

Ci-dessous un extrait du rapport parlementaire sur le projet de loi de finances 2006 faisant référence aux moyens informatiques au MINEFI.

Document mis en distribution le 17 novembre 2005

N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

RAPPORT FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE loi de finances pour 2006 (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur Général,

Député.

.../...

B.- LES MOYENS INFORMATIQUES

1.- Copernic : un portail fiscal trop étroit

a) Un programme gigantesque

Programme informatique commun à la DGI et à la DGCP lancé en 2001, Copernic vise, dans sa partie perceptible à tout un chacun, à simplifier les relations de l'utilisateur avec l'administration fiscale (consultation du compte fiscal personnalisé du contribuable), et contribue à la modernisation des systèmes d'information de l'État. Il permet, notamment, pour les agents, le décloisonnement des données concernant les usagers et la suppression des saisies multiples. Il est jugé par les professionnels comme l'un des plus gros projets français en matière d'e-administration. Son coût total, évalué à 911,5 millions d'euros en 2003, a été confirmé par la quatrième version du plan d'action opérationnel en mai 2005. Le chantier de Copernic a été subdivisé en tranches opérationnelles appelées « bascules » qui constituent des étapes d'évolution du système d'information. Sur la période 2003/2005 ont été lancés de grands chantiers : refonte du système d'information fiscal ⁽⁹⁾ et enrichissement de l'offre de service aux usagers ⁽¹⁰⁾. Ont été réalisés à ce jour les modules suivants ⁽¹¹⁾:

· pour les usagers :

- le portail fiscal et le renforcement de l'accueil ;

- le compte fiscal des particuliers avec consultation des données déclaratives et de paiements et la déclaration d'impôts sur le revenu par Internet ;

- le compte fiscal des professionnels avec des services de télé déclaration et consultation des données déclaratives et de paiements.

· pour les agents :

- la base nationale des données patrimoniales et la dématérialisation des extraits d'actes ;

- le portail métiers qui permet notamment l'accès aux applications Copernic (le compte fiscal professionnel et en particulier la base nationale des données patrimoniales) ainsi que l'accès à des informations utiles à l'exercice de leur métier.

Sont en cours la création de référentiels partagés, la nouvelle application de recouvrement et le dossier fiscal qui permettra aux usagers d'effectuer leurs principales démarches fiscales de façon interactive et multi canal. Les référentiels visent à rendre fluides les relations entre les différentes composantes du système et à éviter la double saisie en assurant une identification homogène des usagers. Leur mise en production est prévue début 2007 après des phases de test. La refonte du système de paiement a pour objectif de mettre en place une application de recouvrement de l'impôt commune à la DGI et à la DGCP. Après tests, il est prévu de la faire fonctionner, en mode expérimental, en parallèle avec les applications de production avant une mise en place totale en 2008.

Le plan d'action opérationnel version 4 a opté pour la transformation de certaines applications existantes plutôt que pour des refontes complètes si elles ne sont pas indispensables. Il concernera les applications assiette de la fiscalité personnelle et assiette de la fiscalité foncière. Dans le cadre du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » les dépenses estimées se répartissent comme suit :

	Crédits hors dépenses de personnel en €		
	Titre 3	Titre 5	Total
Programme Copernic			
Autorisations d'engagement	5.080.000	179.400.000	184.480.000
Crédits de paiement	5.080.000	169.500.000	174.580.000
Dont crédits de paiement au titre des engagements nouveaux	5.080.000	71.050.000	76.130.000

Source : PAP Gestion et contrôle des finances publiques.

Le coût total du développement de nouvelles infrastructures en 2004 s'élève à 165,3 millions d'euros. Les coûts prévisionnels de 2005 et 2006 sont respectivement de 209,2 et 157,7 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial ne sait pas exactement comment relier ces données entre elles. Il est en effet difficile d'apprécier pour un observateur externe, les coûts directs, les coûts associés, les surcoûts d'un semblable programme informatique. Votre Rapporteur spécial espère que la certification des comptes par la Cour des comptes lui fournira une meilleure lisibilité, le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie communiquant peu sur les questions informatiques.

