



Inspection générale
des finances

N° 2006-M-049-05

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur
les procédures budgétaires et comptables et
les perspectives de retour sur investissement
du projet Chorus

Etabli par

Henri GUILLAUME

Inspecteur général des finances

Pierre CUNEO

Inspecteur des finances

David LUBEK

Inspecteur des finances

Sébastien REMOND

Inspecteur des finances

- Novembre 2006 -

AVERTISSEMENT

Cette mission d'évaluation du RSI de Chorus répond à une demande du Comité d'orientation stratégique des systèmes d'information financière de l'État relayée par lettre de mission du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État. Cette mission a été intégrée au programme d'audits de modernisation (au titre de la quatrième vague).

Les travaux de la mission se sont inscrits dans une logique « partenariale », sans vérifications sur place. Les informations mobilisées dans le cadre de cette étude proviennent des services et des ministères (Direction générale de la comptabilité publique, Équipement, Intérieur – administration territoriale –, Éducation nationale, Direction générale des impôts), dont la qualité de la coopération est à souligner.

Le champ limité de la mission (ministères, TG, etc.) a nécessité des extrapolations fortes (faible nombre et petites surfaces des expérimentations organisationnelles). Certains marchés étant en cours de passation, l'ensemble des coûts contractuels n'étaient pas non plus connus à la date de la mission.

Dans ces conditions, les évaluations réalisées valent seulement pour leurs ordres de grandeur, et pour le raisonnement qu'elles permettent de soutenir. Des études plus détaillées, englobant l'ensemble de la communauté ministérielle permettraient, le cas échéant, d'affiner ces estimations.

Enfin, la mission souligne que le retour sur investissement n'est enfin pas la seule aune permettant d'apprécier l'opportunité du projet. D'une part, l'évaluation du ROI effectuée par la mission est partielle : elle ne prend pas en compte tous les gains – notamment indirects – liés à un outil performant ayant vocation à permettre une amélioration de la gestion publique, en particulier dans le cadre d'une mise en œuvre exhaustive de la LOLF, ni les coûts de la conduite du changement associé à ce projet structurant. D'autre part, la pertinence du projet doit être jugée également selon d'autres critères : outre les limites des systèmes d'information actuels, CHORUS est porteur d'autres gains, liés à l'ergonomie de l'outil, sa capacité accrue à mettre en lumière des anomalies ou incohérences dans l'exécution des dépenses, des recettes non fiscales ou de la centralisation des comptes, et, plus généralement aux conséquences d'une meilleure qualité de l'information financière de l'État, tant en interne qu'en externe.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
I. CONCUS DANS LE CADRE DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DE 1959, L'ORGANISATION, LES PROCEDURES ET LES OUTILS BUDGETAIRES ET COMPTABLES NE SONT PAS PLEINEMENT PERFORMANTS EN REGIME LOLF	2
A. ISSU D'UNE SEDIMENTATION LONGUE, LE PAYSAGE APPLICATIF ACTUEL EST MORCELE.....	2
B. LA MISE EN PLACE DES CREDITS ET LE CONTROLE FINANCIER DEMEURENT MARQUES PAR L'HERITAGE DES OUTILS ET PROCEDURES PREEXISTANTS	4
1. <i>Pénalisée par les outils, la descente des crédits peut gagner en fluidité.....</i>	4
2. <i>La modernisation du contrôle financier n'a pas encore trouvé tous ses effets sur le terrain.</i>	5
C. LA DEPENSE PATIT DE DISCONTINUITES DANS SA CHAINE D'EXECUTION ET D'UNE FORTE HETEROGENEITE DES PRATIQUES	6
1. <i>Les vertus de la mise en œuvre du contrôle hiérarchisé de la dépense ne se sont pas encore toutes concrétisées</i>	6
2. <i>Une forte hétérogénéité des pratiques pour partie liée à l'outil</i>	7
3. <i>Les améliorations portées par le CHD peuvent être renforcées par la mise en place d'évolutions complémentaires, en particulier le service facturier.....</i>	8
D. DES CONTROLES DE COHERENCE RENDUS NECESSAIRES PAR L'ECLATEMENT ET LES LIMITES DES OUTILS INFORMATIQUES.....	10
1. <i>L'insuffisance de l'outil CGL impose des saisies redondantes occupant près de 40% des effectifs des services comptabilité</i>	10
2. <i>Les ré-émissions de mandat et le traitement des cessions-oppositions</i>	11
E. L'ARTICULATION ENTRE LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES TPG ET LA LOGIQUE MINISTERIELLE DES DCM DOIT ETRE CLARIFIEE	12
1. <i>La distinction des logiques d'assignation en central et en déconcentré est une source de complexité</i>	12
2. <i>Les services dépenses sont caractérisés par des différences sensibles en termes de taille et de productivité.....</i>	13
II. UNE EVOLUTION DES ORGANISATIONS EST DE TOUTE FAÇON NECESSAIRE COMPTE TENU DU PRINCIPE D'UN WORKFLOW UNIQUE REPOSANT AU MAXIMUM SUR LES STANDARDS DU PGI.....	14
A. L'ORIGINE ET LES FONDEMENTS DU PROJET CHORUS	14
B. LES PRINCIPES STRUCTURANTS DE CHORUS	14
C. CHORUS SUPPOSE LA CONVERGENCE DES ORGANISATIONS, DES STRUCTURES ET DES PROCEDURES, AVEC LA LOGIQUE PORTEE PAR L'OUTIL	15
III. LES GAINS MECANIQUES LIES A CHORUS NE SUFFISENT PAS A EQUILIBRER LES DEPENSES OCCASIONNEES PAR LE PROJET	17
A. CHAINE DE LA DEPENSE	17
1. <i>Simplification de la mise en place des crédits et du visa des engagements.....</i>	17
2. <i>Simplification des tâches dans les services dépenses</i>	17
3. <i>La suppression des doubles saisies dans les ministères</i>	19
B. COMPTABILITE	19
C. BILAN CHIFFRE DES GAINS « MECANIQUES »	20

IV. DES GAINS SUBSTANTIELS PEUVENT ETRE ENVISAGES AU MOYEN DE LA REFONTE DE LA CHAINE BUDGETARO-COMPTABLE ET DES ORGANISATIONS.....	21
A. LE REGROUPEMENT DES UTILISATEURS ET L'ALIGNEMENT SUR LES PLUS PERFORMANTS.....	21
1. <i>Une infrastructure de CHORUS reposant sur un site par OSD</i>	21
2. <i>L'alignement de l'efficience des services de soutien administratif et financier sur celui des services les plus performants</i>	22
B. LA REFORME DES PROCESSUS : VERS LE SERVICE FACTURIER COMME MODE STANDARD DE TRAITEMENT.....	24
1. <i>Évaluation des effectifs nécessaires et de la taille des services facturiers</i>	24
2. <i>Les modes d'organisation envisageables : assignation géographique ou territoriale.....</i>	26
3. <i>Estimation des économies associées à la généralisation des services facturiers.....</i>	30
4. <i>La réorganisation du visa de la dépense devrait s'accompagner d'une évolution de la structure des ACCF.....</i>	31
C. D'AUTRES GAINS POTENTIELS N'ONT PAS ETE INTEGRES DANS L'EVALUATION DU RETOUR SUR INVESTISSEMENT, MAIS PARTICIPENT EGALEMENT AUX OPPORTUNITES PORTEES PAR LE PROJET CHORUS.....	32
1. <i>L'introduction dans les services facturiers du contrôle statistique et du contrôle a posteriori pourrait démultiplier les gains de productivité</i>	32
2. <i>Les perspectives de dématérialisation et non-matérialisation.....</i>	32
3. <i>Les centrales d'achat.....</i>	34
4. <i>La gestion des stocks et des immobilisations.....</i>	34
5. <i>En revanche, les coûts des réorganisations et de la conduite du changement sont très partiellement pris en compte.....</i>	34
V. LES SCENARIOS DE DEPLOIEMENT DE CHORUS ET LE RSI ASSOCIE	35
A. PRINCIPES DE CALCUL.....	35
1. <i>Les scénarios</i>	35
2. <i>Les hypothèses de calcul.....</i>	35
B. LES SCENARIOS SANS REFONTE DES PROCEDURES ABOUTISSENT A UNE VALEUR ACTUELLE NETTE FORTEMENT NEGATIVE.....	36
1. <i>Le scénario « noir » : une valeur actuelle nette de -700 M€.....</i>	36
2. <i>Le scénario « tendanciel » : une valeur actuelle nette de -400 M€.....</i>	37
3. <i>La ré-ingénierie partielle : une valeur actuelle nette positive de 200 M€.....</i>	37
4. <i>Le déploiement de l'ensemble de la ré-ingénierie : une VAN de 800 à 1 100 M€</i>	37
CONCLUSION.....	38

INTRODUCTION

Les systèmes d'information constituent un enjeu-clé pour la mise en place de la LOLF, la qualité des informations budgétaires et comptables, et, plus généralement le pilotage de la dépense publique. Après la déclaration sans suite en mai 2005 – sur la base d'une mission réalisée par l'IGF – du projet d'acquisition d'un progiciel de gestion intégré (PGI) par l'État, projet dit « ACCORD 2 », une nouvelle gouvernance des systèmes d'information a été mise en place.

Cette gouvernance repose sur l'identification d'une structure maître d'œuvre directement rattachée aux ministres des finances et du budget (l'Agence pour l'informatique financière de l'État), dont les principales décisions sont soumises à un Comité d'orientation stratégique (COS). Dix-huit mois avant son entrée en vigueur, l'essentiel des travaux ont porté sur les modalités informatiques de passage à la LOLF, pour en sécuriser la bonne application à due date. L'implication de l'ensemble des acteurs a ainsi permis de réaliser le « Palier », ensemble d'applications déjà existantes adaptées *a minima* pour porter une grande partie des innovations de la LOLF. Ce Palier constitue en soi un jalon décisif pour la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique, eu égard à son ambition fonctionnelle forte quoique limitée et aux délais particulièrement courts dans lesquels celui-ci a été conçu, décidé puis préparé et déployé. Cependant, les limites du Palier, conçu sur une approche de type 80/20, et donc connues dès le départ et manifestes depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, ont conduit à lancer en parallèle un autre programme, reposant sur une solution à la fois partagée par l'ensemble des acteurs et à « l'état de l'art ». C'est le sens et l'objet du programme CHORUS.

Après des travaux de pré-définition et de calage des procédures de marché, le COS a validé l'option retenue par l'AIFE conduisant, en liaison avec les ministères, à dissocier les marché « éditeur du progiciel » et « intégrateur et paramétrage ». Après le choix de l'offre SAP au titre du premier, la fin de l'année doit permettre de choisir le titulaire du second, qui devra réaliser le « branchement » et le « paramétrage » de SAP sur les organisations et les procédures au sein de l'État.

Dans ce contexte, le COS a renouvelé sa demande de disposer d'une évaluation du retour sur investissement de CHORUS, permettant d'avoir une vue globale de la conduite de ce projet. Cette demande a été relayée par lettre des ministres de l'économie et du budget missionnant l'IGF. Cette mission a ensuite été intégrée dans le programme d'audits de modernisation.

Ce rapport particulier vise à compléter et à préciser la synthèse des travaux établie par ailleurs. Il convient de préciser que les éléments chiffrés présentés dans le rapport reposent sur des extrapolations fortes. Les données quantifiées valent seulement pour leurs ordres de grandeur et le raisonnement qu'elles fondent, et non pour leur valeur exacte, nécessairement sujette à caution compte tenu des délais, du périmètre et des modalités de conduite des investigations de la mission.

Enfin, il convient de préciser que le retour sur investissement n'est que l'un des critères, certes pas le moindre mais certainement pas le seul, d'appréciation de la pertinence d'un projet aussi structurant et ambitieux que CHORUS. Les limites fonctionnelles des applicatifs actuels du Palier sont, notamment, un autre fondement important à la nécessité d'acquérir et de développer un outil performant. L'amélioration de la gestion publique et le renforcement de l'efficacité de la dépense publique qui ont vocation à être permises par l'outil également. Si les unes comme les autres sont particulièrement difficiles à évaluer – et, partant, à intégrer dans les évaluations de retour sur investissement –, il n'en demeure pas moins qu'elles sont bien réelles, certainement significatives, et qu'elles peuvent suffire à fonder économiquement la rentabilité d'un projet, visant à permettre la pleine application de la LOLF.

L'évaluation du retour sur investissement de CHORUS repose sur la comparaison entre la situation existante – à la date de la mission – et la ou les cibles envisagées, tant en matière d'outils informatiques que d'organisations et de processus. Il ressort de ces travaux trois éléments saillants :

- les outils informatiques du « Palier » et les procédures actuelles, même modernisées, ne permettent pas d'appliquer pleinement la LOLF et pèsent sur l'efficacité globale de la chaîne budgéaro-comptable (partie I);
- la définition des procédures portées par le progiciel imposera en tout état de cause une évolution des organisations, pour réduire le risque d'inadéquation – ou d'incohérence – entre CHORUS, développé sur le principe d'un workflow unique pour l'ensemble des services de l'État, en centrale comme en déconcentré, et la multiplicité de procédures, de référentiels, et de structures qui caractérise aujourd'hui les paysages applicatif et fonctionnel (partie II).
- le déploiement de CHORUS devrait dégager « mécaniquement » des gains liés aux fonctionnalités mêmes de l'outil informatique, de l'ordre de 40 M€ en année pleine (1 000 ETP). Ceux-ci sont nettement inférieurs au coût net du programme, correspondant à un investissement initial compris entre 400 M€ et 570 M€ (partie III) ;
- cette réorganisation, incontournable, peut être plus ambitieuse : respectant à la fois la logique du progiciel et celle de la LOLF, elle peut permettre des gains (de l'ordre de 400 M€ en année pleine) justifiant économiquement le programme. Celle-ci reposeraient notamment sur le regroupement « amont » des utilisateurs ministériels et l'intégration des travaux de liquidation et de mise en paiement autour de services facturiers, en préservant l'autorité décisionnelle des responsables opérationnels (partie IV).

I. CONÇUS DANS LE CADRE DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DE 1959, L'ORGANISATION, LES PROCÉDURES ET LES OUTILS BUDGETAIRES ET COMPTABLES NE SONT PAS PLEINEMENT PERFORMANTS EN REGIME LOLF

A. Issu d'une sédimentation longue, le paysage applicatif actuel est morcelé

L'organisation actuelle de la chaîne budgétaire et comptable ainsi que les outils associés apparaissent inadaptés aux changements de procédures et d'exigence induits par la LOLF. La généralisation de la notion d'engagement juridique à l'ensemble des dépenses de l'État, le passage de d'une logique d'ordonnateurs principaux et déconcentrés à une logique de programmes, BOP et UO, le recentrage du contrôle financier sur un contrôle budgétaire et non juridique, la mise en place d'une comptabilité générale impliquant les gestionnaires dans l'origine des écritures comptables ne peuvent être qu'imparfaitement pris en compte dans le cadre de la césure qui demeure entre ordonnateurs principaux et déconcentrés, entre services ordonnateurs et comptables, et entre les applications informatiques (applications ministérielles de gestion, ACCORD, NDL, CGL, comptabilité auxiliaire...).

À ces discontinuités, s'ajoutent celles liées aux outils et systèmes d'information mobilisés par les chaînes budgétaires et comptables actuelles. Conçu à l'été 2004, immédiatement après la déclaration sans suite du marché ACCORD 2, le Palier a consisté à utiliser au maximum les applicatifs existants de sorte de sécuriser la mise en œuvre de la LOLF intervenant au 1^{er} janvier 2006. Ceci a conduit à faire en amont le choix de minimiser l'ampleur des évolutions informatiques sur les applications de gestion, qui constituent un ensemble également particulièrement éclaté.

D'une part, le Palier repose sur l'interfaçage entre des applications ministérielles de gestion (AMG) développées dans et par les ministères pour répondre à leurs besoins propres avec des applicatifs interministériels, gérés par les administrations financières, pour le compte d'utilisateurs répartis dans l'ensemble des ministères. Compte-tenu des délais de construction du Palier, certains interfaçages – moins prioritaires ou trop complexes – n'ont pu être réalisés, nécessitant des saisies redondantes dans l'AMG et dans les outils interministériels du Palier. En ce qui concerne les services retenus par la mission pour participer aux travaux d'analyse, la situation en termes d'interfaçage est la suivante :

Tableau 1 : AMG des ministères du périmètre d'étude de la mission (services déconcentrés)

Services déconcentrés	AMG	Interfaçage avec NDL	Interfaçage amont
Équipement	CASSIOPEE	Oui	<u>GESPER</u> : gestion des frais de déplacement <u>MR4G</u> : gestion des comptes de commerce dans les parcs de l'équipement <u>SWING</u> : application métier utilisée dans les <u>CETE</u> : pour la gestion des affaires des centres d'études techniques de l'équipement
Éducation nationale	KHEOPS	Oui	<u>AGLAE</u> : gestion des bourses de l'enseignement supérieur <u>GAIA</u> : gestion de la formation continue <u>ACTION SOCIALE</u> : gestion des prestations d'action sociale
Préfectures	GIBUS	Prévu	Non
Impôts (DSF)	SAGEC	Non	<u>ARIA</u> : gestion des frais de déplacement (interfacé avec NDL)

Source : Mission.

D'autre part, ces AMG constituent un ensemble très hétérogène, en termes de fonctionnalités, de fluidité des liaisons avec l'informatique interministérielle, ou d'évolutivité. Ainsi, certaines de ces applications utilisées dans les ministères sont exclusivement des applications budgétaires et comptables, destinées à suivre l'exécution du cycle de la dépense (éventuellement sur un périmètre très spécialisé : frais de déplacement par exemple). D'autres, à l'inverse, ne sont qu'à titre très subsidiaire un outil permettant de suivre la dépense, l'essentiel des fonctions consistant par exemple à gérer des stocks et immobilisations, dont l'une est d'engager les opérations de maintenance, et partant les dépenses correspondantes. Certaines sont très anciennes, reposant sur des langages de programmation et des systèmes lourds quasi-propriétaires, quand d'autres, acquises récemment, sont quasiment à l'état de l'art. Surtout, une partie des AMG communique de manière immédiate et sans difficulté avec les autres applicatifs de la dépense (NDL ou Accord), quand l'autre ne fonctionne que de manière autonome, nécessitant autre des ressources, la possession de plusieurs outils pour une seule fonction.

CHORUS vise à se substituer à une partie de ces applicatifs. Outre les applications interministérielles naturellement remplacées par CHORUS, certaines applications ministérielles ont, en tout ou partie, vocation à être abandonnées au profit de la mise à disposition du PGI. L'AIFE a initié, en liaison étroite avec les ministères, un recensement des applications ministérielles de gestion, afin d'identifier celles qui avaient vocation à être remplacées par CHORUS et celles qui n'étaient pas concernées par le projet autrement que pour des questions d'interface : il en va ainsi en particulier des applicatifs dont les fonctionnalités ne sont pas explicitement budgétaires ou comptables et la partie « non-financière » des applications ministérielles permettant le suivi « physico-financier » des projets d'investissement ou des stocks.

