



# Groupe de travail

## « Recouvrement forcé »

### du jeudi 22 octobre 2020



M. le Président,

le groupe de travail recouvrement forcé qui nous réunit aujourd'hui s'inscrit dans une démarche initiée depuis plusieurs années d'harmonisation des procédures de recouvrement forcé et de recherche d'une convergence applicatives.

La démarche « Action publique 2022 » avec le projet d'agence unique du recouvrement un temps évoqué, et la mission « Gardette » pérennisé dans la mission « France recouvrement » ont néanmoins provoqué une accélération du processus et fixé l'objectif d'unification du recouvrement dans les sphères fiscales et sociales séparément sans toutefois écarter définitivement l'idée d'une agence unique du recouvrement forcé fiscal et social.

C'est dans ce contexte plus large que vous nous présentez aujourd'hui les évolutions et expérimentations en cours en matière d'harmonisation et de mutualisation et l'expérimentation à venir en matière de concentration du recouvrement forcé au sein des PRS.

L'importance de ce cadre aurait donc selon nous mérité que soit inscrit à l'ordre du jour un point sur la déclinaison des objectifs de la mission « France recouvrement » au niveau de la DGFiP tant en matière de prise en charge de différents produits et taxes à recouvrer, en particulier d'origine douanières, qu'en matière informatique avec le portail unique du recouvrement dont les spécifications ne nous ont pas été transmises à ce jour alors qu'elles induiront une modification de l'organisation et des conditions de travail. Certes, par le biais de l'expérimentation de l'unification au sein des PRS, les conséquences organisationnelles seront en parties évoquées mais ce n'est là qu'un pan de la révolution en cours. Nous souhaitons donc qu'un point soit maintenant rapidement fait sur les transferts qui ont été récemment actés et sur l'avancement des travaux de la mission « France recouvrement » dont la DGFiP est l'un des piliers.

En outre, et avant d'entrer plus avant dans une première approche des fiches que vous nous proposez à l'étude ce matin, nous souhaitons également insister sur l'importance de présenter chaque évolution applicative d'importance lors de groupe de travail dès la conception et d'effectuer des points étapes réguliers permettant d'indiquer l'avancement des projets, les problèmes rencontrés, les choix effectués et bien sûr lorsque les premières moutures applicatives sont disponibles d'en présenter le fonctionnement. Nous insistons sur ce point car la convergence applicative du recouvrement forcé au sein de RocSP est, pour au moins 3 des fiches présentées un élément fondamental sans lequel mutualisation et unification n'ont que peu de sens. Nous souhaitons donc également une présentation de l'application RocSP lors d'un prochain GT ou au travers d'une fiche détaillée que vous pourriez transmettre aux organisations syndicales représentatives ici présentes.

#### **Concernant les évolutions et projets à l'ordre du jour**

##### ***Harmonisation juridique du recouvrement forcé des créances publiques***

L'harmonisation juridique du recouvrement forcé des créances publiques est une avancée tant pour les usagers que pour les agents en charge du recouvrement. Il est important de poursuivre cet effort en recherchant à conserver les meilleurs outils et en améliorant les dispositifs les plus pertinents.

Le calendrier appelle quelques commentaires.

- Pour quelles raisons l'extension des compétences des huissiers de Finances publiques (HFP) et des commissaires aux ventes est reportée à 2022 ?
- Pouvez-vous préciser les contraintes techniques qui conduisent à envisager une mise en application des règles d'imputation en 2024 ?

Ces deux points ont par ailleurs des prolongements. L'accroissement du champ de compétence des HFP est une bonne chose mais elle nécessitera des moyens humains supplémentaires, des formations complémentaires et une reconnaissance financière adaptée. Peut-être sera-t-il également nécessaire de réétudier la doctrine en matière de saisies par voie d'HFP. En effet, bien souvent l'huissier est sollicité par le comptable public non parce que ce dernier en attend un recouvrement mais parce que les seuils et critères nécessitent d'y avoir recours dans le cadre d'une future demande d'ANV. S'accumulent ainsi PVC et PVP sans grande plus-value pour le Trésor et chargeant pourtant les huissiers. Quelles réflexions sont en cours sur ce point ?

