale

Les services de la DGFIP sont présents sur l'ensemble du territoire sous deux formes :

- services territoriaux répartis en directions régionales et/ou départementales des finances publiques (DRFiP/DDFiP) basés en métropole et dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer, soit 105 directions et 3 800 sites ;
- une trentaine de directions et services à compétence nationale ou spécialisée exerçant une mission particulière sur l'ensemble du territoire.

Le courrier émis par ces structures est affranchi localement au moyen de machines à affranchir louées. Il s'agit de lettres élaborées à partir des outils bureautiques habituels (Libre Office) ou d'édition de documents types produits par les applications informatiques de la DGFIP.

En 2014, près de 112 millions de plis<sup>16</sup> ont été émis par les services locaux de la DGFIP pour une dépense d'affranchissement de 98,2 M€<sup>17</sup>.

Le traitement de ce courrier fait l'objet d'efforts continus de centralisation et d'industrialisation pour en massifier l'envoi et en réduire le coût unitaire (cf. 2.3.2 infra).

---

<sup>12</sup> Cf. article 34 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises.

<sup>13</sup> Source : portail facturation La Poste.

<sup>14</sup> Source : DGFIP (bureau SPiB-2A).

<sup>15</sup> Tous les plis ne sont pas postalisés (par exemple : les bulletins de paie).

<sup>16</sup> Source : portail de facturation La Poste.

<sup>17</sup> Source : DGFIP, SPiB-2A à partir du compte PCE 61610 « Frais postaux » qui inclut notamment les produits postaux sous contrat (remise et collecte, sacoches, etc.) et le remboursement des ASAP aux collectivités locales. Le calcul d'un ratio au nombre de plis émis n'est donc pas significatif.

## **Organisation<sup>18</sup> de la DGFIP pour le pilotage du courrier et de la dépense d'affranchissement**

Schématiquement, l'organisation et l'implication des services de la DGFIP dans la gestion du courrier postal peuvent être résumées de la façon suivante :

- les services métiers de la direction générale (gestion fiscale, contrôle fiscal, collectivités locales, France Domaine, etc.) définissent le fond des documents à postaliser (déclaration de revenus, avis d'impôt, lettre de relance, etc.) et prescrivent les modalités de leur envoi (calendrier, envoi simple ou recommandé, etc.) ;
- le service « pilotage, stratégie et budget » (SPiB) de la direction générale est chargé de coordonner et d'assurer le bon fonctionnement et le suivi des dispositifs logistiques grâce auxquels est produit le courrier de la DGFIP (définition des imprimés-type, approvisionnement des centres éditiques en papier, enveloppes ou formulaires pré-imprimé, accompagnement du réseau pour l'optimisation des processus locaux de gestion du courrier, etc.). Il assure également le suivi de la dépense et recherche les voies de son optimisation avec l'ensemble des parties impliquées. Il est l'interlocuteur national de La Poste et du service des achats de l'Etat (SAE) sur ces questions ;
- pour les envois de masse (en particulier ceux qui sont liés aux campagnes fiscales), le service des systèmes d'information (SSI) intervient pour réaliser les développements informatiques nécessaires (par exemple : traduction dans les applications informatiques dédiées des nouvelles dispositions législatives ou réglementaires) et pour éditer, mettre sous pli et postaliser le courrier qui en résulte dans ses centres éditiques ;
- les directions déconcentrées (DR/DFiP, directions à compétence nationale) interviennent pour élaborer, éditer et postaliser le courrier dit « égrené », soit au moyen des outils bureautiques habituels, soit à partir des applications informatiques métiers qui proposent des formulaires et des courriers-type. Les directions déconcentrées agissent sur la base de la réglementation en vigueur et des consignes des services centraux qu'elles peuvent adapter au contexte particulier de chaque situation. Le service « budget, immobilier, logistique » de chaque direction est chargé d'organiser et mettre en œuvre le dispositif logistique local de gestion du courrier, suivre la dépense et examiner, avec les pôles métiers, les moyens de son optimisation.

### 1.2.2 – L'envoi normal / l'envoi recommandé

La structure de coût de l'affranchissement de la DGFIP est fortement marquée par l'obligation d'adresser en recommandé avec accusé de réception un certain nombre de documents.

A titre de comparaison, le coût d'un pli en recommandé (une feuille et une enveloppe) représente 9 fois le coût d'un courrier identique expédié en envoi simple au tarif Ecopli.

La lettre recommandée avec accusé de réception n'apporte aucune garantie supplémentaire de rapidité ou de sécurité de l'acheminement. Elle sert toutefois à justifier la date et la distribution effective du courrier à son destinataire et présente donc un niveau de sécurité juridique indispensable à certains envois (cf. infra 1.3.5).

En 2014, l'envoi en recommandé a représenté 3,3 % du nombre de plis adressés par les services déconcentrés mais 22,5 % de la dépense d'affranchissement<sup>19</sup>.

L'objectif de réduction des coûts a conduit la DGFIP à limiter le recours aux envois en recommandé avec accusé de réception (RAR) au profit de l'envoi de courrier simple ou dématérialisé (cf. 2.3.1 infra).

Les envois en recommandé ont ainsi diminué de 17,3 % entre 2013 et 2014.

---

<sup>18</sup> Cf. organigramme de la DGFIP en annexe 3.

<sup>19</sup> Source : portail de facturation La Poste.

### **La lettre recommandée électronique de La Poste**

La solution de « lettre recommandée en ligne » proposée par La Poste peut être mise en œuvre selon deux modalités qui, en l'état, ne répondent pas aux besoins de la DGFIP :

- le courrier est créé en ligne mais édité par La Poste et distribué physiquement selon le circuit postal classique. La sécurité juridique associée à ce dispositif est donc identique à celle d'un envoi strictement postal ;

- le courrier est créé en ligne et remis numériquement à son destinataire. Cette solution n'offre toutefois pas le même degré de sécurité juridique que l'envoi en RAR postal sauf si l'identité numérique du destinataire a pu être physiquement vérifiée par La Poste selon les modalités qu'elle a définies et auxquelles le client doit avoir adhéré. Le nombre de clients de La Poste ayant accompli cette formalité n'est pas suffisant à ce jour pour que la DGFIP puisse réellement recourir à cette solution.

En tout état de cause, le coût d'un recommandé électronique proposé par La Poste n'est actuellement pas attractif par rapport au RAR postalisé<sup>20</sup>.

La DGFIP inscrit donc davantage son action de moyen terme dans le développement de l'espace numérique sécurisé unifié (ENSU, cf. 2.2.5 infra) qui, conformément aux dispositions de l'ordonnance n°2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique<sup>21</sup>, offrira les mêmes garanties qu'un recommandé avec accusé de réception pour un coût nul.

## **1.3 – La DGFIP ne maîtrise pas la plupart des facteurs d'évolution spontanée des volumes et des coûts**

### *1.3.1 – L'évolution de la population fiscale*

La population fiscale des particuliers est en constante progression du fait de la croissance de la population française dans son ensemble et de la composition des foyers fiscaux (multiplication des personnes vivant seules).

Cette augmentation est d'environ 1 % par an soit plus de 300 000 nouveaux contribuables environ.

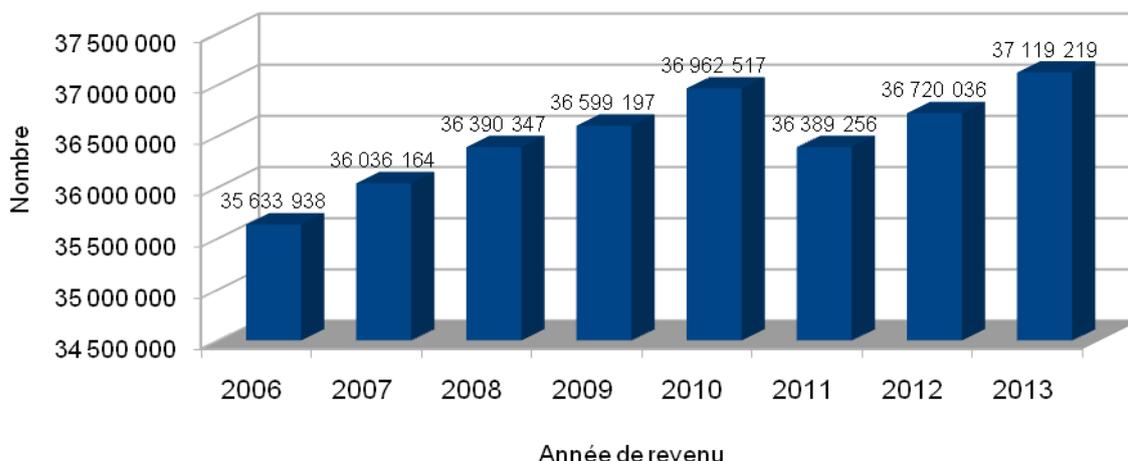
Le nombre de courriers supplémentaires qu'elle génère ne peut pas être défini avec précision mais se chiffre sans doute à plus d'un million et demi de plis (déclarations des revenus, avis IR et courriers afférents, avis TH et potentiellement avis TF).

---

<sup>20</sup> Le coût unitaire d'une lettre recommandée électronique (dématérialisation intégrale) est de 2,99 € HT (lettre) + 0,88 € HT (avis de réception), soit 4,64 € TTC (tarif entreprises applicable à la DGFIP). Rematérialisé pour remise par le facteur, les coûts sont fonction de la volumétrie. Pour la tranche la plus haute (plus de 50 lettres), l'affranchissement est de 4,64 € et l'impression et mise sous pli 1,45 € TTC (1 feuille A4). A titre de comparaison, le coût d'affranchissement d'un recommandé papier est actuellement de 4,64 € TTC. Dans la solution d'envoi dématérialisé intégral, l'économie se limiterait donc au coût du papier imprimé (1 feuille A4 recto/verso) et de l'enveloppe pour le courrier égrené, soit environ 5 centimes par pli TTC.

<sup>21</sup> Article 5-2-II : « Lorsqu'il est requis qu'un document administratif soit notifié à l'utilisateur par lettre recommandée et après avoir recueilli l'accord exprès de l'utilisateur, cette formalité peut être satisfaite par l'utilisation d'un procédé électronique permettant de désigner l'expéditeur, de garantir l'identité du destinataire et d'établir si le document a été remis ou non au destinataire ». Un décret d'application est en préparation pour une publication avant fin 2015.

### Nombre de foyers fiscaux assujettis à l'impôt sur le revenu (imposables et non imposables)



Source : états 1507 M à la 6<sup>e</sup> émission des revenus<sup>22</sup>

#### 1.3.2 – L'accès et le comportement des usagers à l'égard des procédures dématérialisées

La DGFIP poursuit depuis de nombreuses années l'ambition d'être une administration de référence pour accompagner et promouvoir l'utilisation d'échanges dématérialisés entre les citoyens et l'administration. Pour y parvenir, elle s'appuie sur le développement constant et progressif de services dématérialisés.

Toutefois, l'adhésion aux nouvelles technologies est freinée par les disparités d'accès, couramment nommées « fossé ou fracture numérique ». Cette fracture varie en fonction de l'âge et du niveau de revenu<sup>23</sup>. Au-delà des seules populations fragiles identifiées, la DGFIP peine à atteindre le taux d'utilisation que justifieraient la qualité et la complétude des procédures en ligne proposées. Elle doit également faire face à la méfiance de certains usagers, tenant notamment au caractère contraignant des missions qu'elle exerce<sup>24</sup>.

Ainsi, malgré des progrès annuels notables, le recours des usagers aux procédures dématérialisées proposées par l'administration fiscale reste très en deçà de ce que le taux d'équipement des ménages en ordinateurs et en connexion à internet pourrait laisser espérer.

En 2014, 13 millions de contribuables (+7,6 % par rapport à 2013) ont effectué leur déclaration de revenu en ligne dont 4,8 millions qui ont opté pour la déclaration « 100 % en ligne » (c'est-à-dire sans envoi préalable d'un document papier). Quatre millions d'usagers ont choisi de recevoir leur avis d'imposition exclusivement en ligne. Bien qu'en hausse de 2,1 % par rapport à

<sup>22</sup> La chute du nombre de foyers fiscaux entre 2010 et 2011 s'explique par le fait que depuis l'imposition des revenus 2011, les personnes qui se marient ou concluent un PACS constituent désormais un seul foyer fiscal pour l'année (et non plus trois comme précédemment, deux en tant que célibataires jusqu'à la date du mariage ou PACS et un unique pour le couple ensuite), sauf si elles optent pour le dépôt de deux déclarations en tant que célibataires pour l'année complète. De façon symétrique, à partir de l'imposition des revenus 2011, les époux ou partenaires d'un PACS sont imposés séparément l'année du divorce ou de dissolution du PACS.

<sup>23</sup> Selon le centre d'analyse stratégique (La note n°218 d'avril 2011), les seniors (environ 21 % de la population) sont particulièrement concernés, 18 % seulement des plus de 65 ans utilisant internet (contre 65 % au Danemark et 68 % en Finlande). Leur non-utilisation des outils numériques s'explique notamment par l'absence de besoin, par une résistance face à la nouveauté, par le coût d'acquisition du matériel, ainsi que par la crainte de ne pas maîtriser l'outil.

<sup>24</sup> L'étude « 100% contact efficace à la DGFIP » montre que le choix d'un canal traditionnel plutôt que dématérialisé est issu d'une volonté du contribuable de garder une maîtrise « physique » du processus (qui peut aller jusqu'au dépôt de leur déclaration de revenus directement dans la boîte aux lettres de la DGFIP).

2013, le nombre de déclarants en ligne ne représente toujours que 35,9 % des foyers fiscaux alors que 82 % des ménages étaient connectés à l'internet à domicile en 2013<sup>25</sup>. Ce taux est bien en deçà des résultats obtenus par certaines administrations fiscales des pays partenaires au sein de l'OCDE, celles-ci parvenant en moyenne à acquérir les deux tiers de leurs déclarations de façon dématérialisée, même si le fait que l'impôt soit prélevé à la source fausse la comparaison (cf. annexe 3).

### *1.3.3 – Le nombre des avis de sommes à payer (ASAP) émis par les ordonnateurs locaux*

Le nombre des avis de sommes à payer émis par les ordonnateurs locaux dont la DGFIP supporte la dépense d'affranchissement augmente de manière continue (cf. 1.1.2 supra).

