



N° 1376

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 janvier 2009

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

**sur les systèmes d'information de l'État**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. Michel BOUVARD, Jean-Pierre BRARD,  
Thierry CARCENAC et Charles de COURSON

Députés.

---



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.– LES FONCTIONNALITÉS DU NOUVEAU SYSTÈME D’INFORMATION SERONT-ELLES À LA HAUTEUR DES AMBITIONS DE LA LOLF ?</b> .....	7
<b>II.– LA GOUVERNANCE MISE EN PLACE ÉVITERA-T-ELLE DE RENOUVELER L’ÉCHEC DU PROJET ACCORD 2 ?</b> .....	8
<b>III.– QUEL SERA LE COUT DU PROJET ?</b> .....	9
<b>IV.– QUAND LE NOUVEAU SYSTÈME D’INFORMATION SERA-T-IL DEPLOYÉ ?</b> .....	11
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	13
– Audition de M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, le mardi 13 janvier 2009 .....	13
<b>ANNEXE : ÉTUDE DE LA COUR DES COMPTES</b> .....	31



## INTRODUCTION

La mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) impliquait de refondre le système d'information financière de l'État en matière budgétaire, comptable et de gestion. En effet, le système actuel repose sur une adaptation de l'outil ACCORD (Palier 2006 puis Palier LOLF), sur quelques autres outils interministériels<sup>(1)</sup> et sur une multitude d'applications ministérielles. Les trois premières années de mise en œuvre de la LOLF ont été réalisées avec des outils qui ne permettent pas de tirer pleinement parti des potentialités de la loi organique, et il y a tout lieu de penser qu'il en sera de même pour les deux années à venir. A la suite de l'échec du développement de l'outil ACCORD 2, la décision a été prise de développer un système entièrement nouveau, articulé autour d'une application centrale dénommée Chorus. Après appel d'offre, le choix s'est porté sur le progiciel de gestion intégré (PGI) de la société allemande SAP<sup>(2)</sup>.

Pour son rapport du printemps 2006, la Mission d'information de la commission des Finances sur la mise en œuvre de la LOLF (« MILOLF ») s'est penchée sur les conditions de cette mise en œuvre dans les services déconcentrés. Au fil de ses travaux, elle a pu constater l'ampleur des difficultés dues aux retards dans le déploiement des nouveaux systèmes d'information et de gestion. Elle a ainsi été conduite à leur consacrer une partie spécifique de son rapport<sup>(3)</sup>. Puis, au début de la XIII<sup>ème</sup> législature, alors que l'un des membres de la MILOLF est devenu président de la commission des Finances, celle-ci a demandé à la Cour des comptes, comme le permet le 2<sup>o</sup> de l'article 58 de la LOLF, de réaliser une enquête sur les systèmes d'information de l'État, afin de disposer d'une vision d'ensemble des problèmes rencontrés par les différents ministères.

Répondant à cette demande, la Cour des comptes a présenté le 10 octobre 2008 une étude portant sur « *le système d'information financière de l'État en matière comptable, financière et de gestion* ». Cette étude servira de base aux prochains travaux de la Mission. Elle est reproduite en annexe au présent rapport, lequel fait suite à son rapport de l'an dernier<sup>(4)</sup>. Elle soulève plusieurs questions dont la réponse conditionne la bonne mise en œuvre de la LOLF dans les différents ministères : les fonctionnalités offertes par le nouveau système d'information, la gouvernance globale de ce système, la maîtrise des coûts et le respect du calendrier de déploiement.

---

(1) *Nouvelles dépenses locales (NDL), Nouvelles dépenses centrales (NDC), Comptabilité générale locale (CGL), Traitement central des comptabilités (TCC), infocentre India...*

(2) Acronyme de « Systems, Applications and Products in data processing ».

(3) *Rapport d'information (n° 3165) de la Mission, présenté le 15 juin 2006 et intitulé « Du débat parlementaire aux services déconcentrés de l'État : les conditions de la réussite de la LOLF »*, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i3165.asp>.

(4) *Rapport d'information (n° 1058) de la Mission, présenté le 16 juillet 2008 et intitulé « Les acteurs des la LOLF : autonomie, responsabilité et contrôle des services déconcentrés et des opérateurs de l'État »*, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1058.asp>.

Les enjeux sont importants tant pour permettre une amélioration de la gestion publique que pour mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement. L'accroissement de la tâche de travail issue de la mise en application de la LOLF n'a jusqu'à présent pas été compensée par les gains attendus en termes d'outils de gestion.

Il est difficile de cerner précisément le périmètre du système d'information financière de l'État. Autour de Chorus, qui reprendra les fonctions budgétaires et comptables, s'articuleront quelques applications interministérielles comme Farandole (élaboration budgétaire et stratégie de performance), COREGE (comptabilité de l'ordonnateur, du régisseur et du gestionnaire) ou REP (recettes non fiscales). D'autres applications seront « interfacées », comme le système d'information sur la paye des agents publics (SI Paye piloté par l'Opérateur national de paye - ONP), COPERNIC (recettes fiscales de l'État) ou Hélios (gestion comptable et financière des collectivités territoriales). Un recensement, qui n'était pas terminé à la date de présentation de l'étude de la Cour des comptes, comptabilisait en septembre 2008 quelque 350 applications ministérielles financières ou de métier (souvent mixtes).

Rappelons que la Cour des comptes a maintenu dans son rapport de mai 2008 sur la certification des comptes de l'État (exercice 2007) la réserve substantielle (n° 1) qu'elle avait émise l'année précédente sur les systèmes d'information financière de l'État. Un système d'information efficace est donc une des conditions nécessaires à la sincérité des comptes publics.

Le présent rapport a modestement pour objectif de présenter les principales questions qui feront l'objet d'un examen approfondi par la Mission au cours du premier semestre de cette année. Il rend public le rapport de la Cour des comptes ainsi que les premières réponses du ministre du Budget lors de son audition par votre Commission le 13 janvier 2009. Ce rapport pourra ainsi contribuer à alimenter le débat citoyen, dans un domaine qui concerne des centaines de milliers de fonctionnaires et qui conditionne la réussite de la LOLF et la modernisation de l'État.

## I.- LES FONCTIONNALITÉS DU NOUVEAU SYSTÈME D'INFORMATION SERONT-ELLES À LA HAUTEUR DES AMBITIONS DE LA LOLF ?

Le choix d'un progiciel de gestion intégré (PGI) présente des avantages certains en termes de cohérence globale et de bénéfice des meilleures pratiques des secteurs public et privé. Il évite d'avoir recours à des développements informatiques spécifiques longs et coûteux. La Cour des comptes relève néanmoins le risque de dépendance à l'égard du fournisseur, avec des conséquences sur le coût des adaptations ultérieures. Il peut en être ainsi pour les changements de périmètres ministériels et de maquette budgétaire (missions, programmes, actions), ainsi que lors de la réorganisation des services déconcentrés de l'État, notamment en cas de décentralisation.

Le périmètre de Chorus a été structuré autour de **trois types de fonctionnalités** : « fonctionnalités cœur » couvrant les attentes prioritaires de la LOLF, et utilisées par tous les ministères ; « fonctionnalités avancées », permettant une amélioration de la productivité ou du pilotage de la gestion ; « fonctionnalités hors système cible et hors champs budgétaire et comptable », sous la responsabilité des ministères. Les fonctionnalités avancées ont déjà été planifiées : programmation annuelle et pluriannuelle, stocks, régies, gestion de projet, portail fournisseur, demandes d'achat, carte achat et achats sur catalogue, administration des ventes, rapprochement bancaire et aide juridictionnelle.

Des réflexions sont lancées pour examiner les besoins connexes aux fonctions budgétaires et comptables qui seront gérées dans Chorus. Il peut en être ainsi de la comptabilité analytique et de la gestion extracomptable du patrimoine immobilier de l'État, pour répondre aux besoins d'une gestion rénovée. Les arbitrages concernant ces extensions du périmètre de Chorus sont à rendre.

La Cour des comptes note que dans sa définition actuelle, le projet en cours de développement est **surtout orienté vers la gestion budgétaire et comptable**, laissant de côté une partie significative de la modernisation de la gestion publique.

**Des doutes subsistent sur les fonctionnalités de Chorus en matière de comptabilité analytique, en vue d'un pilotage par la performance.** Le risque est que les ministères soient dans l'obligation de maintenir leurs applications métiers. Le choix d'utiliser le module de comptabilité analytique du progiciel de gestion intégrée de l'éditeur SAP, pour la comptabilité d'analyse et de coût (CAC), impose une uniformisation des outils et des concepts analytiques pour l'ensemble de l'Etat. Les définitions ne seront donc pas compatibles avec les besoins de tous les ministères, qui devront mettre en œuvre, à leur niveau, des outils de comptabilité analytique spécifiques. Les outils permettant le pilotage par la performance et la comptabilité analytique sont cependant les conditions préalables à l'établissement du contrôle de gestion et à la modernisation de la gestion publique.

Il est prévu que le **module de gestion immobilière de Chorus**, dénommé Chorus-RE<sup>(1)</sup>, soit mis en œuvre le 1<sup>er</sup> avril 2009. Le cahier des charges prévoit la reprise pure et simple des fonctionnalités qui existaient jusqu'alors dans le serveur du Tableau général des propriétés de l'Etat (STGPE), c'est-à-dire l'inventaire et l'évaluation du parc des ministères. Or une gestion immobilière professionnalisée implique d'aller beaucoup plus loin avec par exemple l'élaboration de comptes de résultat par immeuble, la gestion des baux et des loyers budgétaires, les contrats fournisseurs, la gestion de projet immobilier ou l'entretien et la maintenance.

Certains ministères s'interrogent encore sur la capacité du nouveau système à satisfaire les attentes de leurs gestionnaires en matière budgétaire et fiscale. Ils craignent que des impératifs techniques et de rentabilité entraînent, pour des fonctionnalités cœur ou avancées, des délestages sur les applications ministérielles.

Enfin il n'est pas prévu que les **opérateurs de l'État** (établissements publics principalement) soient intégrés dans Chorus. Si ce dernier sait gérer la comptabilité d'une maison mère et de ses filiales, il ne sait pas gérer plusieurs plans comptables. On sait que les services ministériels utilisent le plan comptable de l'État (PCE). Les opérateurs sont une catégorie de nature très variable où certains ont un fonctionnement proche de l'État alors que d'autres ont une forte dimension industrielle et commerciale et fonctionnent selon le plan comptable général (PCG). La Cour des comptes a maintenu dans sa certification des comptes de 2007 la réserve substantielle (n° 4) qu'elle avait émise l'année précédente sur les comptes des opérateurs. L'harmonisation des normes comptables applicables aux opérateurs est un chantier encore à venir, afin de préparer l'étape ultime de consolidation des comptes de l'État avec ceux de ces entités.

## **II.- LA GOUVERNANCE MISE EN PLACE ÉVITERA-T-ELLE DE RENOUVELER L'ÉCHEC DU PROJET ACCORD 2 ?**

L'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) est chargée de la construction et de la maintenance du système d'information financière de l'État. Le projet Chorus est piloté par l'AIFE, qui en est l'instance technique, sous la supervision du Comité d'orientation stratégique (COS), à composition plus large, mais où les directions qui jouent un rôle prépondérant relèvent essentiellement du ministère du Budget (notamment direction générale des Finances publiques - DGFIP et direction du Budget). La Cour des comptes note que le défaut d'information et d'association des différents ministères a entraîné une inquiétude sur les contours finaux du nouveau système d'information.

**En outre cette gouvernance technique ne garantit pas que soient tranchées en temps voulu les questions qui opposent les ministères. La**

---

(1) Pour Chorus Real Estate.

complexité de l'appareil d'État rend la prise de décision particulièrement difficile. La recherche du consensus interministériel est longue et son échec nécessite de recourir à des arbitrages au niveau politique des cabinets ministériels. La gouvernance des systèmes d'information de l'État n'a jamais totalement éclairci les compétences respectives du COS, de la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME), du ministre du Budget, du Premier ministre, voire du secrétariat général de l'Élysée dans le cadre des arbitrages de la RGPP.

La Cour des comptes a noté à plusieurs reprises que cette gouvernance présente un **risque d'incohérence** car l'AIFE ne comporte pas dans son champ de compétence des systèmes comme COPERNIC, Farandole ou le SI Paye. Certes les deux conseils d'orientation stratégique de Chorus et du SI Paye ont la même présidence, mais une coordination globale au plus haut niveau est pour le moins nécessaire.

Un autre enjeu est **l'arrêt des applicatifs ministériels** prévu lors du démarrage de Chorus. On sait maintenant que tous ces applicatifs ne pourront disparaître. Le choix a cependant été fait dans le projet Chorus de simplement « urbaniser »<sup>(1)</sup> les applicatifs qui subsisteront autour de Chorus. Un plan stratégique, sous la forme d'un schéma directeur, aurait sans doute permis de mieux coordonner les systèmes d'information, de limiter le nombre des applicatifs ministériels et donc de réduire les coûts.

### III.- QUEL SERA LE COUT DU PROJET ?

La Cour des comptes avait mesuré en novembre 2005 les dépenses consacrées à **ACCORD** : elles s'élèvent à 257 millions d'euros pour le ministère du Budget et environ 40 millions d'euros supplémentaires pour les autres ministères. L'adaptation de l'application ACCORD à la LOLF a engendré des coûts estimés entre 160 et 175 millions d'euros.

S'agissant de **Chorus**, il faut distinguer le coût initial (2006-2011) et le coût total (sur dix ans de vie du projet). Le coût prévisionnel initial indiqué dans le projet annuel de performances pour 2009<sup>(2)</sup> est estimé à 551,6 millions d'euros entre 2006 et 2011. L'audit de modernisation de l'Inspection générale des finances (IGF) de novembre 2006<sup>(3)</sup> avait évalué le coût d'investissement initial de Chorus entre 419 et 566 millions d'euros, selon le nombre d'utilisateurs, auquel il fallait ajouter environ 100 millions d'euros par an pour les coûts récurrents. Or la Cour des comptes, dans son étude ci-après, note que le coût prévisionnel présenté dans le projet annuel de performances ne comprend pas les dépenses de fonctionnement de l'AIFE (évalués à environ 78 millions d'euros entre 2006 et 2011).

---

(1) « Urbaniser » consiste à inscrire les besoins informatique des administrations dans un plan d'ensemble.

(2) Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

(3) *Audit de modernisation sur les procédures budgétaires et comptables et les perspectives de retour sur investissement du projet chorus – novembre 2006 – [http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/bib\\_res/221.pdf](http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/bib_res/221.pdf)*

Il n'inclut pas non plus les coûts qui seront à la charge des différents ministères pour adapter leurs applications de gestion, et qui sont estimés à environ 80 millions d'euros par la Cour des comptes. La contrainte de maîtrise des coûts de Chorus laisse craindre un report coûteux sur ces applications ministérielles. Par ailleurs tout report de déploiement de Chorus retarde l'arrêt des applications ministérielles redondantes, et donc des coûts correspondant de maintenance.

Le projet annuel de performances pour 2009 indique que le scénario retenu fixe le coût prévisionnel total du projet Chorus à 1 110,4 millions d'euros. Ce montant correspond à un coût global de projet sur les dix premières années (donc jusqu'en 2015) en intégrant les dépenses de maintenance et de fonctionnement à partir de 2011 (évaluées à environ 100 millions d'euros par an dans le rapport d'audit de l'IGF de 2006).

Selon l'AIFE, compte tenu des économies associées, la valeur actuelle nette (VAN)<sup>(1)</sup> serait de 852,6 millions d'euros sur dix ans. La période sur laquelle la rentabilité a été évaluée est 2006 – 2015, soit dix années correspondant à la durée habituelle d'évaluation des projets dans le cadre d'études de retour sur investissement. La valeur actuelle nette était estimée entre 800 et 1 100 millions d'euros dans le scénario le plus favorable (déploiement de l'ensemble de la réingénierie) du rapport d'audit de l'IGF. La Cour des comptes relève que **les critères de l'équilibre financier fixés en 2006 reposent sur des hypothèses fragiles qui n'ont jamais été réexaminées depuis** (en ce qui concerne les gains de productivité et de substitution de Chorus aux applications ministérielles).

Les coûts constatés et prévus actuellement représentent donc une certaine dérive par rapport aux estimations prévisionnelles initiales. Il est à craindre que la recherche de l'équilibre budgétaire entraîne une réduction du nombre de licences, qui conditionne le nombre d'utilisateurs potentiels<sup>(2)</sup>.

Le rapport précité de l'Inspection générale des finances avait indiqué les conditions d'un retour sur investissement, au premier rang desquelles la réorganisation des services et des processus budgétaires dans les services centraux et déconcentrés (« *réingénierie des processus* »). **L'enjeu est le niveau de mutualisation des services budgétaires**, qui conditionnera l'organisation des services. Accessoirement, un niveau élevé de mutualisation permettra de limiter le nombre de licences, et donc réduire les coûts. La plus grande partie des économies attendues, qui résultent des gains de productivité permettant de gagner des emplois, sont encore à concrétiser. Les arbitrages rendus avant et pendant la RGPP ont tranché en faveur d'**une gestion au niveau régional** (et non départemental), mais n'ont pas indiqué selon quelles modalités. Un arbitrage du 18 juillet 2008 a décidé que, du fait de leur taille, les ministères de la Justice, de la Défense et de l'Éducation nationale conserveraient des services comptables spécifiques.

---

(1) La valeur actuelle nette est le résultat d'un calcul totalisant l'ensemble des coûts du projet **diminués des économies** générées par l'investissement initial.

(2) L'arbitrage rendu en janvier 2007 par le Premier ministre retenait 22 000 « licences lourdes » et 13 000 « licences légères ».

La décision pour les autres ministères, en particulier ceux chargés de l'Écologie et de l'Intérieur, devait être prise avant la fin de l'année 2008, avec soit une organisation verticale, soit une mutualisation interministérielle. Elle est encore à venir à la date de rédaction du présent rapport. Or le déploiement ne peut intervenir que 18 mois après la décision d'arbitrage. Les enjeux de coût et de délai de déploiement sont donc intrinsèquement liés.

Il faut en outre mentionner le coût attendu pour le programme COPERNIC (1,8 milliard d'euros)<sup>(1)</sup> et le développement par l'Opérateur national de paye (ONP) du SI Paye (déploiement prévu entre 2012 et 2016).

#### IV.- QUAND LE NOUVEAU SYSTÈME D'INFORMATION SERA-T-IL DÉPLOYÉ ?

L'AIFE indique que le déploiement de Chorus s'effectue de façon échelonnée dans le temps, selon les ministères, pour **éviter les risques inhérents au « big bang »**. Le retard précédemment mentionné relatif aux hypothèses de mutualisation des services de gestion budgétaire et comptable, et donc de réorganisation des administrations déconcentrée, devrait donc avoir des répercussions sur le calendrier de déploiement. Les décisions prises en 2007 et 2008 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) influent également dans le même sens.

