

Le directeur

Réf : 2022-CMR-015

Paris, le 19/05/2022

**A Madame la Secrétaire générale du
ministère de l'économie, des finances et de la relance**

- Objet :** Avis conforme relatif au projet de généralisation de la facturation électronique et de transmission des données de transaction et de paiement à l'administration fiscale
- Réf :**
- Décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique
 - Courrier de saisine (Réf : SNUM 2022/04/562) du 15 avril 2022 reçu le 19 avril 2022

En application de l'article 3 du décret cité en référence, vous m'avez saisi par votre courrier en date du 15 avril 2022, afin de porter un avis conforme sur le projet de généralisation de la facturation électronique (e-invoicing) et de transmission des données de transaction et de paiement à l'administration fiscale (e-reporting).

1. Présentation du projet

Ce projet piloté par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) s'inscrit dans le prolongement de l'obligation de facturation électronique pour l'ensemble des relations commerciales avec la sphère publique (en B2G, *Business to Government*) et poursuit les objectifs suivants :

- Simplifier la vie des entreprises et renforcer leur compétitivité grâce à l'allègement de la charge administrative de constitution, d'envoi et de traitement des factures au format

papier, à la diminution des délais de paiement, aux gains de productivité résultant de la dématérialisation, ainsi qu'à la sécurisation des relations commerciales ;

- Lutter contre la fraude fiscale et diminuer l'écart de TVA au moyen de recoupements automatisés ;
- Avoir la connaissance, au fil de l'eau, de l'activité des entreprises afin de favoriser un pilotage plus fin des actions du Gouvernement en matière de politique économique ;
- Faciliter, à terme, les déclarations de TVA par le pré-remplissage de ces dernières.

Le projet est composé de deux volets :

- Le premier volet concerne la mise en service d'un Portail Public de Facturation chargé de la facturation électronique entre les entreprises assujetties à la TVA en France (en B2B, *Business to Business*) et de la collecte des données de transaction et de paiement. La collecte des données de transaction et de paiement concerne non seulement la facturation interentreprises, mais aussi leur activité avec toute entreprise assujettie non domestique (*Business to Business International*) ou toute personne non assujettie (en B2C, *Business to Customer*). Il s'appuiera sur le socle Chorus Pro et sera opéré par l'AIFE ;
- Le second volet traite des adaptations du système d'information de la DGFIP, chargé de traiter les données collectées par le Portail Public de Facturation, dans le cadre de ses missions en matière de contrôle fiscal et de pré-remplissage des déclarations de TVA.

Les bénéficiaires du projet sont l'ensemble des entreprises et des entités assujetties à la TVA (4 millions d'entreprises pour un volume annuel d'environ 2 milliards de factures B2B) ainsi que les agents de la DGFIP en charge de la gestion fiscale des entreprises.

Le retour sur investissement du projet évalué par la DGFIP fait apparaître des gains conséquents sur le long terme : d'une part, les économies estimées pour les entreprises du seul fait de la dématérialisation des processus de facturation sont a minima de 4,5 Md€ par an (correspondant essentiellement aux 450 millions de factures non encore dématérialisées et émises par 1,5 million de petites entreprises et de micro-entreprises)¹, d'autre part, l'augmentation des recettes de TVA est évaluée à 1 Md€ par an pour l'Etat à compter de 2026.

Le projet dans son ensemble se déroule sur la période de 2021-2028. Son coût est estimé à 86 M€ pour la construction et à 132,9 M€ avec deux années de fonctionnement.

Le cadrage du second volet étant toujours en cours, la saisine en cours ne concerne que le cadrage global du projet et le détail du premier volet du projet sur la période de 2021-2026,

¹ Sur la base d'une économie du coût de traitement de 10 € par facture.

avec un déploiement en trois vagues successives selon la taille des entreprises². Le coût du premier volet est estimé à 44,3 M€ dont 11,3 M€ financés par le FTAP³.