Concernant l'imputation, s'il n'est ici question que du rapport entre principal et pénalités, dans le cadre du recouvrement multi-produit qui est annoncé quels principes d'imputation seront retenus ? Par ailleurs, quelles sont les évolutions prévues en matière de situations de concours lors de saisies concomitantes ou simultanées ?

### ***Expérimentation de la mutualisation du recouvrement forcé impôts–amendes–secteur localement***

La première remarque que nous souhaitons apporter sur cette expérimentation est l'absence de réflexion globale avant sa mise en œuvre. C'est au final la mission « Gardette » qui a donné un cadre stratégique a posteriori à cette expérimentation. Ce sont également les recommandations de novembre 2017 (20/11/2017) du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique qui ont conduit à faire évoluer le projet ROCADE vers RocSP.

Aucune analyse systémique permettant d'établir un plan d'ensemble d'évolution coordonnée des procédures, applicatifs et services n'a été présenté avant d'engager ces expérimentations. Il eut pourtant été nécessaire d'envisager, outre l'harmonisation juridique, une harmonisation des référentiels et en premier lieu des identifiants. Ce point doit d'ailleurs être pensé à l'aune de la convergence du recouvrement fiscal mais aussi de toutes les créances publiques et de la mise en place d'un portail unique du recouvrement fiscal et social. On le sait, l'identification est un point clef du recouvrement. C'est tout l'objet des travaux de la base tiers de l'ordonnateur via les développements présentés lors du GT « transformation numérique » mais c'est aussi un enjeu du recouvrement en général quand il s'agit d'obtenir enfin un ficoba parfaitement fiabilisé. Ces questions ne sont pas anodines quand on souhaite mutualiser et unifier le recouvrement.

Au final, les expérimentations lancées l'ont été sans harmonisation des référentiels et sans disposer d'outils informatiques permettant le recouvrement conjoint des différents produits.

Par ailleurs, aucune étude préalable n'avait été menée permettant d'établir le nombre et le taux de redevables communs ni les montants concernés. Ce point manque également dans la présentation que vous nous faites.

En outre, la présentation en « nombre de paiements » peut cacher une réalité peu reluisante. Si c'est un indicateur, on ne saurait s'en contenter pour apprécier l'expérimentation. Il serait également nécessaire de connaître les montants recouverts et le taux brut de recouvrement sur les différentes périodes. Il conviendrait également de préciser ces éléments pour les redevables de plusieurs types de produit afin de mieux apprécier le gain éventuel de la mutualisation. En effet, l'amélioration du recouvrement sur des redevables « mono-produit » n'est pas nécessairement dû à la mise en commun mais peut être dû à de multiples facteurs. N'oublions pas que certains postes rencontrent des difficultés qui ne permettent pas de fidéliser des agents ce qui les prive d'un certain niveau d'expertise. La question des ANV doit également être posée pour apprécier l'activité des services. Ce point aussi devrait être retracé dans une étude ex ante/ex post.

Ainsi donc, le bilan que vous nous proposez n'a rien de probant et ne peut en l'état être considéré comme apportant la preuve de la pertinence de l'expérimentation. Il aurait, là aussi, fallu définir la « métrique » au moment de définir l'expérimentation.

### ***Pôle national de soutien dédié aux actions lourdes***

Concernant la mise en place d'un PNSR « actions lourdes », on regrettera qu'à défaut d'effectifs et de formation, on envisage la concentration de la mise en œuvre des actions juridictionnelles complexes au sein d'un service déterritorialisé qui sera forcément déconnecté du redevable. Nous avons par ailleurs déjà eu l'occasion de critiquer l'inscription de ce type de projet dans le programme de dé-métropolisation. C'est en effet un processus de concentration à l'opposé du processus de réimplantation de services maintes fois vanté par l'ancien ministre du Budget et la direction générale.

Toutefois, ce projet de PNSR « actions lourdes », dans l'état actuel des moyens à disposition des services, et en tant que pôle d'appui permettant d'augmenter le nombre d'actions lourdes et d'améliorer leur efficacité peut avoir un intérêt.