Ce recensement, encore en cours à la date de la mission, est déterminant pour la définition précise du périmètre, tant des AMG à maintenir ou à développer, que du déploiement de CHORUS. Il est également crucial pour s'assurer que le projet supprime les doublons applicatifs, et pour veiller *in itere* à ce que lorsque le PGI couvre une des fonctionnalités des AMG, celui-ci se substitue effectivement aux applications préexistantes pour cette fonctionnalité. Ceci est d'ailleurs complémentaire de la démarche inverse, permettant de transférer vers Chorus des fonctionnalités qui n'y sont pas à l'heure actuelle : le principe arrêté pour les « fonctionnalités avancées » de CHORUS, développées dès lors qu'elles sont autofinancées et intéressent un nombre suffisant de ministères, permet ainsi de supprimer d'autres AMG supplémentaires avec l'extension du périmètre de CHORUS.

Sur la base des éléments établis à ce stade, le coût des AMG est estimé à environ 35 M€ par an : 20 M€ de coûts budgétaires et 15 M€ de charges liées aux agents (de l'ordre de 300) mobilisés. Augmenté des coûts (au sens large incluant les licences, la production, la maintenance et le soutien aux utilisateurs) des autres applicatifs interministériels (ACCORD, NDL, INDIA, etc.), les applicatifs actuels représentent au total 60 M€ de débours annuels et 600 agents, soit environ 90 M€.

B. La mise en place des crédits et le contrôle financier demeurent marqués par l'héritage des outils et procédures préexistants

1. Pénalisée par les outils, la descente des crédits peut gagner en fluidité

La généralisation du concept d'autorisation d'engagement (AE) distincte des crédits de paiement (CP) à l'ensemble des dépenses de l'État utilise, dans le cadre des règles déterminées pour la mise en œuvre de la LOLF et les applications du Palier, la procédure et les outils développés pour supporter les autorisations de programme (AP) au sens de l'ordonnance de 1959, c'est-à-dire auparavant réservés aux opérations d'investissement. Il s'ensuit une procédure particulièrement lourde – celle qui correspondait hier aux seules dépenses en capital – préalable à toute décision de dépense par une unité opérationnelle de programme.

Le schéma général pour une chaîne programme/BOP/UO est le suivant :

- les AE et les CP sont délégués par le responsable de programme, dans l'application ACCORD, au responsable de BOP ; ces événements sont intégrés automatiquement dans l'application NDL¹ via le lien ACCORD/NDL ;
- quatre opérations sont ensuite nécessaires pour mettre à disposition (« subdéléguer ») des crédits auprès du responsable d'UO avant que ce dernier puisse procéder à un engagement d'AE² associé à une décision de dépense³ ; chacune de ces actions donne elle-même lieu à de multiples opérations connexes⁴ ;
- deux actions sont nécessaires pour déléguer les crédits de paiement⁵ avant la validation du mandat, et conduisent à un circuit papier équivalent.

L'ensemble des actes – ou « événements » – nécessaires à la mise à disposition des crédits mobilisent dans les ministères et dans les services du contrôle financier des ressources pour, parfois, de simples validations techniques successives, sans valeur ajoutée ni contrôle associé, destinées à faire « descendre » les AE et les CP aux différents acteurs budgétaires et leur permettre initialiser la gestion. les mêmes actions devant être effectuées dans les deux organisations (outre le renseignement des données effectué par les ordonnateurs et qui n'est que validé par le contrôleur financier).

Des expérimentations ont été lancées par certains contrôleurs financiers et trésoreries générales pour automatiser et fluidifier ces descentes de crédits. À l'inverse, d'autres, partant du constat que les validations purement « techniques » étaient peu valorisantes pour les agents, ont institué, dans leurs guides de procédures internes, des « contrôles » à effectuer à cette occasion⁶ qui ne s'imposent toutefois pas, au regard de la lettre comme de l'esprit de la modernisation du rôle des contrôleurs financiers.

¹ Application « nouvelle dépense locale » conçue en 1992 et maintenue par la DGCP, supportant la chaîne de la dépense en services déconcentrés et interfacée avec les applications ministérielles de gestion d'une part, les applications de comptabilisation et de paiement d'autre part.

² SAPIE (subdélégation d'AE émise par le RBOP) ; SAPIR (subdélégation d'AE reçue par le responsable d'UO) ; OPINV (opération d'investissement) ; AFF (affectation d'AE).

³ En principe, chaque engagement d'AE doit être associé à un engagement juridique de l'État (commande, décision de subvention, passation d'un marché) selon les termes de la LOLF. En pratique, la lourdeur du dispositif conduit à maintenir, pour les dépenses de fonctionnement courant d'un faible montant, des « engagements globaux » forfaitaires correspondant à des prévisions budgétaires sur lesquels viendront s'imputer les paiements après réception des factures correspondantes.

⁴ Saisie par l'ordonnateur dans son application de gestion, envoi sous forme papier au service du contrôle financier en trésorerie générale ; en trésorerie générale, chaque document est daté à son arrivée, daté et signé lors de la validation dans NDL, renvoyé à l'ordonnateur, copié et archivé dans le poste.

⁵ REDCPE (redistribution de crédits de paiement émise) ; REDCPR (redistribution de crédits de paiement reçue).

⁶ Contrôle du respect de la cartographie des BOP et UO, qui ne figure pas dans les objectifs du contrôle financier et qui relève d'un paramétrage des outils des ordonnateurs.

2. La modernisation du contrôle financier n'a pas encore trouvé tous ses effets sur le terrain

Tandis que le contrôle financier de l'administration centrale est structuré selon une logique ministérielle, les « autorités chargées du contrôle financier » (ACCF) en déconcentré sont réparties selon une logique géographique comprenant deux niveaux :

- le contrôle financier régional (CFR), exercé par le TPG de région et piloté par un contrôleur financier régional⁷ disposant d'un service comprenant entre 6 et 15 ETP ;
- le contrôle financier en département (CFD), exercé par le TPG de département par délégation du TPG de région et piloté en pratique par le chef du service de la dépense avec l'appui de 0,5 à 8 ETP⁸. Les délégations de visa accordées aux CFD sont déterminées par les CFR dont ils dépendent et présentent des situations variables, aucune règle n'encadrant en administration centrale l'ampleur des délégations⁹.

Cette structuration n'était pas source de difficulté majeure lorsque le métier du contrôle financier consistait pour l'essentiel en un visa individuel des actes d'engagement, centré sur la régularité juridique et le contrôle de la disponibilité des crédits. Elle apparaît plus problématique après la réforme du contrôle financier, qui redéfinit ses missions en le recentrant sur le contrôle de la soutenabilité budgétaire tandis que le contrôle individuel des actes devient l'exception¹⁰.

La soutenabilité budgétaire d'un BOP ne peut en effet valablement s'apprécier que dans le contexte du programme dans lequel il s'inscrit¹¹. Dès lors, **l'action des ACCF repose sur un ensemble d'interactions entre une multiplicité d'intervenants** : entre les responsables de programmes et les 15 CBCM, entre chaque CBCM et l'ensemble des contrôleurs financiers régionaux associés à des BOP de son ministère, entre les 22 CFR et les CFD associés, entre les responsables de BOP et d'UO et leurs CFD et entre la direction du budget et le réseau des CBCM et des CFR (cf. schéma ci-dessous). La seule coordination du contrôle financier (hors interaction avec les ministères) nécessite donc de l'ordre de **400 flux d'information croisés**¹².

En l'absence de principes complètement formalisés, la proximité « géographique » des ACCF avec les ordonnateurs a pour corollaire des modalités de visas très variables entre les ACCF selon leur localisation¹³. Certains services pratiquent ainsi, faute d'orientations claires, encore un contrôle individuel de légalité des actes, qui ne figure plus parmi les missions du contrôle financier¹⁴. Par ailleurs, cette proximité apparaît moins justifiée, 90% des contacts entre ordonnateurs et contrôleurs financiers prenant une forme dématérialisée (téléphone, courrier ou courriel¹⁵).

⁷ L'autorité chargée du contrôle financier est formellement assurée par le trésorier payeur général, assisté d'un membre du corps du contrôle général économique et financier ou par un receveur des finances de première catégorie (décret du 27 janvier 2005). En pratique, le contrôleur financier régional pilote le service et rapporte au TPG.

⁸ Source : outil de répartition des emplois 2005 (ORE) de la DGCP.

⁹ Des cas de figure très variables ont pu être constatés par la mission : délégation intégrale aux CFD du visa relatif aux BOP et UO dont les dépenses sont assignées sur les TPG de département, seuils de transmission au CFR déterminés par nature de dépense et par ordonnateur ou par ordonnateur seulement, seuils de transmission variant dans des proportions de 1 à 3.

¹⁰ Le décret du 27 janvier 2005 prévoit (art.8) que « *certaines actes (...) peuvent compte tenu de la nature de la dépense ou des crédits, de leur montant ainsi que de la qualité des instruments de prévision et de suivi à la disposition des ordonnateurs, être soumis au visa ou à l'avis préalable de l'autorité chargée du contrôle financier* ».

¹¹ Ce point est d'ailleurs souligné dans la circulaire de la direction du budget et de la DGME du 28 juillet 2006, qui précise que les avis sur les BOP et, par voie de conséquence, le visa des engagements doivent être rendus au vu des risques et tensions identifiés au niveau national par le CBCM, lequel peut être utilement éclairé par les analyses menées par les ACCF déconcentrées. Un programme non soutenable du fait de l'écart entre les AE et les CP donnera nécessairement lieu à des BOP non soutenables.

¹² Calcul effectué de la manière suivante : 22 CFR connectés à 15 CBCM (soit 22 x 15 connexions) ; 78 connexions entre CFD et CFR, 37 connexions entre la direction du budget et l'ensemble des ACCF (CBCM et CFR) soit 445 au total ; chiffre surestimé car certains CBCM n'ont pas de connexions avec l'ensemble des CFR.

¹³ Des arrêtés fixent pour chaque ministère la fourchette acceptable pour le seuil de visa de l'ACCF ; chaque CFR détermine, pour chaque ordonnateur secondaire et chaque type de dépense, un seuil au sein de cette fourchette (et dans certains cas un second seuil correspondant à la délégation au CFD). Des écarts de 1 à 5 pour les seuils de visa d'un même ministère et d'une même nature de dépense ont été constatés par la mission entre des CFR différents.

¹⁴ « *Le visa ne peut être refusé pour un motif de légalité d'un projet d'acte. L'avis préalable ne peut davantage être fondé sur un tel motif.* » (décret du 27 janvier 2005, art. 12). La Direction du budget prévoit néanmoins une « *obligation d'alerte du CF* ».

De ce fait, certains contrôleurs financiers régionaux ont construit leurs propres grilles d'analyse, diffusées aux trésoreries générales de département de leur ressort territorial voire aux contrôleurs financiers régionaux « voisins ». **Les principes de réalisation du visa sont donc déterminés selon un découpage territorial alors que l'axe d'analyse pertinent** (tant pour les CBCM que pour la direction du budget) **tend à devenir l'axe programme** : l'analyse comparative de la soutenabilité budgétaire de différents BOP a du sens au sein d'un même programme mais beaucoup moins entre des programmes différents.

C. La dépense pâtit de discontinuités dans sa chaîne d'exécution et d'une forte hétérogénéité des pratiques

La modernisation des contrôles du comptable part du constat d'une part, de la redondance partielle des contrôles effectués par l'ordonnateur et le comptable, d'autre part, de l'impossibilité pour le comptable de procéder à un contrôle exhaustif approfondi sur tous les actes.

Elle vise également à dépasser une approche seulement séquentielle des procédures budgétaires et comptables, dans laquelle le comptable public serait seulement le dernier élément « aval » pour lui permettre d'avoir un « effet retour » sur l'amont de la chaîne chez les gestionnaires. Les avantages sont doubles : un meilleur traitement individuel des dossiers, hiérarchisé et proportionné, mais aussi un système « apprenant », qui fait que l'ensemble des intervenants perfectionne son rôle et participe de la professionnalisation de l'ensemble de la chaîne.

Alors que le comptable n'a aujourd'hui qu'une maîtrise relative et contrainte de l'ensemble de la chaîne – il ne dispose en particulier pas de toutes les informations nécessaires –, la LOLF dans son article 31 lui fixe l'ambition d'être responsable, « comptable », de la responsabilité « *la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures* ».

1. *Les vertus de la mise en œuvre du contrôle hiérarchisé de la dépense ne se sont pas encore toutes concrétisées*

Le contrôle hiérarchisé de la dépense, introduit en 2004 dans le réseau du Trésor public, constitue sur le plan des principes une évolution forte par rapport aux pratiques héritées du décret de 1962 : il consiste de fait à passer d'une conception exhaustive du contrôle à une conception fondée sur les risques financiers, partant du principe que l'augmentation des actes et la diversification croissante des natures et des montants de la dépense nécessite de proportionner le contrôle aux enjeux. Le principe consiste à ne contrôler qu'une fraction des paiements, en concentrant les contrôles sur les paiements pour lesquels le risque d'erreur et l'enjeu financier sont significatifs, les dépenses à faible enjeu faisant l'objet d'un contrôle allégé. Ce contrôle statistique s'accompagne d'outils de restitutions permettant d'apprécier le taux d'erreurs par ordonnateur ainsi que leur nature¹⁶.

Les principes du contrôle hiérarchisé sont précisés dans un guide de procédure précisant les modalités d'élaboration du plan de contrôle :

vis-à-vis des gestionnaires en cas d'acte manifestement illégal à enjeu très significatif» (support de présentation de la réunion d'avril 2006 sur le contrôle financier en région).

¹⁵ Source : questionnaire adressé aux TG.

¹⁶ Le contrôle par échantillon (« *statistical sampling* ») a été mis en place notamment aux États-Unis afin de réduire le coût du processus de paiement tout en maintenant une exigence de qualité des contrôles. En-dessous d'un seuil fixé pour l'ensemble des natures de dépenses et des agences à 2 500 \$, les factures peuvent être contrôlées avant paiement sur une base statistique (échantillon aléatoire) à condition que les gains identifiés dans le coût administratif de traitement soient supérieurs aux risques d'erreurs supplémentaires encourus. Ce dispositif s'accompagne d'une analyse des processus et des risques, avant le passage au contrôle statistique puis régulièrement en fonction des résultats constatés. Une autre procédure (« *fast pay* » ou « *paiement rapide* ») permet, pour les paiements inférieurs à 25 000 \$ à des créanciers avec lesquels l'administration dispose d'une relation stable et satisfaisante, de passer à un contrôle *a posteriori* afin d'accélérer les paiements. Certaines agences peuvent être autorisées à combiner le contrôle statistique et *a posteriori* lorsque les gains identifiés sont supérieurs aux risques supplémentaires encourus. Source : *Streamlining the Payment Process While Maintaining Effective Internal Control*, United States General Accounting Office, Mai 2000.

- analyse du taux d'erreur patrimoniale significative¹⁷ (TEPS) pour l'année précédente par ordonnateur et par type de dépense, ainsi que du risque d'erreur en fonction du type de la dépense (répétitive ou non, à créancier stable ou variable...);
- ajustement du taux de contrôle (de 2% à 10% ou exhaustif) par ordonnateur et type de dépense, avec la possibilité de moduler l'intensité du contrôle, de contrôler les paiements par sondage aléatoire ou à partir d'un seuil.

La réduction du taux d'anomalie est un exemple de la cohérence nécessaire à recherche entre les acteurs et qui prend appui sur le CHD. L'objectif stratégique porte sur l'ensemble de la chaîne de la dépense. La modernisation du contrôle de la dépense a conduit les comptables à mettre à disposition des gestionnaires et des ordonnateurs des comptes-rendus destinés à améliorer les contrôles internes chez les ordonnateurs.

Or, en pratique, ce système apprenant ne permet pas d'effectuer, de manière dynamique et en continu, toutes les améliorations, de nature à éviter la reproduction des erreurs dans la constitution des dossiers ou la formalisation des actes. À l'exception des expérimentations d'audit partenarial, lequel repose sur une logique d'audit préalable conditionnant le bénéfice d'un contrôle très allégé, les comptables ne disposent pas de réel levier pour améliorer la qualité du travail réalisé par les gestionnaires et les ordonnateurs¹⁸.

2. Une forte hétérogénéité des pratiques pour partie liée à l'outil

Malgré le cadre fixé au plan national par le guide de procédure, les observations de la mission conduisent à formuler le constat d'une **forte hétérogénéité des plans de contrôle**, en lien avec la disparité des pratiques des différents services ordonnateurs. Ces plans de contrôle doivent concilier représentativité statistique des échantillons retenus et couverture des enjeux¹⁹ :

- les taux moyens de contrôle, en nombre de factures et en enjeu financier couvert, varient dans des proportions respectives de 1 à 8 et de 1 à 4²⁰ ;
- aucune corrélation positive n'est décelable entre le taux de contrôle et le TEPS moyen constaté ;

Le taux moyen de factures contrôlées dans l'ensemble des trésoreries générales était de 12% en 2005²¹, contre un taux théorique de 100% avant la mise en œuvre de la réforme²². Les effectifs des services dépenses ont pourtant peu varié à l'occasion de la mise en place du CHD (- 7% entre 2003 et 2005 pour les agents B et C). La faiblesse apparente des gains de productivité s'explique par plusieurs éléments :

- la forte dispersion des sites de traitement de la dépense n'a permis de tirer qu'un bénéfice partiel du principe de contrôle statistique, dont le principe même suppose un déploiement à une échelle industrielle²³ ;

¹⁷ Taux d'erreurs ayant un effet sur le patrimoine de l'État supérieur à 15 €.

¹⁸ Par ailleurs, les objectifs fixés aux comptables en matière de diminution des taux d'anomalie constatés peuvent venir en contradiction avec la demande qui leur est faite par l'administration centrale de renseigner plus systématiquement les erreurs constatées (cf. *infra*) : les services pour lesquels la qualité du renseignement OBCHD est la plus faible sont ceux qui obtiennent les meilleurs « résultats ».

¹⁹ La méthode des seuils est retenue par la quasi-totalité des trésoreries générales de l'échantillon ; ces seuils varient de 300 € à 50 000 € selon le type de dépense, le ministère et la localisation géographique. Seule une trésorerie générale a adopté une méthode d'échantillonnage presque totalement aléatoire, réservant le visa exhaustif aux paiements supérieurs à 250 000 €.

²⁰ Le ratio entre la proportion des factures contrôlées et le montant des enjeux couverts varie dans des proportions de 1 à 7.

²¹ Données issues de requêtes INDIA, fournies par le bureau 7B de la DGCP.

