



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2013-M-057-02

Audit sur la fonction financière de l'État sous Chorus

Établi par

CHRISTOPHE BAULINET
Inspecteur général des finances

DAVID KRIEFF
Inspecteur des finances

CAMILLE DERVEAUX
Assistante de vérification

Avec le concours de
PATRICIA AMARGER
Chargée de mission au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

- JUILLET 2013 -

SYNTHÈSE

Entre 2009 et 2011 une importante réforme de la fonction financière de l'État a été mise en œuvre avec la création de centres de services partagés (CSP) et de services facturiers, spécialisés dans le traitement des dépenses et des recettes non fiscales dans Chorus, pour le compte des services dits métier ou prescripteurs. Cette première étape, qui s'est déroulée en parallèle du déploiement de Chorus auprès de 24 584 utilisateurs pour Chorus Cœur et de 33 188 utilisateurs pour Chorus formulaires, a représenté un bouleversement profond des habitudes de gestion.

Deux ans après la fin du déploiement, les objectifs initiaux d'amélioration de la qualité budgétaro-comptable, de simplification de la chaîne de la dépense et d'interministérialisation de la fonction financière sont encore loin d'être atteints.

Des progrès ont bien été réalisés, avec la création de CSP dans tous les ministères, qui ont réduit le nombre de cellules gestionnaires isolées, même si en administration centrale le degré de mutualisation reste faible.

Le délai global de paiement est passé de 36 jours en 2011 à 22,9 jours en 2012. Le délai de paiement des commandes publiques s'améliore mais demeure en moyenne au dessus de 30 jours (31,5 jours en 2012).

En services déconcentrés, le caractère peu contraignant des arbitrages de 2008 et 2009 a donné lieu à une organisation peu harmonisée, où les logiques ministérielles ont prévalu, ce qui a conduit à la situation pénalisante pour chaque direction départementale interministérielle de voir ses dépenses gérées par plusieurs CSP.

La chaîne de la dépense connaît encore des défauts majeurs qui nuisent à la qualité budgétaire et comptable. De nombreux services prescripteurs s'affranchissent du nouveau dispositif qui, à leurs yeux, les dépossèdent de leur autonomie dans la gestion de leurs dépenses et de leurs fournisseurs, comme en atteste le taux d'engagements juridiques dits de régularisation, qui était de 51 % au premier trimestre 2013. De même, les services prescripteurs attendent toujours la facture pour constater le service fait (en moyenne, le service fait est constaté 15,2 jours après réception de la facture). Enfin, la valeur ajoutée des CSP est loin d'être établie aux yeux des services prescripteurs, qui déplorent le manque d'information dans lequel ils sont tenus. Plusieurs directions ont donc conservé des cellules budgétaro-comptables qui tiennent une comptabilité parallèle et consacrent des effectifs à des tâches qui ne sont plus de leur ressort.

La chaîne de la dépense demeure peu fluide, les points de contrôle, qui devaient être réduits grâce à Chorus, demeurant trop nombreux, entre – et au sein - des services prescripteurs, CSP et comptables. En termes de performance, on constate que les services de moins de 10 agents ont une productivité supérieure de 36 % et un délai de paiement plus favorable de 16 jours par rapport aux services de plus de 50 agents. Les méthodes et outils de travail d'aujourd'hui n'ont en effet rien d'industriel, et entraînent d'importantes charges de coordination et de suivi, qui obèrent la performance des services. Les services les plus petits sont moins pénalisés par ces viscosités. Ceci se traduit dans une faible productivité : la charge de travail représentée par la gestion opérationnelle de la dépense représente en moyenne, dans les CSP et services équivalents des réseaux déconcentrés, 18 à 36 % du temps travaillé annuel par ETP.

Rapport

La carte d'assignation actuelle conduit à une dilution géographique du traitement des demandes de paiement. L'arrêté du 31 décembre 2012 maintient cette dilution : 16 des 21 CPCM du bloc 2 ont leur comptable assignataire dans un autre département, 27 CSP du ministère de l'Intérieur sur 73 et 18 CSP sur 24 au ministère de la justice.

Enfin, au plan de la gouvernance, l'ambition en termes d'efficacité et de qualité, fixée en 2008 et 2009, n'a fait l'objet d'aucun suivi interministériel. Il est impossible d'apprécier les gains opérés au cours de la première étape de rationalisation (2009-2011), et de les comparer, par exemple, à la diminution du nombre de demandes de paiement (moins 37 % entre la mise en œuvre de Chorus et 2012).

Une nouvelle étape doit à présent être franchie dans la rationalisation de la fonction financière et l'amélioration de la performance de la chaîne de la dépense. A court terme, les efforts doivent porter sur la dématérialisation, la poursuite des regroupements de structures et le respect du processus de la dépense.

La dématérialisation demeure embryonnaire, des signaux clairs doivent être émis. D'une part, au plan réglementaire, il faut étendre la liste des pièces justificatives dématérialisées autorisées pour le contrôle budgétaire et pour les contrôles de la Cour des comptes. Le décret GBCP du 7 novembre 2012 autorise une telle extension, sous réserve de l'adoption des textes d'application.

D'autre part, il faut augmenter significativement le nombre de factures dématérialisées qui parviennent aux services de l'État. Au premier semestre 2013, seules 6 000 factures sont parvenues ainsi, sur les 5 millions de factures reçues chaque année.

Augmenter rapidement ce volume constitue un enjeu de première importance pour l'État et pour l'efficacité de la chaîne financière. La réception des factures dématérialisées par EDI ou sur le portail Chorus factures mettra fin aux circuits dissidents de facturation dans les services prescripteurs, diminuera les erreurs de saisie et le temps consacré par les services facturiers ou les CSP à saisir les informations portées sur les documents papier (réduction estimée pour le moment à 1/2 à 2/3 du temps de traitement des factures). Elle permettra aussi de s'affranchir de l'archivage des factures papier (1/2 ETP consacré en région Bourgogne pour 200 000 factures).

Plusieurs voies sont possibles pour atteindre cet objectif. La mission recommande de procéder par obligation légale, en fixant des étapes aux fournisseurs, selon le chiffre d'affaires réalisé avec l'État. La première étape pourrait être fixée au 1^{er} janvier 2015, pour les entreprises réalisant plus de 10 M€ de CA avec l'État. Cette étape permettrait de recevoir 30 % des demandes de paiement déjà dématérialisées. La seconde étape concernerait les entreprises réalisant plus de 0,5 M€ avec l'État, elle représenterait plus de 51 % de toutes les demandes de paiement.

Enfin, la numérisation des factures papier ne doit pas être poursuivie comme une fin en soi mais comme une solution transitoire, en attendant que les obligations légales prennent effet. La mission recommande qu'une ligne claire soit définie sur ce sujet, et qu'on mette fin aux expérimentations concurrentes, notamment aux pistes actuelles d'internalisation de cette activité.

Au plan des organisations, à court terme, c'est-à-dire à horizon 2015, des regroupements de CSP sont déjà amorcés (régionalisation des plateformes en préfectures de région sur deux ans pour le bloc 1, constitution d'un CSP interministériel commun pour l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales et du travail, fin de la réorganisation des services exécutants du ministère de la défense à horizon 2014...).

La mission recommande de veiller à ce que ces regroupements aient bien lieu, mais aussi d'aller plus loin dans deux domaines.

En services déconcentrés, la mission recommande de mettre fin dès janvier 2014 à l'assignation des DDI sur plusieurs blocs : les DDT(M), les DDPP, les DDCSPP seront assignées sur le bloc 2¹ dans la mesure où la plupart de leurs dépenses sont déjà prises en charge par le bloc 2. Les DDCS pourront être assignées sur le bloc 3² ou sur le bloc 2.

La mission recommande la poursuite des expérimentations de service facturier au ministère de l'éducation nationale et le lancement d'une expérimentation dans le bloc 2.

En administration centrale, la mission préconise de généraliser les services facturiers à l'horizon de 2015 et de regrouper les CSP, lorsque le ministère possède plus d'un CSP pour gérer ses dépenses centrales.

Enfin, à court terme, il faut se donner les moyens de faire respecter le processus de la dépense défini sous Chorus. Des instructions doivent être données, par le Premier ministre, pour signifier aux services l'obligation de respecter les principes de la LOLF et le processus de la dépense. Cette obligation doit se doubler d'un plan d'action, avec les services prescripteurs, pour simplifier leur interaction avec les CSP et veiller à ce que ces derniers leur donnent les informations attendues.

A plus long terme, avec une dématérialisation plus répandue et un processus de la dépense mieux respecté, l'organisation financière de l'État peut être plus simple, plus resserrée et plus performante.

La généralisation des services facturiers en administration centrale et déconcentrée permet de simplifier l'organisation de l'État pour ses fournisseurs qui, pour les factures qui ne seront pas remises *via* le portail Chorus, ne connaîtront plus qu'une adresse, celle du service facturier régional, quel que soit le ministère concerné.

Les gains d'efficacité susceptibles d'être dégagés de ces mesures et d'une adaptation des méthodes de travail sont compris, hors dématérialisation, entre 64 et 82 % des ETP actuellement affectés à la gestion de la dépense en déconcentré, soit entre 3 281 et 4 203 ETP (entre 2 545 et 3 261 ETP hors ministère de la Défense) sur les 5 126 ETP actuels.

En services déconcentrés :

- ♦ ministère de la justice : la mission recommande que l'ensemble des actes de gestion du ministère de la justice soient traités dans les 9 plateformes inter-régionales qui deviendront ainsi communes à la DAP, la DPPJ et à la DSJ ;
- ♦ ministère de l'intérieur : la mission propose de regrouper les CSP de la police nationale et de la gendarmerie nationale, en maintenant leur implantation au niveau zonal ;
- ♦ ministère de la défense : la mission recommande d'aller plus loin dans les réorganisations (éventuellement poser la question d'une concentration encore plus poussée en matière de soutien) ;
- ♦ pour les autres ministères, la mission propose deux schémas d'évolution.

Un premier, qui correspond à l'objectif dessiné en 2009, avec le regroupement dans un CSP interministériel unique, des actuels CSP des blocs 1, 2 et 3 et le rattachement de ce CSP au service facturier actuel du bloc 3. Ce CSP et ce service facturier pourraient inclure aussi les dépenses du MEN/MESR. Le CSP pourrait être placé sous la responsabilité du préfet de région. Les services ainsi formés auraient une taille de moyenne comprise entre 15 et 30 ETP (85 sans aucun gain de productivité, par simple addition des effectifs actuels) ou entre 18 et 37 ETP avec le MEN (103 sans gain de productivité).

¹ Bloc 1 = ministère de l'intérieur ; bloc 2 = MAAF et MEDDE/METL ; bloc 3 = ministères financiers, sociaux et de la culture.

Rapport

Un second schéma, qui va jusqu'au bout de la logique d'intégration portée par Chorus, et qui serait, aux yeux de la mission, porteur d'une plus grande fluidité – donc performance – de la chaîne de la dépense : il s'agirait de constituer une plateforme unique, au niveau régional, traitant tous les actes de l'engagement juridique au paiement. Cette plateforme travaillerait pour les services des ministères du bloc 1, 2 et 3 et, éventuellement, du MEN/MESR. La plateforme pourrait être placée sous la responsabilité du DRFiP. Les services ainsi formés auraient une taille moyenne comprise entre 18 et 35 ETP (95 sans aucun gain de productivité) ou entre 21 et 42 ETP avec le MEN (112 sans gain de productivité).

En administration centrale :

La mission recommande également la constitution de plateformes uniques par ministère, la taille et la configuration des services s'y prêtant particulièrement. Si le principe est acté, une expérimentation pourra être conduite, à court terme, dans les ministères financiers et les ministères sociaux, avant généralisation.

Quelle que soit la décision qui sera prise, il conviendra d'organiser une gouvernance à la hauteur de l'ambition poursuivie. La mission recommande que le COS Chorus soit investi, par le Premier ministre, de la mission de mener, en étroite collaboration avec la communauté des ministères, la DGFIP, la DB et l'AIFE, cette réorganisation ambitieuse et de lui en rendre compte régulièrement.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES OBJECTIFS DÉFINIS LORS DES ARBITRAGES DE 2009 ONT ÉTÉ PERDUS DE VUE	3
1.1. Les arbitrages de 2009 et leur logique : rationalisation de la fonction financière, mutualisation des compétences budgétaro-comptables et retour sur investissement de Chorus.....	3
1.1.1. <i>Un objectif de professionnalisation de la fonction financière et d'amélioration de la qualité budgétaire et comptable</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Un objectif de mutualisation des compétences budgétaro-comptables.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Un objectif de retour sur investissement du programme Chorus.....</i>	<i>4</i>
1.2. Malgré d'indéniables progrès, l'organisation financière de l'État demeure complexe et peu harmonisée.....	5
1.2.1. <i>La première étape de réforme de l'organisation financière, bien qu'assez limitée, a permis de réaliser des avancées incontestables.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>En administration centrale un degré de mutualisation faible, des CSP de très petite taille et un recours assez large aux services facturiers.....</i>	<i>5</i>
1.2.3. <i>En services déconcentrés de métropole, autant d'organisations que de ministères et une interministérialité faible.....</i>	<i>6</i>
1.2.4. <i>Une logique de tuyaux d'orgue qui oblige certaines directions départementales interministérielles à travailler avec 3 CSP.....</i>	<i>7</i>
1.2.5. <i>En Corse et Outre-mer, des CSP d'emblée interministériels pour les blocs 1, 2 et 3 et des CSP à part pour les autres ministères</i>	<i>8</i>
1.2.6. <i>La carte des assignations comptables répartit les demandes de paiement dans 53 départements, à rebours d'une logique de régionalisation.....</i>	<i>8</i>
1.2.7. <i>La disparité des organisations se double d'une disparité des tâches et des outils</i>	<i>9</i>
1.3. Une chaîne de la dépense insuffisamment fluide, qui pose la question du rôle de chacun des acteurs et connaît encore des défauts majeurs.....	9
1.3.1. <i>Les CSP sont en large majorité cantonnés à un rôle de saisie dans Chorus.....</i>	<i>9</i>
1.3.2. <i>Des CSP qui peinent à asseoir leur légitimité et leur attractivité dans ce contexte.....</i>	<i>10</i>
1.3.3. <i>La majorité des services prescripteurs ont conservé leurs pratiques antérieures.....</i>	<i>10</i>
1.3.4. <i>De nombreux services prescripteurs déplorent l'effet « boîte noire » de la nouvelle organisation.....</i>	<i>11</i>
1.3.5. <i>L'organisation en place aboutit à un découpage excessif du processus de la dépense entre les services prescripteurs, les CSP et le service facturier</i>	<i>11</i>
1.4. Une gouvernance des aspects organisationnels inexistante au niveau interministériel	12
1.5. Les bénéfices en termes d'efficacité et de qualité ne sont pas à la hauteur de l'investissement qu'a représenté Chorus	13
1.5.1. <i>Alors qu'ils conditionnent la rentabilité de cet investissement important, les gains d'efficacité générés par Chorus ne font pas l'objet d'un suivi</i>	<i>13</i>

1.5.2.	<i>Le degré de respect du macro-processus, hétérogène et globalement faible, est aujourd'hui peu corrélé aux performances de la chaîne de dépense</i>	<i>14</i>
1.5.3.	<i>La faible productivité souligne la nécessité d'une évolution des méthodes de travail, indispensable pour tirer parti de la stratégie d'industrialisation inhérente à Chorus.....</i>	<i>15</i>
2.	DES DÉCISIONS INCONTOURNABLES À COURT TERME, AUTOUR DU TRIPTYQUE ORGANISATION / DÉMATÉRIALISATION / RESPECT DU PROCESSUS	15
2.1.	La dématérialisation présente des bénéfices suffisamment importants et accessibles pour la rendre nécessaire	15
2.1.1.	<i>La dématérialisation des factures offre des avantages importants en termes de qualité de gestion et d'efficience.....</i>	<i>15</i>
2.1.2.	<i>Un éventail de solutions techniques permet la dématérialisation des factures pour toutes les catégories de fournisseurs de l'État.....</i>	<i>16</i>
2.1.3.	<i>Le rythme trop modéré de progression de la dématérialisation rend nécessaire l'adoption d'un texte juridique contraignant pour les fournisseurs.....</i>	<i>17</i>
2.1.4.	<i>Dans l'attente d'une dématérialisation des factures par l'ensemble des fournisseurs de l'État, la numérisation constitue une solution de second rang intéressante à condition de n'être pas assurée par les services de l'État</i>	<i>18</i>
2.1.5.	<i>La poursuite de la démarche de réduction du nombre des opérations est à amplifier en parallèle</i>	<i>19</i>
2.2.	Sur le plan de l'organisation des plateformes : consolider les regroupements amorcés	20
2.2.1.	<i>Dans le bloc 1 (Intérieur), regrouper les plateformes au niveau régional et passer en service facturier.....</i>	<i>20</i>
2.2.2.	<i>Au ministère de la justice, stabiliser le fonctionnement des toutes nouvelles plateformes interrégionales de service et rationaliser le traitement des frais de justice.....</i>	<i>21</i>
2.2.3.	<i>Poursuivre l'expérimentation de services facturiers au ministère de l'éducation nationale et généraliser l'utilisation de Chorus-formulaires</i>	<i>22</i>
2.2.4.	<i>Faire émerger des services facturiers expérimentaux dans le bloc 2</i>	<i>22</i>
2.2.5.	<i>Assigner les DDI sur une seule plateforme.....</i>	<i>22</i>
2.2.6.	<i>La situation particulière de l'échelon central</i>	<i>23</i>
2.3.	Assurer le respect des processus définis en 2009 et préparer la convergence des organisations, des pratiques et des outils.....	24
2.3.1.	<i>Créer les conditions d'une véritable relation de service entre les plateformes et les SP : développer les fonctions de restitutions budgétaire et comptable des plateformes.....</i>	<i>24</i>
2.3.2.	<i>Donner des instructions dans l'ensemble des directions des ministères pour à l'application complète et généralisée du MP3.....</i>	<i>25</i>
2.3.3.	<i>Simplifier l'interaction entre les services prescripteurs et les CSP</i>	<i>25</i>
2.3.4.	<i>Harmoniser l'organisation des CSP et des SFACT en privilégiant l'organisation par portefeuilles de services.....</i>	<i>26</i>
2.3.5.	<i>Moderniser les méthodes de travail pour les adapter à un fonctionnement industriel.....</i>	<i>26</i>
3.	DES SCHÉMAS D'ÉVOLUTION À LONG TERME.....	27
3.1.	Principes d'action et bénéfices attendus	27
3.1.1.	<i>Principes d'action proposés</i>	<i>27</i>

3.1.2.	<i>Les bénéfices attendus en 2009 restent accessibles sous réserve de l'adoption de méthodes de travail adaptées à la stratégie d'industrialisation inhérente à Chorus.....</i>	29
3.2.	Généralisation des SFACT aussi bien en déconcentré qu'en centrale en lien avec le développement de la dématérialisation	29
3.2.1.	<i>L'intérêt du SFACT.....</i>	29
3.2.2.	<i>Conditions du développement des services facturiers (SFACT)</i>	30
3.3.	En administration centrale : une plateforme et un SFACT unique par ministère ou groupe de ministères.....	31
3.4.	En services déconcentrés : mesures de rationalisation des plateformes incontournables à long terme	33
3.4.1.	<i>Ministère de la défense : poursuivre la réorganisation spécialisée et expérimenter le SFACT.....</i>	33
3.4.2.	<i>Ministère de l'intérieur : créer des CSP zonaux communs pour la police et la gendarmerie.....</i>	33
3.4.3.	<i>Ministère de la justice : créer des CSP interrégionaux communs pour les services de la DAP, DPJJ et la DSJ (les juridictions).....</i>	34
3.4.4.	<i>Ministère de l'éducation nationale : poursuivre et élargir les expérimentations des SFACT.....</i>	34
3.5.	Sur l'ensemble des trois blocs 1, 2 et 3, aller vers un regroupement des plateformes plus radical.....	35
3.5.1.	<i>Scénario n° 1 : créer un CSP unique pour les trois blocs dans chaque région, le placer auprès du Préfet et regrouper le paiement dans un SFACT unique</i>	35
3.5.2.	<i>Scénario n° 2 : créer une plateforme unique pour les trois blocs.....</i>	36
3.5.3.	<i>Dans les deux cas l'éducation nationale pourrait être rattachée à la plateforme unique.....</i>	39
4.	UNE ATTENTION PARTICULIÈRE DEVRA ÊTRE PORTÉE À LA GOUVERNANCE ET AUX MÉCANISMES SUSCEPTIBLES D'ASSURER L'ADHÉSION DES MINISTÈRES.....	40
4.1.	Un calendrier réaliste conduit à envisager la réduction des imperfections d'organisation et de méthodes pour 2016, et l'atteinte d'une cible permettant de tirer l'ensemble des bénéfices de Chorus pour 2017	40
4.2.	La gouvernance et la méthode d'une telle réforme doivent être définies	40
4.3.	Le séquençage des opérations devra être défini de manière à rechercher l'adhésion des ministères dans la durée, au-delà de la décision initiale de lancement des travaux.....	42
	CONCLUSION.....	43

INTRODUCTION

Le déploiement de Chorus a vu une profonde réorganisation de la fonction financière de l'État s'engager en vue de professionnaliser et d'améliorer la productivité des structures administratives concernées et d'apporter le meilleur retour sur investissement de cet outil majeur.

A cet égard, les arbitrages interministériels rendus en 2008 et 2009 ont fixé l'objectif de constituer une fonction financière professionnalisée, à caractère interministériel, au service des ordonnateurs et des comptables, composée de centre de services partagés (CSP) et de services facturiers (SFACT), utilisant au maximum les possibilités de dématérialisation des documents.

Le déploiement de Chorus devant être achevé en 2011 dans l'ensemble des ministères, ces arbitrages ont autorisé la mise en œuvre progressive de cette cible et ont fixé au 31 décembre 2013 l'horizon de constitution de CSP régionaux ou interrégionaux pluri-ministériels pour les ministères autres que ceux de la défense, de la justice et de l'éducation nationale et la création de services facturiers.

Par ailleurs, compte tenu de la trajectoire de redressement des comptes publics et l'objectif de réduction du délai global de paiement de l'État à 20 jours d'ici 2017, conformément au pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, la rationalisation des organisations, la fluidification de la chaîne de la dépense, la professionnalisation et la fiabilisation de la comptabilité budgétaire sont des enjeux d'une grande actualité.

La poursuite de la réforme des fonctions support, en particulier la fonction financière, s'inscrit au demeurant dans le cadre plus large de la modernisation de l'action publique.

Par lettre de mission du 28 mars 2013, le ministre de l'économie et des finances a demandé à l'inspection générale des finances de réaliser un audit de l'organisation de la fonction financière au niveau central et déconcentré.

La mission avait un double objectif :

- ◆ Réaliser un état des lieux de la réorganisation de la fonction financière de l'État depuis 2009.

Un diagnostic tendant à analyser l'efficacité et l'efficience de la chaîne budgétaire et comptable au regard des nouvelles organisations financières mises en place sera réalisé tant au niveau central que déconcentré.

- ◆ Proposer les adaptations nécessaires au schéma de 2009 et les scénarios de transformation permettant d'atteindre le schéma d'organisation révisé.

Sur le base de ce constat et en intégrant l'objectif de généralisation des services facturiers, un schéma révisé d'organisation sera proposé, en tenant compte des conditions d'une dématérialisation plus poussée de la chaîne de la dépense.

La mission a commencé ses travaux le 15 avril et s'est achevée le 15 juillet 2013.

Des entretiens ont été conduits avec l'ensemble de secrétaires généraux des ministères et/ou les directeurs des affaires financières, avec quatre CBCM, ainsi qu'avec : la DGFIP, la direction du budget, l'AIFE et le SGMAP.

Rapport

Ces entretiens ont été complétés par des déplacements dans quatre régions de tailles différentes (Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Poitou Charente et Bourgogne), dans lesquelles ont fait l'objet d'une visite : des services prescripteurs, l'ensemble des CSP installés au chef lieu de région des différents ministères et blocs, et quatre SFACT et services dépenses installés en DRFiP. La mission a également visité le site d'expérimentation de la numérisation des factures à Lyon (plateforme achats finances –PFAF– de Lyon) et l'atelier de numérisation des déclarations 2042 d'impôt sur le revenu au centre d'encaissement de Lille. Lorsque cela était possible la mission a rencontré le Préfet de région, le secrétaire général de la préfecture et parfois le SGAR. En tout, près d'une soixantaine d'organismes ont ainsi été rencontrés.

La mission a complété ses investigations directes d'une enquête auprès de l'ensemble des ministères pour recueillir les données les plus larges en vue d'un travail quantitatif sur l'ensemble des plateformes des ministères.

Le présent rapport rend compte de ces travaux :

- ◆ les arbitrages de 2008 et 2009 et les choix faits par les ministères, en ce qui concerne l'organisation des plateformes, des pratiques et des outils, ont donné naissance à une organisation de la dépense peu lisible et peu harmonisée, dont les caractéristiques montrent que les objectifs initiaux ont été quelque peu perdus de vue. Les bénéfices attendus en termes d'efficience et de qualité notamment ne paraissent pas à la hauteur des objectifs ;
- ◆ la mission a identifié plusieurs mesures qui à court terme lui paraissent incontournables en matière d'organisation, de dématérialisation et de respect du processus ;
- ◆ elle a également défini des scénarios d'évolution tendant à la généralisation des SFACT et à la rationalisation des plateformes en administration centrale et déconcentrée des ministères hors blocs pluri-ministériels ; elle a également dessiné des scénarios d'évolution profonde de l'ensemble des blocs 1, 2 et 3.

Enfin, la mission a fait des propositions de calendrier des mesures préconisées et souligne la nécessité d'organiser la gouvernance des évolutions qui restent à réaliser.

Le présent rapport est complété d'annexes relatives à :

- ◆ l'analyse de leur efficience ;
- ◆ la dématérialisation des factures ;
- ◆ des éléments concernant les ministères et blocs.

1. Les objectifs définis lors des arbitrages de 2009 ont été perdus de vue

1.1. Les arbitrages de 2009 et leur logique : rationalisation de la fonction financière, mutualisation des compétences budgétaro-comptables et retour sur investissement de Chorus

L'organisation financière de l'État, jusqu'à la mise en œuvre de Chorus, était caractérisée par une très grande dispersion des acteurs (plus de 3 800 sites de gestion ministériels³, 118 services comptables à la DGFIP) et un grand nombre d'applications financières (plus d'une dizaine sur le périmètre actuellement géré par Chorus).

L'adoption d'un système d'information unique et partagé par tous les acteurs de la dépense, ordonnateurs et comptables, en administration centrale comme en services déconcentrés, a permis de repenser en profondeur la chaîne de la dépense, tant au plan des processus que de la répartition des rôles entre les différents acteurs.

Les grands principes de la nouvelle organisation financière de l'État ont été posés lors des arbitrages rendus en 2008 et 2009⁴ en préalable au déploiement de Chorus.

Ils reposaient sur trois grands objectifs :

- ◆ un objectif de professionnalisation de la fonction financière et d'amélioration de la qualité budgétaire et comptable ;
- ◆ un objectif de mutualisation des compétences budgétaro-comptables au service de plusieurs administrations/ministères ;
- ◆ un objectif de retour sur investissement du programme Chorus.

1.1.1. Un objectif de professionnalisation de la fonction financière et d'amélioration de la qualité budgétaire et comptable

Le choix d'un progiciel de gestion intégré, porteur de bonnes pratiques et de processus standardisés, a été l'occasion de s'interroger sur l'utilité réelle des pratiques jusqu'alors en vigueur et sur la pertinence des organisations.

L'ensemble des grands processus financiers (programmation, mise à disposition des crédits, dépense, recettes non fiscales...) a fait l'objet d'un travail de réingénierie⁵.

Les nouveaux processus, conçus pour mettre en œuvre la LOLF, supprimer les étapes redondantes et tirer le meilleur parti de Chorus, notamment en matière de dématérialisation et d'automatisation, sont au cœur de la nouvelle organisation financière.

