



COMMUNICATION À LA COMMISSION DES FINANCES, DU CONTROLE BUDGETAIRE ET DES COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION DU SENAT

Article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

**La gestion du
programme Copernic**

INTRODUCTION	1
I. LES OBJECTIFS ET LES RÉALISATIONS DU PROGRAMME	5
A. L'objectif d'un service public fiscal unique	5
B. Le développement des fonctions et des applications	13
C. La part prise par Copernic dans la performance du programme « gestion fiscale et financière de l'État ».....	18
D. Bilan provisoire.....	21
II. LE PILOTAGE DU PROGRAMME ET LES INTERACTIONS AVEC LA FUSION DE LA DGFIP	23
A. Les acteurs du programme	23
B. Le pilotage	25
C. Les incidences de la fusion sur le programme	28
D. Bilan et perspectives	30
III. LE COÛT ET LES AVANTAGES DU PROGRAMME	31
A. Les dépenses	31
B. Les études de retour sur investissement.....	37
ABRÉVIATIONS.....	43
ANNEXE : LISTE DES DOMAINES.....	45

INTRODUCTION

La modernisation de l'administration des finances publiques est un objectif politique depuis l'année 2000. L'évolution vers un système d'information fiscal partagé, pensé au bénéfice des usagers et des agents, en est l'une des composantes, suivie avec constance au cours de trois législatures, et sous quatre gouvernements. Le programme Copernic, annoncé en janvier 2001, organise la modernisation du système d'information fiscal autour du « compte fiscal simplifié » du contribuable.

Les bénéfices attendus de Copernic étaient dès l'origine au nombre de trois : le renforcement du civisme fiscal des contribuables par l'amélioration du service offert, l'efficacité accrue de l'administration grâce aux gains de productivité, et une contribution à la diffusion des technologies de l'information.

Depuis quelques années, les relations entre l'administration et les contribuables se sont améliorées, et le dispositif mis en place par le programme Copernic y a beaucoup contribué, reflétant le succès de nombreux projets portés dans ce cadre.

Quelques chiffres clés donnent la mesure de l'ambition : le nombre d'utilisateurs directement concernés (35 millions de foyers fiscaux déclarant des revenus, 28 millions de biens soumis aux impôts fonciers et presque autant de taxes d'habitation, 3,9 millions d'entreprises soumises à la TVA¹, gérés par 64 000 agents de l'administration fiscale²), le nombre de projets techniques et informatiques à développer et mettre en œuvre (70 identifiés), la création d'un service spécifique de 360 agents pour en porter le pilotage, le montant financier alloué au développement dès 2001, près d'un milliard d'euros, la durée du programme fixée initialement à neuf ans.

L'un des défis que le programme Copernic devait relever était la coexistence des deux réseaux de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) ; le programme a donc été placé sous la tutelle conjointe des deux directeurs généraux. Le service à compétence nationale (SCN) Copernic, créé par arrêté en novembre 2001 pour coordonner les actions nécessaires à la mise en place du compte fiscal unique, en assure la maîtrise d'ouvrage. La fusion des deux réseaux en une direction générale des finances publiques (DGFiP) n'a en rien remis en question les objectifs du programme, même si elle a rendu nécessaires des évolutions fonctionnelles. Depuis l'origine, les taxes douanières ont été exclues du champ de Copernic.

1) *Rapport annuel de performance 2007* de la Direction générale des impôts.

2) *Rapport annuel de performances 2008* du programme 156.

Copernic est un programme dont la définition, la forme et les modalités de mise en œuvre présentent des caractères originaux

Le nom « Copernic » ne désigne pas un système d'information défini précisément par ses fonctionnalités, ni même une liste d'applications, car cette liste, qui n'était pas précisée à l'origine, a varié dans le temps. Copernic, plus qu'un programme de développement informatique, est une démarche de modernisation du système d'information, structurant la gestion fiscale dans tous ses aspects pour faire avancer la nécessaire coopération de deux directions générales. La définition imprécise du programme renvoyait à une adaptation dynamique aux autres composantes de la réforme de l'administration fiscale.

L'élément central et l'emblème de Copernic, le « compte fiscal simplifié », ne désigne pas non plus une application particulière, mais une manière de présenter au contribuable, sur un document unique, le plus souvent un écran d'ordinateur, la synthèse de ses relations avec l'administration fiscale. Les agents des services fiscaux bénéficient des avantages de cette centralisation, qui leur apparaît dans un « portail », c'est-à-dire une interface donnant accès à l'ensemble des informations détaillées. La démarche suivie par Copernic a été de proposer le plus rapidement possible les progrès les plus visibles, tant aux contribuables qu'aux agents, dans le but d'emporter leur adhésion. Le compte fiscal simplifié a donc été organisé dans un premier temps comme une interface entre l'utilisateur et les applications existantes.

La modification en profondeur du système d'information est venue ensuite, avec le développement d'applications nouvelles qui ont permis d'améliorer la fiabilité du compte fiscal et, plus généralement, de presque toute l'information gérée par les administrations fiscales.

Une composante essentielle du projet était, au-delà du compte fiscal simplifié, de refondre en une application unique les différents outils de recouvrement.

Une autre caractéristique originale de Copernic est l'importance de l'investissement consenti d'emblée par l'État. Une enveloppe de 911,5 millions d'euros décidée dès 2001 et votée, par tranches annuelles, avec constance au long des neuf ans du programme est restée jusqu'en 2009 le cadre fixe des travaux de développement et la référence de la communication du ministère. Cette enveloppe invariable et totalement affectée à des projets en cours ne tient pas compte des besoins futurs pour achever le cycle de modernisation engagé par Copernic, qui devront être financés sur les ressources de la DGFIP. De plus, cette enveloppe n'est pas représentative du coût complet du programme, qui n'est pas suivi avec la rigueur qu'impose désormais la Lolf.

Le programme Copernic a atteint une partie substantielle de ses objectifs, mais une part importante des travaux reste à conduire au-delà du terme prévu

Les applications visibles, telles que l'interface et les fonctions proposées aux contribuables, ou encore le portail d'accès destiné aux agents du fisc ont été les premières réalisations du programme, unanimement saluées. Les référentiels nationaux, invisibles mais structurants, regroupent et fiabilisent les informations relatives aux contribuables et permettent aux services de gagner du temps et de l'efficacité.

Le terme du programme était dès l'origine fixé à 2009, mais cette date ne sera pas tenue. À ce jour, plusieurs développements sont encore nécessaires pour tirer tous les bénéfices de l'intégration des applications dans le portail d'accès destiné aux agents des services fiscaux. En outre, la mise en œuvre de la comptabilité patrimoniale de l'État en 2006, qui aurait dû être prise en compte dans la modernisation du système d'information, a créé des exigences qui ne sont pas encore satisfaites. Elles ne le seront pas avant un délai de plusieurs années dont le terme n'est pas encore défini.

À l'issue de la période de neuf ans qui s'étendait de 2001 à 2009, des questions techniques, méthodologiques et organisationnelles restent posées à la DGFiP, dont la réflexion n'était pas achevée en août 2009, et au ministère du budget. Si les réalisations doivent en tout état de cause se poursuivre, la fusion des partenaires initiaux dans la DGFiP pose la question de la pertinence, dans le cadre d'une direction générale unique, de la reconduction d'une organisation, le service à compétence nationale, qui était adaptée à la dualité des directions générales en charge des impôts et du trésor public, et d'un label, Copernic, qui désigne une partie seulement des applications nécessaires aux services.

Les objectifs, et les réalisations techniques qui ont permis d'atteindre, au moins partiellement, les résultats du programme font l'objet de la première partie de ce document. Le dispositif de pilotage mis en place et son évolution après la fusion de la DGFiP sont présentés en seconde partie. Les moyens consacrés au programme, ainsi que les éléments d'analyse permettant d'en approcher la rentabilité attendue et constatée, sont présentés en troisième partie.

I. LES OBJECTIFS ET LES RÉALISATIONS DU PROGRAMME

A. L'OBJECTIF D'UN SERVICE PUBLIC FISCAL UNIQUE

Après l'échec d'un premier projet de réforme des administrations fiscales en mars 2000, le ministre des finances a annoncé en avril de la même année la « réforme-modernisation du MINEFI »³. Les objectifs poursuivis sont en partie les mêmes : « *Mettre le service public au service du public. Chaque citoyen pourrait effectuer en un seul lieu et en une seule fois toutes les démarches courantes relatives au calcul ou au paiement de ses impôts. Tous les métiers fiscaux seraient regroupés au même endroit sous la même autorité, à proximité et à la disposition des usagers, comme cela se pratique dans d'autres services publics et dans tous les autres pays européens* ».

1. Le programme Copernic : moteur technique d'une modernisation ordonnée autour des usagers

La création du « compte fiscal simplifié » ou « compte fiscal du contribuable » était l'une des principales innovations visée par la réforme⁴. Le compte fiscal simplifié n'était pas défini par ses spécifications techniques, mais caractérisé par les résultats attendus de sa réalisation. Avec un nouveau système d'information, il s'agissait de permettre aux contribuables de réaliser, même à distance, les opérations courantes :

- visualiser l'ensemble de leur situation fiscale ;
- télédéclarer ou télépayer leurs impôts ;
- introduire leurs requêtes de toute nature et suivre l'avancement de leurs dossiers ;
- bénéficier, grâce à la puissance des nouveaux médias, de services à distance sécurisés, disponibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 et adaptés à leurs besoins.

Le programme Copernic a été créé pour coordonner les actions nécessaires à la mise en place de ce compte fiscal unique, et placé sous la responsabilité conjointe du directeur général des impôts et du directeur général de la comptabilité publique. Le service à compétence nationale (SCN) Copernic a été créé par l'arrêté ministériel du 12 novembre 2001.

D'autres expérimentations conçues pour rendre un meilleur service aux usagers avaient également été lancées dans le cadre de la « réforme-modernisation » : l'accueil commun DGI-DGCP, le rapprochement des centres des impôts (CDI) et des recettes des finances, l'intranet commun, le centre d'appel, le centre d'encaissement, les pôles de recouvrement contentieux, les maisons de service public, économique et financier, l'interlocuteur fiscal unique.

3) Comité technique paritaire ministériel du 28 avril 2000 : « - améliorer la qualité des services rendus par les modes d'accès habituels au service public (guichet, téléphone, courrier) (...) ; - offrir de nouveaux canaux d'accès en développant les services en ligne et à distance pour rendre la gestion courante des impôts plus facile et moins coûteuse en temps comme en déplacements. »

4) Cf. : Contrat de performance de la DGI pour la période 2001-2002.

La définition des besoins techniques

Les premières réflexions sur la conception et la mise en œuvre du compte fiscal des contribuables ont été décrites dans deux documents intitulés « *Programme Copernic* » : *vers la mise en place du compte fiscal simplifié*, publiés respectivement en janvier 2001 et en février 2002. Le programme s'inspirait des travaux antérieurs (« mission 2003 »), dont il développait le volet consacré aux systèmes d'information.

L'objet de ces premiers travaux était, d'une part, de mettre en place une organisation adaptée à ce chantier d'ampleur et, d'autre part, de préciser les besoins et attentes des usagers, destinataires principaux de la réforme. À cette occasion, l'expression du besoin des agents a été intégrée, afin qu'ils bénéficient de la centralisation des informations. Le besoin des agents portait précisément sur la disponibilité d'une information fiable, mais aussi sur l'accès à une documentation en ligne. Ils revendiquaient une plus grande souplesse d'utilisation et de la suppression des doubles-saisies alors nombreuses.

Ces travaux visaient aussi à décrire la situation du système d'information et à diagnostiquer sa capacité à alimenter le compte fiscal unique. Enfin, ils devaient définir le système d'information « cible » permettant d'atteindre les objectifs et élaborer une stratégie de migration vers ce système cible.

L'ampleur du chantier a conduit à fixer un calendrier du programme étalé sur neuf années, en respectant des « principes d'action ». Tout d'abord, les évolutions devaient se faire sans aucune rupture de service du système d'information. Ensuite, la visibilité du programme devait être assurée par des résultats rapides, qui rythmeraient la progression du programme. Celui-ci serait décomposé en plusieurs projets limités dans leur périmètre et de courte durée. La satisfaction des besoins des contribuables par l'évolution progressive et sans heurt du système d'information fiscal, dans un calendrier long, est une réponse apportée à l'une des causes de l'échec du projet de réforme précédent. Le système d'information vieillissant n'était pas apte à absorber le rapprochement des directions générales dans un calendrier qui avait été ambitieusement limité à trois ans.

L'inaptitude du système à soutenir une gestion fiscale moderne

Le système d'information était morcelé, cloisonné, organisé par métier et les applications qui le componaient étaient pour la plupart assez anciennes. Ainsi, l'application REC (recouvrement) avait été développée au début des années 1970. La modernisation du système était une nécessité, d'une part afin de répondre à l'obsolescence de nombreuses applications en service, d'autre part pour mettre un terme aux cinq limitations majeures dans les échanges de données, qui constituent autant d'obstacles dirimants à un service fiscal centré sur l'utilisateur, usager ou agent :

- rupture des identifiants : le même usager était géré au travers d'une multiplicité d'identifiants ;
- rupture des applications : une même donnée présente dans plusieurs applications pouvait faire l'objet d'une mise à jour sans répercussion automatique sur les autres applications ;
- rupture géographique : les données relatives à un usager étaient dispersées dans les applications implantées dans les services gestionnaires, sans correspondance respective ;

- rupture temporelle : la répercussion d'une information nouvelle obtenue par un service dans l'ensemble du système d'information pouvait prendre un délai important (plusieurs semaines, voire plusieurs mois) ;
- rupture de la chaîne informatique : obstacles à l'automatisation des échanges entre applications.

Ces limitations obligeaient notamment à des saisies d'information redondantes, dans chacune des applications concernées (une par impôt). Le risque pour la qualité des données gérées dans des applications organisées par impôt et non par usager en était accru. Ainsi :

- les données fiscales des redevables étaient dispersées, aucune vue globale et consolidée n'était possible ;
- les usagers étaient gérés avec des identifiants différents selon l'application, les obligeant souvent à de nouvelles démarches et contraignant les agents à des saisies multiples, par exemple pour un changement de nom ou d'adresse ;
- les différences de saisies entre les applications entraînaient parfois des erreurs d'identification (par exemple usage des abréviations dans le nom des sociétés).