²² 80% des TG de l'échantillon estiment que le contrôle était réellement exhaustif avant la mise en place du CHD, à l'exception des pics de fin d'année qui conduisaient à une modulation des contrôles.

²³ Le CHD impose une taille d'échantillon de 50 paiements au moins afin d'assurer une représentativité minimale : l'application effective d'un taux de contrôle de 2% nécessite donc une « population » d'au moins 2 500 factures par ordonnateur et type de dépense, qui n'est acquise que dans les trésoreries générales d'une taille suffisante. De même, pour les dépenses dites « barèmes » (bourses, frais de déplacement), la taille maximale de l'échantillon est limitée à 100 paiements quelle que soit la taille de la population, ce qui permet d'atteindre un taux de contrôle très bas (1%) dans les trésoreries générales traitant un grand nombre de factures mais pas dans les petites (69%).

- le tri des mandats et des pièces justificatives afin de séparer ceux qui doivent être contrôlés des autres constitue une opération, manuelle²⁴, d'autant plus consommatrice de temps que la taille de la structure est réduite ;
- les outils conduisent les agents à consacrer un temps non négligeable au visa des mandats exclus du CHD : afin d'être effectivement mis en paiement, ceux-ci doivent être validés un par un dans NDL – ce qui nécessite d'appeler plusieurs écrans –, et faire comme tout paiement du comptable l'objet d'un contrôle du payeur sur les cessions et oppositions²⁵ ;
- enfin, une fraction significative des tâches des services dépenses n'a pas été affectée par la mise en œuvre du CHD : il en va ainsi du visa des dépenses sans ordonnancement préalable (DSO : remboursements de TVA et de TIPP, prime pour l'emploi, aide à la cuve...), des opérations comptables et du suivi des régies.

Il en découle que la « surface » couverte par le CHD ne représente que **26% des ETP** des services dépenses interrogés, dans lesquels **24% des effectifs sont consacrés à des tâches mécaniques sans apport intellectuel** (traitement manuel des pièces justificatives et validation des mandats hors CHD).

Tableau 2 : Estimation de la répartition des ETP des services Dépense par activité

Travaux des services Dépense	Charge
Réception, tri, classement et enliassement des mandats et pièces justificatives	11%
Validation des mandats hors CHD	13%
Visa des mandats du CHD	26%
Conception, suivi et actualisation du CHD	4%
Visa des DSO	7%
Traitement des oppositions	10%
Conseil aux ordonnateurs, restitutions	6%
Contrôles sur les charges à payer et écritures rectificatives	4%
Autres (comptabilité, régies, aide juridictionnelle)	19%

Source : questionnaire TG

3. Les améliorations portées par le CHD peuvent être renforcées par la mise en place d'évolutions complémentaires, en particulier le service facturier

Un outil à l'état de l'art, reposant sur un *workflow* et des process unifiés, doit permettre d'aboutir à l'identification automatisée des anomalies ou des risques sur l'ensemble des actes de gestion. Partant, le système permet d'identifier en temps réel et de manière exhaustive les enjeux du contrôle, et d'en permettre l'exercice au plus près de l'intervenant à l'origine du risque ou de l'erreur.

Le CHD apparaît à la mission comme une étape transitoire, mais incontournable, vers cette cible, dont les prémisses sont déjà en cours d'expérimentation à l'initiative de la DGCP en liaison avec les services ordonnateurs, mais pâtissent des limites des outils actuels.

Ces expérimentations visent à **traiter le problème de la redondance – ou des lacunes – des contrôles** :

²⁴ 50% des TG interrogées n'utilisent pas la transaction I-CHD qui permet, dans NDL, d'effectuer un tri des mandats à viser en fonction de seuils spécifiés, cette transaction n'étant pas adaptée lorsque les mandats ne sont pas préalablement triés par ordonnateur.

²⁵ 90% des TG interrogées ont indiqué effectuer un suivi de ces cessions et oppositions sur fichier séparé (manuel ou informatique), les données figurant dans l'application NDL n'étant pas considérées comme fiables en l'absence d'une sécurisation de l'unicité de chaque créancier.

- le **contrôle allégé en partenariat (CAP)**, qui repose sur un audit conjoint de l'ensemble de la chaîne mené entre le comptable et l'ordonnateur et aboutit, si les exigences de qualité identifiées comme minimales sont atteintes, à **supprimer les contrôles du comptable** (à l'exception du contrôle du payeur sur les cessions-oppositions) sous réserve d'un audit périodique et d'un contrôle statistique *a posteriori* des paiements²⁶ ;
- le **service facturier**, qui fait disparaître la phase de mandat et concentre l'ensemble des contrôles de liquidation et de règlement, de la réception de la facture à sa mise en paiement, dans **une structure mixte placée sous l'autorité fonctionnelle du comptable**.

En supprimant l'étape du mandat, la mise en place d'un service facturier autorise une simplification drastique de la chaîne de dépense :

- les services gestionnaires sont libérés de la confection du mandat ou dossier de liquidation (vérification de la facture, formalisation du dossier), leur intervention se limitant à la certification du service fait ;
- les contrôles redondants effectués par les services ordonnateurs et comptables (présence des pièces justificatives, liquidation, RIB...) sont unifiés dans un même service qui reçoit les factures et les rapproche de l'engagement juridique et de la certification du service fait en accédant au *workflow* du progiciel²⁷ ;
- les flux papiers (entre les services gestionnaires et ordonnateurs, puis ordonnateurs et comptables) disparaissent pour l'essentiel²⁸.

La première expérimentation d'un service facturier sur les dépenses de la Direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (MIAT) en 2004 a donné lieu à une étude détaillée des gains de productivité à partir d'une enquête sur le temps des agents, concluant à un gain de 45% par rapport à la situation antérieure (4,5 ETP mobilisés sur la chaîne allant de la certification du service fait au paiement, dont 1,5 chez le gestionnaire et 3 dans le service facturier, contre 10 ETP – 8 gestionnaires, 1 ordonnateur, 1 comptable – avant l'expérimentation).

Tandis que le service facturier du MIAT, doté d'un effectif théorique de 3 agents, couvre un champ réduit aux dépenses informatiques du ministère, la deuxième expérimentation, en cours au ministère des affaires étrangères (10 agents en septembre 2006) traite un périmètre large qui a vocation à s'étendre en 2007 à l'ensemble des dépenses métropolitaines du MAE (hors frais de déplacement) avec une cible de 30 agents (dont 10 issus de la trésorerie générale pour l'étranger et 20 des services ordonnateurs du MAE).

Au-delà des gains de productivité mesurés en ETP, les services facturiers permettent une réduction du délai global de paiement et d'un meilleur contrôle des écritures comptables, chaque écriture faisant l'objet d'un contrôle par le service qui peut modifier directement l'imputation en cas d'erreur.

Au vu de ces expérimentations, il apparaît que les conditions suivantes doivent être réunies pour optimiser la mise en place d'un service facturier :

²⁶ Après 3 années d'expérimentation et 142 audits, un premier bilan du CAP de la DGCP et des ministères concernés devrait objectiver la faisabilité d'une généralisation du CAP sur un type de dépense et un ensemble de ministères donnés (par exemple les bourses du ministère de l'éducation nationale et les frais de déplacements des ministères qui y sont prêts) et permettre de préciser la cible attendue de ces expérimentations : passage intégral au CAP (conditionné à la certification préalable et l'audit périodique des dispositifs de contrôle interne) pour l'ensemble des dépenses de certains responsables d'UO (voire de certains programmes ou ministères) ou cohérence avec la généralisation éventuelle de services facturiers.

²⁷ Une rupture de chaîne est néanmoins assurée au sein du service facturier (dans les expérimentations en place à la date de la mission), l'agent qui valide le dossier n'étant jamais celui qui effectue le paiement *in fine* ; le second contrôle effectué par ce dernier est un contrôle rapide de concordance entre la facture et le paiement.

²⁸ Certains dossiers continuent néanmoins à transiter par le gestionnaire lorsque celui-ci ne peut certifier le service fait en l'absence de facture, ou pour certains types de subventions pour lesquelles le dossier d'attribution vaut « service fait » et « facture » en même temps.

- une mobilisation des gestionnaires, ce qui implique que le ministère soit convaincu des avantages qu'il peut retirer de la réforme ;
- une taille critique permettant de bénéficier d'une logique d'industrialisation ;
- la mise en œuvre d'un audit conjoint des processus entre le service facturier et le ministère concerné.

D. Des contrôles de cohérence rendus nécessaires par l'éclatement et les limites des outils informatiques

1. L'insuffisance de l'outil CGL impose des saisies redondantes occupant près de 40% des effectifs des services comptabilité

La principale limite de l'outil de comptabilité générale de la DGCP (application CGL) tient dans son incapacité – très largement liée à son ancienneté – à tenir une comptabilité auxiliaire capable de restituer à tout moment, pour un compte donné, l'ensemble des opérations effectuées sur le compte depuis le début de l'année (« état de développement des soldes »). Dès lors, les comptes dits « sensibles » (principalement des comptes de tiers et d'imputation provisoire – CIP – pour lesquels une traçabilité des opérations s'avère nécessaire à des fins de contrôle interne) sont suivis dans une application *ad hoc*. Alors que chaque trésorerie générale disposait jusqu'en 2005 de ses propres outils de suivi, l'administration centrale a préconisé le recours systématique à l'application WinCIP qui a désormais vocation à être utilisée dans l'ensemble des trésoreries générales.

Les renseignements fournis par les services comptabilité des trésoreries générales de l'échantillon permettent d'évaluer à 31% en moyenne²⁹ le temps consacré par les services comptabilité à renseigner la comptabilité auxiliaire sous WinCIP (et marginalement sur certains tableaux Excel) et à effectuer les ajustements périodiques (quotidiens ou mensuels selon les comptes) entre cette comptabilité auxiliaire et la comptabilité générale issue de CGL. Le renseignement manuel de la comptabilité auxiliaire porte à la fois sur des écritures issues de la trésorerie générale et sur des écritures intégrées par ailleurs automatiquement en CGL (données issues des administrations financières, des postes non centralisateurs et de l'application REP notamment).

Les processus sont alourdis par le système des « fiches d'écriture » : une écriture comptable est d'abord saisie sur une fiche papier, l'ensemble des fiches étant centralisées³⁰ avant d'être saisies dans CGL et le cas échéant dans WinCIP. Une opération donne ainsi lieu à 3 saisies différentes, ce qui ralentit la chaîne et multiplie les risques d'erreurs sans pour autant sécuriser la qualité des écritures, aucun contrôle systématique n'étant effectué au moment de la saisie dans CGL de la fiche³¹. Au total, le temps consacré spécifiquement à la saisie, au tri et à l'archivage des fiches d'écriture par les seuls services comptabilité est évalué à 8% des effectifs³², estimation qui ne tient pas compte du temps consacré à cette activité dans les services spécialisés dans les trésoreries générales où la saisie a été « déconcentrée ».

²⁹ Moyenne pondérée des réponses des trésoreries générales au questionnaire. Un contrôle de cohérence permet de vérifier le caractère plausible de cette estimation : à partir du ratio moyen de 1,6 (constaté sur l'échantillon de 13 TG) entre le nombre d'écritures saisies en comptabilité auxiliaire et le nombre d'écritures manuelles en CGL, le nombre total d'écritures en comptabilité auxiliaire peut être estimé à 4,6 millions (pour 2,9 millions d'écritures manuelles en CGL dans l'ORE 2005). Dès lors, l'affectation de 31% des ETP à des tâches de comptabilité auxiliaire revient à une durée moyenne de 7 minutes par écriture, incluant les opérations de rapprochement et de correction. Cette durée paraît plausible au vu des mesures déjà opérées (cf. sur ce point le rapport IGF-2004-M-037-16, annexe I, p.17) et des observations réalisées sur place par la mission.

³⁰ Cette centralisation était auparavant intégralement effectuée dans les services comptabilité ; certaines trésoreries générales ont expérimenté une « décentralisation » de la saisie des écritures en CGL, qui maintient toutefois l'étape des fiches d'écriture.

³¹ Les services comptabilité effectuent une saisie mécanique ne disposent pas, en règle générale, des informations nécessaires sur le fond pour apprécier l'exactitude des écritures saisies. Il arrive même que des écritures en anomalie par principe (débit de la classe 5 (trésorerie) par crédit de la classe 7 (produit), sans passage par un compte de tiers) soient validées lors de la re-saisie par ces services des fiches d'écriture (information fournie à la mission par une cellule de qualité comptable visitée).

³² Source : questionnaire adressé aux 13 trésoreries générales.

Ne pouvant valablement être qualifiée de « pièces justificatives », ces fiches paraissent avant tout destinées à assurer une traçabilité de l'origine des écritures (ce que ne permet pas l'application CGL) incluant, dans certains cas, un libellé plus détaillé³³.

Les écritures des administrations financières (recettes des douanes, des services fiscaux et des conservations des hypothèques) font l'objet d'une intégration quotidienne semi-automatique en CGL³⁴ et d'un suivi parallèle en comptabilité auxiliaire. La centralisation de ces écritures en trésoreries générales représente 128 ETP³⁵ affectés aux tâches suivantes : réception des bordereaux, saisies sous WinCIP (pour les intégrations automatiques) ou en CGL et sur des tableaux Excel *ad hoc* (pour les comptes financiers), rapprochements quotidiens, mensuels et annuels entre les données issus des différents bordereaux (comptes financiers et comptes de recettes), tri et enliassage des bordereaux pour envoi à la Cour des Comptes.

2. *Les ré-émissions de mandat et le traitement des cessions-oppositions*

En cas d'erreur sur une imputation comptable, les services dépenses ne bloquent pas les paiements³⁶ mais demandent *a posteriori* à l'ordonnateur, par courrier, une ré-émission de mandat qui donne lieu à une écriture comptable spécifique. Cette procédure lourde peut être comparée à la possibilité donnée au service facturier, sous ACCORD, de modifier directement l'imputation comptable erronée sans avoir à en référer au gestionnaire.

Le traitement des cessions-oppositions apparaît particulièrement complexe :

- en l'absence d'une base unique des créanciers dans les applicatifs de paiement, les cessions sont suivies dans des dossiers papiers et, en règle générale, sur une application *ad hoc* (fichier Excel ou base de données) ;
- lorsqu'un créancier opposé est détecté, l'ensemble du paiement en mis en opposition, la partie non opposée est payée au créancier ultérieurement (souvent le lendemain), transaction qui doit alors être saisie à nouveau dans l'application ;
- l'application NDL génère automatiquement l'écriture comptable dans CGL. L'agent effectue deux saisies manuelles dans WinCIP, effectue la mise à jour dans l'outil informatique (SDB, Excel) et dans un dossier d'opposition papier qui contient les pièces originales ainsi que les copies d'écran NDL ;
- les retentions de garanties donnent lieu à la même séquence de saisies.

³³ La limitation du nombre de caractères d'un libellé associés à une écriture dans CGL a été citée par certains agents comme le motif principal du recours aux fiches d'écritures.

³⁴ L'intégration est automatique pour les écritures de recettes et de dépenses (bordereaux R622 des douanes et R90 et R28 des impôts récapitulant les écritures sur comptes de classes 3 et 4) mais manuelle pour les opérations financières (bordereaux de règlement R615 des douanes et R12 des impôts récapitulant les écritures sur comptes de classe 5)

³⁵ Source : ORE 2005.

³⁶ A l'exception, pour certains d'entre eux, des interversions entre la classe 2 et la classe 6 (immobilisations/charges).

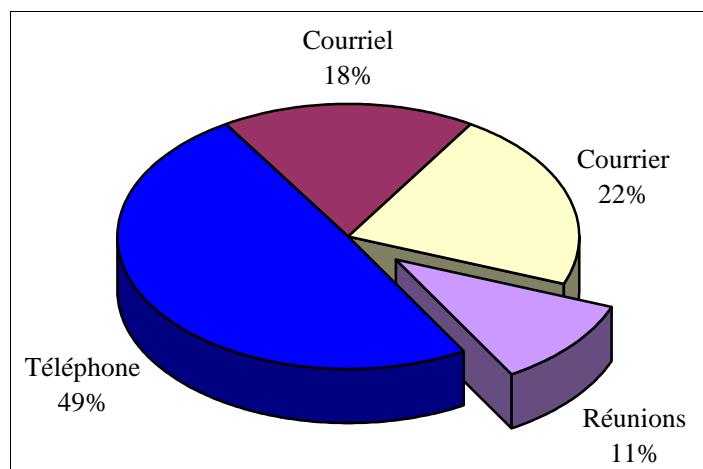
E. L'articulation entre la répartition géographique des TPG et la logique ministérielle des DCM doit être clarifiée

1. La distinction des logiques d'assignation en central et en déconcentré est une source de complexité

La disparition de la PGT et l'éclatement des cellules de traitement de la dépense dans les DCM³⁷ privilégié une spécialisation ministérielle, tandis que les trésoreries générales sont organisées selon un dispositif d'assignation géographique. La « proximité » organisée en administration centrale entre un ministère et un DCM est caractérisée par deux éléments qui ne sont presque jamais réunis dans les implantations déconcentrées :

- la spécialisation et l'identification d'un interlocuteur désigné pour chaque ministère³⁸ ;
- la localisation de cet interlocuteur dans les locaux du ministère.

La « proximité » existant au niveau local ne dépasse pas celle qui existait déjà, dans le système antérieur, entre les administrations centrales et la PGT (toutes parisiennes). La mission a pu constater que la notion de « proximité géographique » en services déconcentrés n'a pas de réel contenu opérationnel objectivable, dès lors que près de 90% des contacts ont lieu à distance (téléphone, courrier et courriel, cf. graphique 3)³⁹.



Graphique 3 : Répartition des contacts entre les ordonnateurs et les services Dépense des TG

Source : questionnaire adressé à 14 trésoreries générales.

Note : La proportion des contacts par réunion est évaluée à 10% par 7 TG, entre 1% et 5% par 5 TG et entre 35% et 40% par 2 TG représentant ensemble 10% des effectifs de l'échantillon. Sur ces 2 TG, l'une est située dans une cité administrative (présence dans le même bâtiment de l'ensemble des services ordonnateurs) et l'autre organise de manière régulière des réunions de présentation de dossiers.

Afin de remédier au croisement des logiques verticale des DCM et territoriale des TPG, la DGCP a développé le concept – et initié la pratique correspondante – de « contrats de services » entre le service de la fonction comptable de l'État de la DGCP, la direction du budget (pour le contrôle financier), les CBCM, et des trésoreries générales expérimentatrices. Ces contrats visent à organiser la circulation de l'information et les restitutions croisées entre les deux niveaux d'organisation, sur l'ensemble des métiers comptables (suivi patrimonial, exécution de la dépense publique – CHD et CAP, restitutions comptables et budgétaires, contrôle interne comptable, audit comptable et financier, formation et conduite du changement) et budgétaires⁴⁰. Ce dispositif est trop récent⁴¹ pour que sa mise en œuvre puisse être évaluée, mais il constitue un axe prometteur de mise en relation des acteurs.

