

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Audition, ouverte à la presse, de M. Éric WOERTH, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur les systèmes d'information de l'État .....2
- Communication du Président sur les activités de contrôle de la Commission au premier semestre 2009.....18

Mardi

13 janvier 2009

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 57

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence**  
**de M. Didier Migaud**  
*Président*



**M. le président Didier Migaud.** Mes chers collègues, nous entendons aujourd'hui M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur les systèmes d'information de l'État.

Monsieur le ministre, je vous remercie de jouer le jeu de la transparence et du dialogue sur un sujet techniquement assez complexe, même si chacun en mesure la portée pour la modernisation de la gestion publique.

Le 7 novembre dernier, devant la Commission élargie, vous avez admis que Chorus avait pris une année de retard et qu'il devrait être opérationnel vers 2011. Cela signifie concrètement qu'il aura fallu pas moins de dix ans pour que les administrations financières puissent tirer pleinement parti des potentialités de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, la LOLF, plus de cinq ans après sa mise en application.

Bien sûr, les membres de la Commission ne sous-estiment pas les difficultés d'élaboration du projet Chorus, ce progiciel de gestion intégrée des opérations comptables budgétaires et de gestion qui sera au centre des applications des différents ministères. Ils sont cependant conscients de l'importance de ce dossier pour la modernisation des administrations, ainsi que pour les parlementaires, dans la mesure où nous avons voulu que la LOLF soit également une réforme comptable, et que la comptabilité et les systèmes d'information puissent être des outils pour apprécier l'efficacité et le suivi de la dépense publique.

Notre mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, la MILOLF, s'intéresse de près à ce dossier. C'est ainsi que, dans son rapport de juin 2006, elle avait estimé que la mise en œuvre de Chorus devait constituer une priorité absolue. Pour offrir une vision d'ensemble de la situation des différents ministères, la Commission des finances a, dès le début de la législature, demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête, dont les résultats nous ont été transmis en octobre dernier. Je les ai immédiatement adressés aux membres de la MILOLF – Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac (qui est également concerné en tant que rapporteur spécial pour le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public*) et Charles de Courson –, ainsi qu'à Pierre-Alain Muet, rapporteur spécial pour le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*. Nous vous proposerons tout à l'heure de la publier sans délai, en annexe à un premier rapport d'étape de la MILOLF.

Compte tenu de ces travaux préparatoires, monsieur le ministre, il n'y a pas lieu de s'étonner que, le 7 novembre dernier, vous ayez eu affaire à des questions précises et documentées ! L'objet de la présente réunion est, sur votre proposition, de poursuivre cet échange. Je vous donne tout de suite la parole pour un propos introductif qui vous permettra de compléter vos premières réponses et de faire le point sur les perspectives de déploiement de Chorus.

**M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.** Je suis aujourd'hui accompagné de chefs de projet, qui pourront être amenés à répondre à d'éventuelles questions techniques : Isabelle Braun-Lemaire, responsable du programme COPERNIC, Jacques Marzin, directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), qui s'occupe plus particulièrement de Chorus, et Yves Buey, directeur des systèmes d'information au secrétariat général des ministères de l'économie et du budget, chargé des applications Hélios, DELT@, SI-Paye et de celle en cours de développement sur les pensions.

Cette audition m'apparaît d'autant plus utile que l'administration est engagée dans la réalisation de programmes informatiques de très grande ampleur. Leurs enjeux sont à la hauteur des investissements humains, techniques et financiers qui leur sont consacrés : ils sont un puissant levier de transformation de l'administration et d'amélioration des services rendus.

Ces programmes rendront ainsi les échanges d'information plus sûrs et moins coûteux ; Hélios, qui est opérationnel, permet déjà aux collectivités territoriales d'adresser au Trésor public, de manière dématérialisée, près de 80 millions de titres de recettes ou de pièces justificatives – sur un total, certes, de 530 millions.

Ils favoriseront le décloisonnement de certains services, comme le fait Chorus avec les nouveaux services facturiers, ce qui facilitera la réduction des délais de paiement – dont il est beaucoup question avec le plan de relance.

Ils soutiendront le développement de nouveaux services visant à répondre à la demande des usagers et à simplifier les démarches administratives, comme la télédéclaration.

Enfin, ils bénéficieront aux fonctionnaires : la refonte de la chaîne de pensions, notamment, permettra d'apporter aux agents des informations sur leur retraite tout au long de leur carrière, et pas seulement à partir de 58 ans, juste avant leur départ.

Dans cette présentation, je développerai plus particulièrement les deux principaux projets informatiques pilotés par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de manière à répondre aux questions posées par vos rapporteurs spéciaux lors de la commission élargie du 7 novembre dernier.

COPERNIC entre dans sa phase finale. Ce programme, lancé en 2001, a déjà une longue histoire. Il a permis la mise en place de nouveaux services pour les usagers, comme la télédéclaration, le paiement en ligne de l'impôt, le compte fiscal pour les particuliers et pour les professionnels. Ces réalisations, très visibles, ont contribué à améliorer considérablement la qualité de service de l'administration fiscale au profit direct des usagers, particuliers ou entreprises.

Par ailleurs, il s'est traduit par des réalisations majeures au bénéfice des agents, qui disposent désormais d'un espace de travail unifié, avec de nouvelles bases de données rassemblant des informations autrefois éparées, et des outils de recoupement de l'information, qui facilitent leur activité de contrôle et participent à l'amélioration du recouvrement de l'impôt.

M. Carcenac avait exprimé ses doutes que le coût total de ce programme fût resté stable en dépit de la durée du projet et des aléas de la conjoncture. Je confirme qu'il 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.

Je vous transmets aujourd'hui un tableau synthétique recensant l'ensemble des projets engagés par COPERNIC, avec les budgets prévisionnels, les budgets revus en fonction des différentes versions du programme et leur statut actuel : livré, non livré, abandonné. C'est une première pour un programme informatique de cette ampleur ! Vous observerez que le périmètre du programme a évolué : des projets non prévus ont été réalisés, comme les outils d'aide à la programmation du contrôle fiscal des particuliers ; d'autres ont été abandonnés,

comme la refonte des applications d'assiette et d'imposition pour la fiscalité des particuliers ; d'autres enfin ont pris du retard et sont encore en cours de conception plusieurs années après leur lancement : c'est le cas de la refonte des applications du recouvrement. Pour ce dernier projet, j'ai reçu personnellement les deux cabinets qui en sont chargés et j'ai demandé à la direction générale des finances publiques (DGFIP) de réexaminer la situation et de nous éclairer sur les options qui restent à prendre. Il n'est pas totalement anormal que, sur une durée de près de dix ans, certains projets soient adaptés, d'autres connaissent des retards, d'autres enfin soient abandonnés ou créés. Au final, la structure des coûts évolue, mais l'enveloppe reste la même. De surcroît, COPERNIC semble avoir globalement rempli ses objectifs.

Quant à son coût total, contrairement à ce qu'en a dit la presse, il n'a pas subi de dérive. Lors d'un audit réalisé en 2005, la Cour des comptes l'avait évalué à 1,8 milliard d'euros. Ce montant ne peut être comparé aux 911,5 millions d'euros de dépenses d'investissement, puisque s'y ajoute le coût des ressources internes à l'administration mobilisées pour la conception et la gestion du programme : la masse salariale, pour 352 millions d'euros, les dépenses de formation, pour 160 millions d'euros, et les coûts de maintenance, évalués à 378 millions d'euros de 2001 à 2009. Ces chiffres, je vous les ai donnés dès le 7 novembre, ce qui a conduit certains organes de presse à écrire que le programme avait dérapé – ce qui n'est pas le cas. En outre, ces engagements se traduisent parallèlement par des économies pour l'État, une plus grande productivité de ses agents et des recettes supplémentaires, liées à un meilleur recouvrement. En 2005, les économies prévues étaient de l'ordre de 800 millions d'euros par an. Nous savons que, grâce à COPERNIC, nous avons d'ores et déjà économisé plus de 2 000 équivalents temps plein (ETP), mais, le contenu du programme ayant évolué depuis 2001, nous ne bénéficions pas d'une vision complète de toutes les économies. J'ai donc demandé une réactualisation de ces études que, bien entendu, je vous transmettrai dès réception.