Les travaux menés jusqu'à présent ont permis de déployer au 30 juin 2008 auprès de 100 utilisateurs (licences lourdes) une première version de Chorus sur un périmètre fonctionnel très réduit portant sur les subventions pour charges de service public et les dépenses de transfert gérées en administration centrale. L'AIFE indique que pour le déploiement de la vague de janvier 2009 (V2 Chorus), les travaux ont démarré et concernent près de 400 utilisateurs (« licences lourdes »). Ont été lancés des travaux portant sur la gestion des immobilisations avec une reprise des données de gestion immobilière prévue en mars 2009 pour au moins 1 000 utilisateurs. Dans le même temps sera lancé le déploiement de la vague de juillet 2009 (V3 Chorus) avec une hypothèse de 500 à 3 000 utilisateurs (« licences lourdes »).

Jusqu'au projet de loi de finances pour 2008, l'AIFE tablait sur un déploiement complet avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Le projet annuel de performances pour 2009 précité indique que « *le calendrier général prévoit le démarrage du système d'information sur sites pilotes en 2008 et 2009 pour un déploiement dans l'ensemble des services de l'État à compter de l'année 2010* ». Les membres de la

---

(1) Estimation calculée par la Cour des comptes fin 2006, qui arrête le coût prévisionnel de l'ensemble du programme Copernic à 1,8 milliard d'euros en coûts complets, soit deux fois le montant prévisionnel initialement indiqué en 2003 (0,9 milliard d'euros).

Voir le rapport spécial (n° 1198 annexe 23) présenté par M. Thierry Carcenac sur le projet de loi de finances pour 2009, pages 33 et suivantes.

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/budget/plf2009/b1198-a23.pdf>

Mission ne peuvent se défendre contre le sentiment que l'AIFE, avec des formulations ambiguës, tente de masquer aux ministères et à la représentation nationale un glissement de calendrier qui pourrait être d'un an.

On l'a vu, des arbitrages restent à rendre, notamment sur l'organisation des services comptables des ministères de l'Écologie et de l'Équipement. Le ministre du Budget, M. Éric Woerth, a officiellement reconnu devant la commission élargie du 7 novembre dernier que « *Chorus, lui, a pris une année de retard et devrait être opérationnel vers 2011* ». Il reconnaît également que les comptes 2011 seront les premiers à pouvoir être certifiés par la Cour des comptes avec Chorus. Enfin, il restera encore à adapter le règlement de comptabilité publique au contexte nouveau de Chorus (clarification des nouveaux rôles des ordonnateurs et des comptables).

\* \*

\*

Ce n'est donc au mieux qu'à partir de la sixième année après l'entrée en vigueur de la LOLF – et dix ans après son vote par le Parlement – que l'on disposera des outils informatiques adéquats. Les ministères et le Parlement attendent avec impatience le déploiement du système pour bénéficier enfin de tous les avantages de la LOLF pour la gestion publique. La Mission attache une importance particulière à la réussite de cette opération. Elle procèdera à un examen approfondi de ces questions au cours des semaines à venir.

## EXAMEN EN COMMISSION

- Audition de M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, le mardi 13 janvier 2009

**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 éparses, 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, Rapporteur de la Mission.** 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, Rapporteur de la Mission.** 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, Rapporteur de la Mission.** 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.** 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, Rapporteur de la Mission.** 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, Rapporteur de la Mission.** 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. Quatre-vingts 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 interfacier 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, Rapporteur de la Mission.** 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, Rapporteur de la Mission.** 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, Rapporteur de la Mission.** 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, Rapporteur de la Mission.** 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.

\*

\* \*

À la suite de l'audition de M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, la Commission a *autorisé* la publication du présent rapport d'information.

---

**ANNEXE :**  
**ÉTUDE DE LA COUR DES COMPTES**

Étude sur « *Le système d'information financière de l'état en matière comptable, financière et de gestion* » remise à la commission des Finances le 10 octobre 2008 en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.





Paris, le 10 OCT. 2008

*Le Premier Président*

PA 52939

Monsieur le Président,

Vous trouverez ci-joint le rapport sur « le système d'information financière de l'État » que, par lettre du 11 septembre 2007, vous avez demandé à la Cour des comptes d'élaborer en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et de vous faire parvenir avant le 10 octobre.

Tout projet de système d'information comporte, au moment du développement, des risques techniques que des structures et des méthodes de gouvernance adaptées doivent maîtriser ; Chorus doit, lui aussi, faire face à ces difficultés. Néanmoins, le gouvernement a fait le double choix d'un progiciel de gestion unique centralisé et d'y intégrer la totalité des actes budgétaires et de la comptabilité générale de l'État. Ces choix font du développement en cours un exemple unique par sa dimension, et introduisent deux contraintes majeures : d'une part, la complexité inégalée du système d'information en cours de développement dont le périmètre est sans exemple dans les autres États, d'autre part, une dépendance forte et prolongée à l'égard de l'éditeur du progiciel.

Le futur système d'information financière de l'État rassemblera des applications ministérielles et interministérielles autour du Projet Chorus. Dans l'attente de l'achèvement du développement technique de Chorus et de son déploiement auprès des utilisateurs, les outils provisoires mis en place en 2006 sous le nom de Palier-LOLF ne permettent qu'une application partielle des dispositions de la LOLF.

Les travaux de la Cour font apparaître que le déploiement de Chorus ne pourra pas être totalement réalisé avant le début de l'année 2011, alors que l'objectif initial était le début de l'année 2010. Ce n'est ainsi que cinq ans après l'entrée en vigueur de la LOLF que la tenue de la comptabilité selon ce nouveau cadre pourra être réalisée. Le décalage d'un an par rapport au calendrier initial n'a pas encore été officiellement annoncé.

Monsieur Didier Migaud  
Président de la Commission des finances,  
de l'économie générale et du plan  
Assemblée Nationale  
126, rue de l'Université  
75 355 PARIS 07 SP

Deux questions, non encore résolues, pourraient limiter ou retarder davantage le déploiement de Chorus.

En premier lieu, ce projet, qui s'appuie sur un progiciel de gestion intégré (PGI) du secteur commercial, nécessite l'aménagement de certaines procédures de gestion traditionnelles en vigueur jusqu'alors pour donner toute son ampleur à la modernisation de la gestion publique, à laquelle il doit contribuer. Cette réingénierie des procédures budgétaires et comptables doit encore trouver sa traduction, notamment dans une réécriture du règlement général sur la comptabilité publique.

En second lieu, le déploiement de Chorus suppose de revoir l'organisation administrative des services utilisateurs de l'outil. Plusieurs hypothèses ont été envisagées pour regrouper les fonctions techniques de traitement des actes comptables. Elles se distinguent par l'ampleur des mutualisations géographiques et interministérielles. Ce n'est qu'en juillet 2008 que le comité de suivi de la RGPP a pris la décision de retenir le niveau régional pour mutualiser les fonctions financières support. Il reste toujours aux ministères à étudier les modalités de leur organisation qui seront soumises à un comité de suivi « RGPP- Réseaux financiers » avant la fin de l'année.

Même après l'achèvement et le déploiement total de Chorus, certaines fonctionnalités nécessaires à la pleine application de la LOLF ne seront pas disponibles avec certitude ; en particulier la mise en place d'une comptabilité d'analyse des coûts nécessaire à la mesure de la performance demeure, dans l'état actuel du projet, laissée à l'initiative des ministères. En outre, la manière dont les comptes des opérateurs de l'État, indispensables à la consolidation de ses comptes, seront exploités par le système d'information n'est pas encore définie.

La situation actuelle, où des décisions importantes restent à prendre, traduit une gestion du projet trop technique, par des acteurs qui relèvent essentiellement du ministère du budget : le comité d'orientation stratégique, les directions qui jouent un rôle prédominant dans la maîtrise d'ouvrage (direction générale des finances publiques et direction du budget), et le maître d'œuvre (agence pour l'informatique financière de l'État). Le recours à l'arbitrage politique sur des choix qui sont déterminants pour l'avenir a été rare et trop tardif. Les structures de gouvernance ont orienté le projet dans une direction propre à satisfaire les besoins de gestion budgétaire et comptable, certes essentiels, mais en reléguant à un calendrier incertain ou à l'initiative des ministères le pilotage par la performance, qui est l'un des principaux moteurs que la LOLF apporte à la modernisation de la gestion publique.

Enfin, les ressources budgétaires investies dans le futur SIFE sont élevées. Les premiers développements d'un système d'information à base de PGI remontent à dix ans, et le cumul des dépenses constatées ou prévues jusqu'à l'achèvement du projet en cours dépasse le milliard d'euros. Face à cet enjeu, le gouvernement a imposé que le développement de Chorus, évalué à l'origine à près de 800 M€, soit équilibré par des gains de productivité et des économies obtenues par substitution de Chorus à une partie des applications existantes. Les critères de l'équilibre ont été fixés en 2006, sur des hypothèses fragiles et jamais réexaminées depuis.

L'équilibre financier repose aussi sur la suppression de postes dans la fonction financière des ministères, lorsque ceux-ci auront mutualisé leurs activités comptables selon des modalités qui demeurent aujourd'hui en partie à préciser. Ces suppressions d'emplois et l'évolution profonde des métiers qui résultera de la nouvelle organisation nécessitent une véritable conduite du changement dans les ministères pour un projet qui concerne directement 40 000 agents et doit entraîner des redéploiements d'effectifs et d'importants besoins de formation. Cette conduite du changement n'est pas prise en compte par le projet. Elle reste à la charge des ministères et constitue un facteur de risque important pour la bonne fin du projet. Au-delà des actions d'ores et déjà envisagées par certains ministères et par l'AIFE elle-même, une conception d'ensemble est, à l'évidence, souhaitable.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

*Bien à vous.*



---

Philippe SÉGUIN





PA 52939

**COMMUNICATION À LA COMMISSION DES FINANCES,  
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN  
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**Article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**

**LE SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT  
EN MATIÈRE COMPTABLE, FINANCIÈRE ET DE  
GESTION**

Octobre 2008



<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>PARTIE I : CONTEXTE ET HISTORIQUE</b> .....	<b>5</b>
I.    LES EXIGENCES DE LA LOI ORGANIQUE .....	5
1.    La LOLF poursuit plusieurs objectifs .....	5
2.    Les outils existants ne permettent pas l'application de la LOLF .....	5
3.    Les fonctions nécessaires du futur système .....	6
II.   HISTORIQUE DU SYSTEME D'INFORMATION FINANCIERE DE L'ÉTAT .....	7
1.    Les projets ACCORD .....	7
2.    Les décisions prises .....	8
III.  LA PLACE DE CHORUS DANS LE SIFE .....	9
1.    Le système d'information financière de l'État (SIFE) .....	10
2.    Le projet CHORUS.....	12
<b>PARTIE II : DES QUESTIONS EN SUSPENS</b> .....	<b>14</b>
I.    LA REORGANISATION DE L'ÉTAT, UN PREALABLE INACHEVE .....	14
A. <i>La conception de l'outil</i> .....	14
1.    Le système intégré impose des réformes de procédure .....	14
2.    Un scénario de compromis .....	15
B. <i>La préparation du déploiement</i> .....	16
1.    Les conditions du déploiement .....	17
2.    La définition matérielle des lieux d'implantation.....	18
II.   UN PROJET LIMITE.....	19
1.    Un projet non totalement exhaustif même pour la gestion budgétaire et comptable.....	19
2.    La non-intégration du contrôle de gestion .....	20
III.  UNE INFORMATION INTERMINISTERIELLE INCOMPLETE .....	22
1.    Des choix techniques à concrétiser .....	22
2.    Une conduite du changement à mettre en place .....	22
3.    L'information insuffisante des ministères .....	23
<b>PARTIE III : DES CONDITIONS DE DEVELOPPEMENT A AMELIORER</b> .....	<b>24</b>
I.    LA GOUVERNANCE.....	24
A. <i>Les structures de pilotage</i> .....	24
1.    La lente définition des principaux objectifs de Chorus .....	24
2.    Les structures de pilotage .....	25
3.    Les défauts du pilotage des systèmes d'information .....	27
B. <i>La planification</i> .....	29
1.    L'absence de plan stratégique .....	29
2.    La prise en compte des risques spécifiques d'un PGI « du commerce » .....	30
3.    La disponibilité du système .....	31
II.   LE CALENDRIER .....	32
1.    Les prévisions du développement de Chorus .....	32
2.    Les versions .....	32
3.    Les retards .....	33
III.  LE COUT DU SIFE.....	36
A. <i>La mesure des moyens investis</i> .....	36
1.    Le projet ACCORD : 297 M€.....	36
2.    Le SIFE nécessaire à l'application de la LOLF : près de 880 M€d'investissement .....	37
3.    Un coût final encore dépendant de plusieurs facteurs .....	38
B. <i>La fragilité des hypothèses de coût et d'économie</i> .....	39
1.    Les premières études sur l'économie du programme.....	39
2.    Les limites des évaluations .....	41



## INTRODUCTION

Par lettre du 11 septembre 2007, le président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale a saisi la Cour, sur le fondement de l'article 58-2° de la LOLF, d'une demande d'enquête relative aux systèmes d'information de l'État. Dans un courrier du 30 avril 2008, le Président de la Commission a donné son accord aux modalités proposées par le Premier président de la Cour des comptes : une transmission du rapport au plus tard le 10 octobre 2008 ; une étude du système d'information comptable, financière et de gestion prioritairement centrée sur les grands projets de portée interministérielle ACCORD-LOLF et Chorus ; une évaluation de la capacité du système d'information à permettre la mise en œuvre de la LOLF ; une appréciation des coûts et des gains de productivité induits, de la trajectoire de progrès, de la gouvernance et du délai de mise en œuvre opérationnelle du système.

L'enquête a couvert les systèmes d'information (SI) en matière comptable, financière et de gestion. Elle examine les objectifs stratégiques de ces systèmes, la gouvernance des développements, la cartographie des applications concourant à l'information financière et la « trajectoire de progrès », ainsi que les coûts constatés et prévisibles du système. Elle s'est attachée aux grands projets interministériels en cours, pilotés aujourd'hui par le ministère du budget : ACCORD-LOLF et Chorus. Ce rapport utilise également les travaux de la Cour ou des corps d'inspection et de contrôle déjà effectués à ce sujet. Les applications propres à des ministères ne sont pas incluses dans le champ de l'étude, mais le coût de l'interface avec Chorus et les problèmes que pose l'articulation entre Chorus et les applications ministérielles ont été pris en compte, notamment par un examen de la situation au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEDDAT) et à celui de la défense. Le programme COPERNIC de la DGFIP, dédié aux recettes fiscales, est exclu car il ne correspond pas à la définition du champ de l'enquête, de même que le projet d'un outil de gestion pour l'opérateur national de paye (ONP), en cours de développement, qui se rattache à la famille des systèmes d'information des ressources humaines. Toutefois, l'existence de ces deux applications, dont l'une, Copernic, gère 90 % des recettes de l'État (267 Md€ de recettes fiscales nettes en 2007) et l'autre, ONP, gèrera la paye des agents de l'État (162 Md€, soit 30 % des dépenses en 2007) pose des questions sur le pilotage d'ensemble des systèmes d'information et est donc évoqué à ce titre.

Les observations provisoires de la Cour ont été communiquées à la Présidente du comité d'orientation stratégique (COS) Chorus, au directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), aux secrétaires généraux du MEDDAT et du ministère de la défense, ainsi qu'au secrétaire général du ministère du budget, au directeur du budget, au directeur général de la modernisation de l'État et au directeur général des finances publiques. La Cour a également adressé une copie de ses observations provisoires, en raison de leur caractère interministériel et de ses premiers constats, à la secrétaire générale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Toutes les autorités relevant du ministère du budget ont adressé une réponse commune ; la présidente du COS s'est associée à cette réponse. La Cour a ensuite entendu en audition la présidente du COS, le directeur de l'AIFE, le directeur du budget et la secrétaire générale du ministère de l'intérieur.

Le système d'information financière de l'État (SIFE) mérite attention pour trois motifs.

Le bon fonctionnement du système est déterminant pour la mise en œuvre de la LOLF et la rénovation de la gestion publique, comme le montrent a contrario les imperfections des solutions transitoires mises en place depuis 2006 et commentées par la Cour dans ses rapports annuels sur les résultats et la gestion budgétaire. Ces insuffisances ont également fait l'objet d'une réserve de la Cour dans les actes de certification des comptes de l'État de 2006 et 2007.

L'architecture de Chorus est articulée autour d'un progiciel de gestion intégré, solution utilisée par les sociétés commerciales, dont la mise en œuvre nécessite une redéfinition des procédures de la gestion budgétaire et comptable. Les choix de l'organisation administrative adoptée pour déployer le système d'information seront donc structurants, et peuvent conduire à une remise en question des principes traditionnels.

Enfin, l'enjeu financier se mesure à l'ampleur de l'investissement dans les développements successifs du système d'information, articulé aujourd'hui autour du projet Chorus, mais qui s'inscrit dans la continuité des projets ACCORD mis en place il y a dix ans. Cet investissement total sera proche de 1,1 milliard d'euros, sans compter le coût de 1,8 milliard attendu pour le programme Copernic, ni le développement de l'opérateur national de paye.

# **PARTIE I : CONTEXTE ET HISTORIQUE**

## **I. LES EXIGENCES DE LA LOI ORGANIQUE**

### **1. La LOLF poursuit plusieurs objectifs**

Au regard de la problématique du système d'information, la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) poursuit, selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, deux objectifs principaux qui sont de « permettre une amélioration de la gestion publique » et de « mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement ». La LOLF contient des dispositions d'autre nature, mais ces deux principes sont ceux qui concernent le plus directement le système d'information.

D'une part, la LOLF introduit pour les gestionnaires une plus grande souplesse de gestion assortie d'une obligation de rendre compte. Ainsi, aux crédits d'un programme « sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » (article 7). La liberté accrue dans la gestion des crédits, introduite par les dispositions sur la « fongibilité asymétrique »<sup>1</sup> et par la plus grande autonomie dont ils bénéficient, est assortie d'une obligation de rendre compte des résultats obtenus au regard des moyens mobilisés. Pour cela, la loi impose des « rapports annuels de performance [faisant notamment connaître] par programme les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés (...), la gestion des autorisations d'emplois ». La loi impose aussi aux services de l'État la mise en place d'une comptabilité permettant de mesurer et d'analyser les coûts.

D'autre part, la loi organique augmente le pouvoir budgétaire du Parlement en restaurant la portée de l'autorisation budgétaire qu'il accorde et en accroissant la lisibilité des documents budgétaires afin de permettre un meilleur contrôle. La Cour des comptes contribue à ce contrôle, en particulier par son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (article 58-4<sup>o</sup>) et au travers de son mandat de certification des comptes de l'État (article 58-5<sup>o</sup>).

