

SYNTHESE

La campagne 2005 de déclaration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par la voie de l'Internet a été gérée dans des conditions satisfaisantes, grâce à la mobilisation des équipes du programme COPENIC et de la Direction Générale des Impôts. Les difficultés d'accès qu'ont pu connaître les usagers n'ont conduit que très rarement à une interruption du service. Le succès de cette nouvelle procédure n'avait pas été anticipé. La capacité d'accueil du système de télé-déclarations était insuffisante mais ne pouvait être accru pour cette campagne en raison des difficultés techniques rencontrées.

La campagne 2006 de télé-déclaration devrait se dérouler dans de bien meilleures conditions mais des contraintes fortes subsistent sur le système. Cette campagne se déroulera sur une version nouvelle d'ADONIS. Il est donc difficile de garantir avec certitude que cette nouvelle version pourra accueillir 10 millions de télé-déclarations en 2006 sans difficulté. Des régulations de la demande pourront donc intervenir comme en 2005 en cours de campagne pour faire face à des pointes de charge.

Le projet télé-IR ne peut pas s'apprécier indépendamment du programme COPENIC. De l'avis des experts la première phase de ce programme consistant à mettre à disposition des usagers des services en ligne de haut niveau est une réussite. La deuxième phase, commencée en 2005, est une phase plus complexe et plus difficile au fur et à mesure que l'on descend dans le détail de la spécification, de la réalisation et de la mise en service. C'est aussi une phase où les applications et leur utilisation doivent être harmonieusement coordonnées et où les agents doivent s'approprier les nouvelles applications. Cette seconde phase comporte des risques sur la sécurité et la disponibilité des installations, sur la maîtrise des coûts et sur la conduite du changement. Ces risques sont bien identifiés tant par la DGI que par le programme COPENIC mais tous les moyens devront être mobilisés pour que les réflexions sur l'évolution des métiers et des organisations ainsi que sur la mutualisation des équipements soient menées à bien rapidement et que de même soit faite une évaluation des coûts d'exploitation et de maintenance.

Une évaluation des gains de productivité attendus de cette nouvelle procédure a été effectuée. Elle permet de mesurer les gains directs associés à la suppression des tâches de réception, de tri, de saisie et de classement de la déclaration mais elle ne donne qu'une mesure incomplète des gains de productivité qui pourraient être obtenus de la mise en œuvre de cette nouvelle procédure.

Pour la campagne 2006, la mission d'audit recommande l'adoption d'un calendrier qui permette d'étaler les dates de déclaration de revenus.

En prévision des campagnes ultérieures la mission d'audit recommande :

- ✓ De mettre en place des documents périodiques et synthétiques de suivi du programme COPENIC,
- ✓ D'étudier la possibilité d'implanter les certificats électroniques sur un support indépendant de l'ordinateur et de renforcer leur convivialité d'accès et d'usage.
- ✓ De poursuivre la clarification des objectifs et de l'organisation de la conduite du changement.
- ✓ D'accélérer la réflexion sur l'évolution des métiers et des organisations et de mieux coordonner la réflexion des bureaux métiers et celle du programme COPENIC.

- ✓ programme et les intégrer dans le modèle d'estimation du retour sur investissement.
- ✓ De mutualiser les capacités de traitement actuellement installées et de recourir à des capacités externes si des besoins supplémentaires apparaissent.
- ✓ D'intégrer dans les dossiers préparatoires aux décisions plusieurs hypothèses chiffrées et notamment des hypothèses permettant de réduire le coût de la décision.
- ✓ De mieux définir les objectifs assignés à l'application télé-IR du point de vue quantitatif comme du point de vue de la qualité et de la disponibilité du service.
- ✓ De procéder à une analyse complète des conséquences de l'introduction des nouvelles applications issues de COPERNIC sur l'évolution des métiers et des organisations afin de compléter la mesure des gains de productivité.
- ✓ De réévaluer l'intérêt de la mesure d'incitation dite des 20 euros à la lumière de son coût et de son efficacité.
- ✓ D'optimiser le fonctionnement du compte fiscal,
- ✓ D'étudier une offre de nouveaux services à partir du compte fiscal ou de la télé-déclaration.

Xavier de THIEULLOY
Contrôleur Général
des Armées

Pierre LEPETIT
Inspecteur Général
des Finances

Michel LAROQUE
Inspecteur Général des
Affaires Sociales

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I – LE PROJET TELE-IR NE PEUT PAS S’APPRECIER INDEPENDAMMENT DU PROGRAMME COPERNIC	2
A – Télé-IR, un projet Copernic	2
B – La gouvernance	3
C – Les écarts entre les objectifs fixés contractuellement à COPERNIC et les objectifs de campagne	4
D – Les risques sur la sécurité et la disponibilité des installations	5
E – Les risques sur les coûts et la gestion en régime de croisière	6
II – LA CAMPAGNE 2005 A ETE GEREE DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES	10
A – Un projet technique qui a pris du retard...	10
B - ... dans un contexte où la demande à satisfaire était mal connue	10
C – Une communication et un dispositif d’incitation à télé-déclarer en décalage avec les difficultés techniques du projet	11
D – Les mesures prises pendant la campagne ont permis de faire face à l’afflux des demandes	11
III – LA CAMPAGNE 2006 DE TELE-DECLARATION DEVRAIT SE DEROULER DANS DE MEILLEURES CONDITIONS MALGRE LES CONTRAINTES QUI SUBSISTENT	13
A – La décision de porte à « 10 millions » la capacité d’accueil des télé-déclarations en 2006 a modifié substantiellement les objectifs assignés au programme COPERNIC	13
B – Des contraintes fortes subsistent sur le système de gestion des télé-déclarations	14
C – Dans ce cadre contraint, les mesures prises pour gérer la campagne devraient permettre d’accueillir les télé-déclarants en 2006	15
IV – LES OUTILS ET SERVICES RENDUS AUX USAGERS POURRAIENT ETRE AMELIORES ET OPTIMISES AU-DELA DE LA CAMPAGNE 2006	18
A – Le certificat	18
B – Le compte fiscal	18
C – Une offre de nouveaux services à étudier	18
D – Réévaluer l’intérêt de la mesure d’incitation dite des « 20 euros » à la lumière de son coût et de son efficacité	19
V – L’EVALUATION DES GAINS DE PRODUCTIVITE	20

INTRODUCTION

La déclaration de revenus par Internet est l'un des services offerts par le nouveau système d'information de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale de la Comptabilité publique dans le cadre du programme COPENIC¹. Ce nouveau service contribue, dans le cadre du programme « pour vous faciliter l'impôt »², à la mise en place d'une e-administration qui doit, notamment, permettre à l'utilisateur d'avoir accès à distance à son compte fiscal dématérialisé.

Lors de la campagne 2005 de déclaration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), 3,7 millions de déclarations ont pu être déposées par la voie de l'Internet (télé-déclaration). Bien qu'un délai supplémentaire ait été accordé aux contribuables qui effectuaient leur déclaration par ce biais, des difficultés, tant dans l'accès des contribuables au serveur que dans la communication de ces derniers avec l'administration fiscale, sont apparues au cours de cette campagne.

Pour la campagne 2006, le Ministre du Budget a demandé aux services de la Direction Générale des Impôts (DGI) de prendre les mesures nécessaires pour être capable d'accueillir 10 millions de télé-déclarations.

Pour offrir ce service dans de bonnes conditions de qualité à un tel nombre d'utilisateurs des investissements importants sont effectués.

Dans ce contexte, la mission de cet audit était :

- ✓ de faire le bilan de la campagne 2005,
- ✓ d'examiner l'organisation et les procédures mises en place pour préparer la campagne 2006,
- ✓ d'évaluer l'efficacité de l'organisation adoptée pour concevoir et gérer les outils d'accueil et de traitement des déclarations,
- ✓ d'évaluer les gains de productivité associés au développement de la télé-déclaration.

Le présent rapport retrace les constats et les propositions de la mission. Il convient d'emblée d'en indiquer les limites. La complexité du projet informatique COPENIC, dont le module télé-déclaration de l'impôt sur le revenu (télé-IR) n'est qu'une application, et les problèmes de méthodologie inhérents à une première expérience de ces audits de modernisation, n'ont pas permis, sur un délai relativement bref, d'approfondir toutes les questions rencontrées. En particulier les constats sur la gestion de l'application télé-IR en régime de croisière ne permettent pas de tirer des conclusions définitives. Ils signalent des difficultés dont certaines font d'ores et déjà l'objet d'un traitement par le programme COPENIC et par la Direction Générale des Impôts.

La mission n'a pu procéder à l'évaluation de l'impact sur la procédure de télé-déclaration de la généralisation de la déclaration pré-remplie, la décision ayant été prise au lendemain de la réunion de clôture de l'audit.

¹ L'objectif du programme COPENIC, lancé en 2001, est de construire un système d'information fiscal unique et partagé par la DGI et la DGCP autour du compte fiscal.

² « Faciliter l'impôt », objectif n°2 du programme 156 intitulé « gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » qui est l'un des programmes de la mission gestion et contrôle des finances publiques.

I. LE PROJET TELE-IR NE PEUT PAS S'APPRECIER INDEPENDAMMENT DU PROGRAMME COPERNIC

A. Télé IR, un projet Copernic

Depuis avril 2000, le Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie (MINEFI) conduit un vaste projet de rénovation du système d'information lui permettant de définir l'assiette de l'impôt et de le recouvrer. Ce projet, nommé COPERNIC, concerne les directions générales des impôts (DGI) et de la comptabilité publique (DGCP) et vise à remplacer un ensemble disparate d'applications créées par chacune de ces directions générales pour ses besoins propres. Se développant jusqu'en 2009, COPERNIC doit progressivement mettre en place un compte fiscal pour chaque contribuable, particulier ou entreprise, autour duquel seront développés des services nouveaux pour les usagers et pour les agents du MINEFI. C'est ainsi que les contribuables pourront consulter leur compte fiscal par divers moyens³ et procéder à la plupart des opérations courantes, parmi lesquelles les déclarations d'impôt ; les agents auront également accès à ce compte, par l'intermédiaire d'un « portail » commun, pour l'ensemble des opérations dont ils sont chargés. L'objectif est de faire en sorte que les contribuables puissent avoir avec les services fiscaux une relation totalement dématérialisée. Ce projet est un des plus ambitieux d'Europe dans ce domaine.

Au plan de l'architecture informatique, COPERNIC s'organise en bases de données et en « briques applicatives » assurant chacune un service qui peut être spécifique à un service particulier ou générique pour un ensemble de services. Le MINEFI a mis en place des normes précises sur l'organisation du programme en projets de plus en plus détaillés concourant à l'objectif d'ensemble, ainsi que sur les types de matériels et de logiciels à retenir pour supporter l'ensemble. Le ministère a en particulier décidé de recourir très largement aux logiciels libres.

Le calendrier de réalisation du programme a été conçu pour mettre en œuvre progressivement des services nouveaux dotés d'une forte visibilité parallèlement à des briques fondamentales mais moins visibles. La stratégie de migration organise le basculement des différentes applications actuelles vers l'ensemble intégré que représentera COPERNIC dans sa version finale. Les premières étapes ont concerné des applications encore relativement indépendantes les unes des autres ; les étapes à venir, correspondant à une intégration de plus en plus étroite du système, seront, de l'avis général, sensiblement plus difficiles.

La télé-déclaration de l'impôt sur le revenu est un des nouveaux services visibles proposés par le programme COPERNIC ; elle fait partie du projet ADONIS destiné à mettre en place le compte fiscal du particulier et la télé-déclaration de l'impôt sur le revenu. Elle ne peut pas être examinée isolément, car elle fait appel à diverses briques de COPERNIC, parmi lesquelles figurent notamment :

- ✓ La délivrance des certificats : la DGI a souhaité mettre en place des dispositifs assurant une grande protection du système contre des accès non autorisés ainsi qu'une authentification des signataires des télé-déclarations. Dans cet esprit, la sécurité des transactions effectuées par le contribuable résulte de la délivrance d'un certificat électronique placé dans un dossier lié au navigateur installé sur l'ordinateur du contribuable. La DGI assure le financement de ces certificats.
- ✓ L'authentification des signatures électroniques : le certificat installé sur l'ordinateur du contribuable lui permet de signer sa déclaration d'impôt dans des conditions qui assimilent cette signature électronique à une signature sur un document papier.
- ✓ La gestion des données relatives au contribuable : le système d'information assure l'alimentation et l'entretien de bases de données permettant d'éviter la duplication d'informations dans des fichiers dispersés.
- ✓ Des briques génériques, telles que le portail usager, l'annuaire usagers ou les accès réseaux interne et externe.

³ Contact dans les guichets du MINEFI, centres d'appel téléphonique, internet.