Si une partie de cette évolution traduit, là encore, l'évolution générale de la population française, l'essentiel de l'augmentation résulte de décisions prises par les ordonnateurs locaux et que la DGFIP ne maîtrise pas :

- la reprise en gestion directe de certains services publics, précédemment confiés à des opérateurs privés, se traduit par l'envoi de nouveaux ASAP (alors que les factures correspondantes étaient jusque-là expédiées par le prestataire privé qui intégrait le coût d'envoi dans ses frais de gestion). Au cours de la période récente, les services de distribution de l'eau, d'enlèvement des ordures ou d'assainissement ont fait l'objet de fréquentes « remunicipalisations » et ont donc généré la prise en charge par la DGFIP de titres de recette supplémentaires ;
- le fractionnement des envois. Pour répondre à une demande des usagers et favoriser un meilleur recouvrement, les ordonnateurs ont tendance à émettre des titres de recettes, et donc des ASAP, de manière plus fréquente (envois mensuels ou trimestriels par exemple).

### *1.3.4 – Des mesures ponctuelles mais coûteuses : l'exemple de la révision des valeurs locatives*

Les frais d'affranchissement de la DGFIP peuvent augmenter du fait de décisions publiques ou de réformes ponctuelles (une seule année), temporaires ou pérennes dont l'intérêt (voire la rentabilité) se situe sur un autre plan (économique, social, environnemental, etc.).

Un exemple actuel et particulièrement significatif porte sur la révision des valeurs locatives.

En 2011 (expérimentation) et 2013 (France entière), les travaux préparatoires à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels s'est traduite par l'envoi de 3,3 millions de courriers pour un coût de 1,8 M€.

Portant sur un nombre de locaux et de propriétaires sans commune mesure, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation constituera un chantier sensible dont les enjeux et les paramètres à prendre en compte excèdent largement la question du coût d'affranchissement. Au cas d'espèce, l'envoi de 45 millions de plis devrait représenter un coût de 27,1 M€ (dont 22,6 M€ d'affranchissement) en cas de généralisation (après une première expérimentation en 2015 dans cinq départements pour laquelle la dépense d'affranchissement s'est élevée à 0,5 M€).

### *1.3.5 – La loi ou la jurisprudence imposent l'envoi de certains courriers en recommandé avec accusé de réception*

En matière de contrôle fiscal, certaines pièces de procédure doivent obligatoirement être adressées en recommandé (avis de vérification de comptabilité ou d'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle [ESFP], propositions de rectification).

---

<sup>25</sup> Source : Eurostat, enquêtes communautaires sur l'usage des TIC par les particuliers, 2013.

De plus, la preuve de la réception des pièces de procédure par le contribuable fait courir des délais qui, s'ils ne sont pas respectés, peuvent conduire à la nullité de la procédure.

Pour les dossiers à enjeux, sensibles et/ou complexes (par leurs montants, par l'application de pénalités exclusives de bonne foi, par la possibilité de poursuites correctionnelles, etc.) ou présentant un risque de prescription, la DGFIP préconise également l'utilisation du recommandé afin de se prémunir de tout risque juridique conduisant à porter atteinte aux intérêts financiers du Trésor.

La jurisprudence<sup>26</sup> admet toutefois déjà que, en l'absence de disposition réglementaire imposant l'envoi par lettre recommandée avec avis de réception et pourvu que l'administration puisse prouver, par tout moyen, l'envoi à l'adresse du destinataire à une date donnée, un courrier simple peut être réputé avoir été reçu par celui-ci. Des évolutions réglementaires ou législatives consolidant et étendant ces prises de position afin d'appuyer la diminution, voire la disparition, des envois en recommandé sont donc envisageables.

### *1.3.6 – La structure et l'évolution rapide des tarifs postaux obèrent les efforts de maîtrise des coûts*

En droit, le secteur de l'acheminement du courrier postal est entièrement ouvert à la concurrence depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011<sup>27</sup>.

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) conserve la possibilité d'encadrer les tarifs, dits de service universel, présentant une nature de service public en fixant des prix plafonds et une augmentation maximale moyenne sur une durée de trois ans.

En pratique, La Poste reste à ce jour le seul opérateur en mesure de desservir la totalité du territoire national de manière quotidienne (6 jours sur 7), dans des délais courts et fiables (J+4 pour le tarif Ecopli).

Dans ce domaine, la DGFIP, comme tout autre client, est donc tributaire de la structure du tarif fixée par La Poste<sup>28</sup>.

Ce tarif est structuré par tranche de poids des plis (cf. annexe 4).

Pour les tarifs « Ecopli grand compte » (1 000 plis standardisés par envoi) et « Ecopli en nombre » (400 plis standardisés par envoi) auxquels la DGFIP recourt de façon presque systématique désormais<sup>29</sup>, la première tranche tarifaire correspond à des plis de 0 à 35 grammes (soit un courrier comportant une enveloppe et 5 feuilles de format A4). Le courrier de la DGFIP est quasi-intégralement compris dans cette tranche tarifaire.

Ainsi, les efforts qui peuvent être accomplis pour réduire le volume des courriers (par exemple en diminuant le nombre de pages d'une annexe) sont, certes porteurs d'économie sur le coût papier, mais sont le plus souvent neutres ou peu rentables en termes d'affranchissement. Or, dans l'envoi d'un pli de la DGFIP (l'avis d'impôt sur le revenu par exemple), le coût d'affranchissement représente environ 90 % du coût total.

Autrement dit, la condition première d'une maîtrise réelle de la dépense d'affranchissement de la DGFIP est la suppression pure et simple du plus grand nombre possible de courriers au format papier (cf. 3 infra).

---

<sup>26</sup> Notamment, Cour d'appel de Paris, arrêt du 13 octobre 2011, RG n°2010/20993, E. Cohen contre trésorier principal de Paris amendes 2<sup>ème</sup> division, et Cour de Cassation, arrêt du 4 novembre 2014 n°963 F-D, P. Traverse.

<sup>27</sup> Loi n°2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

<sup>28</sup> Lorsqu'une offre fournisseur plus complète et compétitive existe, la DGFIP ne s'interdit pas, pour une partie de ses processus internes non dématérialisables, de recourir à d'autres prestataires. Tel est le cas pour l'acheminement de colis voire pour le ramassage et le transfert du courrier dans le cadre de la centralisation de l'envoi du courrier dans chaque département (cf. 2.3.2 infra).

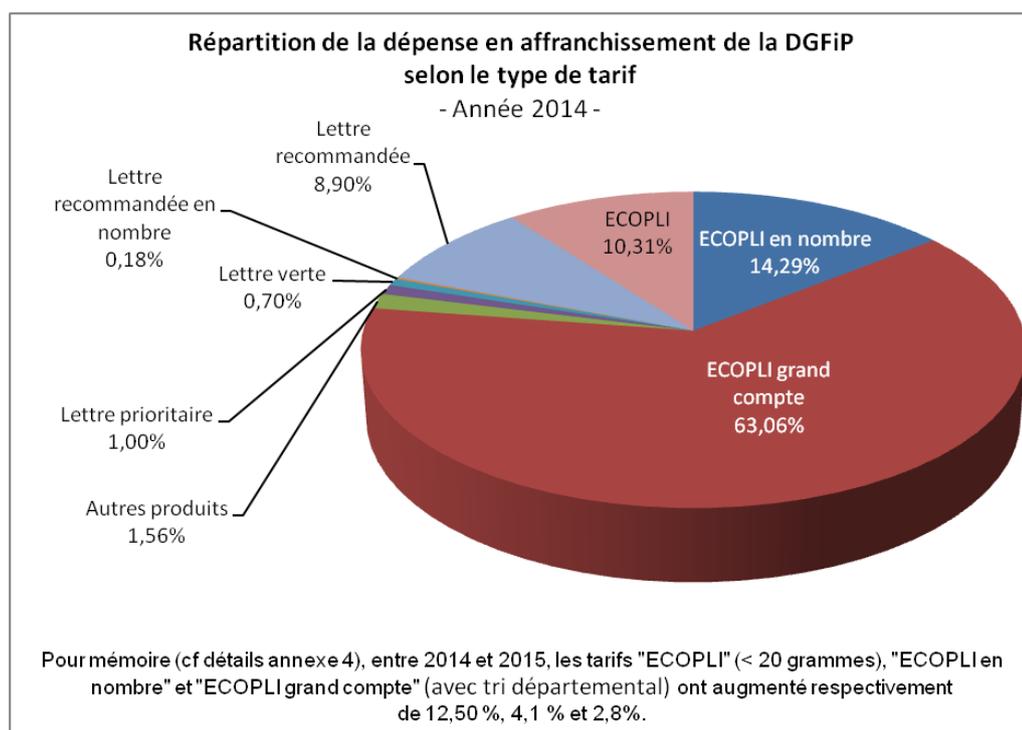
<sup>29</sup> Sauf le cas du courrier devant être adressé en recommandé et sauf, pour le courrier expédié localement, le cas des directions territoriales n'ayant pas encore achevé la massification de leurs envois (ou n'ayant pas la volumétrie nécessaire pour cela, cf. 2.3.2 infra).

S'agissant des tarifs, les revalorisations décidées par La Poste dans le cadre fixé par l'ARCEP et validées par celle-ci, se traduisent par une charge supplémentaire qui vient grever les gains de productivité obtenus par ailleurs. Jusqu'en 2014, la DGFIP estimait cette charge à environ 4 M€ par an (compte tenu de la dynamique tarifaire en vigueur jusque-là et de la structure et de la volumétrie de son courrier).

Pour la période 2015-2017, La Poste a obtenu la possibilité de revaloriser ses tarifs du taux de l'indice des prix à la consommation augmenté de 3,5 %<sup>30</sup>.

Cette indication moyenne est toutefois déclinée pour chaque produit postal. A volumétrie constante, la DGFIP estime à 8,2 M€ la charge supplémentaire sur l'année 2015 qui résultera des revalorisations tarifaires intervenues au 1<sup>er</sup> janvier 2015 (+4,2 %).

Cette progression est sans rapport avec l'indice moyen des prix à la consommation sur la base duquel est construit chaque année le projet de loi de finances<sup>31</sup>.



<sup>30</sup> Décision n° 2014-0841 de l'ARCEP en date du 22 juillet 2014 sur les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal.

<sup>31</sup> A la date du présent rapport, la prévision d'inflation pour l'année 2015 est de 0 %. Le projet de loi de finances pour 2015 a été établi sur la base d'une inflation de 0,9 %.

## ***2 – Les initiatives déjà prises permettent de diminuer les volumes et de stabiliser la dépense***

Des réformes ou des décisions récemment mises en œuvre permettent de rationaliser une partie des envois de courriers aux usagers.

Outre l'anticipation et la prise en compte de tous les cas de figure techniques que dissimule chaque mesure, et de ses possibles effets collatéraux (par exemple un afflux supplémentaire d'usagers aux guichets des centres des finances publiques), ces évolutions nécessitent généralement des travaux informatiques importants à programmer et financer.

De plus, avant d'envisager leur déploiement à l'échelle nationale, une phase de test préalable est le plus souvent nécessaire pour en vérifier la fiabilité technique et les conditions d'acceptation par les usagers.

Enfin, le caractère annuel de la plupart des processus en cause explique également le délai souvent long (deux ou trois ans) qui sépare le projet initial, la prise de décision et la mise en œuvre effective.

### **2.1 – Le regroupement de certains envois et la mise en place de procédures alternatives à l'envoi de courrier postal**

#### *2.1.1 – Fusionner des documents jusqu'alors distincts et optimiser le contenu des plis*

En 2013, a été réalisée la fusion des avis d'impôt sur le revenu et des avis de contributions sociale généralisée (CSG).

Cette mesure a permis d'éviter l'envoi de 3,7 millions d'avis de CSG, soit une économie d'affranchissement de 1,53 M€.

Par ailleurs, depuis 2012, la DGFIP envoie dans le même pli les avis de taxe d'habitation et de taxe foncière pour certains contribuables dont les identifiants sont parfaitement identiques pour chaque imposition (et ayant opté pour le prélèvement automatique). Cette mesure a concerné 3 millions de contribuables en 2012, 3,4 millions en 2013 et 2014 et a permis d'économiser de 1,26 M€ en 2012 et 1,44 M€ en 2013 et 2014 de frais d'affranchissement.

Bien que la structure du tarif postal limite les gains qui peuvent en être retirés (cf. 1.3.6 supra), la DGFIP s'efforce également d'alléger les plis qu'elle adresse aux usagers pour rester voire descendre dans la tranche d'affranchissement des plis de moins de 35 grammes qui est la plus avantageuse. Ainsi, en 2014, il a été décidé de supprimer les annexes adressées aux déclarants en ligne (ex. déclarations de revenus fonciers, notice ISF, etc.). 1,7 million de plis, d'un poids allant de 57 à 157 g selon le nombre d'annexes, ont été ramenés à un poids inférieur à 35 g. Cette mesure a permis de contenir l'augmentation des dépenses d'affranchissement de la campagne de déclaration des revenus (17,9 M€ en 2013 et 16,4 M€ en 2014).

A partir de 2016, le projet de fusion de la prime pour l'emploi et du revenu de solidarité active (et son remplacement par une allocation unique gérée par les caisses d'allocations familiales) devrait permettre de supprimer chaque année l'envoi de 1 million à 1,5 million de lettres-chèques aux bénéficiaires de la prime pour l'emploi, soit une économie d'affranchissement de 0,4 à 0,6 M€.

#### *2.1.2 – Pour éviter l'envoi d'avis de sommes à payer (ASAP), développer les cas d'encaissement par l'intermédiaire d'un régisseur de recettes*

Des agents d'une collectivité ou d'un établissement public local peuvent être nommés régisseurs de recettes pour opérer certains encaissements pour le compte du comptable public.

L'encaissement par un régisseur améliore le service rendu à l'usager et le taux de recouvrement, en particulier pour les « droits au comptant » (pour lesquels la délivrance de la prestation et son règlement sont simultanés).

Cette formule simplifie et accélère également le processus comptable et, ce faisant, contribue à réduire les frais de gestion du recouvrement des recettes des ordonnateurs locaux : outre des modalités accélérées d'encaissement de la recette, elle évite l'émission et la prise en charge d'un titre de recette, l'envoi postal d'un ASAP ainsi que les éventuelles démarches de relance voire de recouvrement forcé à la fois lourdes et coûteuses.

Le recours à la régie dite « prolongée » permet, en outre, au régisseur d'adresser directement une relance à l'usager lorsque le règlement au comptant n'a pas été effectué spontanément<sup>32</sup>.

La Charte nationale des bonnes pratiques de gestion des recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements<sup>33</sup> préconise l'extension de ces différentes solutions<sup>34</sup>.