En conséquence, la LOLF ajoute à la tenue de la comptabilité des opérations de dépense et de recette budgétaires celle d'une comptabilité générale de l'ensemble des opérations et celle d'une comptabilité d'analyse des coûts.

### **2. Les outils existants ne permettent pas l'application de la LOLF**

Les innovations introduites par la LOLF ne pouvaient trouver leur pleine application avec le système informatique tel qu'il existait avant 2006.

La cohérence des trois comptabilités prévues par la LOLF n'est pas assurée par les outils existants. La comptabilité des opérations budgétaires et la comptabilité générale de l'ensemble des opérations, pourtant étroitement liées par la nature des opérations communes qu'elles enregistrent, ne sont pas articulées entre elles, faute de correspondance

---

<sup>1</sup> La fongibilité autorise la réallocation de crédits entre les titres d'un même programme, par le responsable de programme ; cette possibilité est dite asymétrique car elle n'autorise pas d'augmenter le titre des dépenses de personnel.

entre la notion d'engagement en comptabilité des dépenses budgétaires d'une part et en comptabilité générale d'autre part, et faute de référentiel de comptabilité budgétaire permettant de mettre fin aux pratiques de gestion des crédits non conformes à la LOLF. Aux problèmes de définition s'ajoute l'inadaptation des systèmes d'information.

En outre, le tableau de financement, qui, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, retrace les ressources et les charges de trésorerie, ne se déduit pas des deux comptabilités et a une signification limitée faute de référentiel comptable approprié et de raccordement avec les systèmes d'information budgétaire et comptable.

La comptabilité d'analyse des coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes est encore embryonnaire, le rapprochement des données budgétaires et comptables demeurant manuel et la mesure des coûts restant insuffisante pour assurer un pilotage à partir des résultats.

Après l'échec d'ACCORD 2, le gouvernement a décidé de recourir à un dispositif provisoire, dit « palier 2006 »<sup>2</sup> dans l'attente de l'aboutissement d'un nouveau projet (Chorus). L'entrée en application de la LOLF en janvier 2006 a montré les insuffisances des outils de gestion et de restitution de l'information comptable. Ces insuffisances ont perturbé la préparation et la présentation de l'information budgétaire au cours de l'exercice 2006. Les améliorations apportées aux outils en 2007 ont en grande partie aplani les difficultés constatées lors du premier exercice. Cependant la coexistence de dispositifs infra ministériels très nombreux, souvent incompatibles entre eux comme avec les systèmes d'information communs aux différentes administrations, induit la nécessité de retraitements lourds et limite la fiabilité des données.

### **3. Les fonctions nécessaires du futur système**

Les constats de carence dressés dès 2004 sur les outils existants, qui obligent à des saisies manuelles nombreuses et répétées, en particulier lors des opérations d'inventaire, ont reporté les espoirs de mise en œuvre complète de la LOLF sur le futur système qui doit assurer les fonctions suivantes :

- Les opérations doivent être intégrées dans un système unique, permettant aux gestionnaires et aux comptables d'accéder à toute l'information et de procéder aux actes dont ils sont responsables. Aujourd'hui, les systèmes d'information financière et comptable de l'État se caractérisent par une architecture très morcelée (318 applications recensées en mai 2008).
- Les gestionnaires doivent pouvoir tenir la comptabilité des engagements et rendre compte de l'exécution du budget voté en autorisations d'engagement (AE). La comptabilité des engagements est aujourd'hui tenue hors application interministérielle sur 85 % de la dépense exécutée dans les services déconcentrés.
- Le périmètre doit correspondre à celui de la loi de finances, c'est-à-dire inclure les budgets annexes, les comptes spéciaux du Trésor, ainsi que les relations entre ceux-ci et le budget général. Avec le système provisoire en service, les actions spécifiques mises en œuvre pour identifier et recenser ces opérations, en vue de

---

<sup>2</sup> La Cour a relevé dans ses rapports sur les premiers exercices sous le régime de la LOLF les nombreuses insuffisances de cette solution transitoire, dont le but est « une mise en œuvre de base de la LOLF » selon une lettre de mission adressée en juin 2004 par les ministres chargés de l'économie et du budget au directeur du service à compétence nationale (SCN) Accord.

leur neutralisation dans le compte général de l'État, ne sont pas encore satisfaisantes.

- Le système d'information doit permettre de restituer toutes les opérations à la fois en comptabilité des opérations budgétaires et en comptabilité générale.
- Les contrôles doivent être automatisés.
- L'information financière doit être adaptée aux besoins des différents utilisateurs définis par la LOLF (Parlement, ordonnateurs, comptables, certificateur, analystes financiers, investisseurs, citoyens).
- La traçabilité et la documentation des opérations doivent faciliter la certification des comptes de l'État<sup>3</sup> ; la gestion de référentiels uniques et partagés et la disponibilité d'outils de contrôle doivent permettre à la Cour de s'assurer de l'exhaustivité, de l'exactitude, de la séparation des exercices et de l'imputation des enregistrements comptables.

Enfin, la définition d'une procédure intégrée peut difficilement ignorer les questions relatives à la dématérialisation des procédures.

La Cour a déjà formulé ces constats dans ses rapports sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État et dans les actes de certification des comptes de l'État portant sur les exercices 2006 et 2007.

## **II. HISTORIQUE DU SYSTEME D'INFORMATION FINANCIERE DE L'ÉTAT**

### **1. Les projets ACCORD**

Les premières tentatives de mise en place d'un système d'information intégré remontent au milieu des années 1990. Elles ont trouvé un début de réalisation avec le projet ACCORD 1 lancé en 1998. Dans le cadre de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le projet visait exclusivement la gestion budgétaire.

Après le vote de la LOLF, le projet a évolué vers une version ACCORD 1 bis transitoire et la définition en 2002 d'un nouveau système d'information intégré appelé ACCORD 2, dont l'objectif était de mettre en œuvre l'intégralité de la LOLF dans un délai contraint, puisque le nouveau système devait entrer en service avant l'exercice 2006.

Ce dernier projet souffrait d'un excès d'ambition, alors que l'étude des développements antérieurs (ACCORD 1 et 1 bis) avait montré les difficultés de l'entreprise. Dès 2003, la Cour avait d'ailleurs appelé l'attention sur les risques et leur nécessaire anticipation<sup>4</sup>.

Le gouvernement a finalement décidé l'abandon du projet ACCORD 2 le 14 mai 2004. Les ministres de l'économie et du budget ont alors fixé une double mission au maître

---

<sup>3</sup> La Cour a émis sur les comptes de 2006 et de 2007 une réserve substantielle fondée sur des limitations générales tenant aux systèmes d'information financière et comptable de l'État.

<sup>4</sup> La Cour, dans son *Rapport sur les comptes 2002*, publié en 2003, invitait le gouvernement à préparer un possible échec d'Accord 2.

d'œuvre du projet<sup>5</sup>. La première visait à adapter les systèmes d'information existants en vue d'une mise en œuvre « de base » de la LOLF, dans le cadre d'une adaptation dénommée « Palier-LOLF ». La seconde était de « *construire un système d'information qui intègre au sein d'une application unique l'ensemble des acteurs de la comptabilité et de la dépense de l'État, dans la perspective d'un déploiement progressif des fonctionnalités sur 4 à 5 ans* ». L'État renonçait ainsi à la mise en place d'un nouveau système d'information et donc de facto à l'application pleine de la LOLF dès l'exercice 2006.

## **2. Les décisions prises**

Les services des ministères chargés des finances et du budget, et notamment la direction de la réforme budgétaire (DRB), ont alors étudié la manière de définir et de réaliser les fonctionnalités attendues. Cette approche, validée par les deux ministres, a été précisée par ceux-ci dans une lettre de mission complémentaire du 5 avril 2005. Les décisions prises à l'époque ont consisté à desserrer le calendrier du projet qui a reçu ensuite le nom de Chorus, à confirmer le principe d'une solution reposant sur un outil de gestion intégrée disponible sur le marché, évitant le plus possible les développements spécifiques, et à réduire le nombre de fonctions exigées de l'outil, dont le trop grand nombre reflétait les objectifs ambitieux de la LOLF mais était pour partie à l'origine de l'échec d'ACCORD 2.

### ***L'objectif initial de mise en œuvre en 2010***

Selon les instructions données au maître d'œuvre, qui était à l'époque le directeur du service à compétence nationale ACCORD, le développement du futur système d'information devait être déployé en 2009, ce qui laissait prévoir que le premier exercice géré, et certifié, avec Chorus serait celui de 2010. Le délai ouvert était donc de quatre ans à partir de 2005.

Ce délai devait permettre un découpage des marchés en deux temps, avec le choix de l'éditeur du progiciel de gestion intégré (PGI) en 2005 afin de stabiliser cet élément clé au plus vite, et le choix en 2006 des prestataires (les intégrateurs) pour adapter les paramètres du PGI aux besoins de l'État.

### ***La solution du PGI***

Le principe d'un progiciel de gestion intégré est de construire des applications informatiques (comptabilité, gestion de stocks, etc.) de manière modulaire, c'est-à-dire avec des modules indépendants entre eux, tout en partageant une base de données commune. Les données sont standardisées et partagées (par exemple les références des fournisseurs), afin d'écartier l'éventualité d'incohérence et d'éviter de saisir plusieurs fois une même donnée.

Le PGI retenu au terme du marché passé en 2006 est celui de la société SAP (« *Systems, Applications, and Products for data processing* » en anglais). Le marché des PGI est actuellement dominé par deux acteurs : SAP (éditeur allemand) et ORACLE (éditeur américain), ce dernier ayant absorbé la société PeopleSoft, éditeur du PGI utilisé pour le projet ACCORD.

---

<sup>5</sup> La lettre de mission précitée du 16 juin 2004.

### ***Le découpage des fonctionnalités***

La lettre de mission de 2005 a défini trois blocs de fonctionnalités : le « cœur », qui désigne les fonctions qui seront partagées par l'ensemble des utilisateurs, les « fonctionnalités avancées » complémentaires, et le « hors cible », qui comprend principalement les fonctions hors des champs budgétaire et comptable exclues du périmètre de Chorus.

Le découpage en trois blocs est fondé sur les fonctionnalités décrites par le cahier des charges ACCORD 2. Les ambitions de Chorus sont plus modestes, mais plus argumentées :

- Le projet distingue les fonctionnalités dites du « cœur » du système cible ; ce sont les fonctions budgétaires et comptables qui correspondent aux attentes prioritaires de la LOLF, et qui seront utilisées par tous les ministères.
- Les « fonctionnalités avancées » appartiennent aussi au domaine budgétaire et comptable<sup>6</sup>, mais n'ont pas été estimées indispensables à la LOLF ; leur inclusion dans ce périmètre est conditionnée par leur intérêt collectif (plusieurs ministères intéressés) et par les gains de productivité qu'elles apportent.

### ***Les outils interministériels en cours de développement***

À côté de Chorus, sont en cours deux autres grands projets de développement qui sont nécessaires à l'amélioration de la tenue de la comptabilité d'exercice : *Copernic* et l'*Opérateur national de paye (ONP)*. Chacun des trois systèmes a une finalité propre :

- Le programme *Copernic*, dont le développement ne sera pas achevé avant 2010 ou 2011, a pour objectif principal de mettre en place un compte fiscal simplifié et unique du contribuable permettant de gérer dans un seul programme les fonctions relatives à la gestion de l'assiette et du recouvrement des impôts relevant de la direction générale des finances publiques. Il ne transmet à *Chorus* que des « comptes rendus d'événements », c'est-à-dire des récapitulations agrégées et non pas les détails des opérations.
- L'*Opérateur national de paye*, dont le déploiement est prévu entre 2010 et 2014, doit industrialiser et fiabiliser le processus de la paye de 2,5 millions de fonctionnaires. Il doit être articulé avec les systèmes d'information des ressources humaines des différents ministères gestionnaires.

## **III. LA PLACE DE CHORUS DANS LE SIFE**

Plus de 300 applications comptables, financières et de gestion de l'État forment aujourd'hui le *Système d'information financière de l'État (SIFE)*. Certaines applications qui le composent ont été adaptées, après l'abandon du projet ACCORD 2, pour mettre en œuvre

---

<sup>6</sup> Les documents de conception et de spécification générale du projet Chorus établis en juillet 2007 en dressaient la liste suivante : demande d'achat, carte Achat et catalogues, élaboration budgétaire ministérielle (volet programmation pluriannuelle), recettes non fiscales, gestion des actifs et des stocks, gestion de projet, portail fournisseur, régies d'avances et de recettes, rapprochements bancaires, gestion des dépenses relatives à l'aide juridictionnelle, enchères électroniques.

la LOLF à bonne date, mais au prix d'une certaine dégradation des objectifs<sup>7</sup>. Cette opération a pris le nom de Palier-LOLF.

Le projet Chorus a pour ambition de supprimer le maximum d'applications existantes du SIFE, qu'elles relèvent du ministère du budget ou des autres ministères.

## 1. Le système d'information financière de l'État (SIFE)

### *Plus de 300 applications ministérielles et interministérielles non systématiquement cartographiées*

L'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) recense dans un document schématique appelé « Marguerite » l'ensemble des applications afin de donner une vision globale du paysage du SIFE. Ces applications sont soit ministérielles – les applications ministérielles de gestion (AMG) – soit interministérielles (Palier-LOLF, Chorus). Les AMG sont elles-mêmes qualifiées d'applications « financières » (AMF) ou « métiers » (AMM) selon leur vocation à gérer ou non des données comptables et financières. Enfin, des applications peuvent remplir simultanément des fonctions relevant des deux domaines.

L'AIFE dénombrait 318 applications en mai 2008, ce chiffre étant provisoire car le recensement n'est pas achevé.



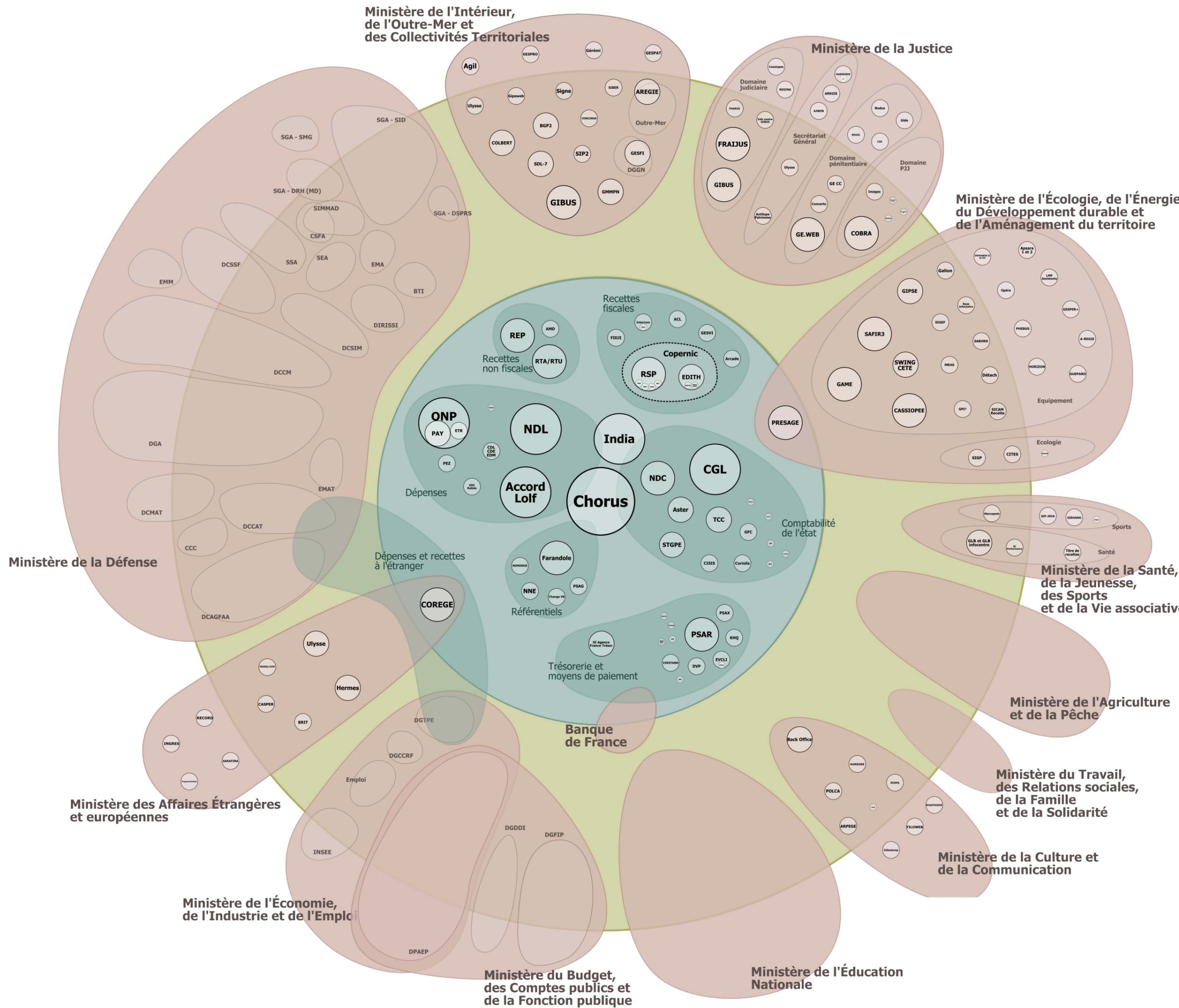
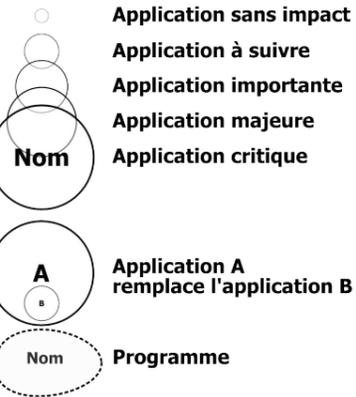
*Source : Lettre AIFE Stratégie SIFE – Mai 08*

Le graphique ci-après dessine la « marguerite » de ces applications, arrêtée au 19 mai 2008.

---

<sup>7</sup> La Cour a relevé dans ses rapports sur les premiers exercices sous le régime de la LOLF les nombreuses insuffisances de cette solution transitoire, dont le but est « une mise en œuvre de base de la LOLF » selon une lettre de mission du juin 2004.