Pour répondre à l'objectif COPENIC de produire à bref délai des applications offrant une grande visibilité, ADONIS a connu une première version (ADONIS V1) permettant de mettre rapidement en œuvre la télé-déclaration de l'impôt sur le revenu. Celle-ci aurait dû être remplacée dès 2005 par une nouvelle version (ADONIS V2) faisant appel à de nouveaux logiciels fonctionnant sur une nouvelle plate-forme. Pour des raisons évoquées ci-dessous, ce délai n'a pas pu être respecté et la campagne 2005 de télé-déclaration a encore eu recours à ADONIS V1. La nouvelle version d'ADONIS offre davantage de fonctionnalités pour l'utilisateur et doit permettre d'accepter un plus grand débit de télé-déclarations. Il y a fort peu d'éléments communs entre ADONIS V1 et ADONIS V2 et le planning de déploiement de la nouvelle version apparaît comme très tendu ; cependant, la récente décision de passer à la déclaration pré-remplie donne des délais supplémentaires.

B. La gouvernance

Le projet COPENIC fait intervenir un grand nombre d'acteurs, qu'ils soient internes au ministère ou externes.

À l'intérieur du ministère, les deux directions générales des impôts et de la comptabilité publique sont directement concernées aussi bien par les aspects « métier » du projet que par leurs équipes informatiques. Pour diriger le projet, le MINEFI a créé un service à compétence nationale (SCN) COPENIC⁴ qui s'appuie sur les sous-directions informatiques de la DGI et de la DGCP, le SCN assurant la maîtrise d'ouvrage générale et les sous-directions la maîtrise d'œuvre pour les travaux que le MINEFI a décidé de réaliser en interne. Des comités de pilotage, ainsi qu'un comité stratégique présidé par les deux directeurs généraux concernés, suivent l'avancement du projet.

Pour la réalisation concrète du projet, le MINEFI fait appel à des entreprises privées, aussi bien pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage que pour la maîtrise d'œuvre de tâches spécifiques. Pour ce qui concerne plus particulièrement la télé déclaration de l'impôt sur le revenu et ADONIS, le groupement d'entreprises ACCENTURE – STERIA a assuré la fourniture d'ensemble (y compris les matériels et tous les logiciels) de la V1. Pour la V2, le MINEFI a préféré revenir à ses pratiques habituelles et fournir lui-même les matériels et les logiciels standard ; le même groupement d'entreprise a été retenu pour la maîtrise d'œuvre du projet, incluant la fourniture des logiciels spécifiques.

Le MINEFI a réalisé, avec l'aide de sociétés de conseil, des documents de cadrage du projet, parmi lesquels des plans d'action opérationnels décrivant en détail l'architecture de COPENIC et la démarche de migration à suivre pour passer de l'ensemble actuel de systèmes d'information au système cible.

La mission a pu consulter divers documents concernant l'état d'avancement du programme. Elle a regretté de ne pas trouver de documents périodiques et synthétiques faisant un point précis sur l'avancement du projet aux plans financier, calendaire et physique sous une forme se prêtant bien aux comparaisons d'une période à l'autre. Elle n'est donc pas en mesure d'évaluer les écarts prévisibles sur les coûts, les délais et le contenu physique du programme⁵. Cette absence est probablement due au fait que COPENIC est le premier programme technique de grande ampleur entrepris par le MINEFI. Celui-ci pourrait peut-être s'inspirer des pratiques de ministères techniques ayant une plus longue expérience dans le domaine.

La mission recommande donc au MINEFI de mettre en place des documents périodiques et synthétiques de suivi du programme.

⁴ Créé par arrêté du 12 novembre 2001. Ce service emploie 365 personnes issues de la DGI et de la DGCP.

⁵ Ce constat rejoint celui effectué en septembre 2004 dans le cadre de l'audit externe réalisé sur COPENIC par le cabinet Fontaine Consultants (§7.2).

Recommandation

Mettre en place des documents périodiques et synthétiques de suivi du programme COPENIC aux plans calendaire, financier et physique.

C. Les écarts entre les objectifs fixés contractuellement à COPENIC et les objectifs des campagnes.

Depuis le début du programme COPENIC, un certain nombre d'objectifs chiffrés ont été fixés à la télé-procédure de déclaration de l'impôt sur le revenu. Les difficultés rencontrées en 2005 ont montré qu'un des indicateurs les plus pertinents était le nombre de télé-déclarations remplies par heure, cet indicateur pouvant si nécessaire être complété notamment par le nombre de signatures de télé-déclarations et par celui de délivrance de certificats⁶. Pendant une campagne de télé-déclaration, le nombre de certificats délivré peut être sensiblement inférieur à celui des télé-déclarations, car les usagers peuvent les acquérir à n'importe quelle période de l'année et ils ont une durée de vie de trois ans.

Parmi les autres indicateurs, le nombre total de télé-déclarations recueillies au cours de la campagne a un effet beaucoup moins dimensionnant sur le système d'information, puisqu'il ne joue en pratique que sur les capacités de mémoire du système, mais il est très important pour l'évaluation des économies réalisées grâce à l'informatisation du processus. C'est l'indicateur mentionné dans les contrats de performance de la DGI ; jusqu'à la loi de finances 2005, la valeur évoquée pour lui était de 1,5 millions de télé-déclarations au total sur 2005.

La mission n'a pas pu retracer avec précision les évolutions des indicateurs entre l'émission du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) du marché ADONIS V2 et la réalisation concrète des plates-formes. Elle observe cependant qu'à l'origine, le CCTP, rédigé en 2002 sur la base des résultats de la toute première campagne de télé-déclaration, prévoyait 60 000 télé-déclarations et 40 000 délivrances de certificats à l'heure en 2005⁷. Avant que le ministre prenne la décision d'être en mesure d'accueillir dix millions de télé-déclarations, on était passé de 60 000 à 18 000 télé-déclarations à l'heure⁸. Les dispositions prises pour assurer le meilleur fonctionnement du système lors de la campagne 2006, compte tenu des contraintes auxquelles sont soumis le MINEFI et son prestataire, doivent finalement permettre d'admettre 50 000 télé-déclarations et de délivrer 25 000 certificats à l'heure.

Les évolutions de volumétrie demandée ne sont pas bien retracées dans les documents reçus et encore moins les causes ayant conduit à revoir à la baisse les objectifs de débit. D'après les entretiens, les contraintes budgétaires ont eu une importance certaine.

A la lecture des différents Plans d'action opérationnelle (PAO) il apparaît que le nombre d'usagers à satisfaire n'a, jusqu'en 2005, jamais été une contrainte forte fixée à la procédure de télé-déclarations. La préoccupation était de réussir la montée en charge de cette nouvelle procédure.

Recommandation :

Mieux définir les objectifs assignés à l'application télé-IR du point de vue quantitatif comme du point de vue de la qualité et de la disponibilité du service.

⁶ Ces données correspondent en effet à des modules différents d'ADONIS dont chacun présente des caractéristiques différentes de volumétrie.

⁷ Respectivement 80 000 et 60 000 en 2006. Le nombre total de télé-déclarations attendues sur la campagne était de trois millions en 2005 et quatre millions en 2006.

⁸ Voir par exemple le compte-rendu du comité de pilotage du 26 mai 2005.

D. Les risques sur la sécurité et la disponibilité des installations

ADONIS V2 est un système presque entièrement différent de celui qui a permis d'accueillir 3,7 millions de télé-déclarations en 2005 ; en effet, aussi bien la partie matérielle du projet que la partie logicielle sont nouvelles, et l'organisation du projet fait intervenir sensiblement plus d'acteurs que précédemment⁹. Personne ne peut donc garantir avec certitude qu'il accueillera sans difficultés dix millions de télé-déclarations en 2006. Cependant, le groupement qui assure la maîtrise d'œuvre du projet a une longue expérience de ce type de projet et les essais d'intégration suivent, à quelques jours près, le cours normal prévu par le calendrier initial. Il reste que les équipes chargées de la télé-déclaration devront être particulièrement vigilantes dans la réalisation des essais d'intégration ; des tests de stress du système devront en particulier être réalisés.

1. Sécurité assurée par le certificat

En lançant le programme COPENIC, le MINEFI a été un des premiers en France à mettre en place un dispositif de sécurité permettant de traiter les aspects de confidentialité, d'intégrité et d'authentification incluant des procédures d'horodatage et de signature électronique malgré les limites des protocoles internet. À cette époque, les standards n'étaient pas encore bien fixés.

D'après les personnes rencontrées, le dispositif retenu par le MINEFI, utilisant un système de clés publiques et privées associées à un certificat, est au meilleur niveau technique compatible avec les hypothèses retenues, parmi lesquelles le principe d'installer le certificat sur l'ordinateur du contribuable. La sécurité ne pourrait être significativement améliorée qu'en rendant le certificat indépendant de cet ordinateur ; cela serait possible en l'implantant sur une des cartes électroniques dont devraient être dotés les Français dans les années à venir, telles que les cartes Vitale de nouvelle génération, des cartes de vie quotidienne délivrées par les collectivités locales ou la carte d'identité électronique¹⁰. Les usagers auraient alors une meilleure perception du certificat et de sa valeur¹¹ et sa protection serait moins dépendante de celle de l'ordinateur de l'utilisateur.

Le certificat présente en particulier les avantages de fournir une preuve incontestable de la signature de la télé-déclaration et son horodatage. Une solution à base de nom d'utilisateur et de mot de passe, qui avait été un moment envisagée pour alléger la charge des installations informatiques, n'offrirait pas ces fonctions.

On notera enfin que, sur les forums Internet, si les utilisateurs se plaignent régulièrement de la lenteur de l'accès aux procédures de télé-déclarations, ils ne mentionnent pas de failles de sécurité.

Si le recours au système de clés et de certificat assure une sécurité satisfaisante des échanges entre l'utilisateur et l'administration, il crée des risques de mauvais fonctionnement pendant la campagne de télé-déclaration. On a, en effet, constaté au cours des campagnes précédentes que les usagers éprouvaient d'importantes difficultés à acquérir leur certificat et à comprendre son mode d'emploi lorsqu'ils voulaient s'en servir ultérieurement¹² ; ces difficultés sont probablement à l'origine d'une part importante des révocations de certificat qui ont été constatées. Or, d'après la sous-direction informatique de la DGI, la nouvelle version d'ADONIS est plus sensible que la précédente à

⁹ C'est ainsi que les matériels sont fournis et implantés sous la responsabilité directe de la DGI alors que le groupement avait fourni l'ensemble des moyens nécessaires au fonctionnement d'ADONIS V1.

¹⁰ Les certificats délivrés aux entreprises pour la télé-déclaration de TVA sont déjà implantés sur des cartes à mémoire.

¹¹ Au cours des dernières années, environ 30 % des certificats délivrés ont été révoqués par leurs utilisateurs pour des raisons diverses. Le MINEFI paie 0,63 € HT par certificat pour leur durée de vie de trois ans, y compris lorsqu'ils sont révoqués.

¹² De nombreux utilisateurs oublient le mot de passe qu'ils ont associé à leur certificat lors de sa création et ne peuvent donc plus l'utiliser ; d'autres changent d'ordinateur ou de navigateur et ne peuvent donc plus retrouver leur certificat. Dans tous ces cas, la solution la plus simple pour eux est de révoquer leur certificat (le MINEFI accepte d'en fournir trois par an pour chaque utilisateur) et d'en demander un nouveau.

la diversité d'ordinateurs et de navigateurs utilisés par les usagers ¹³, ce qui risque de créer un besoin massif d'assistance technique.

Recommandation

Étudier les possibilités d'implantation des certificats TELEIR sur un support indépendant de l'ordinateur de l'utilisateur (carte d'identité électronique, carte de vie ou autre).

2. Disponibilité du système

Au cours de la campagne 2005, le système ADONIS V1 a fait la preuve d'une bonne disponibilité¹⁴, grâce notamment à celle du personnel d'exploitation du système, même si les utilisateurs ont pu souffrir de son inadaptation à la réalité de la demande instantanée. En complément du passage d'ADONIS V1 à ADONIS V2, des mesures ponctuelles ont été prises pour mieux organiser les flux de télé-déclarations ; elles sont décrites dans le chapitre relatif à la préparation de la campagne 2006. L'ensemble de ces mesures représente un gros effort de la part de la DGI et du SCN COPERNIC.

Un effort reste à faire dès la campagne 2006 pour améliorer les garanties de disponibilité et de sécurité.

E. Les risques sur les coûts et la gestion en régime de croisière.

Le programme COPERNIC livrera d'ici 2008 plusieurs composants fondamentaux du nouveau système d'information fiscal tant en direction des usagers que des agents. De l'avis des experts, « la première phase du programme COPERNIC consistant à mettre à disposition des usagers, particuliers et entreprises, des services en ligne de haut niveau dans le domaine de la fiscalité, est une réussite »¹⁵. La deuxième phase, commencée en 2005, est une phase plus complexe et plus difficile au fur et à mesure que l'on descend dans le détail de la spécification, de la réalisation et de la mise en service. C'est aussi une phase où les applications et leur utilisation doivent être harmonieusement coordonnées et où les agents doivent s'approprier les nouvelles applications. La direction du programme et ses équipes sont conscientes de ces enjeux. Des audits externes effectués annuellement à la demande de deux directions générales les soutiennent dans la conduite de ce projet.