La maîtrise d'ouvrage (stratégique et opérationnelle) de ce programme est regroupée dans un service à compétence nationale (SCN) qui lui est dédié et dont l'effectif s'élevait, au 1^{er} septembre 2004, à 293 agents. En 2005 cette équipe bidirectionnelle a été renforcée par 72 agents. Elle comportera également 365 ETPE en 2006 dont 329 sont des cadres A+ et A. Les dépenses de personnel au titre du « soutien Copernic » de l'action Soutien du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » pour 2006 s'élèveraient à 27,42 millions d'euros. A cette force de travail il faut ajouter le recours à une assistance externe et notamment, selon la presse, un groupement d'auditeurs externes chargés de détecter les éventuels dysfonctionnements et de recommander les ajustements nécessaires. La maîtrise d'œuvre est confiée aux forces des deux directions générales DGI et DGCP impliquées (services informatiques de développement ou d'exploitation, bureaux métiers) sans que le nombre des agents associés soit mentionné ⁽¹²⁾ (elle comprenait environ 280 agents en 2004). Il est précisé que cette force de travail interne est épaulée par un recours à l'assistance externe. (La maîtrise d'œuvre déléguée chargée d'assister la maîtrise d'œuvre de la DGI est la société Thalès pour le portail www.impôts.gouv.fr).

L'avancement de Copernic par « bascules » explique que, pour le moment, les coûts de maintenance ne sont pas significatifs. Par contre, ces coûts subsistent pour les applications de gestion hors de la sphère de Copernic, sachant que la rénovation du système d'information de la DGI et de la DGCP prévoit la cohabitation durant quelques années des applications existantes et des applications informatiques nouvelles.

b) Cafouillages

Malheureusement, le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie avait misé sur un maximum d'un million et demi de télé déclarations. Ils étaient déjà 1,25 million en 2004 et finalement 3,739 millions de contribuables ont opté pour la Toile en 2005. Plus de 50 millions de connexions ont été enregistrées entre le 1^{er} janvier et le 10 mai 2005 et la date limite des déclarations de revenus 2004 a dû être reportée deux fois, pour être définitivement repoussée au 15 mai ⁽¹³⁾. Le service ne pouvait absorber que 6.500 déclarations/heure alors que les pics journaliers ont atteint parfois les 120.000 connexions. Cette saturation a généré un certain nombre de mécontentements tant chez les contribuables « campés derrière leurs ordinateurs » que chez les agents de la DGI.

Aux premiers, stimulés par la promesse d'une réduction de 20 euros de leurs impôts, la « hot line » aurait conseillé, malgré les démentis du ministère⁽¹⁴⁾, de recourir à la déclaration sur papier. Une partie de ces internautes malchanceux manifestaient leur intention de réclamer leur droit à cette réduction. Les seconds, agents de la DGI, se sont trouvés confrontés à des consignes en tous sens. Cette direction a mobilisé son dispositif de régulation et constitué une cellule d'exploitation renforcée (24h/24) pour prendre, avec l'aide d'un renfort de sous-traitants (le groupement Accenture/Steria), des mesures palliatives. Les pages publiques du portail ont été hébergées par une société extérieure, une page de délestage a été activée et un système d'affichage en temps réel de l'état du trafic a invité les internautes à se reconnecter ultérieurement. Le coût de l'externalisation de certaines pages se serait élevé à 17.940 euros. Votre Rapporteur spécial demeure quelque peu sceptique devant ces chiffres.

Le portail www.impôts.gouv.fr, a souffert de ne pas être doté d'une infrastructure, plus complexe et plus coûteuse, qui lui aurait permis de faire face à ces pics de connexion. Pour l'année 2006 un important plan d'action serait en cours afin d'élargir la capacité d'accueil à 10 millions de télé déclarants dans des conditions optimales de service. Un renforcement des capacités d'accueil de la plate-forme technique est prévu et d'ores et déjà des travaux d'infrastructures ont été lancés. Ces coûts, dont l'estimation « *est en cours de finalisation* » selon la réponse au questionnaire budgétaire, sont pris en compte dans le cadre de la *maintenance* du service. Votre Rapporteur spécial en est fort surpris. L'augmentation des capacités d'accueil (hard et soft) est en effet, à ses yeux, une étape incontournable du projet qui devait être inscrite dans le planning de développement, de déploiement et d'approche des coûts de Copernic dès sa conception, l'une de ses finalités étant bien de moderniser et d'informatiser les opérations de déclarations et de règlement de divers impôts.

La seconde difficulté rencontrée par les contribuables a concerné l'obtention des certificats de déclaration électronique et une aide a dû être ajoutée sur le portail.

Parallèlement, ces difficultés contribuent à une certaine crispation du climat social, le développement de la télé déclaration symbolisant la stratégie globale d'informatisation à marche forcée.