³⁷ Au 1^{er} janvier 2007, tous les DCM seront comptables assignataires des dépenses ordonnancées en administration centrale. Le transfert formel d'assignation est limité en 2006 aux DCM agriculture et intérieur.

³⁸ Les agents des services dépenses interrogés ne sont qu'exceptionnellement spécialisés par ministère, les services dépenses ne disposant pas de la taille critique pour une telle spécialisation.

³⁹ D'après l'ensemble des interlocuteurs de la mission, les contacts directs ont été plus fréquents, fin 2005 et début 2006. La part identifiée comme résiduelle de contacts physiques dans le cadre de réunions a permis – compte tenu des circonstances exceptionnelles – de résoudre une part significative des difficultés liées à la mise en œuvre de la LOLF mais aussi et surtout du corpus normatif à portée réglementaire ou interprétative qui a pris appui sur le texte organique.

⁴⁰ La coordination budgétaire est traitée *supra* I.A)

⁴¹ Les contrats de service signés à la date de la mission sont ceux du CBCM de la défense (5 mai 2006, contrat entre la fonction comptable de l'État et le CBCM) et de la santé (19 juillet 2006).

2. *Les services dépenses sont caractérisés par des différences sensibles en termes de taille et de productivité*

La répartition géographique étendue des services de la dépense a pour corollaire des variations significatives dans la taille, la structure et la productivité de ces services.

Ainsi, sur l'ensemble des trésoreries générales :

- la taille des services « dépenses » varie de 2 à 45 ETP ;
- le nombre de factures traitées annuellement par agent⁴² (hors encadrement) varie de 7 248 à 28 093 selon les services. La « productivité » mesurée sur la seule activité de visa varie de 10 593 à 77 260 pour les dépenses ordinaires et de 904 à 33 673 pour les dépenses en capital⁴³ ;
- la spécialisation de certains agents sur des types de dépenses particulières (marchés) ou par ministères (afin que des dispositifs spécifiques, notamment d'intervention, soient correctement maîtrisés) n'est possible que dans les TG disposant d'un service dépassant une taille critique ;
- certains services dépenses en département voient leur activité progressivement réduite compte-tenu de regroupements opérés par les ordonnateurs de leurs fonctions budgétaires et comptables à un niveau supra-départemental (regroupement régional dans les cours d'appel, regroupement à un niveau interrégional pour la Direction générale des douanes).

La comparaison, au moyen de plusieurs indicateurs d'activité (cf. tableau 4), des services dépenses divisés en deux grands groupes met en évidence les principales différences entre les structures selon leur taille :

- 30% des TG traitent 76% des factures ;
- la productivité moyenne des agents chargés du visa de la dépense dans ce premier groupe est supérieure de 73% à celle des agents du second groupe.

Tableau 3 : Ratios d'efficience des services « Dépense » des trésoreries générales selon leur taille

Trésoreries générales (selon la taille du service dépenses)	Effectif total services Dépense (cat. B et C)	Effectif moyen par service (B et C)	Ratio encadrement (B et C/ A)	% du total des factures	Nombre de factures/ ETP	Nombre de factures/ ETP affecté au visa
30 premières TG	543,2	18,1	11,8	76%	18 135	44 857
69 TG suivantes	273,1	4,0	7,3	24%	11 513	25 861

Source : enquête ORE 2005 et données du contrôle de gestion de la DGCP. Chiffres hors PGT (Paris) et TGE.

⁴² Calcul par ETP (agents de catégorie B et C) à partir des données de l'ORE 2005 fournies par la DGCP.

⁴³ Source : ORE 2005 ; la répartition du temps des agents mesurée par la DGCP permet de calculer précisément les ratios pour les agents affectés aux activités de visa, en les isolant des autres fonctions (dépenses sans ordonnancement préalables, aide juridictionnelle, contrôle des régies et comptabilité).

II. UNE EVOLUTION DES ORGANISATIONS EST DE TOUTE FAÇON NECESSAIRE COMPTE TENU DU PRINCIPE D'UN WORKFLOW UNIQUE REPOSANT AU MAXIMUM SUR LES STANDARDS DU PGI

A. L'origine et les fondements du projet CHORUS

L'acquisition par l'État d'une solution d'informatique financière à l'état de l'art est encore très largement dans sa phase préparatoire à la date de la mission. L'engagement financier des pouvoirs publics est encore marginal par rapport au coût global du projet, dont de 35 à 45% du coût net pour l'administration est porté par le déploiement initial de l'outil dans les services.

Si les efforts des équipes en charge⁴⁴ de la modernisation des outils et des procédures budgétaires et comptables dans le cadre du passage à la LOLF ont d'abord porté sur le Palier, qui constitue en soi une réussite, compte tenu de son ambition fonctionnelle forte quoique limitée et des délais particulièrement courts dans lesquels celui-ci a été conçu, décidé puis préparé et déployé, le projet Chorus a quand même connu des développements significatifs au cours de cette période. Reposant ainsi sur une logique de « 80/20 » assumée dès le départ, les limites du Palier (cf. *supra*, I) par rapport à l'ensemble des dispositions et de la porté de la LOLF ne constituent donc pas une « surprise ». Elles n'en sont pas moins réelles, et la mise en œuvre de la nouvelle gestion budgétaire a reposé largement sur le dévouement des équipes en charge de la mise en œuvre de l'ensemble du corpus normatif et technique liées à la LOLF.

Loin d'être une alternative, CHORUS est donc le corollaire de la construction du Palier : l'un n'allant pas sans l'autre. Leur annonce a été d'ailleurs concomitante. En dépit de la mobilisation des équipes sur le Palier, des décisions stratégiques ont été parallèlement prises pour le projet CHORUS, de sorte d'éviter d'« ossifier » un Palier qui demeure limité, et dans une certaine mesure, insatisfaisant, voire frustrant pour les utilisateurs et plus largement ceux qui fondent des ambitions justes, donc élevées, à la modernisation de la gestion publique.

De fait, cette gouvernance, délibérément cantonnée aux problématiques des systèmes « d'information financière de l'État », autour d'une agence désormais éponyme, service à compétence nationale directement rattachée au Ministre de l'économie et des finances, a permis d'enregistrer des résultats significatifs comme la réalisation du Palier.

B. Les principes structurants de CHORUS

À la date de la mission, sous l'égide de l'AIFE et en liaison avec le Comité d'orientation stratégique des systèmes d'information financière de l'État⁴⁵, des principes structurants ont été arrêtés pour Chorus. Ils concernent notamment :

- les instances de gouvernance informatique pour le projet ;
- la stratégie contractuelle, et notamment la dissociation entre marchés « éditeur », « intégrateur » ou déploiement ;
- le périmètre fonctionnel du projet⁴⁶ ;

⁴⁴ Il est important de souligner à cet égard que ces équipes, resserrées car nécessitant des agents « bilingues », parlant à la fois le langage fonctionnel des procédures et des organisations, et le langage informatique des outils et des habilitations, sont particulièrement sollicitées par les chantiers de modernisation budgétaire, comptable, et plus généralement la modernisation de la gestion publique. La construction des référentiels, la cartographie des BOP, la gestion des applications ministérielles de gestion, et, le cas échéant, leur interfaçage avec les applicatifs interministériel du Palier, le contrôle interne comptable, l'audit et la certification des comptes ou des indicateurs de performance sont autant de chantiers parallèles, cohérents entre eux, mais qui se concentrent toujours sur les mêmes équipes.

⁴⁵ Si la présentation qui suit se veut objective, il doit être précisé que le superviseur et le chef de cette mission réalisée par l'IGF sont respectivement Président et Secrétaire du Comité d'orientation stratégique « SIFE », et qu'ils sont, avec les autres membres de cette instance interministérielle, à l'origine de la réalisation d'une telle étude avant de poursuivre les travaux sur CHORUS.

⁴⁶ Celui-ci a été défini de manière plus restrictive que le programme « ACCORD 2 », qui avait fait l'objet d'une déclaration sans suite en mai 2004.

- les principaux jalons du calendrier, avec principes de modules d'expérimentation et d'un déploiement sur des pilotes (programmes, sites) avant d'industrialiser développement et déploiement⁴⁷ ;
- la limitation au strict nécessaire des développements dits « spécifiques », par deux moyens :
 - la distinction entre plusieurs types de fonctionnalités (œur pour tout le monde, fonctionnalités dites avancées lancées seulement si elles sont autofinancées et concernent un périmètre suffisant large de ministères, fonctionnalités explicitement exclues de CHORUS⁴⁸) ;
 - son corollaire, consistant en la définition d'un *workflow* unique, en centrale comme en déconcentré et pour l'ensemble des ministères, cohérent avec la logique portée, en natif, par l'outil et la vocation d'un outil « intégré ».

C'est sur ces principes que la consultation auprès des sociétés spécialisées a été réalisée, qui a abouti, à la date de la mission, à la sélection de l'éditeur de la solution progicielle retenue, et à la préparation de la passation des autres marchés. La mission intervient donc à un moment clé du projet, son ambition est au-delà de l'évaluation à très grands traits du retour sur investissement, d'envisager les risques et les facteurs-clés de réussite du projet.

C. CHORUS suppose la convergence des organisations, des structures et des procédures, avec la logique portée par l'outil

En l'absence de toute volonté délibérée de rationaliser, objectivement et résolument, la chaîne de la dépense, l'informatisation sur une base PGI des acteurs de la dépense et du recouvrement des recettes non fiscales de l'État nécessite une évolution des organisations.

En effet, il est impératif de prévoir une cohérence entre les organisations et les procédures informatiques. Or, si l'organisation, les acteurs et les procédures de l'outil sont uniques, et donc uniformes pour les ministères, ceci suppose un alignement de l'ensemble des procédures des ministères sur celle définie dans le cadre de l'outil.

Or, la situation actuelle est caractérisée par une multiplicité de circuits et de procédures, entre les départements ministériels, mais aussi à l'intérieur des ministères, entre centrale et déconcentré, et selon les différents types et natures de dépense.

Pourtant, sans cette convergence des organisations, rien ne permet d'exclure le risque d'un fonctionnement sous-optimal de l'outil, générant des liaisons informatiques et des écritures non nécessaires, augmentant le temps de réponse, la disponibilité, voire l'intégrité d'un outil, dont le cœur et la vocation est la consolidation⁴⁹ et la concentration des écritures comptables pour faciliter la gestion, l'information, et le pilotage financiers.

Au-delà de toute ambition de ROI, la limitation des risques de sous-performance du système nécessite une convergence des organisations en lien avec les principes déterminés pour l'outil. Se pose alors la question de la définition du workflow du PGI pour la fonction financière, budgétaire et comptable de l'État : en termes d'acteurs, de rôles, de besoins des différents utilisateurs.

⁴⁷ L'objectif est de permettre d'intégrer le retour d'expérience des premières expérimentations avant la généralisation de l'outil tant au fond des paramétrages qu'en termes de conduite du changement.

⁴⁸ La paye des fonctionnaires de l'État, qui aurait pu être couverte par le PGI, fait partie de ces fonctionnalités dites « hors-Chorus » portées par d'autres programmes informatiques.

⁴⁹ La consolidation des comptes de l'État suppose une même définition des concepts et des périmètres : c'est l'un des fondements de l'acquisition d'un PGI dont la logique est une unification des procédures budgétaires, comptables et financières au sein d'une organisation (même si une partie des référentiels et des normes peut être paramétrée dans le cadre de sociétés-filiales).

En effet, dès son arrivée⁵⁰ dans les services de l'AIFE et des ministères, l'intégrateur devra procéder au « branchement » de la solution informatique sur les procédures et les organisations, et donc de savoir « sur quoi » brancher SAP :

- s'agit-il d'une organisation existante, identifiée comme une sorte de dénominateur commun des procédures existantes, mais qu'il faudra approfondir et étendre, le transformant en plus commun multiple d'ici le déploiement ?
- s'agit-il d'une nouvelle organisation, non éprouvée et qui pourrait constituer une cible en soi à atteindre pour l'ensemble de la communauté interministérielle, indépendamment de l'existant et le plus en lien possible avec le natif de l'outil ?

Dans un cas comme dans l'autre, il est incontournable d'avoir convergence des organisations et des procédures sur des « objets » non encore complètement définis. Il est par ailleurs nécessaire de définir les « besoins » de sorte de bénéficier de l'expertise et du conseil des prestataires pour déterminer la solution la plus pertinente (en termes de coûts, en termes d'évolutivité, en termes de retour sur investissement, en termes de qualité, en termes de performance) y répondant.

Ce faisant, il est également nécessaire de se préserver d'un autre risque tendant à ce qu'à côté du déploiement du nouvel outil, perdurent en parallèle les anciennes procédures, structures, pratiques et outils, ce qui assurerait à tous coups l'échec du projet : aucun gain n'intervenant sur aucun des critères préalablement identifiés.

Ceci nécessite :

- un processus et des structures capables de définir la cible en termes d'expression des besoins fonctionnels de l'administration ;
- une gouvernance *ad hoc*, visant à assurer la convergence des évolutions organisationnelles dans un délai court, avec la légitimité et l'autorité suffisante pour s'assurer de leur cohérence et de leur réalité ;
- une articulation de la gouvernance organisationnelle avec la gouvernance informatique, elle-même comportant un dispositif d'arbitrage dans le cas où les logiques des uns et des autres viendraient à nécessiter une décision structurante ;
- de prévoir *ex ante* les dispositifs applicables pour ceux qui, en tout ou partie, ne seraient pas prêts au moment du déploiement du nouvel outil.

⁵⁰ Au 1^{er} janvier 2007 selon le « macro-calendrier » actuel du programme CHORUS.

III. LES GAINS MECANIQUES LIES A CHORUS NE SUFFISENT PAS A EQUILIBRER LES DEPENSES OCCASIONNEES PAR LE PROJET

Les gains « mécaniques » sont ceux liés à l'outil, qui ne nécessitent pas de modification significative des organisations et des processus. Ces gains se déduisent des tâches réalisées dans le cadre des outils actuels et que les fonctionnalités de CHORUS permettent de supprimer ou d'alléger.

A. Chaîne de la dépense

1. *Simplification de la mise en place des crédits et du visa des engagements*

La disparition de la chaîne des subdélégations au profit d'une mise à disposition directe des crédits auprès du responsable d'UO conduit à un gain mécanique de temps évalué à 80 ETP (cf. *supra*, I.A.1.a) auquel s'ajoute un gain de 40 ETP associé à la suppression du circuit de visa des engagements inférieurs au seuil de visa par l'ACCF, le circuit pouvant être paramétré dans l'outil.

2. *Simplification des tâches dans les services dépenses*

Pour les services chargés du visa de la dépense, deux types de simplification sont envisagées : celles portant sur les contrôles du comptable sur chaque paiement, dont certains peuvent être automatisés partiellement ou totalement, et celles portant sur les manipulations mécaniques à effectuer.

a) *La réduction du taux d'erreur et l'automatisation partielle de certains contrôles*

Les principales sources d'erreurs répertoriées en 2005 concernent l'absence ou l'insuffisance de pièces justificatives, les erreurs de coordonnées bancaires, et les erreurs de liquidation. Ces trois motifs cumulés représentent en moyenne de 70% à 85% des anomalies constatées selon les ministères⁵¹. S'y ajoutent, depuis début 2006, les erreurs d'imputation comptable au sens de la comptabilité générale (ce type d'erreur n'existe pas dans le cadre de l'ordonnance de 1959 où l'imputation comptable se déduisait mécaniquement de l'imputation budgétaire par paragraphe).

Le progiciel offre la possibilité d'automatiser une partie des contrôles répertoriés dans le guide du visa de la dépense du comptable (cf. tableau 3), notamment :

- les **erreurs de coordonnées bancaires** qui devraient être fortement réduites grâce à la constitution d'une base nationale unique des tiers ;
- le **contrôle des imputations comptables** qui peut être automatisé par la constitution d'une « base articles » faisant correspondre une commande donnée à une imputation comptable, à l'instar des pratiques constatées par la mission dans les grandes entreprises qui ont déployé un PGI. La constitution de cette base nécessite que le plan comptable ne soit pas excessivement complexe et ne soit pas source d'ambiguités ;
- certains **contrôles de liquidation** seront facilités (intégration dans le progiciel de règles d'indexation⁵² ou de calcul des intérêts moratoires).

La principale source d'erreurs, qui concerne les pièces justificatives de la dépense, ne peut faire l'objet d'une automatisation sauf à procéder à une dématérialisation ou une non-matérialisation intégrale de ces pièces (cf. *infra*).

⁵¹ Source : synthèses ministérielles des résultats du CHD transmises par le bureau 7B.

⁵² Les règles d'indexation des marchés sont intégralement paramétrées dans le PGI SAP déployé à EDF. L'intégration d'un module « marchés » spécifique prévue dans le cadre de CHORUS doit permettre d'obtenir le même résultat.

L’automatisation partielle ou totale de certains des contrôles prévus devrait permettre, d’une part, de réduire le temps passé par un agent sur le visa d’une facture donnée et, d’autre part, de réduire le taux d’anomalie constaté par le comptable, certains des contrôles étant intégrés en amont. La gestion des anomalies, qui passe en règle générale par un courrier à l’ordonnateur et la ré-émission d’un mandat⁵³, est particulièrement lourde et la réduction de ces anomalies peut avoir une incidence significative sur le temps consacré au visa.