## 2.2 – La dématérialisation, une ambition ancienne et constamment renouvelée

### 2.2.1 – Les portails de la DGFIP et les évolutions régulièrement apportées

La DGFIP dispose d'une multiplicité d'offres de service à distance qui participent directement à la dématérialisation des procédures à l'égard de tous ses publics.

#### **Une offre internet de la DGFIP très diversifiée**

*La DGFIP dispose actuellement de huit sites internet, accessibles directement ou via le site générique [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr). Ces différents sites s'adressent à trois grands types de publics : particuliers, professionnels et partenaires actuellement recensés dans une rubrique « accès spécialisés » (notaires, banques, autres ministères, tiers déclarants, associations, etc.). Outre la documentation mise à leur disposition sur le site, ce canal permet à l'ensemble de ces usagers d'utiliser des e-services qui leur sont dédiés : consultation du compte fiscal pour les particuliers et les professionnels, du serveur des données cadastrales pour les notaires, etc.*

*Les collectivités locales disposent de deux sites internet :*

- ***collectivites-locales.gouv.fr***, co-fondé et co-géré avec le ministère de l'intérieur, site documentaire qui leur est dédié ;
- ***le portail internet de la gestion publique*** (site PiGP) destiné au transfert à la DGFIP des fichiers sous format dématérialisé.

<sup>32</sup> En règle générale, un régisseur de recettes est chargé uniquement du recouvrement spontané des recettes prévues dans l'acte constitutif de la régie et n'a qualité ni pour accorder des délais de paiement, ni pour exercer des poursuites. Lorsque le débiteur ne s'est pas libéré de sa dette à la date à laquelle le versement aurait dû être effectué, le régisseur en informe l'ordonnateur. Ce dernier émet à l'encontre du redevable défaillant un titre de recettes exécutoire, dont le recouvrement est aussitôt confié au comptable assignataire. Dans le cas d'une régie dite « prolongée », le régisseur peut adresser une demande de paiement à un usager lorsque le règlement au comptant n'a pas été effectué immédiatement.

<sup>33</sup> Cette charte a été élaborée en 2011 dans le cadre de la structure nationale partenariale qui réunit les associations nationales de collectivités, la Cour des comptes et la DGFIP.

<sup>34</sup> Voir [http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/04/cir\\_32854.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/04/cir_32854.pdf) (pages 11 et 12). Implanté au cœur même des zones d'accueil fréquentées par les usagers et doté de moyens d'encaissement diversifiés (numéraire, chèque, carte bancaire, Monéo, prélèvement, virement et autres moyens de paiement), le régisseur est plus facilement accessible. Outre l'encaissement de « droits au comptant », les régisseurs peuvent également encaisser, plus facilement que le comptable public, des « droits constatés » déterminés par l'ordonnateur. Exemples de régies : bibliothèque (encaissement des droits relatifs aux prêts de livres), piscine (encaissement des droits d'entrée), droits de stationnement sur la voie publique, de droits de place sur les foires et marchés, d'activités périscolaires (restauration scolaire, garderie du soir et du mercredi, études surveillées, colonies de vacances), d'encaissements de loyers (HLM), de droits d'entrée dans les musées, les théâtres, les spectacles, etc.

La page d'accueil d'**impots.gouv.fr** regroupe dans un pavé spécifique les liens vers huit sites, soit dans le détail :

- **cadastre.gouv.fr** qui offre un service de recherche, consultation [gratuitement et sans authentification] et commande [service payant et après authentification par un identifiant/mot de passe] de feuilles du plan cadastral ;
- **amendes.gouv.fr** qui offre un service de télépaiement des amendes issues du système de contrôle automatisé (radar) ainsi que toutes les amendes dont le numéro de télépaiement figure sur la carte de paiement [sans authentification] ;
- **tipi.budget.gouv.fr** (« tipi » - titres payables sur internet) qui permet le télépaiement de services publics locaux [sans authentification] ;
- **collectivites-locales.gouv.fr**, déjà mentionné ;
- **economie.gouv.fr/cessions** qui recense toutes les ventes réalisées par France Domaine dans le cadre de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et qui permet de suivre les actualités législatives encadrant l'activité de France Domaine [sans authentification] ;
- **pensions.bercy.gouv.fr** site d'information du service des retraites de l'État qui donne en particulier accès à des simulateurs de calculs [sans authentification] ;
- **ventes-domaniales.fr** qui permet d'informer les usagers sur les différentes ventes domaniales, mobilières ou immobilières de la DGFIP [sans authentification] ;
- **timbres.gouv.fr** qui propose un service de vente en ligne des timbres fiscaux depuis le 1<sup>er</sup> mars 2015, d'abord pour les passeports, puis extension prévue du périmètre aux cartes d'identité, aux permis bateau ainsi qu'aux titres de séjour et de voyage).

Le portail fiscal **impots.gouv.fr** a été mis en service dès 2001. Son objectif premier était de permettre l'accès au nouveau service de déclaration en ligne des revenus des particuliers.

Il s'est progressivement enrichi pour offrir désormais aux particuliers, via leur « espace particulier », la possibilité de réaliser en toute sécurité l'essentiel de leurs démarches fiscales sans avoir à se déplacer dans un service de la DGFIP : consulter sa situation fiscale (échancier de paiement, historique des déclarations et avis, etc.), déclarer ses revenus, calculer et payer ses principaux impôts, effectuer et suivre les démarches courantes et réclamations (changement d'adresse, renseignements fiscaux, etc.), corriger sa déclaration en ligne, commander ou remplir les formulaires fiscaux, consulter le bulletin officiel des finances publiques, gérer ses options pour la dématérialisation des avis d'imposition et de la déclaration de revenus, etc.

Les professionnels ont également la possibilité, via leur « espace professionnel », de consulter leur compte fiscal et d'ainsi accéder aux informations fiscales qui les concernent (dernières déclarations, derniers paiements, suivi des demandes de remboursement de crédit de TVA), de déclarer et payer en ligne leurs principaux impôts, de demander le remboursement d'un crédit de TVA, de transmettre leur déclaration de résultats et de télécharger des attestations fiscales.

Afin d'encourager l'adhésion des particuliers aux services en lignes offerts par l'administration fiscale, leur accès a été simplifié en 2013 pour correspondre aux normes usuelles pour ce type de service : les utilisateurs peuvent désormais se connecter en utilisant leur numéro fiscal et un mot de passe. Ils n'ont ainsi plus besoin, au-delà de leur première connexion, de se munir des trois identifiants nécessaires jusque-là (numéro fiscal, numéro de télédéclarant et revenu fiscal de référence) et qui figuraient sur des documents différents.

Par ailleurs, pour favoriser la dématérialisation complète des échanges, la mise en œuvre du mot de passe s'est accompagnée du précochage par défaut des options permettant à l'utilisateur

de ne plus recevoir d'exemplaire papier de sa déclaration de revenus et de ses avis d'impôt sur le revenu ou de taxe d'habitation principale<sup>35</sup>.

Le contribuable qui choisit la « déclaration de revenus 100% en ligne » ne reçoit plus aucun courrier ou document papier associé à cette opération annuelle. Un courriel l'avertit de la date d'ouverture du service de déclaration en ligne. Dans le même esprit, pour « l'avis 100% en ligne », un courriel avertit le contribuable dès que son nouvel avis d'impôt est disponible dans son espace personnel, celui-ci ne lui étant pas adressé par courrier.

En 2014, la dématérialisation des avis et de la déclaration a confirmé son succès sans saturer toutefois la totalité de la cible potentiellement éligible (37 millions de comptes en ligne) : 4 millions d'utilisateurs ont opté pour la dématérialisation des avis IR et 3,8 millions pour les avis TH principale. La déclaration « 100 % en ligne » a été adoptée par 4,8 millions d'utilisateurs.

En 2015, les contribuables pourront également opter pour la dématérialisation complète des avis TH secondaires, des avis TF pour les particuliers (soit un volume global potentiel d'environ 30 millions de documents). Dans l'hypothèse où 10 % des particuliers opteraient pour la dématérialisation complète de ces documents, une économie d'affranchissement de près de 2 M€<sup>36</sup> pourrait être réalisée dès 2015. La dématérialisation des avis TF des personnes morales est, quant à elle, à l'étude pour 2016 (soit 2,5 millions de documents pour une économie d'environ 1 M€ dans l'hypothèse d'une obligation).

Le taux d'option pour la relation « 100% dématérialisée » avec l'administration fiscale étant lié au nombre de contribuables optant pour la déclaration de revenus en ligne, chaque opération de promotion de ce e-service permet de supprimer les documents papier et de réduire la dépense d'affranchissement de la DGFIP.

### ***La communication de la DGFIP sur les démarches en ligne***

*La DGFIP s'emploie chaque année à faire progresser l'adhésion des usagers aux services en ligne, et tout particulièrement à la déclaration en ligne des revenus, au moyen de campagnes de communication dans les médias, notamment radios ou internet.*

*Le budget restreint consacré à cette campagne (0,6 M€) conduit toutefois à concentrer le message sur les éléments les plus significatifs et susceptibles de convaincre l'utilisateur.*

*L'accent est particulièrement mis sur la simplicité d'utilisation et sur la fiabilité des démarches réalisées sur le portail [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr)<sup>37</sup>.*

*Les prochaines campagnes s'attacheront également à mieux valoriser les services supplémentaires dont peuvent bénéficier les usagers ayant opté pour la déclaration en ligne (par rapport à la déclaration papier).*

*L'objectif est ainsi de convaincre le contribuable de l'intérêt qu'il peut trouver à ce mode de formalité<sup>38</sup>.*

<sup>35</sup> Si l'utilisateur ne décoche pas les options qui lui sont proposées, il ne se voit plus adressé les exemplaires papier des documents. Toutefois, via le service « Mon profil », il a la possibilité de modifier à tout moment ses options et de revenir à la déclaration ou à l'avis papier s'il le souhaite.

<sup>36</sup> Ces plis étant produits via la filière industrielle, leur coût unitaire d'envoi sera en 2015 de 0,442 €.

<sup>37</sup> <http://www.impots.gouv.fr/portal/static/minisite/2014/vos-impots-avec-lucienne.htm>

<sup>38</sup> Une offre spécifique d'e-formation est également déployée depuis le printemps 2014 afin de s'assurer que tous les agents d'accueil veillent à présenter aux usagers l'offre de services à distance (en 2014, plus de 18 millions de contacts ont eu lieu aux guichets de la DGFIP lors des campagnes déclaratives et d'avis). Cet effort de promotion est renforcé en 2015 pour tous les agents de la DGFIP.

### *2.2.2 – La collecte et la fiabilisation des adresses électroniques des usagers (particuliers et entreprises) permettent l'augmentation des contacts dématérialisés*

Au même titre que la mise à disposition de certains documents fiscaux directement dans un espace en ligne sécurisé, la dématérialisation des échanges avec les usagers, lorsqu'un envoi papier n'est pas imposé par une contrainte juridique, concourt à la réduction du nombre de plis affranchis. Toutefois, le recours à un tel type d'échanges nécessite de préalablement disposer de l'adresse électronique des usagers.

La DGFIP s'est ainsi engagée dans la constitution d'une base des informations utiles aux contacts dématérialisés, par exemple pour réaliser des alertes, rappels ou envois d'informations diverses à la fois pratiques pour l'utilisateur et gratuits pour l'administration. Celle-ci est alimentée à partir des informations renseignées par les agents dans certains outils informatiques de gestion dont ils disposent, à l'occasion de leur contact avec les usagers. Elle est également enrichie des adresses électroniques renseignées par les usagers dans leur « espace particulier ».

L'enjeu consiste à collecter le plus grand nombre possible d'adresses et de s'assurer de leur validité et de l'identité de leur utilisateur. L'espace sécurisé du portail fiscal en ligne n'a permis de collecter que 13 millions d'adresses électroniques de particuliers fiabilisées (l'utilisateur devant, dans les 48 heures, cliquer sur un lien envoyé à cette adresse). Des actions de sensibilisation sont régulièrement menées auprès des agents de la DGFIP afin de les inciter à vérifier les adresses qui leurs sont communiquées.

### *2.2.3 – La dématérialisation en voie d'achèvement de la fiscalité des entreprises*

Pour les principaux impôts des professionnels, la déclaration et le paiement en ligne sont désormais obligatoires<sup>39</sup>. La montée progressive du recours aux procédures en ligne a entraîné la suppression de l'envoi des supports papiers associés, soit :

- en matière de TVA, environ 12,5 millions de documents (déclarations, avis d'acomptes et échéanciers de paiements) pour un gain total d'affranchissement d'environ 5,5 M€ lissé sur 2010 à 2015 ;
- en matière d'impôt sur les sociétés (IS), environ 4 millions de documents (avis et déclarations) pour un coût total d'affranchissement d'environ 1,7 M€ sur la période ;
- pour les autres déclarations de résultats, environ 300 000 déclarations entre 2012 et 2015 pour un coût total d'affranchissement d'environ 0,13 M€ ;
- en matière de taxe sur les salaires (TS), environ 1 million de documents (avis d'acomptes et de soldes) entre 2012 et 2015 pour un coût total d'affranchissement d'environ 0,44 M€.

Parallèlement, la dernière loi de finances rectificative pour 2012 a prévu la suppression progressive de l'envoi papier des avis d'acompte et d'imposition CFE-IFER. Ainsi, en 2014, les entreprises soumises à l'IS et celles dont le chiffre d'affaires dépassait 80 000 € (plus de 2,5 millions d'établissements, soit plus de la moitié de ceux qui sont passibles de la CFE) n'ont

---

<sup>39</sup> L'article 53 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 (modifiant l'article 1649 quater B quater du code générale des impôts) a arrêté un dispositif rendant obligatoire les déclarations et paiements en ligne des impôts des professionnels en 3 phases successives :

- au 1<sup>er</sup> octobre 2012, les procédures en ligne ont été rendues obligatoires pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS), quel que soit leur chiffre d'affaires. Ces entreprises devaient également télétransmettre leurs déclarations de résultat à compter des échéances de mai 2013 (pour les exercices clos au 31/12/2012) ;
- au 1<sup>er</sup> octobre 2013, le recours obligatoire aux procédures en ligne a été étendu aux entreprises non soumises à l'IS ayant un chiffre d'affaires supérieur à 80 000 € hors taxes qui auront également l'obligation de télétransmission des déclarations de résultats à compter des échéances de mai 2014 (pour les exercices clos au 31/12/2013). Cette deuxième vague devrait concerner 320 000 entreprises ;
- au 1<sup>er</sup> octobre 2014, l'obligation a été généralisée à l'ensemble des entreprises pour les déclarations et le paiement de la TVA ainsi que les règlements d'IS. Elle sera généralisée pour les déclarations de résultat à compter des échéances de mai 2015.

pas été destinataires de leur avis (acompte et solde) par voie postale, leur consultation étant désormais uniquement possible dans l'espace professionnel en ligne<sup>40</sup>.