Enfin, une réticence se développe au sein des PME/PMI à l'égard de la télé déclaration et du paiement en ligne de la TVA. En effet, si la mesure est présentée comme une simplification, elle constitue une dépense supplémentaire pour ces entreprises qui doivent s'équiper d'un certificat électronique pour acquitter leur obligations.

2.- La course d'HELIOS se dérègle-t-elle?

a) Hélios : des interrogations sans réponse

Destiné à la tenue des comptabilités de 110.000 collectivités et établissements publics locaux, ce programme de refonte complète des applications dédiées au secteur local devrait être mis en place dans l'ensemble du réseau en 2008⁽¹⁵⁾ dans le cadre de l'action 07 « Gestion financière du secteur public local hors fiscalité » du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »

Depuis 2004, il comprend cinq projets⁽¹⁶⁾ :

- Hélios 1 qui consiste à construire le progiciel comptable (également appelé Hélios) ;
- DELPHES (ex Hélios 2) qui assure la valorisation des informations comptables et financières, l'offre de services nouveaux aux ordonnateurs et les outils de contrôle interne et de pilotage. Ce projet intègre la réalisation d'un *infocentre* qui sera le support du système décisionnel dont souhaite se doter la DGCP dans la sphère du secteur public local ;
- le plan d'action Dématérialisation, confié au programme à compter de 2004 ;
- le transfert de compétence sur le DIT d'intégration et de maintenance (Versailles) qui sera également chargé de l'exploitation des logiciels produits ;
- et le déploiement des logiciels sur l'ensemble des sites informatiques et des trésoreries chargées de la gestion des collectivités locales. Toute la conduite du changement est pilotée au niveau de ce projet de déploiement.

Ce logiciel permettra d'atteindre les objectifs suivants :

- unifier le système d'information dédié au secteur public local autour d'une application fortement paramétrable ;

- conforter l'action du réseau de la DGCP auprès du secteur public local en lui apportant de meilleurs services et en étendant de meilleures pratiques ;
- développer l'action du réseau autour d'une offre de service enrichie, aux bénéfices des utilisateurs du réseau et de leurs partenaires ;
- sécuriser le déploiement de l'application, de son exploitation et de sa maintenance.

La poursuite de ce programme sur 2006-2007 est estimée à 34,96 millions d'euros lit-on dans le PAP 2006, ce qui porte le coût total du projet à 139,23 millions d'euros.

Pour les années 2003 à 2005 ce coût s'inscrivait dans les limites des plafonds fixés par le contrat pluriannuel de performance du Trésor public. Le coût total des évaluations de ce projet s'élevait à 114,93 millions d'euros hors dématérialisation et s'articulait selon le tableau reproduit ci-dessous et publié dans l'annexe 20 du rapport spécial de l'Assemblée nationale relatif au PLF 2005 :

<i>(en millions d'euros)</i>								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Conception et réalisation des logiciels	7,00	18,69	15,68	15,41	6,43	2,20	0,20	65,61
Études préalables et mesures d'accompagnement	1,00	0,39	0,14					1,53
Formation			0,20	0,57	0,18	0,10	0,16	1,21
FM exploitation et centre d'appel Hélios				2,20	4,70	7,50	0,60	15,00
Matériels	1,40		6,30	5,90	7,80	1,60	4,60	23,60
Maintenance des logiciels Hélios					1,21	3,27	3,50	7,98
Total	9,40	19,08	22,32	24,08	20,32	14,67	9,06	114,93
Contrat pluriannuel de performance 2003-2005			22,32	24,08	20,32			
Dématérialisation				2,37	3,57	1,17	1,00	8,11
Total général								123,04

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.- 2004

Pour permettre à chacun de comparer par lui-même nous reportons le tableau de coût du programme qui nous a été transmis en dernière heure par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Logiciel	6,99	13,55	14,31	19,38	6,68	6,20	2,80	69,91
Études	0,16	1,79	0,47					2,42
Formation	0,00	0,11	0,07	0,57	0,27	0,10	0,16	1,29
Matériels	1,92	1,47	7,65	12,21	2,75	0,40	4,85	31,26
Dématérialisation				0,14	2,30	1,13	1,70	5,27
Périmètre projet : Hélios initial + nouvelles fonctionnalités (4,5 M€) + dématérialisation	9,08	16,92	22,51	32,30	12,00	7,83	9,51	110,14
FM exploitation et centre d'appel Hélios				3,15	5,12	2,31	0,48	11,06
Maintenance des logiciels Hélios					3,20	5,70	1,60	10,50
Reprise en gestion DGCP							7,53	7,53
Total engagements projet et exploitation Hélios	9,08	16,92	22,51	35,45	20,32	15,84	19,12	139,23

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.- Questionnaire 2005

Le PAP justifie le différentiel par le rattachement, pour des motifs de cohérence :

- de dépenses qui relèvent de l'exploitation courante ;
- de dépenses qui relèvent de la maintenance évolutive ;
- des coûts de dématérialisation.

