

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Examen d'un rapport de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (MM. Michel BOUVARD, Thierry CARCENAC, Charles DE COURSON et Jean-Pierre BRARD, rapporteurs)

Mercredi
8 juillet 2009
Séance de 12 heures

Compte rendu n° 110

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Présidence
de M. Didier Migaud
Président



M. le président Didier Migaud. Mes chers collègues, nous allons maintenant examiner le rapport que la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, la MILOLF, a consacré aux systèmes d'information financière de l'État.

En effet, un système d'information efficace est une condition nécessaire à la sincérité des comptes publics et, plus généralement, à la mise en œuvre de la LOLF. C'est pourquoi la MILOLF s'intéresse tout particulièrement au nouveau système organisé autour de l'application Chorus.

Un premier rapport d'information a été publié en janvier dernier, à la suite de l'enquête demandée à la Cour des comptes sur le fondement de l'article 58 de la LOLF, enquête qui soulevait bon nombre de questions. La Cour des comptes a maintenu, dans son rapport de mai 2009 sur la certification des comptes, la réserve substantielle qu'elle avait émise sur les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat.

La mission va maintenant nous rendre compte de la poursuite de ses travaux, ces six derniers mois, et de ses recommandations. Messieurs les rapporteurs, Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson, vous avez la parole.

M. Michel Bouvard, rapporteur. Mes chers collègues, je vous rappelle que nous avons présenté le rapport de la Cour des comptes il y a quelques mois avec le souhait de vérifier les observations formulées par la haute juridiction financière et la volonté d'approfondir certains points.

L'application Chorus doit remplacer une grande partie des quelque 600 applications ministérielles ou interministérielles financières, de métiers ou mixtes. Ainsi que l'a indiqué le Président Migaud, la Cour des comptes a maintenu, dans son rapport de mai 2009, la réserve qu'elle avait déjà formulée les deux années précédentes sur les systèmes d'information financière et comptable de l'État. La Mission a auditionné des représentants des ministères de l'Intérieur, de la Justice, de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la recherche ainsi que de la Défense, les représentants de la préfecture Rhône-Alpes et de la cour d'appel de Rouen, le directeur du Budget du ministère éponyme, le directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État, l'AIFE, et la présidente du Comité d'orientation stratégique – COS – Chorus.

Trois sujets principaux ont retenu l'attention de la Mission : la gouvernance globale du projet, les fonctionnalités offertes par le nouveau système d'information, la maîtrise des coûts et le respect du calendrier de déploiement.

Quant à la gouvernance, le Gouvernement a tiré les conséquences de l'échec de l'application Accord 2, avec la mise en place d'instances de pilotage, l'AIFE et le COS. Cependant, nous avons pu constater que cette gouvernance n'a jamais totalement éclairci les compétences respectives du COS, de la direction générale de la Modernisation de l'État, la DGME, du ministre du Budget, du Premier ministre, voire du secrétariat général de l'Élysée dans le cadre des arbitrages de la révision générale des politiques publiques. Surtout, il est apparu que la gouvernance du projet est sans doute restée trop technique. En effet, les réunions du COS se sont souvent déroulées sans la présence des secrétaires généraux des ministères, avec une discussion entre « spécialistes » qui ne facilite pas la compréhension des

enjeux. De fait, le pilotage s'est limité à des aspects très techniques, au détriment d'une gouvernance politique de plus long terme.

Par ailleurs, un arbitrage interministériel de 2007 a donné mandat à l'AIFE et au COS de travailler sur la base du consensus des ministères, ce qui a nécessité un travail long et pénible dans le rapprochement des points de vue et a retardé le recours à l'arbitrage politique.