En 2015, en application de la loi, l'envoi postal des avis sera totalement supprimé<sup>41</sup>. Cette tranche finale permettra de ne plus affranchir environ 2 millions d'avis supplémentaires pour un montant de 0,88 M€<sup>42</sup>.

#### *2.2.4 – La dématérialisation progressive de certains actes de recouvrement*

La DGFIP s'est engagée dans un projet de dématérialisation des saisies afin de remplacer les actuels échanges papier entre les services de terrain chargés des impôts et les tiers détenteurs par l'échange de fichiers informatiques, en flux aller et retour.

Chaque année, près de 10 millions de saisies (soit 20 millions de plis<sup>43</sup>) sont en effet émises par la DGFIP pour assurer le recouvrement forcé de créances de toutes natures (produits de l'État, amendes et condamnations pécuniaires, produits locaux, produits divers). La notification de ces saisies, assurée aujourd'hui par voie postale, représente un coût d'affranchissement de l'ordre de 10 M€<sup>44</sup> et une charge de gestion pour les services qui assurent l'édition et la mise sous pli des avis.

La dématérialisation concernera, dans une première étape, les saisies notifiées aux établissements bancaires dans le cadre du recouvrement des impôts des particuliers (2 millions d'avis à tiers détenteur, ou ATD, sont émis chaque année) et des amendes et condamnations pécuniaires (3 millions d'oppositions administratives, ou OA, sont émises chaque année).

Même si le passage à la dématérialisation ne s'impose pas aux tiers, leur accord préalable étant nécessaire<sup>45</sup>, il rencontre une attente certaine de la part des partenaires bancaires, soucieux d'optimiser également leurs propres procédures internes. Ainsi, les premiers échanges électroniques concerneront deux réseaux bancaires importants en 2015. La proportion de saisies bancaires (ATD, OA) dématérialisées pourrait atteindre 50 % courant 2016 (soit environ 2,5 millions d'actes annuels) et progresser pour atteindre un rythme de croisière en 2018 (cible de 80 % des 6 millions de saisies bancaires émises annuellement par la DGFIP, soit 4 millions d'actes) et permettre un gain annuel d'affranchissement estimé à 2 M€<sup>46</sup>.

Ce projet ayant pour objectif de couvrir l'ensemble des secteurs de la DGFIP concernés par le recouvrement forcé ainsi que les principaux tiers détenteurs sollicités dans le cadre de cette mission, des démarches sont d'ores et déjà engagées pour étendre cette procédure dématérialisée aux organismes sociaux et à Pôle Emploi.

#### *2.2.5 – La création d'un espace numérique sécurisé et unifié (ENSU) pour les usagers destiné à regrouper tous leurs échanges avec la DGFIP*

La DGFIP souhaite, en développant l'espace numérique sécurisé et unifié (ENSU), poursuivre la valorisation de ses services en ligne tout en renforçant leur usage en regroupant sous un même espace l'ensemble des prestations offertes.

Cet espace s'adressera à la fois aux usagers particuliers et professionnels et garantira les plus hauts standards de sécurité juridique et technique. Il a vocation à devenir le vecteur privilégié

---

<sup>40</sup> Cette mesure ayant entraîné la création de nombreux comptes « espace abonné », le nombre total d'espaces créés fin janvier 2015 s'établissait à 1,8 millions.

<sup>41</sup> Sauf pour Mayotte en 2015.

<sup>42</sup> Ces plis étant produits via la filière industrielle, leur coût unitaire d'envoi serait en 2015 de 0,442 €.

<sup>43</sup> Chaque saisie génère l'envoi d'un courrier au redevable et d'un courrier au tiers saisi.

<sup>44</sup> Soit l'envoi de 20 millions de plis pour l'essentiel à 0,49 €/pli (tarif 2014) et une fraction d'envoi en recommandé.

<sup>45</sup> Décret n° 2015-243 du 2 mars 2015 relatif à la notification, par voie électronique, aux établissements de crédit, aux sociétés de financement et aux organismes gérant des régimes de protection sociale de certains actes pris en vue du recouvrement de créances de toute nature.

<sup>46</sup> Sur la base d'un coût unitaire moyen de 0,5 € par pli.

des échanges entre la DGFIP et ses publics, tout en s'articulant avec les autres modes de contact proposés.

L'attractivité d'un bouquet de services, au sein d'un même espace, permettra de renforcer l'utilisation des démarches en ligne proposées par la DGFIP en amenant le plus possible d'usagers à les réaliser par ce canal, leur offrant ainsi une meilleure accessibilité et une plus grande réactivité.

Il permettra, dans son périmètre cible, pour l'ensemble des produits recouverts par la DGFIP (impôts, amendes, produits locaux et produits divers) de télédéclarer, de télépayer, d'effectuer et suivre ses démarches courantes et contentieuses et de consulter tous les documents adressés unilatéralement par la DGFIP à l'utilisateur (dont les ASAP à terme). L'ENSU est ainsi destiné à recevoir les documents faisant aujourd'hui l'objet d'un envoi postal par la DGFIP, ceci quelle que soit la filière (industrielle ou locale).

Sa mise en œuvre constituera un outil indispensable pour obtenir la dématérialisation des documents sortants de la DGFIP et ainsi réduire les frais d'affranchissement. Son enrichissement progressif permettra de proposer aux usagers un nouvel accès à leurs documents et, à terme, de ne plus leur en adresser de version papier.

La première version de l'espace devrait permettre le stockage d'environ 31 millions de documents supplémentaires (cf. liste en annexe 5) qui ne sont actuellement pas contenus dans les espaces privés particuliers et professionnels du portail fiscal (ces espaces ayant vocation à intégrer l'ENSU).

### **Le SCN Cap Numérique**

*Le service à compétence nationale (SCN) Cap Numérique est une structure de maîtrise d'ouvrage professionnelle, créée début 2014 au sein de la direction générale<sup>47</sup> pour mettre en œuvre la stratégie numérique de la DGFIP. Elle a vocation à prendre en charge les nouveaux projets de tous les métiers de la DGFIP et, en premier lieu, de promouvoir les projets transversaux et les nouveaux usages. Elle doit permettre de répondre à l'objectif de la DGFIP de rester une administration de référence en matière de numérique en offrant des services dématérialisés complets et accessibles à l'ensemble de ses agents, de ses usagers et de ses partenaires. Le développement de l'Espace numérique sécurisé unifié de l'utilisateur (ENSU) et de l'agent public (ENSAP) sont portés par le SCN Cap numérique.*

#### **2.2.6 – La création de l'espace numérique sécurisé de l'agent public (ENSAP)**

Le projet d'espace numérique sécurisé de l'agent public (ENSAP) doit permettre aux agents de l'État actifs et retraités de disposer en permanence des informations prévues dans le cadre de la réforme des droits à retraite, d'accomplir en ligne leurs démarches (accès en ligne au compte individuel retraite, offre de simulation personnalisée et individualisée, etc.) et de disposer de leurs bulletins de paye ou de pension et de leurs attestations fiscales de manière dématérialisée.

Le développement d'un tel espace permettrait des économies significatives : les coûts d'affranchissement des documents produits et postalisés s'élevaient en effet à près de 3 M€ en 2014.

Ce montant élevé est essentiellement dû à l'envoi systématique d'un nouveau bulletin de pension dès que le montant de la pension change, même de manière minimale. Une mesure intermédiaire, l'envoi d'un simple récapitulatif annuel des changements aux 3,4 millions de pensionnés, permettrait une économie de 2,5 M€ de frais d'affranchissement. L'entrée en

---

<sup>47</sup> Arrêté du 13 janvier 2014 modifiant l'arrêté du 12 novembre 2001 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « programme Copernic » chargé de la mise en place du système d'information relatif au compte fiscal simplifié.

vigueur de cette mesure, sensible pour la population concernée, pourrait intervenir à compter de 2016.

D'autres actions seront nécessaires pour contenir la charge des rééditions de leurs titres et ou bulletins demandées par les usagers, en tant que pièce justificative à fournir à différentes structures (mutuelles, etc.).

Par ailleurs, la volumétrie de courriers liés à la mise en œuvre du droit information retraite (DIR) à destination des fonctionnaires en activité est en hausse constante. Le service des retraites de l'État a pris plusieurs mesures pour contenir cette hausse. Ainsi, l'envoi des documents d'information aux nouveaux assurés est effectué de manière dématérialisée depuis 2013, à partir des adresses de messagerie collectées par les employeurs. Pour la campagne 2014, 50 % des envois relatifs au DIR ont été effectués sous forme dématérialisée. En outre, les relevés de carrière professionnelle sur demande des agents de 35 à 55 ans sont majoritairement envoyés par voie électronique.

L'envoi dématérialisé des estimations indicatives des pensions de retraite, jugées plus sensibles, sera expérimenté au cours de l'année 2015.

A terme, l'ensemble des documents relevant du droit information retraite a vocation à être dématérialisé. Cette mesure permettrait une économie de 0,18 M€ de frais d'affranchissement, mais nécessite de disposer de l'information « courriel professionnel » dans le compte individuel retraite renseigné par l'employeur : une information de qualité sur cette donnée est encore difficile à obtenir. A échéance 2016-2017, les documents seront directement mis à disposition dans l'espace numérique sécurisé, ce qui contournera cette difficulté tout en offrant un service beaucoup plus étendu.

### ***La gestion des bulletins de paie***

*La DGFIP est en charge du contrôle et de la mise en paiement des rémunérations des agents de l'État pour l'ensemble des ministères. Elle est, à ce titre, également en charge de l'impression des bulletins de paie effectuée par ses centres éditiques.*

*Ces bulletins sont ensuite acheminés par navettes internes auprès des services bénéficiaires, y compris les directions locales de la DGFIP.*

*Aucun frais d'affranchissement n'est ainsi supporté par la DGFIP. La dématérialisation du bulletin de paie, à ce stade non décidée, permettrait néanmoins des gains de productivité significatifs, les 29 millions de documents papier annuels (bulletins de paie, décomptes de rappel et déclarations fiscales de traitements et de salaires) représentant un coût éditique de 600 000 € et, surtout, des frais de manipulation et de distribution consommateurs de temps agent.*

*Ainsi le projet interministériel piloté par le service « Cap Numérique » et le service des retraites de l'État se fonde sur la création d'un « portail agent » destiné à accueillir les bulletins de traitement et les bulletins de retraite du fonctionnaire, afin de mettre à disposition de façon gratuite, sécurisée et pérenne les bulletins précités. La remise sous format papier constituera ainsi l'exception, pour les agents ne disposant pas de connexion internet et/ou de moyen d'impression.*

#### ***2.2.7 – Le recours systématique aux procédures dématérialisées***

Même si les volumes concernés et les dépenses en jeu sont bien moindres, la DGFIP saisit toute occasion de dématérialiser ses échanges internes ou externes au moyen des divers outils disponibles.

Par exemple :

- la DGFIP encourage bien évidemment, aussi souvent que possible, les échanges par messagerie électronique ou par l'intermédiaire de sa plate-forme d'échange sécurisée de documents « Escal ». Outre les communications internes ou avec d'autres

administrations, ces outils sont privilégiés en substitution de certains courriers recommandés avec accusé de réception (par exemple, dans le domaine du contrôle fiscal, pour la transmission de documents présentant un très faible risque, voire aucun risque pour la procédure de contrôle) ;

- la DGFIP utilise systématiquement la plate-forme des achats de l'État (PLACE) développée par l'Agence pour l'Informatique financière de l'État (AIFE) pour le compte du Service des Achats de l'État (SAE), pour tous les actes de procédures liés à la passation et à l'exécution de ses marchés publics ;
- depuis le déploiement de l'application Chorus, les bons de commandes adressés aux fournisseurs, sont envoyés par courriel (et non plus par voie postale). Ce sont ainsi environ 20 000 engagements juridiques qui ne sont pas « postalisés » chaque année pour les services de la DGFIP et ceux d'autres ministères dont elle assure les tâches de gestion budgétaro-comptables dans le cadre du « Bloc 3 » Chorus<sup>48</sup> ;
- pour les échanges avec les juridictions administratives, Télérecours est utilisée dans tous les cas où cette application est déjà déployée (ce qui, pour des dossiers de contentieux souvent volumineux peut représenter une économie de transport substantielle) ;
- en 2014, la DGFIP a lancé sa première campagne de SMS (50 000) à l'adresse d'une population-cible d'utilisateurs pour faire connaître l'offre de la déclaration en ligne. Ce nouveau canal d'information pourrait connaître un rapide développement au cours de ces prochaines années surtout si (cf. 2.2.2 supra) la DGFIP parvient à collecter un nombre très supérieur d'adresses internet.

## **2.3 – La rationalisation du courrier généré par la DGFIP et de ses processus de traitement produit des résultats**

Au cours des dernières années, la DGFIP s'est appliquée à revoir ses processus internes d'émission du courrier de manière à en optimiser le coût d'affranchissement. Cette démarche a porté à la fois sur le contenu du courrier et sur les modalités d'expédition.

### *2.3.1 – Le réexamen régulier du contenu et des modalités d'envoi du courrier*

En 2009, la DGFIP a décidé l'abandon de la lettre prioritaire au profit du tarif Ecopli. Cette instruction précisait également les consignes à appliquer pour l'envoi des courriers en recommandé.

En 2013, une revue complète du courrier émis par la DGFIP a été engagée. Chacun des services métiers a été invité à établir la typologie des courriers générés dans son domaine d'activité, que ce soit au niveau central, dans les centres éditiques ou au niveau local, et à proposer les évolutions permettant d'en réduire le nombre, le coût voire en supprimant l'envoi de courriers devenus inutiles. Une instruction a ensuite été diffusée par chaque service pour rappeler ou fixer les règles de diffusion du courrier<sup>49</sup>.

Un groupe de travail, auquel participait des représentants des directions territoriales, a également fait émerger des initiatives locales, qui ont pu être mutualisées, par exemple la centralisation de l'envoi du courrier (cf. 2.3.2 infra).

---

<sup>48</sup> Le « bloc 3 » est constitué de l'administration centrale et des réseaux du ministère de la culture, des ministères sociaux et de la DGFIP.