³ Rapport IGF de 2006 sur le retour sur investissement du programme Chorus.

⁴ Relevé de décisions du comité de suivi du 18 juillet 2008, du 30 janvier 2009. Circulaire PM du 1^{er} juillet 2009.

⁵ Réingénierie des processus menée par la direction du budget et les ministères de 2005 à 2008.

1.1.1.1. Réingénierie du processus de la dépense

Le macro-processus de l'exécution de la dépense (dit « MP3 ») définit les étapes clefs à respecter pour la bonne tenue de la comptabilité budgétaire et générale, en particulier :

- ♦ procéder à un engagement juridique dans Chorus pour toute dépense et, par conséquent, à la consommation des autorisations d'engagement au plus près du fait générateur ;
- ♦ constater le service fait dès la réception du bien ou de la prestation, sans attendre la réception de la facture, afin de comptabiliser immédiatement les charges à payer pour l'État.

Ce macro-processus marque une rupture très profonde avec les pratiques antérieures.

1.1.2. Un objectif de mutualisation des compétences budgétaro-comptables

Les travaux de 2008-2009 ont dressé le constat d'une fonction financière diffuse, constituée d'acteurs occasionnels épars, peu formés aux concepts de la gestion publique et de la LOLF, ne permettant pas de répondre aux enjeux d'une gestion performante de la dépense publique.

Les arbitrages de 2008 et 2009 ont acté la nécessité de doter l'État d'une fonction financière rationalisée, autour d'agents professionnels, organisés en **centres de services partagés** (CSP) travaillant pour le compte des services métiers ou « prescripteurs », ordonnateurs décidant de leurs dépenses, de leur programmation et pilotant leur budget.

Ce choix d'organisation devait en outre contribuer au RSI du programme Chorus, en limitant le nombre d'utilisateurs du système - par conséquent le coût des licences, des formations et de préparation au déploiement. Ce choix devait aussi conduire à professionnaliser la fonction financière, en créant les conditions d'une utilisation régulière de Chorus et d'un maintien des compétences au sein des CSP.

Enfin, les arbitrages ont validé la généralisation, à terme, des **services facturiers**, centres de services partagés placés sous la responsabilité du comptable, en charge de recevoir les factures et d'assurer leur mise en paiement *via* Chorus.

1.1.3. Un objectif de retour sur investissement du programme Chorus

Toutefois, la réorganisation de la fonction financière de l'État devant se dérouler en parallèle du déploiement de Chorus, l'ambition en matière de mutualisation et d'interministérialité a été d'emblée limitée.

En effet, afin de garantir une vague majeure de déploiement en janvier 2010 et sa conclusion rapide et sécurisée au plus tard en janvier 2011, les ministères ont pu s'organiser assez librement, au niveau central et déconcentré, à la seule condition qu'ils s'engagent sur la voie de la rationalisation et créent des centres de services partagés.

Pour ces raisons, les arbitrages de 2008 et 2009 ont été porteurs, pour le court terme, d'une faible ambition en matière de mutualisation et d'interministérialité, les CSP pluri-ministériels demeurant minoritaires (sur les 274 CSP recensés, 54 sont pluri-ministériels).

L'ambition d'une rationalisation plus poussée et de la généralisation de « CSP complètement interministériels » et des services facturiers a été fixée à l'horizon 2013, par décision du Premier ministre⁶ de juillet 2009.

⁶ Circulaire n° 5397/SG du 1^{er} juillet 2009.

1.2. Malgré d'indéniables progrès, l'organisation financière de l'État demeure complexe et peu harmonisée

1.2.1. La première étape de réforme de l'organisation financière, bien qu'assez limitée, a permis de réaliser des avancées incontestables.

1.2.1.1. Avancées en matière de mutualisation et de rationalisation de la cartographie

Au plan de l'organisation, la création de CSP dans tous les ministères a permis de réduire le nombre de cellules gestionnaires isolées et constitue un premier pas important pour la rationalisation de l'organisation financière.

Les ministères poursuivent le rapprochement/la fusion de plusieurs CSP existants (ministère de l'intérieur, ministère de la justice, ministère de la défense...).

1.2.1.2. Avancées en matière de délais de paiement

L'amélioration du délai global de paiement (DGP) passé à 22,9 jours au 31 décembre 2012 pour l'ensemble des dépenses (contre 36 jours en 2011) et l'amélioration du délai de paiement des commandes publiques (31,5 jours au 31 décembre 2012 contre 37 jours en 2011) résultent des mesures prises pour payer immédiatement les factures inférieures à 5 000 euros mais aussi d'une appropriation croissante de Chorus⁷.

Le nombre de factures payées au-delà des délais de 30 jours pour la commande publique est en diminution régulière : en 2012, ce taux est passé de 29 % en janvier à 18 % en décembre⁸.

1.2.2. En administration centrale un degré de mutualisation faible, des CSP de très petite taille et un recours assez large aux services facturiers

Seuls sept ministères ont créé un CSP unique pour toutes leurs directions d'administration centrale. Dans les autres ministères, on compte jusqu'à six CSP pour traiter les dépenses d'administration centrale (cf. Tableau 1). La plupart des CSP mono-directionnels sont de très petite taille (16 CSP sur 30 comprennent moins de 15 ETP, dont 11 sont des CSP qui ne servent qu'une direction).

Cinq ministères ne disposent pas d'un service facturier en administration centrale : ministères de l'éducation, de l'écologie et de l'égalité des territoires, de l'intérieur, de la défense, de la culture. Les services facturiers sont ministériels, conformément à l'organisation comptable et budgétaire en administration centrale (CBCM).

Tableau 1 : Organisation financière en administration centrale

Ministères	Nombre de CSP	SFACT
SPM	6	Oui
MAE	1	Oui
MEN	6	Non
Justice	1	Oui
Finances	6	Oui
Affaires Sociales	1	Oui

⁷ Rapport d'activité 2012 de la DGFIP

⁸ Source COS SIFE du 31 janvier 2013. Indicateur ID3.

Rapport

Ministères	Nombre de CSP	SFACT
MEDDE – METL	1	Oui
Intérieur	4	Non
Travail	1	Non
Défense ⁹	1	Non
Culture	1	Oui
MAAF	1	Non

Source : Réponse des ministères au questionnaire de la mission.

1.2.3. En services déconcentrés de métropole, autant d'organisations que de ministères et une interministérialité faible

L'organisation financière en services déconcentrés est complexe et peu harmonisée comme l'illustre la carte qui se trouve en fin de paragraphe (cf. Graphique 1).

Cette organisation résulte des décisions, assez peu contraignantes, prises en 2008 et 2009. En juillet 2008, trois ministères ont été jugés en capacité de créer des centres de services partagés à un niveau *a minima* « régional » d'au moins 15 ETP¹⁰ et ont été autorisés à déployer Chorus rapidement, sans avoir à constituer leurs CSP avec d'autres ministères.

Ces trois ministères sont le ministère de l'éducation nationale (entré dans Chorus dès la mi-2009), le ministère de la justice et le ministère de la défense (entrés dans Chorus en janvier 2010).

Chaque ministère a opté pour des niveaux différents de mutualisation de leur fonction financière en services déconcentrés, avec un seul point commun, l'absence de services facturiers :

- ♦ au **ministère de l'éducation**, les 26 plateformes Chorus sont implantées en rectorat¹¹ ;
- ♦ au **ministère de la justice**, au moment du déploiement de Chorus en 2011, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et la direction des services judiciaires (DSJ) avaient chacune leurs propres CSP. Depuis 2012, les CSP de la DAP et de la DPJJ sont regroupés dans 9 plateformes interrégionales de service (PFI). Seule la DSJ a maintenu un réseau propre de 18 pôles Chorus, regroupant chacun généralement le ressort de 2 cours d'appel ;
- ♦ au **ministère de la défense**, l'implantation des 52 CSP est variable selon la chaîne métier servie, allant, lors du déploiement de Chorus de la plateforme dans chaque base de défense¹² jusqu'à la concentration en un seul point national pour le SSA (service de santé des armées).

Les autres ministères ne répondaient pas à ces critères de taille critique, puis ont été concernés par la réforme de l'administration territoriale de l'État, notamment par la création des directions départementales interministérielles.

La décision¹³ a été de créer trois grands « blocs ministériels » dans un délai compatible avec le déploiement de Chorus.

Ces trois blocs ministériels ont **tous choisi une organisation financière différente.**

⁹ SPAC pour le soutien courant de l'administration centrale

¹⁰ Taille critique définie par le comité de suivi de juillet 2008 permettant d'atteindre les objectifs de professionnalisation de la fonction financière et de continuité de service.

¹¹ Depuis 2012, le ministère de l'éducation a lancé avec la DGFIP une expérimentation de traitement des dépenses de fonctionnement courant en mode facturier (Bordeaux, Besançon puis Paris début 2013).

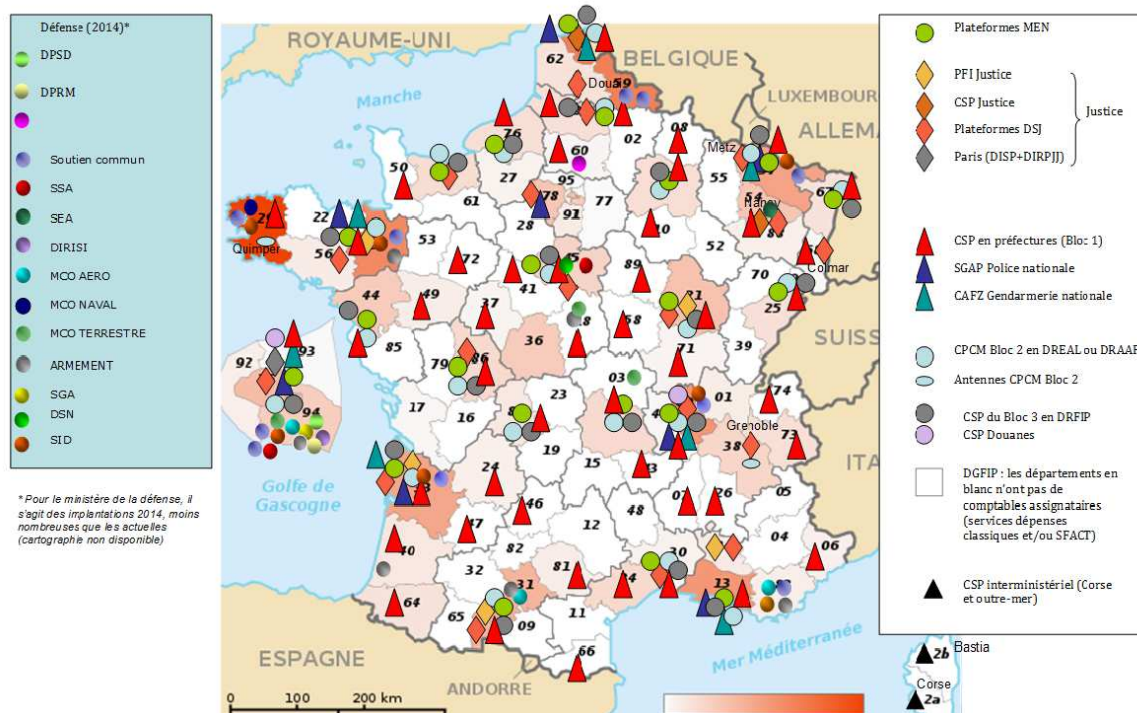
¹² Au démarrage de Chorus. Depuis les plateformes achats-finances sont regroupées en 7 points du territoire.

¹³ Relevé de décision du comité de suivi du 30 janvier 2009.

Rapport

- ◆ le « bloc 1 » (entré dans Chorus en janvier 2010) composé du seul **ministère de l'intérieur** a été autorisé à mutualiser ses plateformes préfectorales au niveau départemental et non régional, et à constituer des plateformes très en deçà de la taille critique :
 - 51 CSP départementaux, 15 CSP bi-départementaux, 1 CSP tri-départemental, 3 CSP régionaux sont implantés en **préfecture** à fin 2012 ;
 - les dépenses de la Police nationale sont traitées dans 8 plateformes zonales implantées dans les SGAP¹⁴ ;
 - les dépenses de la **Gendarmerie nationale** sont traitées dans **7 plateformes à l'échelon zonal** ;
- ◆ le « bloc 2 » (entré dans Chorus en janvier 2010) est composé des CSP des **ministères de l'écologie et de l'agriculture** : 21 CPCM (centres de prestations comptables mutualisés) implantés dans 10 DRAF et 11 DREAL ;
- ◆ le « bloc 3 » (**ministères financiers, de la culture et des ministères sociaux**) compte 23 CSP et 22 services facturiers¹⁵ implantés en DRFiP. Le **bloc 3 est le seul à avoir adopté une organisation en services facturiers au niveau déconcentré**.

Graphique 1 : Organisation financière en services déconcentrés



Source : Réponse des ministères au questionnaire de la mission, cartographie mission.

1.2.4. Une logique de tuyaux d'orgue qui oblige certaines directions départementales interministérielles à travailler avec 3 CSP

La logique ministérielle qui a prévalu en métropole (hors Corse) a conduit à faire prendre en charge les directions départementales interministérielles (DDI) par les CSP de chacun des trois blocs ministériels (cf. Tableau 2). Cette répartition s'est faite en fonction des programmes budgétaires sur lesquels portent les dépenses des DDI.

¹⁴ Le bloc 1 ne concerne que les services des préfectures.

¹⁵ Paris contient 2 CSP bloc 3 et un seul SFACT.

Tableau 2 : Gestion de la dépense des DDI en 2013

	Bloc 1	Bloc 2	Bloc 3
DDT(M)	-	X	-
DDPP ¹⁶	-	X	-
DDCS	X	X	X
DDCSPP	X	X	X

Source : Secrétariat général du Gouvernement.

Un plan d'action spécifique a été conduit par le secrétariat général du gouvernement, la direction du budget et les ministères concernés par les DDI, fin 2011 et en 2012, pour tenter de réduire l'extrême complexité qui a découlé de ces choix. Les travaux ont mis en évidence que la charge d'adaptation aux différentes pratiques et organisations (ex. le bloc 3 a un service facturier, les deux autres blocs n'en ont pas ; le bloc 2 n'utilise pas les mêmes fonctionnalités dans Chorus formulaire que le bloc 3...) incombait uniquement aux DDI et les pénalisait fortement, étant donné la petite taille de ces DDI et le faible nombre d'effectifs support.

Suite à ces travaux, la décision a été prise de transférer l'ensemble des dépenses des DDPP sur les CSP du bloc 2 à compter de 2013.

1.2.5. En Corse et Outre-mer, des CSP d'emblée interministériels pour les blocs 1, 2 et 3 et des CSP à part pour les autres ministères

Des CSP d'emblée interministériels « CSPI » pour traiter les actes de gestion des services des trois blocs de ministères, dont les DDI, ont été décidés en Corse et en Outre-mer.

Les ministères de la défense, de la justice et de l'éducation nationale ont été invités à rejoindre les CSPI, mais ont préféré constituer leurs propres CSP¹⁷.

Les plateformes interministérielles ainsi constituées ont été placées sous l'autorité du préfet ou du haut-commissaire.

1.2.6. La carte des assignations comptables répartit les demandes de paiement dans 53 départements, à rebours d'une logique de régionalisation

La réduction du nombre d'assignations comptables, un moment envisagée, a été limitée. Loin d'une logique de régionalisation, on compte 53 services dépenses métropolitains classiques implantés en DRFiP et DDFiP pour les ministères qui, contrairement à ceux du bloc 3, n'ont pas opté pour le mode facturier.

La carte d'assignation actuelle conduit à une dilution géographique du traitement des demandes de paiement. **L'arrêté du 31 décembre 2012¹⁸ maintient cette dilution** : 16 des 21 CPCM du bloc 2 ont leur comptable assignataire dans un autre département et 18 CSP sur 24 au ministère de la justice.

Cette situation a des **incidences sur le délai et le coût de transmission des pièces pour le paiement** (délai postal moyen de 3-4 jours, par exemple entre Lyon et St Etienne, pour la plateforme défense ; jusqu'à 5 jour dans le cas de la navette routière hebdomadaire reliant Douai, Amiens et Lille pour les plateformes justice).

¹⁶ Avant 2013, les dépenses des DDPP étaient prises en charge par les blocs 2 et 3.

¹⁷ 5 CSP outre-mer pour le ministère de la défense ; 4 CSP inter-directionnels pour la justice ; 9 CSP pour le MEN/MESR.

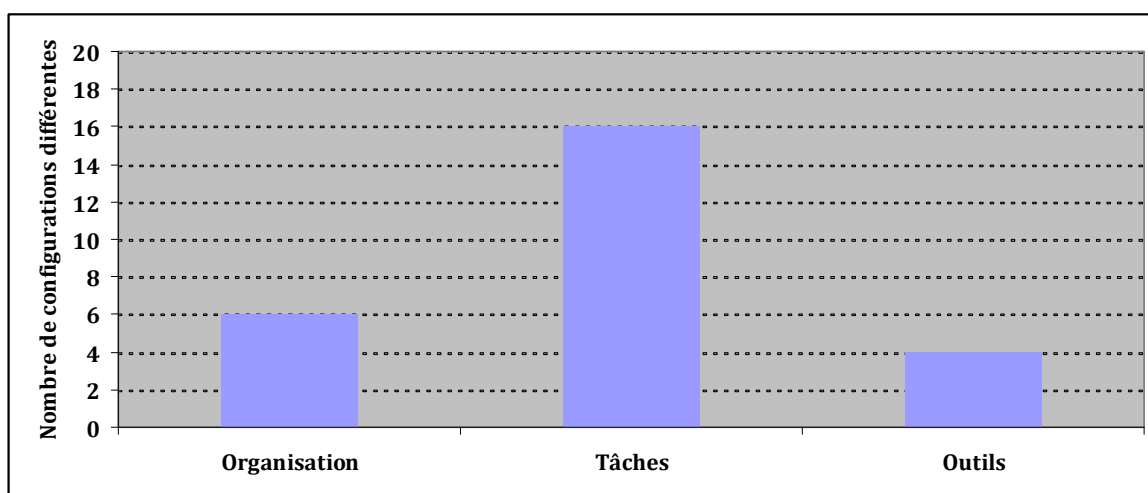
¹⁸ Arrêté du 31/12/2012 fixant l'assignation des dépenses et des recettes des ordonnateurs secondaires des services civils de l'Etat.

1.2.7. La disparité des organisations se double d'une disparité des tâches et des outils

A l'exception du bloc 1 et du bloc 3 en services déconcentrés, qui ont adopté un schéma unique d'organisation pour leurs CSP/SFACT et plateformes Chorus et utilisent uniformément les mêmes outils, les autres CSP se caractérisent par la diversité des organisations, tâches assurées par les CSP et outils utilisés en plus de Chorus cœur. Au sein d'un même ministère (par exemple le bloc 2 et le MEN en services déconcentrés), les différences se font sentir d'une région à l'autre¹⁹.

En administration centrale, par exemple, on constate que sur un échantillon de 20 CSP pour lesquels l'information a été communiquée à la mission, on rencontre jusqu'à 6 modes d'organisation interne différents, 16 types de tâches et 4 façons d'utiliser ou non Chorus-Formulaires (cf. Graphique 2 et pièce jointe n° 1).

Graphique 2 : Diversité des organisations et méthodes de travail au sein de 20 CSP d'administration centrale



Source : Réponse des ministères au questionnaire adressé par la mission.

1.3. Une chaîne de la dépense insuffisamment fluide, qui pose la question du rôle de chacun des acteurs et connaît encore des défauts majeurs

1.3.1. Les CSP sont en large majorité cantonnés à un rôle de saisie dans Chorus

Lors du déploiement de Chorus, deux visions du rôle des CSP coexistaient :

- ♦ celle de cellules financières à valeur ajoutée, qui seraient non seulement des spécialistes de l'exécution de la dépense dans Chorus mais aussi de la gestion budgétaire (par une connaissance précise des budgets à imputer, par la production d'outils d'aide au pilotage pour les décideurs, les services métiers, etc.) ;
- ♦ celle d'un back-office professionnel de la saisie dans Chorus, destiné à décharger les services métiers de la saisie dans l'outil et à garantir le bon fonctionnement de la chaîne de la dépense.

La mission a pu constater qu'en pratique, c'est la seconde vision qui l'a emporté.

¹⁹ Cf. pièce jointe n° 1 - § 4 et 5.

Certains services prescripteurs du bloc 2 rencontrés ont toutefois mentionné le fait que les CPCM faisaient, au moins en théorie, partie des services prescripteurs (qu'ils en étaient une part éloignée mais organiquement rattachée). L'organisation choisie par les CPCM du bloc 2 (organisation par portefeuille de services) témoignerait de cet objectif initial.

De très rares CSP procurent des restitutions budgétaires aux services prescripteurs, essentiellement en administration centrale (CSP du ministère des affaires étrangères, de la culture, des ministères sociaux, des finances...).

Les contrats de service qui lient les CSP et les services prescripteurs, quand ils existent, entérinent ce rôle restreint.

1.3.2. Des CSP qui peinent à asseoir leur légitimité et leur attractivité dans ce contexte

Dans ce contexte, les CSP peinent à asseoir leur légitimité et à jouer leur rôle de garant du bon fonctionnement de la chaîne Chorus vis-à-vis de services prescripteurs qui n'ont pas toute confiance dans leur valeur ajoutée, comme en atteste le périmètre restrictif des tâches qui leur sont affectées dans les contrats de service ainsi que les indicateurs de respect du macro-processus (cf. section 1.3.3).

La mission regarde ce déficit de légitimité comme l'une des sources des problèmes d'attractivité rencontrés dans les CSP²⁰.

En termes de turn-over, les situations rencontrées par la mission sont cependant contrastées : certaines régions avec un important bassin d'emploi connaissent un très fort taux de turn-over, quel que soit le bloc ou le ministère. Dans d'autres régions, après des difficultés initiales de recrutement lors de la création des CSP, les équipes restent en place.

Enfin, le périmètre restreint et peu varié des tâches des CSP rend la majorité d'entre eux²¹ réticents à l'introduction d'un service facturier par crainte de restreindre un peu plus leur champ d'action. En effet, les demandes de paiement seraient alors gérées dans le service facturier, ce qui réduirait encore, selon les personnes rencontrées, l'attractivité des structures.

1.3.3. La majorité des services prescripteurs ont conservé leurs pratiques antérieures

En mars 2013, les services de l'État continuent à passer plus de la moitié des commandes sans engagement juridique : 51 % des EJ sont des EJ de régularisation (ce taux²² était de 38 % fin 2012).

En mars 2013, la constatation du service fait a lieu en moyenne 15,2 j après la réception de la facture²³. Fin 2012, cette moyenne était de 12,2 jours. Cela constitue l'indice que dans un nombre important de cas, la réception des factures est préalable à la constatation du service fait, ce qui fait obstacle à l'exacte comptabilisation des charges à payer pour l'État.

²⁰ Source : réponse aux questionnaire envoyé par la mission et entretiens menés. Le constat est particulièrement aigu au sein des blocs 1 et 3.

²¹ Entretiens avec les responsables de CSP, hors bloc 3 qui disposent déjà d'un SFACT.

²² Indicateur IB3 : taux des engagements juridiques hors subventions, baux et décisions diverses dont le délai engagement juridique / demande de paiement est inférieur ou égal à 2 jours (en nombre).

²³ Indicateur IC1 bis.

Enfin, une part très variable²⁴ des factures, jusqu'à la totalité d'entre elles, parviennent encore aux services prescripteurs au lieu de parvenir aux CSP ou au SFACT.

Cette situation diffère selon les ministères voire les régions, mais dans l'ensemble, aucun ministère ni bloc n'échappe à ce constat.

1.3.4. De nombreux services prescripteurs déplorent l'effet « boîte noire » de la nouvelle organisation

L'ensemble des services prescripteurs rencontrés déplorent que des effectifs leur aient été ôtés pour créer les CSP ou les services facturiers qui, en échange, ne leur rendent pas les services attendus.

Selon eux, la charge liée aux activités budgétaires-comptables en services métiers n'a pas diminué, au contraire, avec Chorus, elle se serait accrue pour plusieurs raisons : les procédures sont plus lourdes, les CSP ou SFACT ne sont pas à proximité, les services prescripteurs passent beaucoup de temps à rechercher des informations pour le suivi de leur budget.

Ils affirment également manquer d'informations sur le devenir de leurs demandes d'achats et le paiement des factures correspondantes. Ils regrettent que Chorus Formulaires, conçu comme l'outil à destination des services métiers, ne soit pas en mesure de leur restituer simplement des informations de suivi, contrairement à ce qui existe par exemple dans l'application NEMO²⁵ pour les services du ministère de l'intérieur²⁶.

En effet, les services métiers n'ont pas tous accès à Chorus cœur et ne sont pas tous suffisamment formés pour accéder facilement à ces informations.

Ainsi, de nombreux services rencontrés tiennent encore, en parallèle de Chorus, leur propre « comptabilité » dans des tableurs. Cette situation entraîne à son tour une surcharge de travail afin de réconcilier les chiffres issus de Chorus et ceux issus de ces tableurs.

1.3.5. L'organisation en place aboutit à un découpage excessif du processus de la dépense entre les services prescripteurs, les CSP et le service facturier

1.3.5.1. De trop nombreux points de rupture

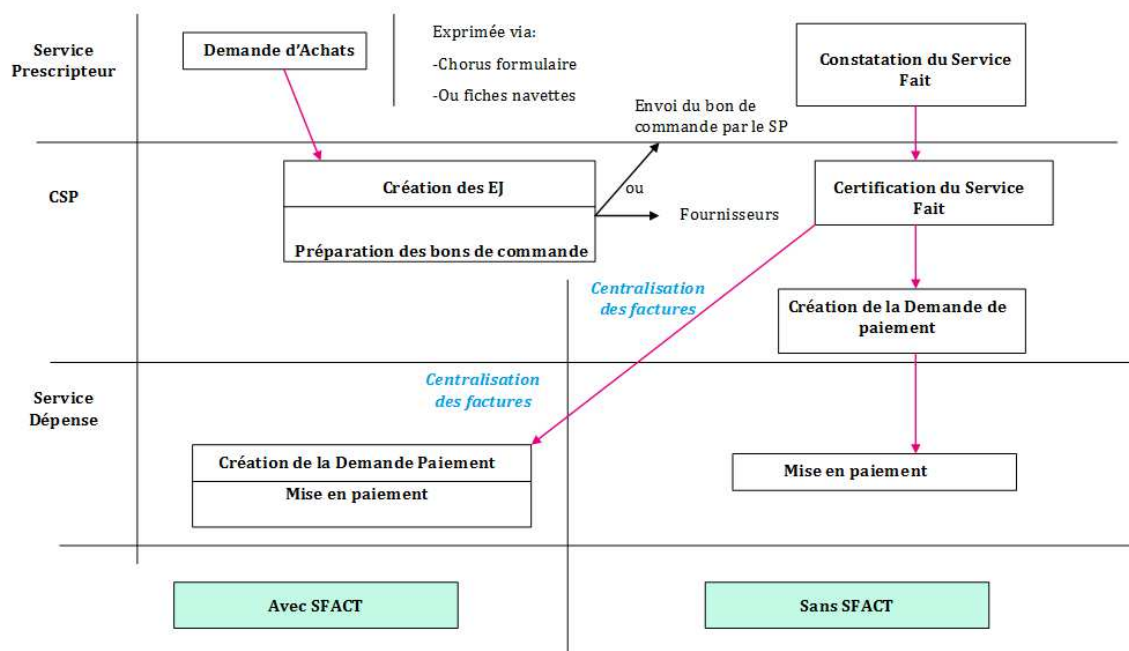
Il y a encore trop de points de rupture dans la chaîne de la dépense (cf. Graphique 3), et par conséquent, encore trop de points de contrôle, qui alourdissent le processus sans garantir pour autant une amélioration de la qualité comptable.

²⁴ Selon la structure et la région considérée, la mission a observé un taux de factures envoyées aux services prescripteurs variant de 26,4 % à 100 %.