Il ne nous apparaît néanmoins pas pertinent de dessaisir les directions locales de ces actions. Il convient de rappeler que le recouvrement met en relation un service créancier avec un débiteur. Dans cette relation, faite de conflictualité et parfois de rapport de force, des accords de règlement peuvent émerger tout au long du processus. Il est important de conserver un lien entre redevable et comptable public afin de pouvoir adapter les modalités d'action et d'anticiper également les difficultés à venir sur les impositions courantes. L'action lourde ne saurait être gérée en « boîte noire » par un PNSR une fois le dossier transmis. Cette articulation doit être envisagée et nous n'en voyons pas traces dans votre fiche.

En outre, si les dossiers à forts enjeux peuvent en effet déboucher sur des actions lourdes, il ne faut pas exclure de mêmes actions sur des dossiers à enjeux moins élevés. Or, si le PNSR devient l'unique service en charge du contentieux juridictionnel complexe, sauf à imaginer la création d'une direction nationale à antennes territoriales disposant d'effectifs conséquents, le tri sera particulièrement sélectif. Ainsi donc, il nous semble essentiel que les services puissent continuer à engager eux-mêmes des actions lourdes. Le PNSR agirait ici plutôt comme un service de conseil et d'appui à l'image du PARC.

### ***Organisation cible du recouvrement forcé à la DGFIP***

Le sujet est ici beaucoup plus complexe et ses enjeux mériteraient une étude d'impact préalable plus détaillée que ce que le rapport « Gardette » ou votre fiche ne font apparaître.

Dans le cas spécifique du transfert aux PRS de nombreuses questions se posent au regard de la situation bien souvent difficile de ces services.

Une réflexion sur les moyens dédiés au recouvrement forcé, ainsi que la formation et les carrières offertes aux agents qui s'inscrivent dans un parcours professionnel au sein de la sphère du recouvrement forcé doit être engagée simultanément à l'expérimentation envisagée. A ce titre, tous les bureaux métiers devraient engager une réflexion sur la valorisation de l'expertise et sa prise en compte dans les carrières et la promotion. On ne peut souhaiter monter en expertise et fidéliser des personnels sans leur offrir accompagnement, formations et perspectives d'évolution.

Par ailleurs, une réflexion sur les procédures collectives doit être engagée avant d'envisager de confier aux PRS de nouvelles missions alourdissant une barque déjà bien trop chargée au regard des moyens dont ils disposent.

La mission « Gardette » avait posé trois axes d'expérimentations envisageables :

1. Faire des PRS les acteurs uniques du recouvrement forcé fiscal ;
2. Faire des PRS les acteurs uniques du recouvrement forcé complexe « tous produits » (fiscaux, non fiscaux, locaux, amendes) ;
3. Faire des PRS les acteurs uniques du recouvrement forcé « tous produits » (fiscaux, non fiscaux, locaux, amendes).

Par ailleurs des questions se posent sur les modalités exactes du transfert. Un reliquataire au long cours doit également des impositions et produits courants. Quelle articulation est prévue pour améliorer la gestion globale de la situation du redevable ? En outre, envisage-t-on des transferts à « j+1 » ou conservera-t-on une phase intermédiaire de recouvrement « forcé » par le service gestionnaire, en particulier par relance et plan de règlement ?

Nous souhaitons donc connaître les modalités précises qui sont retenues pour les différentes étapes de l'expérimentation, tant en matière de périmètre que de procédures.

Nous souhaitons également savoir de quelle manière vous associerez localement et nationalement les organisations syndicales au suivi d'une expérimentation qui débouchera nous n'en doutons guère sur une généralisation dont l'impact sur les services de gestion et recouvrement ne peut être ignoré. Il convient dans cette perspective d'assurer une véritable gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans l'ensemble des services impactés par cette réorganisation à moins de 10 ans.

*Enfin, nous poursuivrons nos interrogations techniques en fonction des réponses que vous aurez apporté aux liminaires et de la présentation des fiches qui sera effectuée.*