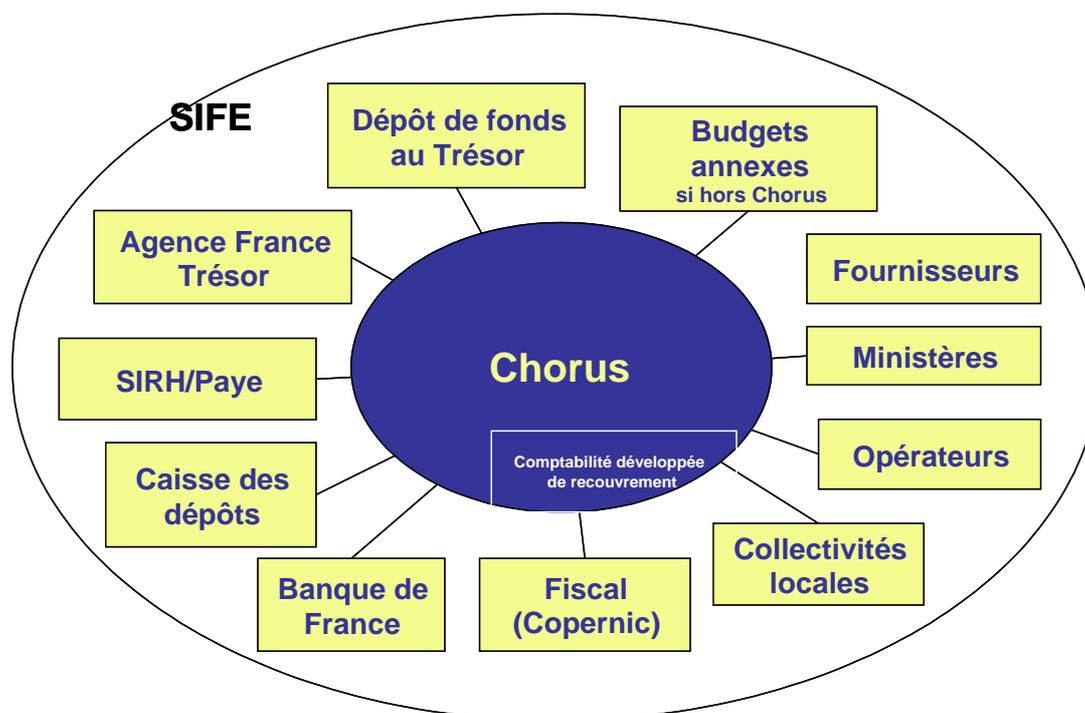






## 2. Le projet CHORUS

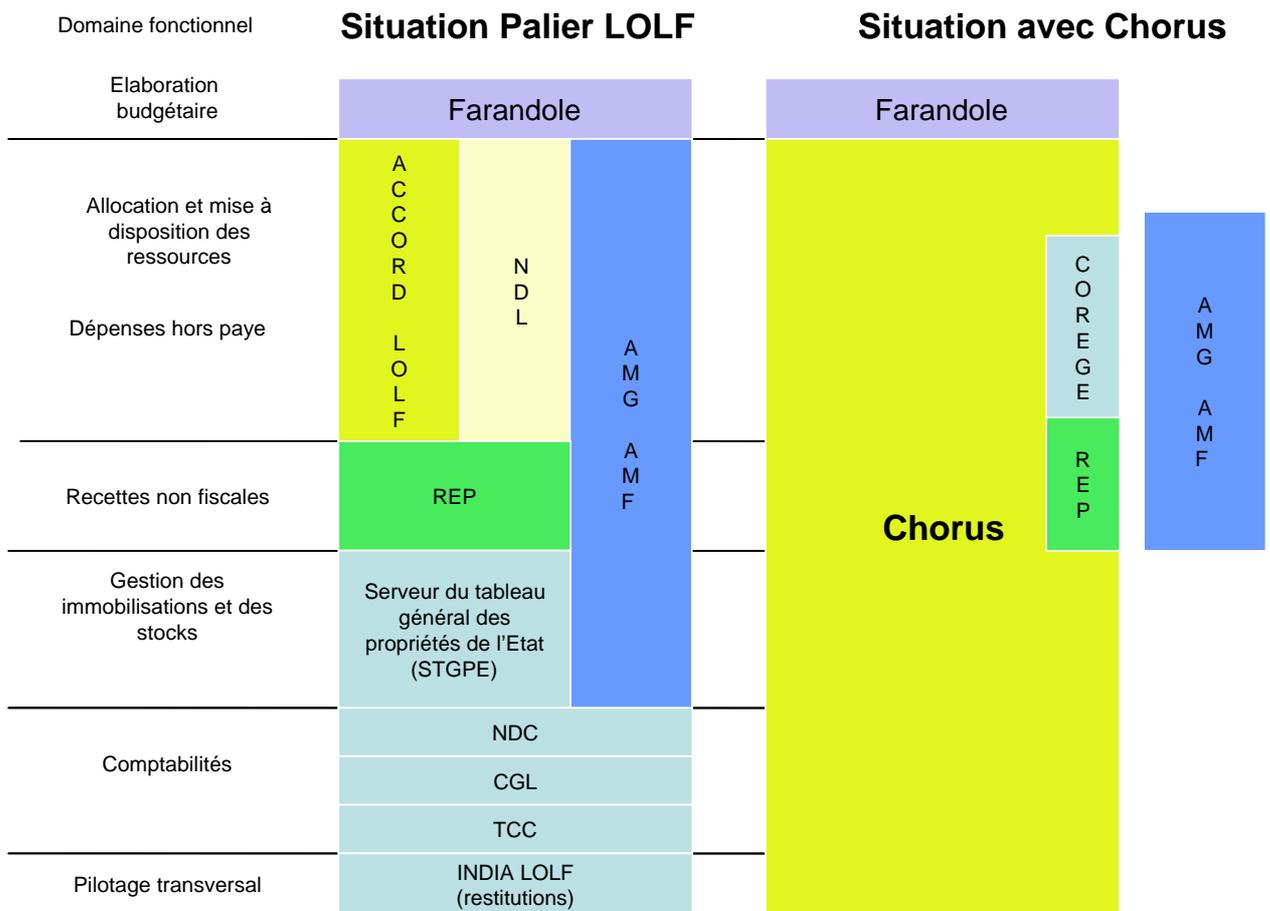
Le projet Chorus doit se substituer aux applications ministérielles financières. Les applications ministérielles métiers pourront, le cas échéant, être interfacées avec Chorus. Le graphique ci-dessous montre la place centrale de Chorus au sein des services qui participent à la gestion de l'État.



Source : AIFE - présentation Cour des comptes.

Le projet concerne l'ensemble des ministères et s'étend aux services centraux et déconcentrés, ainsi qu'aux gestionnaires, aux contrôleurs financiers et aux comptables.

Le graphique ci-dessous indique les applications du Palier-LOLF qui seront remplacées ou qui ont vocation à être remplacées par Chorus au terme du déploiement.



Source : AIFE - présentation par la Cour des comptes.

### Définition

Farandole : déversement des dispositions de la loi de finances  
 REP : application de recouvrement du comptable pour les produits divers  
 NDC : application de centralisation de la dépense  
 CGL : application de comptabilité générale  
 TCC : référentiels de la comptabilité de l'Etat  
 COREGE : application de dépense à l'étranger  
 AMG AMF : applications ministérielles de gestion et applications ministérielles financières

## **PARTIE II : DES QUESTIONS EN SUSPENS**

La réorganisation des procédures budgétaires et comptables et des services de l'État conditionne la réussite du projet Chorus. Au demeurant, l'application de la LOLF dépasse le domaine strictement budgétaire et comptable. La préparation au nouveau système nécessite une coordination entre les ministères utilisateurs.

### **I. LA REORGANISATION DE L'ÉTAT, UN PREALABLE INACHEVE**

Le recours à un progiciel de gestion intégré impose que les procédures mises en œuvre par l'organisation soient cohérentes avec les prestations que l'application informatique peut fournir. La réforme de ces procédures est indissociable de la conception et du développement de Chorus. Au-delà, la mise en œuvre de la LOLF et ses impératifs de modernisation de la gestion publique justifient de toute manière une réorganisation dont la définition est nécessairement préalable au déploiement des outils informatiques.

#### **A. LA CONCEPTION DE L'OUTIL**

##### **1. Le système intégré impose des réformes de procédure**

Le progiciel de gestion intégré retenu présente des fonctions qui correspondent bien à la chaîne de la dépense. Toutefois, les dispositions du règlement général sur la comptabilité publique de 1962 (RGCP) ne s'y retrouvent pas toutes. Si les actes principaux, comme l'engagement, la validation du service fait, le paiement, sont bien pris en compte, certaines tâches intermédiaires s'effectuent de manière automatisée, sans intervention manuelle du fait de la simplification (« l'intégration ») permise par la saisie de tous les éléments nécessaires en amont (par exemple : la liquidation et le mandatement).

La circulation de l'information dans le PGI nécessite donc, sauf à en perdre tous les avantages, que les procédures soient alignées sur les flux de données proposés par l'outil, ce qui permet de bénéficier des automatismes, comme les contrôles automatiques, chaque fois que cela assure des gains de productivité.

La direction de la réforme budgétaire avait commencé, dès l'adoption de la LOLF, une étude sur la révision des procédures de gestion, sous l'appellation de « réingénierie » des processus, mais le démarrage du projet Chorus étant intervenu avant l'achèvement de cette démarche, le développement des fonctions de ce projet s'est fait avant la redéfinition des tâches des ordonnateurs et des comptables.

Les travaux préparatoires auraient logiquement dû finaliser les objectifs du projet avant d'en lancer la conception. Dès décembre 2006, le ministre d'État, ministre de l'intérieur, demandait la « clarification des nouveaux rôles des ordonnateurs et des comptables ». En septembre 2008, les procédures qui vont être mises en œuvre dans l'outil restent à traduire dans le RGCP ou le texte qui en prendra la suite.

## 2. Un scénario de compromis

Les instances de pilotage du projet ont retenu une définition de l'organisation du fonctionnement du projet Chorus selon un découpage régional, compatible avec une organisation traditionnelle des services.

L'architecture de la LOLF conduit à organiser l'administration selon une logique de programmes, donc de manière verticale : les programmes constituent désormais l'unité naturelle de découpage des opérations budgétaires et comptables. Un scénario dit « ministériel », qui structure les données autour des programmes, correspond à ce découpage (cf. graphique ci-dessous). Toutefois, il a fallu tenir compte d'autres paramètres, et notamment l'existence de décideurs déconcentrés. Les analyses comparatives menées par l'AIFE ont montré que le scénario dit « ministériel » implique des contraintes lourdes sur le système d'information, en rendant par exemple nécessaires des contrôles entre le module de comptabilité générale, dont les données relèvent principalement des trésoriers-payeurs généraux (TPG), et le module de comptabilité budgétaire, qui correspond au domaine d'action des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM).

Un autre scénario, dit de « convergence », jugé mieux adapté aux besoins « comptables » et interministériels, a été retenu dès 2007.

### *Le scénario de convergence*

Dans le PGI SAP, les opérations de l'État doivent être réparties entre différents périmètres (appelés « sociétés » dans le vocabulaire du logiciel choisi) ; les comptes de l'État sont la consolidation des comptes de ces *sociétés*. Le scénario de convergence définit le périmètre des *sociétés* autour des comptables publics : une *société* regroupe les CBCM, et des *sociétés* régionales rassemblent les TPG<sup>8</sup> des départements d'une même région.

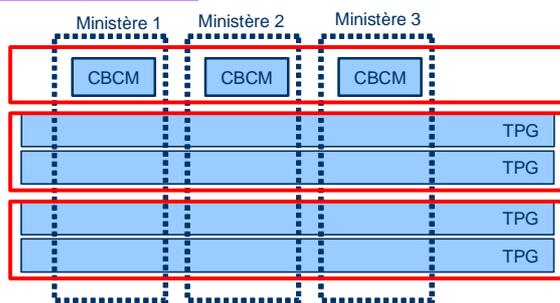
L'avantage du scénario de convergence, souligné par les intégrateurs, est de s'adapter plus facilement aux modifications de l'organisation gouvernementale, par exemple le transfert de la responsabilité d'un programme d'un ministère à l'autre.

Les inconvénients sont de rassembler plusieurs comptables indépendants au sein d'une même *société*, et de répartir les immobilisations (au sens du bilan de l'État) sur une base régionale qui ne correspond pas à la réalité de la gestion par programme. Le ministère du budget estime que les solutions trouvées à l'été 2008 dans le cadre du scénario de convergence couvrent l'essentiel des points qui restaient à régler ; toutefois, le ministère de la défense demeure à ce jour réservé, parce qu'il aurait préféré le scénario « ministériel », plus adapté à la gestion de ses immobilisations et de ses stocks, qui est totalement déconnecté du découpage territorial régional.

---

<sup>8</sup> Ou futurs directeurs départementaux des finances publiques.

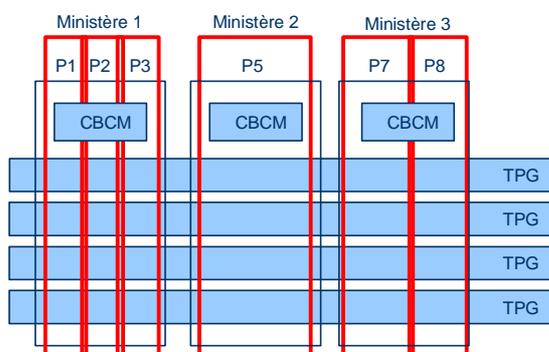
### Scénario dit "de Convergence"



- ▶ 1 société = ensemble des CBCM
- ▶ 1 société / regroupement régional de TPG ou / TPG masse critique
- ▶ Les comptes de gestion des TPG et des CBCM sont issus des « Domaines d'Activité » pour des raisons de traçabilité
- ▶ Les Ministères sont des « Centres de Profits »

### Scénario dit "Ministériel"

(Pn = Programme ou Groupe de programmes)



- ▶ 1 société = 1 programme ou 1 groupe de programmes
- ▶ La comptabilité des TPG et des CBCM est issue des Domaines d'Activité

Source : AIFE.

Le choix du scénario était suffisant pour développer les fonctions techniques de Chorus. Mais d'autres décisions sont nécessaires pour pouvoir engager le déploiement du nouveau système d'information.

## B. LA PREPARATION DU DEPLOIEMENT

Le déploiement du système d'information exige des choix tout aussi déterminants que sa conception. Selon la direction du budget, il consomme 60 % des ressources consacrées au projet. Le scénario le plus favorable retenu par le comité d'orientation stratégique (COS)<sup>9</sup> et l'AIFE aboutit à une estimation de gain (en valeur actuelle nette) largement positive, proche sur dix ans d'un milliard d'euros. Les décisions définitives sur le nombre de postes de travail, les sites d'implantation, les fonctions exactes occupées par les opérateurs, doivent intervenir 18 mois avant la mise en œuvre.

<sup>9</sup> Article 4 du décret n° 2005-122 : « Un comité d'orientation stratégique, placé auprès du ministre chargé de l'économie et des finances, lui propose les orientations relatives à la conception et à la mise en œuvre des systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'État et en suit l'exécution. Un arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances désigne les membres de ce comité, composé de directeurs d'administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, de représentants des ministères utilisateurs et du ministre chargé de la réforme de l'État, ainsi que de personnalités qualifiées. Son président est désigné par le ministre. Le directeur du service à compétence nationale est membre de droit du comité. »

## 1. Les conditions du déploiement

### *Une administration déconcentrée à réformer*

Les travaux préparatoires à la mise en œuvre du futur système d'information ont avancé lentement et sont toujours en cours.

La modernisation des structures administratives de l'État n'a pas évolué au même rythme que les principes budgétaires. La Cour notait déjà en novembre 2003 dans son rapport public particulier consacré à *la déconcentration des administrations et à la réforme de l'État* que « la gestion interministérielle locale, en principe facteur de cohérence, d'efficacité et de moindre coût de l'action publique, [avait] rencontré des limites évidentes ». Elle ajoutait que la mise en œuvre de la LOLF « devait s'accompagner d'une réorganisation et d'un regroupement des services déconcentrés dont certains n'ont évidemment pas la taille critique ».

Le choix de recourir à un PGI, qui n'a jamais été remis en cause depuis la définition des premiers projets ACCORD, déborde le simple contexte technique et relève d'une volonté de réforme ambitieuse, même si ses contours étaient initialement imprécis. En particulier, la mise en commun d'un outil unique oblige les ministères à adopter des procédures et des structures comparables.

### *Les conditions d'un retour sur investissement positif du projet Chorus*

Sur demande des ministres de l'économie et du budget, l'inspection générale des finances (IGF) a évalué en 2006 l'équilibre financier du projet Chorus<sup>10</sup>. Pour cela, l'étude a comparé le coût de construction du projet, soit un investissement limité aux fonctionnalités strictement indispensables à hauteur de 400 M€, et les dépenses de maintenance prévues pour les dix ans de durée de vie du projet, avec les économies attendues (le taux d'actualisation annuel retenu est de 4 %).

Les économies proviennent des coûts informatiques épargnés sur les anciennes applications et de gains de productivité :

- L'interfaçage des applications ministérielles avec Chorus supprimera les doubles saisies du Palier-LOLF, non interfacé, pour un gain estimé à 35 M€.
- Le remplacement des applications ministérielles (environ 42 applications) permettrait de gagner 600 ETP et 60 M€ en frais de sous-traitance. L'étude a choisi d'évaluer ce gain à 65 M€.
- La simplification de la mise en place des crédits et de la chaîne de la dépense, l'automatisation des contrôles et la suppression de doubles saisies feraient gagner 995 ETP, soit 42,2 M€.
- La modernisation des organisations et l'optimisation des procédures par la création de services facturiers permettraient de gagner 3 000 à 5 000 ETP et d'économiser 20 M€ en intérêts moratoires.
- L'alignement de la productivité des services de gestion budgétaire sur les plus performants permettrait de gagner encore 3 200 ETP.

---

<sup>10</sup> Rapport sur les procédures budgétaires et comptables et les perspectives de retour sur investissement du projet Chorus n° 2006-M-049-05 de novembre 2006.

Quelques éléments n'étaient pas chiffrés : d'une part les économies de réformes plus poussées, car elles ne sont pas liées au SIFE (dématérialisation des factures, contrôle financier a posteriori), d'autre part les coûts de création des services spécialisés (immobilier, formation, mutations géographiques).

L'étude a calculé la valeur actuelle nette (VAN) du projet Chorus selon quatre scénarios qui se distinguent les uns des autres selon les hypothèses de productivité retenues. Le scénario le plus favorable aboutirait selon l'étude à une VAN largement positive, proche sur dix ans d'un milliard d'euros.

### ***Une mise en œuvre complexe***

Les propositions du rapport de l'IGF appelaient des décisions sur la réorganisation de l'administration pouvant porter sur plusieurs milliers d'emplois et sur des options différentes d'implantation territoriale. Après une réunion interministérielle dirigée par son cabinet, le Premier ministre a imposé un objectif dans une instruction de janvier 2007 : « La mise en place de Chorus doit s'accompagner d'une modernisation de la fonction comptable et financière dans les ministères, qui garantisse la cohérence nécessaire au parfait fonctionnement de l'outil. »

La décision, en s'appuyant sur la nécessité de dégager des gains de productivité qui était mise en avant dans le rapport de l'IGF, imposait un plafond de 23 000 utilisateurs pour le système<sup>11</sup>. Cette cible est restée la boussole principale de la modernisation de la fonction comptable et financière pendant l'année 2007. Les ministères ont défini, par itérations successives, une organisation possible, qui débouchait sur un nombre d'utilisateurs légèrement supérieur au plafond fixé.