Le fait que votre saisine ne porte que sur un périmètre partiel du projet déroge aux principes selon lesquels la viabilité d'un projet s'évalue sur l'ensemble de son périmètre. Je comprends que la raison de cette saisine sur un périmètre partiel résulte du besoin de lancer sans attendre les marchés de réalisation du premier volet. Cette particularité a des conséquences dans l'analyse et dans l'avis exprimés dans la suite du document.

2. Analyse et recommandations

Le présent avis n'aborde pas la question de l'opportunité, qui a déjà fait l'objet d'échanges et d'arbitrages, et se concentre sur la maîtrise des risques du projet, et sur sa capacité à atteindre ses objectifs dans les délais et coûts affichés.

Sur la base des documents qui ont été communiqués à mes services et des échanges avec vos équipes, je souhaite partager avec vous les constats et recommandations suivants :

1. Le cadrage du second volet (adaptations du système d'information de la DGFiP) n'est pas terminé au moment de la saisine, ce qui génère des risques globaux (coûts et délais) et des incertitudes sur les spécifications du premier volet. En effet, les données à collecter par le livrable du premier volet dépendront des besoins de la DGFiP en matière d'exploitation automatique des données collectées pour le pré-remplissage des déclarations de TVA et le contrôle fiscal (périmètre des transactions éligibles, données attendues pour chaque typologie des transactions, fréquence, délais et modalités de transmission des données etc.). Le besoin exprimé à ce jour est clair et d'une complexité limitée, mais son évolution à l'issue de l'étude relative au second volet ne peut être exclue. **Réserve n° 1 : le dialogue compétitif sur le premier volet doit intégrer cette incertitude, soit en garantissant que cette incertitude sera levée avant les dernières phases du dialogue compétitif, soit en s'assurant que le contrat final prévoit une souplesse (coût, délais, engagements contractuels du prestataire) vis-à-vis de l'évolution de cette expression de besoin. Je souhaite que vous présentiez aux équipes de la DINUM votre stratégie en la matière d'ici un mois.**
2. Concernant la facturation électronique interentreprises, après une analyse très documentée des différents scénarii possibles, un modèle décentralisé (modèle Y) reposant à la fois sur les plateformes partenaires et le Portail Public a été retenu, à juste

² Les principales échéances sont : mi-2024 pour les grandes entreprises ; début 2025 pour les entreprises de taille intermédiaires (ETI) ; début 2026 pour les petites et moyennes entreprises (PME) et les très petites entreprises (TPE). Avant cela, le projet prévoit une phase de pilote début 2024 avec environ 300 entreprises et plusieurs plateformes partenaires pour tester en conditions réelles le nouveau Portail Public.

³ Sur les 11,3 M€ de FTAP, 2 M€ ont été accordés en 2021, l'attribution des 9,3 M€ restants est conditionnée par l'avis conforme favorable du DINUM.

titre au nom de la liberté du commerce et de l'industrie, mais aussi de la résilience du futur système d'information. La mise en place de ce modèle repose sur l'adhésion et la participation des acteurs économiques que sont les entreprises et les plateformes privées de dématérialisation des factures. Cette adhésion et cette participation dépendent de l'orientation générale du futur Portail Public en matière de couverture fonctionnelle des besoins des entreprises émettrices/réceptrices de factures, avec deux grandes options possibles :

- a. Option 1 : Une plateforme Etat minimaliste en termes de fonctionnalités, laissant la place aux initiatives privées pour des solutions à valeur ajoutée qui prendront une part de marché substantielle, car elles pourront répondre aux besoins des entreprises qui ne se satisferont pas du minimum proposé par la plateforme Etat ;
- b. Option 2 : Une plateforme Etat ambitieuse fonctionnellement, visant à couvrir la quasi-totalité des fonctionnalités attendues par les entreprises, qui captera une part de marché importante, laissant peu voire pas de place aux offres du secteur privé.