²⁵ Application du ministère de l'intérieur assurant pour ce dernier l'interface avec Chorus.

²⁶ Les évolutions de Chorus formulaires prévues début 2012 pour intégrer ces informations n'ont pas été retenues comme prioritaires.

Graphique 3 : Organisation de la chaîne de la dépense



Source : Mission.

A chaque niveau, il y a au moins deux acteurs en charge de contrôler un acte : deux au moins dans le service prescripteur, un gestionnaire et un valideur dans le CSP, un gestionnaire et un valideur dans le service facturier. Cette organisation pourrait être allégée en substituant pour partie aux contrôles a priori un contrôle interne moderne.

La création des services facturiers n'a finalement pas réduit ces points de contrôle, elle n'a fait que les déplacer.

1.3.5.2. Une fonction financière qui a peu évolué

Pour toutes les raisons évoquées *supra*, il n'est pas étonnant de trouver des directions locales qui ont largement conservé l'organisation antérieure des fonctions budgétaires-comptables malgré la création des CSP.

On constate notamment que le nombre d'utilisateurs d'applications financières n'a pas décru, au contraire. **La mission IGF de 2006 avait compté 38 538 utilisateurs** en centrale et en déconcentré, hors comptables. Le nombre d'utilisateurs Chorus **fin 2012, selon l'AIFE, était de 24 584 pour Chorus Cœur et de 33 188 utilisateurs pour Chorus formulaires** (comptables inclus)²⁷.

1.4. Une gouvernance des aspects organisationnels inexistante au niveau interministériel

Les arbitrages de 2009 et les choix faits par les ministères, au plan des organisations, des pratiques et des outils, ont donné naissance à une organisation de la dépense peu lisible et peu harmonisée qui a pu prospérer en l'absence d'une gouvernance claire des aspects organisationnels.

²⁷ Certains utilisateurs de Chorus cœur sont également utilisateurs de Chorus formulaires ; ces deux chiffres ne s'additionnent donc pas.

Globalement, le suivi des décisions de 2008 et 2009 a eu lieu dans le cadre du pilotage de la préparation du déploiement de Chorus.

La mise en œuvre des décisions de 2008 sur l'organisation financière des ministères de l'éducation nationale, de la justice et de la défense, autorisés à constituer leurs propres CSP a été suivie dans le cadre du COS Chorus, chaque ministère étant convié par le relevé de décisions à présenter sa cible et sa feuille de route organisationnelles²⁸. Ces présentations ont bien eu lieu en COS Chorus.

A partir de l'automne 2009, la préparation du démarrage dans Chorus, pour les ministères basculant en janvier 2010, a été suivie directement par le cabinet du Premier ministre, lors de RIM *ad hoc*.

S'agissant de l'organisation financière en administration territoriale, la circulaire PM du 1^{er} juillet 2009 prévoyait que la « supervision de la mise en place de cette organisation d'ensemble est confiée aux préfets de région qui en rendront compte régulièrement au Premier ministre (secrétariat général du Gouvernement) et lui feront part des éventuelles difficultés de mise en œuvre ».

En pratique, le suivi a également été fait en COS Chorus.

Depuis la fin du déploiement de Chorus, il n'y a plus eu de suivi particulier de l'évolution des organisations.

Aucune instance n'a été chargée de s'assurer que les gains escomptés en effectifs contribuant au RSI ont bien été réalisés par chacun des ministères. C'est en particulier le cas du collège des directeurs des affaires financières, qui ne suit pas cette dimension lors de ses réunions régulières.

De même, **aucune instance n'a été chargée de suivre la mise en œuvre des arbitrages de 2009** et notamment, **de préparer les ministères à rejoindre la trajectoire vers la cible de 2013.**

Le COS Chorus s'est chargé en revanche de suivre les plans d'action ministériels en vue d'un meilleur respect du processus de la dépense. Ces efforts sont relayés au plan local par les clubs utilisateurs Chorus locaux et sont très appréciés pour la mise en commun des bonnes pratiques (cf. témoignage des SGAR rencontrés et note 2012-IG-029).

1.5. Les bénéfices en termes d'efficience et de qualité ne sont pas à la hauteur de l'investissement qu'a représenté Chorus

1.5.1. Alors qu'ils conditionnent la rentabilité de cet investissement important, les gains d'efficience générés par Chorus ne font pas l'objet d'un suivi

Le retour sur investissement du projet Chorus est fortement dépendant des gains en ETP qu'il permet de dégager, comme l'avait constaté l'IGF en 2006. Les sources de gains peuvent être recherchées dans :

- ◆ la mise en place de services gestionnaires de la dépense²⁹ ;
- ◆ la mise en place de services facturiers (SFACT) ;
- ◆ la réduction des effectifs dédiés au suivi de la commande et au suivi budgétaire au sein des services prescripteurs.

²⁸ Relevé de décisions du comité de suivi Chorus du 18 juillet 2008.

²⁹ L'année 2011 est la première année complète pendant laquelle les CSP ont assuré la gestion de la dépense sur l'ensemble du territoire.

Rapport

La mission n'a pas été en mesure d'évaluer si ces différents facteurs ont été des sources effectives d'économies :

- ♦ certains ministères, notamment le ministère de l'éducation nationale, n'ont pas gardé trace des effectifs préalables au déploiement de Chorus à l'échelon déconcentré ;
- ♦ les effectifs des services dépense des DR/DDFiP ont été mesurés avant le déploiement de Chorus mais n'ont pas fait l'objet d'un suivi depuis lors ;
- ♦ les effectifs des services prescripteurs affectés à la gestion budgétaire et au suivi des commandes n'ont pas été communiqués à la mission.

Les gains d'efficacité qui conditionnent la rentabilité de l'investissement représenté par Chorus ne font pas l'objet d'un suivi systématique et national.

Par ailleurs, l'introduction de Chorus s'est accompagnée de la diminution du nombre de demandes de paiement de 37 % entre la mise en œuvre de Chorus et 2012, dont :

- ♦ 46 % de baisse du nombre de demandes traitées au sein des services dépenses ;
- ♦ 11 % de baisse du nombre de demandes traitées par les SFACT entre 2011 et 2012, dont les effectifs ont diminué de 4 % sur la même période.

1.5.2. Le degré de respect du macro-processus, hétérogène et globalement faible, est aujourd'hui peu corrélé aux performances de la chaîne de dépense

En première analyse, les services les plus respectueux du macro-processus n'enregistrent pas des performances significativement supérieures à la moyenne : en 2012, l'écart entre le quartile de service le plus conforme au macro-processus et le quartile le moins conforme n'est que de 5 % en termes de productivité et de 7 jours en termes de délais global de paiement. Le seul bloc adossé à un SFACT, le bloc 3, présente une productivité inférieure à la moyenne de 6 %, un délai global de paiement plus favorable que la moyenne de 2 jours et un taux de factures réglées en plus de 30 jours meilleur de seulement 3 points.

Tableau 3 : Performance des services déconcentrés de gestion de la dépense

Bloc	Délai global de paiement (DGP) moyen en 2012 (en jours)	Taux de DGP > 30j (en %)	Productivité (en nombre pondéré d'actes par agent)	Indicateur IC1-bis relatif au délai séparant la facture du service fait (en jours, doit être > 2)	Indicateur IB3 relatif aux engagements juridiques de régularisation (en %, doit être faible)	Nombre de CSP
Bloc 1	21	21	989	-13	42	85
Bloc 2	30	32	847	-24	54	23
DOUANE	17	17	1 422	-10	56	2
BLOC3	21	18	1 011	-9	39	24
MEN	15	7	1 909	-6	47	28
Justice - PFI ³⁰	36	40	1 728	-20	66	6
Justice - CSP ³⁰	36	44	1 396	-15	60	7
Justice - DSJ	35	38	558	-17	44	18
Tous blocs	23	21	1 078	-	-	193

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission et complément de l'AIFE pour le bloc 1, calculs mission.

³⁰ Les PFI ont fusionné, en 2012, les plateformes pénitentiaires et les CSP de la PJJ.

1.5.3. La faible productivité souligne la nécessité d'une évolution des méthodes de travail, indispensable pour tirer parti de la stratégie d'industrialisation inhérente à Chorus

La corrélation de la performance des services à l'inverse de leur taille est notablement plus prononcée : les services de moins de 10 agents ont une productivité supérieure de 36 % et un délai de paiement plus favorable de 16 jours que les services de plus de 50 agents. Le même constat de **corrélation négative entre la taille du service et ses performances** peut être établi au sein de chacun des réseaux déconcentrés (blocs ou ministères).

La taille d'un service et son bloc ou ministère d'appartenance sont les facteurs les plus corrélés aux performances. La mission considère que deux explications, mutuellement exclusives, pourraient être avancées pour éclairer ce fait stylisé :

- ♦ la dépense se prête par nature à une gestion au sein de petites unités et s'avère inadaptée à des organisations de travail industrielles ou ;
- ♦ les méthodes de travail actuellement déployées dans les réseaux déconcentrés ne sont pas devenues industrielles malgré Chorus, générant d'importants coûts de coordination et des frictions lorsque le contexte présente une ampleur dépassant les capacités d'une gestion informelle.

Toutefois, **la charge de travail représentée par la gestion opérationnelle de la dépense représente en moyenne**, dans les CSP et services équivalents des réseaux déconcentrés, **18 à 36 % du temps travaillé annuel par ETP³¹**. Un constat analogue peut être dessiné pour les SFACT.

La faiblesse de la productivité exclut l'hypothèse d'une fonction dépense performante dans des entités de petites tailles et averse aux organisations industrielles, au profit d'une explication fondée sur des méthodes de travail sources de viscosité. Les observations effectuées par la mission au sein des services ont révélé plusieurs sources de viscosités : des contrôles redondants, des informations insuffisantes fournies par les services prescripteurs et une présence importante de circuit papier, notamment pour le pilotage de l'activité du service gestionnaire.

2. Des décisions incontournables à court terme, autour du triptyque organisation/dématérialisation/respect du processus

2.1. La dématérialisation présente des bénéfices suffisamment importants et accessibles pour la rendre nécessaire

2.1.1. La dématérialisation des factures offre des avantages importants en termes de qualité de gestion et d'efficience

La dématérialisation présente d'importants avantages pour la chaîne de dépense, en termes :

- ♦ d'efficience :
 - une facture reçue sous forme dématérialisée peut automatiquement générer une demande de paiement, **réduisant la charge de saisie** ;

³¹ Estimation fondée sur des chronométrages terrain, et sur 5 heures quotidiennes de gestion opérationnelle de la dépense.

- le recul des saisies manuelles, donc des risques d'erreurs, permet **une simplification de la chaîne comptable à travers une réduction des étapes de contrôle intermédiaires** ;
- **l'archivage** de factures dématérialisées reçues présente un coût informatique inférieur, selon les estimations de la mission, au coût en ETP et en immobilier d'un archivage papier³² ;
- ♦ de qualité :
 - la génération automatique des demandes de paiements réduit le temps nécessaire à la prise en compte des factures et, par suite, le **délai global de paiement** ;
 - l'aiguillage automatique des factures reçues sous forme dématérialisée vers le service chargé de leur traitement (SFACT ou CSP) **favorise le respect du macro-processus**³³ ;
 - **les factures dématérialisées sont prises en compte dès leur réception**, rendant ainsi inopérant d'éventuelles actions visant à retarder indûment certains paiements à des fins d'optimisation budgétaire.

La mission évalue les **gains** qui peuvent être attendus d'une dématérialisation à un minimum de **39 % du temps de traitement** des factures³⁴.

Deux conditions doivent toutefois être réunies pour tirer l'ensemble des bénéfices de la dématérialisation des factures :

- ♦ la **constatation du service fait doit intervenir avant la réception de la facture**, conformément à ce que prévoit le macro-processus, pour obtenir les gains en termes de délais global de paiement ;
- ♦ le processus de gestion des factures doit **éviter les ralentissements liés aux re-matérialisations de factures**.

2.1.2. Un éventail de solutions techniques permet la dématérialisation des factures pour toutes les catégories de fournisseurs de l'État

Des solutions techniques différenciées permettent à toute entreprise, y compris les plus petites, d'envoyer des factures sous forme dématérialisée. Ces solutions requièrent des niveaux d'investissement différents, en fonction de la taille de l'entreprise, de son système d'informations et du volume d'affaire généré avec l'État (cf. Tableau 4) :

- ♦ la saisie de factures dans un portail dédié, hébergé par l'État, est une solution adaptée aux entreprises qui envoient moins de 10 factures par an et qui ne requiert aucun investissement de leur part ;
- ♦ le dépôt de factures au format PDF signé électroniquement sur un portail dédié, hébergé par l'État, est une solution adaptée aux PME qui envoient un volume de l'ordre de la centaine de factures par an à l'État et qui requiert un investissement faible de leur part ;

³² En Bourgogne, le coût humain de l'archivage de 200 000 factures annuelles est évalué à 0,5 ETP.

³³ Dans certains cas, notamment au sein du bloc 2, les factures sont envoyées au service prescripteur, cf. *supra*.

³⁴ Source : bilan d'une expérimentation de numérisation de facture par l'AlFE. Les gains qui peuvent être attendus d'une dématérialisation plus complète n'ont pas été évalués, mais s'établissent nécessairement à un niveau au moins équivalent.

- ♦ l'échange de données informatisé est une solution de dialogue automatique entre le système d'informations de l'entreprise et celui de l'État qui nécessite un investissement (ou l'appel à un prestataire) justifié lorsque le nombre de factures envoyées est important, par exemple de l'ordre du millier.

Tableau 4 : Solutions techniques de dématérialisation des factures

Portail Chorus factures	EDI (échange de données informatisées)
Facture saisie par l'entreprise dans le portail	Transfert interfacé de données entreprise/État, le cas échéant en faisant appel à un prestataire dématérialisant les factures pour le compte de l'entreprise au format attendu.
Envoi d'une facture en « pdf signé », issue de leur système d'information	

Source : Mission.

2.1.3. Le rythme trop modéré de progression de la dématérialisation rend nécessaire l'adoption d'un texte juridique contraignant pour les fournisseurs

La stratégie actuelle de développement de la dématérialisation repose sur :

- ♦ l'accord de fournisseurs qu'il s'agit de convaincre individuellement et dont certains entendent, comme EDF, facturer ce qu'ils présentent comme une « prestation » ;
- ♦ l'intégration progressive d'une clause de dématérialisation des factures dans les marchés, dont l'introduction dépend de chaque acheteur.

Avec 6 000 factures envoyées au format dématérialisé au premier semestre 2013³⁵ contre un total moyen de 5 millions de factures annuellement reçues par l'État, **cette stratégie ne permet manifestement pas d'atteindre des résultats significatifs.**

Il apparaît dès lors **nécessaire de mobiliser l'outil juridique** afin de rendre obligatoire, de façon progressive, une dématérialisation aujourd'hui possible mais trop rarement demandée au niveau des commandes élémentaires. Une telle démarche serait cohérente avec les travaux actuellement menés par la Commission européenne³⁶.

Au regard d'une analyse juridique de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances transmise à la mission (cf. Pièce jointe n°1), trois véhicules permettent de mettre une telle obligation à la charge des fournisseurs de l'État :

- ♦ une modification législative du code du commerce ;
- ♦ une modification du règlement d'application de l'obligation générale de facturation ;
- ♦ un texte spécifique applicable aux fournisseurs de l'État, qui serait de niveau législatif³⁷.

Les deux premières voies présentent toutefois l'inconvénient de s'appliquer à toutes relations commerciales, y compris celles auxquelles l'État n'est pas partie. La mission recommande donc de les écarter au profit du texte spécifique.

L'aménagement de l'obligation, pour l'étendre le plus largement aux fournisseurs de l'État, devrait être progressif et commencer par s'appliquer aux fournisseurs les plus importants.

³⁵ Source : AIFE.

³⁶ Notamment le projet de directive daté du 26 juin 2013 relatif à la facturation électronique des marchés publics.

³⁷ Un texte pourrait être également être inséré au code des marchés publics, qui est de niveau réglementaire, mais il aurait l'inconvénient de ne pas couvrir la totalité des factures reçues par l'Etat (conventions UGAP, certaine fluides et les autres contrats administratifs.

La mission a considéré que pour changer l'échelle de la dématérialisation³⁸ des factures, il conviendrait de prévoir au minimum une première étape visant à atteindre 30 % puis 50 % des factures. Parmi les différents critères qualifiant l'importance d'un fournisseur (chiffre d'affaires avec l'État, du nombre de factures émises ou du montant des factures individuelles) la mission retient le critère, plus objectif, de chiffre d'affaires avec l'État. La première étape, visant à atteindre 30 % du volume total de facture, correspond à la définition d'un seuil de chiffre d'affaires de 10 M€ annuel (cf. Tableau 5).

Proposition n° 1 : Proposer un texte législatif mettant à la charge des fournisseurs de l'État l'obligation d'émettre les factures sous un format dématérialisé. L'entrée en vigueur de ce texte pourra être progressive en prévoyant son application au plus tard le 31 décembre 2014 aux fournisseurs réalisant plus de 10 M€ de chiffre d'affaires annuel avec l'État.

Proposition n° 2 : Recenser et modifier les dispositions d'ordre légal et réglementaire qui font obstacle à la dématérialisation, par exemple en rendant obligatoire pour le paiement la fourniture de pièces justificatives. Motiver les refus de modification au regard des rigidités introduites.

Sans ces travaux, qui pourraient être confiés au COS Chorus, la dépense pourrait se retrouver paralysée entre des textes d'injonctions contradictoires.

Tableau 5 : Étapes de la contrainte juridique selon le critère retenu

Étapes	Critère du CA par fournisseur	Critère du nombre de factures par fournisseur	Critère du montant unitaire de la facture
1 ^{ère} étape (à court terme)	> à 10 M€ (30 % de l'ensemble des DP)	> à 10 000 DP (28 % de l'ensemble)	> à 1 000 € (21 % de l'ensemble)
2 ^{ème} étape (à échéance de 2 ou 3 années)	> à 0,5 M€ (51 % de l'ensemble des DP)	> à 1 000 DP (50 % de l'ensemble)	> à 300 € (38 % de l'ensemble)

Source : Mission d'après données SAE et AIFE.

2.1.4. Dans l'attente d'une dématérialisation des factures par l'ensemble des fournisseurs de l'État, la numérisation constitue une solution de second rang intéressante à condition de n'être pas assurée par les services de l'État

La numérisation des factures, qui met la dématérialisation à la charge de l'État, consiste en la transformation d'une facture papier en facture numérique au moyen de deux opérations : la facture est d'abord scannée, puis analysée par un logiciel de reconnaissance de caractère.

La numérisation présente des inconvénients par rapport à une authentique dématérialisation :

- ♦ elle met à la charge de l'État le processus de dématérialisation ;
- ♦ elle introduit le temps nécessaire à la numérisation dans le délai global de paiement ;
- ♦ elle n'offre pas la garantie que la facture est adressée au bon service, ni qu'elle est prise en compte dès sa réception.

³⁸ La lettre de mission du 28 mars 2013 demandait une analyse sur la dématérialisation. La mission a eu de nombreux échanges avec les interlocuteurs compétents en la matière et en particulier L'AIFE et la DGFIP. Le CIMAP du 17 juillet 2013 a retenu le principe d'une obligation juridique de dématérialiser les factures adressées à l'État.

Rapport

La mission considère toutefois que la numérisation présente un intérêt à titre transitoire, tant que la dématérialisation native des factures n'a pas atteint un niveau optimal, pour :

- ♦ obtenir une partie des bénéfices liés à la dématérialisation ;
- ♦ éviter d'entretenir deux circuits parallèles de gestion des factures selon leur envoi au format papier ou dématérialisé, compte tenu du caractère préjudiciable de la coexistence de processus administratifs inutilement divers.

Des expérimentations de numérisation ont été conduites en 2013, notamment par l'AIFE et par la DGFIP. Le dispositif de l'AIFE s'appuie sur un prestataire assurant l'ensemble des opérations, pour un coût de 0,66 € par facture. L'expérimentation de la DGFIP s'appuie sur ses ateliers permettant de scanner les déclarations 2042 et sur une reconnaissance de caractère assurée par un prestataire extérieur.

Le dispositif de numérisation devra toutefois permettre une décroissance du volume d'activité selon un rythme non prévisible mais potentiellement rapide, ce que l'internalisation des travaux et des agents associés ne favorise pas. De plus, le dispositif devra être disponible toute l'année, ce que l'atelier de numérisation des déclarations 2042 de la DGFIP n'est pas en mesure de garantir au regard de sa mission première (scanner un volume important de déclaration 2042 deux mois par an).

Proposition n° 3 : Mettre un terme à l'expérimentation de numérisation des factures de la DGFIP au profit du dispositif de l'AIFE, qu'il est recommandé de généraliser en parallèle à l'adoption d'une obligation juridique en 2014 ou en 2015.

Cela nécessitera de négocier un contrat de numérisation, dont le coût annuel maximum peut être évalué à 3,3 M€³⁹.

2.1.5. La poursuite de la démarche de réduction du nombre des opérations est à amplifier en parallèle

Le coût de traitement d'une demande de paiement par les services de l'État évalué à 80 € (source AIFE), soit un total de 400 M€ pour les 5 millions de factures reçues en 2011⁴⁰. La réduction du nombre de factures constitue un levier d'efficience du traitement de la dépense, complémentaire à la dématérialisation. En 2012, selon l'AIFE, 30 % des demandes de paiement concernaient un montant inférieur à 50 € et 62 % un montant inférieur à 300 €.

Parmi les 5 millions de factures reçues en 2011, 58 % émanent de fournisseurs⁴⁰ qui ont émis plus de 500 factures en 2011 et 28 % de fournisseurs en ayant émis plus de 10 000. La réduction d'un facteur 5 des factures émises par les fournisseurs en émettant plus de 10 000 par an permettrait donc de réduire les coûts de gestion de près de 100 M€.

Le regroupement des factures par le fournisseur, à un échelon régional voire national, permet de réduire leur nombre, à condition de s'assurer que certaines pratiques, telle que l'approche budgétaire par enveloppe, ne neutralise pas les gains en réintroduisant des tâches au niveau des factures élémentaire.

³⁹ En faisant l'hypothèse que le coût unitaire, 0,66 €, ne varie pas et que l'ensemble des 5 millions de factures doit être numérisé.

⁴⁰ Source : Service des achats de l'État (SAE).

Proposition n° 4 : Poursuivre les actions de regroupement des factures en les accélérant. Adapter pour début 2014 le cahier des clauses administratives générales pour inclure des dispositions relatives au regroupement et à la fréquence des factures. Informer et former les acheteurs publics, au travers du SAE, à l'importance du regroupement des factures. Intégrer systématiquement un plan de facturation⁴¹ dans les conventions, notamment de fourniture de fluides, signées par l'État.

Proposition n° 5 : Favoriser en 2014 le développement effectif du regroupement des factures en luttant contre l'approche budgétaire par enveloppe, permise notamment par les applications NEMO et GIBUS.

Le regroupement des factures, notamment en matière de fourniture de fluides, fait en théorie obstacle à la constatation du service fait en amont du règlement. Toutefois, des opérations de contrôle interne réalisées à fréquence semestrielle ou annuelle permettent d'une part de réduire le coût des contrôles, assurent d'autre part l'effectivité de ces contrôles, aujourd'hui trop tatillons pour être systématiquement effectués.

Proposition n° 6 : Développer des plans de contrôle interne permettant d'accompagner le développement du regroupement des factures, notamment de fluides. Identifier une région témoin, par exemple au sein du bloc 3, pour définir et appliquer ces plans de contrôle interne dès 2014.

La carte achat constitue un levier permettant de réduire le nombre d'opérations de petit montant. La mission a constaté que ses règles d'utilisation ne sont pas toujours optimales (plafond d'emploi trop faible, finesse excessive de l'imputation budgétaire entraînant d'importants coûts de gestion). Par ailleurs, la carte achat, personnelle, est parfois utilisée en place d'une régie d'avance, attachée à un service.

Proposition n° 7 : Définir et présenter aux services une doctrine d'emploi des cartes achats. Favoriser leur usage dans le cadre de cette doctrine.

2.2. Sur le plan de l'organisation des plateformes: consolider les regroupements amorcés

A court terme, des regroupements de CSP sont déjà amorcés qu'il faut conforter. Il faut aussi aller plus loin sur les services facturiers, les mutualisations en administration centrale et résoudre le problème des DDI.

2.2.1. Dans le bloc 1 (Intérieur), regrouper les plateformes au niveau régional et passer en service facturier

Fin 2012, le ministère de l'intérieur a décidé de regrouper ses plateformes Chorus, pour le réseau des préfectures, à un niveau régional et de passer à une gestion des dépenses de la commande publique en mode facturier.

La régionalisation des plateformes Chorus prendra effet sur deux ans, en janvier 2014 et janvier 2015. Le passage en service facturier, décidé de concert avec la DGFIP, est parfois concomitant, parfois non : dans le Nord-Pas-de-Calais, une plateforme régionale sera constituée dans un premier temps (janvier 2014) avant d'être de nouveau réorganisée pour un passage en mode facturier en janvier 2015.

⁴¹ Dispositif contractuel (particulièrement en matière de fluides entraînant des facturations répétitives et régulières) prévoyant un rythme des paiements programmé sur une année et les conditions de régularisation en fonction de la consommation réelle. Ce dispositif conduit à des appels en paiement automatiques et supprime toutes les factures intermédiaires.

Proposition n° 8 : Synchroniser la régionalisation des plateformes et le passage en mode facturier pour éviter les réorganisations successives qui ne sont pas lisibles pour les agents.

2.2.2. Au ministère de la justice, stabiliser le fonctionnement des toutes nouvelles plateformes interrégionales de service et rationaliser le traitement des frais de justice

Dans le cadre de la réorganisation de sa chaîne financière déconcentrée, le ministère de la justice a créé, en 2012, des plateformes interrégionales de service (PFI) pour regrouper dans 9 inter-régions l'exécution des dépenses et recettes non fiscales de la DAP, de la DPJJ et de la DSJ (titre 5 exclusivement). Le regroupement géographique est à présent effectif, les dernières plates-formes se sont mises en place en mars 2013.

Le choix actuel d'une organisation budgétaro-comptable distincte pour la direction des services judiciaires fait aujourd'hui l'objet d'une réflexion dans le cadre de l'organisation des cours d'appel, dont les résultats sont attendus pour la fin de l'année.

Par ailleurs, un facteur primordial d'amélioration de la qualité comptable au ministère de la justice est le traitement dans Chorus des frais de justice⁴², actuellement traités en régies. Ce sujet est un sujet majeur en termes de pilotage budgétaire pour le ministère, la dépense représentant 470 M€ chaque année. Elle devrait également entraîner une évolution importante de la chaîne de la dépense.

Une amélioration des délais de paiement est dans ce domaine particulièrement nécessaire, certains mémoires pouvant être payés bien au delà du délai de 30 jours.

Il devrait conduire à une politique consistant à rechercher l'amélioration des circuits en vue du traitement des mémoires dans Chorus (cf. rapport IGF n° 2011-M-019-03 de juin 2011 sur l'évolution des frais de justice, qui a traité cette question et constitue la base de travail du ministère de la justice en la matière), notamment :

- ◆ définir en droit et tarifier les frais de justice, en séparant les frais de justice de frais d'une autre nature comme les indemnités de jurés ou des frais de fonctionnement ;
- ◆ structurer les prestations en professionnalisant l'achat public ;
- ◆ réaliser les études juridiques utiles sur l'application des intérêts moratoires. En effet, il n'existe pas d'intérêts moratoires en cette matière, dans un contexte où les prestataires peuvent être découragés par les délais de paiement qui leur sont imposés, parfois très élevés (un an, voire plus dans certains cas) ;
- ◆ le regroupement des mémoires, amorcé en pratique, doit pouvoir à terme les réduire de 60 %, grâce à la mise en place de mémoires types, de leur regroupement mensuel et de la mise en place d'un dispositif spécifique relatif au traitement des « interceptions judiciaires » auprès des opérateurs téléphoniques. Le ministère de la justice prévoit ainsi de réduire de 1,5 million de mémoires gérés à 495 000 à échéance de février 2015.