## **2. La définition matérielle des lieux d'implantation**

Ces travaux de modernisation de l'organisation ont dégagé une solution qui recueillait le consensus des ministères. Mais leur mise en œuvre soulève des difficultés non encore résolues en 2008.

### ***Les résultats de la modernisation de l'organisation***

Au second semestre de 2007, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a introduit des attentes nouvelles dont l'effet immédiat a été un ralentissement des études propres au système d'information. En accord avec la présidente du COS, l'AIFE, en raison des décisions importantes à prendre sur ces questions, a déclaré sans suite, fin 2007, l'appel d'offre d'assistance au déploiement lancé mi-2007 et différé la décision de lancement d'un nouvel appel d'offres. Cet appel d'offre devrait être prochainement reformulé.

La RGPP a modifié l'organisation des services déconcentrés des ministères, sans remettre en cause l'existence et la place des échelons régionaux et départementaux de la déconcentration. Le scénario de convergence tel qu'il a été présenté lors de l'enquête de la Cour est compatible avec la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État.

---

<sup>11</sup> Il s'agit des utilisateurs bénéficiant de « licences pleines », permettant l'accès à l'ensemble des fonctionnalités de l'outil, mais des licences « légères », en nombre non encadré, offrent un accès restreint à d'autres opérateurs. Ce total est en retrait par rapport aux projets antérieurs, et notamment Accord 2 qui visait 27 000 utilisateurs, et au Palier-LOLF qui compte près de 40 000 utilisateurs enregistrés, dont tous ne sont cependant pas actifs (source AIFE, cité par le rapport de l'IGF, page 23).

Au terme des études des ministères et des travaux de révision générale, il restait à décider les modalités du déploiement. La présidente du COS a demandé en juillet 2008 un arbitrage au comité de suivi de la RGPP (Premier ministre et secrétariat général de la présidence de la République) sur l'ampleur des regroupements de services et de mutualisations de fonctions à imposer, en indiquant que les gains de productivité attendus de la mise en œuvre de Chorus permettraient de descendre nettement en dessous du nombre de 23 000 utilisateurs.

Un arbitrage rendu le 18 juillet 2008 distingue trois ministères, la défense, la justice et l'éducation nationale, qui, en raison du nombre des actes comptables qu'ils traitent, disposent chacun d'une latitude suffisante pour se réorganiser de manière indépendante afin d'atteindre un bon niveau de productivité. Pour les autres, elle impose une mutualisation au niveau régional en demandant des études complémentaires. Jusqu'au terme de ces études, elle laisse subsister la possibilité d'une organisation autonome par ministère ou du recours à une organisation interministérielle.

Dans ces conditions, la possibilité de mettre en place le système Chorus dans les services à bonne date peut sembler volontariste.

## **II. UN PROJET LIMITE**

Les développements de Chorus ne couvrent pas toutes les ambitions de la LOLF. La limitation des fonctions du « cœur » au domaine budgétaire et comptable repousse à plus tard, ou laisse à l'initiative des ministères, la création des outils nécessaires au pilotage par la performance.

### **1. Un projet non totalement exhaustif même pour la gestion budgétaire et comptable**

La première partie de ce rapport a rappelé les conditions de la définition du projet Chorus, dont le « cœur » ne contient que les fonctions budgétaires et comptables qui correspondent aux attentes prioritaires de la LOLF. Des fonctionnalités dites « avancées » sont développées sous la double condition qu'elles soient demandées par plusieurs ministères, et que leur développement assure une perspective d'économie à terme par rapport à la situation antérieure.

Avec de telles restrictions, Chorus ne peut être une application qui couvre la totalité de la LOLF.

Des impératifs techniques et de rentabilité économique font reposer sur le SIFE dans son ensemble, et non sur le seul PGI, les objectifs fixés par la LOLF, et une partie des tâches restera prise en charge par les applications ministérielles. Cette externalisation partielle de fonctions s'accompagne d'une externalisation de coûts de Chorus vers le SIFE et se fait en grande partie à la charge des autres ministères.

Des solutions pragmatiques permettent toutefois de s'approcher de la LOLF dans certains cas. Par exemple, si Chorus ne permettra pas les transferts d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement entre programmes, difficiles à mettre en œuvre dans le PGI, ils resteront gérés par une application de la direction du budget nommée Farandole, qui est un outil d'élaboration du budget et de production de documents budgétaires (au stade des lois de finances), et dont la suppression, un moment envisagée, a

été écartée. Farandole alimentera donc Chorus par une interface (cf. graphique page 14), comme c'est déjà le cas avec ACCORD-LOLF.

La paye des agents de l'État sera portée par un autre progiciel de gestion intégré dont le programme fonctionnel vient d'être finalisé, le système d'information Paye (SI Paye) géré par l'Opérateur national de paye, comptable assignataire unique de la paye sans ordonnancement préalable (PSOP) des fonctionnaires civils et militaires de l'État ; le ministère du budget, qui assure la tutelle des deux structures de développement (Comités d'orientation stratégiques et services à compétence nationale) légitime la séparation entre les deux projets par le fait que le SI Paye traitera les données administratives nécessaires à la paye transmises par les systèmes d'information ressources humaines des ministères, préalablement mis en conformité avec les normes édictées par l'ONP. Les données permettant de prendre en compte dans Chorus les emplois et la dépense du titre 2 (les dépenses du titre 2 « personnel » se montaient à 162 milliards d'euros en 2007, soit 30 % des dépenses budgétaires de l'État) seront également échangées par une interface. Toutefois, le déploiement du système d'information Paye s'étalera entre 2012 et 2016 <sup>12</sup>.

### ***Les fonctionnalités avancées***

Les fonctionnalités avancées comprennent notamment la gestion des stocks (qui s'élèvent au bilan de l'État à 30 Md€), la gestion de projet (qui est nécessaire pour gérer les tranches fonctionnelles des opérations d'investissement) et les régies.

Par leur nombre et la variété de leurs missions, les 3 300 régies posent des questions quant à l'exhaustivité des actes comptables de l'État pris en compte par le « cœur » de Chorus. Le COS du 28 mars 2007 a tranché dans le sens de la proposition de l'AIFE, pour leur prise en compte dans les fonctionnalités avancées, rejetant à des études ultérieures la solution de cette question qui intéresse les principaux ministères (défense, équipement, intérieur, justice). Les décisions ont été motivées par la complexité de la fonction, mais aussi par le fait que, grâce à cette décision, « pour les régies, comme pour les autres fonctionnalités avancées, les licences ne sont pas dans les 23 000 ».

En septembre 2008, la mise à disposition des fonctionnalités avancées est toujours programmée en même temps que celle des fonctionnalités du « cœur ». Les modalités de cette mise à disposition restent cependant à déterminer et suscitent les interrogations des ministères.

## **2. La non-intégration du contrôle de gestion**

Dans sa définition actuelle, le projet en cours de développement est surtout orienté vers la gestion budgétaire et comptable ; il laisse de côté une partie significative de la modernisation de la gestion publique, que la LOLF définit dans son article 7 : aux crédits d'un programme « sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

Ni le projet Chorus ni le SIFE ne permettront la mesure des objectifs et de la performance. Pour cela, les ministères devront maintenir leurs applications « métiers » et se doter d'outils de comptabilité analytique.

---

<sup>12</sup> La paye des militaires sera gérée jusqu'en 2016 par le calculateur Louvois dont le développement doit être prochainement lancé.

### *La comptabilité analytique*

Le PGI de la société SAP est réputé pour son module de comptabilité analytique, qui fait d'ailleurs partie des fonctions utilisées par Chorus, mais avec un objectif limité. Dans le domaine budgétaire, la LOLF impose seulement de rendre compte du coût complet des actions, qui sont le plus petit élément du découpage missions-programmes-actions. Ce coût complet est obtenu en ajoutant aux coûts directs de chaque action la quote-part du coût des actions ou des programmes support qui lui revient. Ce reclassement porte dans le vocabulaire de la LOLF le nom de « comptabilité d'analyse des coûts » (CAC), et c'est cette fonction qui a seule été assignée au module de SAP.

Celui-ci ne sera donc pas utilisé pour une véritable comptabilité analytique, qui rapporte les coûts aux activités des services (une même « action » au sens budgétaire recouvre généralement plusieurs activités). La question posée est de fournir un moyen essentiel au pilotage par la performance et, pour l'apprécier, de mesurer les consommations de ressources rapportées aux résultats. La CAC est insuffisante pour atteindre cette appréciation de la performance car elle permet seulement une mesure de la consommation, sans lien avec les résultats de l'administration considérée.

Deux raisons rendent improbable l'élaboration d'une véritable comptabilité analytique dans Chorus, même si les outils techniques laissent subsister une possibilité théorique.

La première est la difficulté de définir les « produits » de l'administration, qu'il s'agisse d'un programme ou d'un sous-ensemble (action, budget opérationnel de programme), auxquels l'analyse s'applique, en raison du principe de non-affectation des recettes aux dépenses sous réserve des exceptions prévues par la LOLF.

La seconde est qu'en faisant le choix d'utiliser le module de comptabilité analytique pour la CAC, le maître d'œuvre a imposé à l'analyse des coûts un périmètre qui est celui du budget de l'État : il faudrait donc définir au plan interministériel des types de « produits » ou « d'objets » et des « unités d'œuvre ». Il est en fait peu probable de trouver à l'intérieur de ce périmètre large des définitions compatibles avec les besoins de tous les programmes.

L'analyse de la performance est un objectif essentiel de la LOLF. Dès lors, les ministères devront mettre en œuvre, à leur niveau et en plus des applications du SIFE, une comptabilité analytique spécifique permettant un contrôle de gestion précis et la mise à disposition des responsables politiques et administratifs des éléments de décision et d'arbitrage<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Voir sur ce thème :

- le rapport d'information de l'Assemblée nationale de juin 2006 sur la mise en œuvre de la LOLF (pages 8, 18 et 27) ;
- les rapports sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État établis par la Cour des comptes pour les années 2006 (page 80) et 2007 (pages 111 et 246).

### **III. UNE INFORMATION INTERMINISTERIELLE INCOMPLETE**

#### **1. Des choix techniques à concrétiser**

L'arbitrage de juillet 2008 sur le déploiement de Chorus a différé les décisions sur l'organisation exacte qui sera retenue pour le déploiement<sup>14</sup>. Les propositions des ministères doivent, selon la présidente du COS, être précises et indiquer les sites d'implantation et le nombre des personnels opérant sur Chorus.

Or, la répartition territoriale des centres Chorus fait encore l'objet de débats. Le ministère de l'intérieur interprète les termes de la décision pour en déduire qu'il peut mettre en place des plates-formes départementales (même si celles-ci relèvent d'une hiérarchie régionale). Le ministère du budget ne partage pas cet avis.

Quant aux ministères intéressés par la mutualisation des moyens, ils devront répondre en faisant des hypothèses sur la décision finale.

Sachant que le droit applicable aux ordonnateurs et aux comptables n'a pas encore tiré les conséquences des avantages offerts par le PGI, le respect du calendrier de déploiement de Chorus laisse peu de marge.

#### **2. Une conduite du changement à mettre en place**

Dans son scénario haut de réingénierie incluant la généralisation des services facturiers, le rapport IGF de 2006 retenait l'hypothèse d'une réduction de 8 000 emplois environ, libérés par les nouveaux outils. Ces hypothèses d'économies sont probablement, aujourd'hui, optimistes pour trois raisons.

1) Le temps d'adaptation à un nouveau système construit sur le PGI SAP est couramment de deux ans. Les décisions prises en COS, n'ayant jamais abordé cette question, laissent dans l'incertitude la gestion des personnels pendant cette période transitoire.

La mise en service de Chorus, une fois achevée la période transitoire, permettra certes des gains de productivité, mais la nécessité pour les ministères de se doter d'une organisation interne capable de dialoguer avec les centres supports mutualisés, ou de mettre en œuvre des outils propres (par exemple de comptabilité analytique) les conduira à prendre en charge le financement de leur développement, et les emplois d'opérateurs des nouvelles fonctionnalités. À titre d'exemple, le ministère de l'intérieur développe un outil de partage de l'information entre tous ses services, y compris les responsables locaux qui n'auront pas accès à Chorus, pour un coût estimé à 2,8 M€.

2) En outre, les mouvements de personnel (reclassements) et les fermetures de services resteront entièrement à la charge des ministères employeurs. L'importance des effectifs concernés, répartis sur l'ensemble du territoire, rend la question socialement sensible et un plan concerté devrait être mis en œuvre dans les délais les plus brefs.

3) Le ministère du budget et le maître d'œuvre Chorus apporteront leur aide en formation aux utilisateurs de Chorus, mais des formations seront également nécessaires pour les gestionnaires qui, sans bénéficier d'un accès à Chorus, participeront à la chaîne de

---

<sup>14</sup> Cette étude doit commencer fin septembre, et s'achever au plus tard en décembre 2008 ; elle n'était pas engagée lors des travaux de la Cour.

la dépense et à la conduite des politiques publiques. Elles pourraient être à la charge des ministères.

### **3. L'information insuffisante des ministères**

La lecture des comptes rendus des réunions du COS ne permet pas de suivre facilement la consommation des ressources, les participants ne semblent donc pas en mesure d'apprécier les risques de dérive de la charge budgétaire du projet. Les seules informations communiquées au titre de l'économie de Chorus aux membres du COS au cours des trois dernières années portent sur la méthode théorique du calcul de retour sur investissement du projet, et sur les termes de la lettre de mission adressée en ce sens à l'IGF. Si le rapport de l'IGF a bien été distribué à l'ensemble des membres du COS, il n'a pas été débattu.

Le seul exemple d'information économique fourni au COS montre une grande imprécision. Il s'agit de l'estimation des gains financiers à attendre d'une application rationalisant le traitement des frais de déplacement, dont il est dit que les gains « pourraient être supérieurs à 50 M€ par an » sur un coût de gestion annuel estimé à 90 M€. Encore faut-il remarquer que cette estimation de gain, produite par les équipes Chorus, suppose que les frais de déplacement soient sortis du « cœur » de Chorus et soient confiés à une autre application, à la charge d'autres services.

S'agissant des réponses aux questions parlementaires, elles sont circonscrites au coût global et au coût moyen par utilisateur, informations utiles pour les constats a posteriori, mais insuffisantes pour éclairer les décisions à prendre.

\*

Ainsi, même après l'achèvement et le déploiement de Chorus, certaines fonctionnalités nécessaires à la pleine mise en œuvre de la LOLF, dont une véritable comptabilité analytique nécessaire à la mesure de la performance, ne seront pas disponibles avec certitude.

Deux questions, encore en suspens, pourraient limiter ou retarder le déploiement de Chorus. La réingénierie des procédures budgétaires et comptables doit trouver sa traduction dans une réécriture du règlement général sur la comptabilité publique. Les modalités du regroupement des services qui assureront le traitement des actes comptables restent à préciser ; la définition de l'organisation de ces services est pourtant indispensable pour engager le déploiement de Chorus. Le recours à l'arbitrage politique sur des choix qui sont déterminants pour l'avenir, a été rare et trop tardif.

Les défis techniques ne doivent pas faire oublier l'importance de la conduite du changement dans les ministères. Elle n'est pas prise en compte par le projet et reste à leur charge ce qui constitue un facteur de risque important pour la bonne fin du projet.

## **PARTIE III : DES CONDITIONS DE DEVELOPPEMENT A AMELIORER**

### **I. LA GOUVERNANCE**

#### **A. LES STRUCTURES DE PILOTAGE**

Après l'échec du projet ACCORD 2 en 2004, la formalisation des objectifs stratégiques du SIFE et de sa principale composante (Chorus) s'est étalée sur plus de deux ans et a souffert d'une définition trop souvent implicite. Ces objectifs ont mobilisé les structures chargées du projet, qui n'ont par définition qu'une vision limitée à l'outil.

#### **1. La lente définition des principaux objectifs de Chorus**

Les objectifs du projet Chorus ont été précisés par une succession de documents, entre 2004 et 2007.

Dès juin 2004 (cf. supra), les ministres de l'économie et du budget ont cosigné une lettre de mission au maître d'œuvre du projet qui s'appelait encore ACCORD. Il s'agissait alors de « construire un système d'information qui intègre au sein d'une application unique l'ensemble des acteurs de la comptabilité et de la dépense de l'État ». Cette lettre fait implicitement référence à la mise en œuvre de la LOLF.

En avril 2005, les deux ministres « confirment les orientations (...) pour la mise en œuvre de la LOLF dans les systèmes d'information ». Les nouvelles directives précisent que l'application unique sera développée sur la base d'un progiciel de gestion intégré. Elles introduisent aussi le classement des fonctions anciennement prévues dans ACCORD 2 en trois blocs (cf. supra la présentation en partie I de ce rapport). Les aspects économiques sont désormais mis en avant : la lettre de mission introduit le principe d'un calcul de « retour sur investissement » (RSI). Ainsi, les fonctionnalités du « cœur » sont elles-mêmes soumises à un impératif économique : elles devront être réalisées pour un coût par utilisateur en rapport avec d'autres projets comparables.

Un an plus tard, pour étudier ces conditions économiques après le choix de l'éditeur SAP, les ministres de l'économie et du budget ont chargé l'IGF d'une « mission d'évaluation des coûts et des gains induits par le programme Chorus »<sup>15</sup>. Le chapitre III de la dernière partie de ce rapport étudie les aspects financiers du développement. Après le dépôt du rapport<sup>16</sup> en novembre 2006, le cabinet du Premier ministre a organisé une réunion interministérielle afin d'en tirer les conséquences dans un « bleu », qui constitue le troisième et dernier volet de la définition stratégique.

Ainsi, alors que les travaux avaient déjà commencé, c'est en janvier 2007 seulement que, pour la première fois, l'autorité politique a énoncé que « l'objectif du projet Chorus est

---

<sup>15</sup> Lettre de mission du 5 juillet 2006.

<sup>16</sup> *Rapport sur les procédures budgétaires et comptables et les perspectives de retour sur investissement du projet Chorus* n° 2006-M-049-05 de novembre 2006.

de permettre l'application pleine et entière de la LOLF dans des conditions de rentabilité économiques ».

L'objectif stratégique ainsi exprimé n'a pas varié depuis et guide toujours les travaux de réalisation.

## 2. Les structures de pilotage

### *Des structures de projet*

Les structures dédiées au développement du SIFE ont été créées à partir de février 2005, après la première lettre de mission, certaines d'entre-elles prenant la relève des structures qui avaient conduit le projet ACCORD. Les deux organes déterminants dans le pilotage ont été mis en place par le décret n° 2005-122 du 11 février 2005 *portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'État »* : un Comité d'orientation stratégique et l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE).