Aujourd'hui, au-delà du projet sur le recouvrement, l'enjeu de COPERNIC est d'adapter nos applications fiscales à la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), survenue après le lancement du programme. En habituant les deux directions à travailler ensemble et en créant un outil commun essentiel, COPERNIC a facilité cette fusion. Néanmoins, de nombreuses applications de gestion conservent des traces de l'existence des deux directions. Leur réaménagement sera un travail lourd, qui concernera les portails, l'annuaire des agents, la gestion des habilitations et des structures au sein de la DGFIP, mais également la gestion du recouvrement de l'impôt.

J'en viens maintenant à Chorus, qui est un projet majeur pour la modernisation de la gestion des dépenses de l'État.

Le 5 janvier dernier, nous l'avons, comme prévu, déployé dans six ministères, sur neuf programmes budgétaires, dont le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* du ministère de l'agriculture et le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, rattaché à mon ministère, ce programme ayant été créé pour expérimenter Chorus dans les services déconcentrés. À l'heure actuelle, plus de 500 gestionnaires utilisent ce nouvel outil pour suivre près de 10 milliards d'euros de dépenses de l'État. Contrairement à ce que j'ai pu entendre, Chorus est donc déjà une réalité.

S'agissant de la poursuite de son déploiement, je précise, pour répondre aux préoccupations de Michel Bouvard, que le respect du calendrier est un objectif, mais celui-ci ne doit pas être tenu au détriment du coût et du retour sur investissement du projet. Le calendrier initial visait à un déploiement total de Chorus d'ici au début de 2010, sur la base d'une stabilité du périmètre des ministères et de leur organisation. Or, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), s'opère une réorganisation territoriale de l'État sans précédent depuis la création des préfets de région en 1964. C'est pourquoi il était nécessaire de faire le point, afin de nous assurer de la compatibilité de Chorus avec les décisions de réorganisation des administrations – notamment la création des directions départementales et régionales interministérielles – et de professionnaliser la fonction financière de l'État. Cela a été fait le 28 juillet dernier, à l'occasion d'un comité de suivi de la RGPP spécifiquement dédié à Chorus.

Pour l'heure, outre les expérimentations indiquées, le déploiement de Chorus a été décidé pour trois des ministères les plus importants : le ministère de l'éducation nationale dès juillet prochain, le ministère de la défense et le ministère de la justice au début de l'exercice 2010. À cette échéance, Chorus concernera près de la moitié du budget général de l'État. Pour les autres ministères, nous avons demandé à l'inspection générale des finances, à l'inspection générale des affaires sociales et à l'inspection générale de l'administration de nous éclairer sur les meilleurs scénarios de déploiement. Le rapport final doit m'être remis dans les prochains jours. Notre objectif est d'achever le déploiement de Chorus à la fin 2010, pour la gestion du budget 2011, en totale adéquation avec les décisions de réorganisation de l'État territorial.

S'agissant de son coût, je tiens à rassurer M. Pierre-Alain Muet : un coût prévisionnel complet a été établi en novembre 2006 par l'inspection générale des finances au moment du lancement du projet. Sur une période de dix ans, de 2006 à 2015, le budget global de Chorus a été évalué à 1,1 milliard d'euros : de 419 à 556 millions pour les dépenses d'investissement, 115 millions pour les charges internes à l'administration et 100 millions par an de dépenses de fonctionnement après la fin du déploiement. Ces estimations restent valables, et sont cohérentes par rapport au chiffrage constaté par la Cour des comptes et présenté au Parlement. Néanmoins, j'ai demandé leur réactualisation au regard des premiers déploiements effectifs – à l'instar de ce qui se fait dans n'importe quelle entreprise. Je vous en communiquerai les résultats.

Je précise que le report d'un an du déploiement complet de Chorus entraîne un coût pour l'État de 60 millions d'euros, en raison du maintien des applications existantes dans les ministères. Toutefois – soyons clairs –, je préfère repousser l'échéance d'un an et tirer tous les bénéfices d'un tel outil, notamment en matière de productivité, de qualité comptable et de réduction des délais de paiement de l'État, plutôt que de faire les choses à la va-vite, au risque de supporter des coûts bien supérieurs par la suite.

**M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. le ministre.** En outre, parler du seul coût du projet me paraît réducteur, dans la mesure celui-ci entraînera des économies substantielles pour l'État, évaluées par l'inspection générale des finances à 5 000 ETP, soit environ 400 millions d'euros, et consécutives à la professionnalisation des agences en charge des fonctions financières, budgétaires et comptables de l'État. Cet aspect fait, bien entendu, l'objet de toute notre attention. C'est pourquoi, dans la droite ligne des recommandations d'Alain Lambert et de Didier Migaud, favorables à la réorganisation de la fonction financière et comptable dans l'ensemble des ministères, nous avons décidé, lors du comité de suivi de la RGPP de juillet dernier, d'une

part que les fonctions de support de gestion financière de l'État seraient réorganisées au moins à un niveau régional, de manière à garantir un niveau de professionnalisation optimal et, d'autre part, qu'un niveau minimal de productivité des agents serait fixé sur la base des services les plus performants, soit 3 000 actes de gestion par agent et par an – il est actuellement de 4 600 au ministère de la justice et à moins de 1 000 au ministère de l'intérieur. La marge de progression est ambitieuse, mais atteignable : cela correspond à quelque 15 actes de gestion par jour et par agent.

En tant que ministre du budget, je pense qu'il est primordial que l'État s'assure de la parfaite maîtrise de la réalisation de ces très grands programmes, qui possèdent peu d'équivalents dans le privé. Certaines conditions doivent être impérativement réunies.

Tout d'abord, l'évaluation du retour sur investissement doit être conduite avant tout lancement de projet informatique ; nous devons disposer préalablement des éléments permettant d'apprécier son opportunité : état des lieux, outils à remplacer, cartographie des fonctions, coût de maintenance des applications existantes, besoins exprimés pour rationaliser les processus, entre autres. Il faut systématiser de telles études afin que les décisions soient prises sur la base de critères rationnels – l'objectif étant que tous les ministères calculent les retours sur investissement de manière identique. En conséquence, j'ai demandé à la direction du budget de définir une méthodologie claire d'estimation des coûts complets des projets informatiques de l'État.

Ensuite, les programmes de transformation interministériels gérés par le ministère du budget nécessitent un pilotage clairement défini et des responsabilités assumées ; il importe de mettre en place pour chaque programme des comités d'orientation stratégique, les « COS », réunissant tous les ministères et, pour les décisions les plus importantes, comme la réorganisation des fonctions financières de l'État, de prendre des décisions politiques. Un tel mode de gouvernance nous apportera des garanties pour conduire des actions communes et sensibiliser l'ensemble des administrations aux mêmes objectifs.

Il convient aussi de suivre de manière méthodique et transparente les grands programmes de transformation que nous avons engagés. Eu égard à leurs enjeux, il est nécessaire de disposer d'une visibilité précise de leur mise en œuvre, non seulement aux moments critiques ou lorsqu'il faut faire face aux dérapages, mais à chaque étape du projet : conception, développement des outils, déploiement auprès des utilisateurs. Il me semble naturel que le Parlement puisse bénéficier de cette visibilité dans le cadre de la loi de finances. L'effort de transparence sera donc poursuivi. Ainsi, j'ai demandé à l'AIFE d'instaurer un indicateur supplémentaire retraçant l'avancement et le coût du projet Chorus ; il permettra de rendre compte de son déploiement dans les ministères, ainsi que de contrôler qu'il n'y aura pas de dérapage par rapport à la nouvelle échéance.