Cette absence d'unicité (des identifiants, des applications, géographique) altérait de manière substantielle la qualité des données intégrées dans ces applications, avec des conséquences sur le recouvrement (par exemple en cas de procédure collective au bénéfice d'une entreprise mal identifiée), ou sur la détection des risques de fraude et la programmation des contrôles.

Des progrès attendus dans trois domaines

Le renforcement du civisme fiscal des contribuables ; cette idée repose sur l'hypothèse que l'acceptation de l'impôt croît avec la qualité du service aux contribuables. La nouvelle organisation des services fiscaux participe également à l'atteinte du but.

L'efficacité des services fiscaux : une productivité accrue par un système d'information performant permet aux agents de se concentrer sur le service à l'usager.

L'effet d'entraînement du programme sur l'utilisation et la diffusion des technologies de l'information dans la société française : le nouvel outil fiscal contribue au déploiement des technologies sur l'ensemble de la population, à l'adoption des transactions dématérialisées, et à la facilitation du commerce électronique.

2. La définition du système cible

Le programme a organisé une transition entre le système d'information existant alors, et le système cible.

La méthode choisie : une migration pas à pas

La méthode retenue consistait à faire évoluer les éléments du système existant et à ajouter, le cas échéant, les applications nécessaires à la production du compte fiscal simplifié. Le « système cible » est la description de l'architecture attendue.

La migration du système d'information devait donc faire évoluer les applications du système existant, par étape, afin de les insérer dans le système cible.

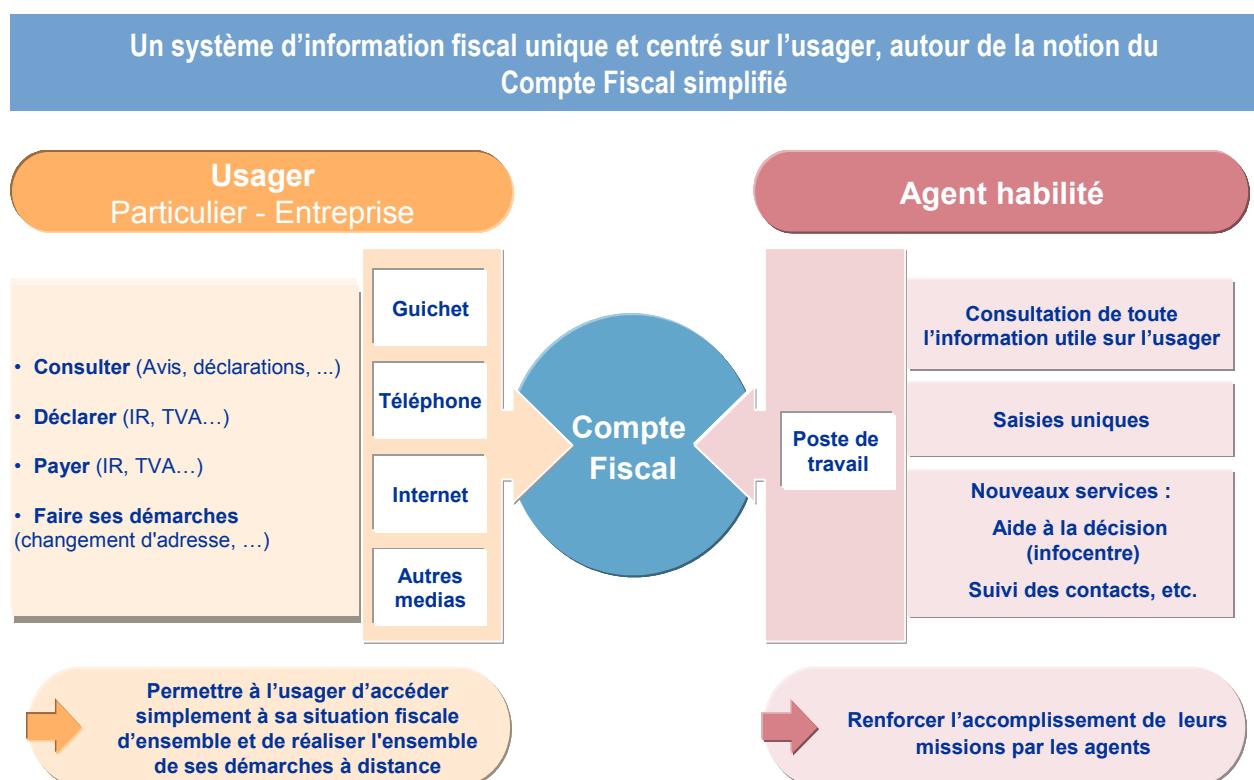
La démarche retenue n'a pas identifié dès le départ la matrice finale des applications et a écarté la réingénierie globale des processus, car la modernisation des applications s'appliquait à structures administratives et méthodes de travail constantes.

La mise en place de référentiels de données nationales était nécessaire pour assurer la cohérence des données des différentes composantes du futur système.

Les choix techniques faits à l'origine respectaient l'état de l'art à la fin des années 90. Il s'agissait de créer un système d'information unique par la mise en œuvre de liens permanents entre les nombreuses applications clientes des référentiels, et de renforcer la sécurité des échanges entre applications.

Le compte fiscal simplifié au cœur du dispositif

La place centrale du compte fiscal unique est illustrée dans le schéma ci-après.



Source : SCN, *Guide pratique MOA* – octobre 2008.

Des référentiels communs pour fiabiliser l'information

Le système cible comporte la mise en place des référentiels de données partagées par plusieurs applications. Ainsi, la donnée (c'est-à-dire l'information) est séparée de l'application qui l'exploite. Le déploiement des applications autour d'un référentiel partagé garantit la cohérence et la non-redondance des données fondamentales du système d'information. Pour l'avenir, il permet de déployer de nouvelles applications, qui s'intégreront d'autant plus facilement au système d'information existant que celui-ci gère les données indépendamment des traitements applicatifs.

Quatre référentiels ont été définis dans le nouveau système d'information :

- Le référentiel des personnes (PERS), qui attribue un identifiant unique à toutes les personnes physiques et morales ;
- Le référentiel des obligations fiscales, qui gère les types d'obligations fiscales et de régimes fiscaux des personnes physiques et morales ;
- Le référentiel des occurrences fiscales (OCFI), qui gère l'ensemble des obligations fiscales d'un usager ;
- Le référentiel topographique (TOPAD), qui fait le lien entre les adresses des usagers et les services compétents. Après la fusion de la DGFIP, TOPAD2 a pris en compte l'ensemble des structures administratives de l'ex-DGI et des structures à mission fiscale de l'ex-DGCP.

L'architecture retenue organise les applications en cinq domaines fonctionnels (particuliers, professionnels, patrimonial et foncier, contrôle fiscal, recouvrement) et deux domaines techniques (outils transverses, référentiels).

3. La limitation progressive des ambitions

Le plan d'action opérationnel (PAO) est le document de référence qui décrit les différents projets informatiques et les inscrit dans le calendrier. Ce plan a été mis à jour à plusieurs reprises et quatre versions ont été publiées.

Les premiers PAO ne définissent pas la cible avec précision. Les projets techniques qu'ils retenaient n'étaient pas caractérisés par un calendrier précis, ni par un périmètre fonctionnel exhaustif. Cependant, ils ont participé à la création du système cible en évoluant d'une version à la suivante avec souplesse, pour tenir compte des contraintes rencontrées. Chaque projet a apporté sa contribution, et des résultats partiels ont pu être obtenus avant qu'un projet complet n'ait été achevé. Le programme recherche avant tout des résultats et il est parfois possible de les atteindre par d'autres voies que celles qui avaient été prévues à l'origine. Ainsi, un calendrier précis et détaillé des projets définis *ex ante*, et actualisé au fil du temps, n'existe pas.

Le document de référence a été publié dans quatre versions successives sous le nom de « plan d'action opérationnel » (PAO), la première en janvier 2001, et la dernière en avril 2005.

La succession des plans d'action opérationnels (PAO)

La première version du PAO (janvier 2001) esquissait un calendrier. Ainsi, le projet MARS (Migration des Applications de Recouvrement vers le Système-cible) devait aboutir mi-2005, comme l'application de traitement de l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation (projet Iliad) qui devait être expérimenté dès le début de l'année 2001. La gestion de l'information cadastrale (projet MAJIC2) devait se concrétiser fin 2004.

Une année après sa publication, le PAO a été révisé (version 2 de février 2002). Cette nouvelle version ne proposait pas le décalage dans le temps des projets informatiques ; elle mettait en avant le concept de paliers de migration, chacun des trois paliers devant apporter son lot de services aux usagers. Ces paliers étaient choisis, conformément à la démarche mise en œuvre au cours des premières années, pour assurer la visibilité du programme grâce à la mise en place de services nouveaux aux contribuables.

Le PAO V3 (mai 2003) développait la même démarche, mais annonçait des décalages dans le contenu des paliers et des services offerts. Les référentiels étaient renvoyés au-delà de 2005, et le début du chantier « recouvrement », qui rencontrait plus de difficultés que prévu initialement, a été repoussé, sans toutefois qu'une date soit annoncée.

Le PAO V4 (avril 2005) actualisait le contenu des paliers. Il actait un décalage dans le développement des référentiels. En définitive, la connexion des applications aux référentiels s'est étalée jusqu'en 2009.

Le décalage du projet de recouvrement (RSP) était estimé à un an, devant aboutir en 2007. De plus, le nouveau plan d'action annonçait la possible limitation du champ d'action de l'application RSP, qui cohabiterait ainsi avec d'anciennes applications.

Les glissements et les difficultés

L'analyse des quatre versions du plan d'action opérationnel fait ressortir des informations sur le déroulement du programme. Celui-ci a connu des décalages dans ses réalisations, même si les retards ne peuvent se mesurer par rapport à un calendrier précis, inexistant à l'origine. Le décalage se mesure aussi dans les engagements financiers du programme, en retard d'un an sur les prévisions dès 2005. Les replanifications sont constantes et le plan de route a été adapté en continu ce qui traduit pour partie le réalisme de la conduite du projet. Cependant, ces décalages sont parfois la conséquence d'une mauvaise appréciation initiale des difficultés des chantiers, même si un programme de cette ampleur, étalé sur neuf ans, était voué à connaître des modifications dans ses développements.

Cette première analyse est révélatrice de l'une des fonctions du programme et de sa direction : au-delà de la mise en place d'objectifs stratégique et d'une démarche, la mission consistait à gérer au mieux les projets entrepris, en replanifiant et en allouant judicieusement les ressources contraintes.

Pendant les premières années du programme, la nécessité de préciser les besoins des utilisateurs et des agents, mais aussi la difficulté d'appréhender la complexité du système d'information existant ont allongé la phase de définition.

Au cours de cette période, la visibilité du programme a été assurée par des réalisations emblématiques au service du contribuable, en particulier le portail fiscal, donnant accès à plusieurs services en ligne, dont les télédéclarations de la TVA et des revenus, et le premier accès au compte fiscal des particuliers et des entreprises. De nouveaux services ont été proposés aux agents, notamment l'intranet et des postes de travail modernisés avec l'accès d'une documentation en ligne. Ces réalisations, si elles relèvent des objectifs du programme, avaient été développées antérieurement pour la plupart ou ne posaient guère de difficulté technique (cas de l'intranet).

À partir de 2004, les réalisations plus ambitieuses sur les applications ou les référentiels ont appelé des ajustements du calendrier initial, dans le sens de l'allongement. La nécessité de maintenir la continuité des services mis à disposition des contribuables lors des déploiements successifs a aussi justifié des mesures de précaution coûteuses en temps.

Le défaut de document de référence à jour à mi-parcours du programme

Les versions successives du PAO ont permis de tracer et de suivre l'avancement du programme de modernisation du système d'information fiscal et de respecter les principes, imposés à la direction de programme, de transparence et de communication vers les agents concernés. Pour les acteurs du programme, ces versions constituaient un document de référence ; une publication semestrielle a même été évoquée⁵, sans suite. Toutefois, le POA V4, publié en avril 2005, clôt la série alors qu'il annonce la nécessité de préciser certains points⁶. Ce constat souligne probablement la difficulté à produire des PAO dont le contenu aurait été plus technique que les premiers et qui auraient révélé les difficultés récurrentes notamment concernant le domaine recouvrement. Pourtant, en juin 2006, une revue de programme a conduit à actualiser de manière importante le calendrier, pour fixer un référentiel global de suivi des réalisations. Sur cette base, le SCN a préparé un nouveau PAO en août 2007, mais sa validation a été repoussée en raison de la fusion de la DGI et de la DGCP. Cette fusion a modifié les priorités (service des impôts des particuliers, préparation des directions locales unifiées...) et entraîné en 2009 une nouvelle approche du recouvrement de l'impôt, avec une priorité au recouvrement offensif qui a conduit à recadrer le contenu du projet RSP.

Depuis mi-2005, aucune nouvelle version du PAO n'a été publiée ; seuls des amendements au PAO V4 ont été adoptés, avec un formalisme au mieux très léger, par le comité stratégique, qui ne peut s'appuyer sur aucun document de référence. **Aujourd'hui, alors que le programme approche de son terme initialement prévu et a connu des ajustements significatifs, concernant notamment les applications du recouvrement, il n'existe pas de document susceptible de donner des éclairages sur toutes les réalisations effectives de Copernic et, le cas échéant, sur les chantiers à prolonger ou à entreprendre.**

5) Page 130 du document de présentation du PAO V1.

6) Page 18 du PAO V4 : Le travail important qui a été réalisé pour sécuriser les étapes de migration devra encore être précisé sur certains points après définition du PAO V4.

4. Les acquis substantiels de la nouvelle architecture définie par Copernic

Les outils déployés par le programme Copernic permettent aujourd'hui à tous les utilisateurs, contribuables et agents de l'administration, de bénéficier de nombreux avantages.

La dématérialisation des données et des échanges

La « réforme-modernisation » entreprise par le ministère des finances au début des années 2000 prévoyait déjà de s'appuyer sur le développement des nouveaux outils de communication et d'échange. Le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie dans son discours présentant les principaux aspects du passage à l'e-ministère le 5 juillet 2001⁷ en rappelait les objectifs en ces termes :

Il s'agit de bâtir une administration garante de l'égal accès de tous aux nouveaux services, par la généralisation et la modernisation des canaux d'Internet. Une administration plus proche, à l'écoute des différents publics, grâce aux nouveaux services en ligne. Une administration personnalisée, permettant à chacun de suivre en permanence sa situation fiscale et financière (...) La mise en place du système Copernic (...) traduit ce changement de culture au sein des services territoriaux du Minéfi.