Le **Comité d'orientation stratégique** (COS) est chargé d'assister le ministre des finances ; il prend la suite du comité d'orientation ACCORD.

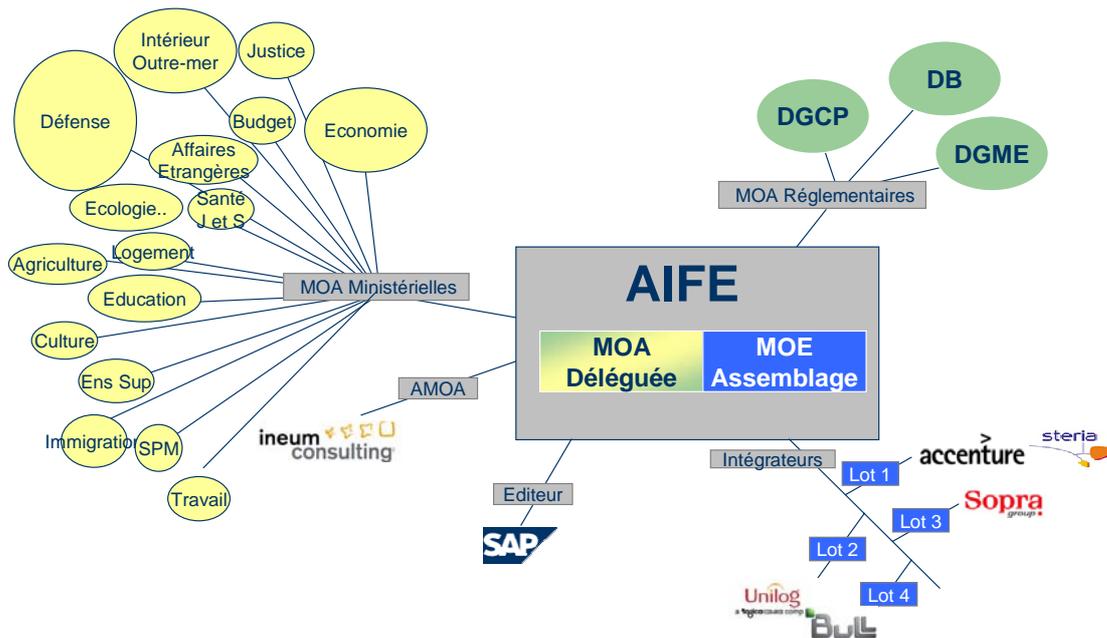
La décision du Premier ministre du 15 janvier 2007 a modifié la composition et les attributions du COS. Ce comité est désormais scindé en deux formations. L'une correspond à sa mission initiale de définition du système d'information financière et comptable et rapporte aux ministres chargés de l'économie et du budget. L'autre formation, qui est nouvelle, tirant les conséquences du choix d'une solution de type PGI, moteur des réformes administratives nécessaires, est chargée de définir une organisation budgétaire et comptable garantissant un bon fonctionnement de l'outil ; le président du COS a reçu un mandat pour rechercher des solutions par consensus, et l'arbitrage des décisions en cas de désaccord en matière d'organisation ne relève plus du ministre du budget, mais du Premier ministre.

L'**AIFE** est le nom d'usage du service à compétence nationale « Systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'État ». Ce service prend la suite du SCN ACCORD. Sur la base du décret cité plus haut, l'AIFE a défini ses missions comme indiqué ci-dessous :

- L'AIFE est chargée de la construction, du développement, du déploiement et de la maintenance des applications budgétaires, financières et comptables interministérielles. À ce titre, elle prend en charge la construction de Chorus et la coordination des adaptations des applications informatiques existantes.
- L'action de l'AIFE s'inscrit également dans le pilotage du système d'information financière de l'État (SIFE). L'objectif est de faire évoluer les applications de l'État dans une approche globale de simplification et de diminution des coûts. Dans ce cadre, l'AIFE est chargée notamment de coordonner les évolutions fonctionnelles des applications du Palier-LOLF et « d'urbaniser » le SIFE, c'est-à-dire inscrire ces évolutions dans une trajectoire commune.

En revanche, l'AIFE n'intervient pas dans le développement de systèmes comme COPERNIC, Farandole ou PAYE.

Pour mener ses missions, l'AIFE doit entretenir des relations avec une multitude d'acteurs, comme cela est illustré par le schéma ci-dessous.



Source : Kit Chorus Septembre 2007.

L'AIFE joue donc un rôle de coordination entre les maîtrises d'ouvrage (MOA) ministérielles et les MOA réglementaires (essentiellement la direction générale des finances publiques et la direction du budget) mais également entre les différents prestataires de services informatiques chargés de mettre en œuvre et d'adapter le PGI (les intégrateurs).

### ***Une architecture institutionnelle fragile***

L'organisation mise en place au début de 2007 superpose plusieurs chaînes de décisions concurrentes et dilue les responsabilités des services.

La direction de la réforme budgétaire (DRB) était, depuis sa création en mars 2003<sup>17</sup>, un acteur important de la réforme, chargé d'élaborer les règles et les méthodes budgétaires et comptables nécessaires à la mise en œuvre de la LOLF. Le décret créant l'AIFE a retiré à la DRB l'élaboration du système d'information lui-même, lui laissant cependant la mission, reprise ensuite par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME)<sup>18</sup>, de « coordonner, aider et inciter, au niveau interministériel, les administrations en vue de moderniser les modes de fonctionnement et de gestion de l'État pour améliorer le service rendu aux usagers, contribuer à une utilisation plus performante des deniers publics et mobiliser les agents publics. » La DGME était toujours chargée de cette tâche selon le projet annuel de performance (PAP) du programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* pour l'année 2008 (action *Modernisation de l'État*) ; au début de l'année 2008, la modernisation des processus budgétaires et comptables a été transférée de la DGME à la direction du budget (DB) à l'occasion de la création de la mission *gestion financière de l'État*.

Dans les faits, les directions du ministère du budget qui en étaient chargées selon leurs projets annuels de performance (DGME, puis DB depuis les transferts de compétence intervenus en 2008) ont renoncé à diriger la réingénierie des procédures budgétaires et comptables au profit du COS. La situation institutionnelle qui en résulte est confuse, car la compétence du COS, selon le ministère du budget, porte sur l'organisation

<sup>17</sup> Décret 2003-202 du 10 mars 2003.

<sup>18</sup> Décret 2005-1792 du 30 décembre 2005.

financière à l'exclusion des applications « métiers ». Or, les gains de productivité du futur SIFE sont, pour une part significative, sensibles à l'articulation des applications financières et « métiers ».

### ***Les responsabilités sont diluées***

La situation créée en janvier 2007 par le bleu du Premier ministre a perduré, laissant au président du COS la coordination de la réorganisation administrative. La réunion interministérielle annoncée pour le troisième trimestre de l'année 2007 n'a pas été tenue, en raison du lancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la mise en place d'instances spécifiques de travail et de décision sur des sujets identiques. C'est seulement en juillet 2008 que la nouvelle présidente du COS a recouru à l'arbitrage des décideurs politiques sur l'ampleur des réductions de postes. Il ne s'agissait plus du Premier ministre, mais du secrétariat général de la présidence de la République, conformément au schéma retenu par la RGPP (cf. 1<sup>e</sup> partie du présent document).

Les décisions à prendre sur le SIFE et le développement de Chorus relèvent de plusieurs chaînes hiérarchiques dont les domaines de compétences s'entrelacent :

- La formation du COS chargée de la modernisation relève de l'arbitrage du Premier ministre. Cette possibilité d'arbitrage a pour seul but, selon le ministère du budget, d'asseoir l'autorité de son président.
- La formation informatique du COS relève, elle, de l'arbitrage du ministre du budget, mais se trouve pratiquement dépourvue d'autonomie ; en effet, le respect du calendrier et de la maîtrise des coûts relève de la compétence de l'autre formation et donc, au besoin, de l'arbitrage du Premier ministre.
- La modernisation de l'organisation relève d'un programme dont le DGME jusqu'en 2007, puis la direction du budget depuis 2008, est responsable devant le ministre du budget ; mais, depuis janvier 2007, pour la modernisation des services financiers, c'est le président du COS qui est lui-même responsable devant le Premier ministre et non devant le ministre du budget.
- Avec la RGPP, les arbitrages du COS relèvent en fait du secrétariat général de la présidence de la République.

### **3. Les défauts du pilotage des systèmes d'information**

La gouvernance du projet Chorus pose la question du bon niveau de direction pour le développement des systèmes d'information.

Le donneur d'ordre est mal identifié : il peut s'agir, selon les décisions à prendre, de l'AIFE, du COS, du ministre du Budget, du Premier ministre ou, depuis l'engagement de la RGPP, du comité de suivi de la RGPP. Le maître d'ouvrage n'est pas unique, et les documents Chorus font référence aux « maîtrises d'ouvrage réglementaires » du projet pour désigner les directions des ministères des finances et du budget prescripteurs de règles (DB, DGFIP, DGME), et aux « maîtrises d'ouvrage métiers » pour désigner les futurs utilisateurs du système, dont les ministères.

La multiplicité des intervenants reflète l'absence d'une direction dont l'autorité s'étendrait au domaine budgétaire et comptable, de la préparation à la production des comptes. L'administration se prive ainsi du donneur d'ordre (appelé « *sponsor* » dans les développements informatiques comparables du secteur privé) capable d'arbitrer les choix essentiels.

L'État, ou pour les fonctions budgétaires et comptables le ministère du budget, ne s'est pas doté d'une véritable direction des systèmes d'information. La dispersion dans la conduite des systèmes d'information a déjà été critiquée à plusieurs reprises :

- La Cour avait mentionné dans son référé sur le projet ACCORD du 5 janvier 2006 le pilotage du projet ACCORD « à la fois instable et complexe au sein de l'État » et « un partage des rôles peu clair entre les différents acteurs (...), tout spécialement au sein de la maîtrise d'ouvrage, éclatée entre plusieurs acteurs, voire entre plusieurs organismes collégiaux ». Ces observations s'appliquent encore à Chorus et au SIFE.
- Un rapport d'audit de l'inspection générale des finances *sur la gouvernance des systèmes d'information au Minéfi et sur l'organisation de la sous-direction informatique de la DPMA* constatait déjà, en septembre 2005, que « la mission de coordination ministérielle de la direction du personnel, des moyens et de l'administration des ministères des finances et du budget (DPMA) n'est pas exercée avec efficacité » et proposait de créer une direction stratégique des systèmes d'information.

Le ministère du budget voit dans une direction des systèmes d'information (DSI) le risque d'un nouvel acteur sans valeur ajoutée. Cet avis n'est pas partagé par les entreprises qui ont une expérience déjà longue des PGI. Au contraire, l'émergence d'une direction des systèmes d'information couvrant tout le domaine des applications financières et budgétaires (y compris Copernic et l'ONP) résoudrait une partie des questions nées du fractionnement des structures. Le rôle d'un acteur chargé de superviser les systèmes d'information serait de coordonner les travaux des équipes sur les différents projets, d'œuvrer à l'homogénéité de l'ensemble des applications, de fixer les priorités. Cette direction des systèmes d'information serait l'acteur le mieux placé pour identifier les écarts entre les possibilités techniques des outils et les besoins de l'État, et faire arbitrer les choix nécessaires par le donneur d'ordre.

#### ***Des « domaines fonctionnels transverses » séparés.***

Selon le ministère du budget, l'État a choisi de moderniser ses outils informatiques par « domaine fonctionnel transverse », que l'on peut identifier à des thèmes interministériels. Ainsi, le développement des outils de l'Opérateur national de paye (ONP) dépend d'un autre circuit de décision<sup>19</sup> que celui de Chorus. Si certains participants aux comités stratégiques des deux projets sont identiques, le seul lien fonctionnel était, jusqu'à fin 2007, assuré par le secrétaire du COS Chorus/SIFE, membre du comité d'orientation stratégique de l'ONP. Un arrêté du ministre du Budget du 4 décembre 2007 a partiellement remédié à cette incohérence en nommant la présidente du COS Chorus, occupant cette fonction depuis le 1<sup>er</sup> octobre, également présidente du COS ONP. Le ministère du budget estime que les passerelles entre les deux structures sont suffisantes.

Cependant, les difficultés soulevées par le découpage des différents systèmes en domaines fonctionnels ne sont pas seulement conceptuelles, ainsi que le montre l'exemple de la comptabilisation des frais de missions. Dès 2006 et l'annonce de la refonte du système

---

<sup>19</sup> « Le service à compétence nationale, l'opérateur national de paye (ONP), a été [créé] avec pour mission principale la modernisation de la fonction « paye » pour l'ensemble des administrations de l'État. L'objectif est de remplacer l'application existante par un progiciel de gestion intégrée. (...) Un Comité stratégique, composé notamment des Secrétaires généraux des ministères et un Comité directeur assistent le Directeur de l'ONP et participent à la gouvernance du projet ». Source : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article961.html>, mise à jour de février 2008. Cette présentation résume le décret 2007-903 du 15 mai 2007 portant création d'un service à compétence nationale à caractère interministériel dénommé « opérateur national de paye ».

de paye, les ministères ont posé la question du traitement des frais de mission ; l'AIFE répondait « que la gestion des frais de mission devrait être du ressort de l'Opérateur national de paye ». Cette proposition a été validée par le COS Chorus le 28 mars 2007, qui a considéré que les frais de mission étaient « une fonctionnalité métier, donc hors Chorus (y compris en tant que fonctionnalité avancée) ». Ainsi, le COS Chorus a pris des décisions sur un sujet touchant directement l'ONP, sans avoir l'assurance que la solution soit optimale.

## **B. LA PLANIFICATION**

La raison d'être du SIFE est de couvrir l'ensemble des fonctions financières, comptables et budgétaires de l'État au meilleur coût. La réduction du nombre d'applications, soit par suppression, soit par substitution, soit par mutualisation, est une des voies de la rationalisation. Dans le champ couvert par Chorus, cette rationalisation n'a pas été planifiée : elle sera le résultat empirique de constats encore inachevés.

### **1. L'absence de plan stratégique**

La logique de construction d'un système d'information, quel qu'il soit, passe le plus souvent par la définition d'un schéma directeur, c'est-à-dire un plan stratégique destiné à piloter le développement de l'informatique dans l'organisation. Il tient compte de l'existant et permet d'arrêter une cible, en fonction des objectifs stratégiques de l'organisation, de ses caractéristiques, de sa capacité à mobiliser des ressources. Cette démarche permet d'organiser une construction modulaire dans laquelle chaque projet tient une place définie et remplit une fonction précise. Le schéma directeur, ou le plan stratégique, n'est pas rigide ; il doit s'adapter en permanence aux objectifs et à l'évolution de l'organisation. Des revues périodiques de situation permettent les ajustements nécessaires.

L'État n'a jamais mis en place une telle démarche interministérielle. La raison invoquée est l'étendue et l'hétérogénéité des missions et des systèmes d'information des ministères. L'administration a donc choisi de développer dans chacun des domaines fonctionnels transverses une démarche « d'urbanisation ». Ce mot signifie que ce qui est recherché, c'est d'inscrire les évolutions dans une trajectoire commune, et de favoriser la coordination interministérielle afin d'apporter des solutions pragmatiques aux problèmes, par opposition au plan stratégique d'ensemble qui est une démarche planifiée et pilotée en amont.

#### **« L'urbanisation » du SIFE : une prise en compte tardive**

Faute d'une direction unifiée, ce sont les structures chargées du projet Chorus qui se sont trouvées en position de préparer le SIFE, et donc d'engager la démarche « d'urbanisation » du système d'information financière de l'État. Leur action dans ce domaine a cependant été tardive.

L'AIFE a entrepris en octobre 2006 une campagne de recensement qui avait pour objectif de situer chaque application de gestion existante par rapport à Chorus. Elle a d'abord consisté à élaborer la cartographie des divers systèmes d'information comptable et budgétaire de l'État, puis, pour chaque ministère, à conduire une analyse sur le devenir de chaque application « à la cible Chorus » c'est-à-dire lorsque Chorus sera effectivement le noyau central du SIFE.

Une revue indépendante du programme Chorus, le *Rapport Fontaine* rédigé en mars 2007 par un cabinet de consultants spécialisés, faisait le constat que « l'intégration des

applications amonts dans le programme Chorus (...) est un point clé de la réussite des objectifs du programme ». Le même document faisait observer que la campagne de recensement des applications ministérielles de gestion entreprise par l'AIFE ne semblait pas en phase avec le niveau d'ambition, d'implication et de priorité qui permettrait de répondre aux vrais enjeux de Chorus. Les auteurs de la revue estimaient que le COS devait lancer les travaux de recensement des applications ministérielles de gestion et leur positionnement par rapport à la cible.

Fin septembre 2008, le recensement des applications n'est pas achevé, et le périmètre des applications prises en compte varie encore. Le nombre de ces applications connues était de 318 en mai 2008 mais il serait proche de 350 en septembre 2008 selon les déclarations du directeur de l'AIFE. Dans le même temps, la carte des applications destinées à être absorbées par Chorus, ou qui seront en relation avec Chorus par une interface, évolue aussi. Selon le dernier décompte disponible, en février 2008, l'avenir de 82 applications ministérielles restait à déterminer, et 35 applications seulement devaient disparaître totalement.

Les conditions de l'équilibre financier du développement reposant sur les économies dégagées par la substitution de Chorus aux applications ministérielles, les projections du début 2008 mettaient en péril les hypothèses de cet équilibre. En conséquence, une démarche dite de « plan de progrès ministériel » a débuté fin avril 2008 pour « définir et planifier les conditions d'évolution vers un SIFE urbanisé et optimisé ».

Cette organisation est assez éloignée des bonnes pratiques applicables à la conduite d'un grand projet de système d'information. Sans plan stratégique préalable, Chorus a été placé au centre d'un système d'information constitué de multiples applications, supportées par des technologies variées, qui forment un ensemble hétérogène. La recherche imposée d'un équilibre économique de Chorus oblige désormais à investir dans la rationalisation du parc applicatif des ministères, opération qui aurait dû être analysée et organisée en amont.

## **2. La prise en compte des risques spécifiques d'un PGI « du commerce »**

Quelle que soit la qualité des développements informatiques, les choix techniques présentent un risque d'obsolescence en cas de réorganisation administrative. Les relations contractuelles avec les éditeurs des systèmes sont aussi porteuses d'incertitudes inévitables.

### ***L'adaptabilité du PGI face à l'organisation de l'État***

L'un des avantages de la mise en place d'un PGI est qu'il impose un fonctionnement standard, qui structure l'organisation dans laquelle il est implanté. En contrepartie, il est difficile de couvrir les fonctions qui ne respectent pas le standard. Ainsi, le risque que certaines fonctions spécifiques nécessitées par des évolutions futures de l'organisation de l'État ne puissent être intégrées facilement ou économiquement dans Chorus est à considérer.