Je conclurai en disant que les systèmes d'information, sous des aspects extrêmement techniques, se trouvent au cœur de l'ambition de modernisation de l'État, avec la volonté d'améliorer tant la qualité du service rendu aux usagers que le travail des fonctionnaires, en termes de performance, de confort et de sécurité. C'est pourquoi j'ai souhaité en discuter avec vous aujourd'hui.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** En travaillant sur la mise en œuvre de la LOLF, nous nous sommes aperçus que la qualité des systèmes d'information financière et des systèmes comptables était essentielle. Il faut y attacher la plus grande importance : c'est ce que nous faisons dans cette commission depuis l'origine.

La LOLF a établi différents niveaux de comptabilité qui n'existaient pas auparavant : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale, la comptabilité patrimoniale, la comptabilité d'engagements. Il y a une autre dimension que vous n'avez pas évoquée, mais qui me paraît tout aussi importante, qu'on pourrait appeler, de manière impropre, la comptabilité analytique, ou la comptabilité de performance. Des systèmes d'information financière décentralisés au niveau des services, notamment déconcentrés, sont nécessaires pour mettre en œuvre le suivi des performances au niveau des programmes. Pour que le dispositif soit efficace, il faut en permanence rapprocher les indicateurs physiques des résultats financiers les plus précis possibles, lesquels sont disponibles au niveau des services gestionnaires. Du point de vue de la LOLF, on ne peut pas améliorer le management public sans disposer de systèmes d'information financière ; les programmes annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP) sont d'ailleurs issus d'un système d'information financière articulé sur des indicateurs physiques.

Par ailleurs, le problème des applications de gestion se pose. On m'a dit, il y a un mois et demi, que, dans mon département du Val-de-Marne, le développement d'Hélios entraînait des retards. Nous essayons tous, dans le cadre du plan de relance, de faire comme l'État, c'est-à-dire de raccourcir au maximum les délais de paiement de nos fournisseurs. Il faudrait veiller à ce que le développement de certaines applications ne nuise pas à cet objectif.

**M. Michel Bouvard, membre de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF.** Tout d'abord, nous vous remercions, monsieur le ministre, de votre souci de transparence sur ce dossier particulièrement complexe, mais essentiel pour la réussite de la mise en œuvre de la LOLF. L'audition étant ouverte à la presse, je précise que le but de la MILOLF n'est pas de critiquer l'action de tel ou tel ministre chargé du budget, mais de contrôler la bonne avancée des projets, notamment la cohérence des choix et les aspects budgétaires.

Je voudrais revenir sur le problème de la gouvernance. Dans son rapport, la Cour des comptes a pointé le défaut de pilotage des nouveaux systèmes d'information. En outre, les agents des ministères et des services déconcentrés que nous avons rencontrés ont jugé que le comité d'orientation stratégique était trop proche du ministère du budget et que sa gouvernance était trop technique, ce qui entraîne parfois des retards importants sur les arbitrages politiques nécessaires, notamment par rapport à la réorganisation des services comptables déconcentrés. A été également déplorée l'absence ou l'insuffisance d'instance de gouvernance globale de l'ensemble des systèmes d'information de l'État, tout au moins des principaux : Chorus, Hélios, COPERNIC, l'Opérateur national de paye, les systèmes d'information sur les ressources humaines. N'y a-t-il pas un risque d'incohérence de ces systèmes entre eux, voire de dysfonctionnements ?

Chacun mesure le poids des opérateurs de l'État dans la dépense budgétaire et dans la gestion du patrimoine immobilier. Comment envisagez-vous leur intégration dans le dispositif des systèmes d'information ? D'ailleurs, lors de la certification des comptes de l'État, les comptes des opérateurs avaient suscité une réserve de la Cour des comptes.

Quant aux coûts, je ne contesterai ni vos chiffres, ni vos explications sur l'inévitable révision des programmes vieux de dix ans. Cependant, avez-vous pris en compte les dépenses de fonctionnement de l'AIFE et le coût des adaptations des applications ministérielles (80 millions d'euros pour Chorus) et du « Palier LOLF » (de 160 à 175 millions) ? C'est indispensable si l'on veut, comme le préconise la LOLF, évaluer cette politique publique à coût complet, avec le souci du retour sur investissement. Vous dites que COPERNIC a permis

d'économiser 2 000 ETP, mais il serait intéressant de savoir si cela s'est traduit concrètement par une diminution effective du nombre de postes dans la fonction publique ou par des redéploiements.

**M. Thierry Carcenac, membre de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF.** Monsieur le ministre, nous vous remercions d'avoir accepté cette rencontre, qui est importante à trois titres. Tout d'abord, il convient, au-delà des stratégies d'externalisation, de définir les grandes orientations d'une politique informatique, en fonction des sommes en jeu. Ensuite, dans le cadre de la LOLF, les parlementaires doivent pouvoir assurer le contrôle des dépenses publiques. Enfin, il faut assurer le bon management des personnels dans le cadre de la réforme de l'administration, notamment avec la fusion de la DGI et de la DGCP.

Nous souhaitons avant toute chose la transparence, afin de pouvoir étudier les évolutions survenues entre les objectifs initiaux, le développement des applications et leur mise en œuvre concrète, et apprécier les gains de productivité : vous ne pouvez pas vous contenter de dire qu'on réalise une économie de 2 000 ETP ! Il nous faut une vision à la fois globale et précise afin d'apprécier correctement cette politique de modernisation de notre administration.

Vous devez donc nous apporter des éléments qui nous permettront d'y voir un peu plus clair et de savoir où en est la mise en œuvre des programmes, notamment par rapport aux évolutions évoquées, en particulier en ce qui concerne la fusion de la DGI et de la DGCP. Quels sont les systèmes d'information au niveau du ministère, et non plus direction par direction ? Un schéma directeur de la DGFIP est-il en cours d'élaboration ?

Il importe également d'avoir des systèmes interopérables. Ainsi, en matière de ressources humaines, nous avons du mal à apprécier ce qui se passe, faute de vision globale. Un gros travail est actuellement réalisé avec l'Opérateur national de paye (ONP), qui concerne 2,8 millions de fonctionnaires. Il faut aller encore plus loin.

Enfin, vous devez être plus précis sur le calendrier. Du fait des glissements indiqués, certains blocs se trouvent en attente, dans une période où les applications sont particulièrement délicates à mettre en œuvre, avec les référentiels ou certaines refontes d'outils métiers sur COPERNIC. Cela exige une forte implication des personnels dans la réforme. Or, ils n'ont pas toujours été associés aux démarches. Ainsi, dans le compte rendu d'une réunion sur le programme COPERNIC, les représentants syndicaux notent qu'il s'agit de la première depuis juin 2006 !

Cette réforme de l'État dure maintenant depuis plus de dix ans ; elle a mobilisé plusieurs ministres successifs. C'est dire l'importance de l'enjeu !

**M. Georges Tron.** Je souhaiterais, monsieur le ministre, que vous perceviez mes questions comme l'expression non de ma sévérité – selon votre expression lors d'une précédente réunion –, mais de mon inquiétude. Elles m'ont été inspirées par la série d'auditions auxquelles nous avons procédé, avec le Conseil de l'immobilier de l'État, sur le module *Chorus Real Estate* (Chorus-RE), dédié à la gestion immobilière.

Il apparaît, d'après les informations dont nous disposons, que ce module est parfaitement adapté à la gestion de toutes les facettes de l'immobilier : recensement, occupation, contrats fournisseurs, entretien, maintenance, gestion des projets. Toutefois, il semblerait que sa mise en œuvre pose des problèmes imprévus de gouvernance et de

définition du projet. Je vous signale d'ailleurs, à titre d'information, que le Conseil de l'immobilier de l'État, qui s'est saisi de ces questions, auditionnera conjointement les responsables de l'AIFE et du service France Domaine le 21 janvier prochain.