Tableau 4 – Contrôle effectués lors du visa de la dépense et automatisation envisageable

Code erreur	Nature de l’erreur	Automatisation possible (O/N/partielle)	Remarques
011	Dépense non prévue par la réglementation	N	Contrôle de légalité; peu pertinent en pratique
012	Incompétence juridique du donneur d’ordre	O	La compétence est paramétrée dans l’accès au PGI, qui doit être audité par le comptable
021	Non respect du code des marchés publics	N	Contrôle pratiqué seulement sur certaines dépenses particulières
022	Déchéance quadriennale atteinte	N	« Visa intellectuel » : des événements peuvent interrompre la déchéance ; anomalie très marginale
023	Début d’exécution avant notification	N	Visa intellectuel (dossier de marché, acte d’engagement) motif d’observation seulement (pas de suspension de paiement)
024	Engagement comptable inexistant, insuffisant ou non comptabilisé	O	Dans le système cible, un DL est associé à un EJ
031	Absence de certification du service fait	O	Rapprochement automatique
032	Mandats déjà émis (double paiement)	O	Très rare en pratique ; le rapprochement EJ/service fait/facture (numéro unique) élimine en principe le risque.
041	Insuffisance des pièces justificatives	N	Contrôle sur pièce – problématique de dématérialisation – principale source d’erreur
042	Absence totale ou invalidité des pièces justif.	N	Idem
051	Liquidation erronée	N	Rapprochement commande- service fait – facture – contrôle effectué par le service facturier
052	Intérêts moratoires mal liquidés	Partielle	Doit pouvoir être fortement automatisé dans le module marché
053	Récupération avance non effectuée	Partielle	Se référer aux conditions du marché pour les modalités de récupération - facilité
006	Disponibilité des crédits	O	Déjà automatisé
007	Imputation budgétaire erronée	N	Responsabilité de l’ordonnateur, l’imputation par destination ne peut en pratique être contrôlée par le comptable
008	Imputation comptable erronée	Partielle	Constitution d’une « base articles »
081	Domiciliation absente ou erronée	O	Cellule de supervision des tiers
082	Mandat non établi au profit du véritable créancier	Partielle	Vérification des cessions-oppositions, progicielisation prévue

⁵³ Voir, dans le cas des changements d’imputation comptable, par la rédaction d’une fiche d’écriture spécifique.

b) La simplification de certaines tâches hors visa des mandats du CHD

Dans le cadre de la décomposition des tâches figurant en tableau 6, les autres gains identifiables sont évalués de la manière suivante :

- Validation des mandats hors CHD : gain évalué à 80% (validation groupée à partir de l'écran du comptable au lieu d'une validation des mandats un par un) ; ce gain pourrait être porté à près de 100% si la validation hors contrôle du comptable était automatique ;
- Traitement des oppositions : gain de 30% (automatisation des contrôles, suppression de la transaction « RGLOP », constitution d'une base unique des tiers évitant de tenir une double registre) ;
- Contrôle sur les charges à payer : les contrôles effectués à ce jour disparaissent totalement du fait de la comptabilisation automatique au moment de la certification du service fait ;
- Autres tâches : gain de 10% concentré notamment sur les opérations comptables (rapprochements NDL-CGL, fiches d'écriture)

3. La suppression des doubles saisies dans les ministères

Les doubles saisies liées aux applications non interfacées avec NDL occupent environ 50 ETP dans les ministères de l'échantillon⁵⁴. En l'absence de données équivalentes dans d'autres ministères, la mission retient une hypothèse simple de **100 ETP** libérés par l'intégration dans CHORUS de l'ensemble des opérations de saisies de dépenses.

En matière de recouvrement des recettes non fiscales, la suppression de la ressaisie par le comptable pour les ministères non interfacés (cf. *supra*) soit près de 27% des titres ainsi que l'intégration automatique des prise en charges aujourd'hui effectuées par des disquettes.

B. Comptabilité

Les gains mécaniques les plus importants liés à CHORUS concernent les services comptabilité (cf. *supra*, I.C.) :

- suppression de la tenue séparée de la comptabilité auxiliaire et de la comptabilité générale (saisies manuelles multiples dans CGL et WinCIP, saisies dans WinCIP d'écritures intégrées automatiquement en CGL, rapprochements réguliers) ;
- suppression des saisies en double sur fiches d'écriture (la piste d'audit étant intégrée à l'application) ;
- suppression des saisies et contrôles formels de cohérence sur les données des administrations financières (intégration automatique via le traducteur CDR⁵⁵) et simplification de l'intégration des données des postes comptables non centralisateurs (intégration automatique via un traducteur prévu avec l'application EDITH⁵⁶) ;
- intégration dans une même application des données sur les charges à payer, stocks et immobilisations (suppression des applications ORCHIDEE, CISIS et STGPE non interfacées avec les applications de la dépense).

Sur la base des réponses au questionnaire de la mission, la mission estime à 40% des effectifs des services comptabilité les ressources mobilisées sur ce type de tâches.

⁵⁴ Source : questionnaires adressés aux ministères ; les doubles saisies concernent les DSF (application SAGEC) et les DDE.

⁵⁵ Comptabilité développée du recouvrement

⁵⁶ L'application EDITH a vocation à remplacer, dans les postes non centralisateurs, l'actuelle application DDR3 dont les données sont centralisées en CGL de manière semi-automatique ; l'intégration dans CHORUS des données issues d'EDITH fera l'objet d'une fonctionnalité du traducteur.

C. Bilan chiffré des gains « mécaniques »

L'ensemble des gains identifiés sont récapitulés en tableau 8. Si tous ces gains sont attribuables aux fonctionnalités techniques de l'outil CHORUS, en revanche leur réalisation effective dépendra, dans une certaine mesure des efforts de réorganisation interne en trésorerie générale et dans les ministères, notamment lorsque la réduction du temps consacré à une activité est répartie entre plusieurs acteurs à temps « partiel ».

A cet égard, l'incidence de CHORUS sur les services comptabilité est la seule à s'avérer suffisamment massive pour imposer en tant que telle une réorganisation forte des services concernés. Celle-ci permettra, en cohérence d'ailleurs avec le nouvel outil, de se concentrer sur les travaux et tâches à forte valeur ajoutée, telles que la qualité comptable. Les autres gains identifiés sont de nature plus « incrémentale » et les services ne pourront en tirer pleinement partie que dans le cadre d'une réflexion sur la répartition des tâches et, dans certains cas, le regroupement de certaines structures.

Tableau 5

Organisation et activités	Gain en ETP	Gain en M€
Trésoreries générales	805	35,1
<i>Contrôle financier</i>	80	3,5
<i>Dépenses</i>	260	11,3
<i>Produits divers</i>	50	2,2
<i>Comptabilité</i>	415	18,1
Ministères	190	7,3
<i>Mise en place des crédits</i>	40	1,5
<i>Doubles saisies (applications non interfacées)</i>	100	3,7
<i>Produits divers</i>	50	1,9
TOTAL	995	42,2

Source : Calculs de la mission à partir du coût moyen « chargé » (y compris cotisations au CAS pensions) des agents de catégorie B et C, fourni par la DGCP (agents des TG) et la direction du Budget (agents des ministères).

Hors refonte des procédures, le déploiement de CHORUS dégagerait donc au maximum des gains nets de l'ordre de 42 M€, très insuffisants pour compenser sur la période 2006-2015 le coût de l'investissement initial (supérieur d'un facteur dix au moins).

IV. DES GAINS SUBSTANTIELS PEUVENT ETRE ENVISAGES AU MOYEN DE LA REFONTE DE LA CHAINE BUDGETARO-COMPTABLE ET DES ORGANISATIONS

A. Le regroupement des utilisateurs et l'alignement sur les plus performants

L'évaluation des gains associés à une réorganisation de la chaîne «amont» dans les ministères conduit à une économie de l'ordre de 3 200 ETP. Cette extrapolation, qui vaut uniquement pour son ordre de grandeur⁵⁷, repose sur deux éléments :

- la rationalisation du *back-office*⁵⁸ budgétaire et comptable dans les services déconcentrés des ministères en se fondant sur la constitution d'un site par ordonnateur secondaire délégué ;
- l'alignement de l'efficience des fonctions de gestion administrative sur celle des services les plus performants.

1. Une infrastructure de CHORUS reposant sur un site par OSD

La rationalisation du *back-office* au niveau départemental constitue un axe de modernisation déjà engagé pour certains ministères. Il a un impact direct sur la réduction du coût de Chorus, dont près de la moitié vient du déploiement et pour lequel le nombre de sites de déploiement a un impact unitaire plus fort encore que le nombre d'utilisateurs.

Consistant en la création, auprès de chaque ordonnateur secondaire délégué (OSD) d'une seule plateforme de gestion et de saisie l'outil pour le compte de l'ensemble des services qui en dépendent, lesquels garderaient leurs responsabilités en matière opérationnelle et en particulier de décision d'engagement des dépenses ainsi que la validation du service fait.

Sans exclusive des services facturiers (lesquels prendraient en charge la liquidation et les contrôles, cf. infra), cette structure serait chargée de :

- la mise en place des crédits (réception subdélégations éventuelles, création des OPINV, affectation)
- l'établissement des documents de suivi de l'exécution budgétaire en-dehors des restitutions dont bénéficieraient – grâce à l'outil ou à un infocentre interfacé – les gestionnaires et les responsables opérationnels ;
- la réalisation des tâches matérielles et comptables liées aux engagements.

D'autres voies, plus ambitieuses, peuvent être envisagées : après avoir réalisé l'identification des sites de déploiement et des ordonnateurs secondaires délégués, la centralisation peut aller plus loin, notamment par le constitution de centres de services partagés (CSP) de gestion des engagements. Ces centres de services partagés, constitués par agrégation des *back-offices* départementaux ministériels, pourraient être interministériels au niveau départemental ou régionaux voire interrégionaux pour des ministères ou des directions⁵⁹.

⁵⁷ Les données ont été calculées selon une méthodologie permettant d'aboutir à des résultats à l'unité près. Elle sont présentées à dessein dans le présent rapport sous forme de résultat arrondi pour fournir une base de discussion sur le retour sur investissement, qui, également, vaut d'abord pour ses ordres de grandeur que pour ses valeurs exactes, qui n'auraient en tout état de cause, qu'une significativité de toute façon très relative.

⁵⁸ Il faut entendre par « *back-office* », la fonction actuelle de gestion assurée par les services administratifs et financiers, qui n'altère en rien les responsabilités et autorités décisionnelles des gestionnaires opérationnelles.

⁵⁹ C'est par exemple le cas de la réorganisation de l'administration générale de la Direction générale des douanes et des droits indirects.

Toutefois, elle constitue pour certains ministères une mutation profonde non seulement des procédures et des organisations, mais également de la répartition des tâches dans les services déconcentrés. Elle revient à remettre en cause les fonctions administratives (mais nullement décisionnelles) qui a suivi la dissémination de centres de responsabilités dans les différents services des préfectures ou les fonctions budgétaires et comptables exercées dans les subdivisions de l'équipement.

La mission a pu identifier que dans l'ensemble des réseaux déconcentrés sous revue⁶⁰, au moins un service s'était organisé de la sorte, en lien avec les orientations des administrations centrales ou de manière autonome. Au surplus, elle a pu établir qu'alors l'existence d'un site par OSD permettait, de manière quasi-systématique, d'obtenir au sein de réseaux déconcentrés de services comparables les meilleurs ratios de productivité en termes d'actes traités par agent⁶¹.

Cette organisation constitue donc un niveau accessible, mais loin d'être évident pour tous les services, de réorganisation des *back-offices* amont, qui ne doit toutefois pas limiter les perspectives de réorganisations plus ambitieuses qui peuvent exister aujourd'hui ou émerger de la définition des procédures cibles budgétaires et comptables à horizon de trois à dix ans.

2. *L'alignement de l'efficience des services de soutien administratif et financier sur celui des services les plus performants*

Sur la base d'un questionnaire servi par les services déconcentrés⁶², élaboré en liaison avec les administrations centrales concernées, la mission a pu constituer une base de données qualitatives et quantitatives sur les procédures budgétaires et comptables dans les services. Une analyse similaire a été conduite dans les services centraux⁶³.

Au sein de chacun des réseaux, une importante dispersion des ratios d'efficience du *back-office* a pu être mise en évidence. Elle témoigne le plus souvent d'organisations et de procédures très hétérogènes d'un service à l'autre, pour des fonctions relativement standardisées. La mission a identifié, pour chaque réseau, le service déconcentré le plus performant de l'échantillon et a extrapolé l'impact qu'aurait une progression de la productivité de l'ensemble des directions du réseau au niveau de cette référence. Pour les ministères non retenus dans l'échantillon, une analyse similaire a été conduite en prenant pour référence la moyenne des meilleures performances des différents réseaux étudiés de manière approfondie par la mission.

Cette méthode peut être contestée : elle repose sur une analyse purement arithmétique de services que l'histoire institutionnel et l'environnement administratif a rendus tous différents, elle peut méconnaître la totalité de la diversité des actes et des enjeux. Cependant, elle présente l'avantage de la robustesse statistique et méthodologique – au moins, mais c'est l'essentiel, pour les ordres de grandeur qu'elle permet d'établir – et la segmentation de l'échantillon, y compris au sein de mêmes réseaux, permet de rendre comparables l'activité des directions territoriales concernées.

⁶⁰ Équipement, intérieur (administration territoriale), éducation nationale (rectorats et inspections académiques), directions des services fiscaux.

⁶¹ Il s'agit à la fois de ratio d'actes traités par utilisateur d'AMG ou du Palier ou d'actes traités par ETP, tous deux d'ailleurs très largement auto-corrélisés.

⁶² Services régionaux et départementaux de Bourgogne/Côte d'Or, de l'Yonne, de Bretagne/Ille-et-Vilaine, du Finistère, d'Aquitaine/Gironde, des Pyrénées-Atlantiques, de Haute-Normandie/Seine-Maritime, de l'Eure, du Centre/Loiret, d'Eure-et-Loir, de Rhône-Alpes/Rhône, et de l'Isère. Ces sites ont été choisis en liaison avec les administrations centrales concernées ainsi que la DGCP.

⁶³ L'approche retenue s'est fondée d'abord sur les statistiques disponibles de l'utilisation d'Accord LOLF. Les données fournies par l'AIFE sur les connexions des utilisateurs sur le mois d'avril et de mai 2006 montrent que sur les 5 677 utilisateurs Accord, 1 628 ne se sont pas connectés une seule fois pendant les deux mois. En intégrant les agents ne s'étant connectés qu'une ou deux fois sur ces deux mois, on arrive à un total de 2 250 utilisateurs « formés déployés maintenus », « non-utilisateurs » en pratique.

Tableau 6 : Rationalisation du *back-office* des ministères

	Nombre d'utilisateurs actuels	Nombre d'utilisateurs Chorus
Services déconcentrés	29 668	13 000 – 15 500
Services centraux	5 677	2 500 – 3 000
Total (hors DGCP)	38 538	15 500 – 18 500

Source : AIFE (utilisateurs actuels), Mission.

Cette rationalisation permet outre la réduction du nombre de sites de déploiements (de 3 800 aujourd’hui actifs à environ 1 650) la réduction très sensible du nombre d’utilisateurs (-20 000 au moins dans les ministères). Les gains en ETP correspondants (de l’ordre de 3 000 ETP dans les services déconcentrés) sont sensiblement moindres, montrant qu’il s’agit bien d’abord de rationaliser le déploiement de l’outil en concentrant son utilisation sur des agents qui seraient professionnalisés sur une utilisation intensive de l’outil plutôt qu’une utilisation seulement occasionnelle, particulièrement coûteuse en termes de déploiement, puis de coûts récurrents⁶⁴.

La constitution de plateformes plus intégrées encore doit permettre de poursuivre la réalisation de gains de productivité dans le *back-office* budgétaire et comptable. Toutefois, elle se heurte à une double difficulté en termes de ressources humaines, d’une part une conduite du changement difficile – impliquant des déménagements ou une mixité administrative à réinventer –, d’autre part la création de nouveaux métiers – de gestionnaire d’engagements juridiques ou de crédits – reposant sur une utilisation intensive de l’outil progiciel, qui ne va pas de soi.

La conjonction de la rationalisation des utilisateurs⁶⁵ et du nombre de sites⁶⁶ permet de réduire le nombre de licences nécessaires, en y ajoutant les utilisateurs de la DGCP, entre 18 000 et 20 500 licences. Ceci permet de réduire le coût de CHORUS de l’ordre de 20 à 25% du coût d’investissement initial du projet. Ceci permet également, mais seulement incidemment, d’obtenir un nombre d’utilisateurs cohérent avec le bon de commande maximal du marché « éditeur » de la solution progicielle CHORUS (25 000 licences).

Dans la perspective présentée, seules les personnes qui utilisent « intensivement » CHORUS seraient équipées. Ceci suppose que les besoins des autres intervenants dans la chaîne budgétaire-comptable trouvent une couverture alternative en termes d’informations et de restitutions :

- consultation de l’infocentre ;
- renseignement du module STGPE ;
- demandes d’achat et certification du service fait.

À cet égard, deux options sont envisageables : la mise à disposition d’outils *ad hoc* qui permettraient aux gestionnaires d’avoir une interaction personnalisée avec CHORUS sans avoir CHORUS⁶⁷, ou le bénéfice d’un CHORUS allégé (quelques écrans seulement), soit pour les restitutions, soit pour certaines tâches très déterminées (STGPE ou service fait). La mission souligne tout l’intérêt qu’il y aurait à aboutir sur ce point dans les négociations avec l’éditeur : d’abord ces licences allégées constituent un facteur de réduction des coûts, ensuite et surtout, elles facilitent la conduite du changement : l’application « allégé » est plus facile à maîtriser, plus largement déployé, il permet d’avoir un projet réellement « cohérent » et « globalisant », impliquant pleinement les responsables opérationnels et les directions métier, sans se limiter aux seuls maillons « industriels » de la chaîne budgétaire-comptable.

⁶⁴ Outre les licences, proportionnelles au nombre d’utilisateurs, d’autres coûts de maintenance, de support sont également croissants, voire plus que croissants, avec la taille, la diversité et une pratique extensive de la population utilisatrice.

⁶⁵ -40 M€ en coût de déploiement, -9M€ de coûts récurrents.

⁶⁶ -64 M€ en coût de déploiement.

⁶⁷ Pour l’infocentre, un accès à une information actualisée et présentée à façon à partir d’une logique d’entrepôt des données CHORUS. Pour le service fait, un protocole d’échange standard permettant de relier la validation de la réception avec une écriture automatisée dans CHORUS.

B. La réforme des processus : vers le service facturier comme mode standard de traitement

La conception d'une chaîne intégrée de la dépense fait apparaître le caractère problématique de la séparation organisationnelle entre les services ordonnateurs, chargés de la liquidation et de l'établissement des mandats, et les services comptables, chargés du contrôle du règlement et du paiement (cf. *supra*, I.B).

Les limites de l'organisation actuelle et le caractère transitoire du CHD (cf. partie I), conduisent à envisager deux types de cibles à moyen terme : le contrôle partenarial (recentrage des contrôles chez l'ordonnateur sous condition d'audit régulier des procédures par le comptable) ou le service facturier (création d'un service intégré de traitement et de contrôle des factures, pourvu de son propre dispositif de contrôle interne).

Au vu des bilans déjà réalisés en la matière (cf. *supra*, I.B.2), la mission **retient l'hypothèse d'une généralisation du contrôle partenarial à deux types de dépenses répétitives**, aux montants unitaires faibles et pour lesquelles les procédures de contrôle peuvent être organisées au sein des ministères, sous condition d'un audit périodique réalisé par les comptables publics : les **bourses et les frais de déplacements**. Le traitement standard des autres paiements serait dans ces conditions celui du service facturier.

1. Évaluation des effectifs nécessaires et de la taille des services facturiers

a) La productivité individuelle par agent

Du fait de la faiblesse des données disponibles à ce jour sur la productivité des services facturiers, l'évaluation des effectifs nécessaires repose sur des **hypothèses fortes soumises à une incertitude très significative**. Deux types de raisonnement peuvent être mis en œuvre : l'extrapolation à partir des données actuelles sur la productivité des agents et l'analyse comparative des meilleures pratiques internationales.