La dématérialisation des échanges, induite par les nouveaux procédés technologiques, s'inscrit dans une démarche globale de réponse à l'environnement économique dans lequel évoluent les entreprises et aux demandes nouvelles des usagers.

La dématérialisation est l'un des apports principaux des applications déjà déployées. Ce résultat s'est traduit en particulier par la forte réduction des archives gérées par chaque service déconcentré. Les données numériques ont remplacé le dossier papier dans l'exécution des tâches quotidiennes. La DGFIP doit cependant conserver les documents papiers qu'elle reçoit des contribuables, car ces supports physiques restent nécessaires pour apporter les preuves devant les tribunaux.

La poursuite de la modernisation, et l'extériorisation maximale des gains qui en sont attendus, butent sur la question de l'opposabilité des documents dématérialisés : celle-ci n'a pas encore trouvé en France, à la différence d'autres pays notamment européens, sa nécessaire solution légale.

Un service rendu de meilleure qualité

La mise en place du compte fiscal simplifié permet aux contribuables d'accéder facilement à leur situation fiscale grâce au « compte fiscal » qui consolide toutes les données les concernant ; ils peuvent utiliser plusieurs canaux pour communiquer avec l'administration et effectuer leurs démarches (Internet, téléphone, guichet) ; ils bénéficient de nouveaux services personnalisés (paiement TVA pour les entreprises, aide lors de la saisie des informations des déclarations de revenus).

7) Présentation du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ; *Vers l'e-ministère*.

L'unification des données va de pair avec l'unification des réseaux de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP et le déploiement du portail agent et usager. Les applications développées par le programme ont facilité la mise en place de l'interlocuteur fiscal unique dès 2004 et aideront à la poursuite de cet objectif.

Pour les agents, l'unicité des référentiels nationaux évite les saisies multiples et les erreurs qui en résultaient parfois. Plus généralement, dans le fonctionnement de l'administration fiscale, l'apport du programme Copernic se traduit à plusieurs niveaux :

- le **partage et la gestion collective des référentiels** accentuent l'efficacité des contrôles et garantissent la qualité des données ;
- le renforcement de **la sécurité de l'information** est assuré par la traçabilité des données (logiciel de traçabilité des consultations, nouvel outil dédié au contrôle interne), et la gestion centralisée des accès aux applications ;
- la **simplification et la rationalisation des procédures** de gestion accompagnent la mise en place des outils. À titre d'illustration, la procédure de déclaration est encadrée par des dispositifs d'aide à la saisie qui limitent les erreurs et par suite les actions correctrices et le volume des réceptions physiques de déclarations dans les centres des impôts ;
- une plus grande **agilité du système d'information** est permise. L'architecture modulaire du SI, séparant la gestion des données référentielles et les applications métiers, facilite la prise en charge de nouvelles procédures d'imposition. Les impacts de la mise en place éventuelle de la retenue à la source devraient être ainsi limités.

B. LE DÉVELOPPEMENT DES FONCTIONS ET DES APPLICATIONS

Pour atteindre les objectifs du programme, le SCN Copernic a dirigé la modernisation et le développement de près de 70 applications informatiques.

1. Un ensemble complexe d'applications concernées par le programme Copernic

En 2006, les projets ont été restructurés autour de sept domaines (cf. encadré ci-dessous). Chaque domaine regroupe des applications propres à une catégorie d'impôts ou à une fonction technique. Les principales applications significatives de chacun des domaines sont présentées en annexe au présent rapport.

Les sept domaines applicatifs de Copernic

Le domaine des contribuables particuliers,

Le domaine des contribuables professionnels,

Le domaine foncier,

Le domaine du contrôle fiscal. Une information organisée selon la logique du compte fiscal simplifié présente pour les agents en charge du contrôle une aide efficace. Les possibilités offertes par COPERNIC ont permis la réalisation d'applications dédiées.

Le domaine du recouvrement. Ces projets traitent de la gestion du recouvrement de l'ensemble des impôts. Il s'agit aussi du domaine qui enregistre aujourd'hui les retards les plus significatifs du programme.

Le domaine des outils métiers transverses. Ces outils gèrent l'infrastructure technique de l'ensemble des données fiscales métiers et documentaires.

Le domaine des référentiels. Les référentiels constituent le cœur du dispositif de l'architecture de COPERNIC. En amont de leur mise en service, des travaux importants de contrôle de la qualité et de correction ont été systématiquement réalisés sur les bases de données : normalisation de la structure de ces données, regroupement des bases locales dans une base nationale, élimination des doublons... Les référentiels constituent un cas particulier de domaine transverse aux différents métiers.

2. Une stratégie de déploiement progressif des outils

La stratégie de déploiement a privilégié depuis le début du programme les applications visibles des utilisateurs, prioritairement les contribuables, puis les agents. Pour des raisons de sécurité, le programme a privilégié l'option d'un déploiement progressif : la mise en service définitive des applications n'est décidée qu'au terme d'une phase probante de double commande (utilisation parallèle des applications anciennes, pour l'activité, et nouvelles, à titre de test, et comparaison des résultats).

Le calendrier de déploiement des différents projets a été ajusté au fil des versions du plan d'action opérationnel, qui se sont succédées de janvier 2001 à avril 2005. Le plan d'action opérationnel, dans sa quatrième version, a défini en 2005 trois vagues de déploiement des applications.

La première vague était consacrée aux nouveaux services aux usagers et aux agents, dans le domaine « outils métiers transverses ». Elle a été menée à bien, et dans sa quasi-totalité avant 2006. Elle comprenait également les systèmes de télédéclaration et de télépaiement, qui sont actifs.

La deuxième vague était composée des référentiels. Quelques travaux restent à achever en 2009. Il s'agit d'abord de la fusion des annuaires donnant les habilitations aux agents pour accéder aux applications, prenant en compte les services de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP dans une application nouvelle ; toutefois, cet annuaire unifié ne dépend pas de Copernic même s'il lui est indispensable depuis la fusion des services. Les référentiels, qui constituent le cœur de COPERNIC, sont aujourd'hui connectés aux applications de gestion. La plupart sont en service, quelques-uns sont achevés mais encore en phase de test final.

Les projets de la troisième vague visent à la refonte des applications de gestion existantes, c'est-à-dire les applications nécessaires aux agents des services fiscaux pour exécuter leurs tâches. Les difficultés techniques concentrées sur ces applications ont contraint le programme à limiter ses ambitions en 2006. En outre, des évènements postérieurs ont retardé les travaux de cette troisième vague.

La création de la DGFIP : un temps d'arrêt dans le projet.

La fusion des réseaux de la DGI et de la DGCP a concentré toute l'attention sur les questions d'organisation immédiate, et les décisions structurantes pour le programme Copernic ont été provisoirement mises en attente. En août 2009, ces décisions n'étaient toujours pas prises.

Par ailleurs, cette fusion a fait apparaître de nouveaux chantiers. Bien que destinées à mettre en place un nouveau système d'information fiscal unique décloisonné et partagé entre les agents de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP, certaines des applications livrées gardent la trace de l'existence de deux directions distinctes. Ainsi, les portails métiers, l'annuaire des agents, la gestion des habilitations, les référentiels de structures ne sont toujours pas communs. L'unification des services et des procédures appelle des applications nouvelles, qui ne pourront être techniquement définies avant l'achèvement des réflexions sur la future organisation de la direction générale.

Au final, le calendrier du programme Copernic, réaménagé une première fois en 2006, a été étendu jusqu'en 2012 pour coïncider avec l'achèvement du projet de fusion DGI-DGCP, sans que ces propositions aient été accompagnées d'une réflexion sur les acteurs (SCN ou autre) et les moyens budgétaires à mettre en place.

3. Le bilan contrasté du déploiement

Des outils bien reçus par l'ensemble des utilisateurs

Les outils déployés dans le cadre du programme Copernic connaissent un succès réel. Qu'elle concerne les redevables particuliers ou redevables professionnels, la montée en charge des applications de télé déclaration et de télépaiement en atteste.

Dans leurs travaux quotidiens, les agents ont recours à Adonis et Adélie, deux applications de consultations des données des particuliers et des entreprises, sont devenues incontournables. Ces applications, qui traduisent opérationnellement la notion de compte fiscal simplifié, sont opérationnelles depuis 2002 et 2004. Les données restituées ont progressé dans le sens d'une plus grande exhaustivité et d'une meilleure qualité, à mesure que le périmètre des contributions intégrées s'est élargi et que les référentiels ont été fiabilisés.

Si l'appropriation de toutes les fonctionnalités des outils Copernic n'est pas encore effective auprès de tous les agents, leur déploiement a produit un effet vertueux sur la redéfinition des processus-métiers et probablement sur la coopération entre ces métiers. Dans le domaine du contrôle de l'impôt par exemple, le déploiement des applications du programme Copernic fait naître dans les services fiscaux une réflexion sur les possibilités nouvelles qu'elles offrent, mais aussi des attentes encore non satisfaites d'outils spécifiques d'aide au contrôle.

Le retard accusé de l'application de recouvrement

L'application RSP visait initialement à refondre en une application unique l'ensemble des outils du recouvrement, qu'ils concernent les impôts particuliers ou les impôts professionnels, les impôts sur rôles ou les impôts auto liquidés. C'était une composante majeure de l'ambition initiale.

En outre, RSP devrait aussi devenir la seule interface avec Chorus.

Or, ce projet est celui qui enregistre les retards les plus significatifs sur le programme. À l'origine prévue en 2007, l'échéance du déploiement est aujourd'hui repoussée à 2012. L'échec de l'application unique de recouvrement met en évidence l'une des limites initiales du programme. Après l'abandon de la réforme des administrations fiscales en 2001, Copernic devait moderniser les outils, tout en étant neutre vis-à-vis des méthodes de travail. Or, les processus mis en œuvre pour le recouvrement des différents impôts étaient trop dissemblables pour être pris en charge en s'affranchissant d'une réingénierie profonde des processus. Une première tentative de limitation du périmètre de RSP au recouvrement des impôts sur rôle, en 2006, a échoué. En 2009, la DGFIP a pour projet la création de pôles spécialisés dans le recouvrement offensif, ce qui conduira à harmoniser et simplifier les règles de gestion et de recouvrement de l'impôt. L'application devrait apporter au terme des développements en cours un outil de recouvrement forcé qui se substituera à plusieurs applications obsolètes.

Les causes principales du retard ont été masquées, du fait que l'application de recouvrement a été repoussée à la dernière partie du programme afin de bénéficier des référentiels des personnes et des occurrences fiscales, de la connexion des applications d'assiette de la fiscalité personnelle et foncière et de la refonte des applications d'assiette de la fiscalité professionnelle.

Pour une part également, le retard trouve sa source dans des rivalités entre les prestataires d'un groupement de sociétés constitué pour développer RSP, qui ont conduit en 2005 à des négociations longues avec l'administration sur les spécifications de l'application.

À la fin de l'été 2009, l'avenir et les fonctionnalités de la nouvelle définition de RSP sont encore incertains.

Les conséquences du retard de RSP

Au niveau du déploiement des outils de Copernic, les retards enregistrés sur RSP ont peu de conséquences sur la bonne marche des services métiers. Le recalibrage et la rédefinition des vagues de déploiements ont été pragmatiques et pertinents. Cette réorganisation en vagues a permis de gérer le déploiement en éliminant les effets des dépendances fonctionnelles entre les outils. Les outils mis en production dans une vague peuvent ainsi fonctionner régulièrement et indépendamment des outils des vagues suivantes.

Au niveau du système d'information financière de l'État (SIFE), les retards enregistrés sur RSP dégradent l'appréciation du risque lié aux contrôles. La livraison retardée de cet outil va nécessiter des solutions provisoires pour interfaire les données avec les applications comptables. Dans CHORUS, les flux comptables seront, dans un

premier temps, issus d'une adaptation des outils comptables actuels (CGL) avant de provenir directement de RSP. Pour les impôts auto-liquidés, MEDOC gérera encore et pour une durée indéterminée les traitements d'imputations comptables, malgré les écarts observés par rapport aux dispositions de la LOLF en la matière. Cette architecture provisoire est également pénalisante pour les travaux d'exploitation informatique, sur le plan technique et budgétaire ; elle est porteuse de limitations anormales à l'évaluation des risques (sécurité des données et risques de contrôle).

Les applications du recouvrement des impôts

Historiquement la gestion des impôts auto liquidés était supportée par l'outil **MEDOC** interfacé avec la base de données de redevables professionnels (**BDRP**).

Cet ensemble applicatif assurait la gestion de ses propres référentiels, des déclarations, des encaissements et de la comptabilité. Le recouvrement contentieux était pris en charge par l'application **MIRIAM**, interfacée en aval.

La gestion des impôts sur rôle s'appuyait sur les outils **REC**, **MEN** et **RAR**. Les deux premières applications assurent la gestion du recouvrement amiable et spontané et la troisième la gestion du recouvrement forcé (ou contentieux).

Avec le déploiement des outils du programme Copernic, cette architecture a été profondément repensée :

- Les référentiels nationaux ont été substitués aux référentiels propres des applications.
- La gestion du recouvrement au sens large, qui devait initialement être portée par l'application **RSP** (Refonte des Systèmes de Paiements), sera partagée entre **RSP** et les applications anciennes.

Dans cette architecture projetée en 2009, le recouvrement amiable et spontané continuera à être pris en compte dans les applications existantes **REC/MEN** et **MEDOC**, tandis que **RSP** sera substitué aux applications **RAR** et **MIRIAM**.

RSP assurera par ailleurs l'interfaçage des données comptables avec CHORUS pour l'ensemble des recouvrements.

Une étude sur le remplacement des applications **REC/MEN** et **MEDOC** pour la gestion du recouvrement amiable et spontané a été lancée en 2009. Le déploiement des outils qui succèderont à ces applications anciennes sera en tout état de cause géré en dehors de la sphère de Copernic.

Aujourd'hui, **la nécessité de procéder à une réingénierie des processus de recouvrement de l'impôt a enfin été prise en compte, mais le nouveau calendrier n'est pas arrêté**. Les applications de gestion historiques (MEDOC, REC/MEN, RAR) sont vieillissantes et sources de risques avérés pour la fonction comptable. L'enjeu affecte directement l'opinion du certificateur dans la mesure où depuis trois ans une réserve substantielle porte sur les systèmes d'information⁸. Le déploiement de RSP dans son périmètre le plus large est une condition structurante de la levée de cette réserve.