Premier problème : il n'y a pas eu de distinction entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. Résultat : le consultant informatique, INEUM, a joué les deux rôles à la fois auprès de l'AIFE. De ce fait, les besoins en matière de gestion immobilière n'ont pas été recensés avec suffisamment de précision, certains ministères – sinon la totalité – n'ayant pas été consultés sur ce point. Tous utilisent actuellement des applications ministérielles spécifiques et personne ne semble en mesure de savoir s'ils pourront les abandonner au profit de Chorus-RE.

Deuxième problème : le projet Chorus-RE n'a été lancé que deux ans après Chorus ; le serveur du Tableau général des propriétés publiques (STGPE) ayant été abandonné le 31 décembre dernier, il est prévu que Chorus-RE soit mis en œuvre dans tous les ministères le 1<sup>er</sup> avril 2009 – cela est d'ailleurs confirmé dans le tableau que vous nous avez transmis. En raison de ces délais extrêmement courts, le choix a été fait de limiter les fonctionnalités de Chorus-RE à une reprise pure et simple de celles du STGPE, c'est-à-dire le recensement et l'évaluation des immeubles, ce qui serait extrêmement limité, et en totale contradiction avec ce qui était attendu.

S'il s'agissait d'une première étape, on pourrait considérer que c'est un cheminement normal. Cependant, de fortes inquiétudes se font jour sur l'évolutivité du système. La réforme de la politique immobilière de l'État nécessite un système performant qui, jusqu'à présent, fait défaut : on a besoin d'outils permettant une gestion dans le détail et, en particulier, de descendre au niveau des immeubles. Or on ne serait pas en mesure de définir un compte de résultat par immeuble.

On nous dit que la saisie des informations immobilières dans le cadre de Chorus-RE resterait à la charge des ministères, ce qui serait nier l'État propriétaire unique, cette charge incombant à France Domaine. Il s'agirait au surplus d'une entorse supplémentaire à la réforme de la politique immobilière, telle que nous la concevons. En outre, on peut se demander quelle serait l'implication des ministères si l'on se contentait de leur proposer sous une autre forme ce qui existe déjà.

Pour conclure, si nous mesurons l'importance de ce nouvel outil, qui, dans l'absolu, semble bien approprié, les informations qui nous parviennent font état de réelles inquiétudes à son sujet. Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous donner des éléments d'appréciation ?

**M. Pierre-Alain Muet, rapporteur spécial pour le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*.** Merci, monsieur le ministre, de nous apporter ces compléments d'information en réponse aux questions que nous vous avons posées.

Si l'on a en mémoire l'échec d'ACCORD, on comprend mieux pourquoi elles tournent autour de trois dimensions principales : le coût, la gouvernance et les délais. La Cour des comptes comme le Parlement s'y montrent particulièrement attentifs.

S'agissant du coût, vous confirmez l'évaluation figurant dans le projet annuel de performances pour 2009 et dans l'audit de l'inspection générale des finances, en y ajoutant 60 millions dus au décalage d'un an du projet. On reste donc dans l'enveloppe de départ. Toutefois, ces sommes n'ayant été rendues publiques que l'an dernier – puisque les

évaluations initiales étaient incomplètes –, on a le sentiment de passer de 500 millions à 1 milliard d'euros.

**M. le ministre.** Cela vaut aussi pour COPERNIC.

**M. Pierre-Alain Muet, rapporteur spécial pour le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*.** Certes, il est préférable de parler, comme vous l'avez fait, de coûts complets – j'imagine à ce propos que les chiffres donnés pour Chorus intègrent aussi les dépenses de fonctionnement de l'AIFE.

Quant aux délais eux-mêmes, vous nous aviez déjà annoncé le décalage d'un an.

En ce qui concerne la gouvernance, un problème réel se pose. La Cour des comptes note que le donneur d'ordre est mal identifié : s'agit-il de l'AIFE, du comité d'orientation stratégique, de vous-même, monsieur le ministre, ou du comité de suivi de la RGPP, une part du développement de Chorus étant liée à ses décisions ? Un rapport de l'inspection générale des finances avait déjà souligné l'importance de la gouvernance des systèmes d'information. À l'époque, une direction du ministère des finances, la direction des personnels, de la modernisation et de l'administration (DPMA), englobait tout : l'informatique et les personnels. Le rapport estimait qu'il pouvait être pertinent d'avoir, à l'instar des entreprises, une direction des systèmes d'information pourvue d'une vision globale. Or même l'AIFE ne semble pas être en mesure de suivre la totalité des programmes informatiques. Le problème de la gouvernance, qui avait conduit aux déboires d'ACCORD, me paraît donc subsister.

S'agissant, enfin, des fonctionnalités de Chorus, le progiciel de gestion intégrée de la société SAP avait été choisi en raison de la grande expérience de celle-ci dans le domaine de la comptabilité analytique. Pourtant, il semble que l'on soit obligé de maintenir, en sus de Chorus, la plupart des applications « métiers » des ministères, si l'on veut répondre aux objectifs découlant de la LOLF en matière de gestion publique.

**M. Michel Bouvard, membre de la MILOLF.** Quels engagements les ministères ont-ils pris pour ce qui concerne l'extinction des systèmes existants au fur et à mesure du déploiement ? Si l'on se réfère au passé, on peut penser que le risque d'empilement des applications n'est pas exclu.

**M. le ministre.** Les retards qu'a connus Hélios ont été réglés assez vite, comme me l'ont indiqué les responsables de ce projet. Une cellule de suivi est chargée de vérifier la qualité du déploiement du logiciel.

Hélios est aujourd'hui déployé dans 2 069 trésoreries sur 2 700. Il permet la gestion de 123 000 comptes de collectivités et établissements publics locaux sur 170 000. Dans deux ans, 100 % des trésoreries en seront équipées. En 2010, Hélios s'appliquera aux trésoreries gérant les comptes des dernières grandes collectivités ou hôpitaux – comme ceux de Lyon ou de Marseille – pour lesquels les outils doivent évoluer. Le logiciel couvrira donc l'ensemble de la fonction comptable des collectivités locales. En cas de problème dans les collectivités, il convient donc de s'adresser à la cellule de suivi.

Quant à la gouvernance, pour laquelle la Cour des comptes a formulé des propositions, nous sommes pragmatiques : chaque programme a son propre suivi – car ils ont tous leur propre cohérence –, mais nous appliquons aussi une perspective interministérielle. Chaque

programme est doté d'un responsable et d'un comité d'intégration stratégique, et ce système fonctionne assez bien.

Pour ce qui est des questions qui remontent jusqu'au politique, mon expérience se limite à deux cas : l'organisation de Chorus et le module de recouvrement de COPERNIC, pour lesquels une clarification s'imposait. Tous les ministères participent aux comités d'orientation stratégique – celui de Chorus, par exemple, qui est présidé par Mme Danièle Lajouard, et c'est à lui que l'équipe fonctionnelle rend des comptes ; COPERNIC est organisé selon le même modèle. Avec une telle organisation, qui semble faire ses preuves, on sait exactement qui gouverne. Les systèmes d'information ont donc une véritable gouvernance et ils font l'objet d'un suivi attentif, notamment au sein de mon cabinet.

Les opérateurs de l'État ne sont pas concernés aujourd'hui par ces systèmes d'information et M. Bouvard souligne à juste titre qu'ils devraient l'être. Cependant, plus encore que celle de leur intégration aux systèmes d'information, la question qui se pose est celle de leur intégration générale dans les politiques de l'État, qui suppose suivi et évaluation : ce qui est déjà difficile pour des ministères l'est à plus forte raison pour des opérateurs dépendant de ministères. Nous exerçons une pression assez forte en ce sens et sommes en train de parvenir à nos fins dans le domaine de l'immobilier – comme je vous l'avais expliqué, la menace paie ! Pour l'heure, le système est déjà complexe au niveau de l'État et il suffit sans doute que Chorus se limite à ce niveau dans sa phase de déploiement. En outre, les différents opérateurs appliquent des plans comptables différents, ce qui rend l'intégration particulièrement difficile. C'est ensemble que nous devons viser cet objectif, et il faudra du temps pour l'atteindre.