<sup>49</sup> Service du contrôle fiscal (note du 06/06/2013), Service juridique de la fiscalité (note du 12/09/2013), Service France Domaine (note du 7/10/2013), Service de la gestion fiscale (note du 07/02/2014). Dans certains cas, les instructions de la direction générale sont simplement venues conforter les initiatives déjà prises par le réseau pour contenir sa dépense d'affranchissement (en particulier en ce qui concerne l'usage du recommandé).

Enfin, un exercice d'inventaire et de rationalisation du nombre de formulaires papier a permis de réduire leur nombre de 1 158 en 2011 à 601 en 2014 et de ramener le nombre de formats d'enveloppes utilisées de 49 à 24, l'objectif étant de généraliser l'usage de l'enveloppe de format C5 à fenêtre<sup>50</sup>.

S'agissant de décisions de portée très variable et d'application très déconcentrée, les résultats globaux obtenus à l'issue de ces travaux sont difficiles à quantifier.

Cette initiative a fait apparaître la nécessité d'un pilotage soutenu des questions liées au courrier, que ce soit au niveau de la direction générale mais également au plus près du terrain. Elle a également aidé à conforter la prise de conscience, par les services métier de la direction générale, de la nécessité d'intégrer le coût de l'affranchissement comme un paramètre à part entière de la prise de décision dans leur domaine respectif<sup>51</sup>.

### 2.3.2 – La massification des envois par la centralisation du courrier expédié localement

Entreprise dès 2010 par certaines directions locales, la centralisation de l'envoi du courrier dit « égrené » (par opposition au courrier issu des ateliers éditiques de la DGFIP) a été posée comme un objectif généralisé à partir de 2013. Elle est désormais à peu près réalisée (ou en tout cas engagée) partout où cela était justifié et possible.

Concrètement, il s'agit de rapatrier sur un site unique (généralement le siège de la direction<sup>52</sup>) l'ensemble du courrier élaboré par les autres sites du département<sup>53</sup>. Ce faisant, les quantités à expédier pour bénéficier du tarif Ecopli en nombre de La Poste (400 plis par envoi) peuvent être plus fréquemment atteintes.

Toutefois, ce dispositif suppose :

- de respecter des critères de présentation et de tri du courrier très stricts (format de l'adresse, tri par destination) ;
- de mettre en place une organisation logistique fiable (pour procéder au ramassage régulier du courrier de manière à ne pas retarder son expédition), qui nécessite de disposer de véhicules adaptés ;
- de prévoir un accompagnement du changement (compte tenu des habitudes parfois très établies que ce nouveau dispositif vient modifier).

D'ores et déjà, le nombre de machines à affranchir est passé de 3 500 en 2010 à environ 900 en 2014<sup>54</sup>. Le pourcentage du courrier égrené affranchi au tarif Ecopli en nombre ou Ecopli grand compte est passé de 20,2 % à 65,3 % entre 2011 et 2014, représentant une économie d'environ 6 M€ sur la période<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> Compte tenu des spécificités de certains courriers, les 24 références encore utilisées constituent sans doute un plancher, l'enveloppe C5 à fenêtre représentant d'ores et déjà plus des deux tiers des quantités commandées.

<sup>51</sup> Par exemple, toute mesure envisagée par les services métiers (création d'une procédure, etc.) fait désormais l'objet d'un chiffrage préalable de son impact sur la dépense d'affranchissement.

<sup>52</sup> Dans certains départements, la centralisation se fait sur deux sites. En quelques points du territoire, la géographie peut justifier le maintien de plus de deux sites. Inversement, certaines directions locales disposent encore de marges de progression.

<sup>53</sup> Fin 2014, la DGFIP compte 3 800 sites différents.

<sup>54</sup> Même si ce chiffre peut encore diminuer de quelques dizaines d'unités, le nombre de machines à affranchir restera toujours significativement supérieur au nombre de directions déconcentrées de la DGFIP. En effet, même centralisé géographiquement, le courrier ne peut pas être traité par une seule machine dans chaque direction (qui doit également pouvoir disposer d'une solution de secours en cas de panne).

<sup>55</sup> Ce montant est une estimation toute chose égale par ailleurs. Il ne tient notamment pas compte de l'effet concomitant de l'évolution des tarifs postaux, de l'évolution du volume global de courriers, de l'effet des consignes passées pour réduire les cas de recours à l'Ecopli mais aussi de la lettre prioritaire et de la lettre verte vers l'Ecopli en nombre ou grand compte et enfin de la structure des tarifs postaux qui n'est pas la même pour l'Ecopli (la 1<sup>ère</sup> tranche va de 0 à 20g) et pour l'Ecopli en nombre ou grand Compte (la 1<sup>ère</sup> tranche va de 0 à 35 g).

La mise en œuvre de cette réorganisation a mis en évidence le degré de priorité plus ou moins important accordé à la gestion et aux coûts du courrier par les directions locales. Certaines ont ainsi désigné un cadre positionné à un niveau transversal suffisant et ont animé des groupes de travail associant les services métiers, le pôle « pilotage et ressources » et des responsables de sites afin de décliner et accompagner au plus près du terrain les mesures susceptibles de supprimer des courriers inutiles, de modifier la présentation de certains courriers, etc.

Ces initiatives, qui se situent à la charnière du métier et de la gestion matérielle, commencent à se généraliser. Le déploiement du projet d'édition déportée du courrier (cf. 2.3.3 ci-dessous), qui va constituer une nouvelle étape dans ce processus continu d'optimisation de la gestion du courrier, y pousse particulièrement.

### *2.3.3 – La massification des envois par l'édition déportée du courrier dans les centres éditiques*

L'autre voie d'optimisation des coûts unitaires d'affranchissement du courrier dit « égrené » localement consiste à en déporter l'édition, la mise sous plis et l'envoi vers les centres éditiques de la DGFIP.

Comme pour la centralisation du courrier au sein de chaque département, cette solution vise à massifier les envois et ainsi obtenir le meilleur tarif d'affranchissement possible (« Ecopli grand compte », soit 0,447 €<sup>56</sup> pour un pli constitué d'une à cinq feuilles A4 et d'une enveloppe de format C5). Le gain est alors de 12 % par rapport à un envoi au tarif « Ecopli en nombre » et de 29 % par rapport au tarif Ecopli.

Elle permet aussi d'alléger les tâches matérielles liées au traitement du courrier (celles-ci étant automatisées dans les centres éditiques).

Après une phase d'expérimentation menée en 2014, la DGFIP a décidé la généralisation de ce dispositif à compter de l'été 2015. A cet effet, un appel d'offres a été lancé pour acquérir un « driver virtuel d'impression » qui sera installé sur le poste de chaque agent. Ce dernier, en plus de sa solution d'impression locale, disposera ainsi de la possibilité de lancer l'édition et l'envoi du courrier dans un centre éditique.

Ce dispositif ne permettra toutefois pas de traiter tous les courriers élaborés localement. Seuls y sont éligibles les courriers pour lesquels une signature manuscrite originale n'est pas obligatoire et dont le format respecte les critères de présentation formelle permettant de bénéficier du tarif Ecopli grand compte.

La DGFIP s'emploie à permettre le traitement par ce canal du plus grand nombre de courriers possibles. Dans ce but, elle a déployé une bibliothèque de modèles de documents, « Pégase DGFIP », accessible à tous les agents via l'intranet et même directement incorporée au traitement de texte Libre Office. Cette bibliothèque, progressivement enrichie, offre des modèles de courriers dont le format répond strictement aux exigences de présentation du courrier « industriel »<sup>57</sup>.

La volumétrie estimative cible porte sur 6 millions de courriers en année pleine pour un gain total sur les frais d'affranchissement d'environ 0,5 M€<sup>58</sup>.

Ce projet suppose néanmoins une phase d'accompagnement du changement, qui interviendra au printemps 2015, pour repenser certains processus internes et accompagner les agents du réseau dans ce nouveau mode de traitement du courrier.

---

<sup>56</sup> Tarif Ecopli grand compte 2015 avec tri par département.

<sup>57</sup> La raison d'être de cette bibliothèque n'est pas uniquement liée à la recherche d'économies d'affranchissement. En effet, les modèles proposés ont également vocation à être validés sur le fond par les bureaux métiers de la direction générale de la DGFIP et ainsi offrir des outils de travail fiables et régulièrement mis à jour aux rédacteurs du réseau.

<sup>58</sup> Le gain d'affranchissement estimé correspond à la différence entre le tarif Ecopli Grand compte et le tarif moyen dont bénéficient actuellement les directions locales de la DGFIP (hors courrier recommandé).

### **La signature des documents adressés aux usagers**

*L'un des critères déterminant la possibilité de dématérialiser l'envoi d'un courrier<sup>59</sup> est la possibilité juridique que ce document ne soit pas signé de manière manuscrite par l'expéditeur.*

*L'alinéa 2 de l'article 34 de la loi n° 2014-1545 relative à la simplification de la vie des entreprises du 20 décembre 2014 dispense de signature manuscrite un ensemble de documents très couramment adressés par la DGFIP à ses usagers<sup>60</sup>, ceci quelles que soient les modalités d'envoi. Cette disposition autorise ainsi le déport de l'impression et de l'envoi de ces documents vers les centres d'éditions et de bénéficier ainsi de meilleurs tarifs d'affranchissement.*

*Le premier alinéa de ce même article 2 permet également de s'affranchir plus largement de l'obligation de signature pour l'ensemble des décisions administratives qui sont notifiées aux usagers par l'intermédiaire d'un téléservice. Il est ainsi possible d'intégrer tous les documents produits par les services de la DGFIP dans le périmètre de l'ENSU.*

#### **2.3.4 – La fiabilisation du fichier adresses pour limiter les plis non distribuables**

Environ 9 %<sup>61</sup> de la population française déménage chaque année. Notamment pour cette raison, la DGFIP est confrontée, comme tous les autres services ou entreprises expéditeurs de courriers en masse, à la problématique des « plis non distribuables » (PND)<sup>62</sup>.

Il s'agit également d'un enjeu important pour les usagers, en particulier lorsqu'un délai contraint leur est laissé pour accomplir une formalité ou se conformer à une obligation.

Les PND sont par nature difficiles à dénombrer. Dans le cadre de la campagne de déclaration des revenus (envoi aux usagers de leur déclaration), le nombre de PND avait été estimé, en 2009, à 629 000 plis soit 1,78 % du nombre total de plis expédiés (35,3 millions de plis).

Les motifs de non distribution sont variables : adresse erronée, destinataire inconnu à l'adresse mentionnée, pli refusé par le destinataire.

Une fois le courrier retourné au service expéditeur, il doit être reconditionné en enveloppe et de nouveau affranchi pour être acheminé à nouveau vers la dernière adresse de l'utilisateur, si celle-ci a pu être identifiée entre temps.

Pour réduire le volume des PND, la DGFIP a travaillé avec La Poste à la fiabilisation de son fichier « adresses ». Depuis novembre 2014, elle récupère de manière automatique et quotidienne les contrats de réexpédition souscrits par les usagers auprès de La Poste. Ce dispositif a permis de reconnaître et d'insérer dans la base de la DGFIP 1,2 million d'adresses. Depuis l'ouverture, 5 300 adresses sont intégrées en moyenne chaque jour.

---

<sup>59</sup> La problématique est la même lorsqu'il s'agit de déporter l'édition, la mise sous pli et l'expédition d'un courrier élaboré localement dans un centre d'édition de la DGFIP afin d'obtenir le meilleur tarif postal.

<sup>60</sup> Les avis à tiers détenteur, les oppositions à tiers détenteur, les oppositions administratives ainsi que les saisies à tiers détenteur, adressés tant au tiers saisi qu'au redevable, les lettres de relance relatives à l'assiette ou au recouvrement, les mises en demeure de souscrire une déclaration ou d'effectuer un paiement, les décisions d'admission totale d'une réclamation et les demandes de documents et de renseignements pouvant être obtenus par la mise en œuvre du droit de communication prévu au chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales.

<sup>61</sup> Taux de mobilité des ménages établi par l'INSEE (enquête Logement 2006).

<sup>62</sup> Selon la terminologie de La Poste, anciennement NPAI « n'habite pas à l'adresse indiquée ».

### ***3 - Une réduction à la fois plus forte et pérenne de la dépense d'affranchissement de la DGFIP supposerait d'acter le principe selon lequel, au terme d'un calendrier et selon des modalités raisonnables, la dématérialisation devient la règle et le papier l'exception***

Compte tenu des paramètres d'évolution spontanée de la dépense, les initiatives rappelées ci-dessus permettront de la contenir à court terme mais ne permettront pas de la réduire de manière significative.

Un objectif beaucoup plus ambitieux, consistant, par exemple, à réduire la dépense actuelle du tiers ou de la moitié ne peut être atteint sans envisager des mesures plus radicales, systématiques et, sous certaines conditions, contraignantes. Il s'agirait alors de viser la suppression des envois de documents papier aux usagers en ciblant, bien évidemment, les documents les plus nombreux, c'est-à-dire les déclarations et avis fiscaux et les ASAP.

Toutefois, une évolution trop rapide et brutale d'un dispositif encore dominé par le « papier » vers un dispositif obligatoirement dématérialisé n'est pas envisagé compte tenu :

- des enjeux directs et indirects attachés aux procédures en cause (recettes de l'État et du secteur public local, relations à l'utilisateur, etc.) ;
- des risques encourus (dysfonctionnements techniques, etc.) ;
- des effets collatéraux (report sur l'accueil guichet par exemple) ;
- des réactions possibles des usagers, susceptibles de conduire à un rejet et à un statu quo durables (alors que la réussite d'une telle opération suppose, au contraire, de laisser aux usagers et aux partenaires de la DGFIP un délai suffisant pour se préparer) ;
- du temps de toute façon nécessaire pour développer et fiabiliser les solutions dématérialisées appelées à être généralisées et qui doivent être pleinement opérationnelles avant d'envisager toute suppression des échanges « papier ».

Un calendrier échelonné constitue donc la condition permettant d'assurer que l'objectif final sera réellement atteint.

Un délai de plusieurs années semble raisonnable. Cet horizon de moyen terme n'exclut toutefois pas de franchir des étapes intermédiaires.

Dans tous les cas, un point important consiste à donner l'impulsion initiale et la visibilité nécessaire sur les échéances pour que puisse s'engager la mobilisation de tous les acteurs sur une cible connue longtemps à l'avance. A défaut, le calendrier de mise en œuvre étant décalé, les économies le seraient nécessairement aussi.