L'objectif de la mission n'est pas de souligner à nouveau les enjeux de la conduite à venir du programme COPERNIC mais de souligner certains des risques qui pourraient avoir des conséquences dans l'avenir sur la procédure de télé-déclaration de l'impôt sur le revenu. Le module télé-IR n'est, comme on l'a souligné précédemment, qu'un module d'un programme plus large et au fur et à mesure que s'intégreront les différentes applications, le fonctionnement du module télé-IR sera de plus en plus dépendant du bon fonctionnement de l'ensemble et l'exploitation des outils reposera sur les services de la DGI et de la DGCP. A cet égard trois risques devraient faire l'objet d'une évaluation plus précise :

¹³ Note du 21 avril 2005 : « Il y a aujourd'hui une contradiction entre les solutions techniques retenues, qui demandent soit un minimum de connaissances informatiques de la part des utilisateurs, soit un bon niveau d'assistance, et l'objectif d'adresser un public très large. »

¹⁴ Environ quatre heures d'interruption du service sur la durée de campagne

¹⁵ Rapport d'audit externe du programme COPERNIC : la situation générale du programme COPERNIC, septembre 2004, Cabinet Fontaine Consultant Geste.

1. La conduite du changement :

Le plan assurance qualité (PAQ) du programme COPERNIC définit la conduite du changement « comme le pilotage de l'ensemble des actions de communication, de formation et d'accompagnement permettant d'optimiser les conditions non techniques de réussite du programme... [ce pilotage] a pour finalité l'utilisation effective et pertinente des outils et services applicatifs proposés, au besoin en définissant les nouveaux modes de fonctionnement associés ». Cette définition est restrictive eu égard aux enjeux de la conduite du changement dans le contexte de la DGI et de la DCP, enjeu paradoxalement bien résumé par le même PAQ : « le changement culturel vers une administration de service »¹⁶.

Le dispositif mis en place jusqu'en 2005 restreignait la conduite du changement au simple déploiement d'applications avec une vision orientée « prise en main des outils. La réflexion sur l'évolution des métiers et des organisations n'était conduite que dans les services déconcentrés sur l'initiative des directeurs et en fonction de leur disponibilité et de leur intérêt.

Cette réticence à réfléchir sur l'évolution des métiers et des organisations résultait pour une part de l'un des principes du programme COPERNIC : la neutralité du programme à l'égard des organisations. Si ce principe a pu paraître utile en phase de démarrage du programme, il apparaît aujourd'hui comme dépassé lorsque les applications entrent en service et comme un facteur de blocage dans la réflexion sur la conduite du changement.

La direction du programme et la DGI sont conscientes de ces difficultés et des initiatives ont été prises notamment en terme d'organisation au sein du programme COPERNIC. Mais la mission a pu remarquer que la réflexion qui a commencé début 2005 au sein du service de l'application de la DGI sur les évolutions à conduire au sein de la DGI restent assez découplée du lancement des différents projets COPERNIC et ce malgré une implication croissante des bureaux métiers au sein des groupes outils et méthodes (GOM) du programme COPERNIC.

Le rapport sur la conduite du changement autour de COPERNIC établi par Capgemini en octobre 2005, fait trois observations essentielles à cet égard :

- ✓ 55% des personnes interrogées dans les deux directions n'ont pas une vision claire de la stratégie du changement pour et autour de COPERNIC
- ✓ Parmi les 6 principaux freins à la Conduite du Changement le plus souvent cités, la faiblesse de la culture de Conduite du Changement et le peu d'importance accordée aux potentielles évolutions métier ressortent comme les plus critiques ; Le renforcement de la culture de Conduite du Changement apparaît d'autant plus essentiel que la concrétisation des gains attendus au niveau de l'efficience fiscale est aujourd'hui jugée difficilement accessible

Cette difficulté à anticiper les évolutions de métier et d'organisation est d'autant plus porteuse de risques que les applications COPERNIC nécessitent une approche globale fondamentalement différente de celle qui était nécessaire avec les anciennes applications. Certaines des nouvelles applications seront utilisées par plusieurs dizaines de milliers d'agents. Une part du retour sur l'investissement résultera de l'optimisation de l'emploi des outils. Cette analyse s'applique en particulier à télé-IR qui, par le nombre de télé-déclarations, est sorti de la phase expérimentale en 2005 pour entrer dans une phase d'exploitation qui concernera en 2006 et au-delà un nombre croissant d'agents de la DGI.

¹⁶ Plan assurance qualité page 41 : « les enjeux de la conduite du changement s'inscrivent plus largement dans ceux des 2 directions (DGI et DGCP): le changement culturel vers une administration de service. Au-delà du compte fiscal, c'est promouvoir et installer le passage d'une logique de contrôle fondée sur l'expertise et la détention d'information, à une logique de service, fondée sur la collaboration et le partage de l'information »

A titre d'exemple, la mission a pu noter la difficulté qu'il y a pour les services informatiques de la DGI à assurer un service 24h sur 24 dans le cadre de l'organisation actuelle. En campagne la permanence du service est assurée grâce au volontariat. Il sera difficile de garantir la permanence du service en régime de croisière sur cette base. Mais en dehors de la campagne, si un incident intervient la nuit ou en fin de semaine le service peut être indisponible pendant plusieurs heures, voire plusieurs jours. Cet exemple illustre la nécessité d'accélérer la réflexion pour adapter les organisations aux exigences du système d'information qui se met en place. Cette adaptation est non seulement nécessaire pour garantir la qualité et la continuité du service mais aussi pour que l'investissement consenti permette de dégager tous les gains de productivité qui en sont attendus.

Recommandation :

Poursuivre la clarification des objectifs et de l'organisation de la conduite du changement.

Accélérer la réflexion sur l'évolution des métiers et des organisations et mieux coordonner la réflexion des bureaux métiers et celle du programme COPERNIC.

2. La maîtrise des coûts d'exploitation et de maintenance.

Copernic dispose d'un budget de 911,5 millions d'Euros sur la période 2001-2009. Ce montant doit couvrir les dépenses de développement du programme, d'installation et la première année d'exploitation de chaque projet. Au-delà les coûts d'exploitation, de maintenance et de renouvellement du matériel doivent être pris en charge par la DGI et la DGCP. Une partie des coûts correspondants continuaient cependant en 2004 à être financée sur le budget du programme COPERNIC (8 millions à ce titre pour télé-IR). Les montants qui ont été identifiés en 2004 montrent que ces « applications génèrent des coûts d'exploitation et plus généralement de fonctionnement importants et en croissance »¹⁷.

Si un accord a pu être trouvé sur le partage des coûts d'exploitation et de maintenance entre le programme COPERNIC et les deux directions concernées, il ne semble pas que ces coûts aient été évalués et prévus dans les budgets de la DGI et de la DGCP. La mission n'a pu obtenir cette évaluation. Certes il s'agit d'un différentiel de coûts par rapport à celui des applications qui sont remplacées par celles issues du programme COPERNIC, mais comme le souligne le rapport d'audit externe précité, « il est normal que le coût de fonctionnement d'une application telle qu'Adonis, proche des grands sites de commerce électronique, puisse être très supérieur en quelques années à l'investissement initial consenti pour le démarrage. (Il est par exemple erroné de croire que le matériel est acheté une seule fois : on considère que l'amortissement technique des matériels et des logiciels s'effectue sur une période de trois à cinq ans sachant qu'à cela il faut ajouter des coûts de maintenance qui peuvent aller jusqu'à 30% pour certains logiciels. Le succès d'Adonis et sa montée en charge rendront nécessaires des extensions inévitables de plate-formes matérielles et logicielles et des augmentations de coût de support.

La volonté de contenir les budgets de fonctionnement pourrait conduire à la dégradation progressive des services en ligne. Une évaluation précise des coûts d'exploitation et de maintenance sur la durée de vie du programme (25 ans) est donc indispensable pour que l'effort à consentir pour maintenir un service en ligne de qualité soit apprécié à sa juste mesure. Cette évaluation permettrait, en outre, de compléter le modèle d'estimation du retour sur investissement du programme COPERNIC qui ne comprend pas, à ce stade, cette variable.

Recommandation :

¹⁷ Rapport Fontaine Geste

Évaluer les coûts d'exploitation et de maintenance sur la durée de vie du programme et les intégrer dans le modèle d'estimation du retour sur investissement.

3. l'extension des capacités de traitement

La plate-forme ADONIS est une des plus importantes d'Europe par le nombre de serveurs installés. Or, elle ne fonctionne à pleine puissance que pendant les quelques semaines de la campagne de télé déclaration de l'impôt sur le revenu.

Le programme COPENIC a commencé à réfléchir à la façon de banaliser ses plates-formes de façon à ce qu'elles puissent accueillir des applications diverses en fonction des besoins. On ne peut que l'encourager à approfondir ses réflexions dans cette direction. S'il s'avérait que le MINEFI n'avait pas l'emploi de la pleine capacité de cette plate-forme, il pourrait être intéressant d'envisager une mutualisation avec d'autres administrations dont les besoins de puissance informatique seraient décalés dans le temps. L'ADAE mène des réflexions sur ce thème ; le MINEFI pourrait se rapprocher d'elle.

Par ailleurs, le MINEFI a eu recours à un prestataire extérieur pour héberger des pages statiques de son site pendant les périodes de pointe de la campagne de télé déclaration 2005 ; cette démarche est à encourager, au minimum pour toutes les données et applications ne présentant pas de caractère confidentiel et ne nécessitant pas de trop grands volumes d'échanges avec les plates-formes propres du MINEFI. Au-delà, il pourrait également y avoir lieu d'approfondir la réflexion sur les limites d'une éventuelle externalisation de certains des traitements informatiques du ministère ; cette externalisation pourrait également contribuer à la résolution du problème de l'exploitation de systèmes informatiques 24 heures sur 24 par du personnel dont le statut n'est pas compatible avec ces horaires.

Au-delà de ces solutions, qui permettraient d'optimiser l'investissement réalisé, il serait utile de réfléchir à une modification du calendrier de dépôt des déclarations de l'impôt sur le revenu de façon à étaler dans le temps la charge qui pèse sur le système de déclaration en ligne. Comme on l'a vu précédemment, la capacité de traitement d'un tel système est fonction de deux paramètres : la capacité à l'instant « t » (défini conventionnellement comme la capacité horaire) et la durée de la campagne. Consentir un nouvel investissement uniquement pour traiter les pointes de charge qu'enregistre le système de télé-déclarations quelques jours par an ne serait pas optimal du point de vue économique.

Recommandation :

Mutualiser les capacités de traitement actuellement installées et recourir à des capacités externes si des besoins supplémentaires apparaissent.

Modifier le calendrier de dépôt des déclarations pour permettre un étalement de la charge.

II. LA CAMPAGNE 2005 A ETE GERE DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES.

A. Un projet technique qui a pris du retard ...

Le CCTP d'ADONIS V2 prévoyait que cette nouvelle application serait mise en service pour assurer la campagne 2005. Dans la réalité, le programme a pris du retard pour diverses raisons, parmi lesquelles :

- ✓ Le retard pris par l'administration et son prestataire sur certaines tâches : la spécification générale et détaillée du compte fiscal n'a été achevée qu'en mai 2004, alors qu'elle aurait dû l'être en décembre 2003 ; par ailleurs, la phase de recette aura connu plus de trois mois de retard.
- ✓ L'annulation d'un marché de serveurs « Intel » à la suite des observations de la commission européenne. En effet, si pour la première version d'ADONIS, le MINEFI avait passé une commande globale au groupement ACCENTURE – STERIA incluant la fourniture des matériels de la plate-forme, il était revenu pour la nouvelle version à sa pratique habituelle consistant à approvisionner lui-même les matériels informatiques afin de garantir une certaine homogénéité de son parc. Le marché permettant d'approvisionner, entre autres, les serveurs nécessaires à ADONIS V2 a dû être résilié à la suite des observations de la commission européenne qui considérait que la formulation de l'appel d'offres favorisait la société Intel par rapport à ses concurrents¹⁸.
- ✓ En conséquence des perturbations dans la livraison de serveurs, la phase d'installation des plates-formes d'intégration et de production a pris un retard supplémentaire dû à des difficultés ponctuelles, notamment en connectique.

Les difficultés rencontrées dans la notification du marché de serveurs suffisent à expliquer le retard subi par le programme, mais le planning de déploiement d'ADONIS V2 était par ailleurs très tendu et il n'est pas certain que le MINEFI aurait pu effectivement accueillir les télé-déclarations de la campagne 2005 en l'absence des difficultés du marché.