Ces deux options possèdent chacune leurs risques propres, et la seconde implique pour l'Etat des coûts supérieurs à la première.

Dans les documents produits par l'équipe projet, le choix n'est pas arbitré de façon non équivoque, même si certains indices, dont des informations données par oral par l'équipe projet, semblent montrer que cette dernière privilégie l'option 2.

Réserve n° 2 : dans la mesure où le planning prévoit la fin du dialogue compétitif fin juillet, il est nécessaire, dans les prochaines semaines, soit de clarifier le choix entre les deux options, soit de prévoir explicitement que les candidats devront chiffrer et s'engager sur chacune des deux options. Avant de finaliser ce choix, il est également indispensable de le présenter aux prestataires privés de facturation électronique, en clarifiant auprès d'eux le périmètre fonctionnel que l'Etat couvrira, et le périmètre que l'Etat s'engage à ne pas couvrir, et sur lesquels le secteur privé pourra donc choisir de se positionner sans craindre une offre concurrente gratuite venant de l'Etat.

Par ailleurs, l'option 2 comporte des risques importants car elle augmente le périmètre fonctionnel et les exigences de service. De fait, elle génère :

- Un surcoût pour l'Etat qui ne pourra plus, faute d'alternatives privées suffisantes (solution Etat dominante voire unique de fait), ne pas répondre aux demandes fonctionnelles des entreprises ;
- Un risque politique, car les entreprises de facturation seront susceptibles de contester leur éviction par l'Etat d'un marché concurrentiel.

En particulier, si l'option 2 était retenue, le budget affiché pour le projet est insuffisant et devrait être réévalué. **Réserve n° 3** : dans le cas du choix de l'option 2, la saisine définitive au titre de l'article 3 du décret cité en référence sur le projet doit comporter une réévaluation du coût total du projet en conséquence.

3. Sur la transmission des données de transaction et de paiement à l'administration fiscale, je note qu'il est prévu de collecter dans le Portail Public plus de données que ce qui correspond au besoin exprimé par la DGFIP dans le cadre du second volet du projet⁴. Cela se heurte aux bonnes pratiques de stockage et de transmission des données selon le besoin d'en connaître. S'agissant de données sensibles sur les entreprises, et également de données personnelles (flux sur des factures B2C), je vous recommande **(recommandation n° 1)** de reconsidérer la stratégie de minimisation des données collectées, et par ailleurs, s'agissant des données personnelles, de solliciter sans tarder l'expertise de la CNIL.
4. Sur la solution du Portail Public elle-même, un dialogue compétitif est en cours avec les soumissionnaires. Je note une évolution très positive de son architecture attendue, en passant d'une application monolithique (Chorus Pro actuel) à un système modulaire multi-plateformes et multi-datacenters. La stratégie d'hébergement proposée visant un cloud commercial certifié SecNumCloud est conforme à la doctrine « Cloud au centre » de l'Etat. Toutefois, la stratégie de migration prévoit une reprise dans le nouveau Portail Public des factures déjà finalisées dans l'actuel Chorus Pro. Je recommande **(recommandation n° 2)** de reconsidérer la nécessité de cette migration au regard des ressources non négligeables qu'elle implique.
5. La gouvernance du projet repose sur des instances de pilotage (comité exécutif, comité stratégique et comité de pilotage...) et de suivi éprouvées à la DGFIP, par exemple dans le projet de prélèvement à la source. Le planning, l'analyse des risques, le tableau de suivi contractuel et budgétaire sont initialisés. Je vous recommande **(recommandation n° 3)** néanmoins de les enrichir et surtout de les exploiter comme des outils de pilotage et de suivi partagés avec l'AIFE, afin de détecter rapidement les éventuels écarts et blocages, et d'y cartographier les différentes sources de financement mobilisées (DGFIP, AIFE, FTAP, Plan de relance...) ainsi que leur calendrier d'emploi.
6. La montée en puissance des plateformes de dématérialisation privées et la prise en compte de leurs attentes dans le projet sont cruciales pour la réussite du projet. L'inclusion de ces acteurs dans le projet mérite d'être développée, afin d'aborder notamment les questions suivantes : comment elles participent aux orientations,