L'examen de la dématérialisation des mémoires serait également prioritaire pour améliorer leur gestion. Dès lors que la dématérialisation aura fait des progrès significatifs, il conviendra de s'interroger sur la possibilité d'en centraliser le paiement, avec d'autres dépenses.

⁴² Qui incluent notamment frais d'honoraires et d'expertise mobilisés dans le cadre de la procédure judiciaire.

Proposition n° 9 : Sécuriser à court terme l'évolution du traitement de plus de 1,5 million de mémoires, *via* un guichet numérique dédié au paiement des frais de justice, auquel le ministère de la justice travaille avec l'AIFE, la direction du budget et la DGFIP⁴³.

2.2.3. Poursuivre l'expérimentation de services facturiers au ministère de l'éducation nationale et généraliser l'utilisation de Chorus-formulaires

En 2011, le ministère de l'éducation nationale a expérimenté le mode facturier sur un périmètre réduit pour l'académie de Bordeaux, de Besançon et depuis janvier 2013 en Ile-de-France.

La mission recommande de poursuivre les expérimentations, qui permettent de bien préparer la généralisation des services facturiers. L'académie de Grenoble s'est portée candidate pour une expérimentation en janvier 2014.

Proposition n° 10 : Programmer au ministère de l'éducation nationale, en sus de l'académie de Grenoble, au moins une académie supplémentaire à traiter en mode facturier en 2014.

En outre, seule la moitié des académies utilise aujourd'hui Chorus Formulaires. Les autres académies expriment leurs demandes d'achats sur formulaires libres, qui doivent ensuite être saisies dans Chorus par le CSP. Ces académies se privent ainsi de l'interface automatique entre Chorus formulaires et Chorus, et surtout, des possibilités de dématérialisation et de traçabilité offertes par Chorus formulaires (les demandes d'achat « papier » sont conservées à la fois par le SP et le CSP).

Proposition n° 11 : Généraliser avant 2015 l'utilisation de Chorus Formulaires entre tous les services prescripteurs et les CSP du ministère de l'éducation nationale.

2.2.4. Faire émerger des services facturiers expérimentaux dans le bloc 2

Le bloc 2 n'a prévu actuellement d'aucune expérimentation de service facturier, contrairement au bloc 1. Cette situation ne permet pas de préparer une future convergence avec la cible définie en 2009.

Proposition n° 12 : Procéder à une expérimentation des services facturiers au sein du bloc 2 dans deux régions, dès 2015, afin d'identifier les difficultés éventuelles dans le traitement des types de dépenses gérés par le MEDDE/METL⁴⁴ et le MAAF.

2.2.5. Assigner les DDI sur une seule plateforme

En 2010, la décision d'assigner les actes des gestion des DDI sur plusieurs blocs en vertu d'une approche par programme, reposait sur l'hypothèse d'une meilleure prise en compte des spécificités métiers par chaque type de CSP et sur celle d'une difficulté de suivi pour le responsable de programme si la dépense était gérée par plusieurs CSP.

La pratique et l'expérience de Chorus ont démontré qu'il n'en est rien et que ce choix pénalise le fonctionnement des DDI.

La mission a constaté que les CSP n'étaient pas des spécialistes de chaque métier ou de chaque BOP des services prescripteurs de leur ressort.

⁴³ Cf. rapport IGF n° 2011-M-019-03 de juin 2011 sur l'évolution des frais de justice.

⁴⁴ Sachant qu'il existe déjà des dérogations pour les mémoires des marchés de travaux du ministère de la culture.

Rapport

Elle a constaté également que le suivi budgétaire n'est pas nécessairement lié aux services qui exécutent la dépense, comme en attestent les programmes 333 et le 309 qui sont exécutés par des blocs différents sur tout le territoire.

Les dépenses des DDCS sont, selon l'AIFE, majoritairement gérées par le bloc 3.

Proposition n° 13 : Regrouper dès janvier 2014 l'assignation des DDI sur un seul CSP. Assigner les DDCS sur le bloc 3. Les DDCSPP pourraient être assignées sur le bloc 2 ou sur le bloc 3, la mission recommande de faire le choix du bloc 3, qui est déjà adossé à un SFACT.

Tableau 6 : Schéma cible (2014) des relations DDI / CSP en métropole proposé par la mission

	Bloc 1	Bloc 2	Bloc 3
DDT(M)	-	X	-
DDPP	-	X	-
DDCS	-	-	X
DDCSPP	-	-	X

Source : Mission.

2.2.6. La situation particulière de l'échelon central

2.2.6.1. Aux ministères sociaux, poursuivre les regroupements en cours

Le 4 décembre 2012, la ministre des affaires sociales et de la santé, la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, et le ministre du travail et de l'emploi ont demandé au secrétaire général de faire des propositions d'amélioration du fonctionnement et de l'organisation du secrétariat général et des directions qui lui sont rattachées. Parmi ces évolutions figurent la création, au 1^{er} octobre, d'une direction commune des finances, des achats et des services (DFAS), en lieu et place de l'actuelle DAFIIS et de la DAGEMO. Cette réorganisation entraînera la fusion des 2 CSP actuels (et des 2 SFACT) création d'un CSP (et d'un SFACT) commun aux trois ministères pour toute l'administration centrale.

Cette fusion, qui doit concerner aussi les CBCM, constitue une réponse concrète à l'évolution régulière des périmètres ministériels, puisqu'elle crée un socle plus robuste et pluri-ministériel.

Ce futur CSP traitera des dépenses issues notamment de la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, de la direction générale de la santé, de la direction générale de la cohésion sociale ou de la direction des sports.

2.2.6.2. Au ministère de l'intérieur, profiter du passage en mode facturier de la gestion des dépenses du secrétariat général et de la DGSCGC pour commencer à regrouper les quatre plateformes

L'exécution de la dépense d'administration centrale est confiée à quatre plateformes CHORUS : une plateforme « police nationale » relevant de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), une plateforme « sécurité civile » relevant de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), une plateforme « administration centrale », relevant du secrétariat général, la plateforme « gendarmerie nationale », étant, quant à elle, localisée à Le Blanc, dans l'Indre.

A ce stade, le passage en mode facturier de la gestion des dépenses du secrétariat général et de la DGSCGC est acté au 1^{er} janvier 2014.

Rapport

Le regroupement en une entité des trois premières plateformes serait techniquement possible au 1^{er} janvier 2014.

Proposition n° 14 : Franchir une étape clef dès 2014, en profitant de la réorganisation induite par le passage en mode facturier pour la gestion des dépenses du secrétariat général du ministère de l'intérieur et de sa DGSCGC, pour constituer une plateforme Chorus regroupant, en plus du secrétariat général et de la DGSCGC, les dépenses de la police nationale, toutes basées en région parisienne.

Proposition n° 15 : Regrouper en 2015 la plateforme « gendarmerie nationale » avec la plateforme réunissant le SG du ministère de l'intérieur, la DGSCGC et la police nationale, ce qui induit concomitamment le passage en mode facturier.

2.2.6.3. Compléter la carte des services facturiers d'administration centrale au plus tard en 2015

Proposition n° 16 : Passer à court terme en service facturier, pour les administrations centrales du MEDDE/METL et du ministère de l'éducation nationale.

S'agissant du MEDDE/METL, le fait de disposer déjà d'un CSP unique traitant l'ensemble des dépenses et recettes des deux ministères, doit permettre d'entamer sans attendre les préparatifs pour la création d'un service facturier. Ce service facturier peut figurer parmi les expérimentations à lancer au MEDDE/METL.

Au ministère de l'éducation nationale, le passage en mode facturier en administration centrale à l'instar du ministère de l'intérieur, pourrait servir de catalyseur à une mutualisation des plateformes. Le MEN et le MESR disposent en effet de six plateformes de toute petite taille qui ne pourront pas, en l'état, être « raccordées » à un service facturier.

Proposition n° 17 : Lancer une expérimentation de service facturier au ministère de la défense, en administration centrale, pour les dépenses de soutien, gérées par le SPAC, une fois que le SPAC aura pu emménager sur le site de Balard.

2.3. Assurer le respect des processus définis en 2009 et préparer la convergence des organisations, des pratiques et des outils

Le besoin de structures professionnelles dédiées aux opérations budgétaires-comptables est avéré. Il existe une réelle technicité liée à l'exécution de la dépense et des recettes dans Chorus, à la fois au plan budgétaire, comptable et au plan de l'outil.

Les CSP sont les pivots de la bonne fluidité de la chaîne de la dépense et de la qualité des opérations, entre les services prescripteurs et les comptables.

Le choix de la mise en commun de cette expertise, au profit de plusieurs services métiers qui, pris individuellement, n'ont pas les moyens ni la mission d'entretenir ces compétences, est pleinement justifié.

2.3.1. Créer les conditions d'une véritable relation de service entre les plateformes et les SP : développer les fonctions de restitutions budgétaire et comptable des plateformes

Les CSP qui concentrent l'expertise sur l'outil Chorus, doivent la mettre au service des services métiers.

Proposition n° 18 : Confier à court terme aux CSP la production des informations nécessaires au pilotage du budget et au suivi de l'exécution des dépenses, sur la base d'une définition commune et préalable des besoins de chaque service prescripteur. Définir le dispositif à partir d'expérimentations élaborées sous l'égide du COS Chorus.

Ces productions, assorties de délais de réalisation, doivent figurer dans le contrat de service entre SP et CSP.

Cette proposition ne doit pas pour autant différer les évolutions à apporter aux outils (Chorus, Chorus formulaires...) pour améliorer les informations restituées aux services prescripteurs.

2.3.2. Donner des instructions dans l'ensemble des directions des ministères pour à l'application complète et généralisée du MP3

L'État doit se donner les moyens de faire respecter le macro-processus de la dépense et les rôles et responsabilités de chacun dans la chaîne de la dépense, dès lors que leur non respect entraîne des conséquences négatives pour l'économie (retard de paiement des entreprises), des coûts pour les citoyens (paiement d'intérêts moratoires) et une dégradation de la qualité budgétaire et comptable.

Si l'on pouvait admettre dans une phase d'installation des CSP des situations dissidentes, l'appropriation de l'outil Chorus exige que le MP3 soit appliqué effectivement. Compte tenu des résistances persistantes, le principe d'autorité doit conduire à une mise en ordre effective des processus. Des instructions doivent donc être données en ce sens afin d'éliminer toute ambiguïté. Chaque structure locale doit en conséquence recevoir de telles instructions de la part de la tête de réseau auquel elle appartient.

Proposition n° 19 : La mission recommande qu'une instruction rappelant la nécessité d'appliquer le macro-processus 3 soit donnée à court terme par le Premier ministre à chaque ministre, puis relayée par ces derniers auprès de tous leurs services.

2.3.3. Simplifier l'interaction entre les services prescripteurs et les CSP

La mission a pu constater que les relations les plus fluides entre services prescripteurs et CSP étaient le fruit d'une organisation interne centralisée, de type « guichet » spécialisé. Dans cette organisation, les services prescripteurs se dotent d'un référent, qui est l'interlocuteur privilégié du CSP.

Cette organisation présente un double avantage :

- ♦ elle limite le nombre d'interlocuteurs pour le CSP et permet de développer des liens plus étroits et plus efficaces (par exemple, cette organisation permettra, pour la future plateforme Chorus régionale du bloc 1, de travailler au maximum avec 8 coordonnateurs départementaux pour toute la région Rhône-Alpes au lieu d'une centaine d'interlocuteurs, si l'on maintenait le schéma actuel) ;
- ♦ elle permet de concentrer, dans le service prescripteur, les efforts de formation à la gestion publique et à Chorus sur un nombre limité de personnes, plutôt que de diluer ces savoirs, qui, s'ils ne sont pas entretenus régulièrement, sont vite dissipés.

Proposition n° 20 : Lancer en 2014 un travail sur l'organisation des services prescripteurs, ainsi que sur la qualité des informations qu'ils transmettent aux CSP et qu'ils reçoivent de ces derniers.

Rapport

En matière d'achats il est nécessaire de centraliser davantage l'activité des services prescripteurs voire de créer systématiquement un rôle d'approvisionneur au sein des CSP. En place au ministère des affaires étrangères et au ministère de l'éducation nationale, l'approvisionneur transforme les expressions de besoin/demandes d'achat éparses des services métiers en EJ. Cette fonction permet de réduire le nombre d'EJ de faible montant et de rationaliser les achats.

Proposition n° 21 : Créer un rôle d'approvisionneur au sein des CSP en appui de la stratégie d'achat de l'État.

2.3.4. Harmoniser l'organisation des CSP et des SFACT en privilégiant l'organisation par portefeuilles de services

Le processus de traitement des opérations de dépense, bien que réparti entre plusieurs services (CSP et SFACT) est un continuum administratif et informatique, qui est rompu si leurs organisations internes ne sont pas harmonisées. A cet égard, une organisation des CSP et des services facturiers par portefeuilles de services prescripteurs favoriserait la fluidité du processus, tout en renforçant la qualité du service en offrant un interlocuteur identifié aux services prescripteurs.

Proposition n° 22 : Prévoir une organisation par portefeuilles des CSP et des SFACT, qui répond mieux aux attentes des services prescripteurs.

2.3.5. Moderniser les méthodes de travail pour les adapter à un fonctionnement industriel

Au regard des problèmes de productivité rencontrés, la mission juge nécessaire de procéder à une analyse fine des freins existants sur la chaîne de dépense et de définir les méthodes permettant d'atteindre les résultats attendus.

Proposition n° 23 : Analyser en détail les opérations de la chaîne de dépense dans un nombre réduit de services, par exemple au sein du bloc 3, et accompagner leur montée en qualité et en efficience à des fins d'exemplarité et de méthodologie. Fixer comme objectif d'obtenir des performances satisfaisantes dans les services d'expérimentation pour la fin de l'année 2014.

Le processus de la dépense reste marqué par l'approche classique du contrôle *a priori*, qui s'avère consommateur de ressources ainsi qu'un obstacle à plusieurs évolutions engagées décrites par ailleurs dans le présent rapport, telles que le regroupement de factures.

Proposition n° 24 : Rechercher la substitution aussi large que possible du contrôle interne, effectué *a posteriori*, aux contrôles *a priori*. Missionner le COS Chorus pour proposer des évolutions des pratiques, les mettre en œuvre dans des CSP pilotes en 2014, en faire le bilan et les généraliser, le cas échéant, en 2015.

Le décret GBCP comporte des dispositions de nature à favoriser la mise en œuvre effective du contrôle allégé partenarial, sous réserve de l'adoption des arrêtés d'applications.

Proposition n° 25 : Assurer la publication des arrêtés d'application du GBCP dans une rédaction favorable au développement du contrôle interne.

Proposition n° 26 : Évaluer les besoins, les outils et les méthodes des responsables de CSP en termes de pilotage pour professionnaliser leurs pratiques en 2014. Confier cette mission au COS Chorus.

Proposition n° 27 : Affecter au COS Chorus la responsabilité du suivi des progrès de qualité et d'efficacité de la chaîne de dépense. En particulier, établir chaque année le nombre d'ETP affectés à la chaîne de dépense (au sein des services prescripteurs, des CSP, des SFACT et des services dépense des DR/DDFiP) ainsi que leur productivité et les mettre au regard des indicateurs qualité dès 2014.

Une certaine diversité des outils de dépense selon les ministères subsiste. En effet, dans les services prescripteurs, plusieurs outils sont aujourd'hui utilisés pour faire le lien avec les CSP : NEMO au ministère de l'intérieur, HEVEA en administration centrale du ministère de la culture⁴⁵, OSCAR au ministère des finances (DGDDI) et Chorus formulaires.

Proposition n° 28 : Pour les applications qui ne sont pas arrêtées à terme rapproché, lancer une étude pour réexaminer la pertinence pour l'État de maintenir une pluralité d'interfaces à gérer, voire de remédier aux limites rencontrées par les usagers de Chorus formulaires.

3. Des schémas d'évolution à long terme

3.1. Principes d'action et bénéfices attendus

3.1.1. Principes d'action proposés

Les propositions de long terme qui suivent sont guidées par plusieurs principes d'action qui apparaissent essentiels, tant pour la meilleure efficacité économique du dispositif de la dépense de l'État (notamment en termes de délais de paiements), que pour la recherche de l'organisation de la chaîne de la dépense la plus efficace et la plus efficiente.

Ces principes d'actions sont essentiellement les suivants :

- ♦ **Se replacer dans l'axe des objectifs arrêtés en 2009**

Ces objectifs sont rappelés plus haut au § 1 ; parmi ceux-ci, la professionnalisation des plateformes, leur regroupement, dans un cadre le plus interministériel possible, et leur efficacité sont particulièrement prégnants.

- ♦ **Rechercher la taille critique des plateformes : regrouper les plateformes**

L'amélioration de la chaîne de la dépense et son efficacité conduisent à rechercher la taille critique des plateformes. A cet égard, la mission a pu constater un éventail extrêmement ouvert des plateformes au regard de ce critère (de quelques unités à un effectif de l'ordre de la centaine).

De ce point de vue le simple regroupement mécanique des plateformes des administrations territoriales existantes, avant même de prendre en compte toute possibilité de gain d'échelle, montre que la somme des plateformes ferait naître des services d'une taille parfaitement gérable.

Leur regroupement devrait au demeurant prendre en compte les effets de la dématérialisation et les gains d'échelle possibles du fait de la rationalisation des structures, ce qui pourra avoir pour effet d'en réduire la taille de manière significative.

- ♦ **Une plus grande efficacité du processus, optimisation de l'organisation de la fonction et suppression des viscosités des procédures**

⁴⁵ Le MCC est en cours de bascule totale sous Chorus Formulaires.

Rapport

Une plus grande efficacité des plateformes reposerait notamment sur la capacité à revoir l'organisation de leur travail interne, sur une organisation structurée de telle sorte que chaque service prescripteur dispose d'un référent identifié (logique client/fournisseur) et cela jusqu'au bout du processus c'est-à-dire jusqu'au service facturier, qui est généralement organisé actuellement en fonction d'un autre critère (nature des opérations).

Elle repose également sur la capacité à respecter le macro processus et le workflow intégré dans Chorus.

- ♦ dans les ministères hors blocs 1, 2 et 3, rechercher une optimisation des plateformes également.

A long terme, le schéma d'évolution de l'organisation des plateformes répond à une logique qui consiste :

- ♦ **au minimum à développer les SFACT partout en administration centrale et dans les services déconcentrés ;**
- ♦ **à regrouper les plateformes en centrales, un ministère pouvant compter aujourd'hui jusqu'à 6 CSP ;**
- ♦ **à rationaliser les plateformes déconcentrées, lorsque l'éclatement qui subsiste ne se justifie pas au regard notamment de leur taille, en prenant en compte la logique organisationnelle retenue en 2009 ;**
- ♦ **aller vers des plateformes uniques en centrale et pour les blocs 1, 2 et 3.**

Ces orientations proposées sont développées ci-après.

Compte tenu des choix faits en 2009, la logique d'organisation de certains ministères est destinée à perdurer afin de ne pas revenir sur des rationalisations organisationnelles très structurantes, reposant soit sur le principe de spécialisation (Défense), soit sur une approche territoriale interrégionale (zone de police et de gendarmerie, justice).

Dans ces cas, la logique d'organisation s'écarte donc de la logique de regroupement régionale, qui prévaut pour les blocs 1, 2 et 3 ainsi que pour les rectorats.

Le tableau ci-après dresse donc de manière synthétique les différentes logiques proposées par la mission, qui tiennent compte de la situation actuelle des différentes administrations et des logiques d'organisation à l'œuvre aujourd'hui :

Tableau 7 : Principes d'organisation à long terme par ministère

Principes d'organisation	Spécialisation	Regroupement zonal	Regroupement national	CSP académiques	CSP régional	Centrales
Entités concernées	Défense	Justice Police/Gendarmerie	Douane	Régional	Bocs 1, 2 et 3	-
Actions à long terme	- poursuivre le regroupement - expérimenter le SFACT	- regrouper les CSP DAP+DPJJ avec les CSP SJ et mettre en place le SFACT - regrouper les CSP Police et gendarmerie	- mettre en place le SFACT	- regrouper avec l'administration territoriale au niveau régional - poursuivre l'expérimentation de SFACT	- plateforme unique régionale -éventuellement avec l'EN	- compléter la carte des SFACT - plateformes uniques centrales

Source : Mission.

3.1.2. Les bénéfices attendus en 2009 restent accessibles sous réserve de l'adoption de méthodes de travail adaptées à la stratégie d'industrialisation inhérente à Chorus

La mission ayant évalué, sur la base de chronométrage terrain, la charge opérationnelle à 18 % du temps travaillé annuel (cf. 1.5.4), **les gains d'efficacité susceptibles d'être dégagés sont compris entre 64 et 82 %⁴⁶ des ETP actuellement affectés aux réseaux déconcentrés de gestion de la dépense, soit entre 3 281 et 4 203 ETP** (entre 2 545 et 3 261 ETP hors ministère de la Défense) sur les 5 126 ETP actuels.

Cette évaluation inclut les gains liés à la transformation des méthodes de travail et à la légitimation du rôle des CSP en tant que centres de service, mais pas les gains liés à la dématérialisation ni les bénéfices d'une meilleure organisation sur la productivité des services prescripteurs.

Cette évaluation doit être complétée par les gains qui peuvent être obtenus sur le périmètre des SFACT, qui sont évalués à un minimum de 209 ETP sur un total actuel de 332.

La situation actuelle conduit toutefois la mission à ne pas recommander de réaliser ces économies avant d'avoir :

- ◆ adapté les méthodes de travail ;
- ◆ déployé les outils de pilotage des CSP afin de réduire la place du papier ;
- ◆ réaffirmé la légitimité des CSP et du SFACT dans la chaîne de dépense, notamment vis-à-vis des services prescripteurs.

3.2. Généralisation des SFACT aussi bien en déconcentré qu'en centrale en lien avec le développement de la dématérialisation

3.2.1. L'intérêt du SFACT

Quel que soit le choix d'organisation de long terme qui pourrait être effectué, (cf. § 3.3 à 3.5), le service facturier (SFACT) présente un double intérêt, qui était identifié dès 2008 et reste entier, même s'il a été perdu de vue par certains ministères. Cela conduit *a minima* à le mettre en place partout⁴⁷.

Ses avantages sont de deux ordres :

- ◆ **Le SFACT permet de payer la dépense plus rapidement et plus efficacement**

En effet, le service facturier reçoit directement les factures adressées par les fournisseurs de l'État et procède au paiement. Dès lors que le processus est en ordre et en particulier que le service fait est effectif au moment de la réception de la facture, il ne reste que le délai comptable de paiement (de l'ordre de 2 à 4 jours en général).

La seule limite au paiement rapide des dépenses est alors l'équilibre nécessaire entre deux objectifs opposés : la rapidité de paiement et les besoins de la trésorerie de l'État. Le traitement informatique des factures, doit donc être paramétré dans Chorus de manière à ce que le paiement intervienne dans le délai de 20 jours, qui correspond au délai cible de paiement aux entreprises par le Gouvernement.

⁴⁶ Pour définir la fourchette de gains d'efficacité, une marge de sécurité de 100 % par rapport aux chronométrages effectués a été adoptée.

⁴⁷ On pourra se reporter également au rapport IGF n° 2009-M-078-02 de septembre 2010 sur le déploiement des services facturier au niveau central et leur articulation avec les centres de services partagés sous Chorus.

Le SFACT fiabilise au demeurant le processus pour les fournisseurs. Il permet en effet de centraliser la facture à une adresse unique et inchangée, ce qui évite que des factures soient adressées, comme c'est encore souvent le cas, dans des services mal identifiés, ce qui entraîne une circulation de document papier à la fois lente et peu efficace.

♦ Le SFACT permet une plus grande qualité comptable

En centralisant les factures reçues par l'État, le comptable dispose d'une vision exhaustive des obligations de l'État, ce qui est de nature à faciliter les opérations de fin d'exercice et aussi à mieux contrôler les phénomènes de report de dépenses sur l'exercice suivant.

Dans ces conditions, la généralisation des services facturiers, un temps perdue de vue, doit être reprise tant au plan central que déconcentré.

Proposition n° 29 : Généraliser le SFACT aux niveaux central et déconcentré.

3.2.2. Conditions du développement des services facturiers (SFACT)

La mission⁴⁸ a pu se rendre compte que, malgré ses avantages intrinsèques, la mise en place des services facturier nécessite encore un effort de pédagogie et d'explication dans de nombreux cas. Cela conduit à une généralisation étalée sur au moins deux ans (2014 et 2015).

Elle nécessite tout autant un positionnement de la DGFIP remodelé fortement. Celle-ci est actuellement perçue comme exerçant une fonction exclusivement comptable et de contrôle, ce qui correspond d'ailleurs à la réalité.

Sur le plan déconcentré, le SFACT n'existe que pour le bloc 3 et est positionné au niveau régional. A mesure du développement des opérations entrant dans le champ du SFACT, celui-ci devra se rendre capable d'absorber ces opérations. Le SFACT régional devra donc progressivement centraliser toutes les opérations de la dépense. A cet égard, il ne saurait être envisagé d'assigner les opérations sur d'autres comptables que le DRFiP sans risquer d'éparpiller les opérations et de désoptimiser le processus de la dépense.

Cela conduit à l'évidence à une révision importante de la carte des assignations comptables.

Lors des entretiens, les services rencontrés laissent souvent penser que le SFACT leur paraît inéluctable. Dans l'hypothèse où les plateformes seraient regroupées et donc réorganisées, ces services sont unanimes à considérer que la remise à plus tard de la mise en place du SFACT serait une erreur. En termes d'acceptation des réformes, mieux vaut en effet la mise en place au moment de la réorganisation, afin d'éviter de revenir à trop court terme sur l'organisation des plateformes locales.

Au niveau déconcentré, il ne serait pas opportun de revenir sur des logiques de regroupement qui tendaient à atteindre une taille critique des plateformes selon une approche différente, soit par la spécialisation, soit selon une approche zonale. Il en est ainsi en ce qui concerne la situation des plateformes des ministères de la défense et de la justice. Il en est de même des plateformes de la douane (logique nationale) et de celles de la police et de la gendarmerie (logique zonale également).

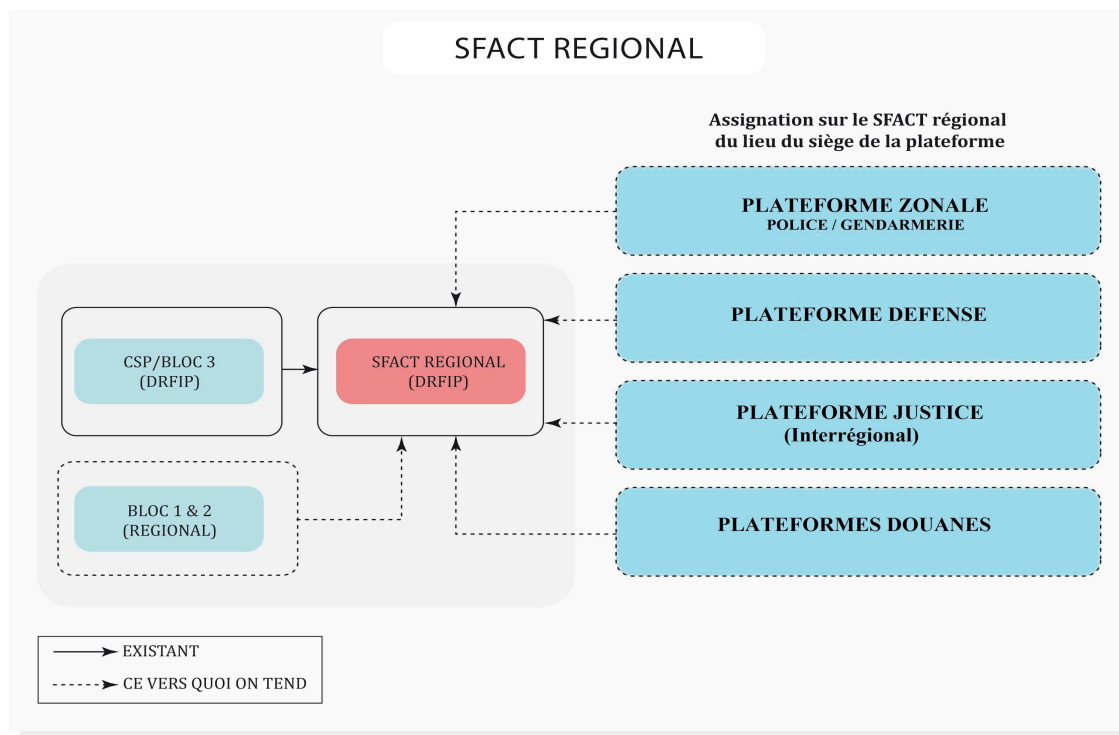
Dans ces cas, l'organisation de la dépense conduit à rattacher les plateformes au SFACT régional du lieu du siège de la plateforme zonale ou interrégionale.