B. ...dans un contexte où la demande à satisfaire était mal connue.

Le nombre de télé-déclarations a rapidement augmenté, doublant de 2003 à 2004, avant de tripler de 2004 à 2005 :

2002	2003	2004	2005
120.000	601.000	1.275.167	3.739.493

Une seule enquête annuelle par sondage de BVA sur 1000 particuliers en charge des impôts du foyer s'est déroulée pour préparer les campagnes annuelles jusque et y compris la campagne 2005.

¹⁸ Cette difficulté n'aurait peut-être pas été rencontrée si l'administration avait commandé au groupement une prestation complète matériel + logiciels.

La proportion d'utilisateurs télé-déclarant depuis leur domicile a augmenté progressivement (29% en 2002, 37% en 2003, 40% en 2004). Dans le sondage mené en juin 2004 pour préparer la campagne 2005, 19% des contribuables sondés déclaraient avoir l'intention de disposer d'un accès Internet d'ici un an. 30% des personnes consultées indiquaient, alors qu'elles n'avaient pas télé-déclaré en 2004, leur intention de le faire. A la question « A partir de 2005, il est prévu d'octroyer une réduction d'impôts de 10 Euros aux personnes qui effectueront leur déclaration par Internet et utiliseront un moyen de paiement automatique. Cette incitation va-t-elle vous faire opter pour la déclaration par Internet ? », 70% répondaient oui, dont 34% certainement.

Une forte augmentation - doublement des télé-déclarations - avait donc été prévue, s'appuyant sur un prolongement de la tendance. L'absence de nouveaux sondages et d'études plus fines avant la campagne n'avait pas conduit à prévoir un triplement

Une étude de concentration horaire avait été menée en fonction des courbes de souffrance horaires des campagnes précédentes, mais pour 2,5 millions de télé-déclarants.

Tant le nombre de télé-déclarants que la concentration horaire se sont révélés plus forts que prévus.

C. Une communication et un dispositif d'incitation à télé-déclarer en décalage avec les difficultés techniques du projet.

La campagne de communication avait fait l'objet de travaux importants : trois scénarios avaient été étudiés et proposés par les services en fonction de leur ambition et de leur coût : un scénario modeste a été retenu par le directeur général des impôts, qui comprenait toutefois des actions diverses (lettres aux contribuables, Kit collectivités locales, portail Internet impots.gouv.fr). Mais parallèlement était adoptée une majoration de la remise prévue initialement à 10 euros et portée à 20 euros. Une communication ministérielle promotionnelle de la télé-déclaration contribuait à une attractivité non suffisamment anticipée.

La saturation du dispositif télématique, ne permettant pas à tous les contribuables d'accéder au moment où ils le souhaitaient au site de télé-déclaration, a généré une communication de crise impliquant une information des internautes et des agents, notamment par la rédaction de messages quotidiens sur les portails Intranet EOLE (3 niveaux direction, cadres agents) et Internet (site « impots.gouv.fr ».) Les journalistes étaient en relation avec le service communication de la DGI qui diffusait un message positif : engouement sans précédent, problèmes rancun du succès, embouteillage à gérer selon le modèle bison futé... en expliquant les limites du système et la manière de faire face à la saturation. La participation au pilotage se faisait jour et par jour et heure par heure à certaines périodes. Une météo d'accès au site était organisée sur le portail, incitant à déclarer certains jours ou certaines heures.

D. Les mesures prises pendant la campagne ont permis de faire face à l'afflux des demandes.

1. Les mesures de régulation techniques

Le triplement des déclarations en ligne a généré au début de la campagne, pendant plusieurs jours, une saturation du portail « impots.gouv.fr », avant de se reporter sur l'application télé-IR, grâce à un dispositif déployé le 1^{er} avril qui a permis d'éviter le blocage du portail et la déconnexion des internautes en transaction. Des incidents techniques ont émaillé la campagne, mais sont restés modestes au regard de la disponibilité du service (interruption d'environ 4 heures sur la durée de la campagne). Bien qu'il n'est pas été prévu pour accueillir un tel flux, le système télématique a donc techniquement fait face dans des conditions satisfaisantes (cf. la courbe des déclarations en annexe 2).

L'importance du flux a entraîné cependant l'activation d'un dispositif lourd de régulation de la plate-forme télé-IR, de manière continue de 8 heures à 24 heures durant les deux semaines qui ont encadré la date de dépôt des déclarations papier et de manière moins massive et plus discontinue ou même ponctuelle durant le reste de la campagne. La très haute disponibilité de la plate-forme n'a été possible que grâce à la mobilisation très forte de toutes les équipes techniques prolongée jusqu'au 15 mai.

2. La mise en place d'un suivi du comportement des contribuables et le report des dates-limite

Trois enquêtes par la voie de sondages téléphoniques BVA ont été menées pendant la campagne en avril sur des échantillons de 1000 déclarants afin de cerner leur comportement et leur satisfaction.

Devant les difficultés des télé-déclarants, les dates-limite de la télé-déclaration ont été reportées à deux reprises, le premier report étant annoncé le 8 avril, le second le 19 avril.

3. L'assistance

L'assistance fiscale continuait d'être assurée par le centre des impôts du contribuable.

L'assistance technique était assurée en-dehors de la campagne et pendant la campagne aux deux premiers niveaux d'accès par des prestataires extérieurs relevant du Groupe Accenture, la DGI n'intervenant que pour les questions non réglées à ces deux niveaux. Les coordonnées du service d'assistance technique étaient relativement discrètes pour éviter des recours insuffisamment justifiés, au coût élevé. En 2005, les contacts traités ont cependant été de 277 361 (7,42% des télé-déclarations) pendant la campagne ; le calibrage prévisionnel avait été de 175 000 contacts, ce qui a obligé à des réajustements parfois difficiles, notamment en matière de personnel, le prolongement de la campagne n'ayant pas été anticipé. La qualité de service globale a été de 84,8%, inférieure aux objectifs assignés au prestataire à la conclusion du contrat (90%).

4. L'effet de dissuasion lié aux difficultés de la campagne

Le nombre de personnes dissuadées de télé-déclarer pendant la campagne 2005 ne peut être déterminé précisément. Les sondages faits en cours de campagne et après la campagne montrent toutefois que ce nombre n'a pas été négligeable. En juillet 2005, parmi les déclarants « papier » sondés, 13% indiquaient avoir essayé de déclarer par Internet (9% ayant essayé à plusieurs reprises, 4% une fois). Les principales raisons de non déclaration par Internet, après tentative, étaient les suivantes :

- 44% saturation du service,
- 18% lenteur de l'accès personnel à Internet,
- 13% non réussite dans l'obtention du certificat,
- 13% complexité de la procédure...

Une autre indication du nombre de personnes dissuadées de télé-déclarer est fournie par le suivi du « bruit » sur l'application TELEIR, c'est à dire le nombre de connexions n'aboutissant pas à une signature. Au vu des mesures effectuées pendant la campagne 2005, les objectifs fixés pour 2006 tiennent compte d'un bruit de 50 % (pour deux télé-déclarations signées, l'équivalent d'une télé-déclaration n'aboutit pas).

III. LA CAMPAGNE 2006 DE TELE-DECLARATION DEVRAIT SE DEROULER DANS DE MEILLEURES CONDITIONS MALGRE LES CONTRAINTES QUI SUBSISTENT.

A. La décision de porter à « 10 Millions » la capacité d'accueil des télé-déclarations en 2006 a modifié substantiellement les objectifs assignés au programme COPENIC.

L'objectif fixé à la DGI dans le contrat de performances, était de réaliser en 2005 plus de 1,5 millions de télé-déclarations. A cette fin, le programme COPENIC avait prévu de faire évoluer les infrastructures, dans le cadre de la version n°2 d'Adonis pour porter la capacité de 6.500 à 18.000 télé-déclarations à l'heure. Cette nouvelle version, qui n'a pu entrer en service en 2005 pour les raisons exposées ci-dessus, devait entrer en service pour la campagne 2006 avec cette volumétrie.

La décision portant l'objectif de capacité d'accueil des télé-déclarations à 10 millions a conduit le programme COPENIC à modifier substantiellement ce programme. La capacité d'accueil d'un tel système est en effet fonction de deux paramètres : la capacité à un instant « t » et la période sur laquelle les télé-déclarations sont acceptées. La capacité d'un système en nombre de déclarations par heure est donc une mesure plus significative que le volume des déclarations traitées au cours d'une campagne.

En prenant comme hypothèse que le calendrier habituel de campagne ne serait pas substantiellement modifié et pour limiter au strict minimum les régulation des usagers au site de l'administration (deux ou trois pics identifiés comme les dates de dépôt), les services de la DGI et de COPENIC ont estimé qu'il fallait porter la capacité horaire du système à 50.000¹⁹ déclarations à l'heure de façon à être en mesure d'accueillir 10 millions de télé-déclarations avec une qualité égale de service²⁰. Pour cela, l'architecture du programme a été modifiée, le nombre de serveurs multiplié par deux et un marché complémentaire a été passé avec le groupement pour modifier le marché initial.

Les délais de mise en oeuvre ne permettront cependant pas de monter une plate-forme de production homogène capable d'accueillir le même flux pour toutes les étapes de la télé-déclaration. Le module télé-déclaration pourra traiter 50.000 déclarations achevées mais le module abonnement (ALP) qui délivrent les certificats et le module administration de la preuve (ADP) qui permet de signer sa déclaration ne pourront traiter que 25.000 demandes à l'heure. Ces deux modules seront mis à niveau pour la campagne 2007.

Les dépenses supplémentaires pour mener à bien cette opération s'élèvent à 32,7 millions d'Euros TTC dont 11,1 pour les dépenses d'investissement et 21,6 pour les dépenses de fonctionnement²¹.

La DGI et le programme COPENIC se sont adaptées rapidement à ce nouvel objectif et le système devrait être en mesure de traiter 50.000 déclarations achevées à l'heure pendant la campagne 2006. Mais il eût été préférable que les décisions fixant les objectifs au service de télé-déclaration fussent prises avec un délai suffisant et sur la base d'une étude complète des coûts et avantages des différentes solutions plutôt que d'une campagne sur l'autre. L'investissement à réaliser pour la campagne 2006 aurait pu être moindre si les contraintes qui pèsent sur le système avaient pu être allégées. De ce point de vue il ne semble pas que la préparation des décisions ait été satisfaisante et que tous les paramètres de coût aient été pris en compte.

Recommandation :

¹⁹ Avec une estimation de 50% de bruit, soit au total 75.000 déclarations initiées par heure dont 50.000 télé-déclarations achevées.

²⁰ Mode de calcul : 63 jours de campagne sur 16 heures journalières (la campagne 2005 montre que l'amplitude de la plage de télé-déclaration est d'au plus 16 heures – 8h à minuit) donnant un taux horaire lissé de 10.000 déclarations par heure. Le facteur de crête peut être estimé à 5. Extrait de la note de la sous direction de l'informatique de la DGI du 21 avril 2005, relative à la campagne 2006 de télé-déclaration.

²¹ Evaluation au 13 octobre 2005.

Compte tenu des enjeux financiers et des contraintes techniques inhérents à ce genre de programme, il est indispensable que les dossiers préparatoires aux décisions comportent plusieurs hypothèses chiffrées notamment des hypothèses permettant de réduire le coût de la décision.

B. Des contraintes fortes subsistent sur le système de gestion des télé-déclarations.

1. l'absence de dispositif d'étalement du dépôt des déclarations crée une contrainte lourde.

En 2005, la fréquentation du site de télé-déclaration a généré des pointes de charge particulièrement élevées, notamment les jours précédant la date limite de dépôt des déclarations « papier » (cf. ANNEXE 2), alors même que des dates différenciées, correspondant aux dates des vacances scolaires, étaient proposées aux internautes.

Pour faire face à l'amplification prévisible de ce phénomène en 2006, la DGI a proposé au Ministre²² d'abandonner la date limite uniforme pour le dépôt des déclarations « papier ». Le scénario consistait à créer plusieurs zones de dépôt, calquées sur celles des zones scolaires et pour chacune d'elle, à fixer une date « Internet » décalée par rapport à la date papier. Cette proposition était, selon la DGI, compatible avec l'hypothèse de généralisation de la déclaration pré-remplie qui a été décidée depuis lors.

Cette proposition n'a pas été retenue en raison « de son manque de lisibilité pour le contribuable ».

La multiplication des dates limites de dépôt des déclarations d'impôts, qu'elles soient faites sous forme papier ou sous forme électronique, pourrait créer une confusion dans l'esprit des contribuables sur la nature réelle de leurs obligations. Mais cet absence de mesure d'étalement des flux oblige à créer des capacités de traitement uniquement pour traiter la pointe de charge. Cette capacité a été portée de 6.500 à 50.000 déclarations achevées par heure (dont 25.000 signées) mais elle ne permet pas de garantir qu'il n'y aura aucun embouteillage et ce malgré les mesures qui sont envisagées pour gérer les flux (cf. paragraphe C ci-dessous).