#### **3.1 - Pour les impôts des particuliers, généraliser progressivement la dématérialisation des déclarations et des avis**

Les impôts des particuliers génèrent les plus gros volumes de courriers mais font aussi l'objet de procédures dématérialisées déjà bien maîtrisées, régulièrement enrichies et qui montent en puissance progressivement. Les gains de productivité qui en résultent sont réels mais, aussi longtemps que l'offre « papier » demeure, les incitations à privilégier ce mode de relation avec l'administration ne sont pas suffisantes pour conduire à sa généralisation ou, du moins, à ce qu'il devienne rapidement très nettement prépondérant.

A contrario, sauf à assumer les risques mentionnés ci-dessus, la montée en puissance des procédures dématérialisées ne permet pas la suppression automatique et strictement concomitante de l'envoi des documents « papier ».

### 3.1.1 – Pour l'impôt sur le revenu

#### a) la déclaration de revenus

La suppression totale de l'envoi des déclarations de revenus à l'ensemble des contribuables représenterait, par rapport à la dépense enregistrée en 2014, une économie d'affranchissement de 16,4 M€.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, il n'est pas souhaitable de rendre la déclaration en ligne obligatoire autrement que de manière progressive, en tenant compte des situations particulières qui justifient d'être exonéré de cette obligation<sup>63</sup>.

Si l'obligation de déclarer en ligne était décidée, la suppression de l'envoi des déclarations papier pourrait raisonnablement intervenir avec un décalage d'un ou deux ans par exemple.

Dans une version intermédiaire, la suppression des envois papier de la déclaration de revenus pourrait concerner la partie des contribuables ayant déjà déclaré leurs revenus en ligne l'année précédente. Appréciée au regard du nombre de déclarants en ligne ayant reçu leur déclaration pré-remplie papier en 2014 (7,9 millions), cette mesure permettrait d'économiser 3,5 M€ d'affranchissement<sup>64</sup>.

Une autre manière de réduire les coûts d'affranchissement liés à l'envoi papier de la déclaration pré-remplie peut consister à limiter au maximum le coût unitaire de chaque pli. Comme cela a été indiqué (cf. 1.3.6 supra), le tarif d'affranchissement, dans la filière industrielle, est le même de 0 à 35 grammes. Au-delà, le tarif augmente de façon à peu près proportionnelle au poids du pli. Actuellement, le poids d'un pli « déclaration de revenus » varie, en fonction de la situation du contribuable et donc des documents qui lui sont adressés, de 25 à 191 grammes. Il est constitué, outre la déclaration de revenus dite « 2042-K », des notices et de déclarations annexes qui représentent pour les plis supérieurs à 35 grammes de 59 % à 94 % du poids total du pli, selon le nombre de ces annexes.

Une option, réalisable dès 2016, consisterait à supprimer l'envoi papier de toutes les notices et déclarations annexes. Une version simplifiée de la notice, compatible avec la tranche d'affranchissement de base, pourrait être maintenue, le contribuable étant invité à consulter ou télécharger en ligne les documents complets. Cette mesure permettrait une économie de 1,9 M€ d'affranchissement (ou 1,4 M€ dans une version qui consisterait à maintenir la notice ISF et les déclarations complémentaires<sup>65</sup>).

#### b) pour les avis d'impôt sur le revenu

Avec les mêmes réserves que précédemment, la suppression pure et simple de l'envoi aux contribuables de leur avis d'impôt papier – celui-ci étant d'ores et déjà disponible dans leur espace particulier sur le site [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr)<sup>66</sup> – permettrait une économie de 15 M€ d'affranchissement par rapport à la dépense enregistrée à ce titre en 2014.

---

<sup>63</sup> La montée en puissance pourrait par exemple être fonction du niveau de revenu (ce critère étant fortement corrélé au niveau d'équipement et d'adhésion aux procédures dématérialisées) et tenir compte des facultés d'accès à l'internet.

<sup>64</sup> Sur la base du tarif d'affranchissement 2015. En incluant le coût papier et enveloppe, la mesure permettrait d'économiser 3,9 M€ auxquels devraient encore être ajoutés, pour parvenir à un coût complet, le gain sur les consommables, l'amortissement des matériels des centres éditiques de la DGFIP, la mobilisation de leur personnel, les frais d'électricité, etc.

<sup>65</sup> Sur la base du tarif d'affranchissement 2015. Dans cette variante, seraient maintenus, en plus du formulaire 2042-K, les formulaires 2042-CK, 2042-CK-PRO et 2041 NOSTISF-K. En incluant le coût « papier », la mesure permet une économie de 5,1 M€ ou 4,2 M€ pour la variante.

<sup>66</sup> Pour les usagers l'avantage réside dans le fait qu'ils reçoivent un courrier d'information dès que leur avis dématérialisé est disponible dans leur espace sécurisé de manière anticipée par rapport à l'envoi papier : entre le 22/07 et le 7/08 pour les non imposables contre le 7/08 et le 5/09 pour l'avis papier et entre le 3 et le 21/08 pour les imposables contre pour les avis papier, du 7 au 24/08 pour les non mensualisés et du 21/08 au 7/09 pour les mensualisés.

Mais, de même que la réception de leur déclaration papier est, à l'heure actuelle, pour de nombreux contribuables, l'élément déclencheur de l'accomplissement de leurs obligations déclaratives (sans erreurs excessives et dans les délais), la réception des avis d'impôt sur le revenu au format papier est très attendue pour de multiples raisons (visibilité sur les dépenses à venir, démarches personnelles à effectuer par exemple auprès d'organismes sociaux). Cette mesure pourrait donc être envisagée au terme du même processus progressif qui aurait conduit à rendre la déclaration en ligne obligatoire. Par souci d'étaler les novations, un décalage d'un an pourrait éventuellement être prévu.

Si cette hypothèse de suppression complète des avis d'IR ne pouvait être retenue ou à titre de transition, une mesure pourrait néanmoins être imaginée qui consisterait à supprimer l'envoi papier des avis des déclarants en ligne. Cette mesure permettrait d'économiser 3,9 M€<sup>67</sup>.

### 3.1.2 – Pour les impôts locaux

Les mesures envisagées pour réduire les frais d'affranchissement liés à l'impôt sur le revenu (IR) peuvent être également expertisées pour les impôts locaux.

Au cas d'espèce, la mesure porterait sur la suppression de l'envoi postal de la version papier des avis de taxe d'habitation (TH) principale et secondaire et de taxe foncière (TF) soit environ 55,5 millions de documents pour un montant d'affranchissement global de 24,5 M€, les contribuables ayant accès aux versions dématérialisées de ces documents dans leur espace en ligne à compter de la campagne de taxation 2015.

Toutefois, des réserves doivent être émises sur la mise en œuvre de cette mesure. La réception de l'avis de TH et/ou de TF est l'unique événement permettant de rappeler au contribuable son obligation de s'acquitter de ces taxes à défaut d'avoir opté pour la mensualisation ou le prélèvement à l'échéance. Une suppression trop brutale de leur envoi pourrait entraîner un nombre important d'oublis de paiement. Le gain en affranchissement s'en trouverait fortement réduit eu égard à l'obligation d'adresser aux contribuables des lettres de relance et l'impact négatif sur l'image de l'administration fiscale pourrait s'avérer important.

Une option intermédiaire pourrait consister à ne plus adresser d'avis TH et TF aux contribuables ayant opté pour le paiement de ces taxes par prélèvement automatique (mensuel ou à l'échéance) et pour lesquels la réception de l'avis d'imposition ne constitue pas le déclenchement de la démarche de paiement. Elle permettrait de supprimer l'envoi postal de 14,5 millions d'avis pour un gain de 6,4 M€<sup>68</sup>.

### 3.1.3 – A plus long terme, inverser la logique et rendre les documents papier « payants » ?

Une fois l'offre de services numériques de la DGFIP parfaitement complète et opérationnelle, et son utilisation éventuellement rendue obligatoire (sous réserve des exceptions justifiées), la question pourrait se poser de savoir s'il serait opportun de facturer le coût d'envoi du document papier, dans les cas de ce type devenus très minoritaires.

L'utilisateur qui souhaiterait recevoir une édition papier de sa déclaration de revenus ou d'un avis (IR, TH, TF) pourrait en faire la demande mais se verrait alors facturer cette prestation supplémentaire.

Le prix de cette prestation<sup>69</sup> viendrait s'ajouter à l'impôt dû (ce qui suppose que le contribuable ait exprimé sa demande avant une date déterminée).

---

<sup>67</sup> Dématérialisation complète des avis des déclarants en ligne pour les 9 millions d'utilisateurs n'ayant pas encore fait ce choix au sein des 13 millions de déclarants en ligne (base 2014).

<sup>68</sup> Le rendement de cette mesure pourrait être renforcé en rendant obligatoire (et non plus optionnel) le paiement dématérialisé, sous l'une quelconque de ses formes (mensualisation, prélèvement à l'échéance, paiement direct en ligne), au moins pour les nouveaux contribuables (sous réserve de ne pas leur adresser les avis d'acompte ou l'échéancier des prélèvements mensuels par voie postale mais de les déposer dans leur espace en ligne).

<sup>69</sup> Ce prix pourrait, par exemple, être fixé à deux euros par document, à l'image de ce qui est déjà pratiqué auprès des services de la publicité foncière lorsqu'un propriétaire souhaite obtenir un duplicata d'un acte de vente.

Ce prix ne serait pas mis en recouvrement pour les contribuables non imposables ou ceux dont l'impôt n'excède pas le seuil de recouvrement de 12 € fixé par le code général des impôts.

En toute hypothèse, cette question est encore prématurée.

### **3.2 – Pour le courrier affranchi pour le compte des collectivités locales, définir un calendrier raisonnable de dématérialisation complète des avis de sommes à payer**

La question du courrier pris en charge par la DGFIP pour les ordonnateurs locaux ne constitue bien évidemment qu'une part – certainement pas la plus significative ni celle qui emporte les plus lourds enjeux – des relations de l'État avec les collectivités locales.

Traiter de cette question de manière distincte peut, comme précédemment, conduire à une appréciation biaisée des initiatives souhaitables et pertinentes. Les développements qui suivent sont donc, là encore, à resituer dans un contexte plus global notamment caractérisé par les travaux importants menés depuis plusieurs années pour développer la dématérialisation des échanges entre les collectivités et la DGFIP.

Ainsi, au terme d'un processus piloté de concert par la DGFIP et les associations de collectivités, les échanges de documents comptables<sup>70</sup> entre ordonnateurs et comptables sont d'ores et déjà en partie dématérialisés via la signature électronique dans le cadre du déploiement de la version 2 du protocole d'échange standard (PES v2) qui relie les applications informatiques des ordonnateurs et l'application Hélios de la DGFIP.

La mobilisation en faveur de ces chantiers doit rester soutenue dans la mesure où elle est porteuse de gains d'efficacité importants, tant pour les collectivités que pour la DGFIP. Ainsi, dans sa rédaction issue de son adoption en première lecture par le Sénat et l'Assemblée nationale, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe ») prévoit l'obligation pour les régions, départements, communes et intercommunalités de plus de 10 000 habitants et certains offices publics de l'habitat et centres hospitaliers, de transmettre aux comptables publics sous forme dématérialisée, dans un délai de trois ans ou cinq ans, les pièces nécessaires à l'exécution de leurs dépenses et de leurs recettes.

Parallèlement, plusieurs solutions peuvent être étudiées pour obtenir une réduction sensible de la dépense d'affranchissement supportée par l'État. Ces projets, toujours complexes et qui embrassent un champ bien plus large que celui sous l'angle duquel ils sont évoqués ci-après, ont forcément, pour les plus structurants, un calendrier de déploiement progressif et de moyen terme.

#### *3.2.1 – Réexaminer le seuil minimal d'émission des titres de recettes par les ordonnateurs locaux, de prise en charge et de relance par les comptables publics*

Aux termes de l'article L.1611-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « les créances non fiscales des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ainsi que celles des établissements publics de santé, à l'exception des droits au comptant, ne sont mises en recouvrement que lorsqu'elles atteignent un seuil fixé par décret ». L'article D.1611-1 du même code fixe ce seuil à 5 €<sup>71</sup>.

Cette disposition vise à éviter que les coûts de gestion du recouvrement des produits locaux, tant pour l'ordonnateur que pour le comptable, n'excèdent pas le montant à recouvrer.

---

<sup>70</sup> Bordereaux de titres, mandats, etc.

<sup>71</sup> Le principe d'un seuil a été instauré dès 1996 (cf. loi n°96-314 du 12 avril 1996). Il a été fixé à 30 francs (décret n°97-261 du 18 mars 1997) et converti à 5 € en vertu du décret n°2001-200 du 1 mars 2001.

D'ores et déjà, les ordonnateurs locaux sont encouragés à regrouper les créances dues par un même débiteur pour franchir ce seuil<sup>72</sup>.

Néanmoins, en 2014, encore un million de titres de recette et d'articles de rôle d'un montant inférieur à 5 € ont été émis par les ordonnateurs locaux et pris en charge par les comptables de la DGFIP<sup>73</sup>.

Or, le seuil de 5 € constitue certainement un minorant du coût complet réel de gestion des titres<sup>74</sup>.

Aussi, une première piste de réflexion pourrait porter sur le relèvement de ce seuil en l'alignant, par exemple, sur le seuil de recouvrement applicable au produit des impôts directs, soit 12 €<sup>75</sup>.

En postulant que la moitié des 17,5 millions de titres et articles de rôle de moins de 12 € sont aujourd'hui postalisés, l'économie théorique d'affranchissement qui en résulterait serait de 4,46 M€<sup>76</sup>.

Toutefois, sur les 17,5 millions de titres et articles de rôle précités, près de 14 millions sont émis par des établissements publics de santé à l'encontre des organismes de sécurité sociale et des mutuelles, et sont recouverts sans difficulté. Le rehaussement du seuil ne devrait donc pas concerner les titres émis par ces établissements, si ce n'est, éventuellement, dans l'attente de leur dématérialisation et de l'automatisation des échanges (cf. 3.2.2 ci-dessous).

En tout état de cause, avant toute décision, cette mesure devrait être expertisée avec les collectivités locales.

Quoi qu'il en soit, il est indispensable qu'ordonnateurs et comptables définissent de concert des seuils d'émission des lettres de relances adaptés en fonction du coût de gestion réel de chaque produit.