Monsieur Carcenac, un schéma directeur est en cours d'élaboration depuis la fusion DGI-DGCP. M. Philippe Parini, directeur général de la nouvelle DGFIP, a pris un engagement de trois mois et votre Commission pourra l'auditionner en temps utile. Il importe d'articuler COPERNIC avec la fusion, qui aura évidemment des incidences importantes au niveau de l'administration locale.

Dans le cadre de COPERNIC, seul reste en attente le bloc « RSP », qui concerne le recouvrement. Cette situation s'explique par un problème d'évaluation au départ : peut-être le ministère n'a-t-il d'abord pas demandé assez, puis trop, à des prestataires qui n'ont pas été en mesure de rendre un travail acceptable, de telle sorte que nous avons dû interrompre le processus et réexaminons actuellement ce module.

Monsieur Tron, M. Jacques Marzin répondra plus précisément aux questions que vous avez posées sur Chorus.

Monsieur Muet, la situation de Chorus est claire, avec l'AIFE en qualité d'équipe fonctionnelle et un comité d'orientation stratégique interministériel. Le comité de suivi RGPP que j'ai évoqué s'apparentait à un comité d'orientation stratégique élargi. Il exprimait une sorte de partage entre l'organisation de l'État conçue dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et la cohérence avec le projet informatique. Cette construction me semble cohérente.

**M. Michel Bouvard, membre de la MILOLF.** Pour ce qui concerne la gouvernance, dès lors que les ministères sont représentés dans le conseil d'orientation stratégique, pourquoi se plaignent-ils d'une information insuffisante sur les orientations ? Pourquoi expriment-ils le sentiment que les choix du ministère des comptes publics primeraient sur leurs propres

préoccupations ? Quelle lecture faites-vous de cette situation et quelles réponses peut-on lui apporter ? De fait, le déploiement d'un système informatique est impossible si les parties prenantes ont l'impression qu'il leur est imposé sans consultation.

**M. le ministre.** Il est difficile de partager entièrement la charge d'un système. Peut-être les responsables de programme pourront-ils vous répondre tout à l'heure sur ce point.

Quant à l'extinction des programmes existants, sur laquelle vous m'avez interrogé, monsieur Bouvard, je précise que, pour ce qui concerne Chorus, plus de 600 applications ministérielles et interministérielles ont été examinées au cours de l'année 2007, dont 266 ont été classées hors du périmètre du programme. Sur les presque 340 applications restantes, 80 ont été entièrement remplacées par Chorus, 117 « interfacées » avec lui et 80 ne sont ni remplacées ni interfacées – ce qui signifie qu'elles sont maintenues. Treize applications ont été partiellement remplacées par Chorus et 50 sont encore au stade de l'étude. L'articulation de chaque application avec Chorus fait donc bien l'objet d'un suivi. Je propose que les chefs de projet ici présents vous apportent des compléments.

**Mme Isabelle Braun-Lemaire, directrice du service à compétence nationale COPERNIC (DGFIP).** Le projet RSP a démarré en 2003 et le marché correspondant a été notifié en 2004, initialement pour quatre ans. Le déploiement, prévu pour 2007, n'a pas eu lieu. En effet, en 2004-2005, l'expression des besoins de l'administration s'est révélée plus complexe que prévu, à tel point que le prestataire s'est retiré. Au début de 2006, le projet a donc été sensiblement recadré et la mise en œuvre de la nouvelle application du recouvrement a été décalée de cinq ans, car la mise à disposition du logiciel interviendra en 2010 et le déploiement en 2012. Ce décalage s'explique aussi par des phases de sécurisation plus importantes qu'initialement prévu.

Depuis lors, le prestataire a commencé ses travaux. Après quelques tensions survenues l'an dernier, qu'a rappelées M. le ministre, nous avons poursuivi notre travail. Un examen complet de la situation est en cours. Le reste du programme, et notamment tout ce qui entoure le recouvrement, en particulier les référentiels, sera livré l'année prochaine. Le moment est donc opportun de se demander si la conception initiale de l'application du recouvrement correspond toujours aux besoins et si elle est la mieux adaptée.

Quant à l'association des utilisateurs de terrain, monsieur Carcenac, si nous avons quelque peu négligé les réunions avec les organisations syndicales, c'est, d'une part, à cause de la fusion, qui a produit un effet d'éviction, et, d'autre part, parce que le déploiement significatif du programme n'aura lieu que l'année prochaine. Les négociations ont donc repris à l'approche de ce déploiement massif.

**M. Jacques Marzin, directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE).** Pour ce qui concerne l'immobilier, ne figure dans le périmètre de Chorus que la conversion du serveur du tableau général des propriétés de l'État (STGPE), afin d'intégrer la comptabilité et les immobilisations. Tous les autres éléments de gestion fine du patrimoine immobilier que vous avez cités se situent hors du périmètre de lancement du projet.

Compte tenu des efforts qui nous étaient demandés dans cette direction, nous nous sommes empressés d'abandonner l'hypothèse technique qui avait été retenue dans un premier temps pour adopter le module RE, qui nous semblait bien plus porteur d'avenir et devait nous permettre, dans un deuxième temps, de greffer sur le système une gestion moderne du patrimoine immobilier. L'objectif n'a donc pas été d'optimiser immédiatement les coûts de

Chorus, mais d'intégrer par anticipation des tâches ultérieures. Le déploiement du STGPE dans le module RE aura lieu à la fin du mois de mars. Les interventions d'Ineum, qui est assistant en maîtrise d'ouvrage auprès de l'AIFE, mais que j'ai mis à disposition de France Domaine au même titre que nous, étaient destinées à faire en sorte que la conversion du STGPE se fasse en préservant toutes les possibilités d'évolution ultérieure de l'outil. Les ministères ont été très largement associés à cette conversion, y compris dans la préparation du déploiement et l'alignement des données, afin que la situation soit porteuse d'avenir.

La démarche est assez semblable pour la comptabilité analytique, qui ne figure pas dans le périmètre de Chorus – ce qui ne nous empêche pas de veiller à ne rien faire qui puisse l'interdire dans l'avenir.

Sur la proposition unanime de l'AIFE et du ministère, le comité d'orientation stratégique a décidé d'ériger la gestion du patrimoine immobilier en fonctionnalité avancée de Chorus. Il s'agit donc là désormais d'un de nos objectifs à court et moyen terme, ce qui suppose de redéfinir dès maintenant les rôles de gestion de l'État propriétaire, de France Domaine, des locataires et des ministères, ce qui nous permettra ensuite de présenter le projet d'intégration du patrimoine immobilier dans Chorus. Cette intégration, je le précise, ne figure pas dans l'enveloppe budgétaire que nous vous avons présentée – ce qui n'empêche pas qu'elle puisse éventuellement se faire à coût marginal sans majoration, mais nous ne le saurons qu'au terme d'études préalables, c'est-à-dire à la fin du premier semestre de 2009.

Je tiens à vous rassurer sur le fait que la gestion au niveau du bâtiment est prévue dans le module RE. Cependant, nous n'avons pas entamé le travail de mise en place avec les ministères d'une gestion immobilière complète, qui serait la première raison pour laquelle certains ministères plus avancés que d'autres accepteraient d'abandonner leurs propres outils de gestion de patrimoine immobilier au profit de Chorus.