L'un des enjeux du basculement dans Chorus est d'arriver à remplacer les applications ministérielles préexistantes. Or de réelles difficultés demeurent. Sur les 255 applications financières des ministères – hors applications du ministère du Budget – 78 seulement seront totalement remplacées par Chorus ; 11 seront remplacées partiellement ; 55 seront maintenues et interfacées ; 58 seront maintenues sans interface. Restent 53 applications ministérielles dont on ignore à l'heure actuelle le sort qui leur sera réservé. Or la maintenance des applications qui ne seront pas basculées dans Chorus ou le seront partiellement a un coût. Ainsi, le ministère de la Défense a évalué entre 100 000 et 200 000 euros le coût moyen annuel de la maintenance d'une interface. Aujourd'hui, nous sommes donc encore en attente d'évolutions quant au statut d'un certain nombre de ces applications ministérielles.

Je laisse à présent la parole à Charles de Courson sur la question des fonctionnalités et du retour sur investissement du projet Chorus.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je rappelle que le périmètre de Chorus a été structuré autour de trois niveaux de fonctionnalités. Les « fonctionnalités cœur », qui couvrent les attentes prioritaires de la LOLF, et sont utilisées par tous les ministères ; les « fonctionnalités avancées », qui permettent une amélioration de la productivité ou du pilotage de la gestion ; enfin les « fonctionnalités hors champs budgétaire et comptable », qui sont de la responsabilité des ministères.

À l'issue de ses travaux, la Mission a relevé six problématiques principales. Nous soulignons tout d'abord que la capacité de pilotage des gestionnaires doit être préservée. En effet, l'inquiétude demeure que Chorus soit un élément de recentralisation au profit notamment de la direction du Budget. Précisons que ce n'est pas tant l'outil en tant que tel qui est en cause que certaines pratiques.

En second lieu, la Mission a souhaité aborder la question des dépenses fiscales, dont l'intégration progressive au sein de Chorus constitue une priorité. Une telle intégration fait encore partie du « reste à faire ».

Le troisième point concerne la dématérialisation des procédures et la révision du règlement général sur la comptabilité publique de 1962. Ces réformes sont essentielles puisqu'elles doivent permettre une amélioration de la productivité des administrations financières et partant, des économies substantielles.

La Mission s'est également intéressée à la mise en place, à terme, d'une véritable comptabilité analytique. Le texte même de la LOLF ne prévoit pas la tenue d'une telle comptabilité. Il impose uniquement la tenue d'une comptabilité d'analyse des coûts – CAC. Certains ministères se sont d'ores et déjà dotés d'une comptabilité analytique. La Mission estime que la CAC devra un jour évoluer vers une comptabilité analytique.

Le cinquième point abordé par la Mission est relatif à la gestion immobilière. Nous n'en sommes qu'aux prémices de l'intégration de la gestion immobilière au sein de Chorus. À l'heure actuelle, nous ne disposons que d'une sorte de descriptif comptable de l'état du parc immobilier, et non d'un véritable outil de gestion. La commission des Finances a travaillé à des nombreuses reprises sur ce sujet, et la Mission souligne la nécessité pour Chorus d'intégrer pleinement la gestion immobilière de l'État.

Le sixième et dernier point, également soulevé par la Cour des comptes dans ses réserves, concerne l'intégration des opérateurs de l'État au sein de Chorus. Il conviendrait qu'à terme, à l'horizon de quelques années, l'on dispose d'un compte consolidé de l'ensemble des administrations. Ceci prendra du temps, les opérateurs étant des structures extrêmement diverses, mais il ne faut pas oublier que les subventions qui leur sont versées atteignent près de 28 milliards d'euros, le budget total de ces opérateurs étant supérieur à 40 milliards d'euros. Il est nécessaire d'avoir une vision consolidée des comptes de l'État et pour ce faire, il s'agit d'intégrer progressivement les opérateurs au sein de Chorus, en commençant par les plus importants d'entre eux, telles les Agences de l'eau, les universités ou les opérateurs du ministère de la Culture.

Tels sont les six axes d'enrichissement de Chorus. La Mission considère par ailleurs que le choix qui a été fait d'un système plus resserré peut être le gage de sa réussite. Les ambitions doivent être maintenues, mais leur mise en œuvre doit rester progressive. Quant aux coûts, la Mission rappelle dans son rapport que le montant des investissements nécessaires à Accord et à son adaptation à la LOLF – coûts relatifs à l'échec d'Accord 2 compris – ont représenté entre 450 et 470 millions d'euros.