⁴ Par exemple dans le cadre de B2B international ou B2C avec facture, la possibilité de transmettre les mêmes données que pour les factures électroniques B2B domestique est favorisée, alors que les besoins de données relatifs aux flux B2B international ou B2C avec facture sont bien moindres que les données des flux « B2B domestique ».

comment l'Etat les accompagne, en quoi consistera l'immatriculation qui leur sera imposée. Je recommande donc (**recommandation n° 4**) **l'ajout d'un troisième volet au projet avec des ressources dédiées pour porter ces actions d'animation, spécification et accompagnement.**

7. Hors question spécifique de l'impact budgétaire d'un choix de l'option 2 (tel qu'évoqué ci-avant), les coûts de construction et les coûts de fonctionnement de la solution, ne sont pas tous chiffrés dans l'analyse MAREVA, ce qui implique que le budget de construction annoncé de 86 M€ est incomplet. **Réserve n° 4 : au moment de la saisine définitive au titre de l'article 3 du décret cité en référence, il conviendra que l'intégralité des postes de dépenses aient fait l'objet d'une estimation, et que le budget prévisionnel du projet ait été revu en conséquence (en prévoyant également une provision pour aléas, qui sera d'autant plus utile que certaines incertitudes existent, par exemple sur la trajectoire de dépense liée aux traitements des fichiers PDF⁵, qui est encore hypothétique).** Ainsi que la direction du budget l'a signalé à l'occasion de l'analyse du dossier, le financement de ces dépenses (coûts projet et coûts récurrents) doit être sécurisé de façon à assurer la soutenabilité financière du projet.

3. Conclusion

Au vu de ces éléments, **j'émet un avis favorable à la poursuite et à l'aboutissement de la procédure de dialogue compétitif sur le premier volet du projet, sous réserve préalable de la prise en compte des réserves n° 1 et n° 2.**

L'avis conforme définitif sera rendu à l'occasion de la saisine sur la globalité du projet (premier volet, deuxième volet, et troisième volet dont je vous recommande l'ajout), saisine que votre courrier cité en référence annonce à la fin de l'année 2022. Cette seconde saisine doit permettre de confirmer les hypothèses actuelles et de prendre en compte les autres réserves (n° 3 et n° 4).

Je vous informe que le projet de généralisation de la facturation électronique et de transmission des données de transaction et de paiement à l'administration fiscale intègrera le « Panorama des grands projets SI de l'Etat ». De fait, vous veillerez à tenir la DINUM informée de l'atteinte des objectifs du projet (ces résultats pourront être transmis via la remontée des indicateurs prévue dans le cadre du Panorama), et de la prise en compte des recommandations précitées.

Conformément au décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique, la transmission

⁵ Le coût de fonctionnement de la solution OCR s'élèverait à 21 M€ en 2025, à 27,1 M€ en 2026, à 17,6 M€ en 2027 et à 10,5 M€ en 2028 avant de tomber à 0 € à partir de 2029 en supposant son intégration complète dans le traitement standard.

du présent avis met fin à la procédure de saisine en cours.

Xavier ALBOUY
Directeur Interministériel du Numérique
par intérim



Copie :

Madame la Première ministre

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la secrétaire générale du gouvernement

Monsieur le ministre de l'économie, des finances et de la relance

Monsieur le ministre délégué chargé des comptes publics

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la directrice du budget
- Monsieur le directeur général des finances publiques
- Madame la directrice de l'agence pour l'informatique financière de l'Etat

Madame la ministre de la transformation et de la fonction publiques

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Monsieur le directeur interministériel de la transformation publique