8) La Cour, dans son rapport sur la *Certification des comptes de l'État* pour l'exercice 2008, a motivé sa réserve par le constat que, notamment, « les systèmes d'information financière et comptable de l'État demeurent morcelés (...) Ils restent caractérisés par leur faible adaptation aux contraintes de la tenue de la comptabilité générale. Les efforts de fiabilisation déployés depuis 2006 ne permettent toujours pas à la Cour de conclure à la réduction à un niveau acceptable des risques inhérents à ces systèmes, ni à leur suffisante auditabilité. »

Le compte fiscal unique limité au périmètre de la DGFiP

Dans la gestion de l'impôt, la limitation du périmètre de Copernic à la DGFiP ne satisfait pas l'ambition qui préside à sa conception même.

En effet, le principe du compte fiscal simplifié prend tout son sens dès lors que l'ensemble des contributions de chaque redevable est intégré dans le même outil. Or, les contributions collectées par le réseau des douanes restent gérées en dehors des applications de la DGFiP.

Cette limite impose des ruptures en termes d'analyses et de gestion entre les deux directions générales en charge de l'impôt ; or, le référentiel des douanes et le référentiel de la DGFiP recensent les mêmes personnes morales et physiques. Dans le domaine comptable, cette situation empêche une gestion nationale et consolidée de la situation des redevables. Par exemple, l'évaluation du risque de non-recouvrement doit pouvoir, dans la gestion de la comptabilité de l'État, intégrer l'ensemble des impayés pour un redevable donné. L'évaluation de la provision pour dépréciation des créances qui en résulte doit ainsi traduire les effets de la propagation du risque observé sur une créance à l'ensemble des autres créances sur le même débiteur.

L'extension du compte fiscal de Copernic à la gestion des contributions collectées par le réseau des douanes se justifie par ailleurs d'autant plus que le développement de l'écofiscalité augmente le fractionnement de la matière fiscale entre les deux réseaux. Les débats récents autour de la Contribution Climat Écologie illustrent bien cette perspective. Si ces dispositifs s'appliquaient aux échanges, on peut penser que le réseau des douanes serait mobilisé en priorité pour en assurer la gestion. Pour être effectif, la notion de compte fiscal unique doit donc être étendue à l'ensemble des réseaux collecteurs.

Le raccordement des systèmes d'information des deux directions générales des finances publiques et des douanes en vue de parfaire le compte fiscal unique reste à concevoir et à organiser.

C. LA PART PRISE PAR COPERNIC DANS LA PERFORMANCE DU PROGRAMME « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT »

Le projet annuel de performance pour l'année 2009⁹ contient trois objectifs associés à des indicateurs dont les résultats sont influencés par les réalisations du programme Copernic¹⁰ :

- favoriser l'accomplissement volontaire des obligations fiscales (civisme fiscal) ;
- faciliter l'impôt ;
- maîtriser les coûts de gestion des administrations financières.

9) Les données chiffrées présentées dans cette partie sont issues des documents budgétaires (PAP et RAP) 2006 à 2009.

10) Cf. page 47 et suivantes du PAP 2009 de la mission ***Gestion des finances publiques et des ressources humaines***.

Les paragraphes suivants commentent les résultats traduits par les indicateurs pour ces trois objectifs. Si ces indicateurs rendent compte de l'évolution de la fonction fiscale dans son ensemble, dont les applications développées par Copernic ne sont qu'un facteur, ils ne permettent pas d'isoler l'effet de la mise en place de ce programme.

1. Renforcer le civisme fiscal

L'objectif, libellé « favoriser l'accomplissement volontaire des obligations fiscales (civisme fiscal) », est suivi depuis 2006. Les indicateurs sont :

- Indicateur 2.1 : part des impôts des professionnels acquittés spontanément à la DGFIP ;
- Indicateur 2.2 : part d'usagers particuliers respectant leurs obligations en matière d'impôt sur le revenu ;
- Indicateur 2.3 : taux brut de recouvrement des impôts sur rôle.

Les cibles des trois indicateurs se situent à des niveaux élevés, aux alentours de 98 % depuis le premier PAP 2006 et n'évoluent, le cas échéant, que de quelques dixièmes par an. Les résultats approchent ou dépassent ces cibles et évoluent graduellement depuis 2005.

Tableau n° 1 : Résultats des indicateurs du civisme fiscal

	2004	2005	2006	2007	2008
Part des impôts professionnels acquittés spontanément - DGI (%)	94,47*	98,75*	Non disponible	98,03	97,92
Part d'usagers particuliers respectant leurs obligations en matière d'impôt sur le revenu (en %)	97,75	97,8	98,10	98,13	98,20
Taux brut de recouvrement des impôts sur rôle (en %)	Non disponible	97,83	98,15	98,35	98,52

* Résultats sans IS et TS

Sources : documents budgétaires

Copernic n'est pas le seul facteur influençant les résultats. Ainsi, la part des impôts professionnels acquittés spontanément (indicateur 2.1) est en recul en 2008, dans une conjoncture difficile. À l'inverse, les particuliers sont plus nombreux à respecter leurs obligations déclaratives ; or celles-ci sont facilitées par les nouveaux outils mis en place par le programme, mais aussi par des simplifications réglementaires.

2. Faciliter l'impôt pour l'usager

L'objectif, libellé « faciliter l'impôt », est suivi depuis 2006. Il traduit aujourd'hui le programme « pour vous faciliter l'impôt », créé en octobre 2002 dans le cadre du processus « Bercy en mouvement ». Cet objectif est le plus proche, dans sa définition, des résultats immédiats de Copernic ; l'évolution positive de l'indicateur des procédures dématérialisées ne s'interprète cependant pas comme un résultat qui pourrait lui être exclusivement rattaché.

L'indicateur 3-2 « niveau de développement des procédures dématérialisées à la DGFIP » mesure l'évolution de la part des recettes de TVA, d'impôt sur les sociétés et de taxe sur les salaires acquittée par des usagers professionnels ayant adhéré à une téléprocédure pour leur règlement, ainsi que le nombre de télédéclarations des revenus (Télé IR) et le taux de paiement dématérialisé des impôts des particuliers (IR-TH-TF).

Tableau n° 2 : Résultats de l'indicateur 3-2 - objectif « faciliter l'impôt »

	2004	2005	2006	2007	2008
Part des recettes de TVA, d'IS et de TS acquittées par des usagers professionnels ayant adhéré à une télé-procédure pour leur règlement	54,1 %	54,8 %	62,28 %	68,16 %	69,82 %
Nombre de télédéclarations Télé IR (en milliers)	1 275	3 739	5 700	7 400	7 439 *
Taux de paiement dématérialisé des impôts des particuliers (IR-TH-TF)	38,85 %	42,7 %	45,2 %	47,51 %	50,15 %

* Montant reconstitué car non disponible sur le RAP 2008. Il correspond au nombre de télédéclarants, soit 6 762 778, auquel sont ajoutés 10 % suivant l'écart constaté pour les années 2005 et 2006 entre les télédéclarants et les télédéclarations selon le principe retenu par la DGFIP (cf. infra).

Sources : RAP

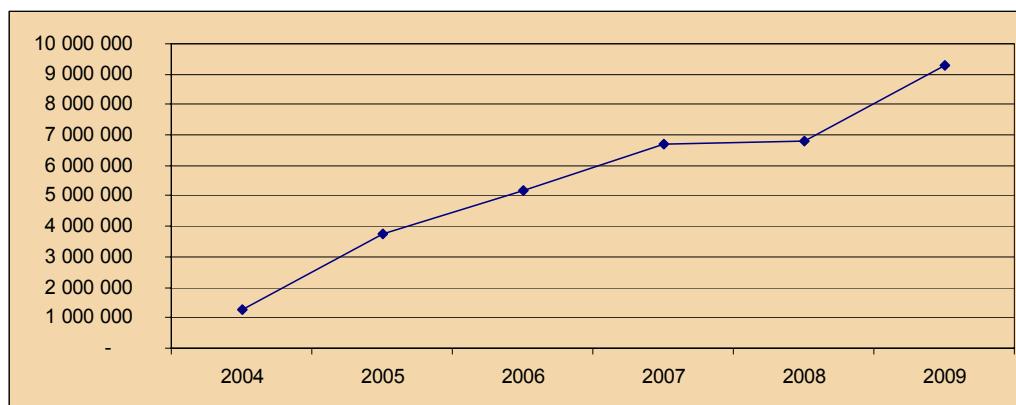
En matière de fiscalité professionnelle, la variation importante entre 2005 et 2006 s'explique essentiellement par l'évolution de la définition de l'indicateur ; à partir de 2006, l'impôt sur les sociétés (IS) et la taxe sur les salaires (TS) sont pris en compte

L'abaissement du seuil au-delà duquel les entreprises sont tenues de recourir aux téléprocédures pour la déclaration de TVA, fixé à 0,76 M€ de chiffre d'affaires depuis le 1^{er} janvier 2007, explique en partie l'évolution des résultats entre 2006 et 2007.

Pour les particuliers, le nombre des télédéclarants est, depuis l'origine, imprévisible. La cible fixée en 2006 était de 15 millions de télédéclarants pour 2008 ; elle a été ramenée à des attentes plus modestes et n'est plus que de 11,5 millions¹¹ espérées en 2011. L'administration a identifié parmi les facteurs de progrès les actions de communication et les incitations financières.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des télédéclarations.

Tableau n° 3 : Nombre de télédéclarations



Source : Graphique Cour des comptes, d'après les RAP.

11) 11,5 millions de télédéclaration équivalent à environ 10,5 millions de télédéclarants. Jusqu'en 2008, l'indicateur visait les télédéclarants ; il dénombre les télédéclarations depuis. Il y a plus de télédéclarations que de télédéclarants. Le PAP 2009 indique qu'un écart de 10 % a été constaté entre les deux mesures pour les années 2005 et 2006.

Les résultats sont en progression constante, avec une inflexion importante en 2009, même si l'objectif affiché en 2006 n'est pas encore atteint.

Plusieurs éléments ont pu, à des degrés divers, influencer cette évolution.

La stabilité constatée entre 2007 et 2006 coïncide avec l'arrêt de l'avantage fiscal systématique de 20 euros, désormais limité aux premières déclarations de revenus en ligne. La stabilité est le résultat de l'abandon d'un quart des inscrits, et d'un nombre équivalent de nouveaux déclarants. La forte progression en 2009, avec 9,3 millions de télédéclarations, est concomitante de la mise en œuvre d'une procédure de sécurité moins contraignante que celle du certificat électronique jusqu'alors en vigueur. La progression n'avait pas été anticipée, mais le dimensionnement du matériel était suffisant pour l'absorber.

3. Maîtriser les coûts de gestion

L'objectif est « maîtriser les coûts de gestion des administrations financières ». Le RAP 2008 indique que les coûts de gestion des impôts de la DGFIP ont diminué entre 2007 et 2008 de près de 1 %, grâce notamment aux gains de productivité réalisés avec le développement des téléprocédures dans la sphère de la fiscalité des particuliers et des professionnels. En revanche, aucune relation spécifique ou complémentaire n'est établie et a fortiori documentée entre la mise en place de Copernic et l'évolution annoncée de la productivité.

Le lecteur des rapports annuels de performance budgétaires ne peut apprécier en tant que telle la part prise par le programme Copernic dans l'amélioration des services à l'usager et dans la réalisation des gains de productivité.

Par ailleurs, le RAP 2008 ne propose pas, dans sa partie consacrée aux grands projets informatiques, d'indicateur synthétique rendant compte de la réalisation du programme Copernic, qui est l'un des principaux leviers de la modernisation de la fonction fiscale et l'un des projets les plus massifs portés par l'État.

D. BILAN PROVISOIRE

Le portail est aujourd'hui un outil quotidien pour les agents. Cette réalité s'appuie sur la mise à disposition des données du compte fiscal simplifié, assises sur des référentiels partagés.

Mais les réalisations ne sont pas complètes en 2009. C'est le cas de l'application, essentielle, de recouvrement (RSP). Ces retards ne remettent pas en cause les résultats déjà acquis car les vagues successives de déploiement étaient autonomes. Ils limitent en revanche les bénéfices que la DGFIP pourrait tirer d'un système d'information entièrement modernisé.

Le développement des applications en retard reste nécessaire pour poursuivre la modernisation et accroître l'efficacité des services.

Par ailleurs, **la DGFIP doit réaliser rapidement les applications dont le fonctionnement conditionne la tenue des comptes de l'État**. Dans l'attente d'un outil de gestion des recouvrements (projet RSP) étendu à tous les impôts, les applications anciennes qui restent nécessaires (par exemple MEDOC) doivent bénéficier de la maintenance et des évolutions dont elles ont été privées depuis le lancement du programme Copernic, mais que les retards rendent plus que jamais nécessaires.

La gestion dématérialisée mise en œuvre par Copernic est limitée par l'absence de statut légal des documents numérisés à partir des pièces « papier ». **La poursuite de la modernisation de l'administration et des gains de productivité reposent sur le développement légal et réglementaire de la dématérialisation.**

Dans le domaine comptable et budgétaire, le suivi des dépenses et des immobilisations du programme Copernic n'a pas respecté la Lolf. Les instruments de mesure des consommations mis en place en 2001 se limitaient aux investissements au sens de l'ordonnance organique de 1959 ; ils auraient dû évoluer dès 2006. Le coût total du programme est aujourd'hui une estimation, faute du suivi d'une partie des dépenses. Les développements depuis l'origine se monteront à 1,26 M€, et le coût total atteint 1,80 M€ en tenant compte des dépenses non récurrentes de la décennie. La valeur au bilan de l'État des immobilisations immatérielles de Copernic est fausse.

Enfin, **la volonté d'unification des outils de gestion de l'impôt, qui a présidé à la conception même de la démarche Copernic, pourrait être étendue aux impôts et taxes collectés par les douanes.** Cette extension satisferait les besoins de maîtrise du risque de non-recouvrement, qui s'apprécie par la connaissance de l'ensemble des impayés pour un redevable donné ; elle répondrait pleinement aux objectifs du programme Copernic : un compte fiscal unique regroupant toutes les relations entre le contribuable et l'État.