En dépit de ce que certains imaginent, il n'y aura pas de « grand soir » où seront débranchées les applications ministérielles. En effet, celles-ci sont souvent « interfacées » avec plusieurs autres applications, parfois très techniques, au sein d'un même ministère et il serait beaucoup plus coûteux de créer des interfaces avec chacune de ces applications. Quarante applications ministérielles seront de toute évidence abandonnées à l'arrivée de Chorus. D'autres seront interfacées. Ainsi, les applications opérationnelles de gestion de stocks militaires ne seront pas gérées par Chorus, pour des raisons de volumétrie, de sécurité et de disponibilité vingt-quatre heures sur vingt-quatre, mais elles seront interfacées à Chorus pour permettre une traduction comptable et pour faire en sorte que les systèmes d'achat et de réapprovisionnement empruntent bien le canal de l'outil interministériel. De même, nous n'avons pas l'intention de développer dans Chorus le moteur de calcul utilisé par le ministère de l'éducation nationale pour calculer, en fonction de divers paramètres, le montant de la liquidation des bourses des étudiants de l'enseignement supérieur : cette application sera, elle aussi, interfacée.

Les 50 applications qui ne seront ni déclassées, ni déconnectées, sont très techniques. Celle qui s'applique, par exemple, à la planification par le ministère de l'équipement des chantiers de réfection des axes autoroutiers a certes un impact sur la passation de marchés publics, mais l'interfaçage serait d'une telle complexité qu'il serait impossible d'y procéder d'emblée. Le ministère chargé de l'équipement n'abandonnera pas pour autant la planification de ces travaux.

Quant aux 50 applications pour lesquelles nous n'avons pas encore d'avis, leur avenir dépend de fonctionnalités dont les ministères veulent vérifier la présence effective dans Chorus avant de s'engager à les faire disparaître. Ainsi, pour ce qui concerne le remplacement de FRAIJUS, l'application de gestion des frais de justice du ministère de la justice, très consommatrice et très largement déployée, il n'est pas question de donner à chaque greffier des tribunaux d'instance une licence du progiciel de gestion intégrée SAP, car l'épure des coûts serait très différente. En revanche, nous sommes convenus de bâtir pour le ministère de la justice, à partir d'applications très allégées, dites « de formulaire », le mécanisme qui lui permette d'abandonner FRAIJUS. On comprend bien, toutefois, que le ministère veuille attendre d'avoir vu cette solution technique, qui n'est pas native à SAP, avant de prendre une décision.

Il a été rappelé qu'une pareille transformation était impossible sans associer les acteurs. Un « comité de la hache » qui prendrait une décision en la matière sans avoir instruit au fond la question de l'utilisation d'une application par un ministère prendrait des risques quant à l'acceptabilité de la solution. Nous avons au contraire mis en place, sous l'impulsion du COS, des contrats de progrès aux termes desquels nous dressons, avec les directions des affaires financières (DAF) et les directions des services informatiques (DSI) de chaque ministère, la liste de toutes les applications concernées en indiquant quelles sont celles que le ministère s'engage à déclasser à l'arrivée de Chorus, celles qu'il entend interfacer et celles qui, comme dans le domaine immobilier, ne seront abandonnées que lorsque Chorus disposera des fonctionnalités nécessaires – sachant que des clauses de révision trimestrielle sont prévues à cet égard. Il s'agit donc d'un mécanisme dynamique, qui précise auprès du COS les engagements des ministères.

Pour ce qui concerne, enfin, la gouvernance, la difficulté est celle d'un système partagé entre des ministères habitués à des systèmes beaucoup plus dédiés. L'existence des COS ne suffit pas à entraîner une décision en matière d'organisation de la gestion. Il n'est donc pas anormal que le rythme des décisions ne satisfasse pas tous les ministères qui participent au tour de table, mais il se justifie par le souci de faire aboutir au mieux nos travaux.

**M. Georges Tron.** La saisie dans Chorus passera-t-elle directement par les ministères, ou par France Domaine ?

**M. Jacques Marzin, directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État.** J'ai déjà répondu implicitement à votre question : aujourd'hui, nous nous contentons de transporter le STGPE dans le module RE, dont les conditions d'alimentation ne diffèrent pas de celles de l'alimentation du STGPE. Ce sont donc les ministères qui continuent de l'alimenter, néanmoins avec un fort soutien de *back-office* de la part de France Domaine, qui est bien plus attentif que par le passé à la qualité des données entrées dans le système.

**M. Michel Bouvard, membre de la MILOLF.** Comment seront rendus les arbitrages sur la répartition des économies de postes liées aux gains de productivité réalisés notamment dans le cadre des regroupements d'administrations ? Qui pilote ces négociations ?

**M. Yves Buey, directeur des systèmes d'information.** Pour l'opérateur national de paye – l'ONP –, par exemple, des perspectives de gains de productivité ont été identifiées dans les décisions du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) de décembre 2007. Ces gains sont certes liés de façon mécanique à la mise en place d'un système d'information, mais aussi à de nouvelles organisations. Pour les gains mécaniques, l'ONP

travaille en étroite relation avec les ministères à la mise en conformité des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH), qui doit permettre d'effectuer un raccordement fluide des SIRH avec la paye. Des audits de modernisation réalisés à la fin de 2006 sur la gestion administrative de la paye ont permis d'identifier très précisément ces gains. Pour le volet opérationnel, qui consiste à mettre en place des centres de services partagés en matière de gestion administrative et de paye, des gains avaient été identifiés assez précisément dans le cadre de ces audits.

**M. Michel Bouvard, membre de la MILOLF.** Qu'en est-il de la négociation qui déterminera les bénéficiaires ?

**M. le ministre.** Les gains de productivité sont connus : ils sont identifiés par programme et partagés au sein de chaque programme. Ils peuvent également être révisés. Je dispose d'un schéma prévisionnel d'emplois. Durant la négociation de la loi de programmation pluriannuelle, que nous allons revisiter compte tenu des circonstances économiques, je connais, par ministère, l'impact de Chorus, de l'ONP et de COPERNIC. Après discussion avec chaque ministre, on intègre dans chaque mission les économies de postes, qui entrent d'ailleurs dans le calcul du remplacement d'un fonctionnaire sur deux.

**M. Thierry Carcenac, membre de la MILOLF.** Lors de l'examen du programme SIRHIUS (système d'information sur les ressources humaines, utilisé notamment au sein des ministères de l'économie et du budget), il avait été difficile de savoir à quel chapitre budgétaire imputer les coûts des différents aspects du programme. Les problèmes de transparence sont intéressants pour ce qui concerne tant les gains attendus que l'affectation des coûts.

Pour aider à la décision sur le maintien de certaines applications, la transparence devrait s'appliquer non seulement au coût de l'investissement, mais aussi au coût de fonctionnement en maintenance des anciennes applications et des applications nouvelles.

Enfin, comment les problèmes de sécurité informatique sont-ils intégrés à la réflexion ?

**M. Pierre-Alain Muet, rapporteur spécial pour le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*.** Pourquoi Chorus, logiciel qui passe pour être très bien adapté à la comptabilité analytique, ne permet-il pas d'en faire ?

**M. Jacques Marzin, directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État.** Selon le cadrage prévu, le déploiement de Chorus dans l'ensemble des ministères devait se traduire par une réduction de périmètre, sans pour autant sacrifier des pans entiers de la LOLF – en d'autres termes, le principe était : toute la LOLF, mais rien que la LOLF. C'est la raison pour laquelle la comptabilité d'analyse des coûts – la CAC – a été intégrée dans Chorus. Pour le COS, la cohérence avec la LOLF est un critère déterminant, ce qui n'est pas forcément le cas de tous ses interlocuteurs.

L'intégration de la comptabilité analytique était un chantier très lourd, mais elle représentait un progrès considérable dans la ventilation des écritures comptables. Par ailleurs, certains éléments détaillés sur la répartition des coûts au sein des programmes en fonction de zones géographiques représentent un gisement d'informations sans précédent pour faire de l'analyse de gestion – ce qui n'est pas la même chose que la comptabilité analytique.