- Extrapolations à partir des données disponibles sur l'État :

Dans les cas effectifs de mise en place d'un service facturier (MIAT et MAE), on constate en moyenne une division par trois du nombre de factures traitées par agent par rapport aux ratios constatés antérieurement sur le seul service comptable : pour un même nombre de factures traitées, le service facturier dispose d'effectifs trois fois supérieurs à celui de l'ancien service comptable. **Les gains de productivité sont réalisés dans les services gestionnaires et ordonnateurs**, qui sont déchargés de la confection des dossiers de liquidation et du premier contrôle de ces dossiers.

Selon les hypothèses retenues, le nombre de factures traité par agent d'un service facturier serait compris entre 750 (estimation de la productivité du SF du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire) et 9 400 (productivité « théorique » d'un service facturier qui hériterait de la productivité de la trésorerie générale la plus performante).

Une hypothèse médiane consisterait à retenir la moyenne entre la productivité du service facturier du MAE (1 500) et la productivité moyenne « théorique » des trésoreries générales (4 666), ce qui conduirait à un objectif de **3 000 factures par agent**.

Tableau 7 – Données existantes et simulation sur le secteur État

Structure	DL traités	Factures traitées	Effectifs service comptable	Effectifs SF	Factures par agent service comptable	Factures par agent SF
MAE	30 000	45 000 (*)	10	30	4 500	1 500
MIAT	3 500	5 300 (*)	1	3	5 300	1 760
TG la plus perform.	-	410 155	15	45	28 093	9 400
Moyenne 1 ^{er} quartile TG	-	8 167 000	406	1 218	20 000	6 666
Moyenne toutes TG	-	14 000 000	1 000	3 000	14 000	4 666

(*) estimation sur la base de 1 DL= 1,5 factures en moyenne.

– Analyse comparative

Les données disponibles en terme d'analyse comparative internationale sur le coût et la productivité des services facturiers dans le secteur privé (cf. tableau 4) permettent de mettre en évidence les éléments suivants :

- la productivité maximale envisagée à partir des données disponibles sur les trésoreries générales (9 400 factures par agent) est inférieure à la productivité du troisième quartile de l'échantillon (9 948);
- cette même productivité est inférieure de plus de moitié à celle du premier quartile (23 460) et le taux de dématérialisation des factures est un facteur significatif de différenciation entre les entités les plus et les moins performantes ;
- l'extrapolation du ratio ETP/CA du troisième quartile au ratio ETP/dépenses de l'État conduirait à envisager des services facturiers comprenant de l'ordre de 2 500 à 3 000 agents.

Tableau 8 – Analyse comparative (secteur privé)

Coût et productivité des services facturiers (« <i>Accounts Payable</i> »)	Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
Coût par facture	3,54 \$	6,18 \$	9,37 \$
ETP pour 1 Md\$ de CA	3,50	6,10	10,90
Masse salariale par ETP (\$)	37 968 \$	44 563 \$	49 934 \$
Nombre de factures par ETP des SF	23 460	14 588	9 948
Proportion de factures dématérialisées	66%	30%	11%

Source : Hackett Group – The Controllers' report, 2004.

– Contrôles de cohérence

L'hypothèse de **3 000 factures par ETP et par an** apparaît prudente et cohérente. Elle revient à :

- doubler la productivité actuelle du service facturier du MAE, composé de 10 agents et utilisant l'application ACCORD LOLF dont le temps de réponse est élevé et la convivialité perfectible⁶⁸ : les écarts de productivité constatés selon la taille des structures (cf. *supra*, § I.F.2., écart de 73%) et la perspective de la création de centres d'une centaine d'agents et d'une application à faible temps de réponse et à convivialité optimisée permettent de considérer cet objectif comme raisonnable ;
- un temps de **traitement moyen par facture de l'ordre de 30 minutes, contre un temps moyen de 5 à 10 minutes dans les structures privées** (cf. tableau 4). L'hypothèse prend donc en compte la complexité relative de certains traitements spécifiques à la personne publiques (principalement les marchés et subventions) et n'inclut pas les perspectives ultérieures de gains de productivité liés à la dématérialisation ou non-matérialisation des factures (cf. *infra*).

b) La taille et le nombre de structures à envisager

Les services facturiers auraient vocation à traiter de l'ordre 9 millions de facture après déduction des bourses et des frais de déplacement qui feraient l'objet d'un contrôle partenarial (cf. tableau 12).

⁶⁸ La nécessité de recourir à plusieurs onglets pour valider une facture au lieu d'un seul dans l'ancien système ACCORD a été citée par les agents rencontrés par la mission comme un source non négligeable de ralentissement. Les problèmes liés au temps de réponse de l'application ont été constatés par la mission lors des déplacements.

Tableau 9 : Actes de dépense par nature

Nombre total de factures		14 249 392
dont bourses		3 636 000
dont frais de déplacements		1 648 000
Cible médiane de factures en SF		8 965 392

Source : DGCP, bureau 1A (ORE) et bureau 7B (requête INDIA)

La combinaison d'hypothèses sur la taille des structures et leur productivité permet de représenter un ensemble de configurations (cf. tableau 13). La taille optimale des services facturiers doit correspondre à un arbitrage entre :

- d'une part, l'industrialisation plus poussée des processus et la diffusion facilitée des compétences (présence de « personnes ressources ») au sein d'une organisation qui dépasse une certaine taille critique ;
- d'autre part, les risques de congestion et de complexité de pilotage pour des structures dont la taille dépasserait un certain seuil.

Les éléments disponibles en terme d'analyse comparative⁶⁹ et les éléments recueillis auprès des différents interlocuteurs sur le pilotage des structures existantes conduisent la mission à envisager dans un premier temps **la création d'environ 30 centres de 100 agents chacun en moyenne**. La constitution de ces services nécessitera de puiser dans des « bassins d'emplois » publics et donc de les positionner en fonction des ressources disponibles, tant du côté de la DGCP que des ministères. La localisation géographique des centres est indifférente à leur bon fonctionnement, dès lors que les flux entre les ministères et leurs services facturiers seraient pour l'essentiel dématérialisés (accès au *workflow*).

Tableau 10 : Nombre de services facturiers en fonction de leur taille

	Nombre de services facturiers	Nombre de factures traitées par agent				
		Taille des structures	2 000	3 000	4 700	9 400
	50	90	60	38	19	7,2
	100	45	30	19	10	3,6
	150	30	20	13	6	2,4
	200	22	15	10	5	1,8
	250	18	12	8	4	1,4

2. Les modes d'organisation envisageables : assignation géographique ou territoriale

Deux types d'organisation paraissent envisageables *ex ante* pour le service facturier (SF) :

- la création de pôles dont le périmètre d'assignation serait géographique ;
- la création de pôles dont le périmètre d'assignation serait défini de manière ministérielle.

Une expertise complémentaire paraît nécessaire pour trancher entre ces options, en lien entre les administrations financières et les différents ministères. Quelques éléments documentant ce choix sont présentés dans les développements qui suivent.

a) Des services facturiers à périmètre géographique s'inscriraient dans une continuité apparente avec l'organisation actuelle, au prix d'une inscription moins nette dans une logique de « service » et d'audit aux fins de contrôle

⁶⁹ Parmi les exemples, ceux de l'Allemagne : 1 000 agents répartis dans 5 centres ; l'Autriche : 550 agents répartis dans 4 centres dont 2 d'environ 200 agents chacun.

La constitution de services facturiers à périmètre d'assignation géographique représenterait en première approche une évolution modérée par rapport à l'organisation actuelle. La taille critique nécessaire à une industrialisation et à une formalisation des processus conduirait à positionner ces services auprès des trésoreries générales de région et de TG départementales des groupes I et II.

La réforme prendrait ainsi 2 aspects :

- Transferts d'assignation de certaines TG départementales où l'activité de contrôle de la dépense État serait abandonnée vers les TG régionales (ou départementales de groupes I ou II);
- Concentration sur ces TG de l'ensemble des rôles relatifs au traitement des factures, par la mise à disposition d'une partie des effectifs des services ordonnateurs et le redéploiement de gains d'effectifs du réseau du Trésor Public.

Des arguments de fond comme de mise en œuvre peuvent être, sous réserve d'une analyse approfondie, opposés *a priori* à un tel scénario:

- La constitution du service facturier – en tant que celui-ci demeure un service mixte constitué d'agents de la DGCP et des ministères – nécessite la mise en place d'un protocole détaillé (« contrat de service ») précisant les obligations de chacun en la matière, leur généralisation nécessiterait de cadrer, par un dispositif à concevoir sauf à multiplier inutilement les liaisons contractuelles internes à l'administration, les modalités d'intervention et de responsabilité des uns et des autres. L'exemple du contrat de service du MIAT, qui a déjà connu 2 avenants, est à cet égard significatif. Il pourrait être envisagé de remédier à cette difficulté en fixant, au niveau national, un modèle de contrat de service s'appliquant à l'ensemble des trésoriers payeurs généraux et à l'ensemble des ministères. Une telle perspective paraît cependant difficile à envisager dans la continuité du système actuel, qui laisse aux décideurs locaux une très grande autonomie (cf. *supra* sur les audits partenariaux) ; elle nécessiterait en tout état de cause un suivi particulier au niveau local.
- L'intéressement des ministères eux-mêmes à la réussite du projet : les ministères seraient mécaniquement incités à adopter un comportement de « passager clandestin » dans la mise à disposition de personnel issu de leur administration.
- La gestion du personnel : les agents mis à disposition d'un service facturier demeurent hiérarchiquement rattachés à leur ministère d'origine, tout en étant fonctionnellement rattachés au SF. La gestion des congés et de la notation est donc confiée au ministère d'origine. Cette situation peut donner lieu à des difficultés ponctuelles, constatées par exemple au MIAT (cf. *supra*). Si ce genre de difficulté ne paraît pas s'être présenté au SF du MAE où les relations avec le ministère sont de meilleure qualité, le risque apparaît plus significatif en multipliant les interlocuteurs et les responsables.
- Au-delà des aspects proprement administratifs, le bon fonctionnement d'un service facturier nécessite **que le fonctionnement des services gestionnaires soit bien connu de son responsable et soit audité périodiquement**, afin notamment que les renseignements relatifs aux engagements juridiques et au service fait soient correctement servis. Le responsable d'un service facturier à assignation géographique serait matériellement, difficilement en mesure de s'assurer du correct fonctionnement de la chaîne chez plus de 10 gestionnaires différents.

Les arguments en faveur d'une spécialisation géographique sont les suivants :

- la cohérence immédiate avec le dispositif actuel de coordination interministériel de l'action territoriale des services de l'État assurée par les Préfets, en identifiant les ressorts géographiques avec ceux des services de contrôle financier, des services facturiers, et des comptables publics, au moins quand il y a superposition des zonages induits par les différentes cartographies des budgets opérationnels de programme ;

- la notion de « proximité géographique » entre l'ordonnateur et le comptable, mais elle doit être relativisée : d'une part elle ne revêt pas de contenu opérationnel fort⁷⁰, d'autre part le regroupement des utilisateurs au sein d'un service facturier nécessite, pour atteindre une taille critique satisfaisante, de placer celui-ci à un niveau suprdépartemental. Dès lors, l'éloignement géographique serait en tout état de cause difficile à éviter, sauf à regrouper l'ensemble des gestionnaires responsables de la certification du service fait dans le même chef-lieu que le service facturier, ce qui nécessiterait une disparition d'une partie significative de la présence départementale des services de l'État, peu plausible. En revanche, pour des PME fournisseurs de plusieurs services de l'État sur une base locale, cette proximité peut permettre de simplifier l'interlocution avec l'administration en vue du règlement des factures ;
- La transmission des pièces justificatives, qui a pu dans le passé justifier la proximité des acteurs, n'a plus lieu d'être dans un mode de fonctionnement qui supprime cette transmission, les factures parvenant directement au SF sans transition par le gestionnaire, lequel renseigne le service fait valant ordre de payer dans le *workflow* du PGI. Il demeure une fraction de factures qui transiteraient par les services gestionnaires, mais pour lesquelles l'éloignement géographique joue peu dès lors que la proximité immédiate (sans recours aux services de la Poste) n'est pas retenue.⁷¹ La réflexion sur les organisations cibles doit en outre prendre en compte l'horizon à moyen terme d'une dématérialisation et d'une non-matérialisation renforcée.
- La stabilisation des contacts personnels au moment de la bascule du progiciel: le fait, pour les gestionnaires, de perdre leurs repères habituels en termes d'interlocuteurs lors du changement d'outil informatique et de procédure constitue un changement supplémentaire à prendre en compte dans l'investissement humain. Ces changements de repère n'ont cependant pas été opposés à la constitution des DCM⁷² qui a accompagné, en administration centrale, le déploiement de la LOLF.

Au total, l'hypothèse de services facturiers interministériels positionnés au niveau des trésoreries générales les plus importantes devrait probablement reposer sur les conditions suivantes :

- des équipes « super-mixtes » rassemblant des agents de la DGCP et des agents de la plupart – sinon l'ensemble – des ministères ;
- des modalités encore à préciser de détermination « synallagmatique » des responsabilités entre services facturiers, DCM et les services gestionnaires.

⁷⁰ 90% des contacts entre les trésoreries générales et les ordonnateurs ont lieu par téléphone, courriel ou courrier.

⁷¹ D'après les informations fournies par l'ACSI, dont le périmètre d'assignation géographique est particulièrement étendu, les difficultés éventuelles de transmission des dossiers par La Poste ne sont pas corrélées à la distance parcourue mais à la qualité variable des bureaux de poste locaux.

⁷² D'après les informations recueillies par la mission auprès d'un CBCM, aucun des agents du département comptable ministériel ne venait de la PGT.

b) Des services facturiers à périmètre ministériel constituerait un changement non seulement organisationnel et procédural mais aussi et surtout un changement de « culture » du côté des gestionnaires et des comptables publics

Le choix d'un périmètre d'assignation déterminé par ministère présenterait des avantages marqués, contreparties des risques identifiés dans les SF à périmètre géographique:

- Le pilotage des structures mixtes (constitution des équipes et le pilotage des ressources humaines) serait facilité par l'identification d'un interlocuteur ministériel unique ;
- Les relations avec les responsables de programmes et les DCM, nécessaires pour un audit efficace de l'ensemble de la chaîne de la dépense, seraient fortement simplifiées et plus efficaces (réduction massive du nombre de flux d'information à consolider) ;
- la coopération et l'implication des ministères dans le dispositif serait facilitée ;
- la mise en place progressive des SF au fur et à mesure du déploiement de CHORUS serait cohérente avec l'option retenue d'un déploiement par programme sur l'ensemble du territoire.

La structuration des SF devrait prendre en compte la volumétrie relative des différents ministères : les ministères traitant une quantité de paiements significative pourraient disposer de 2 ou 3 services facturiers tandis que ceux dont la volumétrie est très réduite pourraient, le cas échéant, partager un même service facturier. En tout état de cause (cf. *supra*), la localisation géographique des structures est indifférente au bon fonctionnement de la chaîne et devrait être déterminée en concertation avec les ministères, en fonction notamment de la disponibilité des effectifs de ces derniers et de la DGCP.

Lors des entretiens conduits par la mission, le risque a pu être évoqué d'une divergence des référentiels et des pratiques comptables en cas de spécialisation par ministère de l'ensemble de la chaîne de la dépense. La mission estime que les SF ministériels n'emportent pas de risque de cette espèce dès lors que les conditions suivantes seront remplies :

- La définition et la mise en œuvre du référentiel comptable demeurent en tout état de cause de la responsabilité du comptable, définie par l'article 31 de la LOLF et dont les modalités doivent être précisées dans la refonte du décret de 1962 portant règlement général de la comptabilité publique ; d'un point de vue pratique, toute évolution du paramétrage du progiciel demeure centralisée à l'AIFE ;
- Les responsables de services facturiers, à l'instar des DCM, demeurent des comptables publics rattachés au ministère du budget, garants de la cohérence des référentiels et des pratiques. Si la localisation *matérielle* des services facturiers est en soi indifférente⁷³, le principe de l'autorité *fonctionnelle* d'un comptable public sur ces services ne peut être remis en cause et devrait être inscrit dans le règlement général de la comptabilité publique ;
- Surtout, quel que soit le périmètre d'assignation retenu pour les services facturiers, ceux-ci occupent une fonction de « *back-office* » au service du paiement des dépenses des ministères ; **le garant du référentiel et des pratiques comptables de chaque chaîne de dépenses demeure le CBCM, dont l'appréciation sur la qualité de la chaîne** (renseignement des engagements juridiques et du service fait) **sera d'autant plus facilitée que le nombre de ses interlocuteurs sera limité** et l'activité de chacun de ces interlocuteurs sera cohérente. Le risque réel d'opacité apparaît plutôt associé au schéma des SF « géographiques », du fait des difficultés de consolidation des informations disponibles et de la dispersion des actes.

⁷³ Le service facturier du MAE est situé matériellement dans les locaux du ministère, mais fonctionne sous la responsabilité d'un chef de service issu de la DGCP et rattaché hiérarchiquement et fonctionnellement au trésorier payeur général pour l'étranger.

Les craintes exprimées à la mission sur une divergence éventuelle des pratiques apparaissent corrélées aux incertitudes qui demeurent sur la cible en matière d'organisation comptable : dès lors que cette cible aura été arrêtée et ses modalités déclinées dans un texte réglementaire, le risque centrifuge éventuel aura été maîtrisé.

La difficulté, réelle, associée au schéma des SF ministériels réside pour partie dans la transition : la constitution de ces structures exigera des transferts d'assignation massifs (dont la complexité ne dépasse cependant pas celle des transferts d'assignation déjà réalisés) et une réflexion approfondie avec les ministères sur les « bassins d'emplois » associés. Pour l'autre partie, il s'agit de l'évolution « culturelle » chez l'ensemble des acteurs : une intervention des comptables ayant vocation à s'adapter aux caractéristiques spécifiques du ministère, permettant de « créer de la valeur » en termes de technicité comme de relation institutionnelle – voire personnelle – mais, en regard, une bienveillance des ministères à « laisser entrer » les comptables et voir « leurs secrets industriels », parce qu'ils y voient un intérêt pour eux-mêmes, afin d'envisager une méthode ouverte de coordination et d'apprentissage mutuel.