Proposition n° 30 : Rattacher les plateformes zonales ou interrégionales au SFACT régional du lieu de leur siège.

⁴⁸ La lettre de mission du 28 mars 2013 demandait une analyse sur la pertinence de l'extension des services facturiers. Le CIMAP du 17 juillet 2013 a retenu la proposition d'étendre les services facturiers en vue de diminuer les délais de paiement de l'Etat.

Pour les administrations territoriales (bloc 1 et 2), les opérations des plateformes devraient être assignées au comptable régional correspondant, comme dans le bloc 3. Compte tenu de la taille de ces structures, le découpage éventuel des entités et leur assignation sur un autre comptable que le DRFiP apparaît devoir être exclu par principe. Toutefois, la mise en œuvre pourra se révéler délicate en raison de contraintes immobilières ou sociales importantes, qu'il conviendra d'apprécier en fonction de la situation locale réelle. S'il s'avèrerait indispensable de diviser l'unité opérationnelle du SFACT en raison de telles contraintes, rien n'interdirait par exemple de diviser le SFACT en deux entités jumelles rattachées au même chef de service sous l'autorité du DRFiP.

Graphique 4 : Organisation proposée par la mission pour les services facturiers en déconcentré



Source : Mission.

3.3. En administration centrale : une plateforme et un SFACT unique par ministère ou groupe de ministères

Indépendamment des propositions de long terme examinées au paragraphe 3.5, les plateformes existantes au niveau des administrations centrales des ministères sont, pour certains d'entre eux encore éclatées, ce qui en fait parfois des plateformes d'une grande fragilité.

Il est en conséquence proposé de les regrouper en recherchant, pour chaque ministère, les contours d'une plateforme de taille plus optimale.

Cette question se pose pour les ministères suivants :

- ◆ ministères financiers ;
- ◆ ministères sociaux ;
- ◆ services du Premier Ministre ;
- ◆ ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur recherche.

Rapport

La situation cible serait donc la suivante concernant ces ministères :

Tableau 8 : situation cible après regroupement des plateformes en centrale

	Ministères financiers ⁴⁹	Ministères sociaux (Santé, Jeunesse et Sports, Travail)	Services du PM	Ministères de l'EN et de l'ESR ⁵⁰
Situation actuelle des CSP	5 CSP (SG, DGFIP, DGDDI, INSEE, et DGT ⁵¹)	1 CSP / Santé 1 CSP / JP	6 CSP (services PM, CE, C.Cptes, CNIL, CSA, Aut. Déf. des droits)	5 CSP / EN (SG, achats, logistique, Ens. Scolaire, formation) 1 CSP / ESR
Situation actuelle des SFACT	1 SFACT	1 SFACT / Min. Travail 1 SFACT / Min santé	1 SFACT	Pas de SFACT
Situation cible	1 CSP unique + 1 SFACT	1 CSP commun + 1 SFACT (fusions en cours des SG et des CBCM)	1 CSP unique + 1 SFACT	1 CSP commun + 1 SFACT

Source : Mission.

Proposition n° 31 : Regrouper les CSP des ministères pour obtenir un unique CSP et un unique SFACT pour les ministères financiers, ainsi que pour les ministères sociaux, pour les services du Premier ministre et pour les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Certes, les CSP du Conseil d'État et celui de la Cour des Comptes, intègrent les opérations relevant des juridictions qui dépendent d'elles à savoir les tribunaux administratifs et les Chambres régionales des comptes, ce qui en fait des plateformes un peu plus importantes (une trentaine d'ETP) que celles relatives aux autorités administratives indépendantes (CNIL et Autorité de défense des droits), qui sont d'un effectif très fragile (moins de 10 ETP).

Cela étant, dans tous ces cas, le morcellement des opérations budgétaro-comptables actuel relève d'un raisonnement sans réelle justification qui voudrait que l'indépendance dont disposent ces entités devrait rejaillir sur le périmètre des plateformes de services partagés. Cette approche revient à nier l'intérêt de plateformes communes au bénéfice des services prescripteurs.

S'agissant des ministères sociaux, la proposition revient à confirmer le processus engagé de fusion des secrétariats généraux et des CBCM, qui est en cours.

⁴⁹ Sur la localisation du regroupement des plateformes au niveau central, on pourra également se reporter au rapport de Martine MARIGEAUD, inspectrice générale des finances, sur les services supports de ce ministère.

⁵⁰ EN : éducation nationale ; ESR : enseignement supérieur et recherche.

⁵¹ Les opérations concernant la gestion des dépenses relatives aux services de la direction générale du Trésor sont traitées par le CSP SG. Les opérations du CSP Trésor correspondent à des dossiers d'une très grande sensibilité et de montants importants. Elles devront être transférées avec prudence, en considération de leurs caractéristiques non banales.

A l'occasion de ces regroupements, la démonstration de l'intérêt du modèle de la plateforme unique, intégrant les prestations du CSP jusqu'au paiement, sur le modèle du scénario n°2 proposé in fine pour les administrations territoriales de l'État, pourrait être expérimenté. Les ministères financiers et sociaux, les plus proches de ce modèle (bloc 3) seraient les plus à même de mettre en œuvre le démonstrateur, dans un délai de deux ans ; il pourrait ensuite être étendu aux autres ministères, qui auraient aussi la faculté d'anticiper sur ce calendrier dans le cadre de la réorganisation de leurs plateformes centrales.

Ce modèle aurait un intérêt complémentaire aux avantages décrits au §3.5 ci-après, en donnant une dimension moins fragile aux SFACT centraux les plus petits, comme c'est le cas au ministère de la justice, par exemple.

3.4. En services déconcentrés : mesures de rationalisation des plateformes incontournables à long terme

A long terme, plusieurs mesures, qui prennent en compte la logique organisationnelle retenue en 2009 propre à certains ministères (défense, justice, éducation nationale), sont proposées et apparaissent incontournables. Elles paraissent pouvoir être réalisées en deux ans.

3.4.1. Ministère de la défense : poursuivre la réorganisation spécialisée et expérimenter le SFACT

Le ministère de la défense a mis en place des plateformes spécialisées (infrastructures et santé aux armées) et zonales en ce qui concerne les services logistiques et dépenses courantes (PFAF) des corps d'armées, en recherchant la massification des opérations gérées par les plateformes. Cette logique ne doit pas être remise en cause et doit au contraire être poursuivie. Par ailleurs, sept comptables spécialisés sont désignés en accord avec la DGFIP.

Ce processus a permis de ramener le nombre de services exécutants de 138 à 38 en 2014. Ce processus doit donc être poursuivi, il est d'ailleurs porteur en lui-même d'économies d'emplois substantielles.

La concentration des opérations courantes dans les PFAF pourrait faire l'objet d'un examen particulier en vue d'une étape de concentration supplémentaire.

Proposition n° 32 : Lancer en 2016 une expérimentation de SFACT dans certains services déconcentrés du ministère de la défense.

Son intérêt devrait pouvoir être démontré s'il est institué en administration centrale comme cela est proposé par ailleurs.

L'idée, un temps envisagée, de créer un grand service facturier a été abandonnée, en raison de la difficulté de créer de toute pièce un tel service, qui au demeurant aurait risqué d'être éloigné géographiquement des plateformes concernées.

3.4.2. Ministère de l'intérieur : créer des CSP zonaux communs pour la police et la gendarmerie

Les services préfectoraux se distinguent des services de gestion de la police et de la gendarmerie par la structuration retenue, calquée sur l'organisation administrative départementale et régionale pour les premiers et zonale pour la police et la gendarmerie.

Pour ces dernières, l'organisation zonale permet de disposer de structures de taille plus importantes et cette logique est donc devenue incompatible avec l'organisation administrative régionale.

Proposition n° 33 : Regrouper d'ici 2016 la gestion déconcentrée des opérations relatives à la police et à la gendarmerie, ce qui permettrait de mettre en place des plateformes zonales de taille suffisante. Confier ces opérations ainsi regroupées à un SFACT, qui devrait être celui en place à la DRFiP du lieu de situation du siège de la plateforme zonale.

Il paraît là aussi préférable de procéder en un seul mouvement pour regrouper les plateformes zonales et la mise en place du SFACT, afin d'éviter des réorganisations successives dans des délais trop rapprochés.

3.4.3. Ministère de la justice : créer des CSP interrégionaux communs pour les services de la DAP, DPJJ et la DSJ (les juridictions)

Il est proposé de regrouper les CSP de la justice. La démonstration de l'intérêt et de la faisabilité du regroupement des CSP DAP et PJJ avec les CSP des SJ, restés séparés pour l'instant, sans réelle justification autre que le souhait des magistrats de conserver directement la main sur la gestion de leurs opérations devra être faite par étapes en raison de problèmes d'acceptabilité encore importants dans les services judiciaires.

A plus long terme, il convient d'en étendre le principe à l'ensemble des inter-régions.

Proposition n° 34 : Créer des CSP interrégionaux regroupant à moyen terme les actuels PFI (pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse) et les CSP des services judiciaires (juridictions).

Cela permettrait de constituer des plateformes de taille plus significative et serait très bien compris par les services considérés. Il serait nécessaire, au moment de leur mise en place, de rattacher ces opérations à un SFACT de manière à ne pas perturber la chaîne de traitement des opérations de manière trop rapprochée. Les plateformes interrégionales devraient elles aussi (cf. § 3.4.2) être rattachées au SFACT installé à la DRFiP du lieu du siège de la plateforme interrégionale.

Cela étant l'enjeu global du traitement sous Chorus des frais de justice est évidemment d'une importance particulière, à la fois en termes de pilotage budgétaire et de gestion (cf. § 2.2.2).

3.4.4. Ministère de l'éducation nationale : poursuivre et élargir les expérimentations des SFACT

Les expérimentations de SFACT en régions ont été lancées en 2011 dans les académies de Bordeaux et de Besançon et est étendue en 2013 à Paris.

Un bilan est nécessaire afin de faire la pédagogie de cette organisation, notamment pour définir les besoins de restitutions dont les ordonnateurs ont besoin.

A long terme, rien ne s'oppose à l'extension du mode facturier dans cette administration ; cela conduit à l'extension sur deux à trois ans du rattachement des rectorats aux SFACT régionaux existants dans le bloc 3 (installé à la DRFiP). La structuration des rectorats au niveau régional facilitera cette démarche. Il serait possible de prévoir par exemple deux vagues de généralisation en commençant par les régions les plus prêtes comme c'est le cas de Lyon qui était volontaire pour cela.

3.5. Sur l'ensemble des trois blocs 1, 2 et 3, aller vers un regroupement des plateformes plus radical

Les plateformes ont un caractère plus interministériel (tout au moins pour les blocs 2 et 3), mais restent le plus souvent de taille modeste, ce qui ne pourra que s'accroître avec les effets de la dématérialisation des factures.

Le regroupement des plateformes pour plus d'inter-ministériat et en vue d'atteindre une taille critique de manière durable conduit la mission à proposer le regroupement des plateformes des blocs 1, 2 et 3 (avec une variante intégrant également les rectorats).

A cet égard, deux logiques apparaissent possibles pour parvenir à cet objectif. Ces deux logiques ne sont cependant pas compatibles à long terme et nécessitent un choix :

- la logique de regroupement des plateformes à organisation globale inchangée (CSP avec SFACT), ce qui serait une manière d'aller au bout de la logique initiale, mise en place complètement dans le seul bloc 3 ;
- la logique de la plateforme unique, plus novatrice.

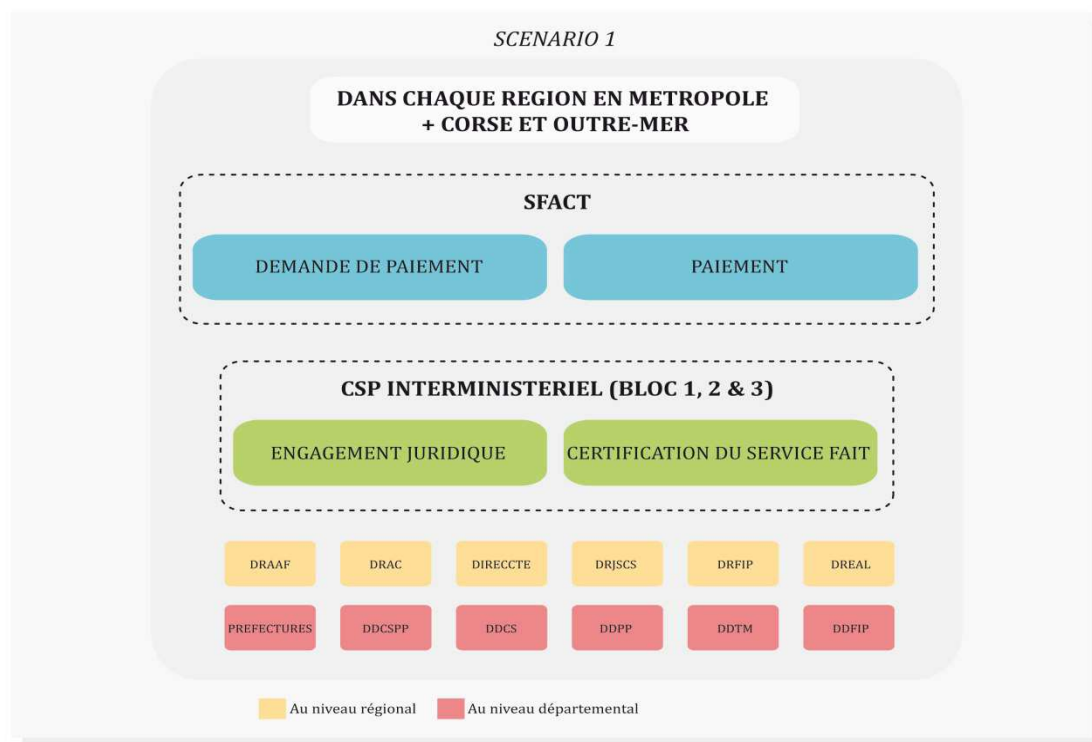
Les scénarios correspondants et leurs avantages et inconvénients sont décrits ci-après.

3.5.1. Scénario n° 1 : créer un CSP unique pour les trois blocs dans chaque région, le placer auprès du Préfet et regrouper le paiement dans un SFACT unique

Le schéma proposé consiste à regrouper au niveau régional les CSP des blocs 1, 2 et 3 de l'administration territoriale de l'État et à placer les opérations de cette plateforme (CSP) dans le champ du SFACT régional.

Le CSP issu de cette réorganisation aurait *a priori* vocation à être placé auprès du Préfet de région.

Graphique 5 : Organisation des CSP en déconcentré à long terme, scénario 1



Source : Mission.

Rapport

Cette solution conserve l'organisation des CSP prévue en 2009 tout en accroissant leur caractère interministériel et leur donnant une taille plus importante et en étendant les prestations du SFACT du bloc 3 aux blocs 1 et 2.

Tableau 9 : Avantages et inconvénients du scénario n°1

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none">• Taille du CSP régional optimisé,• Uniformisation des processus• Organisation très classique au regard de la séparation ordonnateur/comptable• Extension du SFACT• Acceptabilité plus aisée de la part des blocs 1 et 2	<ul style="list-style-type: none">• Désoptimiserait sur le plan organisationnel l'intégration multiministérielle du bloc 3 dans lequel le CSP est installé à la DRFiP• Ne répond pas au besoin de simplifier le processus, qui reste coupé en 3 parties (SP, CSP, SFACT) et n'évite pas les contrôles redondants• Entraînerait une gestion complexe des agents relevant d'administrations et de statuts différents• La gestion interministérielle de ce réseau devrait être mise en place

Source : Mission.

Les plateformes ainsi conçues seraient d'une taille plus optimale, étant précisé que la dématérialisation des factures aura par construction un effet sur les moyens mis en œuvre dans le CSP régional. L'inconvénient le plus important réside dans le fait que ce schéma maintient le morcellement du circuit de la dépense, qui découpe les opérations entre le service prescripteur, la plateforme CSP et le SFACT.

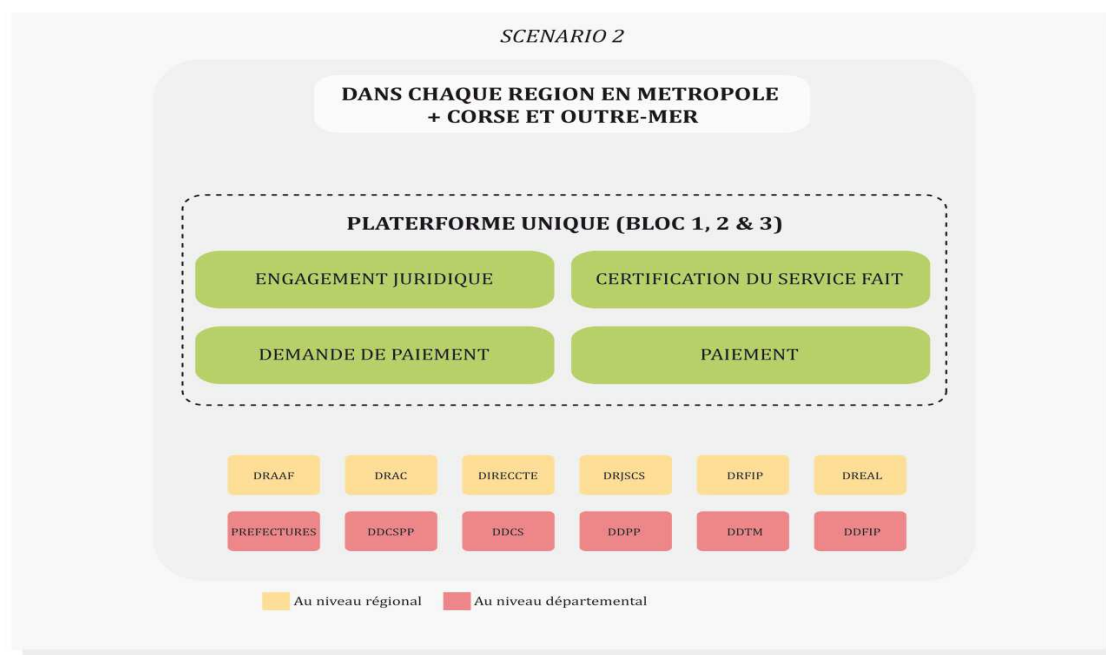
La mission souligne qu'un tel regroupement des CSP régionaux doit être l'occasion de l'extension concomitante du périmètre du SFACT. Il serait en effet très dommageable pour l'acceptation de ces réorganisations de les faire en deux temps (cf. § 3.2.1).

3.5.2. Scénario n° 2 : créer une plateforme unique pour les trois blocs

Le scénario repose sur un principe novateur par rapport aux arbitrages de 2009 en ce que les plateformes de type CSP serait fondues dans une plateforme unique intégrant l'ensemble du processus jusqu'au paiement de la facture.

Ce schéma supprimerait donc une entité, le CSP et le SFACT étant fondus dans une entité unique. En d'autres termes, le processus de la dépense qui comporte aujourd'hui trois acteurs (service prescripteur/CSP/SFACT ou service dépenses) n'en comporterait plus que deux (SP/plateforme unique).

Graphique 6 : Organisation des CSP en déconcentré à long terme, scénario 2



Source : Mission.

Ce schéma permettrait de supprimer des contrôles redondants à l'échelle globale du processus. Pratiquement, chaque acte géré par le CSP, comme chaque acte géré par le SFACT, comporte un échelon de validation, qui pourrait disparaître dans un processus continu.

Ce schéma est proche de celui du bloc 3 dès lors que l'ensemble serait rattaché au DRFiP, ce qui devrait suffire à démontrer sa faisabilité dans le cadre actuel du décret GBCP⁵². Il s'en distingue en ce qu'il place l'ensemble de la plateforme sous l'autorité d'un responsable unique, même si organiquement le paiement en bout de processus doit être séparé.

Tableau 10 : Avantages et inconvénients du scénario n° 2

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> Plateforme professionnalisée apportant toutes les prestations conventionnelles aux SP Meilleur contrôle de la dépense Optimisation maximale du processus et innovation au regard du principe de séparation ordonnateur/comptable Fait émerger la fonction financière de l'État très concrètement C'est la structure qui permet de tirer le meilleur parti de la dématérialisation des factures Entité la plus conforme au caractère centralisateur de l'outil Chorus Gestion des ressources humaines plus simple que dans une logique interministérielle 	<ul style="list-style-type: none"> Besoin d'explicitier les options d'organisation et la solution retenue aux ministères concernés (hors ministères sociaux et Culture, déjà fortement intégrés dans le bloc 3) Nécessite d'un investissement fort de la DGFIP dans la fonction financière de l'État et les prestations au profit des SP Nécessite une organisation interne de la plateforme unique de type client/fournisseurs pour permettre un dialogue de confiance entre les SP et la plateforme unique Partage délicat des gains d'efficience entre les acteurs Risque d'effet d'alignement des rémunérations des agents sur celles de la DGFIP en cas d'intégration

Source : Mission.

⁵² La DGFIP estime toutefois que sa faisabilité juridique dans le cadre actuel du GBCP devrait être réexaminée et faire éventuellement l'objet d'une disposition particulière l'autorisant expressément.

Rapport

Ce scénario a l'avantage d'être le plus proche de l'attendu organisationnel pour la gestion sous le logiciel Chorus, qui est un outil centralisateur par nature. Il permet d'optimiser au maximum le processus de la dépense et de réaliser les gains en emplois les plus importants. Il est celui qui permet de tirer le maximum d'avantage de la dématérialisation à la fois en termes d'efficience et d'efficacité économique (délais de paiement).

C'est le scénario qui, pour les administrations territoriales (bloc 1, 2 et 3, éventuellement augmentées des rectorats également placés au niveau régional), a le plus de sens et qui est proposé par la mission.

Ce modèle paraît également devoir être appliqué en administration centrale. Cette dernière pourrait d'ailleurs à court terme en être le démonstrateur.

La mission préconise de l'expérimenter d'abord dans les ministères financiers et les ministères sociaux au moment où leurs services centraux se réorganisent, puis dans un deuxième temps, après démonstration, de l'étendre à toutes les administrations centrales.

C'est également le schéma qui est le plus approprié afin de faire émerger une véritable fonction financière de l'État.

Chorus est en effet un outil de centralisation comptable très puissant, qui n'a pas réellement trouvé jusqu'à présent sa traduction claire dans l'organisation de l'État. Ce scénario n°2 est le plus à même de faire émerger cette fonction ; **il suppose cependant un investissement important en termes de positionnement de la part de la DGFIP** si le dispositif proposé est retenu, notamment en ce qui concerne la capacité :

- ◆ à jouer le rôle d'une véritable fonction financière ;
- ◆ à adapter l'information comptable aux besoins des acteurs ;
- ◆ à rechercher les solutions fonctionnelles les plus appropriées ;
- ◆ à rechercher les éléments propres à la modernisation de la chaîne de la dépense ;
- ◆ en s'appuyant sur la fonction comptable, à laquelle la fonction financière de l'État ne se réduit pas.

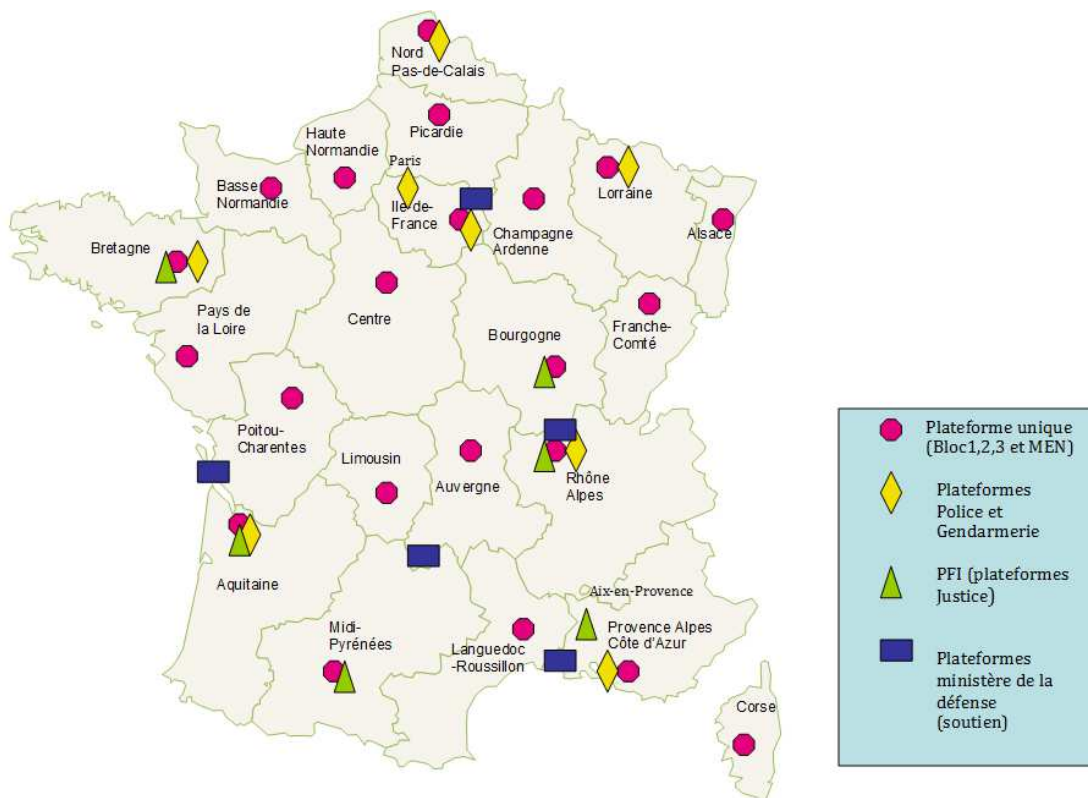
On se reportera, sur ce point notamment, au rapport de Danièle LAJOURMARD, Inspectrice générale des finances, sur le plan stratégique de l'AIFE.

Proposition n° 35 : Mettre en place, pour 2017, des plateformes uniques pour les blocs 1, 2 et 3, réunissant CSP et SFACT. A défaut, mettre en place des CSP et des SFACT régionaux communs à ces trois blocs.

Proposition n° 36 : Expérimenter les plateformes uniques réunissant CSP et SFACT au niveau de l'administration centrale du bloc 3 d'ici 2015. Étendre l'expérience aux administrations centrales du bloc 1 et du bloc 2.

Ces orientations permettraient de simplifier notablement la carte des plateformes (cf. Graphique 7).

Graphique 7 : Cartographie de l'implantation des plateformes uniques proposées par la mission



Source : Mission.

3.5.3. Dans les deux cas l'éducation nationale pourrait être rattachée à la plateforme unique

L'implantation régionale des rectorats et la taille des plateformes du ministère de l'éducation nationale conduisent la mission à recommander l'extension aux CSP de ce ministère des scénarios n° 1 ou n° 2 selon le choix qui serait retenu.

Les CSP rectoraux seraient alors potentiellement regroupés soit dans le CSP régional (scénario n° 1) soit intégrées à la plateforme unique régionale (scénario n° 2).