Le progiciel de gestion intégré SAP ayant servi à construire Chorus a été choisi pour plusieurs raisons. Il s'agissait d'abord du seul produit qui nous évitait de faire des produits spécifiques lourds, ce qui permettait d'emblée la comptabilité budgétaire. L'entreprise SAP était en effet le seul prestataire qui disposait d'une expérience assez solide dans des États ou des établissements publics pour permettre une comptabilité budgétaire très séparée, mais limitative, par rapport à la comptabilité générale, et une comptabilité analytique robuste sur laquelle on pouvait fonder la CAC.

On a cependant veillé, lors de la conception technique, à faire en sorte que les gisements de charges délégués à ce composant de SAP particulièrement puissant ne soient pas consommés par la CAC et puissent l'être par un autre mécanisme qui ressemblerait davantage à la comptabilité analytique. Toutefois, il faudrait du temps et beaucoup de travail interministériel pour harmoniser la position des ministères sur les objectifs, les mécanismes et le niveau de finesse qu'ils jugent nécessaires à une comptabilité analytique. Il faut donc voir cette limitation comme ancrée dans la seule exigence explicite de la LOLF en la matière : la comptabilité d'analyse des coûts – avec une priorité consistant à remplacer le plus vite possible les outils existants. Ce n'est pas en accroissant le périmètre qu'on accroît la vitesse, surtout quand il y a tant à faire au niveau de la conception, comme c'est le cas pour la comptabilité analytique et l'intégration des opérateurs, qui sont assez éloignées en termes comptables.

**M. le ministre.** La sécurité informatique, à propos de laquelle s'interroge M. Carcenac, fait partie de chaque programme. L'expérience malheureuse du Royaume-Uni en la matière rappelle l'importance de cet aspect, qui figure dans tous les cahiers des charges.

**M. Thierry Carcenac, membre de la MILOLF.** L'internalisation de certains dispositifs au niveau du ministère pourrait permettre une surveillance plus facile.

**M. le ministre.** Certaines bases de données, notamment fiscales ou douanières, sont réparties sur le territoire national avec un souci important de sécurité, qui se traduit d'ailleurs par des coûts supplémentaires.

**M. le président Didier Migaud.** Monsieur le ministre, je vous remercie. C'est ici que prend fin la première partie de notre réunion, ouverte à la presse. Je vais suspendre nos travaux quelques instants.

\*

\*       \*

**M. le président Didier Migaud.** En préambule de notre échange sur les activités de contrôle de la Commission, je vais donner la parole aux membres de la MILOLF, après quoi la Commission pourra se prononcer sur la publication de leur rapport d'information, et en particulier du rapport d'enquête de la Cour des comptes sur les systèmes d'information de l'État, qui vous est actuellement distribué.

**M. Michel Bouvard, rapporteur de la MILOLF.** Il serait en effet souhaitable de pouvoir publier le rapport que notre Commission a demandé en septembre dernier à la Cour des comptes, en y ajoutant nos observations et les réponses que vient de faire le ministre – qui peuvent pondérer les observations initiales de la Cour et les nôtres.

Le rapport de la Cour pourrait donc être précédé d'une note introductive d'une dizaine de pages, rappelant tout d'abord les conditions dans lesquelles ont été conçus et développés le dispositif ACCORD et l'expérience « Palier 2006 », la mise en œuvre du « Palier LOLF » et l'échec du développement de l'outil ACCORD 2, ainsi que les différentes étapes de la définition de l'architecture des nouveaux programmes informatiques autour de Chorus.

Cette introduction reprendrait d'abord les questions que nous nous posons quant aux fonctionnalités du nouveau système d'information – seront-elles à la hauteur des attentes de la LOLF et répondront-elles aux exigences de la comptabilité analytique en vue du pilotage de la performance ? – et au fait que les ministères pourraient être tentés de maintenir certaines applications « métiers ». Seraient également évoqués le module de gestion immobilière Chorus-RE et la prise en compte des opérateurs de l'État dans le cadre de Chorus.

Le deuxième volet serait consacré à la gouvernance, déjà largement évoquée. Il y serait notamment question de la coordination entre les diverses instances concernées – l'AIFE, le comité d'orientation stratégique et les différents ministères. La question de la gouvernance technique sera posée. Les interlocuteurs sont nombreux et je ne suis pas certain que nous ayons éclairci dès aujourd'hui les questions relatives aux compétences respectives du COS, de la direction générale de la modernisation de l'État, du ministère du budget et des services du Premier ministre, voire du secrétariat général de l'Élysée, qui est intervenu dans certains arbitrages. Peut-être le rapport contribuera-t-il à apporter les clarifications nécessaires, car l'intérêt que s'est manifesté pour ce dossier semble avoir fait progresser les choses.

Un troisième volet serait consacré au coût du projet, avec les interrogations qui viennent d'être exprimées à propos de son périmètre. De ce point de vue, les réponses du ministre sont utiles, car les dépenses, qui semblent établies à coût constant, ont vu leur contenu évoluer. Le retour sur investissement, qui est un point fondamental, devra être vérifié au fur et à mesure.

Le dernier volet porte sur le calendrier de déploiement du nouveau système d'information. Il faut cependant noter que nous avons obtenu au cours des différentes auditions réponse aux questions posées à cet égard par la MILOLF, les rapporteurs spéciaux et la Cour.

Ce n'est, au mieux, qu'à partir de la sixième année après l'entrée en vigueur de la LOLF que nous disposerons des outils informatiques adéquats, que nous attendons avec la même impatience que les ministères afin de pouvoir exploiter toutes les potentialités dont la LOLF est porteuse pour moderniser la gestion publique. Il faudra donc continuer à travailler sur ce sujet.

Le rapport de la Cour des comptes doit être entendu comme un rapport d'étape, qui pose plus de questions qu'il n'apporte de réponses. La lettre de transmission du Premier président de la Cour des comptes met en évidence les principaux enjeux. Il s'agit, à ce stade, de publier ce rapport et d'exprimer nos interrogations, avant de poursuivre nos travaux. C'est l'occasion de soumettre à la discussion quels sont, sur ce dossier, les sujets qui appellent notre attention et les questions qu'il conviendra de traiter dans les prochaines années, au fil du déploiement du système.

**M. Thierry Carcenac, membre de la MILOLF.** L'intérêt porté à ce dossier permettra peut-être d'obtenir à l'avenir des réponses plus claires à propos des systèmes

d'information – c'est le mérite de celles que vient de nous apporter le ministre. Il conviendrait aussi de répondre aux questions liées au coût tant des investissements que de la maintenance des applicatifs existants et des nouvelles applications.

Par ailleurs, compte tenu des masses financières énormes qui sont en jeu pour l'informatique dans les différents ministères, une vision plus exhaustive serait bienvenue. Cela permettrait aussi d'avoir une politique industrielle plus affirmée en matière d'informatique. Existe-t-il un autre secteur qui ait bénéficié d'autant de marchés publics ? Au lieu de faire appel à des prestataires de services, nous pourrions pousser plus loin la réflexion sur la politique industrielle et ne pas nous contenter de chercher, comme dans le cas de Chorus, des éditeurs en Allemagne. Un projet d'une telle ampleur représente en effet un immense soutien au secteur des sociétés de service en ingénierie informatique, les SSII.

**M. le président Didier Migaud.** Je propose d'autoriser la publication du rapport d'étape de la MILOLF, en application de l'article 145 du règlement, et d'y adjoindre celui de la Cour des comptes, afin que nous travaillions dans la transparence.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Il en est ainsi décidé.

Je souhaite maintenant vous donner quelques informations sur le programme de contrôle de la Commission au cours des prochains mois, et en particulier sur les activités de la mission d'évaluation et de contrôle – la MEC – après les décisions prises par le Bureau de la Commission juste avant la fin de l'année dernière.