Cette difficulté est bien perçue par l'AIFE qui a ainsi estimé en 2007 qu'elle ne saurait maîtriser le projet ou l'évolution de l'application en cas d'impacts majeurs consécutifs aux décisions de la revue générale des politiques publiques (RGPP). Si ce risque ne s'est pas réalisé en 2008, il ne peut être définitivement écarté pour l'avenir.

### ***Les liens contractuels avec les fournisseurs***

L'acquisition d'un PGI assujettit l'utilisateur à l'éditeur. Il en devient dépendant en matière de coût de maintenance et de compétences techniques à l'état de l'art, sauf à

développer, comme l'ont décidé certaines administrations étrangères utilisant SAP, un centre de compétences techniques propre. En effet, les coûts annuels de maintenance facturés par les éditeurs sont un pourcentage du prix de la licence, pouvant atteindre 25 %<sup>20</sup>. Cependant, l'éditeur peut imposer de nouvelles conditions à chaque renouvellement contractuel<sup>21</sup>, dont la durée est toujours limitée à quelques années. Or, la maintenance réalisée par l'éditeur est indispensable car elle permet à l'utilisateur de s'assurer du fonctionnement standard du PGI. De même, les changements de version nécessitent des maintenances évolutives, particulièrement lourdes en cas de développements spécifiques. Ces travaux doivent être réalisés par des spécialistes qualifiés sur SAP dont le coût est élevé<sup>22</sup>.

Mais la dépendance est en réalité plus profonde. Le choix effectué est structurant en matière d'organisation comptable et de gestion des processus, comme le montre la nécessité d'opter pour une centralisation des comptes par comptable ou par ministère ou celle de renoncer à la période complémentaire en raison de l'incapacité du progiciel à rattacher les opérations à deux gestions différentes.

L'utilisateur est aussi dépendant de la politique commerciale de l'éditeur. SAP s'était engagé sur le développement d'un progiciel adapté aux besoins du secteur public qui, depuis lors, a été abandonné par l'éditeur, renvoyant à des développements spécifiques coûteux et récurrents la prise en compte des règles propres à la comptabilité publique.

Surtout, l'État ne sera pas propriétaire de l'application. En règle générale, les développements réalisés par les éditeurs sont protégés par le droit de la propriété intellectuelle et ne peuvent pas devenir propriété de l'administration. Il n'en va pas de même des développements spécifiques qui seraient effectués par, ou pour, l'Administration mais qui restent inséparables du PGI.

Le ministère du budget a bien identifié ces risques et l'AIFE a indiqué à la Cour qu'elle va, pour les pallier partiellement, créer un « vivier de compétences ». L'existence d'un risque ne doit cependant pas être perdue de vue.

### **3. La disponibilité du système**

La disponibilité de Chorus ne sera pas permanente. Les transactions ne seront possibles que sur une plage horaire d'utilisation limitée de 9 heures à 18 heures durant la phase de déploiement. Cette plage sera étendue après le déploiement, sans assurer un accès permanent. Les opérations effectuées hors de cette période, par exemple outre-mer, requerront un traitement différé. La fonction de gestion des stocks sera aussi contrainte par les horaires d'accessibilité ; les mouvements physiques effectués en dehors de cette plage horaire, même en métropole, devront être réintégrés dans l'application interministérielle aux heures ouvrables. Si les impacts des limitations de la plage horaire d'utilisation seront atténués par diverses solutions techniques, il n'en reste pas moins que ces limitations ne constituent pas un véritable progrès par rapport aux applications du Palier-LOLF. Aujourd'hui, NDL offre un accès adapté aux horaires des services, quelle que soit leur localisation.

---

<sup>20</sup> Le coût est de l'ordre de 500€ par licence, soit de 11,5 M€ dans l'hypothèse de 23 000 licences.

<sup>21</sup> Par exemple, lors du rachat de PeopleSoft par Oracle, le taux de maintenance est passé de 17 à 22 %.

<sup>22</sup> Le recours à un expert SAP est actuellement évalué à environ 1 000 €HT pour une journée. Les développements spécifiques de Chorus ont été limités a priori par un plafond de 1 000 jours.

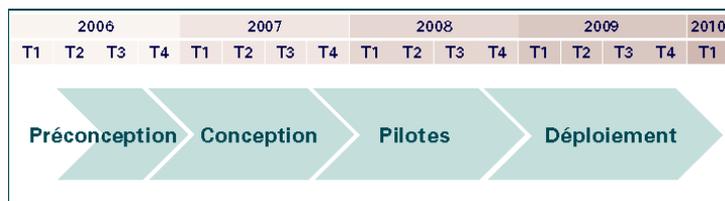
## II. LE CALENDRIER

### 1. Les prévisions du développement de Chorus

L'échec d'ACCORD 2 a laissé l'État sans outils capables d'appliquer la LOLF. Même si les délais de mise en œuvre de la loi organique ont été respectés a minima, le Palier-LOLF est un palliatif et la rapidité de mise en service du nouveau système d'information est un enjeu important. Tant les lettres de mission adressées au directeur du SCN ACCORD puis à celui de l'AIFE que la décision du cabinet du Premier ministre imposaient d'achever le déploiement avant l'exercice 2010.

Le calendrier arrêté en 2006 prévoyait :

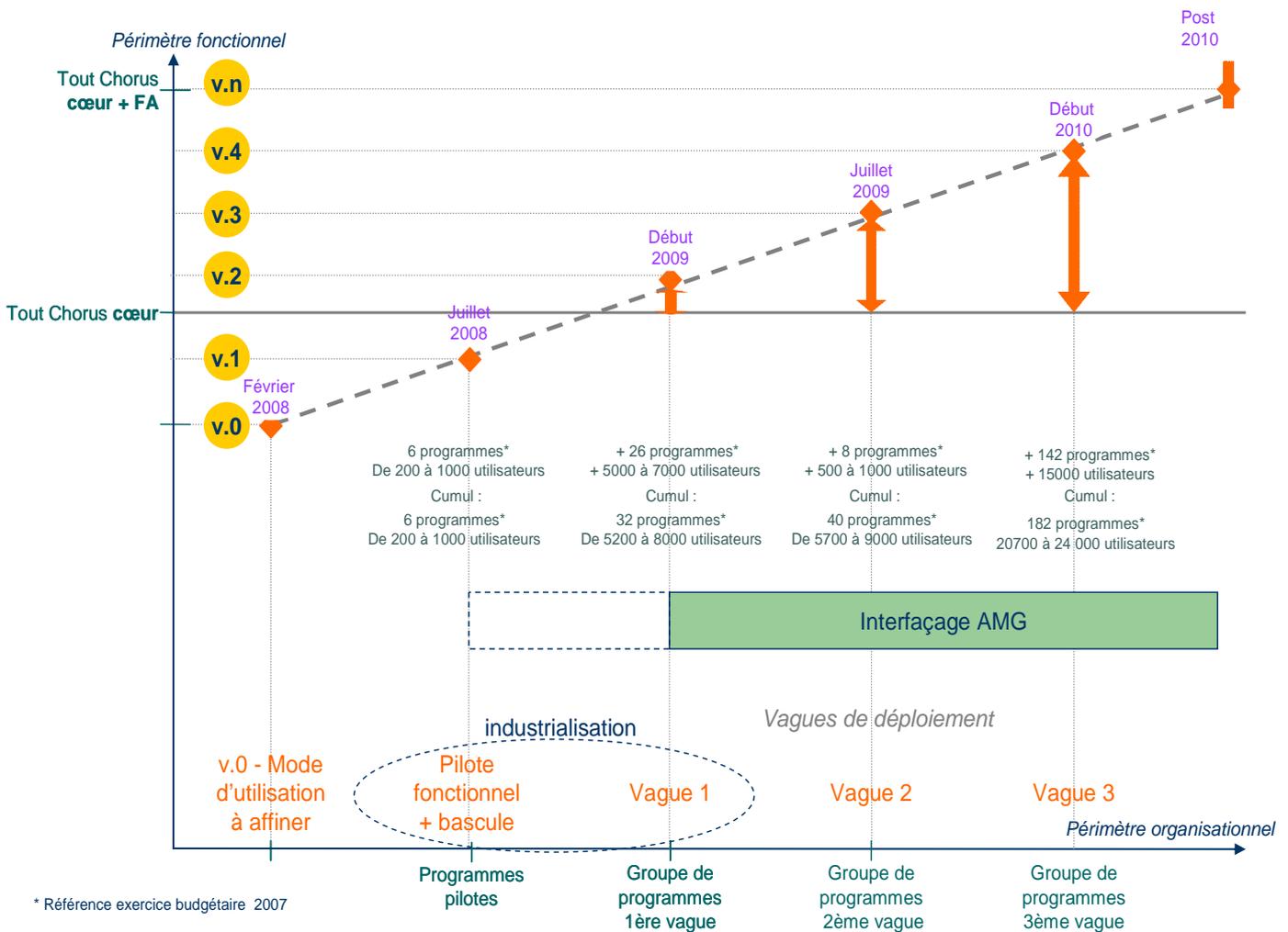
- une phase de conception générale de fin 2006 à septembre 2007, et une phase de conception détaillée de septembre 2007 à février 2008 ;
- la construction, phase continue jusqu'en 2010 ;
- le déploiement d'un pilote, afin de réaliser les premiers tests, en juillet 2008, puis des vagues de versions de plus en plus complètes jusqu'au début de l'année 2010.



Source AIFE : Kit Chorus septembre 2007.

### 2. Les versions

Le déploiement de la solution doit s'effectuer à périmètre croissant en termes de fonctionnalités et d'organisation, comme l'indique le schéma ci-dessous qui présente la trajectoire du projet jusqu'à la version 4 et au-delà (« v.n. » dans le graphique) :



La trajectoire du déploiement suit deux axes :

- celui des versions, de V0 à V4 et suivantes, qui incorporent de plus en plus de fonctionnalités (représentées sur l'axe vertical) ;
- celui des vagues de déploiement, qui installent Chorus chez un nombre croissant d'utilisateurs (représentés horizontalement).

Cette trajectoire avait été définie pour aboutir, en 2010, à la tenue de la comptabilité générale dans Chorus après la bascule du dernier programme, tout en évitant la démobilisation des futurs utilisateurs par une attente prolongée (phénomène désigné sous le nom « d'effet tunnel ») et les risques que peut faire courir une bascule de tous les programmes et tous les utilisateurs au même instant (appelé effet « *big bang* »).

Ces deux risques n'ont pas entièrement disparu en raison des retards constatés.

### 3. Les retards

Les retards rencontrés dans la passation des marchés intégrateurs, mais aussi la nécessité d'attendre les orientations du conseil de modernisation des politiques publiques sur la RGPP lancée en 2007, ont imposé un décalage d'au moins un an dans le déploiement de Chorus, qui ne sera pas achevé avant le début 2011 (information communiquée à la Cour en septembre 2008). Les projets annuels de performance (PAP) successifs du

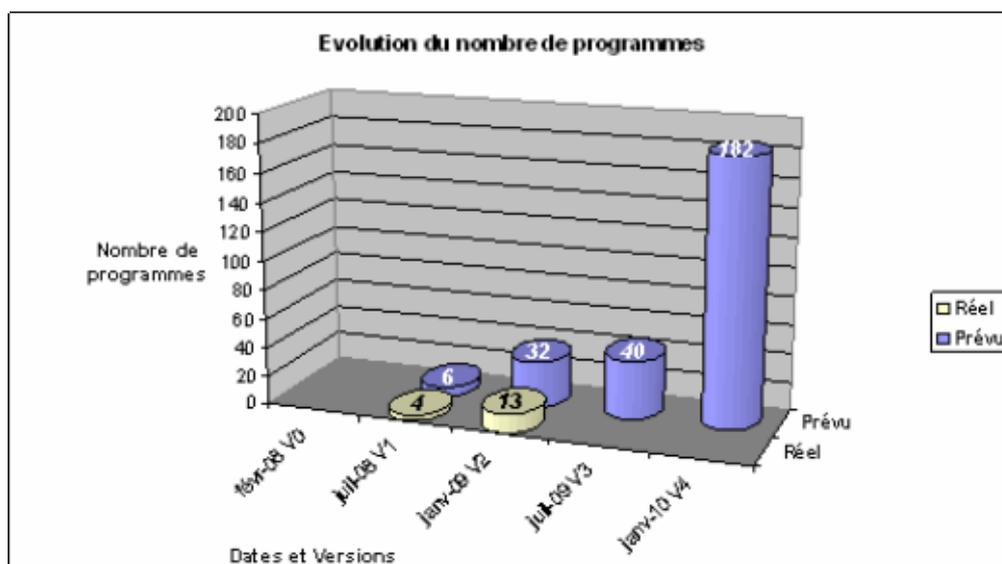
programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* dissimulent le retard pris derrière une formulation ambiguë qui annonce le déploiement progressif dans l'ensemble des services de l'État « à partir de 2009 » (PLF 2007), puis « de 2009 à 2010 » (PLF 2008), deux expressions trop imprécises pour éclairer le lecteur sur le retard qu'elles annoncent.

L'objectif du ministère du budget reste de déployer la version 4, offrant les fonctionnalités du « cœur » et les fonctionnalités avancées qui seront retenues par le COS, assez tôt pour tenir l'ensemble de la comptabilité budgétaire et basculer la tenue de la comptabilité générale des applications de la DGFIP, NDC, CGL et TCC dans Chorus pour l'exercice 2011.

### ***Un calendrier des bascules non respecté et des versions appauvries***

La V0 n'a pas été déployée. La V1 est utilisée par une centaine d'agents et couvre quatre programmes pour trois ministères. Les programmes ont été sélectionnés parce qu'aucune reprise de données n'était nécessaire et que les opérations à effectuer pour les quatre programmes concernés<sup>23</sup> ne concernent que le versement de subventions pour un total de 3,7 Md€.

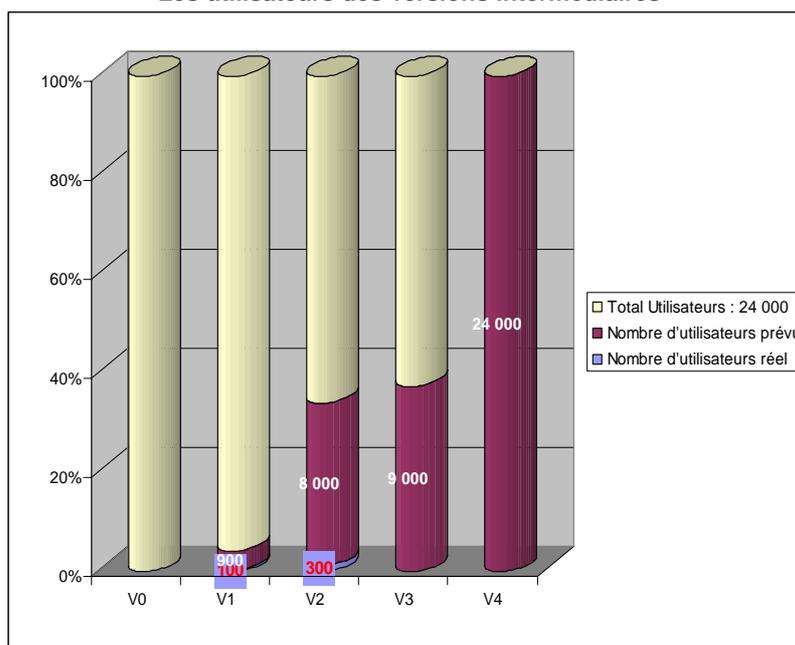
À ce jour, la V2, toujours annoncée pour janvier 2009, desservira seulement 40 % du nombre de programmes initialement prévus (13 sur 32) et 5 % du nombre des utilisateurs prévus à l'origine (300 au lieu de 5 200 à 8 000). Les deux graphiques ci-dessous comparent les prévisions initiales et les prévisions actualisées ou le réalisé.



Source : données AIFE (présentation au comité directeur), présentation Cour des comptes.

<sup>23</sup> Programmes 191 « recherche duale civile et militaire, 187 « recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources, 193 « recherche spatiale » et 195 « régime de retraite des mines, de la SEITA et divers autres régimes ».

### Les utilisateurs des versions intermédiaires



Source : données AIFE (présentation au comité directeur), présentation Cour des comptes.

Les fonctionnalités avancées, qui auraient dû être proposées dès la version 2, sont reportées à la version 4. Si la liste des fonctionnalités avancées est connue, les décisions et les modalités de leur mise en œuvre seront étudiées en 2009.

La version 4 devrait être déployée pour 24 000 utilisateurs finaux<sup>24</sup>. Cette prévision ne tient pas compte des propositions soumises à l'arbitrage du comité de suivi de la RGPP en juillet 2008, qui ne seront adoptées qu'en décembre 2008 et pourraient conduire à une réduction de 25 à 50 % de ces utilisateurs finaux.

L'AIFE affirme également que la version 4 sera prête début 2010. Cette date correspond toujours, malgré les retards constatés, au calendrier de développement initial. Mais cette version ne sera pas déployée sur tous les postes utilisateurs à cette date. Les vagues de déploiement couvriront un nombre de plus en plus étendu de programmes pour arriver à la couverture totale de l'État au début de l'année 2011. Une partie de ce retard est imputable aux délais rencontrés dans la réorganisation de l'administration. Les instances de pilotage du projet (COS et AIFE) ont besoin de 18 mois à partir de l'arbitrage qui sera en principe rendu fin 2008.

#### ***Les conséquences prévisibles des retards***

Durant sa phase de déploiement, Chorus sera interfacé au système Palier-LOLF, pendant une période transitoire (environ 2 à 3 ans). Le système Palier-LOLF continuera à produire la comptabilité de l'État jusqu'à ce que tous les programmes (au sens LOLF) soient gérés avec Chorus avec tous les risques qu'il comporte pour l'établissement et l'audit des comptes de l'État. Les retards du déploiement de Chorus par rapport aux hypothèses initiales feront perdurer les contraintes d'une solution incomplète pour les ministères gestionnaires et pour les comptables mais aussi pour la bonne information du Parlement.

La prolongation de la transition accroîtra les charges de maintenance du système Palier-LOLF.

<sup>24</sup> Rappel : la décision du Premier ministre de janvier 2007 retenait 23 000 utilisateurs ; le consensus a abouti à un chiffre de 24 000, dans l'attente de décision ultérieure.

L'appauvrissement des fonctions dans les premières versions de Chorus mises en œuvre ne permet pas aux ministères d'anticiper l'abandon de certaines de leurs applications.

Sur ce sujet, une plus grande transparence serait nécessaire, et les ministères souhaitent une meilleure information de la part des acteurs qui dépendent du ministère du budget (AIFE, COS). Alors que les difficultés de conception rencontrées au cours de l'année 2007 s'accumulaient, le calendrier du déploiement affichait toujours un objectif de mise en service au début de l'année 2010. Outre les effets du retard lui-même sur les fonctionnalités mises à la disposition des services et sur le financement du projet, la réticence à annoncer ce retard a un effet démobilisateur sur les équipes projet des ministères.