3. Estimation des économies associées à la généralisation des services facturiers

a) La réduction du coût de traitement des factures

L'estimation des gains de productivité nécessite de procéder à des **extrapolations fortes, en l'absence de données détaillées et fiables par ministère** sur les ETP aujourd'hui affectés au visa de la dépense, du service fait à l'ordre de paiement. La mission retient une **fourchette large de 3 000 à 5 000 ETP sur la base des éléments suivants** :

- L'étude menée au MIAT a conclu à des gains de productivité de 4,5 ETP pour 3 agents dans le service facturier ; la projection sur la structure envisagée conduirait à un gain de **4 500 ETP** pour 3 000 ETP dans les services facturiers ;
- Le passage au mode « service facturier » permet de passer d'un système de contrôle des factures à trois étapes (premier contrôle de la facture et la constitution du dossier de mandatement par le gestionnaire, deuxième contrôle par le service ordonnateur, troisième contrôle – statistique – opéré par le comptable) à un système à une seule étape (contrôle de la facture en un point unique et suppression des allers-retours liés aux erreurs spécifiques au mandatement) ;
- Sur l'ensemble de la chaîne et en tenant compte des réorganisations amont et aval, les gains de productivité envisagés seraient compris entre 7 100 et 9 100 ETP⁷⁴ soit un gain **unitaire par facture de 49 minutes à 62 minutes, à comparer à des gains de 110 minutes par facture constatés en Autriche suite au déploiement de SAP⁷⁵** ;
- L'ensemble des ETP aujourd'hui mobilisés sur la chaîne budgétaire-comptable peut être estimé à 20 800⁷⁶. **Les économies totales envisagées représenteraient donc entre 34% et 44% des effectifs**, ce qui correspond à l'ordre de grandeur attendu d'une réorganisation de grande ampleur. Ils peuvent être comparés aux gains réalisés sur la consolidation des centres financiers d'une grande entreprise informatique (52%)⁷⁷, sur le regroupement des centres comptables en Allemagne et en Autriche (de l'ordre de

⁷⁴ Soit 1000 ETP de gains « mécaniques », 3 100 ETP de réorganisation de la chaîne amont et 3 000 à 5 000 ETP pour les services facturiers.

⁷⁵ Source : données fournies à la mission par le ministère des finances fédéral autrichien. Les gains constatés en Autriche se sont appuyés sur une forte réorganisation de la chaîne comptable et une dématérialisation des transmissions de factures, mais sans mise en place de services facturiers.

⁷⁶ Sur la base de 10,6 millions de factures (hors bourses) rapportées à 586 actes en moyenne par ETP (cf. annexe de synthèse sur la dépense dans les ministères, tableau 6) soit 18 000 ETP dans les ministères auxquels il faut ajouter 2 800 ETP dans les trésoreries générales (contrôle financier, dépense, produits divers, comptabilité).

⁷⁷ Réduction de 100 à 8 centres financiers et ré-ingénierie des processus permettant de passer de 2 500 à 1 200 agents (Hewlett-Packard, cité dans *Creating Value Through World-Class Financial Management*, GAO Executive Guide, avril 2000, p.24)

50%⁷⁸) et au recensement effectué sur des échantillons plus larges dans le cadre d'analyses de *benchmark* sur la chaîne de la dépense dans le secteur privé (de 30% à 60%⁷⁹).

Le chiffrage précis des gains attendus et effectivement réalisés nécessite **un travail détaillé de récolte de renseignements auprès des ministères via une enquête sur les temps des agents** permettant d'isoler les ETP consacrés aux différentes étapes de la chaîne, sur le modèle de celle réalisée dans le cas du service facturier du MIAT. La réalisation d'une telle enquête excède le cadre de cet audit ; elle devra être menée lors des travaux de suivi du retour sur investissement du projet.

b) La diminution des intérêts moratoires

La forte réduction des délais de paiement associée à la mise en place des services facturiers doit également déboucher sur des gains en matière d'intérêts moratoires. Le coût des retards de paiement n'était pas mesuré avant 2006⁸⁰ ; la mission a estimé les gains envisageables annuels seraient de l'ordre de 40 M€ par an. Cette évaluation a été réalisée à partir des données partielles sur les premiers mois de l'année 2006, mais la mission souligne que ceux-ci sont incertains puisque l'exercice correspond à l'entrée en vigueur de la LOLF et aux difficultés réelles, mais non toutes récurrentes, de « mise en route » de la gestion 2006.

Au-delà de la réduction des pénalités de retard, la réduction des délais de paiement devrait permettre de négocier des conditions de prix plus avantageuses avec les fournisseurs de l'État, ceux-ci faisant aujourd'hui payer dans leurs tarifs les retards de paiements anticipés. Ces gains ne sont pas chiffrés mais peuvent être considérés comme confortant l'estimation ci-dessus.

Enfin, la possibilité d'un paiement à la date d'échéance des factures (au lieu d'un paiement « au fil de l'eau » incluant le paiement anticipé de factures traitées rapidement pour lesquelles le délai fournisseur n'est pas encore atteint) constitue un facteur supplémentaire d'optimisation de la trésorerie de l'État, inclus dans les fonctionnalités du PGI. Une partie significative des gains constatés à EDF lors du déploiement de SAP réside dans l'amélioration du besoin en fonds de roulement par un pilotage fin de cette date de paiement ; cette faculté est également utilisée par l'administration autrichienne. Faute de donnée sur la proportion et le montant des factures payées « en avance » par l'État, ce facteur de gain n'est pas retenu dans la présente estimation mais doit, lui aussi, être considéré comme confortant les économies retenues au titre d'un meilleur pilotage de la trésorerie.

4. La réorganisation du visa de la dépense devrait s'accompagner d'une évolution de la structure des ACCF

La forte restructuration des services « dépenses » des trésoreries générales proposée par la mission devrait s'accompagner d'une réorganisation parallèle du contrôle financier déconcentré. Les constats de la mission (cf. *supra*, I.A) sur l'éparpillement des structures, la complexité des flux d'information et la contradiction entre la répartition territoriale des compétences et la logique même de la soutenabilité budgétaire (qui s'apprécie au niveau du programme) conduisent à recommander les mesures suivantes :

- Une **restructuration du réseau du contrôle financier par ministère** en cohérence avec la structure des CBCM, de nature à garantir la cohérence des modalités de visa par programme et à développer, au niveau central, la synergie souhaitée entre les DCM et les CBM ; la répartition géographique aujourd'hui principalement justifiée par le fonctionnement de l'outil NDL (le contrôleur budgétaire ministériel n'a pas accès, en administration centrale, aux informations de gestion) n'aurait plus lieu d'être après le

⁷⁸ Source : Ministère des finances autrichien et mission économique de Berlin.

⁷⁹ *Invoice Reconciliation and Payment Benchmark*, Aberdeen Group, Juin 2005.

⁸⁰ À l'exception du ministère de la défense (20 M€ par an), les intérêts moratoires étaient imputés avant 2006 sur les mêmes paragraphes budgétaires que les frais de fonctionnement courant.

déploiement de CHORUS qui permettra la consolidation de l'ensemble des données auprès du CBM ;

- Une **révision des moyens nécessaires** à l'exercice de la mission des ACCF (tant en terme d'effectifs que de compétences) à partir d'indicateurs quantitatifs fiables, les indicateurs utilisés dans l'ORE de la DGCP apparaissant aujourd'hui obsolètes⁸¹ et la composition des équipes inadaptée à l'évolution des missions.

C. D'autres gains potentiels n'ont pas été intégrés dans l'évaluation du retour sur investissement, mais participent également aux opportunités portées par le projet CHORUS

1. *L'introduction dans les services facturiers du contrôle statistique et du contrôle a posteriori pourrait démultiplier les gains de productivité*

La mise en place de services facturiers conduit à abandonner le CHD au profit d'un contrôle exhaustif *a priori* des factures, concentré en un seul lieu. Deux types de procédures peuvent être combinées au service facturier pour diminuer les coûts administratifs et accroître la rapidité de traitement des factures: un contrôle statistique sur les paiements de faible montant et un contrôle *a posteriori* pour des paiements de montants modérés à des créanciers réguliers avec lesquels l'administration entretient de bonnes relations. Ces pratiques, qui ont notamment été développées dans les services de paiements de l'administration fédérale américaine pourraient dans le cas des services facturier reposer sur les éléments suivants :

- le constat **que les factures inférieures à 300 € contribuent à 0,6% des dépenses de l'État pour 60% des volumes traités**⁸² : l'allégement des contrôles sur les paiements de faible montant (contrôle statistique) pourrait entraîner des économies administratives supérieures au risque réel d'erreur⁸³ ;
- la possibilité de négocier des tarifs avantageux avec des fournisseurs réguliers pour lesquels un délai de paiement particulièrement court serait garanti, le contrôle des factures étant réalisé *a posteriori* en contrepartie d'une possibilité de compenser *ex-post* d'éventuelles erreurs constatées (procédure dite de « *fast pay* » autorisée pour les agences gouvernementales américaines sur des paiements inférieurs à 25 000 \$).

Ces facteurs ultérieurs de gains dont la dimension ne peut être fixée précisément ne sont pas retenus par la mission dans le calcul du RSI, mais constituent des éléments à prendre en compte dans le pilotage des services facturiers. Les gains éventuels liés à une procédure de paiement rapide seront, par ailleurs, conditionnés à la mise en place de structures d'achat performantes (cf. *infra*, 3.)

2. *Les perspectives de dématérialisation et non-matérialisation*

La mission n'a pas retenu dans les calculs du retour sur investissement les gains potentiellement associés à la dématérialisation des pièces, faute de données suffisamment précises sur ce chantier⁸⁴. Elle constate néanmoins que la **dématérialisation est un facteur majeur d'économie** dans les organisations à l'état de l'art⁸⁵.

⁸¹ Calibrage des effectifs en fonction du nombre d'engagements sur dépenses ordinaires et dépenses en capital, alors que le visa individuel des actes ne devrait constituer, aux termes de la réforme du contrôle financier, qu'une fraction minoritaire de la mission des ACCF.

⁸² Source : bureau 7B de la DGCP.

⁸³ Ce constat guide l'expérimentation, envisagée par la DGCP à la date de la mission, d'une non-transmission des pièces justificatives au comptable pour les montants inférieurs à 300 €, les pièces étant conservées par l'ordonnateur.

⁸⁴ La dématérialisation dans le secteur local fait l'objet d'un chantier spécifique en liaison avec le projet HELIOS ; sur l'État, aucune démarche structurée n'existe à ce jour.

⁸⁵ Cf. *supra*, tableau 4. Ce point est systématiquement repris dans les nombreuses études publiées sur la ré-ingénierie des services facturiers (par exemple : *Essentials of Accounts Payable*, M. Schaeffer (Wiley, 2002) et *Invoice Reconciliation and Payment Benchmark*, Aberdeen Group, Juin 2005).

Si l’organisation en service facturier limite en partie la circulation des documents papiers entre les ministères et les comptables, le développement de la dématérialisation constituerait un facteur d’économies supplémentaires significatif :

- le tri et le classement des pièces justificatives et leur transmission régulière à la Cour des Comptes constituent une opération lourde⁸⁶ et peu efficace en terme d’auditabilité des comptes ; l’archivage électronique (généralisé dans l’administration autrichienne) permet à la fois d’économiser des coûts de stockage et de faciliter le tri et la recherche d’éléments significatifs par l’auditeur;
- pour la fraction des pièces qui continueraient à transiter entre les ministères et les ACCF et services facturiers (dossiers d’engagements, marchés, dossiers d’attributions de subventions valant certification du service fait et facture...) la dématérialisation pourrait constituer un facteur supplémentaire d’accélération des traitements ;
- la non-matérialisation (facture électronique renseignée par le fournisseur) à la source permet d’automatiser une large partie des contrôles effectués manuellement dans le cas des factures papiers (rapprochement à trois éléments au vu de la pièce justificative).

La mission relève les éléments chiffrés suivants :

- les économies mesurées par l’administration autrichienne sur **l’archivage électronique** de 1 million de factures sont de l’ordre de 3,3 M€ par an; l’extrapolation à la quantité de factures traitées en France (14 millions) conduit à un **gain potentiel de 45 M€** ;
- les projections effectuées au Danemark, qui a imposé par voie législative, en 2003, à l’ensemble des fournisseurs des administrations publiques une **non-matérialisation ou dématérialisation de toutes les factures**⁸⁷, prévoient un retour de 120 M€ par an pour 18 millions de factures, soit un **potentiel de 100 M€ par an** selon une extrapolation semblable au cas français⁸⁸. Il semble néanmoins que ces gains soient difficiles à réaliser effectivement, certains fournisseurs ayant tendance à facturer à l’administration les surcoûts supportés du fait de ces obligations nouvelles.

Ces données ne sont pas retenues à ce stade dans le calcul du retour sur investissement, du fait notamment de l’incertitude sur le calendrier éventuel de mise en œuvre d’une dématérialisation généralisée. Celle-ci devrait permettre en tout état de cause de conforter les gains de productivité envisagés et de rapprocher notamment les économies sur les services facturiers de la fourchette haute (5 000 ETP), voire de dépasser le point haut de cette fourchette si la productivité cible des services facturiers se rapproche de celle constatée dans les organisations ayant mené à son terme l’effort de dématérialisation (cf. *supra*, tableau 12).

A cet égard, les arbitrages fonctionnels devront intégrer les objectifs de dématérialisation au-delà de la première étape de déploiement. D’après les éléments recueillis par la mission, les fonctionnalités prévues de CHORUS ne paraissent pas garantir la non-matérialisation intégrale des dossiers complexes (marchés, dossiers de subventions). Si les factures simples peuvent être aisément non-matérialisées, il n’existe pas à ce jour de garantie sur la possibilité de faire *circuler* un dossier entre plusieurs acteurs, en sécurisant les annotations et validations éventuelles de chacun. Dès lors, le risque existe de voir co-exister une circulation dématérialisée avec une circulation « papier », le rythme de traitement s’alignant en ce cas sur le circuit le plus lent.

⁸⁶ La procédure suivie dans les trésoreries générales est la suivante : les mandats sont classés par ministère et programme ; les états détaillés sortis des applications sont utilisés pour pointer les mandats du trimestre. Après contrôle de concordance, un second pointage informatique des mandats est réalisé sous une application spécifique (CDL-CDE) ce qui permet l’édition des liasses par ministère (source : questionnaire TG et observations sur place).

⁸⁷ Les fournisseurs ont le choix entre une non-matérialisation via le standard de communication électronique XML ou une dématérialisation dans des centres spécialisés de scanning ; cette dernière option est payante (environ 1 € par facture) sauf pour les « petits » fournisseurs (chiffre d’affaires inférieur à 2 M€) pour lesquels le service est fourni gratuitement. (Sources : *Adoption of UBL in Denmark - business cases and experiences, Xtech 2005 Conference Proceedings, mai 2005* et *Danish e-invoicing savings plans frustrated by extra costs and work (IDABC, e-Government news, avril 2005)*).

⁸⁸ Ces évaluations seraient portées respectivement à 160 M€ et 133 M€ en incluant l’automatisation du rapprochement à trois éléments (source : *idem supra*).

3. *Les centrales d'achat*

La mutualisation des achats peut constituer un facteur majeur d'économies sur les dépenses de fonctionnement. La mission a constaté des pratiques semblables dans une grande entreprise (EDF) et l'État fédéral autrichien : la centralisation de la quasi-totalité des négociations avec les fournisseurs dans *une seule structure d'achat*⁸⁹.

Les diminutions de coût constatées s'expliquent à la fois par la professionnalisation de la fonction d'achat et par l'effet volume. Sur une base de 15 Mds€ (dépenses d'achats externes de l'État) **l'ordre de grandeur des économies annuelles envisageables serait compris entre 450 M€** (gain de 3% constaté chez EDF) et **1,5 Md€** (gain de 10% observé en Autriche). Les premiers travaux réalisés pour les dépenses de l'État dans le cadre des audits de modernisation, portant sur une partie des dépenses achats (5 Mds€, soit un tiers du périmètre) ont identifié des gains compris entre 5,4% et 14%, soit 269 M€ à 699 M€⁹⁰, qui correspondent à 800 M€ à 2 Mds€ sur le périmètre d'ensemble.

Si la mise en place du PGI facilite le recours aux organisations d'achat distinctes des organisations de gestion, notamment par la mise en place de catalogues électroniques, elle n'en constitue pas pour autant un pré-requis indispensable⁹¹. Ces gains ne sont donc pas affectés au projet dans le cadre du présent rapport ; ils constituent un facteur à prendre en compte dans les arbitrages fonctionnels, qui devront garantir l'adéquation des outils.

4. *La gestion des stocks et des immobilisations*

La gestion dynamique des stocks et des immobilisations constitue un gisement potentiel d'économies pour les ministères qui n'ont en l'état actuel des outils de gestion budgétaire-comptable que des informations parcellaires et difficilement utilisables. En l'absence de toute donnée chiffrée sur les gains envisageables (qui ne figurent pas dans les calculs de retours sur investissement étudiés dans d'autres structures), ils ne sont pas retenus dans les calculs de la mission.

Le module de gestion des stocks constitue une fonctionnalité avancée du progiciel, pour laquelle plusieurs ministères ont manifesté leur intérêt. Le choix de déployer cette fonctionnalité devra faire l'objet, comme pour l'ensemble des fonctionnalités avancées, d'une étude *ad hoc* de retour sur investissement sur la base de données précises.

5. *En revanche, les coûts des réorganisations et de la conduite du changement sont très partiellement pris en compte*

À l'inverse, les coûts des réorganisations promues dans les développements précédents ne sont pas intégrés dans le coût du projet. En-dehors des coûts directs de déploiement, les réorganisations liées à la mise en place de services facturiers ou la mise en place de *back-offices* unifiés au sein de chaque direction départementale (qui ne vont pas de soi pour des agents de catégorie B ou C dont la résidence administrative n'est pas le département) impliqueront nécessairement des dépenses supplémentaires, ne serait-ce qu'au plan immobilier. Surtout, elle implique la création de « nouveaux métiers », au sein de nouvelles structures, tendant à une professionnalisation des actes matériels de gestion budgétaire et comptable, qui ne va pas de soi (en termes logistiques et de formation en particulier).

Par ailleurs, les expériences de conduite de projets analogues dans d'autres organisations intègrent une dimension « culturelle », parallèle⁹² à la dimension strictement informatique de l'acquisition d'un PGI. La mise en place d'un PGI est loin d'être seulement un projet informatique, mais porte outre une dimension organisationnelle (quand les démarches sont articulées de manière cohérente), mais aussi une dimension stratégique.

⁸⁹ Dans le cas de l'État fédéral autrichien, cette structure d'achat est une entreprise dont l'État est actionnaire à 100%.

⁹⁰ Audits de modernisation des achats publics – Note de synthèse du 28 juillet 2006.

⁹¹ La centralisation des achats du MINEFI au sein de l'Agence centrale des achats (ACA) n'a pas nécessité la mise en place d'outils de type PGI.

⁹² Pour EDF, qui a acquis SAP pour son information financière et comptable, ce projet « culturel » a représenté un investissement aussi important que l'acquisition, le paramétrage et le déploiement de la solution progicielle.