Notre collègue Michel Bouvard l'a rappelé, concernant la gouvernance, il est heureux qu'une structure de pilotage ait été créée, même si l'on peut par ailleurs regretter que les secrétaires généraux des ministères ne se soient pas impliqués autant qu'il eût été nécessaire.

La fourchette initiale quant au financement de l'investissement dans Chorus, telle que calculée par l'Inspection générale des finances, s'échelonnait entre 419 et 566 millions d'euros. L'investissement atteint à l'heure actuelle 556,2 millions d'euros, soit le haut de la fourchette, ce montant ne prenant pas en compte les coûts supplémentaires correspondant à la satisfaction des demandes de la Mission exprimées au travers des six points précédemment exposés. Les coûts de maintenance annuels sont quant à eux évalués à 77 millions d'euros.

Notre interrogation est la suivante : la mise en place de Chorus va-t-elle permettre des économies ? Selon les différentes évaluations menées, le retour sur investissement devrait être positif seulement à partir de 2012 ou 2013. Ainsi, en 2005, 38 000 agents de l'État étaient nécessaires à l'utilisation des systèmes comptables. Début 2007, les effectifs étaient de 27 000 agents. L'objectif pour 2011-2012 est d'environ 14 000 agents, soit une diminution de moitié par rapport à 2007, du fait des efforts de rationalisation et d'intégration. Notre inquiétude est qu'à l'heure actuelle, et les auditions que la Mission a menées nous l'ont confirmé, les administrations font état d'effectifs stables. Ce point est donc à suivre de près et il s'agit de continuer à faire pression. Si, au bout de trois ans, aucune économie ne semble dégagée, il conviendra de procéder à d'autres auditions plus poussées.

M. Michel Bouvard, rapporteur. En complément de ce que vient d'indiquer Charles de Courson, je précise qu'en sus du coût initial du projet – 556,2 millions d'euros – il faut ajouter 50 millions d'euros de coût de fonctionnement de l'AIFE et 80 millions d'euros de coût d'adaptation des applications ministérielles. Par suite, en rythme de croisière, les coûts de maintenance s'élèveront à 77 millions d'euros par an. Par ailleurs, quant à l'adaptation des applications existantes, le risque de dépendance vis-à-vis de la société SAP, éditrice de Chorus, a été souligné par la Cour des comptes et la Mission partage cette crainte.

Concernant le calendrier, le ministre du Budget, M. Éric Woerth, avait reconnu que Chorus a pris une année de retard et que celui-ci devrait donc être déployé dans tous les ministères avant le 1^{er} janvier 2011, mais ce dispositif n'intègre pas ce qu'a précédemment rappelé Charles de Courson quant aux attentes qui sont les nôtres. Nous souhaitons donc que, sans attendre le basculement total prévu en 2011, nous puissions d'ores et déjà engager quelques expérimentations sur des sujets identifiés – construction d'une comptabilité analytique, intégration des opérateurs – afin que le dispositif soit *in fine* complet et réponde aux besoins tant des parlementaires que des ministres quant au pilotage de leur administration.

Enfin, dernier point, que Charles de Courson a abordé : la crainte d'une recentralisation. Il convient de rappeler la place qui doit être celle du dialogue de gestion au niveau des ministères et des responsables de programmes et de BOP. Celui-ci doit intégrer la gestion des ressources humaines et les problématiques relatives à la fongibilité des crédits. Le basculement dans Chorus ne doit pas être le prétexte à une régulation budgétaire occulte, inquiétude exprimée par plusieurs interlocuteurs de la Mission. Il ne faudrait pas que Chorus efface ce que le Parlement a souhaité au travers de la LOLF, à savoir une responsabilisation des acteurs qui passe par leur capacité à avoir un véritable dialogue de gestion. Ce rappel figure parmi les 21 recommandations de la Mission.