### 3.2.2 – Dématérialiser les ASAP émis par les établissements publics de santé

Les ASAP émis par les établissements publics de santé représentent environ 46 % du total des ASAP (environ 52 millions sur les 114 millions de titres de recettes et articles de rôles émis en 2014). 14 % d'entre eux sont adressés aux caisses d'assurance maladie, 61 % aux mutuelles et 19,4 % aux usagers pour la part restant à leur charge.

Le projet FIDES<sup>77</sup> permettra dans un avenir proche de supprimer l'envoi papier de la majeure partie des ASAP adressés par les établissements publics de santé aux caisses d'assurance

---

<sup>72</sup> Certaines collectivités ont également recours au concept de « compte famille » qui totalise toutes les prestations payante dont bénéficie une famille donnée en lui permettant de gérer en ligne l'accès à certains services publics locaux (cantine, services culturels ou sportifs, transport, etc.).

<sup>73</sup> Source Helios. Le terme de « mise en recouvrement » peut être interprété de manière restrictive (diligences du comptable pour obtenir le versement des sommes dues) ou extensive (y compris l'émission du titre de recette par l'ordonnateur). L'application Hélios n'étant pas bloquante sur ce point, c'est par un dialogue local, entre ordonnateur et comptable, que doit être traitée cette question qui peut ne pas recevoir, à situation comparable, la même réponse partout.

<sup>74</sup> Bien que les études sur ce sujet soient toujours à prendre avec prudence, le coût de gestion d'une facture par une entreprise était estimé, en 2001, entre 8 et 10 € (étude Arthur D. Little citée dans la Charte nationale des bonnes pratiques de gestion des recettes des collectivités territoriales et leurs établissements publics de mars 2011).

<sup>75</sup> Article 1657 du code général des impôts : « [...] 2. Les cotisations d'impôts directs dont le montant total par article de rôle est inférieur à 12 € ne sont pas mises en recouvrement si elles sont perçues au profit du budget de l'État ; elles sont allouées en non-valeurs si elles sont perçues au profit d'un autre budget ».

<sup>76</sup> Sur la base d'un pli affranchi en Ecopli en nombre, soit 0,51 € (tarif 2015).

<sup>77</sup> Le projet FIDES (Facturation Individuelle des Etablissements de Santé) a été lancé en 2010 sur la base d'un rapport des inspections des finances et des affaires sociales de décembre 2008. Il a d'abord pour objet de mettre à la disposition de la puissance publique (État, assurance maladie obligatoire et Agences régionales de santé) les données individuelles et détaillées des établissements hospitaliers publics. Il vise également à contribuer à renforcer la culture de gestion des établissements publics de santé et, plus généralement, à accélérer la mise en œuvre des réformes sur la prise en charge des dépenses hospitalières publiques. Le projet ne couvre à ce jour que les actes et consultations externes, et ne comprendra l'activité séjour qu'à compter de 2018. En outre, les hôpitaux psychiatriques en sont pour l'instant exclus.

maladie. La base juridique nécessaire étant acquise<sup>78</sup>, son déploiement est désormais tributaire de l'avancée opérationnelle des établissements sur le plan informatique. A terme (en 2018 si le calendrier est respecté), l'économie en frais d'affranchissement peut être estimée à 3,75 M€<sup>79</sup> par rapport à la situation antérieure.

Le développement d'un dispositif comparable est envisagé, à compter de 2020, pour les ASAP adressés par les établissements de santé aux mutuelles (projet ROC ou « remboursement aux organismes complémentaires »). Les données nécessaires étant transmises par voie électronique directement par l'établissement de santé aux mutuelles, l'envoi postal des ASAP « papier » sera supprimé. Le gain cible peut être évalué à 16,33 M€.

Pourront alors être également supprimées les 6,55 millions d'attestations de paiement aujourd'hui adressées aux usagers par la voie postale pour qu'ils puissent ensuite se retourner vers leur mutuelle et demander à celle-ci le remboursement de la part qu'il lui revient de prendre en charge. Le gain cible est évalué à 2,9 M€<sup>80</sup>.

Toutefois, compte tenu de l'horizon assez lointain de cette cible, une option intermédiaire pourrait consister, dès que l'Espace numérique sécurisé et unifié (ENSU) de la DGFIP sera opérationnel pour ce type de document (a priori 2018), à ne plus adresser ces attestations par voie postale et à orienter les usagers vers leur ENSU où ils pourront les télécharger. Cette solution présenterait le double avantage de réaliser des économies de manière plus rapide tout en incitant les usagers à s'approprier leur ENSU pour y récupérer ces documents.

Enfin, pour les ASAP adressés par les établissements de santé aux particuliers (reste à charge), les options envisageables sont globalement identiques, avec les mêmes difficultés et les mêmes restrictions, à celles développées ci-après pour les usagers particuliers des autres services publics locaux. L'horizon cible est, là encore, de verser ces documents dans l'ENSU des usagers dès que celui-ci sera disponible.

### *3.2.3 – Optimiser les frais d'affranchissement des ASAP des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en visant, une fois l'ENSU déployé, la suppression de l'envoi postal*

Sauf les cas particuliers de refacturation entre collectivités, les ASAP des collectivités locales sont destinés aux particuliers ou entreprises usagers des services publics locaux. Le courrier qui est en résulte est donc beaucoup moins concentré qu'il peut l'être dans le cas des ASAP dits « hospitaliers » avec les caisses d'assurance-maladie et les mutuelles.

Une réduction significative de la dépense d'affranchissement ne peut donc pas être obtenue par une action de dématérialisation des échanges entre la DGFIP et quelques acteurs institutionnels.

Elle suppose au contraire de modifier le traitement d'une cinquantaine de millions de plis postalisés<sup>81</sup> émis par environ 100 000 ordonnateurs à destination de plusieurs millions d'usagers.

Toute évolution des processus suppose donc un travail de coordination et d'accompagnement extrêmement lourd et forcément long à l'endroit tant des usagers, que des ordonnateurs et des services locaux de la DGFIP.

Deux principales pistes d'évolution peuvent être envisagées.

---

<sup>78</sup> La base juridique de cette suppression a été adoptée dans la loi de simplification du 20 décembre 2014 (qui a en outre supprimé les lettres de relance et autorisé les mises en demeure collectives).

<sup>79</sup> Sur la base de 7,35 millions de titres postalisés au tarif de 0,51 € (tarif 2015 de l'Ecopli en nombre).

<sup>80</sup> Sur la base du tarif Ecopli grand compte 2015.

<sup>81</sup> Soit 114 millions de titres et articles de rôles émis en 2014 dont sont déduits 52 millions de titres émis par les établissements publics de santé (EPS) et dont on considère que seuls 85 % sont postalisés par la DGFIP (ou remboursés aux collectivités).

- a) A court terme, industrialiser l'édition, la mise sous pli et l'envoi des ASAP hors produits hospitaliers pour optimiser le coût d'affranchissement.

Alors que, dans la plupart des cas, les ASAP sont actuellement remis physiquement, au format papier, à leur comptable par les ordonnateurs locaux, il s'agit ici de récupérer des flux informatiques comportant toutes les données nécessaires et d'éditer les ASAP correspondants directement dans les centres éditiques de la DGFIP.

Le gain d'affranchissement qui peut être obtenu par la DGFIP correspond à la différence entre le tarif dont bénéficient ses directions locales (soit 0,51 € par pli composé d'une feuille A4) et celui dont peuvent bénéficier les centres éditiques (0,447 €/pli)<sup>82</sup>.

Ce gain est toutefois en partie compensé par des coûts supplémentaires liés à l'édition par la DGFIP de ces documents (papier et frais de fonctionnement des ateliers éditiques)

Pour leur part, les ordonnateurs locaux économisent ces mêmes frais d'édition et les frais d'acheminement des ASAP jusqu'à leur comptable.

Surtout, les deux parties (ordonnateurs et comptables) font l'économie de tâches de manipulation et de transport coûteuses en temps agent.

Enfin, l'accélération du processus doit permettre d'améliorer également le recouvrement des recettes.

Cette solution a été développée par la DGFIP dans le cadre de la structure nationale partenariale (SNP) qui regroupe plusieurs ministères, les associations nationales d'élus locaux et les juridictions financières pour la dématérialisation des échanges ordonnateurs locaux / comptables.

Elle constitue le volet « pièces justificatives » de la version 2 du protocole d'échange standard (PES V2) qui relie les applications de gestion des ordonnateurs et l'application Hélios de la DGFIP<sup>83</sup>, pour le domaine de la recette.

Elle implique notamment des travaux de normalisation des données transmises par les ordonnateurs et des maintenances informatiques permettant la production de ces fichiers aux normes éditiques souhaitées et au format PES V2.

Sous réserve de satisfaire ces pré-requis, cette solution est déjà opérationnelle. De fait, elle n'est guère utilisée jusqu'ici que par le conseil général de l'Aube qui s'était porté volontaire pour la tester pour les ASAP relatifs au service de transport scolaire<sup>84</sup>.

- b) Par la suite, dématérialiser complètement l'envoi des ASAP jusqu'à l'utilisateur pour viser la suppression des envois papier postalisés.

Cette solution repose sur le déploiement, à l'horizon 2018, de la deuxième version de l'Espace numérique sécurisé et unifié (ENSU) capable d'embarquer les ASAP.

Elle permet une économie d'affranchissement maximale puisque, dans cette optique, l'ASAP n'est plus du tout postalisé mais déposé dans l'ENSU de l'utilisateur (qui en est prévenu par un courriel).

En théorie, ce sont, à terme, 52,3 millions de plis, soit environ 26,7 M€ qui pourraient être économisés. Ce chiffre est toutefois extrêmement fragile voire en partie virtuel car diverses contraintes techniques limiteront forcément la volumétrie des ASAP susceptibles d'être versés dans l'ENSU.

---

<sup>82</sup> Au-delà des économies d'affranchissement, les gains sont encore plus importants – tant pour l'ordonnateur que pour la DGFIP – sur le traitement physique de ce courrier (manipulations, transport, etc.).

<sup>83</sup> Les travaux de normalisation (PES V2) des échanges de données entre ordonnateurs locaux et comptables en vue de la dématérialisation ont d'abord porté sur les documents budgétaires et comptables stricto sensu.

<sup>84</sup> De manière plus informelle, quelques collectivités ont mis en place avec le centre éditique de la DGFIP le plus proche un transfert de fichier aboutissant au même résultat mais sans recourir au PES V2 d'Hélios.

En effet, comme la première solution, cette seconde option suppose la normalisation des données transmises par les ordonnateurs. Mais s'y ajoute la nécessité de fiabiliser et rapprocher les bases tiers utilisées par les ordonnateurs, d'une part, et par la DGFIP, d'autre part, pour identifier les usagers redevables. Ce dernier point est le plus complexe à résoudre<sup>85</sup>.

En outre, le recours à l'ENSU reste subordonné à l'adhésion de l'utilisateur qui doit accepter explicitement ce mode d'échange.

Pour ces différents motifs, une approche pragmatique peut conduire à retenir une cible de dématérialisation complète des ASAP de 20 % du total. Soit un gain cible de 5,33 M€.

En pratique, les deux solutions évoquées ci-dessus (déporter l'édition vers un centre éditique de la DGFIP et dématérialiser complètement l'envoi des ASAP grâce à l'ENSU) ont vocation à se compléter<sup>86</sup>, la seconde devant progressivement remplacer la première au fur et à mesure que les pré-requis techniques seront satisfaits et que l'adhésion des usagers à l'Espace numérique sécurisé et unifié (ENSU) augmentera.

### 3.2.4 – Fixer un horizon raisonnable pour la fin de l'envoi postal des ASAP par la DGFIP

Une fois l'ENSU déployé et opérationnel, il conviendra d'assurer que son utilisation est effectivement privilégiée par les usagers.

Diverses raisons techniques limiteront, comme cela a été indiqué, la volumétrie des ASAP susceptibles d'être embarqués dans l'ENSU. D'autres considérations objectives peuvent également justifier que, bien que versés dans l'ENSU, certains ASAP continuent d'être postalisés. Tel peut être le cas pour les populations éloignées de l'internet (à l'instar de ce qui est imaginé pour la dématérialisation des documents fiscaux, cf. 3.1.1 supra) ou pour assurer l'efficacité du recouvrement des produits locaux en cause.

En revanche, l'envoi postal des ASAP versés dans l'ENSU et pour lesquels cette solution serait objectivement tout aussi satisfaisante et efficace devra, à terme, cesser.

S'il devait être jugé impossible de contraindre l'utilisateur à adhérer à l'ENSU, une solution raisonnable pourrait consister à fixer comme principe que, au-delà d'une date limite déterminée, l'envoi postal des ASAP disponibles dans l'ENSU est facturé à l'utilisateur qui demande son maintien.

Cette mesure pourrait être annoncée au préalable et n'entrer en vigueur que deux ou trois ans après.

L'ensemble des parties concernées – ordonnateurs, usagers, DGFIP – disposerait ainsi de la visibilité nécessaire et d'un délai de préparation suffisamment long pour :

- mettre en place les dispositifs juridiques et techniques nécessaires (disposition législative permettant de fonder cette facturation, adaptation des logiciels des ordonnateurs, dispositif budgétaire et comptable de récupération des recettes correspondantes, etc.) ;
- définir, s'il y a lieu, les cas exceptionnels justifiant le maintien d'éditions papier ;
- communiquer auprès des usagers et les accompagner à l'approche de l'échéance.

Dans certains cas, ou à titre transitoire, les éditions papier pourraient être maintenues au-delà de la date butoir à la demande de la collectivité (pour le compte de l'ensemble des usagers d'un service public local). Les coûts d'édition et d'envoi des ASAP seraient alors facturés à la

---

<sup>85</sup> La DGFIP a néanmoins pu constater, grâce au déploiement massif du PES V2, réalisé en 2014, que le taux de rapprochement spontané des tiers Helios avec les référentiels fiscaux dépassait 70%, contre 30% un an plus tôt.

<sup>86</sup> Les travaux menés avec les associations d'élus dans le cadre de la SNP évoquent d'ailleurs dès à présent les deux solutions qui doivent être conçues et préparées techniquement pour pouvoir s'articuler au mieux.

collectivité et non à l'utilisateur sur la base d'une convention conclue entre l'ordonnateur et la DGFIP.

Le temps long prévu pour assurer la transition d'un dispositif actuellement dominé par le papier à un dispositif où il deviendrait l'exception est nécessaire pour favoriser la préparation et l'acceptation de ces nouvelles modalités (par ailleurs de plus en plus familières aux usagers de nombreux services, publics comme privés).