Ce point, qui n'empêche pas la mise en œuvre des scénarios décrits ci-dessus, est également recommandé par la mission

Proposition n° 37 : Intégrer le ministère de l'éducation nationale aux plateformes régionales communes proposées pour les blocs 1, 2 et 3 en 2017.

4. Une attention particulière devra être portée à la gouvernance et aux mécanismes susceptibles d'assurer l'adhésion des ministères

4.1. Un calendrier réaliste conduit à envisager la réduction des imperfections d'organisation et de méthodes pour 2016, et l'atteinte d'une cible permettant de tirer l'ensemble des bénéfices de Chorus pour 2017

La mission considère que ses propositions ne peuvent être instantanées et nécessitent de l'ordre de trois à quatre années pleines pour y parvenir (cf. Tableau 11) :

- ♦ les mesures de court terme ne devraient pas s'étaler au-delà de 2015 et les défauts du processus mis en évidence devraient également être redressés, ce qui permet en tout état de cause de préparer le schéma de long terme ;
- ♦ fin 2016 : le regroupement des services déconcentrés évoqués en ce qui concerne les CSP police/gendarmerie, les entités des ministères de la justice et de la défense) ;
- ♦ fin 2017 : mise en place de la plateforme unique territoriale des trois blocs 1, 2 et 3 (intégrant éventuellement les plateformes des rectorats).

Tableau 11 : Calendrier de mise en œuvre des propositions de la mission

Échéances de réalisation	2014-2015	2016	2017
Natures des mesures	<input type="checkbox"/> texte sur la dématérialisation (1ère mise en œuvre) <input type="checkbox"/> circulaires sur le respect du macro processus <input type="checkbox"/> expérimentations des SFACT (bloc1 et 2, Défense, EN) <input type="checkbox"/> lancement de l'expérimentation de plateformes uniques centrales (finances, ministères sociaux)	<input type="checkbox"/> regroupements selon la logique zonale : justice et police-gendarmerie (regroupement des CSP) <input type="checkbox"/> expérimenter et étendre le SFACT	<input type="checkbox"/> fin du processus de mise en place d'une plateforme unique régionale <input type="checkbox"/> fin des plateformes uniques centrales

Source : Mission.

4.2. La gouvernance et la méthode d'une telle réforme doivent être définies

Les mesures préconisées nécessitent de mettre en place un dispositif de gouvernance efficace et qui devra être actif durant au moins quatre ans.

Cette gouvernance doit réunir plusieurs caractéristiques essentielles :

- ♦ elle doit être interministérielle ;
- ♦ elle doit être de haut niveau (comité regroupant les secrétaires généraux des ministères ou leur représentant direct) ;
- ♦ elle doit pouvoir lier les aspects organisationnels et informatiques ;
- ♦ elle doit fonctionner en mode projet, sur la base de plan d'action concrets et un suivi des résultats (efficacité administrative, gains en emplois, résultats opérationnels, efficacité économique) sur la base des arbitrages qui fixeront les objectifs de long terme.

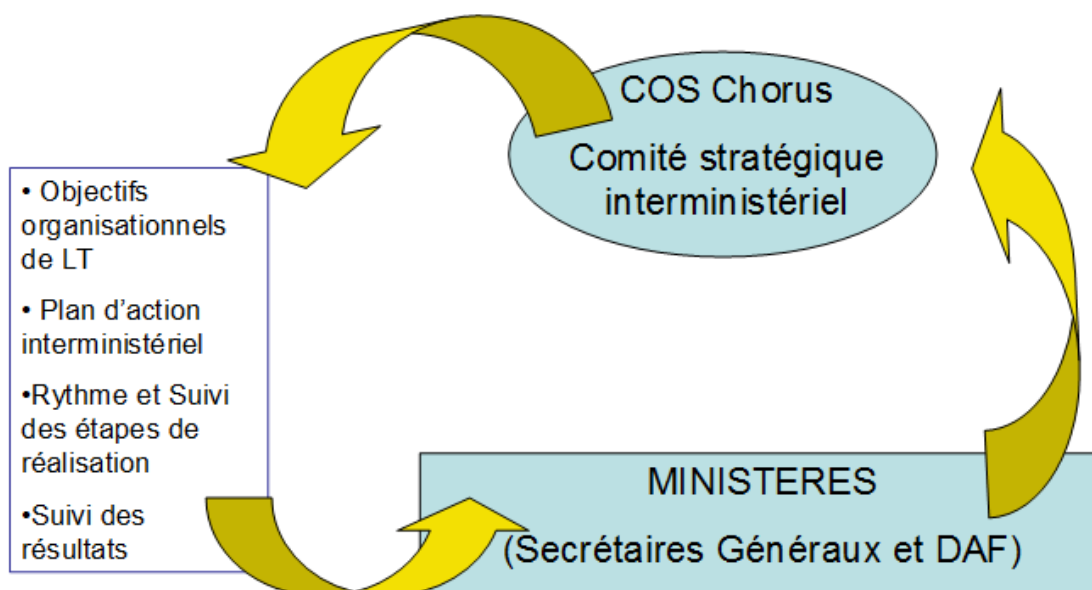
La mission préconise que le rôle de portage et de suivi du projet soit confié en conséquence au Comité d'orientation stratégique de Chorus (COS Chorus), qui dispose des atouts nécessaires et permet un travail souple au niveau interministériel. Le suivi d'un projet de cette ampleur nécessiterait sans doute qu'un secrétariat restreint (une ou deux personnes au plus) soit créé auprès du président de cette instance.

Les objectifs de long terme, la vision de la fonction financière de l'État modernisée doivent être fixés par le Premier ministre.

En outre, la complexité du projet nécessite la mise en place d'une équipe projet opérationnelle, qui devrait additionner les préoccupations de la direction du budget, de la direction générale des finances publiques, de l'AIFE, et des ministères dépensiers, afin de définir précisément les conditions de mise en œuvre de la réforme. Cette équipe rendrait régulièrement compte au COS de ses travaux et lui soumettrait le cas échéant les questions à trancher au niveau transversal.

Proposition n° 38 : Confier au COS Chorus le portage et le suivi du projet de modernisation des plateformes financières et de leurs résultats. Créer auprès du président du COS un secrétariat restreint. Mettre en place une équipe projet opérationnelle reflétant les préoccupations de la direction du budget, de la DGFIP, de l'AIFE et des ministères dépensiers.

Graphique 8 : Gouvernance proposée pour le suivi du projet



Source : Mission.

Les propositions d'organisation contenues dans ce rapport sont assez novatrices au regard de la situation existante et ont potentiellement des conséquences importantes.

Les services rencontrés ont souvent évoqué la question des objectifs de long terme. Les réformes d'organisation sont vécues comme des étapes successives, dont ils ne connaissent pas la cible.

Un réel besoin de clarifier les objectifs de long terme doit être pris en compte si l'on veut avoir le meilleur degré d'adhésion des responsables locaux et même des agents.

Proposition n° 39 : Engager une démarche de communication large auprès des agents sur les objectifs de court, moyen et long terme du projet.

4.3. Le séquençement des opérations devra être défini de manière à rechercher l'adhésion des ministères dans la durée, au-delà de la décision initiale de lancement des travaux

De même, l'adhésion des ministères aux évolutions organisationnelles passe notamment par un séquençement des opérations dans le temps qui leur permettrait de mettre en place les mesures nécessaires dans la durée et selon un calendrier qu'ils peuvent maîtriser.

Cela nécessitera d'étaler les opérations sur deux ans au moins à partir de leur lancement, d'une part, et de prévoir un accompagnement fin de la mise en œuvre. Cela peut mobiliser des énergies non négligeables lors de la mise en œuvre, comme on a pu le voir lors de l'organisation du bloc 3 (accompagnement des plateformes, aide directe à la résolution des problèmes) l'administration centrale responsable doit pour cela mettre en place une cellule capable de traiter cet accompagnement de manière opérationnelle ; ce devrait être le cas au sein de la DGFIP, qui devrait s'organiser pour identifier dans son organigramme la responsabilité de la fonction financière et une telle cellule, qui devra définir les prestations attendues et les modes opératoires du processus dans le cadre de la nouvelle organisation.

CONCLUSION

Les arbitrages de 2008 et 2009 en matière d'organisation de la fonction financière sous Chorus n'ont pas fait un choix clair et harmonisé. Pour certains ministères, l'organisation zonale a prévalu, pour d'autres le niveau départemental, régional ou même national. Le degré d'interministérialité était dès ce stade très variable.

Les plateformes ont été mises en place au moment du déploiement de Chorus ou après, et ont été ressenties comme une réforme d'autant plus importante que les services prescripteurs avaient souvent le sentiment d'être dépossédés d'une part de leurs prérogatives, montrant une faible confiance dans les plateformes de services partagés et le sentiment d'une évolution des organisations dont on ne connaît pas la cible.

Une telle situation ne pouvait pas aboutir à une organisation de la fonction financière de l'État très lisible et harmonisée, même si les plateformes ont pu constituer une étape importante dans la professionnalisation de cette fonction. On ne peut considérer cependant que la professionnalisation du processus est achevée, ni au niveau des administrations centrales, ni au niveau déconcentré, ni en terme d'organisation ni en ce qui concerne la bonne compréhension du processus sous Chorus.

L'État ne s'est pas non plus donné les moyens d'un suivi très actif de l'évolution de ce projet majeur, en parallèle au déploiement de l'outil Chorus, de sorte que le bilan de départ n'est pas toujours disponible.

Si des progrès ont été accomplis indéniablement, la performance des plateformes reste décevante et n'a pas évolué en fonction de l'activité réelle de la chaîne de la dépense, laissant des marges d'efficience significatives, si l'État fait en parallèle évoluer ses méthodes de travail et de management dans ces entités.

Les plateformes sont à la fois de petite taille la plupart du temps et surtout leur conception aboutit à un fractionnement excessif de la chaîne de la dépense.

Les propositions de la mission tendent à rationaliser la carte de ces plateformes encore trop nombreuses, à unifier le processus, encore très parcellaire, et à faire émerger une véritable fonction financière de l'État, ce qui pourrait prendre la forme de plateformes uniques, tout au moins en centrale et pour les administrations territoriales des blocs 1, 2 et 3.

On aurait tort de sous-estimer la force des habitudes qui ont subsister après la mise en place des plateformes, de sorte que l'évolution ne sera réussie que si l'on parvient à allier : la définition de la taille critique des plateformes (qui peut atteindre de l'ordre de 50 à 100 agents), le respect du processus défini sous Chorus qui doit tenir compte du caractère centralisé et en workflow de l'outil, et la dématérialisation des factures, pour laquelle une mesure la rendant progressivement obligatoire nativement est indispensable pour faire décoller la production. La dématérialisation doit être accompagnée du renforcement des actions tendant à la réduction du nombre de factures (regroupement, centralisation) et nécessite encore d'organiser la numérisation des factures qui ne seront pas nativement dématérialisées.

Rapport

Les avantages du SFACT en matière de qualité comptable et de délais de paiement si le processus est bien respecté conduisent à sa généralisation. Mais il est possible d'aller plus loin encore, au moins en centrale et dans les services des administrations territoriales en constituant des plateformes uniques de services partagés et de paiement, propres à faire émerger une véritable fonction financière de l'État, si la DGFIP se mobilise pour apporter, grâce à un positionnement qui dépasse le rôle comptable, de véritables prestations de services aux prescripteurs en termes d'information financière notamment.

L'État devra disposer d'un organe de gouvernance de cette étape de la réforme de la fonction financière de l'État. Le COS Chorus paraît pouvoir être le siège d'un comité de pilotage interministériel de haut niveau qui sera chargé de s'assurer que les évolutions décidées sont mises en œuvre concrètement. La mission estime que ces mesures doivent pouvoir être mises en œuvre d'ici la fin 2017.

A Paris, le 26 juillet 2013

L'inspecteur général des finances

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Baulinet', with a long horizontal stroke extending to the left.

Christophe BAULINET

L'inspecteur des finances

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Krieff', with a long horizontal stroke extending to the right.

David KRIEFF

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I	PERSONNES RENCONTREES
ANNEXE II	ANALYSE DE L'EFFICIENCE DES PLATEFORMES ET DES PROCESSUS
ANNEXE III	DÉMATÉRIALISATION ET REGROUPEMENT DES FACTURES
ANNEXE IV	SITUATIONS PARTICULIÈRES DES MINISTÈRES

ANNEXE I

PERSONNES RENCONTREES

SOMMAIRE

1. ENTRETIENS EN ADMINISTRATION CENTRALE	1
1.1. Services du Premier ministre.....	1
1.1.1. <i>Secrétariat général du Gouvernement :</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Direction des services administratifs et financiers :</i>	<i>1</i>
1.1.3. <i>Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.....</i>	<i>1</i>
1.2. Ministère des affaires étrangères.....	1
1.3. Ministère de l'éducation nationale, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	1
1.4. Ministère de la justice.....	1
1.5. Ministère de l'économie et des finances.....	1
1.5.1. <i>Secrétariat général :</i>	<i>2</i>
1.5.2. <i>Direction du budget :</i>	<i>2</i>
1.5.3. <i>Direction générale des finances publiques :</i>	<i>2</i>
1.5.4. <i>Service des achats de l'Etat :</i>	<i>2</i>
1.6. Ministère des affaires sociales et de la sante, ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	2
1.7. Ministère de l'égalité des territoires et du logement, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	2
1.8. Ministère de l'intérieur.....	3
1.9. Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.....	3
1.10. Ministère de la défense.....	3
1.11. Ministère de la culture	3
1.12. Ministère de l'agriculture	3
2. ENTRETIENS AVEC LES CONTRÔLEURS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES MINISTÉRIELS (CBCM)	3
3. ENTRETIENS AVEC L'AGENCE POUR L'INFORMATIQUE FINANCIÈRE DE L'ÉTAT	3
4. ENTRETIENS EN SERVICES DÉCONCENTRÉS.....	4
4.1. Région Nord-Pas-de-Calais.....	4
4.1.1. <i>Préfecture.....</i>	<i>4</i>
4.1.2. <i>CSP préfecture 59</i>	<i>4</i>
4.1.3. <i>SP préfecture 59</i>	<i>4</i>
4.1.4. <i>SGAR.....</i>	<i>4</i>
4.1.5. <i>DRFIP.....</i>	<i>4</i>
4.1.6. <i>CSP et services homologues</i>	<i>4</i>
4.1.7. <i>Service dépenses et service facturier</i>	<i>5</i>
4.1.8. <i>DIRECCTE.....</i>	<i>5</i>
4.1.9. <i>SGAP</i>	<i>5</i>
4.1.10. <i>Rectorat.....</i>	<i>5</i>
4.1.11. <i>DRAC.....</i>	<i>5</i>
4.1.12. <i>DDTM 59.....</i>	<i>5</i>

4.2. Région Rhône Alpes	6
4.2.1. CSP préfecture Rhône	6
4.2.2. SP SGAR.....	6
4.2.3. DRFIP.....	6
4.2.4. SP DISP	6
4.2.5. SP DIRECCTE	6
4.2.6. SP DRAC.....	6
4.2.7. SP DDPP	6
4.2.8. SP DRJSCS.....	6
4.2.9. SP DRAAF.....	7
4.2.10. SP DREAL.....	7
4.2.11. Plateforme académique Lyon	7
4.2.12. Plateforme dépense	7
4.2.13. CSP bloc 3.....	7
4.2.14. Plateforme interrégionale justice.....	7
4.2.15. CSP services judiciaires.....	7
4.2.16. CSP douane.....	7
4.2.17. Plateforme CPCM bloc 2	8
4.2.18. SFACT.....	8
4.3. Région Bourgogne.....	8
4.3.1. Préfecture.....	8
4.3.2. DRFIP.....	8
4.3.3. SP préfecture.....	8
4.3.4. Plateformes / CSP.....	8
4.3.4.1. CSP préfecture	8
4.3.4.2. CSP Bloc 3.....	8
4.3.4.3. PFI (CSP pénitentiaire et PJJ)	8
4.3.4.4. CSP services judiciaires	9
4.3.5. Service dépenses.....	9
4.3.6. SFACT.....	9
4.4. Région Poitou Charente.....	9
4.4.1. Préfecture.....	9
4.4.2. DRFIP.....	9
4.4.3. SP DIRECCTE	9
4.4.4. SP DRAC.....	9
4.4.5. SP DDCS.....	9
4.4.6. CPCM bloc 2.....	10
4.4.7. SP rectorat.....	10
4.4.8. CSP préfecture.....	10
4.4.9. CSP rectorat	10
4.4.10. CSP CPCM.....	10
4.4.11. CSP bloc 3.....	10
4.4.12. SFACT	10

1. Entretiens en administration centrale

1.1. Services du Premier ministre

1.1.1. Secrétariat général du Gouvernement :

- ♦ M. Serge LASVIGNES, secrétaire général du Gouvernement.

1.1.2. Direction des services administratifs et financiers :

- ♦ M^{me} Isabelle SAURAT, directrice des services administratifs et financiers ;
- ♦ M. Richard CHREBOR, sous-directeur de la programmation et des affaires financières ;
- ♦ M. David COSTE, sous-directeur du pilotage des services déconcentrés.

1.1.3. Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

- ♦ M. Jérôme FILIPPINI, secrétaire général ;
- ♦ M^{me} Catherine FERRIER, chef du service évaluation des politiques publiques et appui aux administrations.

1.2. Ministère des affaires étrangères

- ♦ M. Laurent GARNIER, directeur des affaires financières.

1.3. Ministère de l'éducation nationale, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

- ♦ M. Frédéric GUIN, secrétaire général ;
- ♦ M. Guillaume GAUBERT, directeur des affaires financières ;
- ♦ M. Jean-Yves HERMOSO, sous-directeur ;
- ♦ M. SIMONI adjoint au directeur des affaires financières.

1.4. Ministère de la justice

- ♦ M. André GARIAZZO, secrétaire général ;
- ♦ M. Matthieu HERONDART, secrétaire général adjoint.

1.5. Ministère de l'économie et des finances

- ♦ M. François ADAM, conseiller social et budgétaire du ministre de l'économie et des finances.

1.5.1. Secrétariat général :

- ◆ M. Dominique LAMIOT, secrétaire général ;
- ◆ M. Roland SPARFEL, chef de service des affaires financières.

1.5.2. Direction du budget :

- ◆ M. Julien DUBERTRET, directeur du budget ;
- ◆ M^{me} Anne DUCLOS-GRISIER, sous-directrice, 2^{ème} sous-direction.

1.5.3. Direction générale des finances publiques :

- ◆ M. Olivier BOURGES, directeur général adjoint,
- ◆ M. David LITVAN, chef du service comptable de l'État ;
- ◆ M. François TANGUY, sous-directeur CE-2 ;
- ◆ M. Olivier THOUVENIN, chef du bureau CE-2A ;
- ◆ M^{me} Lise BILLARD (ancienne) chef du service BP ;
- ◆ M. Guillaume TALON, sous-directeur BP-1.

1.5.4. Service des achats de l'Etat :

- ◆ M. Jean-Baptiste HY, responsable service des achats de l'État (SAE).

1.6. Ministère des affaires sociales et de la sante, ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

- ◆ M. François CARAYON, directeur des affaires financières ;
- ◆ M^{me} Véronique BONNEFOI, chef du contrôle interne et des systèmes d'information financières ;
- ◆ M^{me} Annick GOLLES, adjointe du chef du contrôle interne et des systèmes d'information financières.

1.7. Ministère de l'égalité des territoires et du logement, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

- ◆ M^{me} Béatrice LECOMTE, chef de service chargée des affaires financières ;
- ◆ M. Nicolas NEIERTZ, sous-directeur ;
- ◆ M. Pierre BRODIN, chef de bureau ;
- ◆ M. Jérôme LOUAGE, chef du bureau des projets de systèmes d'information du domaine budgétaire et financier, pour les affaires relatives au déploiement et à l'évolution des outils logiciels liés aux processus budgétaires, comptables et d'achats publics ;
- ◆ M^{me} Isabelle COUTROLLE, sous directeur des marchés et de la comptabilité ;
- ◆ M. Olivier PETIT, sous directeur des marchés et de la comptabilité, SAF/SG.

1.8. Ministère de l'intérieur

- ♦ M. Didier LALLEMENT, secrétaire général, M. Thierry GENTILHOMME, directeur des affaires financières.

1.9. Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

- ♦ M. Joël BLONDEL, directeur des affaires financières.

1.10. Ministère de la défense

- ♦ M. Jean-Paul BODIN, secrétaire général ;
- ♦ M. Hugues BIED-CHARRETON, directeur des affaires financières.

1.11. Ministère de la culture

- ♦ M. Arnaud ROFFIGNON, directeur affaires financières ;
- ♦ M. François-Mathieu ROBINEAU, chef de la mission CHORUS.

1.12. Ministère de l'agriculture

- ♦ M. Jean Marie AURAND, secrétaire général ;
- ♦ M. Christian LIGEARD, directeur des affaires financières ;
- ♦ M^{me} Virginie JORISSEN, sous-directrice.

2. Entretiens avec les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM)

- ♦ M^{me} Fabienne DUFAY, CBCM services du Premier ministre ;
- ♦ M. Philippe DIDIER, CBCM ministère chargé de la santé ;
- ♦ M. Didier MAUPAS, CBCM ministère de l'économie et des finances ;
- ♦ M. Frank MORDACQ, CBCM ministère de la Défense ;
- ♦ M. René SEVE, CBCM au ministère de la justice.

3. Entretiens avec l'agence pour l'informatique financière de l'État

- ♦ M^{me} Régine DIYANI, directrice ;
- ♦ M. Philippe TRISCOS, délégué ;
- ♦ M. Jean-Pierre ESTEVENY, secrétaire général adjoint ;
- ♦ M^{me} Nathalie VIEU, inspectrice divisionnaire des finances publiques ;
- ♦ M. Stéphane THEVENET.

4. Entretiens en services déconcentrés

4.1. Région Nord-Pas-de-Calais

4.1.1. Préfecture

- ◆ M. Dominique BUR, préfet de région, préfet de la zone de défense et de sécurité Nord ;
- ◆ M. Marc-Etienne PINAULDT, secrétaire général.

4.1.2. CSP préfecture 59

- ◆ M. Bernard MOROSINI, responsable du CSP Préfecture 59 ;
- ◆ M. DAMIENS, chef du service finances ;
- ◆ M. LANEAU, responsable engagements juridiques.

4.1.3. SP préfecture 59

- ◆ M. Eric DIME, bureau de la gestion ;
- ◆ M^{me} Régine LEROY, bureau action sociale ;
- ◆ M. Zaid Ammar KHODJA, service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication du Nord(SIDSIC) ;
- ◆ M^{me} Éliane DEL-DIN, directrice des relations avec les collectivités territoriales ;
- ◆ M. Alain VERMEULEN, SGAR Nord Pas-de-Calais.

4.1.4. SGAR

- M. Laurent HOTTIAUX, secrétaire général pour les affaires régionales ;
- M. Guy LE BOULEZEC chargé de mission à la mission régionale des achats et mutualisation des moyens de l'État.

4.1.5. DRFIP

- ◆ M. Christian RATEL, directeur régional des finances publiques ;
- ◆ M. Philippe ROMONT, directeur pôle gestion publique ;
- ◆ M. Marc KRECKELBERGH, contrôleur budgétaire.

4.1.6. CSP et services homologues

- ◆ M^{me} Evelyne HURBAIN, CSP Bloc 3 ;
- ◆ M. Alexandre LALLEMENT, CPCM bloc 2 ;
- ◆ M. Francis LARTILLIER, CSP Rectorat ;
- ◆ M. Philippe NATTIER, CSP plate-forme Justice ;
- ◆ M^{me} Anne-Sophie THOUZE, CSP SGAP.

4.1.7. Service dépenses et service facturier

- ◆ M. Lionel STEUVE, chef division dépenses ;
- ◆ M^{me} Rachida MOUSSERATI, responsable du service facturier ;
- ◆ M^{me} Thiphaine MALENGE, responsable du service dépenses visa.

4.1.8. DIRECCTE

- ◆ M. Bruno DROLEZ, secrétaire général ;
- ◆ M^{me} Anne DELORY ;
- ◆ M^{me} Laetitia DEBLEECKERE ;
- ◆ M^{me} Sandrine CORTIER.

4.1.9. SGAP

- ◆ M^{me} Mélanie MUSA, attachée de police DZPAF ;
- ◆ M. Pierre CIEREN, secrétaire du service de gestion opérationnelle DDSP Lille ;
- ◆ M. Yves LECLERQ, chargé de mission pour le contentieux déconcentré ;
- ◆ M^{me} Régine ROUSSEL, chef de section comptabilité des investissements immobiliers ;
- ◆ M^{me} Nadine BRUNEAU, SGAP contentieux ;
- ◆ M^{me} Hélène LOUCHART, SZSIC Lille ;
- ◆ M. Laurent CABOCHE, DZRI Lille ;
- ◆ M^{me} Laurence LECAILLE, DIPJ Lille ;

4.1.10. Rectorat

- ◆ M^{me} Françoise LOUCHAERT, chef du département de l'encadrement, de la vie des établissements et de leurs personnels ;
- ◆ M. Alain RICHARD, chef de la division des prestations aux personnels ;
- ◆ M^{me} Nicole DRUELLE, chef de la division de la logistique.

4.1.11. DRAC

- ◆ M^{me} Séverine HUGY, Secrétaire Générale ;
- ◆ M. Baptiste de CAESTEKER, responsable affaires financières ;
- ◆ M^{me} Émilie BOULANGER, adjointe.

4.1.12. DDTM 59

- ◆ M. Philippe LALART, directeur départemental des territoires et de la mer ;
- ◆ M. Jean-Paul FRISON, secrétaire général.

4.2. Région Rhône Alpes

4.2.1. CSP préfecture Rhône

- ◆ M^{me} Nathalie TORCHON, directrice interministérielle d'appui ;
- ◆ M^{me} Claire PANIER, adjointe ;
- ◆ M^{me} Béatrice BESANCON-MATILE, responsable plateforme.

4.2.2. SP SGAR

- ◆ M^{me} Françoise BROS-JACQUOT, chargée de mission ;
- ◆ M^{me} Ginette VERNAY, responsable du Centre de ressources Chorus.

4.2.3. DRFIP

- ◆ M. Bernard MONCÉRE, directeur régional des finances publiques ;
- ◆ M. Franck LEVEQUE, directeur pôle gestion publique ;
- ◆ M. Stefan RIVARD, directeur pôle pilotage ressources ;
- ◆ M^{me} Nathalie DESHAYES, directrice adjointe, pôle pilotage ressources.

4.2.4. SP DISP

- ◆ M^{me} Marie-Line HANICOT, directrice interrégionale ;
- ◆ M^{me} Sandrine HELLO, secrétaire générale.

4.2.5. SP DIRECCTE

- ◆ M. Denis REVEILLON, chef du département finances et moyens.

4.2.6. SP DRAC

- ◆ M. Stephan SOUBRANNE, secrétaire général ;
- ◆ M^{me} Christine BAILLIET, responsable bureau des moyens en fonctionnement ;
- ◆ M^{me} Michèle BOUCHET LACROIX, responsable affaires financières (RAF) ;
- ◆ M^{me} Laurence TIXIER, adjointe RAF.

4.2.7. SP DDPP

- ◆ M. Thierry RUTHER, directeur adjoint DDPP ;
- ◆ M. Vincent PEROUSE, secrétaire général.

4.2.8. SP DRJSCS

- ◆ M^{me} Axelle DROGUET, secrétaire générale ;
- ◆ M^{me} Delphine PELLOUX, secrétaire générale adjointe.

4.2.9. SP DRAAF

- ◆ M. Pierre-Yves PLATZ, secrétaire général ;
- ◆ M^{me} Élisabeth CAZAU, chef du pôle Finances et performance.

4.2.10. SP DREAL

- ◆ M^{me} Fabienne SOLER, chef du service affaires matérielles, informatiques et financières.

4.2.11. Plateforme académique Lyon

- ◆ M^{me} Martine ALIBERT, chef de la division budgétaire et financière ;
- ◆ M. Jean Louis FOTTORINO, responsable bureau de la dépense et recette académique ;
- ◆ M. Julien BONNARD, responsable cellule achats.