II. LE PILOTAGE DU PROGRAMME ET LES INTERACTIONS AVEC LA FUSION DE LA DGFIP

A. LES ACTEURS DU PROGRAMME

La forme juridique du service à compétence nationale (SCN) a été retenue pour apporter au programme une structure dédiée à son pilotage opérationnel, alors qu'à cette date la fusion de la DGCP et de la DGI n'avait pas encore été envisagée. Le SCN avait une durée limitée dans le temps, sa mission devant s'achever, une fois ses objectifs atteints, en 2009.

Dans ses précédents travaux, la Cour avait relevé la conformité de l'organisation du programme Copernic avec les principes de séparation des responsabilités entre la maîtrise d'ouvrage (MOA) et la maîtrise d'œuvre (MOE). Le SCN assurait les fonctions de MOA pour l'ensemble du programme, à quelques exceptions près, la MOE relevant de la responsabilité des sous-directions informatiques, à l'instar des pratiques usuelles de pilotage des projets informatiques d'importance. Cette répartition des responsabilités est toujours en vigueur.

1. Une direction du programme assurée par le SCN Copernic

C'est au directeur du SCN qu'est confié, par délégation du directeur adjoint chargé de la fiscalité, « *le contrôle de l'avancement du programme, la mise en œuvre de la politique d'accompagnement du changement* »¹². Le SCN, désigné dans l'organigramme de la DGFIP comme la « direction du programme Copernic », est chargé de la maîtrise d'ouvrage des différents projets et référentiels. Elle est garante de la réalisation des objectifs stratégiques et opérationnels du programme.

Le SCN, qui comprend environ 350 agents issus de la DGFIP, est organisé autour d'un bureau transverse chargé du soutien du programme, et de quatre bureaux ayant la responsabilité directe de la conduite et de la réalisation des projets.

Une conduite de projet stable et rationalisée

Les responsabilités de la maîtrise d'ouvrage et de conduite du projet sont remplies par quatre bureaux de conduite de projet, qui existent dans cette configuration depuis les débuts du programme.

La fonction *soutien* du programme a été recentrée. Le suivi du budget, la gestion des marchés transversaux et la coordination de la sécurité des projets informatiques, sont confiés à un bureau « appui » unique.

La réorganisation du SCN à l'occasion de la création de la DGFIP a été l'occasion de rationaliser le partage des tâches. Le bureau Copernic 6, chargé des travaux relatifs à la refonte du système d'information du recouvrement (projet RSP – Refonte des systèmes de paiement), s'était vu confier, au départ, à la fois la conception, qui relève de la MOA, et la réalisation qui est une tâche de MOE. Cette situation a heureusement cessé, la maîtrise d'œuvre ayant été confiée au service des systèmes d'information de la DGFIP.

12) Cf. arrêté du 12 novembre 2001 modifié.

De même, le bureau dénommé « Centre d'intégration Copernic », dédié à la gestion de la migration des anciennes applications vers le nouveau système, a été intégré au service des systèmes d'information de la DGFiP.

L'internalisation des compétences

L'appel à une assistance externe à la maîtrise d'ouvrage a permis, au commencement du projet, d'aider les équipes dans le pilotage opérationnel, dans la conception des outils ou dans l'accompagnement des agents, la plupart d'entre elles ne disposant pas de compétences en matière de gestion de projet et de maîtrise d'ouvrage.

Après la période de montée en charge du programme, une démarche de professionnalisation des équipes de maîtrise d'ouvrage a été engagée en 2006 et 2007, afin de réduire ce recours à l'assistance extérieure. Cette démarche s'est concrétisée par un renforcement du dispositif d'intégration des agents du programme (définition d'un parcours de formation continue, gestion dynamique des compétences, etc.).

L'assistance dont bénéficie aujourd'hui le programme est limitée aux activités de recette pour la mise en œuvre des référentiels.

2. Un pilotage de la technique par le service des systèmes d'information de la DGFiP

Au sein de la DGFiP, le service des systèmes d'information appartient au pôle du réseau et des moyens. Celui-ci est indépendant du pôle *fiscalité*, duquel relève la maîtrise d'ouvrage.

Le service des systèmes d'information de la DGFiP est chargé de la direction technique, ou maîtrise d'ouvrage technologique (MOAT), de Copernic ; il est donc chargé de définir l'architecture applicative et la politique technologique du programme, et de concevoir et réaliser l'environnement de développement du programme (méthodologies, outillages, sécurité). Avant la création de la DGFiP, cette fonction était assurée par un service comparable de la DGI.

Le service des systèmes d'information (SI) assure aussi la maîtrise d'œuvre des projets développés pour Copernic. Sur la base des besoins exprimés par la MOA, Le SI conçoit l'architecture applicative et technique du programme, en garantissant la cohérence avec les applications existantes, et définit les modalités d'exploitation des infrastructures techniques et des applications ; ce service assure l'assistance aux utilisateurs.

Pour faire face aux besoins du programme, les services informatiques des deux directions générales dès l'origine, puis de la DGFiP, ont eu recours à l'assistance externe, à l'exception de toutes les phases du projet où se font les choix techniques structurants qui demeurent effectuées en interne. Cette sous-traitance reste contrôlée, notamment lors des phases de réception réalisées en interne, et ne peut être confondue avec une externalisation de projet.

3. Le maintien de la forme juridique du SCN au sein de la DGFiP

Au moment de la fusion entre la DGI et la DGCP, deux options étaient possibles : soit un rattachement du SCN au service des systèmes d'information de la DGFiP, ce qui aurait signifié la fusion MOA-MOE, soit un rattachement aux services métiers. La première solution a été écartée en raison de la taille déjà importante du service des systèmes d'information, et de la nécessité de conserver la maîtrise d'ouvrage dans une position qui lui permette de rester à l'écoute des besoins des métiers. Ainsi, lors de la création de la DGFiP, le SCN a été rattaché au directeur adjoint chargé de la fiscalité. Il a conservé sa forme juridique. Son statut n'a pas été modifié.

Le SCN Copernic continue donc d'assurer exclusivement les fonctions de maîtrise d'ouvrage (MOA), la maîtrise d'œuvre (MOE) étant dévolue au service des systèmes d'information de la DGFiP. Les exceptions à ce principe de séparation, qui avaient été relevées par la Cour dans ses précédents travaux, ont cessé à la suite de ses observations. Le choix fait, après la création de la DGFiP, de rattacher le SCN au pôle « métiers » garantit par lui-même le respect de ce principe.

Depuis les débuts du programme, un effort important de formation a été réalisé en vue de la professionnalisation des équipes du SCN. Le personnel dispose désormais des compétences nécessaires à la maîtrise d'ouvrage de projets informatiques. Le recours à l'assistance externe, pour la MOA comme pour la MOE, très développé lors des débuts du projet, a donc pu être réduit. Cette compétence et cette expérience acquise par le personnel du SCN doivent en tout état de cause être préservées.

B. LE PILOTAGE

Jusqu'en 2006, des limites en matière d'organisation nuisaient à l'efficacité de la prise de décision et du pilotage du programme. La quantité trop importante d'informations, souvent inutiles, à la disposition de la direction, était par exemple au nombre de ces limites, tout comme la redondance et le nombre trop important d'instances de pilotage.

Une revue de programme conduite en 2006 à la suite des remarques de la Cour a débouché sur un nouveau dispositif de gouvernance construit pour faciliter le suivi et les prises de décision et rationaliser le nombre d'instances. Ce dispositif est conforme aux recommandations formulées par la Cour en 2006.

1. L'amélioration des règles et des outils de pilotage

Des principes de gouvernance satisfaisants

Le « Kit de pilotage » du programme, seul document de formalisation des règles de pilotage, énonce les nouvelles règles fixées en 2006 :

- les instances de pilotages sont prioritairement des lieux de décisions, même si elles permettent aussi les échanges d'information ;
- chaque niveau d'instance prend les décisions de son périmètre de responsabilité, conformément au principe de subsidiarité ;
- les flux d'information sont organisés, et les présidents de chaque instance participent aux instances de niveau supérieur pour éviter la déconnexion entre les différents niveaux.

La prise en compte des besoins des métiers

L'activité de pilotage des projets a, entre autres, pour objet d'organiser la bonne prise en compte des besoins et des contraintes des utilisateurs. Cependant, au début du programme, les attentes des « services-métiers » n'étaient pas suffisamment prises en considération, au point qu'une étude ait été demandée en 2002 à un consultant extérieur pour vérifier que les projets lancés coïncidaient bien avec les besoins des agents¹³. De même la direction du programme mentionne que les imprécisions dans la définition des besoins avaient été une des principales causes des difficultés apparues en 2005 et du retard pris par rapport au calendrier initial.

La vérification de l'adéquation des outils aux besoins des services métiers a donc été renforcée après la réflexion conduite en 2006. Ainsi ces services sont-ils désormais partie prenante des instances de pilotage stratégique. De plus, la validation des métiers utilisateurs est recueillie avant le lancement de chaque projet, puis tout au long du cycle de fabrication.

Les progrès de la conduite du changement

Initialement, la conduite du changement consistait principalement à accompagner la livraison des applications auprès des agents par des actions de communication et de formation. En vertu d'un principe de neutralité du programme Copernic vis-à-vis du fonctionnement des services, la conduite du changement n'était accompagnée d'aucune réflexion sur les conséquences des nouveaux outils en matière de structure et d'organisation. La finalité du produit n'en était que plus difficile à valoriser vis-à-vis des agents. À mi-parcours, plusieurs applications livrées connaissaient des difficultés d'appropriation ou étaient sous-utilisées.

La conduite du changement a été redéfinie afin de s'inscrire dans une démarche plus structurée. Elle permet d'aborder systématiquement les évolutions induites par l'arrivée des nouvelles fonctionnalités sur les modes de fonctionnement des services. Ce dispositif permet d'identifier les difficultés d'appropriation et les besoins prioritaires des agents, et de mutualiser les bonnes pratiques au niveau local. Ces progrès ont été confirmés lors d'un audit externe achevé en juillet 2008.

Le resserrement du pilotage stratégique et opérationnel

La mise en place du nouveau dispositif de gouvernance a permis de réduire de 30 % le nombre d'instances, qui reste cependant important (quatre instances de pilotage stratégique contre sept recensées par la Cour en 2006 ; quatre instances de pilotage opérationnel contre cinq en 2006).

Le **comité stratégique (COSTRAT)** du programme est la première instance de pilotage stratégique. Il suit l'avancement des projets, rend les arbitrages et décide du lancement de nouveaux projets. Présidé par le directeur adjoint chargé de la fiscalité, il se réunit mensuellement.

13) Cf. *Programme Copernic, synthèse du rapport V2*, 1er mars 2002.

Pour chacun des domaines métiers, deux instances sont en charge du pilotage :

- le **comité de pilotage du domaine (COPIL)**, qui suit avec le métier, l'avancée des travaux et assure une remontée d'information vers le COSTRAT ;
- le **comité de coordination du domaine (COCO)** qui assure, avec le métier, la coordination des projets et vérifie le respect du plan opérationnel.

Enfin, le nouveau **comité de pilotage de la conduite du changement (COPIL CDC)** que préside le directeur adjoint chargé de la fiscalité, définit les priorités de l'accompagnement des agents et prend les arbitrages sur les dispositifs impactant le réseau.

S'agissant du pilotage opérationnel, le suivi mensuel de l'avancement des projets est assuré pour chacun des domaines par un **comité opérationnel (COMOP)** et, au niveau de chaque projet, par **comité de suivi de projet (CSP)** et un **comité de suivi de bascule (CSB)**.

Enfin, un **comité de direction (CODIR)** hebdomadaire réunissant les responsables de MAO et de MOE autour du directeur de programme a été créé pour assurer de manière réactive une gestion des risques et prendre des décisions sur les questions de fabrication.

Des outils de pilotage et d'information mieux adaptés

Ce n'est que depuis la refonte de la gouvernance, en 2006, que le programme dispose d'un tableau de bord global indiquant l'avancement des projets par rapport au calendrier de référence. Ce document a été produit à partir de janvier 2007 pour répondre aux besoins du comité stratégique. Synthétique, il présente, sous la simple forme d'une chronologie, l'état d'avancement des différents projets. C'est un instrument de pilotage adapté aux responsabilités du comité stratégique.

Les instruments de compte rendu ont été rationalisés et différents outils ont été mis en place pour remplacer les informations nombreuses et parfois inutiles. Ainsi ont été mis en place, au niveau de chaque projet, un « calendrier du projet » présentant l'état d'avancement de celui-ci, et un « tableau de suivi des actions » qui permet de suivre l'avancement des actions. Ces informations alimentent une fiche nommée « les 5 objets du reporting » ou « AVADA » (pour Acquis/réalisé, points de Vigilance, Alertes, Décisions à prendre et Actions préconisées).

Enfin, le comité stratégique a exprimé en 2006 le souhait qu'un document de suivi soit élaboré à son intention, afin de garantir une meilleure maîtrise des engagements budgétaires. Les comptes rendus de ses réunions ne laissent pas apparaître que ce document lui ait bien été présenté périodiquement. Le niveau de consommation des budgets des différents projets est néanmoins suivi de manière centralisée par la direction du SCN.

2. Le défaut d'un référentiel public à jour

À la suite de la revue de programme réalisée en juin 2006, des travaux importants ont été menés afin d'actualiser la quatrième version du PAO publiée en mai 2005, en tenant compte des décalages constatés et des retours d'expérience sur les différents projets. Cette actualisation était également rendue nécessaire en raison de l'étape-charnière à laquelle le programme était arrivé : l'essentiel des applications améliorant le service à l'usager était réalisé, mais le gros des travaux de refonte en profondeur du système d'information restait à livrer. Une proposition de nouveau PAO comprenant des réajustements importants de calendrier a ainsi été construite en août 2007, mais ce projet n'a jamais été validé et l'exercice a été reporté, du fait de la décision de fusion des deux administrations DGI et DGCP.

La mise à jour des objectifs est depuis réalisée « au fil de l'eau », à partir des relevés de décisions du comité stratégique, c'est-à-dire mensuellement. Cette précarité du plan d'action du programme laisse au Comité stratégique et au SCN qui prépare ses décisions une grande liberté dans les choix des travaux et les réajustements des priorités, qui ne sont plus appréciés par rapport à un référentiel public cohérent depuis l'abandon de fait du PAO en 2007.