Le calendrier de la campagne 2006 n'était pas encore arrêté au moment de la rédaction de ce rapport notamment en raison de la nécessité de prendre en compte la généralisation de la déclaration pré-remplie. La mission d'audit attire l'attention sur l'intérêt qui s'attache, tant pour la qualité du service offert à l'utilisateur que pour l'optimisation économique des investissements réalisés, à adopter un calendrier qui permette d'étaler les dates de déclaration de revenus que celles-ci soient faites sous forme papier ou sous forme électronique.

Recommandation :

Arrêter, dès la campagne 2006, un calendrier qui permette d'étaler les dates de déclaration de revenus que celles-ci soient faites sous forme papier ou sous forme électronique.

2. l'obligation de renouvellement des certificats d'ici la campagne est une contrainte supplémentaire.

Le passage de la version V1 à la version V2 d'ADONIS s'est notamment traduit par une réécriture presque complète de l'application de gestion des certificats. Il a été décidé que ceux-ci ne seraient plus implantés au même endroit sur le disque dur du contribuable et passeraient dans le magasin de certificats du navigateur employé par l'utilisateur.

On aurait pu demander aux utilisateurs de transférer eux-mêmes ce certificat vers le magasin du navigateur, mais cette opération est probablement trop technique pour de nombreux utilisateurs. La direction de programme a donc décidé de révoquer les certificats de la V1 et d'offrir

²² Note DGI aux Ministres du 27 juin 2005.

aux utilisateurs un nouveau certificat. Cette décision concerne tous les certificats en vigueur au 1^{er} août 2005.²³

Afin de réduire autant que possible le nombre des accès au module de délivrance des certificats pendant la campagne de télé-déclarations²⁴, le MINEFI a ouvert le nouveau module ADONIS V2 dès l'été 2005. Depuis le mois de novembre, les contribuables ayant télé-déclaré sont incités à renouveler leur certificat par un message leur présentant les nouvelles fonctionnalités de consultation de leur compte fiscal. Si cette incitation est efficace, le module de délivrance des certificats devrait en délivrer près de 3,8 millions dans l'hypothèse où tous les titulaires de certificats au 1^{er} août 2005 le renouvelleraient avant le début de la campagne. Si les campagnes d'incitation au renouvellement anticipé de certificat ne sont pas suivies d'effet, le MINEFI risque de ne pas être en mesure de fournir des certificats à tous les demandeurs²⁵. Il devra se rabattre, pour une partie des télé-déclarants, sur la procédure de télé-déclaration allégée (cf. paragraphe C ci-dessous) qui n'offre pas les mêmes garanties de signature et d'authenticité que les télé-déclarations avec certificat.

3. la décision relative à la généralisation de la DPR ajoute à la difficulté d'estimer le nombre de télé-déclarations attendues .

L'impact de la généralisation de la déclaration pré-remplie (DPR) sur la campagne de télé-déclarations 2006 n'a pas pu être apprécié. La décision n'ayant été prise que le 7 décembre, la mission n'a pu avoir accès au dossier de préparation de la décision.

L'expérience conduite en 2005 en Ile et Vilaine ne permet pas de tirer de conclusions définitives en particulier sur le point de savoir si la DPR aura pour effet de réduire l'incitation à télé-déclarer. En ce qui concerne l'organisation de la campagne, la DPR aura pour effet de réduire la durée utile de celle-ci puisque commençant début mai, elle doit s'achever début juillet pour que les procédures d'émission des rôles et de recouvrement soient achevées dans les délais.

C. Dans ce cadre contraint les mesures prises pour gérer la campagne devraient permettre d'accueillir les télé-déclarants en 2006

1. les outils de connaissance de la demande

Les outils de connaissance prévisionnelle de la demande qui pourrait être adressée au système de télé-déclaration ont été très sensiblement améliorés.

Alors qu'un seul sondage était effectué avant chaque campagne, au moins trois seront effectués avant la campagne 2006 pour connaître les intentions d'utilisation d'Internet pour la déclaration de revenus (deux ont été faits en octobre et en novembre 2005 et le troisième sera fait au printemps 2006). Le premier sondage dont les résultats étaient disponibles au moment où s'effectuait cet audit, permet de faire trois constats principaux :

- ✓ les abonnés 2005 se déclarent prêts à télé-déclarer leurs revenus l'année prochaine à la quasi unanimité,
- ✓ la raison principale de télé-déclarer est la simplicité et la rapidité de la formule. Il faut noter que la réduction de 20 Euros n'est un motif que pour 15 % des personnes interrogées.
- ✓ Près des trois quart des personnes interrogées ont l'intention de télé-déclarer avant la date limite de dépôt papier.

²³ Dont 3,3 millions ont été délivrés à l'occasion de la campagne 2005.

²⁴ ainsi que pour réduire le volume d'assistance nécessaire à cette période

²⁵ Le module de délivrance des certificats ne peut en effet délivrer que 25.000 certificats à l'heure contre 50 000 pour le module des télé-déclarations. En 2005, les pointes de demandes de certificats s'élevaient à environ 70 000 sur les deux jours les plus chargés. La même proportion conduirait à prévoir 100 000 demandes de certificats pour le jour de pointe si le volume total était de 5 000 000 et 200 000 s'il fallait faire face à une demande de dix millions de certificats sur la durée de la campagne. Le premier cas correspondrait à quatre heures de production de certificats au régime maximum et le deuxième à huit heures. Bien entendu, dans la réalité, la demande n'est pas uniformément répartie sur la journée, mais connaît des pointes à certaines heures.

Sur la base de ce premier sondage le SCN COPERNIC estimait début novembre 2005 qu'environ 8 millions de contribuables pourraient télé-déclarer leurs revenus en 2006.

Cette évaluation sera affinée progressivement grâce à un modèle prédictif qui intègre des variables démographiques ainsi que des variables d'équipement et de comportement des ménages.

Un suivi du comportement des internautes sera également effectué au cours de la campagne avec le concours de la société Médiamétrie.

Sur la base de ces différentes analyses, la DGI et le SCN COPERNIC devraient être en mesure de gérer la demande d'accès au système de télé-déclaration.

2. Les mesures de gestion des flux

Pour éviter la concentration de la demande autour des dates limites, des actions de communication, de simplification de la déclaration et de régulation de cette demande sont prévues :

- ✓ Communication avant la campagne pour inviter les abonnés à renouveler leur certificat avant le début de la campagne (cf. ci-dessus) et les non-abonnés à s'abonner dès à présent au compte fiscal du particulier ouvert depuis le 1^{er} août 2005.
- ✓ Un dispositif de communication en cours de campagne, dit « bison futé », pour informer les internautes de l'état du trafic et pour les inciter à accéder au site de télé-déclaration de préférence pendant les heures creuses.
- ✓ Une télé-déclaration simplifiée qui devrait permettre au contribuable de déclarer plus vite et par conséquent de dégager des capacités de traitement dans des proportions qui n'ont cependant pas encore fait l'objet d'évaluation.
- ✓ Une amélioration du dispositif de régulation mis en place en 2005 lorsque le service atteint ses limites qui inviterait les internautes à prendre un rendez vous pour effectuer leur télé-déclaration dans des conditions optimales de service.
- ✓ Dans certaines situations particulières où le pic de charge serait élevé, une télé-déclaration de délestage sans délivrance préalable de certificat et donc sans signature électronique, pourrait constituer une solution transitoire d'écoulement du trafic. Les internautes ayant utilisé cette forme de déclaration seraient invités à se faire délivrer un certificat après la campagne.

*

* *

Malgré les contraintes qui pèsent sur le système, la campagne de télé-déclarations des revenus en 2006 devrait se dérouler dans de bien meilleures conditions. La capacité du système sera très fortement augmentée, la demande sera mieux connue et les dispositifs de gestion des flux seront renforcés. Malgré cela, il est possible qu'une régulation de la demande intervienne ponctuellement pour faire face à des pointes de charge. Un aménagement du calendrier faciliterait le déroulement de la campagne. Une communication renforcée pour inviter les usagers à faire preuve de civisme et à ne pas attendre le dernier moment pour effectuer leur déclaration de revenu serait utile pour appuyer les mesures techniques qui seront prises.

A cet égard, une meilleure définition de la qualité de service que peut attendre le contribuable de la déclaration en ligne serait nécessaire. Comme il a déjà été indiqué précédemment, l'utilisateur ne peut pas s'attendre à ce que le système soit disponible pour tout le monde à tout moment avec la même qualité de service. Un tel système demanderait un investissement surdimensionné et entraînerait un coût disproportionné pour la collectivité.

Recommandation :

Mieux définir les objectifs assignés à l'application télé-IR du point de vue quantitatif comme du point de vue qualitatif (qualité et disponibilité du service).

IV. LES OUTILS ET SERVICES RENDUS AUX USAGERS POURRAIENT ETRE AMELIORES ET OPTIMISES AU DELA DE LA CAMPAGNE 2006.

L'utilisateur est dans l'ensemble bien pris en compte dans le processus de télé-déclaration et dans le compte fiscal qui l'accompagne, ce que traduit son succès. Des améliorations sont toutefois encore possibles pour lui simplifier l'accès au système et à ses potentialités, tant au niveau du certificat, du compte fiscal que de nouveaux services.

A. Le certificat

La convivialité d'accès au certificat peut être renforcée. Ainsi, en cas d'erreur dans les premières rubriques, il serait possible d'assister le contribuable en lui indiquant, s'il s'est trompé, la rubrique erronée, de sorte qu'il puisse la corriger sans difficulté. Afin de ne pas mettre en cause la sécurité, cette facilité serait assortie d'un nombre de corrections limité.

L'importance des révocations (déjà 45 000 début novembre sur 340 000 nouveaux abonnés) implique des mesures correctives qui pourraient comprendre une incitation ferme à conserver le mot de passe et un mode d'emploi plus accessible et lisible des possibilités de transfert du certificat fiscal vers un autre ordinateur.

Concrétiser le certificat sur un support physique qui renforcerait le degré de sécurité pourrait constituer une étape ultérieure en liaison avec les travaux de l'Agence pour le développement de l'administration électronique(ADAE), le certificat fiscal de la DGI étant articulé avec une des cartes électroniques utilisée par les usagers et l'utilisation optionnelle d'un lecteur de carte. Le processus d'authentification mis en place par la DGI pourrait dans ce cadre se trouver mutualisé, soit que la DGI devienne opérateur non seulement pour elle-même, mais aussi pour compte de tiers, soit qu'elle externalise cette fonction avec toutes les garanties nécessaires.

B. Le compte fiscal

Le compte fiscal constitue un progrès très important pour les usagers, mais il comporte encore des imperfections naturelles dans cette période de mise en place.

Les délais de mise à jour sont parfois trop importants, les documents papier (avis d'imposition notamment) précédant de plusieurs semaines leur mise sur le compte fiscal. Il conviendra de faire en sorte que les mises à jour puissent précéder la réception des documents papier, ce qui pourrait permettre à terme d'envisager leur suppression pour les abonnés qui l'accepteraient.

L'accès aux taxes foncières et aux taxes d'habitation secondaires est à faciliter.

La procédure unifiée de changement d'adresse, mise en place par l'ADAE, n'est pas encore mise en place pour le compte fiscal. Il conviendra de veiller à ce que cet objectif soit bien atteint au plus tard en 2007.

C. Une offre de nouveaux services à étudier

La question de l'extension du compte fiscal à d'autres impôts se pose. L'application du processus de télé-déclaration de l'IR à l'ISF faciliterait la télé-déclaration de ce dernier et permettrait de le porter dans le compte fiscal.

L'offre d'une télé-déclaration de ressources unifiée pour le contribuable et l'allocataire des caisses d'allocations familiales, même si elle se heurte à des bases de ressources non similaires et à des contraintes de calendrier, mériterait d'être étudiée.

Recommandations :

Renforcer la convivialité d'accès et d'usage du certificat et envisager un processus mutualisé d'authentification sur la base d'une carte,

Optimiser le fonctionnement du compte fiscal,

Étudier une offre de nouveaux services à partir du compte fiscal ou de la télé-déclaration

D. Réévaluer l'intérêt de la mesure d'incitation dite des « 20 Euros » à la lumière de son coût et de son efficacité.

La mesure d'incitation, dite des « 20 euros », initialement envisagé pour un montant de 10 euros, a été votée pour trois ans.