M. Thierry Carcenac, rapporteur. Je partage ce que viennent d'exposer nos collègues. Il existe un vrai problème quant au suivi et au coût des systèmes d'information financière de l'État. Ainsi du projet Copernic, dont le coût originellement estimé à 900 millions d'euros a en fait atteint, selon la Cour des comptes, 1,8 milliard d'euros. Le coût total de Chorus devrait être d'1,1 milliard d'euros sur dix ans, dépenses de maintenance comprises. Il s'agit donc de projets colossaux. Or on n'a pas l'impression qu'il y ait une appréciation globale de ce que peut apporter l'informatique aux administrations. Ces projets restent gérés très verticalement et les arbitrages politiques font défaut. La dépendance à l'égard de quelques grandes sociétés constitue également un motif d'inquiétude. Concernant la gouvernance, il conviendrait que l'on ait une vision stratégique globale et non pas éclatée entre différents organismes et institutions, ce qui a produit retards et difficultés. Espérons que le calendrier soit tenu.

Quant au retour sur investissement – un montant actualisé net évalué entre 230 millions et 1 milliard d'euros d'économies est attendu – il serait nécessaire d'en préciser les composantes. Par ailleurs, les crédits relatifs aux différents projets informatiques restent dispersés entre plusieurs programmes budgétaires, empêchant toute vision complète.

M. Jean-Pierre Brard, rapporteur. Il y a consensus entre nous. Je pense qu'en accompagnement du rapport de la MILOLF, il convient d'insister sur la vigilance que la commission des Finances exercera quant à l'aboutissement de Chorus. J'estime pour ma part que l'absence de compétence et de motivation politique explique les retards et les dérives. Il

faut regagner la confiance en tenant le calendrier et éviter toute recentralisation par Bercy, ce qui serait totalement contraire à la logique de la LOLF. L'exigence de « non-régressivité » exprime la crainte que le nouveau système soit moins efficace que le précédent, et les déboires qui ont été rappelés donnent crédit à cette crainte.

M. François Goulard. À entendre nos collègues, je suis extrêmement pessimiste. En effet, les conditions de réussite de ce grand chantier informatique ne me paraissent pas réunies. Son pilotage est assuré, par intermittence semble-t-il, par des secrétaires généraux de ministères qui n'ont généralement jamais été confrontés au pilotage de projets d'une telle ampleur. En second lieu, il faut, en matière informatique, beaucoup de centralisation. La pire des choses est de faire droit aux demandes des utilisateurs. Ceci peut paraître paradoxal, mais si l'on considère que chaque ministère a des besoins spécifiques, rien ne marche, alors qu'en réalité les besoins informatiques sont les mêmes pour tous. Le maintien des applications ministérielles me laisse hélas croire que l'on s'achemine vers un nouvel échec.

M. Henri Emmanuelli. La question primordiale est la suivante : qui réalise le schéma préalable qui s'impose à tous ? Car des besoins particuliers et inconciliables aboutiront à une gabegie financière. J'ai souvenir de la mise en place du système Médoc de contrôle fiscal par la direction générale des Impôts. Celle-ci avait pris onze ans ! Il faut un schéma préétabli, avec des objectifs, et exiger des ministères qu'ils le respectent.

M. le président Didier Migaud. Au sein de l'AIFE, il y a des gens compétents pour traiter des questions informatiques. Le problème relève sans doute davantage du pilotage politique de ce projet à partir du moment où le ministre n'a pas toujours le temps et la disponibilité pour s'en occuper, ni son secrétaire général.