C. LES INCIDENCES DE LA FUSION SUR LE PROGRAMME

1. Un programme confirmé mais renouvelé

Des orientations stratégiques confortées par la fusion

Le programme Copernic a été construit pour une structure à deux directions indépendantes. Il avait pour objet, au travers de l'informatique fiscale, de surmonter les barrières organisationnelles liées à l'existence de ces deux directions. La création de la DGFIP vient conforter cette orientation, tout en facilitant, par l'unicité de la chaîne hiérarchique, la prise de décision et la vision stratégique.

Le nécessaire réexamen des fonctionnalités de Copernic

La fusion a fait apparaître de nouveaux chantiers. En effet, bien que destiné à mettre en place un nouveau système d'information fiscale unique, décloisonné et partagé entre les agents de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP, certaines des applications livrées gardent la trace de l'existence de deux directions distinctes. Ainsi, les portails métiers, la gestion des habilitations, les référentiels de structures administratives, les intranets, ne sont pas communs. De même, la fusion induit des mutations importantes par la création de nouveaux services (fusion CDI-CDIF, rapprochement des réseaux, mise en place de services des impôts des particuliers, création de pôles de recouvrement spécialisés...).

Il ressort, en outre, que des outils déjà disponibles, comme l'outil de prise en charge des demandes des usagers (GAIA) ou les outils de consultation des données du contribuable (ADONIS), seront plus fortement utilisés dans le cadre de la nouvelle administration.

2. La question du maintien du pilotage autonome du programme

La mise en place de la DGFIP en 2007 n'a pas eu d'effet sur les instances de gouvernance du programme revues en 2006. Seule la présidence du comité stratégique et du comité de pilotage de la conduite du changement a été modifiée : ces instances se déroulent désormais sous la présidence du directeur adjoint chargé de la fiscalité.

De même, s'agissant de la conduite du changement, les questions organisationnelles ne sont plus du ressort du programme Copernic.

La mise en place d'un pilotage unifié des systèmes d'information au sein de la DGFIP

Avant la fusion, le pilotage des projets informatiques était quasi-inexistant : au sein de la DGCP, une cellule d'animation du système d'information et des instances de gestion avaient été instituées ; aucune instance de pilotage n'existe au sein de la DGI, qui se reposait sur le SCN Copernic, ce dernier ignorant les autres projets.

La gouvernance informatique de la nouvelle administration a donc été redéfinie, sous la responsabilité d'une mission ad hoc directement rattachée au chef du service des systèmes d'information de la DGFIP. Trois instances ont ainsi été créées :

- le **comité stratégique DGFIP**, chargé de valider le budget de l'année et la répartition des masses budgétaires par projet, mais aussi de lancer directement et de suivre les projets de grande envergure ou sensibles ;
- le **comité des demandes nouvelles**, qui étudie, pour chaque demande présentée par les métiers, le retour sur investissement et le coût d'urbanisation. Ce comité devait se réunir pour la première fois en juin 2009 ;
- le **comité de pilotage des systèmes d'information**, organisé par domaine métier. Il est chargé d'établir, pour chacun de ces domaines, le plan annuel d'activité.

Parallèlement, un **schéma directeur de l'informatique de la DGFIP** doit être élaboré avant 2010. Il sera accompagné d'un tableau de bord et d'une formalisation de la politique générale de sécurité des systèmes d'information de la direction générale.

Une organisation spécifique du pilotage de moins en moins justifiée

Tandis que le programme Copernic reste doté de ses propres instances, le service des systèmes d'information de la DGFIP met en place une logique de pilotage interne à laquelle le programme est donc également soumis. À ce titre, tout comme les autres programmes, Copernic établira son propre plan annuel d'activité. De même, tout nouveau projet qui pourrait être envisagé dans le cadre du programme, mais ne serait pas inclus dans l'enveloppe budgétaire initiale, devra faire l'objet d'une demande présentée au comité des demandes nouvelles.

Le champ de compétences du comité stratégique du programme Copernic devenant de plus en plus réduit, du fait de l'épuisement du budget qui lui était affecté, le pilotage est donc destiné à être peu à peu assuré par la DGFIP elle-même, de la même manière que pour tout autre programme informatique.

Une étude sur ce sujet a été confiée fin 2008 au cabinet d'audit McKinsey, afin de définir les rôles et les responsabilités des acteurs dans la nouvelle organisation (processus de décision, instances, etc.). La nouvelle gouvernance informatique devait recevoir une feuille de route début 2009, qui n'était pas encore délivrée en septembre.

Des atouts à préserver

Compte tenu de l'épuisement des crédits affectés à Copernic, la question de l'avenir du SCN est en suspens ; l'administration ne considère d'ailleurs pas que son positionnement actuel est définitif. S'il subsiste après l'épuisement de son budget, il connaîtra une perte d'autonomie. Deux évolutions sont envisagées :

- soit la structure du SCN est redistribuée au sein de chaque métier, chacun d'eux assumant ainsi une part des missions de MOA ;
- soit la structure devient un métier à part entière auquel est confié l'ensemble des missions de MOA des différents projets de la DGFIP.

L'administration n'a pas encore fait son choix. En tout état de cause, la situation transitoire dans laquelle sont encore aujourd'hui inscrits le positionnement et l'organisation du programme doit être dépassée, et ses deux principaux atouts préservés :

- une organisation permettant le strict respect du principe de séparation des responsabilités de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, gage d'efficacité ;
- le niveau élevé de compétence et de professionnalisme acquis progressivement par ses équipes de maîtrise d'ouvrage au prix d'un important effort de formation.

D. BILAN ET PERSPECTIVES

Le SCN était nécessaire dans un contexte où les outils devaient prendre en compte les besoins de deux directions générales en matière de gestion fiscale. Depuis la fusion de la DGFIP, la place du SCN est moins assurée. Si les structures actuelles, qui sont selon la DGFIP encore en cours de réévaluation, appellent une réforme, celle-ci doit prendre en compte le niveau de qualification des agents du SCN qui ont été formés à la maîtrise d'ouvrage et trouveraient leur place dans les bureaux métiers de la direction générale, pour y assurer des fonctions identiques. La DGFIP s'est organisée d'autre part pour disposer d'un service des systèmes d'information apte à assurer toutes les maîtrises d'œuvre. La poursuite du développement des applications initiées par le programme Copernic n'est pas un obstacle à la normalisation des services de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. Si cette rationalisation n'était pas une priorité au moment de la fusion, la fin du programme Copernic par la consommation de la quasi-totalité des autorisations d'engagement qui lui étaient affectées est le bon moment pour la mettre en œuvre.

Malgré les effets positifs de la structure mise en place pour gérer l'évolution du système d'information fiscal, la perpétuation d'un programme Copernic autonome pour terminer les applications n'est pas nécessaire. Les priorités de la DGFIP doivent passer par les circuits unifiés dont elle s'est dotée, comme le ferait une direction des systèmes d'information classique.

III. LE COÛT ET LES AVANTAGES DU PROGRAMME

Le programme Copernic a été doté d'une enveloppe budgétaire plus précise dans son montant que dans son périmètre. Cette enveloppe de 911,5 millions d'euros est restée jusqu'en 2009 le cadre fixe des travaux et un argument de communication ; toutefois, elle ne couvre qu'une partie des coûts de développement. Des gains de productivité et des économies potentielles en sont attendus, mais la place des applications développées, au cœur de l'activité fiscale tout entière, ne permet pas toujours de les identifier aisément et spécifiquement.

A. LES DÉPENSES

1. Un objectif de coût « d'investissement » fixé à 911,5 millions d'euros

Le plan d'action opérationnel version 4 (PAO v4) a maintenu l'objectif d'un investissement total de 911,5 M€ annoncé dès l'origine. Ce total initial, confirmé dans chacun des PAP depuis 2006 était toujours, en janvier 2009, la référence du coût de développement du programme en euros courants. Ainsi, le ministre du budget déclarait le 13 janvier 2009 devant la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale¹⁴ :

[Le programme Copernic] a bien été conduit dans le respect de l'enveloppe dédiée en 2001, soit 911,5 millions d'euros. Toutefois, dans un souci de transparence, je précise que ce résultat a été obtenu moyennant la révision à la baisse de certaines ambitions initiales.

Ces 911,5 millions devaient couvrir l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, l'assistance à la maîtrise d'œuvre, et l'investissement dans les matériels, les logiciels et les réseaux.

Une référence des coûts incomplète dès le départ

La définition restrictive qui accompagne l'enveloppe de 911,5 M€ ne donne pas une image fidèle de la réalité des coûts du développement. Au démarrage du programme, l'enveloppe budgétaire était allouée aux développements informatiques, dont elle était même une caractéristique impérative : « *Le PAOV4 propose l'atteinte des objectifs stratégiques du programme dans le respect du calendrier initial : 2009, et du budget issu du PAOV3 : 911 M€.* »¹⁵. Déterminée en 2001 dans le contexte de l'ordonnance organique 59-2, l'enveloppe couvrait les autorisations de programme, donc les seuls investissements selon la définition en vigueur à cette époque.

Avec la mise en œuvre de la Lolf et l'obligation méthodique d'identifier les coûts des actions, les dépenses engagées pour la réalisation du programme ont été inscrites dès 2006 dans une sous-action spécifique 09-01 « soutien Copernic » au sein du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*. Toutefois, le suivi de la consommation des ressources, ainsi que la communication du ministère, ont maintenu l'enveloppe de 911,5 M€ ; elle s'applique désormais aux titres 5 (investissement) et 3 (fonctionnement), désignés sous le qualificatif « hors titre 2 ».

14) Rapport d'information n° 1376 sur *Le système d'information financière de l'État*, page 15.

15) PAO V4, pages 4 et 32.

L'exclusion des dépenses de personnel (titre 2) de l'enveloppe apparaît comme un héritage du passé. L'inclusion des dépenses de personnel dans les objectifs de coût aurait naturellement conduit à constater une hausse optique des budgets, mais n'aurait pas dans ces conditions traduit une dérive des coûts. **L'obligation légale de suivre le coût des actions méritait une présentation différente dès 2006.**

En outre, la démarche *pré-Lolf* poursuivie rend difficile le calcul des immobilisations à l'actif du bilan de l'État. Le référentiel de la comptabilité patrimoniale de l'État impose en effet désormais d'inscrire au bilan la valeur des projets développés pour le programme Copernic. La norme comptable de l'État n° 5 sur *les immobilisations incorporelles*, selon laquelle les coûts de développement des logiciels donnent lieu à des immobilisations incorporelles, précise que ces immobilisations doivent être inscrites au bilan de l'État « *à leur coût de production (pour celles qui sont générées en interne par les services de l'État)* ». Or, la Cour a déjà constaté des anomalies de traitement comptable qui traduisent un défaut persistant de distinction entre les charges et les immobilisations et se caractérise le plus souvent par une sous-estimation de l'actif de l'État¹⁶. Au 31 décembre 2008, Copernic était inscrit à l'actif de l'État pour une valeur nette de 275,8 millions d'euros, très éloignée de la réalité.

Selon la DGFiP, l'inscription au bilan d'ouverture a été concertée avec le département comptable ministériel :

Les choix faits à cette occasion « ont conduit à ne pas immobiliser les dépenses mutualisées entre tous les projets du programme, comme l'assistance au pilotage du programme, l'assistance à la conduite du changement, les dépenses externes de formation, les dépenses de communication, les dépenses d'assistance engagées au bénéfice de l'ancien bureau Copernic 7, en charge de l'intégration des composants Copernic dans le système d'information. »

Entre 2001 et 2004, le suivi budgétaire n'était pas assez précis pour ventiler les dépenses entre l'assistance à un projet et l'assistance au pilotage du programme. « Ceci a pu conduire à sous-évaluer dans le bilan d'ouverture au 1/1/2006 le montant immobilisable de certains projets. »

Les dépenses des projets transverses (projets techniques et sécurisation de l'exploitation) n'ont pas été immobilisées.

Enfin, les plateformes de production (matériels et logiciels) ont été inscrites en immobilisations corporelles.

Cette position n'est pas conforme à la norme qui régit les immobilisations en comptabilité générale, mais cela est sans effet sur l'exécution budgétaire du programme.

16) *Rapport sur la certification des comptes de l'État – exercice 2008, réserve n° 8, page 49.*

2. Les dépenses constatées

Le produit attendu du « programme »¹⁷ est un ensemble de prestations qui doivent aboutir à la livraison d'outils informatiques aux services fiscaux. Les dépenses budgétaires qui contribuent à cet objectif sont :

- les investissements, qui comprennent les achats de matériels et de prestations extérieures (marchés) ;
- le fonctionnement du SCN ;
- les dépenses des directions générales hors SCN qui contribuent au programme ;
- et les coûts de personnel (SCN et le cas échéant les directions générales).

La connaissance des dépenses depuis l'origine du programme en 2001 est variable selon les postes. Les investissements¹⁸ qui prennent la forme de marchés sont les mieux suivis. Les dépenses de fonctionnement du SCN sont également bien suivies, mais la mesure des dépenses hors marchés des directions générales au profit du programme ne peut au mieux résulter que d'estimations, faute d'une comptabilité analytique.

Les dépenses d'investissement et de fonctionnement du SCN

La distinction entre frais de fonctionnement et investissements n'est pas utile pour le SCN Copernic, car toutes ses dépenses concourent par destination au développement des outils. L'objectif de ces dépenses suffit à les qualifier d'investissements, indépendamment de leur nature.

Les investissements correspondent jusqu'en 2005 aux dépenses externes réalisées pour le programme Copernic, sous la forme d'achats publics. Les dépenses externes prises en charge par les autres directions sont incluses dans l'historique des dépenses et des engagements tenu par le SCN Copernic.

Tableau n° 4 : Les dépenses de Copernic – hors personnel

en M€

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Consommation AE par année (AP avant 2005)	63,7	60,4	103,2	165,3	171,8	187,5	83,8	20,4	6,1*
Cumul consommation AE	63,7	124,1	227,3	392,6	564,4	751,9	835,7	856,1	862,2
Consommation CP annuel	42,3	43,8	81,6	142,1	151,2	116,7	132,0	77,1	14,5*
Cumul des CP consommés	42,3	86,1	167,7	309,8	461	577,7	709,7	786,8	801,3

* : consommations en 2009 tirées d'India-Lolf le 17 juin 2009.

Source SCN Copernic (inclus après 2006 dans les RAP et PAP du programme 156).

17) Le « programme » désigne ici à la fois le service chargé de la définition, du développement et du déploiement (SCN Copernic), et les autres acteurs pour les ressources qu'ils y affectent (DGI, DGCP, puis DGFIP).