Son efficacité est difficile à apprécier. Les résultats des sondages montrent une appréciation sensiblement différente du contribuable selon que l'on l'interroge sur la prochaine campagne ou sur la précédente. A la question, posée en juillet 2004 à 1003 particuliers, sur l'importance de l'incitation des 10 euros pour effectuer une déclaration sur Internet (voir supra 70% ont répondu OUI (34% certainement, 16% probablement, 20% peut-être). A la question posée en juillet 2005 –« Auriez-vous effectué votre déclaration de revenu par Internet, si aucune réduction d'impôt n'avait été accordée ? »- 89% ont répondu OUI et 10% NON. L'analyse des réponses détaillées fait ressortir en tout état de cause un effet incitatif plus grand sur les déclarants papier pour passer à Internet que sur les télé-déclarants qui continueront de télé-déclarer, même sans réduction d'impôt.

Il en ressort un effet d'aubaine pour les télé-déclarants. Compte tenu de la montée en charge du dispositif la dépense fiscale atteint désormais un montant significatif : 105 millions d'euros pour 2006²⁶. Ce montant est supérieur aux gains annuels espérés de la télé-déclaration calculés par le modèle de quantification du retour sur investissement du programme COPERNIC (cf. ci-dessous). Le montant annuel des gains est en effet estimé à 35 millions d'Euros. Il conviendrait, au terme de son application, de ne pas reconduire cette mesure d'incitation sous la forme actuelle, la question d'un maintien partiel pouvant être envisagée pour la première télé-déclaration d'un déclarant papier, assortie d'un système de paiement automatique, si la gestion de cette distinction était susceptible d'être assurée.

Recommandation

Réévaluer l'intérêt de la mesure d'incitation dite des « 20 Euros » à la lumière de son coût et de son efficacité.

²⁶ La dépense fiscale a été évaluée à 105 millions d'Euros dans le projet de loi de finances 2006 avec une hypothèse de 8 millions de télé-déclarations en 2006 et une dépense fiscale moyenne de 13 euros par déclaration pour tenir compte des déclarations rectificatives, des contribuables non imposables et de ceux dont l'imposition est inférieure à 20 Euros et enfin des contribuables qui ne respectent la condition relative au mode de paiement.

V. L'EVALUATION DES GAINS DE PRODUCTIVITE

La DGI, la DGCP ont réalisé avec le concours du cabinet Bearing Point une « quantification du retour sur investissement du programme COPERNIC ». Ce modèle de calcul de retour sur investissement incorpore les coûts estimés du programme sur la période 2001 à 2009 ainsi que les gains attendus : gains de productivité, gains de résorption de la non qualité, gains de réduction des coûts de gestion dématérialisés, gains liés à l'amélioration de l'efficacité fiscale.

L'analyse de ce modèle de quantification du retour sur investissement n'entraîne pas dans le cadre de cette mission. Il aurait de toute façon été difficile à faire, d'une part en raison du temps imparti à cette mission et, d'autre part en raison de la difficulté à isoler dans cette évaluation un seul composant du programme COPERNIC. La mission s'est donc attachée à examiner la nature des données introduites dans le modèle pour calculer les gains de productivité.

1. La définition des gains de productivité.

Est considéré comme gain de productivité le gain de temps lié à la suppression des tâches de réception, de tri, de saisie et de classement de la déclaration.

Cette définition donne le gain direct issu des tâches supprimées. Elle ne prend pas en compte

- ✓ L'impact de la télé-déclaration sur les autres tâches comme le contentieux, le contrôle sur pièces et l'accueil du public.
- ✓ les réformes de structure potentielles.
- ✓ L'impact sur les effectifs d'encadrement des secteurs d'assiette.
- ✓ les gains issus de l'augmentation de la productivité individuelle des agents pour une tâche donnée, en particulier, ceux liés à la rapidité de recherche des informations.

2. L'estimation du temps de traitement d'une déclaration donne une estimation des gains directs.

L'évaluation du temps passé a été réalisée sur la base d'une étude de la Mission d'Expertises et de Liaisons (MEL) de la DGI effectuée en 1999 sur les conséquences de l'informatisation de l'IAD. Cette étude a notamment évalué le temps de travail d'un agent dans un SAID.

Sur la base de cette évaluation et d'une hypothèse de 3520 déclarations traitées par agent de catégorie C dans les secteurs d'assiette²⁷, le temps de traitement d'une déclaration IR a été estimé à 7,2 mn. Ce temps a été retraité en 2005 pour tenir compte « du fait que seuls 50% des travaux divers²⁸ seront supprimés suite à la mise en place de TéléIR » et porté à 6,7 mn.

Le temps de traitement d'une télé-déclaration a finalement été fixé à 6 mn sur la base du standard « 70 déclarations traitées par agent en une journée » et ce pour « *tenir compte des évolutions organisationnelles intervenues depuis 1999 : plus de tri à l'arrivée des 2042 pour cause de saisie au fil de l'eau, un temps de classement très réduit en raison de l'ensilage, le non déménagement des dossiers imposables, l'absence de création de dossiers papiers pour les primo-déclarants n'ayant pas de déclarations annexes, c'est à dire presque tous* »²⁹

Ce temps de traitement a été conforté par une autre méthode consistant à calculer le nombre moyen de déclarations 2042 traitées par jour par les agents de catégorie C en période de pointe

²⁷ Soitagents de catégorie C affectés à ce traitement pour Millions de déclarations de revenus en 2005.

²⁸ Travaux de gestion matérielle liés essentiellement à la tenue du dossier 2004 papier (classement des 2042, des justificatifs, insertion périodique des éléments constitutifs du dossier personnel du contribuable).

²⁹ Extrait de la fiche productivité 17 du rapport Bearing Point de 2005.

du traitement des déclarations, soit sur six semaines. Ce calcul donne les résultats suivants en 2004 et en 2005³⁰ :

numéro de semaine	2004			2005		
	Nombre de 2042 traitées en moyenne par jour	Nombre de 2042 traitées par agent et par jour	Temps de saisie moyen par 2042 (mn)	Nombre de 2042 traitées par jour	Nombre de 2042 traitées par agent et par jour	Temps de saisie moyen par 2042 (mn)
12	313 204	39	12	288 612	36	13
13	341 147	42	11	208 279	26	18
14	430 749	53	9	464 137	58	8
15	506 617	62	7	581 001	72	6
16	466 108	57	8	571 701	71	6
17	672 330	83	6	851 538	106	4
18	643 869	79	6	551 452	69	7
19	681 505	84	5	613 911	76	6
20	594 301	73	6	545 872	68	7
21	324 981	40	11	579 458	72	6
22	417 081	51	9	494 313	61	7
23	315 859	39	12	339 163	42	11
24	346 589	43	11	225 366	28	16

Source : ILIAD (statistiques d'émission accélérée)

	2004		2005	
Nombre agents C affectés à la saisie des 2042	8 124		8 043	
Nombre moyen de 2042 saisies par jour sur toute la période	57	8 mn	60	7 mn 36
Nombre moyen de 2042 saisies par jour sur la période de pointe	73	6 mn 15	77	5 mn 55

Les estimations résultant de ce calcul sont du même ordre que celles qui résultent de l'exploitation du rapport de la Mission d'Expertise et de Liaisons. La DGI estime donc que le temps de traitement d'une déclaration 2042 est de l'ordre de 6 à 8 mn.

Une telle évaluation doit cependant être nuancée car elle est étroitement dépendante des hypothèses qui sont faites pour établir ces calculs. Si l'on admet la définition des gains de productivité évoquée précédemment, plusieurs facteurs sont susceptibles de faire varier à la hausse comme à la baisse ces évaluations du temps passé au traitement des déclarations 2042 :

- ✓ L'hypothèse est faite que les agents consacrent la totalité de leur temps au traitement des déclarations et qu'ils travaillent 38h par semaine pendant les

³⁰ Sur la base d'un temps de travail quotidien de 7h36 mn et de 9558 agents affectés à ces tâches en 2004 et 9462 en 2005, nombre auxquels il est appliqué une réfaction de 15% pour tenir compte des agents à temps partiel et des absences pour maladie.

13 semaines de traitement des déclarations. C'est probablement une hypothèse excessive qui majore le temps de traitement³¹.

- ✓ A l'inverse l'hypothèse que seuls les agents C sont affectés à cette tâche minore l'évaluation du temps passé.
- ✓ Le calcul du temps passé sur la base du rapport de la MEL omet de prendre en compte l'écart constaté entre le total du temps de travail réparti entre les différentes tâches par la MEL et le temps total de travail. Cet écart était de 20% en 1999³².
- ✓ L'évolution de la législation fiscale exige parfois de modifier la déclaration 2042. Le travail des agents s'en trouve modifié. Par exemple en 2001, la création de la prime pour l'emploi ou en 2004 la remise en cause de la demi-part supplémentaire pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et ne vivant plus seuls ont nécessité la création de rubriques supplémentaires dans la 2042.

Compte tenu de ces différents éléments et en l'absence d'une étude spécifique des gains de productivité permis par la télé-déclaration, les travaux menés par la DGI représentent la meilleure approche possible du temps économisé par la télé-déclaration.

3. Le temps passé à la réception, au tri, à la saisie et au classement de la déclaration est une mesure incomplète des gains de productivité.

On a déjà indiqué précédemment que la définition adoptée pour les gains de productivité ne prend pas en compte l'impact de la télé-déclaration sur les autres tâches comme le contentieux, le contrôle sur pièces et l'accueil du public ; les gains issus de l'augmentation de la productivité individuelle des agents pour une tâche donnée, en particulier, ceux liés à la rapidité de recherche des informations ; l'impact sur les effectifs d'encadrement des secteurs d'assiette et les réformes de structure potentielles.

Par ailleurs, les gains de temps ont été chiffrés sur la base d'un temps unitaire de réalisation d'une tâche et du volume des tâches effectuées. Par rapport à une approche globale de calcul du temps de travail et d'un taux global de diminution des charges de travail, l'approche unitaire minore le gain, à cause, par exemple, des pauses et des activités transversales comme les formations.

Les choix méthodologiques arrêtées par les SAID ne sont pas non plus sans conséquences sur le rythme d'avancement du traitement des déclarations. La productivité peut donc être sensiblement différente d'un secteur à l'autre en fonction de l'organisation du travail adopté.

Enfin le chiffrage des gains de temps ne prend pas en compte l'effet de la taille des structures impactées par la réalisation effective de ces gains. Par exemple, pour le même gain de temps, il peut s'avérer plus difficile de réaliser les gains d'emplois si le gain de temps impacte plusieurs structures que s'il n'en impacte qu'une seule.

La réalisation des gains de productivité est subordonnée à la réalisation des conditions nécessaires pour que ces gains deviennent effectifs, c'est à dire en l'espèce à une bonne appropriation par les agents des nouvelles applications et des nouvelles méthodes de travail qu'elles impliquent.

Compte tenu de l'enjeu que représente le programme COPENIC, il serait utile de disposer d'une analyse particulière des gains de productivité permis par ces nouvelles applications

³¹ Sur la base de 7h de travail par jour, soit 420 mn, le temps moyen de traitement d'une déclaration en 2005 passerait de 7mn 36 à 7 mn.

³² Le temps consacré en moyenne par un agent à l'accomplissement des différentes missions est estimé par le rapport de la MEL à environ 180 jours sur un total de 220 jours ouvrés.

(notamment la télé-déclaration). Cette analyse devrait prendre en compte tous les aspects et notamment l'évolution des pratiques professionnelles et des organisations. L'analyse précédente montre en effet que le calcul des gains de productivité ne peut être un simple calcul mécanique et que si certaines tâches sont supprimées, d'autres sont effectuées de manière différente et que de nouvelles tâches apparaissent. Une approche plus fine des conséquences de l'introduction de ces nouvelles applications permettrait également d'établir un dialogue plus informé avec les agents dont dépendent in fine la réalisation de ces gains de productivité.

Recommandation :

Faire une analyse complète des conséquences de l'introduction des nouvelles applications issues de COPERNIC sur l'évolution des métiers et des organisations et compléter la mesure des gains de productivité.

Paris, le 19 décembre 2005

Le Contrôleur général
des Armées

l'Inspecteur général
des Finances

l'Inspecteur général
des Affaires Sociales

Xavier de THIEULLOY

Pierre LEPETIT

Michel LAROQUE

ANNEXE 1

LETTRE DE CADRAGE

LE DELEGUE
A LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE
ET DES STRUCTURES DE L'ETAT

LE SECRETAIRE GENERAL
DU MINISTERE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

PARIS, LE 4 - NOV. 2005

NOTE POUR

LES DESTINATAIRES *IN FINE*

Objet : Mission d'audit de modernisation de la procédure de télé-déclaration de l'impôt sur le revenu

Lors de la campagne 2005 de déclaration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), 3,7 millions de déclarations ont pu être déposées par la voie de l'Internet (télé-déclaration). Bien qu'un délai supplémentaire ait été accordé aux contribuables qui effectuaient leur déclaration par ce biais, des difficultés, tant dans l'accès des contribuables au serveur que dans la communication de ces derniers avec l'administration fiscale, sont apparues au cours de cette campagne.