4.2.12. Plateforme dépense

- ◆ M. Jean-Michel MANTIN, directeur plateforme achats finances Centre Est.

4.2.13. CSP bloc 3

- ◆ M. Philippe COTTE, responsable CSP ;
- ◆ M. Hervé BOTTON, adjoint CSP.

4.2.14. Plateforme interrégionale justice

- ◆ M. Frédéric CHAPPE, coordonnateur, chef du département de l'exécution budgétaire et comptable ;
- ◆ M. Michel CRAMET, directeur délégué à l'administration interrégionale ;
- ◆ M^{me} Marie FANET, chef pôle Chorus ;
- ◆ M^{me} Carine BERTORELLO, adjointe.

4.2.15. CSP services judiciaires

- ◆ M. Michel CRAMET, directeur délégué à l'administration interrégionale ;
- ◆ M^{me} Marie FANET chef du CSP ;
- ◆ M^{me} Carine BERTORELLO, adjointe.

4.2.16. CSP douane

- ◆ M^{me} Anne VALLA, responsable CSP ;
- ◆ M^{me} Jacqueline BRUNATO, responsable pôle 3 (dépenses courantes de fonctionnement) ;
- ◆ M. Malek TOUBI, responsable pôle 1 (dépenses de personnel et subventions, RNF).

4.2.17. Plateforme CPCM bloc 2

- ◆ M. Philippe BECAUD, responsable CPCM.

4.2.18. SFACT

- ◆ M^{me} Dominique BISSON, chef de division dépense ;
- ◆ M^{me} Chantal ANDRIANAIVORAVELO, chef de service dépenses ;
- ◆ M. Philippe CASTELAIN, chef de service SFACT.

4.3. Région Bourgogne

4.3.1. Préfecture

- ◆ M. Pascal MAILHOS, préfet de région, préfet du département.

4.3.2. DRFIP

- ◆ M^{me} Gisèle RECOR, directrice régionale des finances publiques ;
- ◆ M. Gilles MARCHAL, chef du pôle gestion publique ;
- ◆ M^{me} Dominique DIMEY, chef du pôle pilotage ressources ;
- ◆ M. Etienne SAID, Chef de la division dépenses de l'Etat.

4.3.3. SP préfecture

- ◆ M^{me} Chantal ARMANI, chef du service stratégie budgétaire et immobilière ;
- ◆ M. Patrick TABARD, directeur des collectivités locales ;
- ◆ M^{me} Francine LOINTIER, Cher du bureau de la programmation des finances et du développement local.

4.3.4. Plateformes / CSP

4.3.4.1. CSP préfecture

- ◆ M. Jean-Luc MILANI, directeur des ressources ;
- ◆ M^{me} Sandrine BREAU, responsable de la plateforme financière et comptable Chorus.

4.3.4.2. CSP Bloc 3

- ◆ M^{me} Marie-Noëlle BOCHOT, responsable du CSP.

4.3.4.3. PFI (CSP pénitentiaire et PJJ)

- ◆ M^{me} Patricia ISNARDON, coordonnatrice ; chef du département d'exécution budgétaire et comptable ;

Annexe I

- ♦ M. Ernest NAGES, adjoint coordonnateur.

4.3.4.4. CSP services judiciaires

- ♦ M^{me} Viviane MACIEJEWSKI, directrice déléguée à l'administration interrégionale judiciaire ;
- ♦ M. Julien ALBOUZE, Chef du pôle Chorus.

4.3.5. Service dépenses

- ♦ M^{me} Joëlle TERRAND, chef du service dépense.

4.3.6. SFACT

- ♦ M. Mathieu LADAM chargé de mission.

4.4. Région Poitou Charente

4.4.1. Préfecture

- ♦ M^{me} Élisabeth BORNE, préfète de région ;
- ♦ Yves SEGUY, secrétaire général ;
- ♦ Christian JARRY, directeur ressources humaines.

4.4.2. DRFIP

- ♦ M. MONNIAUX, directeur régional des finances publiques ;
- ♦ M. Yves GERBODOEN, chef du pôle gestion publique ;
- ♦ M. Philippe LEBRIS, chef du pôle pilotage et ressources.

4.4.3. SP DIRECCTE

- ♦ M^{me} Agnès MOTTET, secrétaire générale ;
- ♦ M^{me} Viviane ZABERN, responsable budgétaire et comptable.

4.4.4. SP DRAC

- ♦ M^{me} Stéphanie LHORTOLARY, secrétaire générale responsable de budget.

4.4.5. SP DDCS

- ♦ M^{me} Françoise LINSOLAS, directrice départementale de la cohésion sociale ;
- ♦ M^{me} Fabien MARTHA, directeur départemental adjoint ;
- ♦ M. Jacques PORTE, responsable ressources financières et logistique.

4.4.6. CPCM bloc 2

- ♦ M. Jérémie LOUBET, responsable du pôle centre de prestations comptables mutualisé.

4.4.7. SP rectorat

- ♦ M^{me} Delphine PIONNIER, chef de division du budget académique et de la gestion prévisionnelle.

4.4.8. CSP préfecture

- ♦ M. Franck METIVIER, responsable de la plateforme ;
- ♦ M^{me} Sandrine GIRAUDEAU, adjointe.

4.4.9. CSP rectorat

- ♦ M^{me} Delphine PIONNIER.

4.4.10. CSP CPCM

- ♦ M. Jérémie LOUBET.

4.4.11. CSP bloc 3

- ♦ M^{me} Isabelle VERGEZ, responsable CSP ;
- ♦ M^{me} Isabelle AIME, adjointe.

4.4.12. SFACT

- ♦ M^{me} Geneviève LACOSTE, responsable division dépense-recouvrement produits divers ;
- ♦ M^{me} Christine LASSERRE, responsable dépense/SFACT.

ANNEXE II

ANALYSE DE L'EFFICIENCE DES PLATEFORMES ET DES PROCESSUS

SOMMAIRE

1. LES VOLUMES DE DEMANDES DE PAIEMENT ONT CONNU UNE BAISSSE DE PLUS DE 33 % DEPUIS LA MISE EN PLACE DES CENTRES DE SERVICE PARTAGÉS (CSP)	1
1.1. L'introduction de Chorus a conduit, pour le réseau de la DGFIP, à une baisse d'environ 37 % des demandes de paiement ainsi qu'à une distinction entre services dépense et SFACT	1
1.2. La carte des assignations comptables répartit les demandes de paiement dans 53 départements, à rebours d'une logique de régionalisation.....	5
2. LE DEGRÉ DE RESPECT DU MACRO-PROCESSUS, TRÈS HÉTÉROGÈNE, EST AUJOURD'HUI FAIBLEMENT CORRÉLÉ AUX PERFORMANCES DE LA CHAÎNE DE DÉPENSE.....	8
2.1. Les indicateurs de l'AIFE indiquent que le macro-processus est globalement peu respecté	8
2.2. Le respect du macro-processus est aujourd'hui faiblement corrélé aux performances.....	9
3. UN FAISCEAU D'INDICE CONDUIT À ATTRIBUER CES RÉSULTATS CONTRASTÉS À DES MÉTHODES DE TRAVAIL RESTÉES NON INDUSTRIELLES	13
3.1. Les performances des CSP se dégradent lorsque leur contexte ou leur organisation acquiert un caractère industriel	13
3.2. L'hypothèse de méthodes de travail non industrielles est corroborée par les visites de terrain ainsi que par un faible niveau de productivité, y compris dans les CSP les plus performants	16
4. CHIFFRAGE DU SCÉNARIO PROPOSÉ PAR LA MISSION DE PLATE-FORME UNIQUE COMMUNE AUX BLOCS 1, 2, 3 ET AU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE	18

1. Les volumes de demandes de paiement ont connu une baisse de plus de 33 % depuis la mise en place des centres de service partagés (CSP)

1.1. L'introduction de Chorus a conduit, pour le réseau de la DGFIP, à une baisse d'environ 37 % des demandes de paiement ainsi qu'à une distinction entre services dépense et SFACT

Le déploiement de Chorus a entraîné deux évolutions de la gestion de la dépense :

- ◆ les services « dépense » des DR/DDFiP ont cessé de travailler à partir de lignes, comme le requérait l'ancienne application (NDL), pour utiliser des demandes de paiement qui sont susceptible de réunir plusieurs lignes ;
- ◆ la gestion des demandes de paiement du bloc 3 a été transférée des services dépense des DR/DDFiP aux SFACT.

Le volume de demandes de paiement traitées au sein du réseau de la DGFIP, dans les services dépenses ou dans les SFACT, a diminué de 4,8 millions depuis le démarrage de Chorus, soit une baisse de 37 % (cf. Tableau 3)¹. Cette diminution s'explique notamment par :

- ◆ le passage de la notion de ligne dans l'application NDL à celle de demande de paiement dans Chorus ;
- ◆ la validation groupée des bourses qui concerne, selon l'AIFE, 3 millions d'actes annuels soit 63 % de la baisse enregistrée ;
- ◆ le regroupement des commandes et la passation de marchés mutualisés (téléphonie, carburant, ...) dont l'impact n'a pas été mesuré dans le cadre de la mission.

Le nombre de demandes de paiement traitées par les services dépense des DR/DDFiP a baissé de 46 % entre l'introduction de Chorus (2009-2010) et 2012, sous l'effet conjugué de la diminution générale du nombre de demandes de paiement (cf. *supra*) et de l'introduction des SFACT, qui ont traité 15 % des demandes de paiement en 2012.

Les effectifs des services dépenses ont été calculés en 2009 pour que chaque ETP traite près de 17 500 factures par an, ce qui a conduit à un niveau de 752 ETP lors de la mise en place de Chorus. Le volume de demandes de paiement a baissé de 46 % dans les services dépenses depuis lors, sans que l'évolution du nombre d'ETP ne fasse l'objet d'un suivi centralisé. La mission n'a pu s'assurer que les conséquences de cette évolution, qui devait s'établir autour de 346 ETP, ont bien été tirées dans les services dépenses des DR/DDFiP.

Au niveau des SFACT, le volume de demandes de paiement est en baisse de 11 % entre 2011 (date de leur mise en œuvre) et 2012. Les effectifs des SFACT, pendant la même période, ont diminué de 4 % (cf. Tableau 2).

¹ L'année de démarrage de Chorus varie entre 2009 et 2010 selon les départements. L'évaluation de la baisse du volume des demandes de paiement prend ainsi pour base de calcul une année de référence différente selon les départements considérés, en l'absence de données 2009 disponibles pour l'ensemble des services.

Annexe II

Tableau 1 : Évolution de l'activité et des ressources des services dépense hors SFACT depuis le démarrage de Chorus

Région	Structure	Date de démarrage Chorus ²	Nombre de demandes de paiement (DP) (volume annuel)			Nombre d'agents (en ETP) pour le traitement des DP	
			Au démarrage Chorus ³	En 2012	Évolution (en %)	Au démarrage Chorus	Nbre de DP par ETP
Alsace	DRFIP Bas Rhin	2009	181 135	74 926	-59	10,35	17 501
	DDFIP Haut Rhin	2010	37 165	19 530	-47	2,12	17 531
Aquitaine	DRFIP Gironde	2009	439 179	284 536	-35	25,10	17 497
	DDFIP Dordogne	2010	83 612	55 003	-34	4,78	17 492
	DDFIP Landes	2010	115 741	84 338	-27	10,26	11 281
	DDFIP Pyrénées Atlantiques	2010	182 889	108 229	-41	10,45	17 501
Auvergne	DRFIP Puy de Dôme	2009	231 029	101 948	-56	13,20	17 502
Basse Normandie	DRFIP Calvados	2009	208 172	92 765	-55	11,90	17 493
Bourgogne	DRFIP Côte d'Or	2009	283 687	201 298	-29	16,21	17 501
	DDFIP Saône et Loire	2010	69 782	36 298	-48	3,99	17 489
Bretagne	DRFIP Ile et Vilaine	2009	605 438	414 605	-32	34,60	17 498
	DDFIP Finistère	2010	444 413	794 838	79	25,40	17 497
	DDFIP Morbihan	2010	123 316	72 949	-41	7,05	17 492
Centre	DRFIP Loiret	2009	259 040	114 035	-56	14,80	17 503
	DDFIP Indre	2010	169 160	203 409	20	9,67	17 493
	DDFIP Inde et Loire	2010	78 400	34 732	-56	4,48	17 500
Champagne -Ardenne	DRFIP Marne	2009	238 189	92 533	-61	13,61	17 501
Franche Comté	DRFIP Doubs	2009	195 857	90 815	-54	11,19	17 503
Haute Normandie	DRFIP Seine Maritime	2009	195 716	91 548	-53	11,18	17 506
	DDFIP Eure	2010	53 878	38 740	-28	3,08	17 493
Ile de France	DRFIP Val de Marne	2010	527 626	131 987	-75	30,15	17 500
	DRFIP Paris	2009	804 245	194 312	-76	45,96	17 499
	DDFIP Seine et Marne	2010	11 586	9 890	-15	0,66	17 555
	DDFIP Yvelines	2009	630 399	230 252	-63	36,02	17 501
	DDFIP Essone	2010	115 064	68 873	-40	6,58	17 487
	DDFIP Hauts de Seine	2010	70 909	60 355	-15	4,05	17 508
	DDFIP Val d'Oise	2010	14 599	10 164	-30	0,83	17 589
	DDFIP Seine Saint Denis	2010	11 555	10 017	-13	0,66	17 508
Languedoc Roussillon	DRFIP Herault	2009	320 175	90 412	-72	18,30	17 496
	DDFIP Gard	2010	75 602	38 885	-49	4,32	17 500
Limousin	DDFIP Haute Vienne	2009	154 477	63 905	-59	8,83	17 495
Midi Pyrénées	DRFIP Haute-Garonne	2009	485 341	219 200	-55	27,73	17 502
	DDFIP Tarn	2010	110 338	62 051	-44	6,31	17 486
Nord Pas de Calais	DRFIP Nord	2009	865 779	469 090	-46	49,47	17 501
	DDFIP Pas de Calais	2010	170 186	106 201	-38	10,72	15 876
PACA	DRFIP Bouches-du-Rhône	2009	568 582	343 503	-40	32,49	17 500

² Les DRFiP sont passés à Chorus de façon progressive, entre 2009 et 2010, voire 2011. La date retenue ici est celle du début du passage à Chorus.

³ Le nombre de demandes de paiement au démarrage de Chorus a été obtenu à partir de l'application NDL, prédécesseur de Chorus.

Annexe II

Région	Structure	Date de démarrage Chorus ²	Nombre de demandes de paiement (DP) (volume annuel)			Nombre d'agents (en ETP) pour le traitement des DP	
			Au démarrage Chorus ³	En 2012	Évolution (en %)	Au démarrage Chorus	Nbre de DP par ETP
	DDFIP Alpes-Maritimes	ND	159 807	53 859	-66	9,13	17 504
	DDFIP Vaucluse	2010	101 765	74 347	-27	5,82	17 485
	DDFIP Var	2010	155 474	60 485	-61	10,41	14 935
Pays de la Loire	DRFIP Loire Atlantique	2009	348 670	133 539	-62	19,92	17 504
	DDFIP Maine et Loire	2010	103 314	63 208	-39	5,90	17 511
Picardie	DRFIP Somme	2009	201 673	74 918	-63	11,52	17 506
	DDFIP Oise	2010	58 733	27 409	-53	3,36	17 480
Poitou Charente	DRFIP Vienne	2009	217 171	99 364	-54	12,41	17 500
	DDFIP Charente-Maritime	2010	49 868	25 817	-48	2,85	17 498
Rhône Alpes	DRFIP Rhône	2009	550 100	313 065	-43	31,43	17 502
	DDFIP Ain	2010	105 815	64 382	-39	6,05	17 490
	DDFIP Isère	2009	316 203	162 176	-49	18,07	17 499
	DDFIP Loire	2010	187 649	22 131	-88	10,72	17 505
	DDFIP Savoie	2010	143 499	119 244	-17	8,20	17 500
Lorraine	DRFIP Moselle	2010	661 178	331 460	-50	37,78	17 501
	DDFIP Meurthe et Moselle	2009	477 880	230 381	-52	27,31	17 498
	DDFIP Vosges	2010	81 232	54 931	-32	4,64	17 507
Total			13 052 292	7 026 888	-46	752,02	17 356

Source : DGFIP, calculs mission.

Tableau 2 : Évolution de l'activité et des ressources des SFACT depuis leur mise en œuvre

SFACT	Nombre de demandes de paiement (DP) (volume annuel)			Nombre d'agents (en ETP) pour le traitement des DP		
	Au démarrage Chorus (2011)	En 2012	Évolution	Au démarrage Chorus	Au 1 ^{er} janvier 2013	Évolution
DRFIP Rhône -SFACT	125 475	114 885	-8	34	33	-3%
DRFIP Bouches-du-Rhône -SFACT	110 090	85 984	-22	25	25	0%
DRFIP Vienne -SFACT	47 073	47 285	0	15	14	-7%
DRFIP Somme -SFACT	45 109	42 422	-6	10	10	0%
DRFIP Loire Atlantique -SFACT	69 143	72 808	5	17	16	-6%
DRFIP Nord SFACT	79 170	58 891	-26	19	19	0%
DRFIP Haute-Garonne - SFACT	74 567	82 502	11	19	19	0%
DRFIP Moselle -SFACT	53 533	44 979	-16	12	11	-8%
DRFIP Haute Vienne - SFACT	25 239	23 199	-8	8	7	-13%
DRFIP Hérault -SFACT	62 672	55 730	-11	17	17	0%
DRFIP Val de Marne SFACT	106 806	64 188	-40	28	26	-7%
DRFIP Paris - SFACT	100 038	72 802	-27	25	23	-8%
DRFIP Doubs -SFACT	33 588	30 732	-9	7	7	0%

Annexe II

SFACT	Nombre de demandes de paiement (DP) (volume annuel)			Nombre d'agents (en ETP) pour le traitement des DP		
	Au démarrage Chorus (2011)	En 2012	Évolution	Au démarrage Chorus	Au 1 ^{er} janvier 2013	Évolution
DRFIP Seine Maritime – SFACT	39 095	31 924	-18	11	11	0%
DRFIP Marne –SFACT ⁴	37 937	35 928	-5	9	9	0%
DRFIP Loiret –SFACT	64 033	55 550	-13	18	16	-11%
DRFIP Ile et Vilaine – SFACT	66 721	74 492	12	16	15	-6%
DRFIP Côte d'Or - HSFAC	44 363	43 942	-1	13	12	-8%
DRFIP Calvados –SFACT	37 319	40 543	9	10	8	-20%
DRFIP Puy de Dôme - HSFAC	47 088	41 364	-12	9	9	0%
DRFIP Gironde –SFACT	70 257	77 944	11	17	17	0%
DRFIP Bas Rhin - SFACT	36 866	30 350	-18	8	8	0%
Total	1 376 182	1 228 444	-11	347	332	-4%

Source : DGFIP, calculs mission.

Tableau 3 : Évolution du volume de demandes de paiement traitées par le réseau de la DGFIP, au sein des services dépenses ou de SFACT

Région	Au démarrage Chorus (2010)	En 2012	Évolution
Alsace	218 300	124 806	-43%
Aquitaine	821 421	610 050	-26%
Auvergne	231 029	143 312	-38%
Basse Normandie	208 172	133 308	-36%
Bourgogne	353 469	281 538	-20%
Bretagne	1 173 167	1 356 884	16%
Centre	506 600	407 726	-20%
Champagne-Ardenne	238 189	128 461	-46%
Franche Comté	195 857	121 547	-38%
Haute Normandie	249 594	162 212	-35%
Ile de France	2 185 983	852 840	-61%
Languedoc Roussillon	395 777	185 027	-53%
Limousin	154 477	87 104	-44%
Lorraine	1 220 290	661 751	-46%
Midi Pyrénées	595 679	363 753	-39%
Nord Pas de Calais	1 035 965	634 182	-39%
PACA	985 628	618 178	-37%
Pays de la Loire	451 984	269 555	-40%
Picardie	260 406	144 749	-44%
Poitou Charente	267 039	172 466	-35%
Rhône Alpes	1 303 266	795 883	-39%
Total	13 052 292	8 255 332	-37%

Source : DGFIP, calculs mission⁵.

⁴ Le SFACT de la Marne a été créé en 2010, dans un cadre expérimental, et non en 2011.

⁵ Les volumes d'activité en 2012 sont la consolidation par région de ceux indiqués dans les Tableau 1 et Tableau 2. Les volumes d'activité au démarrage de Chorus sont ceux indiqués dans le Tableau 1, agrégés au niveau régional, les SFACT n'ayant été créés qu'en 2011.

1.2. La carte des assignations comptables répartit les demandes de paiement dans 53 départements, à rebours d'une logique de régionalisation

Les demandes de paiement (DP) émises par les CSP ou leurs équivalents dans les différents réseaux déconcentrés sont traitées dans les services dépenses (hors bloc 3) d'une DR/DDFiP qui n'est pas nécessairement dans le même département ou la même région que le service émetteur.

La carte d'assignation actuelle conduit à une dilution géographique du traitement des demandes de paiement (cf. Tableau 4) :

- ♦ dans les grands départements, les CSP émettent significativement plus de DP que n'en traite la DR/DDFiP : la réduction de DP traitées par rapport aux DP émises est de 71 % à Paris, de 44 % dans le Var, de 28 % dans le Rhône, de 28 % dans le Loiret, de 25 % en Gironde, de 10 % en Seine Maritime et de 8 % en Moselle ;
- ♦ les DP se reportent dans certains départements de petite taille, qui connaissent une augmentation significative des DP traitées par rapport aux DP émises : +2 361 % en Savoie (119 000 demandes traitées contre 5 000 émises), de 1 507 % dans les Pyrénées-Atlantiques (108 000 demandes contre 7 000), de 1 058 % dans l'Ain (64 000 demandes contre 6 000), de 839 % dans le Pas-de-Calais (106 000 demandes contre 11 000) et de 589 % dans les Landes (84 000 demandes contre 12 000) ;
- ♦ certains départements dépourvus de CSP sont assignataires d'un volume significatif de DP : 73 000 dans le Morbihan, 26 000 en Charente-Maritime.

Ce mouvement est susceptible de conduire à l'établissement de services dans certains départements qui rendront durablement complexe un éventuel mouvement de régionalisation et d'industrialisation des traitements.

Tableau 4 : Dilution géographique du traitement des demandes de paiement du fait de la carte d'assignation

Département	Nombre de DP émises par les CSP du département	Nombre de DP traitées par les services dépenses des DR/DDFiP	Variation des DP traitées rapportées au nombre de DP émises (en %)	DP traitées - DP émises
1	5 560	64 382	1058%	58 822
6	53 938	53 859	0%	-79
13	414 521	429 487	4%	14 966
14	109 398	133 308	22%	23 910
17	0	25 817	NA	25 817
21	199 148	245 240	23%	46 092
24	5 857	55 003	839%	49 146
25	99 490	121 547	22%	22 057
27	435	38 740	8806%	38 305
29	751 861	794 838	6%	42 977
30	12 381	38 885	214%	26 504
31	233 733	301 702	29%	67 969
33	484 429	362 480	-25%	-121 949
34	155 339	146 142	-6%	-9 197
35	519 763	489 097	-6%	-30 666
36 ⁶	0	203 409	NA	203 409
37	6 181	34 732	462%	28 551
38	167 610	162 176	-3%	-5 434
40	12 245	84 338	589%	72 093
42	5 903	22 131	275%	16 228

⁶ L'Indre héberge le CSP d'administration centrale de la gendarmerie.

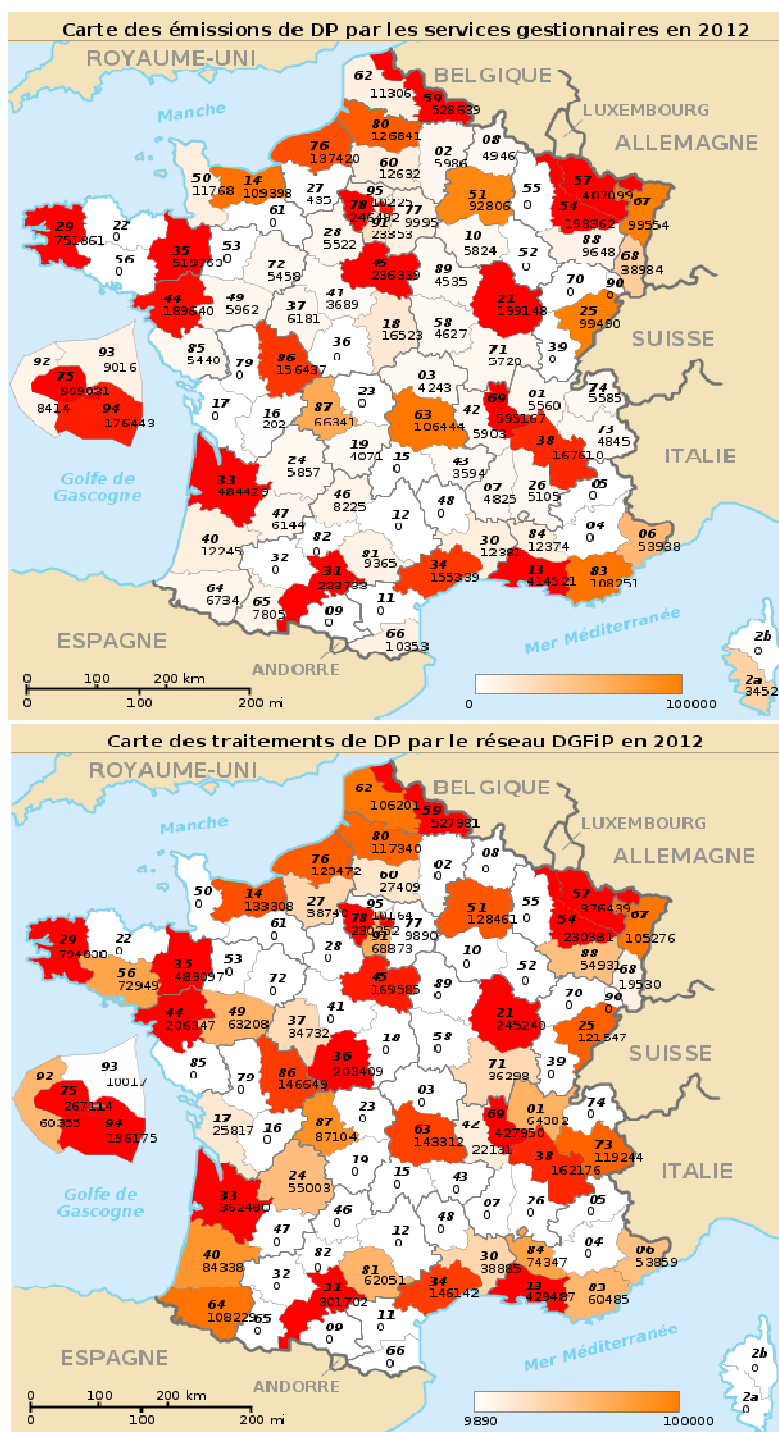
Annexe II

Département	Nombre de DP émises par les CSP du département	Nombre de DP traitées par les services dépenses des DR/DDFiP	Variation des DP traitées rapportées au nombre de DP émises (en %)	DP traitées - DP émises
44	189 640	206 347	9%	16 707
45	236 339	169 585	-28%	-66 754
49	5 962	63 208	960%	57 246
51	92 806	128 461	38%	35 655
54	198 362	230 381	16%	32 019
56	0	72 949	NA	72 949
57	407 099	376 439	-8%	-30 660
59	528 639	527 981	0%	-658
60	12 632	27 409	117%	14 777
62	11 306	106 201	839%	94 895
63	106 444	143 312	35%	36 868
64	6 734	108 229	1507%	101 495
67	99 554	105 276	6%	5 722
68	38 984	19 530	-50%	-19 454
69	595 167	427 950	-28%	-167 217
71	5 720	36 298	535%	30 578
73	4 845	119 244	2361%	114 399
75	909 031	267 114	-71%	-641 917
76	137 420	123 472	-10%	-13 948
77	9 995	9 890	-1%	-105
78	246 492	230 252	-7%	-16 240
80	126 841	117 340	-7%	-9 501
81	9 365	62 051	563%	52 686
83	108 251	60 485	-44%	-47 766
84	12 374	74 347	501%	61 973
86	156 437	146 649	-6%	-9 788
87	66 341	87 104	31%	20 763
88	9 648	54 931	469%	45 283
91	23 353	68 873	195%	45 520
92	8 414	60 355	617%	51 941
93	9 016	10 017	11%	1 001
94	176 443	196 175	11%	19 732
95	10 225	10 164	-1%	-61

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission (nombre de DP émises), DGFIP (nombre de DP traitées), calculs mission.