18) Au sens de la comptabilité générale (norme 5 sur les immobilisations incorporelles), les dépenses de fonctionnement et de personnel qui s'inscrivent en immobilisation sont des investissements, mais cette notion est impossible à cerner lors de la première partie du projet, jusqu'en 2005.

Depuis 2006, les engagements (consommation d'AE) et les paiements (CP) hors personnel sont présentés dans les rapports annuels de performance du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*¹⁹, mais ne sont pas immédiatement lisibles dans les comptes rendus d'exécution de l'action 09-01, consacrée à Copernic. En effet, des dépenses ont parfois été imputées sur l'autre action de soutien du programme (09-02 *Soutien autre que Copernic*) ; elles sont ensuite réintégrées manuellement et l'information exacte figure dans les RAP du programme 156 à la rubrique « grands projets transversaux ».

En juin 2009, les engagements cumulés s'élèvent à 862,2 M€ ; ils atteindraient 865 M€ fin 2009 selon les prévisions budgétaires.

Ce montant est inférieur à l'objectif initialement fixé de 911,5 M€ en neuf ans, en raison du report de certains développements.

Une consommation des ressources mal retracée dans les documents budgétaires

L'avenir du programme Copernic est une source de confusion dans les documents budgétaires. La LFI 2009 a ouvert 8,4 M€ d'AE pour l'action *Soutien Copernic*, tandis que le RAP 2008 dans sa partie sur les grands projets transversaux (page 52), prévoit des engagements de 55,4 M€ en 2009, c'est-à-dire le complément disponible sur les 911,5 M€.

Selon la DGFIP, les AE qui restent disponibles fin 2008 seront toutes affectées dès 2009, mais pourront être engagées plus tard (reportées en 2010). Par ailleurs, la préparation du budget Copernic pour 2010 ne sera achevée qu'au début 2010.

La sous-action *soutien Copernic* ne donne pas d'informations exactes sur les crédits du programme.

La prise en charge de dépenses de fonctionnement par d'autres services

Les directions générales du ministère du budget, et tout particulièrement la DGI puis la DGFIP, ont contribué aux développements.

Seules les dépenses immobilières ne sont pas comprises dans ce périmètre et ne sont donc pas prises en compte dans les comptes rendus de coût du programme. Ce choix est défendable. D'une part, les dépenses en question sont faibles relativement aux autres dépenses du programme (6 M€ en 2007), d'autre part, elles ne justifient pas un traitement différent des dépenses de *soutien autre que Copernic* qui pourraient être imputées au programme²⁰.

19) RAP 2006, 2007 et 2008.

20) D'après la DGFIP, les dépenses de la sous-action *soutien autre que Copernic* sont ventilées sur les actions du programme 156, y compris sur la sous-action Copernic, et les dépenses complètes et les coûts complets affichés dans les RAP tiennent compte de cette ventilation. Cependant, les schémas de présentation des coûts complets dans les documents budgétaires ne sont pas conformes à cette explication.

Des dépenses de personnel s'élevant à 352 M€ sur la période 2001-2009

Le SCN Copernic emploie des fonctionnaires titulaires et des contractuels. Le tableau ci-dessous montre les effectifs du SCN à partir de 2004. Ces effectifs étaient en croissance forte depuis 2001, et se sont stabilisés en 2005. En 2008, la baisse des effectifs ne traduit pas une réduction des personnels affectés au programme, mais le transfert de certains d'entre eux au service des systèmes d'information de la DGFiP.

Tableau n° 5 : Emplois du SCN

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Effectifs	170	240	260	290	360	360	366	250
ETPT						348	360	354
Titre 2 (M€)						23,1	25,6	20,2

Source : SCN pour les effectifs, documents budgétaires pour les ETPT (RAP 2006, 2007 et 2008).

Les dépenses de personnel du SCN et des directions générales qui ont contribué au développement des applications, tant MOA (SCN) que MOE (principalement DGI-DGFiP), sont au total évaluées à 352 M€ sur la période 2001-2009, ce qui est conforme aux analyses déjà produites par la Cour²¹. Ce montant a été repris par le ministre du budget dans son audition déjà citée²².

Des coûts de formation non récurrente de 160 M€ jusqu'en 2009

Deux sources de dépenses importantes s'ajoutent à celles déjà constatées. D'une part les formations aux utilisateurs, d'autre part les développements d'applications qui restent à réaliser ou à engager après l'année 2009.

En 2006, la Cour avait évalué l'effort de formation à 160 M€ pour la période 2001 à 2009, avec un pic autour de l'année 2005 (33,2 M€) et un autre en 2008 (49,2 M€) ; au contraire, la formation en 2009 devait être selon elle très réduite (0,4 M€), en cohérence avec l'achèvement de la mise en place des applications ayant une interface avec les agents. La DGFiP et le ministre confirment cette estimation des dépenses de formation à 160 M€²³.

3. Le coût du programme - Bilan provisoire

Aux incertitudes près pesant sur le montant exact des dépenses de personnel consacrées au programme Copernic entre 2001 et 2009, les dépenses totales consacrées au programme Copernic de 2001 à 2009, pour le développement des applications nouvelles et le fonctionnement de ces applications sur la période, atteindront 1,8 Md€ avec les engagements déjà pris ou d'ores et déjà connus et prévus²⁴.

21) Travaux qui ont conduit la Cour à transmettre le référé n° 46620 du 20 novembre 2006.

22) Rapport d'information n° 1376 sur *Le système d'information financière de l'Etat* commission des finances de l'Assemblée nationale, janvier 2009, page 15.

23) Rapport d'information n° 1376 cité, page 15.

24) Selon les prévisions budgétaires 2009, réalisées en partie en juin 2009.

Le coût du programme est à rapprocher de l'enveloppe consacrée à d'autres projets d'envergure tels que Chorus, dont la dépense totale atteindra 880 millions d'euros²⁵.

Les dépenses de développement du programme Copernic de 2001 à 2009 : 1,26 Md€

Ce total se décompose, comme indiqué dans le tableau suivant, en dépenses de développement et dépenses de mise en œuvre.

Les dépenses de développement, qui correspondent à la définition comptable des coûts de production, et à ce titre devraient alimenter les immobilisations, atteignent 1,26 milliard. Elles couvrent les investissements (805 M€ en CP, 865 M€ en AE attendus à la fin de l'exercice 2009) et comprennent aussi les engagements à venir, affectés dès 2009 dans le respect de l'enveloppe des 911 millions, et les paiements de 107 millions qui seront nécessaires au règlement de ces engagements. Elles comprennent également les dépenses de personnel de la maîtrise d'ouvrage et des maîtrises d'œuvre internes (352 M€ jusqu'en 2009).

Les dépenses de mise en œuvre s'élèvent à 0,54 milliard jusqu'en 2009. Ce sont, d'une part la formation initiale des usagers, charge non récurrente de 160 M€, et d'autre part les dépenses de maintenance des applications livrées, non prises en charge par le SCN²⁶, pour 378 M€.

Tableau n° 6 : Coûts de Copernic

		En millions d'euros	
		2001-2009, développement et fonctionnement	2001-2012, hors fonctionnement
		Engagements	Exécution
Dépenses de développement			
<i>investissement</i>		864,5	804,8
<i>personnel SCN-DGI-DGCP-DGFiP</i>		352,0	352,0
<i>dépenses engagées ou affectées en 2009</i>		47,0	106,7
sous-total développement		1 263,5	1 263,5
Coût de mise en œuvre			
<i>formation non récurrente</i>			160
<i>maintenance 2001-2009</i>			378
sous-total mise en œuvre		538	sans objet
Coût total		1 802	1 497

Source : Présentation Cour, données du SCN Copernic, estimation LFI en 2009.

25) Rapport d'information n° 1376 cité, et notamment le rapport de la Cour qui lui est annexé.

26) La maintenance des applications au cours de l'année qui suit leur livraison est prise en compte dans les développements et reste à la charge du SCN ; elle revient à la DGFiP ensuite.

Les effets des retards jusqu'en 2012 dans l'évaluation du coût de développement

Le nouveau calendrier des livraisons repousse à 2012 les derniers produits du programme (notamment la refonte de MIRIAM et RAR dans le cadre du recouvrement offensif, et la mise en œuvre d'un module de communication des applications de recouvrement MEDOC et REC avec Chorus). Les développements prévus resteront, par définition, dans l'enveloppe des investissements de 911 M€, mais les dépenses de personnel nécessaires à ces futurs développements (MOA et MOE internes) vont augmenter la charge budgétaire du programme. La dernière évaluation disponible indique que les maîtrises d'œuvre et d'ouvrage interne atteindraient 393 M€ au terme des développements (en augmentation de 41 M€), soit un investissement total de 1,30 milliard d'euros.

Les futures applications nécessiteront des formations initiales supplémentaires évaluées à 33 M€ (193 M€ à la fin des déploiements, contre 160 M€ en 2009).

L'incertitude majeure sur le coût total du programme porte sur les applications qui restent à développer. Le découpage en vagues successives a permis de déployer des outils utilisables en l'état. Dans l'esprit qui a présidé à la définition du programme Copernic, la modernisation doit cependant se poursuivre. Le renouvellement des applications de recouvrement notamment, nécessaire à la fiabilité de la comptabilité générale et utile aux agents des services fiscaux pour gérer les dossiers des contribuables, reste à développer. De même, le portail est aujourd'hui un outil de consultation de nombreuses applications anciennes, et ne donnera la pleine mesure de ses capacités et des gains de productivité que lorsque ces applications auront été refondues pour permettre la modification des données, l'échange d'information et la réalisation des transactions depuis le portail aujourd'hui limité à la consultation. Une partie des travaux restant à accomplir sera financée dans l'enveloppe Copernic, tels ceux nécessaires à la refonte du recouvrement forcé ou à la réalisation d'une interface avec Chorus, mais, compte tenu de l'épuisement de ces crédits, la DGFIP financera une partie des développements restants, tels ceux du recouvrement amiable ou la fusion des annuaires des agents, participant du cycle de modernisation technique enclenché dans le cadre du programme dans une enveloppe distincte, hors label Copernic, et non évaluée à ce jour.

Sur la durée totale du programme, de 2001 à 2012, les coûts de développement et de formation initiale seront proches de 1,5 milliard d'euros, compte non tenu des dépenses qui ne sont pas répertoriées sous le label Copernic tout en étant indispensables à la poursuite de la modernisation, et ne sont pas encore évaluées.

B. LES ÉTUDES DE RETOUR SUR INVESTISSEMENT

Le calcul du retour sur investissement (RSI) compare les coûts non récurrents de développement et de mise en œuvre du programme aux avantages nets qu'il procure.

Le programme Copernic a fait l'objet d'une étude de retour sur investissement en 2005, effectuée par un cabinet extérieur de consultants (Bearing Point) à la demande de l'administration et actualisée en juillet 2009. Selon les hypothèses de cette étude, le « point mort » du programme, c'est-à-dire le moment au-delà duquel les avantages nets cumulés seront supérieurs aux coûts de développement et de déploiement, se situerait en 2011.

1. Une méthode claire d'évaluation, mais des hypothèses discutables

Les coûts non récurrents identifiés sous le label Copernic

Le premier terme du rapport est l'ensemble des coûts non récurrents, au total 1,5 milliard. Ce montant est la somme des coûts de développement (1,3 Md€), et de la charge non récurrente de la formation initiale des utilisateurs (193 M€ jusqu'en 2011)²⁷.

À ce stade, les coûts de développement hors label Copernic mais participant de la modernisation recherchée dans le cadre du programme initial et non évalués à ce jour devront y être ajoutés.

L'évaluation des avantages nets : des hypothèses explicitées mais relativement arbitraires

Les avantages attribués aux applications développées par le programme Copernic résultent des **nouvelles recettes** et des **réductions de dépense attendues**. Les avantages nets doivent tenir compte des **coûts récurrents de maintenance**. L'étude réalisée en 2005 ne retenait pas la maintenance future ; l'actualisation réalisée en 2009 a corrigé cette lacune.

Les avantages supposés de Copernic ne peuvent être que des approximations, dont certaines sont fondées sur des hypothèses discutables. D'une manière générale, il est très difficile de distinguer l'impact de Copernic de celui d'autres facteurs (simplifications réglementaires, modifications de l'organisation, etc.).

Les nouvelles recettes sont évaluées à 486 M€. Elles sont la somme d'améliorations du taux de recouvrement dans les délais de plusieurs impôts, d'un accroissement de l'efficacité du contrôle fiscal et pour une part très marginale de la réduction de délais de recouvrement contentieux.

Ces recettes sont estimées à partir d'une homogénéisation des résultats par l'alignement du réseau sur les performances des meilleures DSF et trésoreries : « *grâce à Copernic, chaque DSF s'aligne sur la meilleure performance de son quartile* »²⁸. Lorsque le déploiement des applications est inachevé ou trop récent, les gains attendus sont, par hypothèse, étalés sur cinq ans. L'actualisation réalisée en 2009 a montré que les gains constatés étaient plus rapide que les hypothèses retenues en 2005.

La méthode, cependant, appelle quelques réserves. L'hypothèse de l'alignement sur les postes les plus productifs peut être facilité aussi bien par des outils performants que par des mesures d'organisation, sans que l'on sache pondérer ces facteurs. En outre, dans le cas de l'amélioration des taux de recouvrement des impôts dans les délais, l'étude ne prend pas en compte la difficulté croissante de recouvrir une part marginale de l'impôt de plus en plus faible.

Les gains attendus dans l'amélioration de l'efficacité du contrôle fiscal (droits rappelés supplémentaires de 86 M€) étaient aussi estimés à partir d'une homogénéisation des résultats et un alignement sur les meilleures pratiques. Selon les personnels rencontrés dans les services déconcentrés, le contrôle fiscal s'est en effet amélioré grâce à la plus grande facilité d'accès aux informations que permet Copernic,

27) L'étude RSI de 2009 retient la fin de 2011 pour les dernières dépense sur Copernic.

28) Étude *Bearing Point* de 2005, page 44.

mais les effets de cette amélioration ne sont pas chiffrés dans les services. En outre, ceux-ci mettent en avant en contrepartie les charges nouvelles qu'impose une exigence de qualité des travaux accrue, en raison d'une contestation mieux organisée des redevables.

Dans l'étude de 2005, l'application RSP devait permettre une réduction des délais de recouvrement, et donc un avantage de trésorerie évalué à 8 M€. Or, l'application RSP n'est toujours pas en service, mais ces gains sont déjà enclenchés et constatés dès la réalisation des travaux de la 1^e vague et la montée en charge des téléprocédures, ce qui montre que l'amélioration du recouvrement n'est pas le seul fait d'une application mais d'une organisation technique d'ensemble.