Pour la campagne 2006, le ministre chargé du Budget a demandé aux services de la Direction Générale des Impôts (DGI) de prendre les mesures nécessaires pour être capable d'accueillir 10 millions de télé-déclarations.

Pour offrir ce service dans de bonnes conditions de qualité à un tel nombre de contribuables des investissements importants sont effectués.

Dans le cadre de la mission d'audit de modernisation qui vous est confiée, nous vous demandons de bien vouloir examiner :

- le processus interne de traitement des déclarations,
- les mesures prises par la DGI pour organiser la prochaine campagne de telle sorte qu'une qualité uniforme de service soit offerte à 10 millions de télé-déclarations,
- les mesures prises pour améliorer l'assistance aux usagers,
- les gains de productivité permis par les améliorations apportées à la procédure de télé-déclaration.

Le nombre de télé-déclarations augmente d'un facteur 3 chaque année depuis plusieurs années. La forte croissance du taux d'équipement des ménages en ordinateurs ainsi que du nombre d'abonnements à l'accès Internet à haut débit, d'une part, et l'intérêt porté par les contribuables aux télé-services offerts par l'administration fiscale (selon des enquêtes menées notamment par Accenture et Cap Gemini) d'autre part, permettent de penser que la demande en matière de télé-déclarations de l'IRPP continuera à être forte dans les prochaines années. Jusqu'à présent, les outils permettant de connaître la demande prévisionnelle étaient limités à une enquête annuelle d'opinion effectuée pendant l'été précédant la campagne. La DGI a décidé d'effectuer régulièrement des sondages pour affiner sa connaissance de la demande avant et pendant la campagne. La mission

d'audit examinera dans quelle mesure ces campagnes de sondages sont de nature à améliorer la gestion prévisionnelle des outils et des services d'accueil des télé-déclarations.

La campagne 2005 a été marquée par des difficultés répétées d'accès au service par les contribuables qui souhaitent utiliser la voie de l'Internet pour effectuer leur déclaration. Ces contribuables ont tendance à concentrer leur déclaration dans les jours qui précèdent la date limite de la déclaration papier et dans la période qui sépare cette date limite de la date limite de la télé-déclaration. Le choix de l'objectif pour la campagne 2006 a donc des incidences importantes sur les conditions d'organisation de la campagne. La gestion des flux est également particulièrement sensible sauf à dimensionner les équipements pour le traitement des pointes de déclaration.

Cette procédure de télé-déclaration est de nature à générer des gains de productivité dans le service rendu par l'administration fiscale.

Ce constat nous conduit à vous demander d'analyser les axes suivants :

1. le bilan de la campagne 2005 :

- ✓ analyse des raisons qui ont conduit à rendre le service inaccessible,
- ✓ examen des raisons pour lesquelles ADONIS 2 n'a pu être mis en place à temps (annulation des marchés, état du débat avec l'Union Européenne, appréciation des possibilités de contentieux...)
- ✓ analyse des décisions prises en vue de la campagne 2005 ;

2. l'examen de l'organisation et des procédures mises en place pour préparer la campagne 2006 :

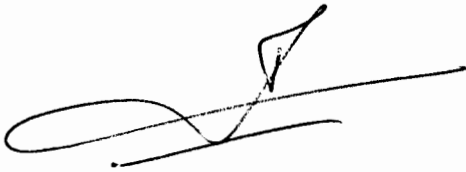
- ✓ analyse des outils de connaissance de la demande,
- ✓ examen critique de l'optimisation économique des investissements (phasage, analyse de la valeur,...),
- ✓ choix techniques effectués pour passer de 6500 à 25.000 déclarations par heure,
- ✓ organisation de la campagne 2006, notamment du système de gestion des flux,
- ✓ amélioration du service rendu à l'utilisateur, notamment en liaison avec la mise en place du compte fiscal unique,
- ✓ impact pour la télé-déclaration d'une éventuelle généralisation de la déclaration pré-remplie,
- ✓ organisation de la campagne de communication,
- ✓ organisation du service d'assistance ;

3. l'efficacité de l'organisation adoptée pour concevoir et gérer les outils d'accueil et de traitement des télé-déclarations :


- ✓ dimensionnement des outils,
- ✓ organisation de la gestion de ces outils,
- ✓ opportunité et étendue du recours à des prestataires extérieurs,
- ✓ possibilité et opportunité de mutualiser ces outils,
- ✓ éventuellement, comparaisons avec d'autres solutions retenues pour traiter un problème similaire ;

4. l'évaluation des gains de productivité associés au développement de la télé-déclaration.

La direction générale des impôts, et plus particulièrement Patrick DAILHÉ, désigné en qualité de chef de projet ministériel pour cet mission d'audit, se tient à votre entière disposition pour vous assister dans le bon déroulement de cette mission pour laquelle nous souhaiterions disposer des premières conclusions avant le 16 décembre 2005.

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'F' and 'M' that are interconnected.

François-Daniel MIGEON

A handwritten signature in black ink, consisting of a long, sweeping horizontal line with a small loop at the end.

Jean BASSÈRES

Destinataires :

Monsieur Pierre LEPETIT (IGF)

Monsieur Xavier de THIEULLOY (IGA)

Monsieur Michel LAROQUE (IGAS)

Destinataires en copie :

Madame Dominique MARCHAND (DMGPSE)

Monsieur Emmanuel BICHOT (Secrétariat Général)

Monsieur Bruno PARENT (DGI)

Monsieur Patrick DAILHÉ (DGI)

ANNEXE 2

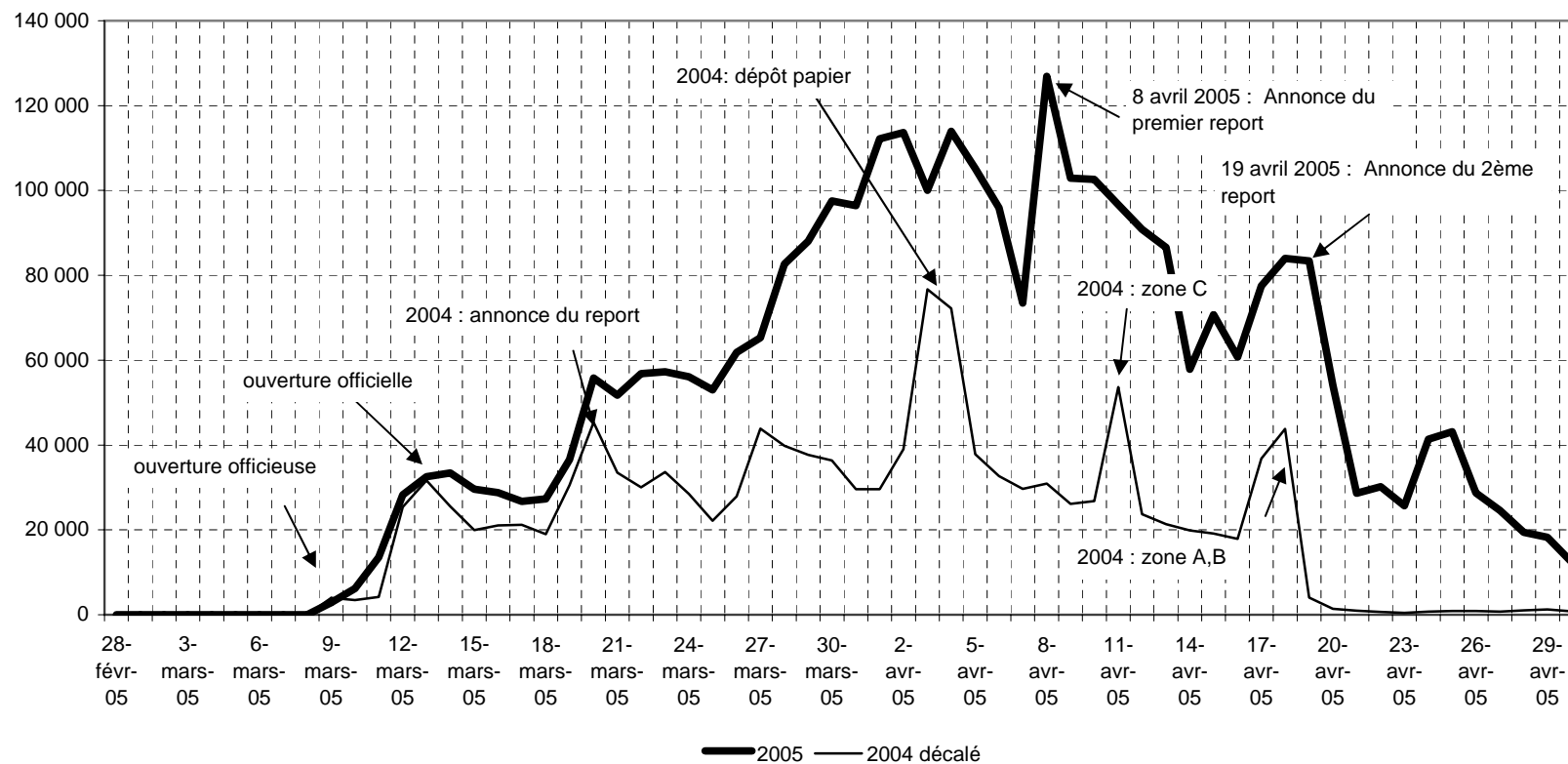
LISTE DES ENTRETIENS

18 Octobre	Patrick Dailhé, Nadine Chauvière, Bruno Rousselet	COPERNIC/SCN DGI/SI DGI/M
21 octobre	Cédric de Lestrangé	DGI/Depsis
4 novembre	Hugues Perrin	COPERNIC 4
8 novembre	Jérôme Vercaemer et Christophe Jeantet Ivan Sauvage et Philippe Delafosse	Accenture Steria
9 novembre	Cédric de Lestrangé	DGI/Depsis
10 novembre	Nadine Chauvière	DGI/SI
15 novembre	Patrice Garrier et Pascal Billette	COPERNIC 4
17 novembre	Agnès Bérodot	COPERNIC/relation usagers
18 novembre	Patrick Dailhé	COPERNIC
21- et 23 nov	Agnès Tessier d'Orfeuil	DGI/communication
22 novembre	Jérôme Vercaemer, Christophe Jeantet	Accenture
22 novembre	Frédéric Guin, Marc Kreckelberg	Direction du Budget
23 novembre	Bruno Parent Patrick Dailhé	DGI SCN/COPERNIC
24 novembre	Nicolas Jacquot	Cabinet du Ministre
25 novembre	Isabelle Braun-Lemaire	COPERNIC
28 novembre	Pascal Colin et Jean Yves Faurois	Keynectis
30 novembre	Olivier Gloux	DGCP/1
30 novembre	Jacques Sauret	ADAE
1 ^{er} décembre	Denis Quillerou Richard Kerguelen	CSI DGI/SI
2 décembre	Vincent Mazaauric	DGI/Application
8 décembre	Général Novacq	DCSSI
12 décembre	Cédric de Lestrangé Thierry Dufant	DGI/Depsis DGI/M1

ANNEXE 3

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TELE-DECLARATIONS EN 2004 ET EN 2005

Déclaration en nombre



ANNEXE 4

ACTIONS DEJA ENGAGEES OU FAISANT
SUITE AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT

Rapport d'audit sur la procédure de télé-déclaration de l'impôt sur le revenu

Actions déjà engagées ou faisant suite aux recommandations du rapport d'audit

N°	Recommandations du rapport	Actions et/ou observations de la DGI et de COPERNIC	Observations des auditeurs
1	Mettre en place des documents périodiques et synthétiques de suivi du programme COPERNIC aux plans calendaire, financier et physique. (page 4 du rapport)	Pour l'ensemble du projet TéléIR, les tableaux de bord existent et sont régulièrement mis à jour. Ces éléments seront mieux corrélés aux données budgétaires du projet	Ces documents n'ont pas été communiqués à la mission qui ne peut donc émettre d'avis sur leur pertinence. Il est essentiel pour un projet de l'ampleur de COPERNIC que soit tenu à jour un dossier de synthèse présentant l'évolution du contenu physique du programme, des principaux jalons calendaires, des besoins de financement et permettant de comparer la situation du programme à différentes dates.
2	Mieux définir les objectifs assignés à l'application Télé-IR du point de vue quantitatif comme du point de vue de la qualité et de la disponibilité du service. (page 4)	Pour 2006, l'objectif quantitatif a été fixé par le Ministre. Sur la qualité, elle progresse chaque année avec l'ouverture de nouveaux services et avec le concours de groupes de témoins-usagers. Les normes de disponibilités d'Adonis sont les mêmes que celles adoptées par la DGI. Un document formalisera ces éléments.	S'agissant d'investissements lourds et techniquement complexes, il serait utile que soit arrêté un calendrier pluriannuel des objectifs (quantitatifs et qualitatifs) assignés à télé-IR. On ne peut, en effet, demander à cette application d'accueillir tous les déclarants instantanément et donc de dimensionner l'outil uniquement pour satisfaire les pointes de charge.
3	Etudier les possibilités d'implantation des certificats Télé-IR sur un support indépendant de l'ordinateur de l'utilisateur (carte d'identité électronique, carte de vie ou autre). (page 6)	Le fait que les certificats soient gérés par une brique standard (le navigateur) et non un logiciel spécifique permet cette option (les lecteurs de cartes sont livrés avec un "driver" logiciel s'interfaçant en général directement avec les navigateurs). L'étude pourrait être conduite, mais il apparaît en première approche que le développement de ces supports externes ne pourra s'envisager que si d'autres grands partenaires s'associent à l'initiative afin de rendre le certificat compatible avec d'autres démarches de sécurité en ligne.	Mais le Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie peut cependant avoir un rôle moteur sur le sujet.
4	Poursuivre la clarification des objectifs et de l'organisation de la conduite du changement. Accélérer la réflexion sur l'évolution des métiers et des organisations et mieux coordonner la réflexion des bureaux métiers et celle du programme COPERNIC. (page 8)	Ces travaux sont en cours. Ils incluent de nombreuses composantes et notamment les aspects sociaux, car les secteurs d'assiette sont les premiers concernés.	vu