### **III. LE COUT DU SIFE**

Le SIFE futur, après le déploiement de Chorus, sera l'héritier direct des travaux engagés avec la première version d'ACCORD. L'addition des dépenses budgétaires depuis cette première version donne la mesure de l'effort investi.

L'étude de l'efficacité des développements doit cependant distinguer plusieurs définitions possibles du périmètre des dépenses concernées :

- la totalité des travaux entrepris pour doter l'État d'un PGI, coût des versions d'ACCORD 1 et 2, inachevée, inclus ;
- les outils nécessaires à la mise en œuvre de la LOLF, y compris la version provisoire du Palier-LOLF ;
- le développement et le déploiement de Chorus.

Quelle que soit la définition retenue, le SIFE couvre la totalité des ministères et un ensemble d'applications ministérielles dont l'avenir, qu'elles soient remplacées par Chorus ou subsistent en liaison avec le PGI, n'est pas encore certain, ce qui introduit une incertitude dans les chiffrages.

L'un des objectifs principaux de Chorus est de maintenir l'équilibre financier entre les dépenses nouvelles et les économies attendues sur la maintenance des anciens systèmes et les gains de productivité. Cette mesure a pris le nom de calcul du retour sur investissement (RSI).

#### **A. LA MESURE DES MOYENS INVESTIS**

##### **1. Le projet ACCORD : 297 M€**

La Cour a mesuré en novembre 2005<sup>25</sup> les dépenses budgétaires consacrées à ACCORD 1 et 1 bis : 221 M€ au titre des marchés et 32 M€ de fonctionnement. Le coût de ces projets, auquel le Palier-LOLF s'est substitué en 2006, a très peu varié depuis lors. Il est finalement de 257 M€, hors charges supportées par les ministères sur leurs ressources internes, estimées à 40 M€ environ.

L'étude du projet montrait que l'administration avait mal anticipé le coût et n'avait pu en contenir l'évolution. Pour les seuls marchés passés par le ministère chargé des finances,

---

<sup>25</sup> Référé n° 43837 du 5 janvier 2006 sur la gestion du projet ACCORD, adressé au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État.

les coûts étaient deux à cinq fois supérieurs aux évaluations initiales, et les causes en étaient multiples : absence d'économies d'échelle permettant de passer à une logique industrielle, insuffisances dans l'ouverture à la concurrence, complexité du dispositif contractuel rendant plus difficile l'appréhension du coût global du projet.

## 2. Le SIFE nécessaire à l'application de la LOLF : près de 880 M€ d'investissement

La mise en œuvre de la LOLF a nécessité une approche progressive : le « Palier-LOLF », solution transitoire adoptée dans l'attente de la mise en service de Chorus.

### *Le « Palier 2006 », renommé « Palier-LOLF » : 160 à 175 M€*

L'avenant ACCORD 1 bis de janvier 2003, d'un montant de 16,5 M€, devait constituer le support d'une éventuelle solution de secours en cas d'échec de la procédure de marché ACCORD 2. Pourtant, l'adaptation de l'informatique budgétaire et comptable de l'État à l'essentiel de la LOLF a occasionné une dépense de 150 à 160 M€, charges internes de l'AIFE et des ministères comprises, sans tenir compte des coûts récurrents et de la maintenance.

Le déploiement progressif de Chorus, plus lent que la prévision initiale, oblige à prolonger les applications du Palier. Ce fonctionnement parallèle jusqu'à la mise en service de Chorus nécessite des adaptations du système Palier-LOLF, du ressort du personnel informatique de la DGFIP, pour un coût non précisément recensé, mais que l'on peut estimer entre 10 et 15 M€.

### *Le coût direct de Chorus pour le ministère du budget : environ 630 M€*

Selon les dernières évaluations, publiées avec le projet de loi de finances pour 2008<sup>26</sup>, le coût direct du projet Chorus s'élève à environ 630 M€, total obtenu en additionnant les prévisions des marchés (552 M€, évalués avant d'éventuels arbitrages sur le développement de fonctionnalités avancées) et une évaluation des dépenses de fonctionnement de l'AIFE de 2006 à 2011 (l'AIFE mobilise 197 ETPT pour la maintenance du Palier-LOLF et pour le projet Chorus).

**Tableau n° 1 : Coût budgétaire du projet Chorus  
(consommation 2006 et 2007, prévision 2008-2012)**

(M€)	2006 et antérieures	2007	2008	2009	2010	2011	2012 et après	Total
AE	37,09	201,29	204,17	15,50	23,20	70,30		<b>551,56</b>
CP	7,68	40,60	95,26	164,57	106,64	68,11	68,70	<b>551,56</b>
Dépenses de fonctionnement de l'AIFE	9,43	12,55	14,08	14,08	14,08	14,08		<b>78,30</b>
<b>Total des deux dernières lignes</b>	<b>17,11</b>	<b>53,15</b>	<b>109,34</b>	<b>178,65</b>	<b>120,72</b>	<b>82,19</b>	<b>68,70</b>	<b>629,86</b>

Sources :

- Deux premières lignes : Rapport annuel de performance pour 2007, « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », programme 221, justification au premier euro, hors titre 2 ;
- Troisième ligne : Rapports annuels de performance pour 2006 et 2007, loi de finances pour 2008 et prévision de la Cour des comptes.

<sup>26</sup> Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2008, « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », programme 221, action n° 5.

Les évaluations successives montrent une forte augmentation du coût prévisible de Chorus. Une étude du Boston Consulting Group de 2004 évaluait la réalisation du projet Chorus à 272 M€, plus 13 M€ par an. En novembre 2006, l'IGF fondait ses calculs sur une évaluation de 419 à 566 M€ (pour le « cœur » seul ou avec les fonctionnalités avancées) jusqu'au déploiement, selon le nombre d'utilisateurs. Le ministère du budget considère, pour sa part, qu'il s'agit plus d'une amélioration de la fiabilité des estimations que d'une dérive.

L'évaluation repose sur un coût unitaire estimé à partir d'un déploiement auprès de 35 000 utilisateurs (23 000 licences « pleines » et 12 000 licences « légères »). Le ministère du budget compte sur la pérennité du coût moyen par utilisateur et considère que la réduction du nombre d'utilisateurs permettra de remédier à toute dérive des coûts.

### **3. Un coût final encore dépendant de plusieurs facteurs**

#### ***Les travaux des autres ministères : de l'ordre de 80 M€***

Les coûts de Chorus, « cœur » et fonctionnalités avancées, sont portés par l'AIFE et par les équipes ministérielles Chorus ; ils sont pris en compte dans les estimations du projet. Cependant, les ministères font face à des coûts internes supplémentaires pour modifier leurs applications de gestion métier ou développer des interfaces avec Chorus pour les fonctions « hors cible ». Ces coûts n'ont pas encore été évalués dans leur totalité, et l'absence de comptabilité analytique de l'État ne permet pas de les centraliser.

Le COS a lancé récemment un recensement. Dans l'attente des résultats de son enquête, on peut rappeler l'évaluation que la Cour avait faite pour le projet ACCORD : les coûts des ministères avaient été évalués à 40 M€. Cependant, le ministère de la défense estime ses propres coûts de raccordement entre 10 M€ et 20 M€ au minimum. Les coûts devant être supportés par les ministères au titre du raccordement de Chorus peuvent être estimés, en ordre de grandeur, à 80 M€.

#### ***Le coût de développement des fonctionnalités supplémentaires***

L'outil de comptabilité analytique que n'offre pas Chorus demandera des investissements, pris en charge par l'AIFE ou par les ministères, certains ayant déjà exprimé la volonté de se doter d'un tel outil.

#### ***Le coût de déploiement dépend de la réorganisation administrative***

La loi de finances pour 2008 prévoit 170 M€ d'autorisations d'engagement pour le déploiement de Chorus, dont le coût est soumis à deux paramètres principaux : le nombre de sites d'implantation et le nombre d'utilisateurs.

En juillet 2008, la présidente du COS a proposé un objectif de 14 000 à 17 000 utilisateurs au lieu de 23 000, répartis entre 500 sites au lieu de 3 600. Bien que les évaluations réalisées en 2006 n'aient pas encore été revues, cette réduction forte par rapport à l'objectif de 23 000 licences, retenu par la décision du Premier ministre en janvier 2007, pourrait être la condition du respect des objectifs financiers.

Quels que soient les arbitrages et les nouvelles évaluations financières auxquels le ministère se livrera une fois les hypothèses arrêtées, l'objectif de maîtrise des coûts fondé sur la réforme des organisations reste à concrétiser. L'économie attendue sera d'une part limitée par le fait que les deux tiers du coût de Chorus ne sont pas proportionnels au

nombre de licences, d'autre part en raison de l'existence de licences complémentaires dites « légères » permettant un accès limité à l'application, au nombre de 12 000 dans les objectifs étudiés en 2006, et d'autres modalités d'accès appelés « formulaires »<sup>27</sup> qui restent à définir.

De plus, les ministères utilisateurs considèrent que la réduction du nombre de licences ne joue pas sur leurs coûts de formation internes, qui devront être dispensés à tous les acteurs de la chaîne de la dépense, et pas seulement aux utilisateurs directs puisque la modification des procédures n'affectera pas uniquement les opérateurs disposant de licences.

### ***Des coûts récurrents cumulés dépendant du calendrier du projet***

Le coût de maintenance prévu pour Chorus comprend principalement le droit d'utilisation des licences et les dépenses de maintenance applicative et technique. Depuis 2006, selon le rapport de l'IGF, il est estimé à 100 M€ par an. Il serait en partie compensé par l'abandon de la maintenance sur les applications regroupées sous le Palier-LOLF, évalué entre 55 et 65 M€ par an par l'IGF en 2006. Les économies potentielles porteront en outre sur le coût de maintenance des applications de gestion ministérielles auxquelles Chorus se substituera en totalité.

Aussi, toute année de retard du calendrier de déploiement de Chorus limiterait mécaniquement les économies attendues sur les charges de maintenance des applications actuelles.

En résumé, les coûts de la mise en œuvre de la LOLF sont les coûts du Palier (160 à 175 M€), les coûts de Chorus supportés par l'AIFE (630 M€), les coûts à la charge des autres ministères (évalués à 80 M€ mais pas tous identifiés), soit au total près de 880 M€ (sans compter les 297 M€ exposés à l'origine pour ACCORD). Des économies doivent à terme équilibrer les charges. Elles trouvent leur source dans la diminution des emplois grâce à la réorganisation des services et dans l'arrêt de la maintenance d'applications anciennes, mais elles ne sont pas assurées.

## **B. LA FRAGILITE DES HYPOTHESES DE COUT ET D'ECONOMIE**

L'étude de l'impact économique de la mise en œuvre d'un PGI s'est affinée au fil des versions, pour prendre la forme d'une évaluation du retour sur investissement que l'on peut définir comme la comparaison des coûts et des gains associés au projet pendant sa durée de vie.

Le rapport de l'IGF *sur les procédures budgétaires et comptables et les perspectives de retour sur investissement du projet Chorus*, précité, a permis de définir les conditions d'un développement à coût maîtrisé. Le cabinet du Premier ministre a considéré que la rentabilité économique et la maîtrise du coût final constituaient une des priorités du projet. Cependant, les conditions de mise en œuvre montrent que cet objectif est difficile à respecter.

### **1. Les premières études sur l'économie du programme**

#### ***Le coût moyen par utilisateur***

La première étude économique a été réalisée à l'automne 2003 par la société CSC Peat Marwick à la demande du SCN ACCORD. Elle a calculé un coût moyen par utilisateur en divisant le coût de réalisation des versions 1 et 1 bis du projet ACCORD par

---

<sup>27</sup> Formulaires : fonctions limitées offertes à certains utilisateurs pour entrer des données dans Chorus.

le nombre de licences. Ce coût s'élevait à 37 500 € pour ACCORD 1 et à 25 700 € pour ACCORD 1 bis et se révélait supérieur à celui constaté dans les secteurs de la distribution et de l'industrie (compris entre 8 000 et 20 000 €).

Le tableau suivant présente le coût prévisionnel moyen par utilisateur de Chorus fondé sur la même méthodologie que celle employée par CSC en 2003. L'objectif de coût moyen par utilisateur est celui qui a été présenté par l'AIFE aux membres du COS le 8 mars 2005 :

**Tableau n° 2 : Hypothèses de coût**

Périmètre fonctionnel	« cœur »	« cœur », fonctions avancées et spécifications supplémentaires
Coût du projet Chorus	Environ 200 M€	Environ 340 M€
Nombre d'utilisateurs	20 000	25 000
Coût moyen par utilisateur	10 000 €	15 000 €

*Source : Cour des comptes à partir des données chiffrées fournies par l'AIFE.*

Le coût moyen par utilisateur, s'il est utile pour des comparaisons réalisées a posteriori, ne peut à lui seul guider un choix stratégique en matière de maîtrise des coûts, car la méthode présente des limites qui peuvent être résumées en trois points :

- la robustesse du résultat dépend de la capacité des services à maîtriser le coût du projet. Or, dans le cas du SIFE, la dérive des coûts est continue ;
- indépendamment du nombre d'utilisateurs, le coût du « cœur » et des fonctionnalités avancées de Chorus sera, par définition, plus élevé que le coût d'un périmètre réduit au seul « cœur » ;
- ce critère surestime le coût marginal, et réciproquement il surestime également l'économie pouvant être produite par l'acquisition d'un moindre nombre de licences.

Malgré ces limites, le nombre d'utilisateurs reste, depuis les études du BCG en 2004, un paramètre de la maîtrise du coût.

#### ***Le rapprochement des coûts et des avantages en 2004-2005***

Au moment de l'abandon d'ACCORD 2 et des travaux de définition du futur système Chorus, le SCN ACCORD a commandé une étude au Boston Consulting Group (BCG). Ce cabinet a recensé l'ensemble des économies susceptibles d'être produites par le projet informatique, dont le déploiement devait s'accompagner d'une révision des méthodes de travail (réingénierie des processus) et la création de services spécialisés. La méthode appliquée comparait le coût de possession du SI, coût de maintenance inclus, et les gains retirés. Le cabinet avait relevé des gains économiques potentiels appartenant à deux catégories :

- le coût « évité », au titre du remplacement de certaines applications. Il correspond aux charges de maintenance de ces applications et aux droits et licences d'utilisation de progiciels ;
- les gains en effectifs relevant d'une meilleure productivité, de la suppression des saisies multiples et de la simplification des contrôles de fiabilité des données.

Au total, les économies potentielles attachées à la réalisation et au déploiement du système d'information Chorus étaient valorisées à 160,32 M€ chaque année ; elles s'expliquaient par l'économie de 80 ETP sur les applications interministérielles CGL, TCC, NDC, NDL et ACCORD-LOLF, de 236 ETP grâce à l'abandon de 58 applications

ministérielles de gestion, et surtout d'une réingénierie des processus associée à la mise en place de services facturiers permettant de gagner 3 000 ETP. L'étude du BCG rapprochait ce montant du coût de réalisation du projet Chorus (272 M€) et du coût récurrent et annuel évalués à l'époque à 13 M€.

## 2. Les limites des évaluations

L'IGF a calculé en 2006 la valeur actuelle nette (VAN) du projet Chorus selon quatre scénarios qui se distinguent les uns des autres selon les hypothèses de productivité retenues. Le scénario retenu par le COS et l'AIFE est celui qui présente le résultat le plus favorable et aboutit à une VAN largement positive comprise, sur dix ans, entre 800 M€ et 1 100 M€.

Au cours de son étude, l'IGF a évalué les économies de main d'œuvre grâce à la substitution de Chorus aux applications ministérielles, ou à leur mise en relation, à 35 M€, soit trois fois plus que l'estimation antérieure du BCG. Les gains sur la maintenance des applications remplacées s'élèveraient à 65 M€, en partie grâce à une réduction de 600 ETP, soit plus de trois fois l'évaluation antérieure du BGC (18 M€, 140 ETP).

Le scénario économique retenu par le COS et l'AIFE sous-estime le coût du projet. En premier lieu, l'hypothèse d'un développement à 400 M€ (coût des fonctions du « cœur ») est sous-évaluée. À l'occasion de l'audition du ministre du budget à l'Assemblée nationale le 29 janvier 2008, les dépenses externes constatées (438,3 M€) et le montant des ressources internes affectées à l'AIFE (41,4 M€) portaient déjà le coût direct de Chorus à 479,8 M€, soit les trois quarts de la dépense totale programmée. Avec les coûts de fonctionnement de l'AIFE et les dépenses des autres ministères, le coût de Chorus atteindrait 710 M€. Ensuite, les dépenses de maintenance au cours des dix prochaines années pourraient être supérieures à celles qui ont servi de base au calcul ; l'AIFE les estime à 100 M€ annuels. Enfin, le calcul ne tenait pas compte des 12 000 licences légères ni des formulaires.

À l'inverse, les gains pourraient être surévalués. Même si l'AIFE et le ministère du budget estiment les hypothèses retenues par l'IGF réalistes, celles du Boston Consulting Group deux ans plus tôt, sur les mêmes bases, étaient nettement plus faibles. L'écart entre les deux analyses invite à une certaine prudence. La maintenance des applications anciennes du ministère des finances repose principalement sur les ressources internes de la DGFIP, et sur une dépense annuelle de l'AIFE de 20 M€ pour la maintenance des versions successives d'ACCORD.

La plus grande partie des économies attendues résulte des gains de productivité qui permettent de gagner des emplois. Ces gains de productivité ne seront acquis qu'après la réforme des services. Or les délais rencontrés dans la définition des modalités de la réorganisation nécessaire au bon fonctionnement de Chorus montrent le risque de retards dans la mise en œuvre. De plus, les effectifs concernés sont nombreux et les coûts de formation et d'accompagnement n'ont pas été pris en compte. Enfin, une large part des économies est imputable à des réorganisations qui pouvaient intervenir indépendamment de Chorus.

\*

Les structures de gouvernance sont composées pour l'essentiel d'acteurs qui relèvent du ministère du budget. Elles ont favorisé l'orientation du projet Chorus dans une direction propre à satisfaire les besoins de gestion budgétaire et comptable sans l'intégrer dans un plan d'ensemble interministériel.

Les travaux de la Cour font apparaître que le déploiement de Chorus ne pourra pas être totalement réalisé avant 2011, en retard d'un an sur le calendrier initial. Les incertitudes sur le calendrier ne permettent pas aux ministères d'optimiser leur préparation.

Les ressources budgétaires investies dans le futur SIFE dépasseront, au terme du projet Chorus, le milliard d'euros, en y incluant les premières réalisations ACCORD. L'équilibre financier du projet repose d'une part sur des hypothèses de gains de productivité fixées en 2006 qui n'ont depuis jamais été réexaminées et, d'autre part, sur une réorganisation des emplois dans les ministères, dont les modalités ne sont pas définies.