Or, dématérialisation incluse, le coût total du projet était estimé à 123,04 millions d'euros et non 139,23 millions d'euros (soit +16,2 millions d'euros).

A celui-ci, devraient maintenant être ajoutées des dépenses complémentaires sur 3 nouveaux postes :

- la tierce maintenance applicative (TMA) pour le fonctionnement d'Hélios ;
- la TMA pour les développements fonctionnels nouveaux dans Hélios ;
- les actions à conduire pour mener à son terme le plan d'action pour le développement de la dématérialisation ;
- ainsi que des extensions pour prendre en compte les évolutions des instructions comptables pour les communes, les départements, les régions, (M14, M52, M71) et le contrôle hiérarchisé de la dépense. Mais les nouvelles instructions comptables sont entrées en application le 1^{er} janvier 2004, la M71 le 1^{er} janvier 2005.

Jusqu'en 2008 le coût total du projet est évalué à 150,73 millions d'euros. S'ajouteraient aux 139,23 millions 11,50 millions d'euros pour la reprise en gestion du projet par les services de la DGCP.

Le nombre d'agents DGCP affectés au programme était au 31 décembre 2003 de 81. En 2004, il n'avait guère varié, des arrivées étant venues compenser les premiers départs. Il semble que le nombre de ces agents soit en considérablement augmentation, la DGCP comptant 5.942 ETPT dans le cadre de la sous action « soutien autre que Copernic » même si un nombre indéterminé d'entre eux est affecté à différentes tâches d'état-major, de pilotage de gestion des ressources humaines, etc.

b) Bercy dans la « poisse » informatique ?

Votre Rapporteur spécial fait part de sa plus grande réserve sur les données communiquées dans le PAP et sur l'état réel d'avancement du projet Hélios. En effet, dans son rapport précédent, était mentionné que : « plusieurs prestations visent à sécuriser le programme, telles l'assistance à la recette des logiciels et la réalisation d'un audit stratégique permettant d'assurer la cohérence entre le programme et les choix stratégiques de la direction ». Par ailleurs, « une mission complémentaire devait permettre de définir le cadre garantissant la qualité des processus comptables du secteur public local ».

Votre Rapporteur spécial serait même tenté de prêter une oreille attentive ⁽¹⁷⁾ aux rumeurs publiées au printemps et début de l'été 2005 dans la presse informatique annonçant, après cinq ans de travail, la suspension du projet (« l'écroulement ») et le report de tout développement.

Or, le projet Hélios est un élément clé de la conduite du changement et de la modernisation du secteur de la gestion financière des collectivités et établissements publics locaux.

Après les « couacs » de la télé déclaration (Copernic) et ses surcoûts, les augmentations, les retards et les silences d'Hélios, l'annulation du programme Accord II ⁽¹⁸⁾, le repliement sur Palier 2006 et l'enterrement de dizaines de millions d'euros, ne faudrait-il pas envisager un « *lundi de Pentecôte pour renflouer l'informatique publique ?* » ⁽¹⁹⁾

Votre Rapporteur spécial portera une attention particulière au rapport qui sera publié par la Cour des comptes à l'issue de son audit des dépenses informatiques du ministère.

.../...

*Vous pouvez cliquer sur le lien suivant : http://www.assemblee-nationale.fr/12/budget/plf2006/b2568-17.asp#P957_30739 pour avoir accès à l'intégralité du document qui aborde, en dehors de la question informatique, d'autres aspects de la "modernisation" du Ministère (LOLF, réforme de la notation, rémunération au mérite, prime d'intéressement, climat social au sein du Ministère,)
A noter cette remarque relative à la rémunération au mérite :*

3. - La reconnaissance du mérite

Les méthodes du privé inspirent désormais la gestion du personnel, dénonçait votre Rapporteur spécial l'année précédente. Alors qu'il existe des récompenses au mérite, la rémunération au mérite, au détriment du traitement - paiement d'une tâche exécutée - devient un instrument de gestion des ressources humaines de la Fonction publique. Elle exige de l'agent une activité toujours plus performante et éternellement perfectible, ce qui revient à éradiquer le plus possible les facteurs humains de désordre