5	Evaluer les coûts d'exploitation et de maintenance sur la durée de vie du programme et les intégrer dans le modèle d'estimation du retour sur investissement. (page 9)	Les études ont d'ores et déjà été réalisées sur la partie investissement. Elles seront poursuivies afin d'intégrer l'exploitation et la maintenance.	Vu
6	<p>6.1 Mutualiser les capacités de traitement actuellement installées</p> <p>6.2 recourir à des capacités externes si des besoins supplémentaires apparaissent.</p> <p>6.3 Modifier le calendrier de dépôt des déclarations, notamment papier, pour permettre un étalement de la charge. (page 9)</p>	<p>6.1 La mutualisation des capacités de la plate-forme TéléIR est à l'étude afin d'optimiser au mieux les matériels informatiques tout au long de l'année et pas seulement pendant la campagne TéléIR. Il reste qu'une partie de ces matériels est dévolue au compte fiscal et que celui-ci fonctionne 24h/24. De plus, l'importance des travaux réalisés sur la plate-forme TéléIR pour assurer une pleine capacité de service pendant la campagne interdit de la dédier à d'autres finalités pendant une large partie de l'année.</p> <p>6.2 S'agissant des capacités externes, la DGI et COPENIC y recourent déjà aujourd'hui en externalisant par exemple les données statiques pendant la campagne TéléIR. Cela permet d'alléger la charge des serveurs DGI.</p> <p>6.3 Sur le calendrier, des propositions ont été faites aux Ministres. Les arbitrages pour 2006 sont déjà rendus.</p>	<p>vu</p> <p>Le calendrier est un paramètre essentiel du bon fonctionnement du service. Il serait souhaitable que la décision relative au calendrier soit revue à la lumière des observations de l'audit.</p>
7	Compte tenu des enjeux financiers et des contraintes techniques inhérents à ce genre de programme, il est indispensable que les dossiers préparatoires aux décisions comportent plusieurs hypothèses chiffrées notamment des hypothèses permettant de réduire le coût de la décision. (page 14)	Vu.	vu
8	Arrêter, dès la campagne 2006, un calendrier qui permette d'étaler les dates de déclarations de revenus que celles-ci soient faites sous forme papier ou sous forme électronique. (page 14)	Idem point 6.3	Vu
9	Mieux définir les objectifs assignés à l'application Télé-IR du point de vue quantitatif comme du point de vue qualitatif (qualité et disponibilité du service). (page 17)	Idem point 2	Vu

10	10.1 Renforcer la convivialité d'accès et d'usage du certificat et envisager un processus mutualisé d'authentification sur la base d'une carte,	10.1 Ces recommandations sont en cours de réalisation. La convivialité d'accès au certificat sera améliorée en prenant notamment en compte les questions les plus fréquentes posées à la cellule d'assistance. Concernant le processus mutualisé d'authentification sur la base d'une carte : idem point 3.	Vu
	10.2 Optimiser le compte fiscal,	10.2 Le compte fiscal est aussi en cours d'amélioration notamment au regard de la « fraîcheur » des données de paiement ainsi que sur les modalités d'accès aux taxes foncières et taxes d'habitation secondaire.	Vu
	10.3 Etudier une offre de nouveaux services à partir du compte fiscal ou de la télé-déclaration (page 19)	10.3 Par nouveaux services les auditeurs entendent l'extension de TéléIR à TéléISF et à TéléCAF (caisses d'allocations familiales). Ces sujets complexes ne sont pas dans les priorités du PAO V4	L'extension à de nouveaux services est cependant l'une des voies à explorer pour améliorer le service rendu à l'utilisateur et, par conséquent, la rentabilité de l'investissement.
11	Réévaluer l'intérêt de la mesure d'incitation dite des « 20 Euros » à la lumière de son coût et de son efficacité. (page 19)	La DGI et COPENIC ont transmis tous les éléments relatifs à la campagne 2005 au regard de la mesure des « 20 Euros ». Il en sera de même pour 2006.	Vu
12	Faire une analyse complète des conséquences de l'introduction des nouvelles applications issues de COPENIC sur l'évolution des métiers et des organisations et compléter la mesure des gains de productivité.(page 23).	Le sujet dépasse largement le sujet « TéléIR ».	C'est exact mais les observations n'en conservent pas moins toute leur validité.

Relevé par page du rapport d'audit des observations et corrections

Ce relevé ne reprend pas tout ce qui a été développé à propos des recommandations dans le plan d'action.

Observations de la DGI et de COPERNIC	Observations des auditeurs
<p><u>I – Rapport d’audit</u></p> <p><u>Page : Synthèse</u></p> <p>3ème paragraphe :</p> <p>Il peut être ajouté que face « aux risques sur la sécurité et la disponibilité des installations, sur la maîtrise des coûts et sur la conduite du changement », des audits externes sont réalisés chaque année afin de les identifier et d’y apporter les réponses appropriées.</p> <p>Recommandations en vue des campagnes ultérieures :</p> <p>La liste est légèrement différente des recommandations listées dans le corps du rapport lui-même. Le plan d’action a été élaboré avec la liste complète des recommandations contenues dans le rapport.</p>	Vu
<p><u>Page 2</u></p> <p>- premier paragraphe : il faut corriger pour lire que le compte fiscal est aujourd’hui opérationnel, aussi bien pour les particuliers que pour les entreprises. En conséquence, il faut lire : « Le programme COPERNIC a mis en place un compte fiscal pour tous les contribuables particuliers (48 millions de comptes) et professionnels(3,8 millions de comptes). Ainsi les particuliers peuvent consulter leur situation fiscale au titre de l’IR, la TH , les contributions sociales et la TF, avec les données de paiement afférentes ».</p> <p>- second paragraphe, première phrase lire : bases de données nationales</p>	<p>Les contribuables peuvent utiliser le compte fiscal mais la montée en charge se poursuivra jusqu’en 2009.</p> <p>Vu</p>
<p><u>Page 4</u></p> <p>- deuxième paragraphe, troisième ligne sont évoquées « les capacités de mémoire du système ». Il semblerait plus adéquat d’évoquer la capacité de stockage de la plateforme et non la capacité mémoire, si l’on fait référence au nombre total de télé-déclarations.</p>	Vu
<p><u>Page 5</u></p> <p>- premier paragraphe, lire : « des tests de stress du système sont d’ores et déjà prévus »</p>	Vu
<p><u>Page 6</u></p> <p>E - les risques</p> <p>Lire : Le programme COPERNIC livrera d’ici fin 2009 (et non fin 2008)</p>	Vu

<p>Page 7</p> <p>1 - conduite du changement</p> <p>- quatrième paragraphe : corriger pour lire « ... et ce malgré l'implication croissante des bureaux métiers au travers des groupes outils et méthode (GOM) en relation avec le programme COPERNIC ».</p>	Vu
<p>Page 9</p> <p>1 - L'extension des capacités de traitement</p> <p>- premier paragraphe, lire : « La plate-forme ADONIS est l'une des plus importantes d'Europe sur ces technologies ».</p> <p>- troisième paragraphe : il est à noter que les pages statiques du site ne sont pas « hébergées » mais mises en cache par notre prestataire extérieur. Les données de référence restent hébergées en interne. Ce dispositif sera reproduit et largement renforcé en 2006.</p> <p>Observation sur ce paragraphe : La démarche de mutualisation des équipements suggérée dans le rapport est d'ores et déjà engagée. Toutefois l'importance de la taille de la plate-forme et des enjeux qu'elle représente pourrait conduire à faire le choix de « sanctuariser » cette plate-forme.</p>	Il ne serait pas cohérent d'engager une démarche de mutualisation si l'on a d'ores et déjà décidé de sanctuariser cette plate-forme. La mission d'audit estime que, compte tenu des enjeux financiers, la démarche de mutualisation devrait être engagée.
<p>Page 11</p> <p>D. Les mesures prise pendant la campagne ont permis de faire face à l'afflux des demandes</p> <p>1 - Les mesures de régulation techniques</p> <p>Il est exact de dire que la saturation du portail a duré plusieurs jours, cependant il faut noter que l'externalisation des pages du portail relatives à TéléIR (via AKAMAI) a pu être réalisée en 24 heures.</p>	Vu
<p>Page 12</p> <p>Rayer le dernier paragraphe et remplacer par : « Pour 2006, une expertise est en cours afin de pouvoir évaluer la possibilité d'installer des sondes sur différentes pages afin de pouvoir mesurer les points où les contribuables renoncent à la télé-déclaration ».</p>	Cette information complète le rapport.
<p>Page 15</p> <p>Deuxième paragraphe, avant dernière ligne : rayer « télédéclaration allégée » et remplacer par « télé-déclaration de délestage ».</p> <p>En effet, en cas de saturation du service, la solution retenue ne consiste pas à proposer une télé-déclaration différente à l'usager. Celui-ci aura la possibilité de télé-déclarer de la même manière, en étant au préalable seulement authentifié. La grande différence avec la procédure standard est qu'il ne pourra pas signer électroniquement sa déclaration aussitôt après l'avoir faite. Un accusé de réception lui sera néanmoins délivré comme pour les autres internautes.</p>	Vu

<p>Sixième paragraphe : à propos des sondages, lire dans la parenthèse : « deux ont été faits en octobre et en décembre 2005 et ... ».</p> <p>A noter que ces éléments ont été recueillis alors que l'annonce de la DPR généralisée n'avait pas été faite. Le calendrier des sondages intégrera le nouveau calendrier issu de la DPR.</p>	Vu
<p>Page 16</p> <p><u>2. Les mesures de gestion des flux</u></p> <p>Quatrième alinéa : En ce qui concerne l'amélioration du dispositif de régulation, la prise de rendez-vous s'appliquera à la télé-déclaration mais aussi à la procédure d'abonnement.</p>	Vu
<p>Page 18</p> <p>B - Le compte fiscal</p> <p>Deuxième paragraphe : Corriger tout le paragraphe pour lire « Les délais de mise à jour sont satisfaisants. Les avis IR, TH et CS ont été mis en ligne au même moment que l'envoi des documents papiers correspondants. Il n'y a eu qu'un retard concernant les avis de taxe foncière, mais des actions ont été prises pour que cet incident ne se renouvelle pas. La politique suivie par COPERNIC est d'offrir aux internautes un service de qualité au moins équivalent à celui offert par la voie des documents papiers ».</p> <p>Troisième paragraphe : corriger pour lire : « L'accès aux taxes foncières et taxes d'habitation secondaires nécessite la saisie d'un identifiant supplémentaire pour préserver la confidentialité relative à des biens qui ne sont pas nécessairement ceux de l'ensemble du foyer fiscal, mais simplement de l'un de ses membres ».</p> <p>Quatrième paragraphe : corriger pour lire « La procédure unifiée de changement d'adresse, mise en place par l'ADAE alimente le compte fiscal via les documents d'imposition. A l'avenir une expertise devrait être conduite pour accélérer le processus d'acquisition des changements d'adresse dans le compte fiscal ».</p>	<p>La mission ne partage pas cette appréciation. La réponse apportée au point 10-2 indique bien que « <i>le compte fiscal est aussi <u>en cours d'amélioration</u> notamment au regard de la « fraîcheur » des données de paiement ainsi que sur les modalités d'accès aux taxes foncières et taxes d'habitation secondaire</i> ».</p> <p>Cette information complète le rapport.</p> <p>Il convient donc de mettre au point rapidement la nouvelle procédure.</p>