En tout état de cause, il est une nouvelle fois rappelé que ces propositions, formulées sous le seul angle de la maîtrise des dépenses d'affranchissement, demandent à être concertées avec les associations d'élus et articulées avec les autres travaux menés avec eux.

## ***ANNEXES***

---

Annexe 1 : Article 22 de la loi 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.....	40
Annexe 2 : Organigramme des services territoriaux et centraux de la DGFIP .....	41
Annexe 3 : Eléments de parangonnage international sur l'adhésion des usagers aux procédures dématérialisées.....	43
Annexe 4 : Evolution des tarifs postaux entre 2012 et 2015.....	44
Annexe 5 : Liste des modèles de documents compris dans le périmètre de la première version de l'ENSU .....	45
Annexe 6 : Lexique des abréviations et sigles utilisés.....	46

## ***Annexe 1 : Article 22 de la loi 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019***

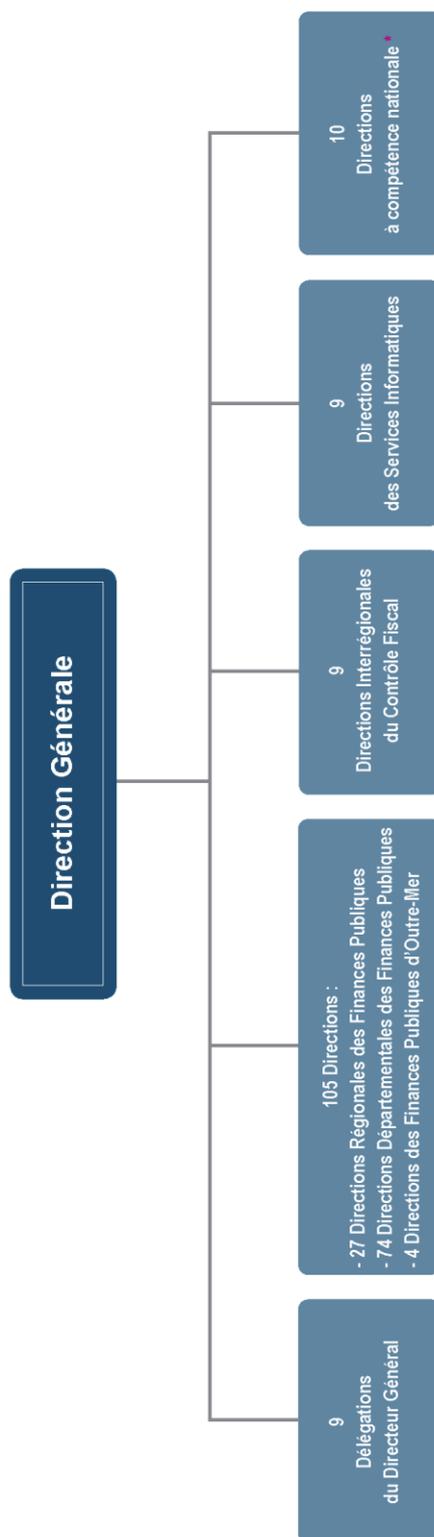
« I. - En vue d'éclairer sa préparation, est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe dressant la liste des revues de dépenses que le Gouvernement prévoit de mener avant la fin du mois de février de l'année suivant l'adoption de ladite loi de finances. Elle porte sur l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de concours publics ainsi que sur les crédits d'impôt, les dépenses fiscales et les exonérations ou abattements d'assiette et les réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, en vue d'identifier des sources d'économies potentielles. Cette annexe précise les objectifs d'économies attendues sur chacune d'entre elles, ainsi qu'un bilan des précédentes revues de dépenses, précisant le montant des économies réalisées au regard des objectifs initiaux.

II. - L'annexe mentionnée au I comporte également la liste des revues de dépenses menées au cours des douze mois précédant le dépôt du projet de loi de finances de l'année. Elle retrace les principaux constats et les propositions résultant de ces revues et précise, le cas échéant, les mesures envisagées pour la mise en œuvre de ces propositions, ainsi que les objectifs d'économies attendues pour chacune d'elles.

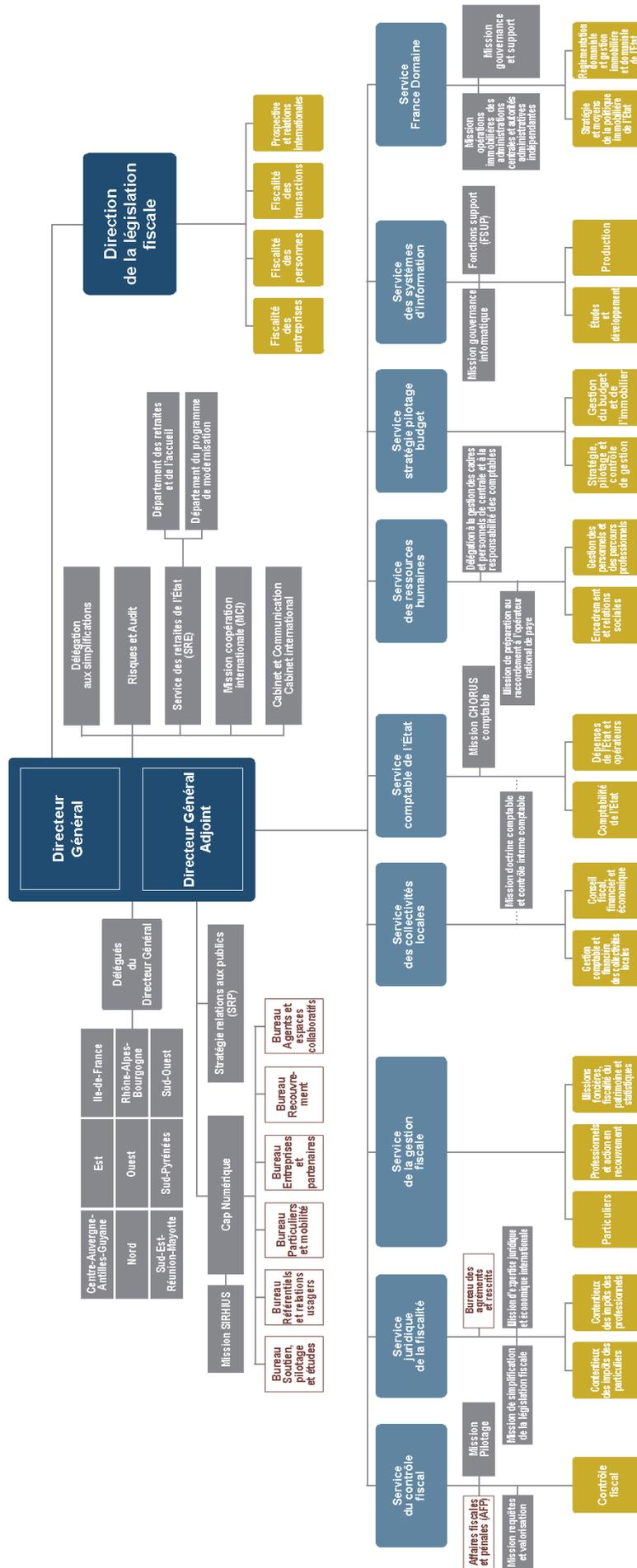
III. - Le Gouvernement transmet au Parlement, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars de l'année suivant l'adoption de la loi de finances de l'année, les constats et propositions des revues de dépenses mentionnées au I. »

## Annexe 2 : Organigramme des services territoriaux et centraux de la DGFIP

### ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES



\* Directions des Grandes Entreprises, Direction des Vérifications Nationales et Internationales, Direction Nationale d'Enquêtes Fiscales, Direction Nationale des Vérifications de Situations Fiscales, Direction Nationale Interventions Domaniales, Direction des Créances Spéciales du Trésor, Direction Impôts Service, Direction des résidents à l'Étranger et des Services Généraux, École Nationale des Finances Publiques, Service de la Documentation Nationale du Cadastre



### *Annexe 3 : Éléments de parangonnage international sur l'adhésion des usagers aux procédures dématérialisées*

Le numérique (ou « digital ») prend une place croissante dans les stratégies de services à l'utilisateur des administrations fiscales, et dans certains cas il existe une feuille de route spécifique aux services numériques.

#### Les services numériques prennent une place croissante dans les stratégies de service à l'utilisateur des administrations fiscales des pays de l'OCDE

La volonté de numériser l'ensemble des transactions soit par voie obligatoire, soit en offrant des services plus attractifs, constitue l'une des grandes tendances identifiées (le prélèvement de l'impôt à la source étant un critère de facilitation).

A partir d'un échantillon de 5 pays de l'OCDE (Australie, Canada, Danemark, États-Unis, Nouvelle-Zélande), la DGFIP a identifié les grandes tendances qui reposent sur une politique de l'offre et de mise à disposition d'un compte unique qui sert de véritable espace de rencontre entre l'administration et son usager :

- solutions inter-administrations : la solution de messagerie électronique sécurisée pour les flux sortants, au Danemark par exemple ;
- services utilisables sur plates-formes mobiles : portail adapté et/ou applications ;
- courriel pour tous les flux sortants ;
- volonté de numériser toutes les transactions, soit par la voie obligatoire, soit en offrant des services plus attractifs ;
- élargissement significatif des possibilités de self-service : service d'authentification vocale néozélandais permettant d'accéder à une gamme de services électroniques par téléphone par exemple ;
- amélioration du site Web, de son ergonomie et de sa facilité d'utilisation ;
- partage des données-clefs entre administrations ;
- point d'entrée unique pour tous les services publics numériques ;
- compte unique pour chaque contribuable, couvrant tous ses impôts ;
- accès en ligne à ses données personnelles pour le contribuable et ses représentants autorisés.

Ce mouvement se traduit par des résultats certains : le taux moyen de télédéclaration dans les pays de l'OCDE est de 72%<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Chiffres 2013, source : OCDE.

## Annexe 4 : Evolution des tarifs postaux entre 2012 et 2015

Tarifs postaux des principaux produits utilisés		2012	2013	2014	2015	Evolution sur la période
Lettre prioritaire	251 à 500 g	3,13 €	3,29 €	3,45 €	3,99 €	+27,5%
	20 g	4,36 €	4,44 €	4,53 €	4,64 €	+6,4%
Lettre recommandée avec AR	50 g	4,72 €	4,82 €	4,93 €	5,05 €	+7,0%
	35 g	4,09 €	4,19 €	4,27 €	4,36 €	+6,6%
Lettre verte	251 à 500 g	2,97 €	3,02 €	3,13 €	3,51 €	+18,2%
	20g	0,53 €	0,54 €	0,56 €	0,63 €	+18,9%
Ecopli	50g	0,75 €	0,77 €	0,80 €	0,95 €	+26,7%
	100g	0,93 €	0,96 €	1,00 €	1,20 €	+29,0%
Ecopli en nombre	35g	0,47 €	0,48 €	0,49 €	0,51 €	+8,5%
	tri par code postal	0,409 €	0,417 €	0,426 €	0,442 €	+8,1%
<b>Ecopli Grand Compte (mécanisable, - 35g tri départemental)</b>		<b>0,419 €</b>	<b>0,427 €</b>	<b>0,435 €</b>	<b>0,447 €</b>	<b>+6,7%</b>
Toute France		0,443 €	0,453 €	0,463 €	0,475 €	+7,2%

**Annexe 5 : Liste des modèles de documents compris dans le périmètre de la première version de l'ENSU**

<b>Application métier « source »</b>	<b>Type de document</b>	<b>Site de production éditique actuel</b>	<b>Volumétrie cible en année pleine</b>
HELIOS	Lettres de relance	ESI	15 000 000
	Mise en demeure		900 000
	OTD	ESI puis transmis au service local pour signature et envoi	2 400 000
RAR	Mise en demeure	ESI	2 483 288
	Lettres de relance	Imprimé en local par le poste comptable	Faible
	Notification ATD (volet usager)		6 500 000
RSP	Mise en demeure	Imprimé en local par le SIE ou le PRS	<i>Volumétrie comprise dans les chiffres RAR</i>
	Lettres de relance		
	Notification ATD (volet usager)		
ILIAD Contentieux	Avis de dégrèvement manuel -GRACIEUX	Imprimé en local par le SIP	3 558 533
	Avis de dégrèvement manuel -CONTENTIEUX		
<b>Total</b>			<b>30 841 821</b>

## *Annexe 6 : Lexique des abréviations et sigles utilisés*

ANFR : Agence Nationale des FRéquences

AP-HP : Assistance Publique – Hôpitaux de Paris

ARCEP : Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes

ASAP : Avis de Somme A Payer

ATD : Avis A Tiers Détenteur

CFE-IFER : Cotisation Foncière des Entreprises – Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

CIMAP : Comités Interministériels pour la Modernisation de l'Action Publique

CNAV : Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse

CSG : Contribution Sociale Généralisée

CSP : Contrôle Sur Pièces

DDFiP : Direction Départementale des Finances Publiques

DIRCOFI : DIRection de COntôle Fiscal

DGCP : Direction Générale de la Comptabilité Publique

DGFiP : Direction Générale des Finances Publiques

DRFiP : Direction Régionale des Finances Publiques

ENSAP : Espace Numérique Sécurisé de l'Agent Public

ENSU : Espace Numérique Sécurisé et Unifié

ESFP : Examen de la Situation Fiscale Personnelle

ESI : Établissement de Services Informatiques (FF : filière fiscale) (GP : Gestion Publique)

ETP : Equivalent Temps Plein

FIDES : Facturation Individuelle Des Etablissements de Santé

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

IS : Impôt sur les Sociétés

HLM : Habitation à Loyers Modérés

IR : Impôt sur le Revenu

LRAR : Lettre Recommandée avec Accusé de Réception

MA : Machine à Affranchir

Loi MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

Loi NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

OCDE : Organisme de Coopération et de Développement Economique

OA : Opposition Administrative

OTD : Opposition A Tiers Détenteur

PACS : PActe Civil de Solidarité

PCE : Plan Comptable de l'Etat

PND : Plis Non Distribuables

PRS : Pôle de Recouvrement Spécialisé

RAP : Redevance d'Archéologie Préventive

ROC : Remboursement aux Organismes Complémentaires

SCN : Service à Compétence Nationale

SIE : Service des Impôts des Entreprises

SINF : Silo des INFormations complémentaires

SIP : Service des Impôts des Particuliers

SNP : Structure Nationale Partenariale

TF : Taxe Foncière

TH : Taxe d'Habitation

TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques



L'ensemble des revues de dépenses est disponible sur :  
**[www.performance-publique.budget.gouv.fr/](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/)**