Ce type de projet s'inscrit donc le plus souvent dans un axe stratégique (transformation d'EDF en société anonyme avec exigences nouvelles d'information financière, modernisation de la SNCF dans un contexte marqué par l'ouverture des réseaux ferroviaires à la concurrence), mobilisateur très au-delà de la seule modernisation des procédures et des outils budgétaires et comptables. Dans ce contexte, la qualité des données (à laquelle contribue chaque agent de la structure) et l'implication des directions métier (qui sont celles qui sont les gestionnaires que le projet cherche à responsabiliser, en même temps que les superviseurs des utilisateurs) constituent des objectifs intermédiaires qui sont autant de facteurs-clés de succès pour l'introduction d'un PGI.

V. LES SCENARIOS DE DEPLOIEMENT DE CHORUS ET LE RSI ASSOCIE

A. Principes de calcul

1. *Les scénarios*

Les calculs de retour sur investissement effectués par la mission se fondent sur 4 scénarios polaires, représentatifs de différentes modalités de pilotage du projet et du déploiement de CHORUS :

- les scénarios 1 et 2 sont construits sur l'hypothèse d'une absence de démarche pilotée de refonte des processus et des coûts du projet non maîtrisés (coût d'investissement de 566 M€) ; dans le scénario 1, les seules économies réalisées sont celles liées aux applications informatiques du MINEFI (DGCP et ACCORD) et aux services comptables des trésoreries générales ; dans le scénario 2, ces économies sont étendues à l'ensemble des gains « mécaniques » ;
- les scénarios 3 et 4 supposent, outre la maîtrise des coûts (investissement de 419 M€) qui implique la réduction du nombre d'utilisateurs, et l'intégration des gains « mécaniques » la mise en œuvre de tout ou partie de la démarche de refonte : regroupement des utilisateurs amont seul (scénario 3) ou accompagné du déploiement des services facturiers (scénario 4).

2. *Les hypothèses de calcul*

a) *Calendrier des gains*

Le déploiement est supposé réalisé selon le **calendrier prévu à ce stade** par l'AIFE : 2 vagues successives en 2009 et 2010 pour l'ensemble des programmes (fonctionnalités dépenses et recettes), suivies en 2011 par l'intégration du module comptable. Pour chaque scénario, les gains envisagés par processus sont supposés réalisés selon le calendrier suivant :

- année n : aucun gain, les **coûts de réorganisation** et la perte de productivité due aux difficultés d'appropriation des nouveaux outils compensant les gains de productivité théoriques ; cette hypothèse permet de prendre en compte implicitement les coûts de la réorganisation qui ne sont pas explicitement calculés dans le modèle ;
- année n+1 : imputation de 50% des gains théoriques, les coûts de réorganisation représentant encore la moitié des gains réalisés ;
- année n+2 : imputation de 100% des gains théoriques.

Le bilan actuariel est calculé **sur la période 2006-2015**, soit une durée de dix ans correspondant à la durée habituelle d'évaluation des projets dans le cadre d'études de RSI. 4 types d'indicateurs sont retenus :

- l'année d'amortissement de l'investissement initial ;

- la valeur actuelle nette (VAN) du projet (valeur actualisée des flux de trésorerie nets sur la période, au taux annuel de 4%⁹³) ;
- le taux de rendement interne (TRI) qui correspond au taux d'actualisation permettant d'égaliser les flux de trésorerie à l'investissement initial ;
- le bilan annuel (flux de trésorerie net) à l'issue du déploiement du projet.

b) Chiffrage des gains en ETP

Les gains en ETP (hors maintenance informatique) ont été chiffrés selon les hypothèses suivantes :

- pour la DGCP, estimation du coût d'un ETP sur la base du coût moyen environné⁹⁴ des agents de catégorie B et C (à proportion égale, selon la répartition constatée dans les services) ;
- pour les ministères, estimation sur la base du coût moyen pondéré des agents de catégorie B (1/3) et C (2/3) selon les proportions moyennes constatées dans les services de l'échantillon ;
- pour les informaticiens, estimation sur la base du coût moyen des agents affectés dans les services de maintenance informatique.

B. Les scénarios sans refonte des procédures aboutissent à une valeur actuelle nette fortement négative

1. Le scénario « noir » : une valeur actuelle nette de -700 M€

Ce scénario est caractérisé par l'absence de toute démarche de rationalisation des organisations. Dans cette hypothèse, la limitation à 25 000 du nombre de licences entraîne le maintien, par les ministères, de leurs applications ministérielles de gestion, faute d'une organisation adaptée aux *workflows* du progiciel. Le maintien des structures en place prive en outre l'administration du bénéfice d'une partie des gains « mécaniques » incrémentaux, dont la réalisation dépend de la capacité de redéploiement voire de regroupement de certaines structures de faible taille. Dès lors :

- les coûts retenus sont ceux de la fourchette haute de l'estimation (566 M€ pour l'investissement et 483 M€ pour la maintenance) ;
- les gains sont limités à la suppression des frais de maintenance d'ACCORD et des applications budgétaro-comptables de la DGCP (65 M€ par an) et aux réductions d'effectifs dans les services comptabilité (415 ETP soit 18 M€ par an).

Les résultats en termes de RSI sont négatifs : le projet n'est pas rentabilisé sur la période, la VAN s'établit à -700 M€ et le solde net en année pleine à -13 M€ : même à l'issue du déploiement, le projet continue à coûter chaque année du fait du maintien d'une partie des anciens applicatifs en sus des coûts de maintenance annuel du PGI.

Il est à noter que ce scénario n'évoque pas les éventuelles difficultés informatiques propres à CHORUS dans un environnement où coexistent plusieurs organisations, dont aucune ne correspond à celle portée naturellement par le PGI. Dans ces conditions, deux options sont possibles :

- un seul *workflow* est intégré à CHORUS, mais les organisations des services gestionnaires ne sont pas « alignées » sur ce modèle, ce qui impose de gérer la complexité et la diversité en-dehors de CHORUS ;
- plusieurs *workflows* correspondant aux différentes organisations sont portés par le PGI, ce qui en obère les performances et multiplie les développements spécifiques.

⁹³ Ce taux a été retenu dans l'étude sur le projet COPERNIC et correspond approximativement au taux moyen pondéré de la dette de l'État. Compte tenu de la durée de la période d'analyse, les résultats sont peu sensibles à une variation modérée du taux d'actualisation.

⁹⁴ Soit le coût salarial total (y compris cotisations au CAS pensions) augmenté d'une quote-part des frais de fonctionnement calculée par le contrôle de gestion de la DGCP.

Dans un cas comme dans l'autre, le coût du projet est significativement augmenté tandis que rien ne garantit un fonctionnement totalement optimal de l'outil en cible, en particulier compte-tenu de la diversité des procédures et des organisations à gérer. En outre, l'évolutivité de ce binôme organisations-informatique est particulièrement réduite, compte tenu de sa complexité.

2. *Le scénario « tendanciel » : une valeur actuelle nette de -400 M€*

Le scénario est également fondé sur l'absence de démarche organisée de refonte des procédures et des structures. En revanche, des hypothèses plus favorables sont retenues sur la réalisation des gains de productivité :

- suppression de l'ensemble des AMG (gains supplémentaires de 30 M€ par an) ;
- intégration de l'ensemble des gains « mécaniques » soit 580 ETP supplémentaires dont 190 dans les ministères et 390 à la DGCP (gains supplémentaires de 21 M€ par an).

En l'absence de réingénierie, il s'agit d'hypothèses fortes, la réalisation des gains « mécaniques » n'étant aucunement assurée dans les structures de faible taille⁹⁵. Ce scénario doit donc être considéré comme la **fourchette haute** de ce qu'il est possible d'atteindre dans ce cadre.

Les résultats demeurent fortement négatifs : pas d'amortissement de l'investissement, **VAN de -400 M€**, gain en année pleine de 37 M€ à l'issue du déploiement ne suffisant pas à rentabiliser les coûts initiaux.

3. *La ré-ingénierie partielle : une valeur actuelle nette positive de 200 M€*

Ce scénario suppose un pilotage du projet assurant d'une part la maîtrise des coûts (réduction du nombre d'utilisateurs et de sites sans perturbation du fonctionnement des ministères grâce au regroupement des fonctions amont) et une démarche interministérielle de réorganisation. Les gains de productivité liés au regroupement des utilisateurs amont (réduction des effectifs et accélération de la chaîne de traitement)⁹⁶, **sans généralisation des services facturiers**. Dans cette hypothèse :

- les coûts d'investissement sont limités à 400 M€ et les coûts totaux à 1 G€ ;
- les gains comprennent, outre ceux du scénario 2, l'amélioration de la productivité « amont » des ministères (3 000 ETP soit 120 M€ en année pleine) et une partie estimée forfaitairement à 50% des gains liés à la réduction des intérêts moratoires (cf. *supra*, III.B.3.b) soit 20 M€ en année pleine.

Les ordres de grandeur identifiés dans ce cadre correspondent à ceux d'un scénario alternatif de réorganisation partielle – i.e. incluant la mise en place des services facturiers selon le cadrage évoqué *supra*, mais pas la mise en œuvre de centres de services partagés amont dans les ministères.

4. *Le déploiement de l'ensemble de la ré-ingénierie : une VAN de 800 à 1 100 M€*

Outre les hypothèses du scénario 3, ce scénario suppose le déploiement coordonné des CSP amont au niveau des ordonnateurs secondaires délégués et celui des services facturiers. La fourchette d'évaluation correspond à l'incertitude des gains potentiels associés à cette généralisation.

⁹⁵ Une économie de 25% des effectifs dans un service Dépense grâce aux fonctionnalités de CHORUS n'est vraisemblablement pas réalisable dans une structure de 3 ou 4 agents, du fait des coûts fixes de traitement.

⁹⁶ L'hypothèse inverse (déploiement des services facturiers sans regroupement amont) aboutit à un résultat proche ; toutefois le potentiel maximal de gain sur les services facturiers (évalué à 5 000 ETP) est sensiblement supérieur à celui du gain envisagé dans le regroupement des utilisateurs amont. En outre, le regroupement des utilisateurs constitue un préalable indispensable à la réduction du nombre de sites envisagée pour réduire le coût du projet.

CONCLUSION

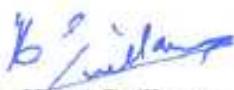
Les principaux résultats des travaux de la mission sont les suivants :

- le coût du projet est de l'ordre de 500 M€ en investissement (dont environ 40% pour le seul déploiement dans les services), auquel il convient de rajouter 100 M€ de coûts annuels récurrents, commensurables avec le coût des systèmes actuels du Palier, incluant les applications ministérielles de gestion ;
- si CHORUS permet de dépasser les insuffisances du Palier (ce qui implique des économies de 50 M€ par an, sans compter les gains de qualité), le risque d'un fonctionnement sous-optimal dans les services une fois déployé ne peut être totalement écarté : en effet, si le projet informatique respecte les étapes-clés qui lui ont été fixées, il importe de s'assurer que les ministères seront prêts en termes d'organisation à utiliser l'outil lors de son déploiement ;
- en effet, aucun dispositif n'existe pour s'assurer de la cohérence entre l'évolution des organisations et la logique portée par l'outil, si ce n'est le principe structurant arrêté par le COS de s'appuyer sur la logique interne de SAP (déployé dans d'autres organisations performantes), sans faire au delà du strict nécessaire de développements spécifiques à l'État ;
- CHORUS nécessite donc des réorganisations de la fonction financière de l'État – dont l'ampleur et la nature doivent être expertisées de manière approfondie –, d'une part cohérentes avec la logique portée et définie pour l'outil, d'autre part convergentes dans l'ensemble des ministères (en central comme en déconcentré) ;
- sans méconnaître les autres critères d'évaluation de la pertinence du projet – et notamment les externalités positives portées par CHORUS, le retour sur investissement peut être significatif (jusqu'à 1 G€, sans évoquer les gains indirects liés à une meilleure information financière de l'État et une meilleure gestion publique). Celui-ci passe par la mise en œuvre de réorganisations des procédures, des structures et des organisations, qui pourraient inclure notamment la constitution de centres de services partagés (CSP) assurant les fonctions administratives et budgétaires pour les ordonnateurs et la mise en place de services facturiers assurant le traitement des factures de leur réception à leur mise en paiement.

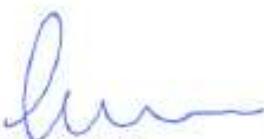
Dans ces conditions, la mission recommande **l'inversion des temporalités et des logiques outils et réorganisations** afin d'une part de minimiser les risques de mauvais fonctionnement de l'outil, et d'autre part de poser *ex ante* les principes de la réorganisation de la fonction financière de l'État. C'est également cette solution qui permet de bénéficier de la logique portée par le PGI, tout en préservant l'évolutivité des outils et des organisations.

En termes de gouvernance, le projet ne peut plus longtemps s'accommoder du cloisonnement entre dimensions informatique et organisationnelle. Or, la gouvernance organisationnelle – et *a fortiori* son articulation avec la gouvernance informatique – sont apparues largement perfectibles. Par ailleurs, la mission souligne qu'un facteur-clé de succès de la conduite de l'acquisition d'un PGI réside dans l'implication des directions métiers. L'inscription de ce type de projet dans un projet « englobant » et stratégique est également de nature à faire en sorte que la mobilisation concerne l'ensemble de l'organisation, assurant qu'au delà du fonctionnement de l'outil, l'information portée dans les systèmes est de qualité et l'utilisation qui en est faite pertinente en vue de l'amélioration de la gestion publique.

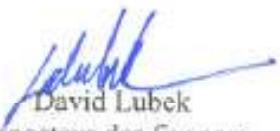
Fait à Paris, le 7 novembre 2006,



Henri Guillaume
Inspecteur général des finances



Pierre Cunéo
Inspecteur des finances



David Lubek
Inspecteur des finances



Sébastien Rémond
Inspecteur des finances

– Procédures et ROI de CHORUS, LETTRE DE MISSION –



COURRIER ARRIVÉ

LE 6 JUIL. 2006

348

Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie

Le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat
Porte-parole du gouvernement

à

Monsieur le Chef du Service de l'Inspection générale des finances

Paris, le 5 JUIL. 2006

Objet : Mission d'évaluation des coûts et des gains induits par le programme Chorus

CHORUS est l'application de gestion financière de l'Etat qui a pour ambition de mettre en oeuvre l'ensemble des dispositions de la LOLF. Outil commun, à la fois partagé et intégré, il mettra à disposition des administrations de l'Etat (services centraux et déconcentrés), des acteurs de la dépense et de la recette non fiscale, du contrôle financier et de la comptabilité, les fonctionnalités nécessaires à une gestion budgétaire et financière efficace. CHORUS sera construit sur la base de la solution progicielle SAP et déployé dans les services de l'Etat à partir de 2008.

Le 20 avril 2006, le Comité d'orientation stratégique « systèmes d'information financière de l'Etat » (COS) a souligné la nécessité d'une évaluation du coût du programme CHORUS et a réaffirmé que son retour sur investissement (RSI) constituait une importante justification du projet. Or le coût de ce projet est étroitement lié aux conditions dans lesquelles il sera déployé dans les services de l'Etat.

En effet, l'expérience permet d'identifier que la détermination *ex ante* d'une cible est un facteur clé de succès du pilotage par le RSI. Compte tenu de son ampleur (fonctionnelle, organisationnelle, technique), CHORUS non seulement n'échappe pas à cette règle mais l'économie générale de ce projet repose également sur des gains de qualité et d'efficience.

CHORUS est source d'économies à la fois directement (rationalisation du patrimoine des applications financières de l'Etat) et indirectement par les meilleures pratiques qu'il porte en matière de procédures budgétaires et financières (réingénierie et modernisation des procédures financières et des organisations). CHORUS est également porteur de gains qualitatifs (aide au pilotage des finances publiques, auditabilité des comptes, comptabilité en droits constatés, nouveaux services, intégration des données...) qui doivent être pris en compte dans une étude globale, même si leur évaluation est nécessairement plus complexe.

Compte tenu de ces éléments, le COS a considéré qu'une mission d'expertise était nécessaire. Celle-ci devra viser :

- à auditer les prévisions de coûts présentées par l'AIFE ;
- à identifier les solutions permettant de cadrer les principales variables du projet (nombre de sites géographiques, nombre d'utilisateurs de CHORUS étant précisé qu'actuellement ce nombre est de l'ordre de 20 000 pour Accord/NDL hors applications ministérielles, ...) en s'appuyant sur des scénarios de réingénierie des processus et des organisations des services de l'Etat (ex : services

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

facturiers, mutualisation des fonctions de gestion financière, professionnalisation des tâches de gestion, développement des contrôles internes et renforcement de l'auditabilité et de la traçabilité de l'exécution de la recette et de la dépense publiques...);

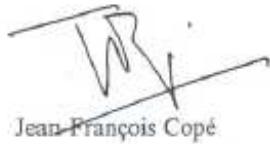
- à fixer les différents horizons possibles de retour sur investissement en fonction des hypothèses de coûts et de gains du projet, selon notamment les scénarios de réingénierie des processus ;
- à identifier les moyens internes à l'administration qui pourraient être mobilisés pour le déploiement de Chorus dans les services centraux et déconcentrés de l'Etat (conduite du changement, construction de la base école, formation, assistance au démarrage, support aux utilisateurs...).

La mission devra notamment s'attacher à établir :

- la typologie des coûts prévisionnels de Chorus et leur méthode de valorisation (coûts externes et internes) ;
- la typologie des gains susceptibles d'être obtenus et leur méthode de valorisation ;
- les schémas d'organisation qui pourraient être appliqués (pour le déploiement et pour le fonctionnement courant), avec pour chacun :
 - * les différents impacts réglementaires organisationnels,
 - * le coût prévisionnel de Chorus ;
- l'objectif de retour sur investissement selon les hypothèses de coûts et de gains ;
- les règles de gestion de l'outil de pilotage, destiné à connaître en temps réel les coûts du programme et leur échéancier, ainsi que les gains en vue de l'évaluation du retour sur investissement de Chorus ;
- des propositions relatives aux modalités de suivi, prévoyant notamment un retour des ministères de la mise en œuvre des gains qui relèvent de leur compétence.

Afin que les orientations découlant des travaux d'expertise puissent être prises dans des délais compatibles avec le lancement de l'appel d'offres « déploiement » (prévu au plus tard en janvier 2007), la mission devra présenter des premiers éléments de chiffrage pour le mois de septembre 2006, sur la base d'évaluations conduites dans les administrations financières et dans deux ou trois ministères représentatifs compte-tenu de leur taille, de leur organisation ou de leurs procédures. Le cas échéant, cette première étude pourra être complétée par une analyse plus systématique de l'ensemble des administrations de l'Etat concernées pour le 4^e trimestre 2006.

S'inscrivant, au moins pour sa première phase, dans le programme d'audits de modernisation, cette étude sera conduite par l'Inspection générale des finances, qui pourra en tant que de besoin s'appuyer sur des consultants extérieurs pour l'assister dans ses travaux. Elle bénéficiera de l'assistance des administrations retenues dans le périmètre d'analyse.



Jean-François Copé



Thierry Breton