Les réductions de dépenses sont les économies réalisées, le plus souvent par des gains de productivité, parfois par des réductions de frais de fonctionnement. L'étude actualisée en 2009 les évalue à 294 M€ annuels en régime stabilisé. Elle mesure des gains en temps, exprimés en ETPT. Elle n'établit pas d'équivalence immédiate entre les gains de productivité et le nombre de postes supprimés, car des paramètres extérieurs, comme la taille et l'organisation des services, ne relèvent pas des outils informatiques.

Par exemple, le temps de traitement d'une déclaration de revenus par un agent des services fiscaux a été estimé, par un calcul de moyenne, à 6 minutes, c'est-à-dire 70 déclarations par jour pour un agent, ou encore 16 000 déclarations par ETPT. Les 9,3 millions de télédéclarations des revenus 2008 permettent ainsi d'affecter dès 2009 près de 775 ETPT à d'autres tâches. Les notaires ont transmis en 2008 environ 220 000 actes de transfert de propriété dématérialisés, ce qui permet de gagner 80 minutes par acte, soit 180 ETPT en 2008²⁹. En outre, l'envoi désormais dématérialisé des documents fonciers aux notaires, 4,15 millions d'actes évalués à 8 minutes chacun en 2008, représente des disponibilités accrues de 345 ETPT.

Les réductions du plafond d'emploi sur le programme 156 en quatre ans, de 2005 à 2009, ont été de 9 200 ETPT, pour une économie annuelle de près de 500 M€ sur le titre³⁰. La DGFIP estime que, pour une partie égale à 2 100 ETPT, la baisse peut être attribuée à Copernic, et précise que pour l'avenir : « *Aucune projection ne peut être établie, le lancement de certains projets étant en attente d'arbitrage* ».

La plus grande partie des gains de productivité vient des simplifications législatives et administratives, des réorganisations de structures ou encore de la poursuite de projets engagés antérieurement. L'affectation des gains à une cause ou l'autre n'est pas toujours possible ; ainsi, la création de l'interlocuteur fiscal unique a été facilitée par l'existence du portail *agent*, mais la pondération des facteurs d'économie reste une estimation fragile.

29) Plus de 80 % des études notariales sont équipées pour la télétransmission, ce qui permet à la DGFIP d'espérer gagner, au terme d'une future progression décennale, environ 1 500 ETPT grâce aux seules réceptions dématérialisées d'actes fonciers notariés.

30) En 2009, le plafond de 124 225 ETPT justifie une ouverture de crédit de 6,88 Md€.

2. Une méthode d'évaluation de projet inappropriée au cas de Copernic

La fragilité des hypothèses et l'impossibilité de projeter dans l'avenir la poursuite des gains de productivité rendent les bénéfices directement ou indirectement attribuables à Copernic impossibles à évaluer avec précision, même s'ils sont certains.

La facilité apportée par les outils du programme permet un travail plus rapide, et une recherche d'information plus poussée par les agents des services fiscaux. Des opérations qui auraient pu être conduites sans le programme Copernic ont été encouragées, accélérées et parfois financées par le programme (déclaration préremplie, dématérialisation...). S'il est illusoire de chiffrer avec une précision décimale les améliorations de recettes fiscales, qui demeurent très inférieures aux variations dues à la conjoncture ou à des mesures législatives et réglementaires³¹, une partie au moins de l'amélioration durable du fonctionnement des services doit être attribuée à Copernic.

Copernic : un périmètre inadéquat pour évaluer les bénéfices de l'investissement

Le programme Copernic n'est pas un programme informatique classique, mais organise la mise en place d'outils pour aider la modernisation de l'administration fiscale et en amplifier durablement les effets. Par sa définition même, Copernic est l'un parmi d'autres éléments qui concourent à une démarche globale dont l'objectif est de « faciliter l'impôt », d'améliorer le civisme fiscal, et d'augmenter par là le recouvrement. Les outils développés par le programme contribuent à l'instauration d'une nouvelle relation entre l'État et les contribuables, au même titre que l'organisation des services, la présence sur le territoire, la charte du contribuable, la formation des agents et la simplification des procédures.

Sur le plan informatique, le démarrage du programme Copernic en 2001 a gelé la plupart des travaux de maintenance des applications anciennes que le programme devait remplacer. Ainsi, les retards du programme qui ont conduit à la redéfinition du périmètre de l'application de recouvrement RSP ont pour conséquence directe de prolonger l'exploitation de MEDOC, pour la gestion des impôts professionnels autoliquidés. Le retard du programme rend à MEDOC une place importante dans le dispositif fiscal, mais aussi dans la remontée des informations de comptabilité générale. À ce jour, le remplacement complet de MEDOC, qui reste nécessaire, n'est pas encore planifié. Le financement des corrections de ses archaïsmes dans un premier temps, et son remplacement complet dans un second temps, relèvera des ressources de la DGFIP hors de l'enveloppe affectée à Copernic. Les surcoûts entraînés par les correctifs et la modernisation future de MEDOC doivent être pris en compte dans le calcul des avantages nets.

31) Selon le directeur des grandes entreprises (DGE), les entreprises respectent mieux leurs obligations fiscales. Cette évolution est très sensible depuis 2008, mais correspond aussi à une hausse des demandes de remboursements ; or, la DGE ne rembourse que si la totalité des obligations fiscales ont été respectées.

C'est pourquoi le calcul du retour sur investissement de l'ensemble de la modernisation a plus de sens que les tentatives pour en isoler les composantes. Le rapprochement de l'ensemble des investissements et des dépenses non récurrentes, dont l'immobilier, la formation, le reclassement catégoriel du personnel et l'accompagnement indemnitaire portés par le programme 156, avec les bénéfices nets à long terme de la réforme serait à la fois plus réaliste et plus conforme à la démarche de performance. Les RAP sont le vecteur naturel des informations sur les résultats, c'est-à-dire les bénéfices nets, et les coûts ; ils ne sont pas, dans leur rédaction actuelle, utilisés dans ce sens.

In fine, sur le seul terrain de la gestion, c'est la variation du rapport entre le coût de perception et le produit de l'impôt associé (taux d'intervention), qui donnera la mesure des progrès issus de la réforme d'ensemble des services en charge de la fiscalité à la nouvelle direction générale.

ABRÉVIATIONS

- CDI : centre des impôts
- CDIF : centre des impôts fonciers
- DGCP : direction générale de la comptabilité publique
- DGFIP : direction générale des finances publiques
- DGI : direction générale des impôts
- DSF : direction des services fiscaux (département)
- ETP : équivalent temps plein
- ETPT : équivalent temps plein travaillé
- IS : impôt sur les sociétés
- LOLF : loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001
- MARS : Migration des Applications de Recouvrement vers le Système-cible
- MOA : maîtrise d'ouvrage
- MOE : maîtrise d'œuvre
- PAO : plan d'action opérationnel
- PAP : projet annuel de performances
- RAP : rapport annuel de performances
- RSI : retour sur investissement
- RSP : refonte des systèmes de paiement
- SCN : service à compétence nationale
- SI : système d'information
- TG : trésorerie générale (département)
- TS : taxe sur les salaires

ANNEXE : LISTE DES DOMAINES

Domaine PARTICULIER

Ce domaine regroupe l'ensemble des projets d'outils de gestion des impôts des particuliers.

TéléIR : Cet outil permet aux contribuables particuliers de déclarer depuis l'année 2003 l'impôt sur le revenu par téléprocédure.

La DPR (déclaration pré remplie) : les déclarations d'impôt sur le revenu sont désormais préremplies des revenus perçus et imposables. Initié d'abord en matière de traitements, salaires et pensions, le périmètre a été étendu aux revenus de capitaux mobiliers à l'occasion de la déclaration des revenus de l'année 2008. Cette mesure simplifie le rapport à l'impôt des contribuables, qu'ils déclarent sous forme papier ou par voie dématérialisée. La déclaration préremplie est l'un des principaux moyens qui a permis en mai 2009 de « télédéclarer en trois clics ».

ADONIS (compte fiscal des particuliers) : Cet outil de consultation permet depuis 2003 l'accès à l'ensemble des données déclaratives et de paiements des particuliers, ainsi que des données des tiers déclarants. Il offre au contribuable une vision consolidée de sa situation fiscale, composante essentielle du nouveau service à l'usager.

SYCOFI : cette synthèse du compte fiscal des particuliers offre aux agents une vision de l'ensemble des occurrences fiscales de tous les contribuables particuliers (sauf les dossiers sensibles), et enrichit notamment la connaissance et la perception de la situation fiscale des foyers fiscaux.

GAIA Démarches en ligne : Cet outil permet à l'usager de transmettre des demandes par internet, qui seront routées vers les services gestionnaires. Il enrichit l'offre de service aux internautes en leur permettant d'effectuer des démarches courantes en ligne, à partir de leur espace abonné.

Domaine PROFESSIONNEL

Ce domaine regroupe les projets relatifs au déploiement des outils de gestion des impôts professionnels.

TéléTVA : Cet outil, mis en service dès l'année 2001, constitue la première téléprocédure vers les professionnels sur INTERNET, et permet aux professionnels de déclarer et payer leur TVA.

SATELIT : Cet outil permet aux entreprises à partir de l'année 2002 le paiement en ligne de leurs impôts.

ADELIE (compte fiscal des professionnels) : cette application de consultation offre aux usagers (entreprises et agents) une vision globale et partagée de la situation fiscale de l'entreprise, et permet ainsi le décloisonnement de l'information entre les services.

GESPRO : cette application permet de suivre la population professionnelle et de traiter l'ensemble de leurs obligations fiscales ; elle offre une vision nationale et partagée des dossiers des professionnels.

Domaine FONCIER

Les projets destinés à mettre en production des outils de gestion des impôts fonciers sont regroupés sous ce domaine.

BNDP (Base Nationale des Données Patrimoniales) : Cet outil de consultation des données patrimoniales, déployé en 2005, a contribué à diminuer notablement les charges de saisie dans les centres des impôts fonciers (CDIF), par le transfert des informations depuis les conservations des hypothèques, et a permis d'améliorer la mission de contrôle.

MAJIC (Mise à jour des Informations Cadastrales) : Cette application de gestion des impôts fonciers s'intègre au Portail agent et s'appuie sur des bases départementales ; le caractère géographique des informations traitées ne rendait pas indispensable une base nationale.

Télé@ctes : Cet outil permet aux notaires depuis 2006 d'effectuer la transmission des demandes de renseignements et des actes par voie dématérialisée, et facilite les rapports des professionnels de l'immobilier avec l'administration fiscale.

Domaine RECOUVREMENT

Les projets regroupés sous cette thématique traitent de la gestion du recouvrement de l'ensemble des impôts.

Il s'agit aussi du domaine le plus impacté par la 3^e vague³² de déploiement des outils de Copernic, et qui enregistre aujourd'hui les retards les plus significatifs du programme.

RSP (Refonte des Systèmes de Paiement) : Projet d'application né du besoin de refondre l'ensemble des outils du recouvrement (impôts des particuliers et des professionnels). Ce projet est en retard sur le calendrier initialement prévu ; l'application se substituera à terme aux applications existantes.

SIRIUS REC : Outil d'aide à l'analyse, au ciblage et à la prise de décision, il a été conçu pour les chefs de poste dans les trésoreries. Cette application complète utilement l'application RAR (application préexistante gérant les Restes à Recouvrer dans les trésoreries) par les nouvelles fonctions qu'elle permet : croisement des données, historique des actions menées.

Domaine CONTROLE FISCAL

L'analyse de la valeur ajoutée produite par la mise à la disposition des agents d'une information organisée selon la logique du compte fiscal simplifié est à l'origine de l'expression de besoins nouveaux. Leurs spécifications ont abouti au déploiement de la plupart des outils entrant dans le périmètre du domaine Contrôle fiscal.

32) Le plan d'action V4 (avril 2005) fige le déploiement des applications en 3 vagues :

- Nouveaux services aux usagers et aux agents ;
- Référentiels et recouvrements ;
- Applications de gestion.

TSE (Transparence Structure Écran) : Cet outil permet depuis l'année 2002 de faire le lien entre les personnes physiques et morales et améliore notamment les activités de programmation et de contrôle de la DGFIP.

SIRIUS PART / SIRIUS PRO : Ces outils d'aide à la programmation du contrôle fiscal concernent à la fois le contrôle des particuliers et celui des professionnels. Les nouvelles possibilités de requêtes sur les déclarations déposées (pour certaines livrées avec l'application) ainsi que leurs mutualisations contribuent non seulement à améliorer la mission de contrôle mais aussi à la normaliser.

FICOBA (Fichier des Comptes Bancaires) : cette application permet aux agents, à partir de leurs postes de travail, de connaître la liste des comptes bancaires des contribuables particuliers et entreprises (nature des comptes, date d'ouverture, de clôture, noms et adresses des personnes physiques gérant les comptes des entreprises personnes morales). Cette application est utile notamment aux agents en charge du contrôle et du recouvrement de l'impôt.

Domaine OUILS METIERS TRANSVERSES

Les projets regroupés sous ce domaine concernent le déploiement de toute l'infrastructure technique nécessaire à la mise à la disposition des utilisateurs, usagers comme agents, de l'ensemble des données fiscales métiers et documentaires.

Portails métier (Agents et Usagers) : Les portails sont les infrastructures principales de Copernic. Ils permettent aux usagers et aux agents d'accéder à l'ensemble des données fiscales gérées par les applications connectées au portail.

AIDA : cet outil donne accès à l'ensemble de la documentation fiscale mise en ligne

Domaine RÉFÉRENTIELS

Les projets de ce domaine ne correspondent pas à la mise en production d'outils métiers mais au chargement de données dans des bases partagées par les applications du programme Copernic.

En amont de la mise en production des différents référentiels, des travaux importants de contrôle de la qualité et de correction ont été systématiquement réalisés sur les bases de données : normalisation de la structure de ces données, regroupement des bases locales dans une base nationale, élimination des doublons...

Les référentiels sont au cœur du bon fonctionnement des applications du programme Copernic et les projets gérés sous cette thématique constituent un domaine transverse aux différents métiers. À titre d'exemple, le projet REF1 concerne le chargement de données professionnelles, le projet REF2 concerne le chargement des données des particuliers.