Le rapporteur général et moi-même tenons à remercier tous ceux de nos collègues qui ont proposé des thèmes d'évaluation ou de contrôle. Compte tenu de la diversité et de l'intérêt de ces propositions, le bureau de la Commission a dû être sélectif. Certains sujets nous ont paru pouvoir relever de la compétence des rapporteurs spéciaux concernés ; d'autres appelaient un tour d'horizon préalable de la Cour des comptes. Ils pourront donner lieu ultérieurement à une évaluation par la MEC.

Pour ce qui est, tout d'abord, des travaux de la MEC, trois thèmes ont été retenus pour 2008-2009.

Le premier porte sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours, les SDIS. Au cours de l'examen en commission des crédits de la sécurité civile, il est apparu que la gouvernance globale du système suscitait de nombreuses interrogations. La MEC a paru être un bon instrument d'analyse de la dérive des coûts que notre rapporteur spécial dénonce depuis plusieurs années.

Il a paru logique que le rapport de la MEC, qui doit être aussi consensuel que possible, soit assuré conjointement par le rapporteur spécial, M. Georges Ginesta, par le rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Thierry Mariani, et par un membre d'un groupe de l'opposition.

Le deuxième thème concerne le musée du Louvre. Notre rapporteur spécial concerné, M. Nicolas Perruchot, avait proposé que la MEC travaille sur la politique des musées. Pour éviter la dispersion, il a paru souhaitable de s'en tenir à l'institution la plus significative. Son contrat d'objectifs et de moyens doit être renouvelé en 2009 ; il prend des initiatives en

matière de décentralisation de la culture, avec le Louvre-Lens ; il engage une politique innovante de partenariats, dont le projet à Abou Dabi est l'élément le plus marquant.

Le rapport serait conjointement préparé par nos deux rapporteurs spéciaux de la mission « Culture », M. Nicolas Perruchot et M. Richard Dell'Agnola, et par le rapporteur pour avis de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, M. Marcel Rogemont.

Enfin, sur la suggestion de M. Louis Giscard d'Estaing, rapporteur spécial pour les crédits correspondant au budget opérationnel de la défense, la MEC examinera le coût des opérations militaires extérieures, notamment sous mandat international, et les moyens de maîtriser leur évolution. Nous avons proposé que, comme les années précédentes, un membre de la Commission de la défense se joigne à notre rapporteur spécial concerné pour élaborer ce rapport. La Commission de la défense a désigné Mme Françoise Olivier-Coupeau.

Ainsi, chacun des trois thèmes de la MEC exprimera les positions de rapporteurs de la majorité et de l'opposition.

Je précise que le Bureau a préconisé que le premier soin des différentes équipes de rapporteurs de la MEC, à mesure de leur désignation, soit de tenir une réunion avec la chambre compétente de la Cour des comptes, afin de clarifier la problématique et la méthode propres à chaque thème. Sur le Louvre, la concertation doit avoir lieu demain.

Le deuxième volet des activités de la Commission est la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF – la MILOLF – qui, outre les systèmes d'information de l'État, choisira sans doute d'autres thèmes pour ses travaux de cette année.

**M. Michel Bouvard, membre de la MILOLF.** Nous aurons sans doute à refaire brièvement le point sur les mises en œuvre territoriales, notamment pour ce qui concerne le regroupement de services déconcentrés de l'État, car des conventions devront être passées entre différents programmes. Cette question s'inscrit dans la continuité des travaux des années précédentes.

**M. le président Didier Migaud.** Il arrive encore que des fonctionnaires nous signalent les difficultés qu'ils rencontrent dans l'application de la LOLF, ou que l'esprit de la LOLF soit détourné par certaines pratiques.

**M. Michel Bouvard, membre de la MILOLF.** Un autre sujet possible est celui de la fongibilité asymétrique. Sans doute pourrions-nous mieux vérifier dans un an que cette année, qui est une « année zéro » du budget triennal, la réalité des avancées qui nous ont été promises.

Peut-être pourrions-nous également travailler sur la mise en œuvre des logiques de métiers dans le cadre de la gestion des ressources humaines.

**M. le président Didier Migaud.** Le troisième volet concerne les enquêtes demandées à la Cour des comptes. En effet, le 2<sup>o</sup> de l'article 58 de la LOLF dispose que les commissions des finances du Parlement puissent demander à la Cour des comptes de procéder à des enquêtes dans un délai de huit mois. Cette année, quatre thèmes ont été retenus dans ce cadre.

L'usage qui s'est progressivement instauré veut que la Cour des comptes ait un correspondant au sein de notre Commission, afin de définir la méthodologie de chaque enquête, puis de veiller à ce que les premiers résultats répondent aux attentes de la Commission. Sur les autorités de régulation et de médiation dans le domaine économique, M. Jérôme Chartier, qui est à l'origine de ce choix, pourrait jouer ce rôle. Pour le financement des agences de l'eau, qui a été proposé par les membres de la MILOLF, ces derniers pourraient s'acquitter de cette tâche. Les aides au spectacle vivant relèvent de la compétence de M. Richard Dell'Agnola, en tant que rapporteur spécial. Quant aux mécanismes et circuits financiers des concours publics à l'aide alimentaire en France, ils ont été choisis à la suite d'une proposition de M. Diefenbacher, qui a déjà rencontré, en décembre dernier, les magistrats de la 5<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes.

Enfin, outre les quatre sujets que je viens de rappeler, une enquête a été demandée conjointement avec la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, comme le permet le nouvel article 47-2 de la Constitution, sur la gestion de trésorerie de l'ACOSS et la couverture des découverts de trésorerie des régimes de sécurité sociale. Il revient à notre rapporteure pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale, Mme Marie-Anne Montchamp, qui est à l'origine de ce choix, de suivre les travaux de la Cour, en liaison avec M. Yves Bur. Rendez-vous est pris pour qu'ils se rendent rue Cambon dans les prochains jours.

Un quatrième volet du contrôle portera sur les missions d'information. Nous avons récemment mis en place une telle mission consacrée aux paradis fiscaux. Outre la mission commune avec la Commission des affaires économiques sur les prix des carburants outre-mer, je rappelle que d'autres missions d'information poursuivront leurs travaux sur le financement en fonds propres des PME, sur les enjeux des nouvelles normes comptables – le rapport étant préparé par MM. Dominique Baert et M. Gaël Yanno – et, avec M. Marc Laffineur et M. Jean-Pierre Balligand, sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

Le groupe de travail Assemblée-Sénat sur la situation financière internationale et ses moyens de régulation doit également reprendre ses activités, notamment avant le prochain sommet de Londres, afin de formuler des compléments de propositions à l'intention du Chef de l'État.

Le dernier volet du contrôle est celui qu'exercent les rapporteurs spéciaux, dont plusieurs envisagent dès à présent des rapports d'information. Diverses propositions tendaient à faire travailler la MEC sur les universités et la recherche, notamment autour des problématiques de l'évaluation. Nous avons estimé que les réformes en cours étaient au stade de la mise en place et que leur suivi relevait dans un premier temps des rapporteurs spéciaux.

Enfin, le rapporteur général et moi-même souhaitons que, comme nous le leur avons écrit, nos rapporteurs spéciaux se consacrent, au premier semestre, à un suivi particulier de la performance des politiques publiques. Ce suivi parlementaire est un élément majeur de la modernisation de l'État, mais aussi de l'équilibre de nos institutions. Après trois ans de mise en œuvre de la LOLF, il importe que nous manifestions la volonté du Parlement de contribuer à la qualité de la gestion publique.

Pour terminer, j'ajoute qu'il conviendra, sans attendre l'examen de la loi de règlement pour 2007, que notre Commission entende des équipes chargées de la révision générale des

politiques publiques sur des sujets significatifs. Nous attendons les suggestions des rapporteurs spéciaux sur le choix de ces sujets.