M. Jean Launay. Ce rapport est intéressant. À propos des dépenses fiscales, je suis d'accord pour dire qu'il y a des sujets qui n'ont pas été appréhendés. Je suis stupéfait par le fait que le crédit impôt recherche, malgré sa croissance, n'ait pas conduit à une analyse des gains engendrés par le dispositif, comme cela est mentionné dans le rapport, sans qu'il soit évident de déterminer quelle institution, de l'Insee ou du ministère du Budget, mènerait au mieux cette évaluation. Un autre point de détail, en tant qu'ancien comptable public, je n'ai pas de nostalgie pour le règlement général de la comptabilité publique – RGCP – de 1962. De plus, le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables est réaffirmé dans la LOLF, le dépassement de la notion de caisse est un objectif qui doit être acté, la hiérarchie des contrôles de la dépense et l'amélioration de l'efficacité des contrôles ont déjà pu être mises en œuvre. Ainsi, je crois que la question sur ce point du RGCP porte sur l'analyse des centres des services partagés et des partenariats qui peuvent être encouragés. Ce point est détaillé aussi dans le paragraphe sur l'organisation des services déconcentrés de l'État, au sujet de laquelle est évoquée la mutualisation des services financier et comptable. Je ne sais pas si la mise en œuvre de ces services partagés est difficile à appliquer ou si elle fait l'objet d'une contestation.

La question de la gestion des effectifs se pose dans un contexte de mise en œuvre de la RGPP et des objectifs de diminution des effectifs. Nous pouvons nous demander si la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux sera appliquée également dans ces services. Toutefois, nous sommes tous d'accord sur le constat que c'est bien le pilotage global du système informatique financier de l'Etat qui est à améliorer.

M. le président Didier Migaud. Il y a des propositions très intéressantes dans ce rapport. Il faut que vous vous sentiez investis du droit de suite et nous vous en donnons la mission, et que vous nous rendiez des comptes sur les évolutions en cours. Votre mission n'est pas terminée. Nous alerterons le ministre à ce sujet avec le Rapporteur général Gilles Carrez, car il y a des réorientations à prendre à partir des observations de la MILOLF. Il faut poursuivre vos travaux dès le mois de septembre.

M. Jean-Pierre Brard, rapporteur. Je suis d'accord avec la conclusion du Président et je propose que l'on inscrive au procès-verbal que la Commission a exprimé sa préoccupation et mandate la MILOLF pour exercer ce droit de suite.

M. Alain Claeys. L'efficacité du système suppose que l'on puisse avoir accès directement aux informations. C'est important et, *a priori*, au niveau du ministère du Budget, cet objectif ne pose pas de difficultés, pour que les responsables de BOP et les responsables de programme puissent avoir un accès aux données, puisque la transparence des données garantit le fait qu'il n'y ait pas de régulations occultes. Cependant, il faut bien noter qu'à l'heure actuelle, les rapporteurs spéciaux ne disposent pas d'un accès libre à l'ensemble de ces informations. Cette question n'a jamais été arbitrée.

M. le président Didier Migaud. Nous autorisons la publication de ce rapport. J'appelle l'attention de notre Commission sur le fait que, dans son rapport sur l'application de la loi fiscale, notre Rapporteur général a fait état d'un certain nombre d'observations sur le crédit impôt recherche. Nous proposons, avec Gilles Carrez, que les deux rapporteurs spéciaux, Alain Claeys et Jean-Pierre Gorges, puissent prolonger le premier travail du Rapporteur général pour voir exactement quelles sont les conséquences de l'augmentation de ce crédit impôt recherche.

M. le rapporteur général Gilles Carrez. Nous avons notamment observé une très forte concentration du crédit impôt recherche sur les activités bancaire et financière, ce qui est assez curieux.

M. Alain Claeys. C'est curieux en effet. Nous terminons justement une mission d'évaluation et de contrôle traitant des pôles de compétitivité. Or, un rapport de la Cour des comptes sur les pôles de compétitivité remet en question l'opportunité de ces structures compliquées, alors que le crédit impôt recherche leur semble un outil fabuleux !

M. le président Didier Migaud. Nous souhaitons que vous puissiez faire un rapport d'information à ce sujet.

M. Jean-Pierre Brard, rapporteur. Je souhaite que nos rapporteurs regardent également l'affaire des 25 millions d'euros de Renault qui semblent relever de l'arnaque.

À la suite d'interrogations soulevées sur les avancées de la réforme de la taxe professionnelle, le Président Didier Migaud a annoncé que la Commission en discutera lors de la réunion sur ce sujet prévue le 21 juillet 2009.