Annexe II

Graphique 1 : Répartition géographique de l'émission des DP (à gauche) et de leur traitement par le réseau déconcentré de la DGFIP (à droite)



Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission (nombre de DP émises), DGFIP (nombre de DP traitées), calculs mission.

2. Le degré de respect du macro-processus, très hétérogène, est aujourd'hui faiblement corrélé aux performances de la chaîne de dépense

2.1. Les indicateurs de l'AIFE indiquent que le macro-processus est globalement peu respecté

Deux indicateurs de l'Agence de l'information financière de l'État (AIFE) permettent d'apprécier le respect du macro-processus.

L'indicateur IB3 mesure le taux, en volume, des engagements juridiques hors subventions, baux et décisions diverses dont le délai séparant l'engagement juridique et la demande de paiement est inférieur ou égal à deux jours. Les engagements juridiques répondant à ces critères sont considérés comme des engagements « de régularisation », dont la saisie dans Chorus vise à permettre le paiement d'une facture relative à un service déjà effectué alors que la réservation budgétaire n'a pas été effectuée. Le degré de respect du macro-processus s'amoindrit lorsque l'IB3 s'élève.

L'indicateur IC1-bis mesure le délai moyen, exprimé en jour ouvré entre le service fait et la demande de paiement. Sont exclues du périmètre de l'indicateur les demandes de paiement ne faisant pas suite à engagement juridique. Le macro-processus prévoyant que le service fait est validé dès sa constatation, donc avant l'envoi de la facture par le fournisseur, un IC1-bis moyen supérieur à deux jours témoigne de son respect. Un IC1-bis négatif indique à l'inverse que les services prescripteurs attendent encore la réception de la facture pour valider la bonne exécution de la prestation.

Selon l'AIFE, l'indicateur IB3 s'élève au premier trimestre 2013 à 51 % et l'indicateur IC1-bis à -15,2 jours au cours de la même période. Le macro-processus apparaît dès lors globalement peu respecté.

Une analyse différenciée par service déconcentré (cf. Tableau 5) montre que ce constat est valable pour chaque réseau déconcentré :

- ◆ tous ont un indicateur IC1-bis négatif et un indicateur IB3 supérieur à 35 % ;
- ◆ l'indicateur IC1-bis s'établit à -14,25 jours en moyenne, l'indicateur IB3 à 51 % ;
- ◆ trois réseaux se distinguent par des indicateurs supérieurs à la moyenne : le bloc 3, le bloc 1 et le ministère de l'éducation nationale ;
- ◆ trois réseaux se distinguent par des performances inférieures à la moyenne sur deux indicateurs : le bloc 2 et les réseaux de la justice dédiés à l'administration pénitentiaire et à la protection judiciaire de la jeunesse.

Tableau 5 : Indicateurs de respect du macro-processus par blocs et ministères (année 2012) dans les services déconcentrés

Bloc ou ministère	Indicateur IC1-bis relatif au délai séparant la facture du service fait (en jours, respect du MP3 si > 2)	Indicateur IB3 relatif aux engagements juridiques de régularisation (en %, respect MP3 si faible)	Taille moyenne des CSP(ETP)	Nombre de CSP
Bloc 1	-13	42	14	95
Bloc 2	-24	54	33	23
DOUANE	-10	56	41	2
BLOC3	-9	39	15	24
MEN	-6	47	14	37

Annexe II

Bloc ou ministère	Indicateur IC1-bis relatif au délai séparant la facture du service fait (en jours, respect du MP3 si > 2)	Indicateur IB3 relatif aux engagements juridiques de régularisation (en %, respect MP3 si faible)	Taille moyenne des CSP(ETP)	Nombre de CSP
Justice – PFI	-20	66	32	6
Justice – CSP	-15	60	21	7
Justice – DSJ	-17	44	23	18
Défense	ND	ND	27	25

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission et complément de l'AIFE pour le bloc 1, calculs mission.

2.2. Le respect du macro-processus est aujourd'hui faiblement corrélé aux performances

Il ressort de l'analyse des indicateurs et de l'activité des réseaux déconcentrés de gestion de la dépense que le respect du macro-processus n'entraîne pas d'avantage significatif en termes de qualité de traitement, mesuré par le délai global de paiement et l'indicateur ID3⁷ ou en termes de productivité (cf. Encadré 1).

Le délai global de paiement, l'indicateur ID3 et la productivité présentent une corrélation avec l'indicateur IB3 (cf. Tableau 6) positive mais d'une ampleur plus modérée qu'avec d'autres déterminants (cf. infra, section 3.1). L'écart entre les services du premier et du dernier quartile (quartiles déterminés en fonction de l'indicateur IB3) est de 7 jours pour le délai global de paiement, de 15 points pour l'indicateur ID3 et de 5 % pour la productivité.

La corrélation de l'indicateur IC1-bis avec les performances en termes de délai de paiement, est positive et significative (cf. Tableau 7). Cependant, une valeur négative de l'indicateur IC1-bis traduisant une saisie tardive des facture, il existe un lien mécanique entre délai global de paiement et indicateur IC1-bis lorsque celui-ci est très négatif. La corrélation entre l'indicateur IC1-bis et la productivité est faiblement négative (cf. Tableau 7) : l'écart de productivité entre les services présentant un indicateur IC1-bis inférieur à -19 jours et ceux dont l'IC1-bis est positif est de 2 %.

Le bloc 3 est le réseau déconcentré qui présente la plus grande proximité avec le macro-processus. Il présente le meilleur indicateur IB3 et le second meilleur indicateur IC1-bis. Il est adossé à un service facturier (SFACT). Il présente toutefois des résultats proches de la moyenne (cf. Tableau 8) et notamment :

- ♦ des performances nettement inférieure au ministère de l'éducation nationale⁸ : une productivité inférieure de 47 %, un délai global de paiement plus long de 6 jours et un indicateur ID4 dégradé de 11 points ;
- ♦ des performances inférieure au réseau de la douane : une productivité inférieure de 29 %, un délai global de paiement plus long de 4 jours et un indicateur ID4 dégradé de 1 points ;
- ♦ des performances très proches de celles du bloc 1 : une productivité supérieure de 2 %, un délai global de paiement identique et un indicateur ID4 meilleur de 3 points.

⁷ Taux de demandes de paiement sur la commande publique dont le délai global de paiement est supérieur à 30 jours.

⁸ cf. Encadré 2.

Encadré 1 : Modes de calcul de la productivité

Types d'actes effectués par les services déconcentrés de gestion de la dépense

Les services de gestion de la dépense effectuent les actes suivants :

- engagements juridiques simples : bons de commande (ZBC selon la classification Chorus), marché non formalisé (ZMPU) et subvention (ZSUB) ;
- engagements juridiques complexes : ZMBC, ZMPC, ZMT, ZMPT, ZMX, ZMPX et ZMU ;
- baux et conventions : ZBAU, ZCTR et ZDEC ;
- recettes non fiscales (émission de titre ou demande de facturation interne) ;
- demandes de paiement ;
- immobilisations ;
- mise à jour de tiers.

Volumes d'activité des services déconcentrés

Les informations relatives au nombre d'acte de chaque type effectué par les services ont été obtenues au moyen d'un questionnaire, daté du 19 avril 2013, envoyé à chaque ministère. Les informations concernant les engagements juridiques et leur répartition dans les catégories « simples », « complexes » et « baux et conventions » ont été croisées avec les celles émanant du bureau CE-2A de la DGFIP, tirée de Chorus (restitution INF-DEP-57). Lorsque des écarts sont apparus, notamment dans la répartition entre les catégories simples et complexes, les informations de la DGFIP ont été substituées à celles des ministères. Le même procédé a été suivi pour les RNF (restitution Chorus INF-RNF-27).

Le bloc 3 étant adossé à un SFACT, il n'effectue pas de demande de paiement hormis pour les subventions. Le nombre d'engagements juridiques liés à des subventions (classification Chorus ZSUB) a été substitué au nombre de demandes de paiement fournies par le secrétariat général du ministère de l'économie et des finances. De même, le délai global de paiement retenu pour la chaîne de paiement du bloc 3 est celui des SFACT plutôt que des CSP, ce dernier ne concernant que les subventions qui représentent moins de 10 % du nombre total des demandes traitées dans le bloc 3.

Seuls les blocs 2 et 3 ont fourni des chiffres relatifs aux immobilisations, et seul le bloc 3 a indiqué le nombre de mise à jour de tiers. Ces opérations n'ont pas été prises en compte dans les calculs de productivité afin d'assurer la comparabilité des réseaux. L'impact de cette neutralisation paraît modéré au regard d'une part du volume que ces actes représentent au sein du bloc 2 (2 % du total des actes) et du bloc 3 (1 % du total des actes) et d'autre part, du temps nécessaire à leur traitement observé lors de déplacements terrain.

Productivité non pondérée

La productivité non pondérée est calculée en divisant le nombre total d'actes (engagements juridiques simples, complexes, baux et conventions, recettes non fiscales, demandes de paiement –limitées aux subventions pour le bloc 3-) par le nombre d'ETP de chaque structure au 31 décembre 2012 (information fournies par les ministères en réponse au questionnaire susmentionné).

Ce mode de calcul se rapproche de celui utilisé lors de la mise en place des CSP pour dimensionner leurs ETP.

Productivité en nombre pondéré d'actes, méthode bloc 3

Les ministères du bloc 3 ont défini une pondération des actes pour déterminer le calcul des retours d'effectifs de la DGFIP vers les ministères. Le poids accordé à chaque acte est de :

- 1 pour les engagements juridiques sur demande d'achat ;
- 2 pour les engagements juridiques sans demande d'achat ;
- 0,75 pour les subventions ;
- 0,2 pour les certifications de service fait ;
- 0,5 pour les DP sur engagement juridique ;
- 1 pour les DP directes ;

Annexe II

- 0,2 pour les DP états de frais ;
- 2 pour les immobilisations ;
- 1 pour la création et modification de tiers ;
- 2 pour les recettes non fiscales hors indus ;
- 1 pour les indus ;
- 20 % de charges d'encadrement.

Le calcul de la productivité pondérée s'effectue divisant le nombre d'actes de chaque catégorie, multiplié par son poids, par le nombre d'ETP de chaque structure.

Productivité en nombre pondéré d'actes, méthode mission

La mission a effectué au cours de ses déplacements terrain des chronométrages des différentes tâches de gestion, dont il ressort les pondérations suivantes :

- 1 pour les engagements juridiques simples ;
- 3 pour les engagements juridiques complexes ;
- 1 pour les baux et conventions ;
- 0,2 pour les certifications de service fait ;
- 0,3 pour les demandes de paiement ;
- 1,5 pour les recettes non fiscales ;
- 0,2 pour les immobilisations ;
- 0,5 pour les tiers.

La typologie des actes sur lesquels ont porté les chronométrages diffère de celle retenue par le bloc 3 (cf. *supra*) pour les engagements juridiques et les demandes de paiement, pour des raisons de format des données disponibles. Une analyse des volumes d'actes concernés par ces différences de typologie et des pondérations accordées à chacune des catégories conduit la mission à considérer l'impact sur les chiffres de la productivité comme non significatifs au regard de leur utilisation dans le présent rapport.

Les engagements juridiques complexes sont le type d'actes pour lequel la plus grande variabilité a été observée lors des visites terrain. Toutefois, eu égard au faible volume d'actes qu'ils représentent, de 1 à 2 % des engagements juridiques totaux, l'impact de leur pondération sur la productivité reste marginal. Une variation du poids accordé à ce type d'actes d'un facteur 10 n'affecte la productivité que de 7 % et ne modifie pas la position relative des réseaux déconcentrés.

Méthode de calcul de la productivité retenue

La productivité en nombre pondéré d'actes, méthode mission, a été retenue car :

- l'absence de pondération des actes apparaît irréaliste au regard des observations effectuées au sein des services gestionnaires ;
- les calculs de restitution d'effectif se sont effectués sur une base pondérée au sein du bloc 3 ;
- les pondérations proposées par la mission portent sur les catégories d'actes pour lesquelles les volumes sont disponibles ;
- les productivités calculées avec la pondération mission et avec la pondération bloc 3 diffèrent en moyenne de moins de 1%.

Source : Mission.

Tableau 6 : Impact de l'indicateur IB3 (taux d'EJ de régularisation) sur la performance de la chaîne de dépense

Indicateur IB3 (taux d'EJ de régularisation) en 2012	DGP moyen en 2012 (en jours)	Taux de DGP > 30j (en %)	Productivité (en nombre pondéré d'actes par agent, méthode mission)	Nombre de CSP
< 34 %	20	14	1 177	40
< 44 %	23	22	944	49
< 57 %	23	18	1 152	54
> 57 %	27	29	1 117	50

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission, compléments de l'AIFE pour le bloc 1, calculs mission.

Annexe II

Tableau 7 : Impact de l'indicateur IC1-bis (délai séparant la facture du service fait) sur la performance de la chaîne de dépense

Indicateur IC1-bis (délai séparant la facture du service fait) en 2012	DGP moyen en 2012 (en jours)	Taux de DGP > 30j (en %)	Productivité (en nombre pondéré d'actes par agent, méthode mission)	Nombre de CSP
< -19 jours	35	38	988	34
< -12 jours	27	27	1 091	31
< 0 jour	18	9	1 348	56
> 0 jour	15	10	963	5

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission, compléments de l'AIFE pour le bloc 1, calculs mission.

Tableau 8 : Performance de la chaîne de dépense des différents blocs

Bloc	DGP moyen en 2012 (en jours)	Taux de DGP > 30j (en %)	Productivité (en nombre pondéré d'actes par agent, méthode mission)	Nombre de CSP
Bloc 1	21	21	989	85
Bloc 2	30	32	847	23
DOUANE	17	17	1 422	2
BLOC3	21	18	1 011	24
MEN	15	7	1 909	28
Justice – PFI	36	40	1 728	6
Justice – CSP	36	44	1 396	7
Justice – DSJ	35	38	558	18
Défense	41	ND	724	45
Tous blocs	23	21	1 078	193

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission, compléments de l'AIFE pour le bloc 1, calculs mission.

Encadré 2 : Impact des frais de déplacement au ministère de l'éducation nationale

Les demandes de paiement représentent 83 % des actes (en nombre non pondéré) gérés par le réseau déconcentré du ministère de l'éducation nationale, contre 52 % pour la justice, 63 % pour le bloc 2, 53 % pour le bloc 1 et 45 % pour le bloc 3. Parmi les 1 926 134 demandes de paiement traitées par les plateformes académiques en 2012, 1 265 730 soit 66 % sont liées à des frais de déplacement qui font l'objet d'une interface informatique au travers d'Ulysse.

L'existence d'une interface informatique étant susceptible de réduire le temps de gestion d'une fraction notable (55 %) des actes de ce ministère, la mission a cherché à évaluer si le constat de la surperformance de ce ministère pouvait en être fragilisé de façon significative.

En l'absence de données comparables pour les autres réseaux déconcentrés, la mission a recalculé productivité des plates-formes académiques en considérant d'une part que les demandes de paiement sur frais de déplacement ne nécessitaient aucun traitement et d'autre part que seul le ministère de l'éducation nationale traitait de telles demandes. Sous ces hypothèses manifestement radicales et très défavorables, la productivité des plates-formes académiques reste supérieure de 3 %.

Source : Chorus, calculs mission.

3. Un faisceau d'indice conduit à attribuer ces résultats contrastés à des méthodes de travail restées non industrielles

3.1. Les performances des CSP se dégradent lorsque leur contexte ou leur organisation acquiert un caractère industriel

Une analyse par nombre d'ETP ou par nombre de services prescripteurs des performances des services gestionnaires au niveau déconcentré fait apparaître une corrélation négative entre la taille d'un service et son délai global de paiement, son indicateur ID4 et sa productivité :

- ◆ les services de moins de dix ETP ont une productivité plus importante de 56 % que les services de plus de 50 ETP, un délai global de paiement plus court de 16 jours et un indicateur ID4 meilleur de 21 points (cf. Tableau 9) ;
- ◆ les services gérant moins de 14 services prescripteurs ont une productivité plus importante de 12 % que les services gérant plus de 50 services prescripteurs, un délai global de paiement plus court de 14 jours et un indicateur ID4 meilleur de 28 points (cf. Tableau 10).

Cette corrélation est plus importante que celle avec les indicateurs de respect du macro-processus : d'un facteur 10 en termes de productivité, d'un facteur 2 pour le délai global de paiement et d'un facteur 1,5 pour l'indicateur ID4 (cf. *supra*, section 2.2).

Le même constat peut être tiré d'une analyse menée au niveau de chaque réseau gestionnaire déconcentré (cf. Tableau 11 et Tableau 12).

Par ailleurs, les modalités d'organisation retenues (par client, par acte ou par étape du processus) ne présentent pas de corrélation avec les performances des réseaux gestionnaires explicite et d'une amplitude comparable avec les facteurs précédents (cf. Tableau 13), hormis une structuration par client, qui est globalement moins performante de 28 % en termes de productivité, de 3 jours en délai de paiement et de 10 % pour l'indicateur ID4. Toutefois, une analyse par réseau déconcentré fait apparaître que lorsqu'un ministère dispose de services présentant une organisation hétérogène, la structuration par client est plus performante (cf. Tableau 14).

Les résultats d'un service de gestion sont ainsi principalement corrélés, négativement, à sa taille et au nombre de ses clients, tandis que le respect du macro-processus semble jouer un rôle mineur dans les performances. La mission considère que deux explications, mutuellement exclusives, peuvent être avancées pour éclairer ce fait stylisé :

- ◆ la dépense se prête par nature à une gestion au sein de petites unités et s'avère inadaptée à des organisations de travail industrielles, ou ;
- ◆ les méthodes de travail actuellement déployées dans les réseaux déconcentrés ne sont pas devenues industrielles malgré Chorus, générant d'importants coûts de coordination et des frictions lorsque le contexte présente une ampleur dépassant les capacités d'une gestion informelle et empêchant de tirer l'ensemble des bénéfices du macro-processus.

Annexe II

Tableau 9 : Impact de la taille du CSP, exprimée en ETP, sur la performance de la chaîne de dépense

Taille du CSP (en ETP)	DGP moyen en 2012	Taux de DGP > 30j	Productivité (en nombre pondéré d'actes par agent, méthode mission)	Nombre de CSP
< 10	20	14	1 254	64
< 25	21	13	1 168	88
< 50	32	34	1 104	29
> 50	36	35	806	12

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission, compléments de l'AIFE pour le bloc 1, calculs mission.

Tableau 10 : Impact du nombre de services prescripteurs gérés par le CSP sur la performance de la chaîne de dépense

Nombre de services prescripteurs gérés par le CSP	DGP moyen en 2012 (en jours)	Taux de DGP > 30j (en %)	Productivité (en nombre pondéré d'actes par agent, méthode mission)	Nombre de CSP
< 14	20	11	1 216	63
< 20	21	16	1 153	47
< 50	22	18	1 049	44
> 50	34	39	1 086	30

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission, compléments de l'AIFE pour le bloc 1, calculs mission.

Tableau 11 : Impact de la taille du CSP, exprimée en ETP, sur la performance de la chaîne de dépense au sein de chaque bloc ou ministère

Bloc	Taille du CSP (en ETP)	DGP moyen en 2012 (en jours)	Taux de DGP > 30j (en %)	Productivité (en nombre pondéré d'actes par agent, méthode mission)	Nombre de CSP
Bloc 1	< 10	19	15	1 287	51
	< 25	20	14	1 044	26
	< 50	25	25	757	1
	> 50	34	36	804	7
Bloc 2	< 25	27	25	830	9
	< 50	30	31	871	11
	> 50	42	42	804	3
DOUANE	< 50	11	10	1 660	1
	> 50	23	22	1 306	1
BLOC3	< 10	19	13	1 258	4
	< 25	22	18	993	18
	< 50	25	17	979	2
MEN	< 10	18	6	1 254	6
	< 25	13	7	2 066	21
	< 50	43	20	1 025	1
Justice – PFI	< 50	36	40	1 728	6
Justice – CSP	< 10	39	25	720	3
	< 25	14	16	644	1
	< 50	40	49	1 601	3
Justice – DSJ	< 25	34	37	629	13
	< 50	33	38	502	4
	> 50	42	44	346	1
Défense	< 10	29	ND	466	6
	< 25	44	ND	822	8
	< 50	43	ND	955	8
	> 50	51	ND	418	3

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission, compléments de l'AIFE pour le bloc 1, calculs mission.

Annexe II

Tableau 12 : Impact du nombre de services prescripteurs gérés par le CSP sur la performance de la chaîne de dépense au sein de chaque bloc ou ministère

Bloc	Nombre de services prescripteurs gérés par le CSP	DGP moyen en 2012 (en jours)	Taux de DGP > 30j (en %)	Productivité (en nombre pondéré d'actes par agent, méthode mission)	Nombre de CSP
Bloc 1	< 14	18	13%	1 037	26
	< 20	21	16%	1 178	26
	< 50	19	13%	1 095	21
	> 50	21	16%	1 093	3
Bloc 2	< 14	26	23%	811	8
	< 20	27	28%	878	5
	< 50	34	34%	861	8
	> 50	42	41%	999	2
DOUANE	< 14	11	10%	1 644	1
	< 20	23	22%	1 299	1
BLOC3	< 14	22	19%	1 006	10
	< 20	21	17%	1 065	9
	< 50	21	16%	1 069	4
	> 50	ND	ND	834	1
MEN	< 14	16	8%	1 795	16
	< 20	12	6%	2 044	5
	< 50	14	7%	2 086	7
Justice - PFI	> 50	36	40%	1 722	6
Justice - CSP	< 14	44	32%	628	2
	< 50	30	19%	847	1
	> 50	33	46%	1 494	4
Justice - DSJ	< 20	39	53%	282	1
	< 50	32	37%	477	3
	> 50	35	37%	587	14
Défense	ND	ND	ND	ND	ND

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission, compléments de l'AIFE pour le bloc 1, calculs mission.

Tableau 13 : Impact du mode d'organisation du CSP sur la performance de la chaîne de dépense

Type d'organisation du CSP	DGP moyen en 2012 (en jours)	Taux de DGP > 30j (en %)	Productivité (en nombre pondéré d'actes par agent, méthode mission)	Nombre de CSP
Par nature d'action				
Non	26	21%	1 039	19
Oui	21	16%	1 124	143
Par client				
Non	19	12%	1 376	53
Oui	22	22%	988	109
Par étape du processus				
Non	20	16%	1 134	128
Oui	25	23%	1 030	34

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission, compléments de l'AIFE pour le bloc 1, calculs mission.

Tableau 14 : Impact de l'organisation par client au niveau de chaque réseau déconcentré

Bloc	Organisation par client	DGP moyen en 2012 (en jours)	Taux de DGP > 30j (en %)	Productivité (en nombre pondéré d'actes par agent, méthode mission)	Nombre de CSP
Bloc 1	Oui	21	21%	989	85
Bloc 2	Non	32	36%	793	3
	Oui	30	32%	854	20
DOUANE	Non	17	17%	1 422	2
BLOC3	Non	21	18%	1 011	24
MEN	Non	16	8%	1 855	24
	Oui	10	4%	2 274	4
Défense	ND	ND	ND	ND	ND

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission, compléments de l'AIFE pour le bloc 1, calculs mission.

3.2. L'hypothèse de méthodes de travail non industrielles est corroborée par les visites de terrain ainsi que par un faible niveau de productivité, y compris dans les CSP les plus performants

La mission a effectué des visites plus approfondies dans le département du Rhône auprès du CSP Rhône (bloc 1), du CPCM Rhône Alpes (bloc 2), du CSP Rhône Alpes (bloc 3), du SFACT de la région Rhône Alpes, de la plate-forme académique de Lyon (ministère de l'éducation nationale) et de la plate-forme interrégionale de Lyon (ministère de la justice). Il y a notamment été observé des méthodes de travail peu normalisées et qui ne s'inscrivent pas intégralement dans le cadre des outils informatiques :

- ♦ une grande diversité des pratiques des services gestionnaires :
 - selon les CSP, la certification de service fait s'effectue en masse, unitairement avec simple contrôle du montant validé ou unitairement avec contrôle de l'ensemble des informations saisies ;
 - le contrôle des saisies des agents par les responsables des CSP est effectué soit sur l'ensemble des engagements juridiques et des demandes de paiement, soit selon un plan de contrôle visant 2 % des actes, soit selon un contrôle hiérarchisé portant sur 10 % des saisies ;
 - certains CSP vérifient systématiquement les informations relatives aux demandes d'achats dans Chorus formulaires, jugé plus complet ;
- ♦ une présence importante du circuit papier, notamment pour permettre le pilotage de l'activité du service gestionnaire :
 - dans cinq des six services rencontrés, les actes effectués dans Chorus sont partiellement recopiés sur des tableaux imprimés afin, selon les responsables de ces services, de palier soit les carences de Chorus en la matière soit une connaissance insuffisante de ses fonctionnalités.

Par ailleurs, les chronométrages effectués à l'occasion des déplacements dans ces services ont conduit à évaluer le temps nécessaire à la saisie d'un engagement juridique simple sur demande d'achat à 10 minutes. Ce délai intègre la validation de la saisie par le responsable de l'engagement juridique ainsi que l'édition des bons de commande. La charge de travail représentée par la gestion opérationnelle de la dépense dans Chorus peut ainsi être estimée à 36 jours/homme par ETP et par an⁹, soit seulement près de 18 % du temps travaillé annuel (200 jours/homme). Pour cette estimation, une durée de travail opérationnel quotidien de 5 heures a été retenue, ce qui revient, dans une journée de 7 heures, à conserver une marge de 40 % de la charge opérationnelle pour d'autres activités, notamment d'encadrement.

Les conditions de réalisation des chronométrages ne permettent pas d'exclure des inexactitudes significatives du temps passé à chaque tâche, sans toutefois remettre en question le constat d'une importante sous-charge des effectifs :

- ◆ la pondération à laquelle conduisent les chronométrages est proche de celle définie au sein du bloc 3 pour déterminer les retours d'effectifs ;
- ◆ les actes présentant la plus forte variabilité individuelle, essentiellement les engagements juridiques complexes, sont d'un volume suffisamment modique (de 1 à 2 % des engagements juridiques) pour que la productivité ne soit pas notablement affectée par leur pondération : leur affecter un temps de traitement d'un jour/homme plutôt que de 30 minutes n'affecte la productivité que de 7 % ;
- ◆ la prise en compte des inexactitudes de chronométrage au travers d'une majoration radicale des temps mesurés de 100 % conduit à une charge de travail effective encore faible, de 36 % du temps travaillé annuel par ETP.

Au sein du ministère présentant la productivité la plus importante, le ministère de l'éducation nationale (cf. Tableau 8), la charge représentée par la gestion opérationnelle de la dépense peut être estimée à 64 jours/homme par ETP et par an, soit 32 % du temps travaillé annuel.

La faiblesse du niveau de productivité exclut l'hypothèse d'une dépense intrinsèquement adaptée à des entités de petites tailles et averse aux organisations industrielles, au profit d'une explication portant des méthodes de travail sources de viscosité tout au long de la chaîne de dépense (services prescripteurs, CSP et, le cas échéant, SFACT).

L'examen de la situation des SFACT permet de dresser un constat analogue, avec une charge de travail liée à la gestion opérationnelle de la dépense dans Chorus représentant entre 37 et 74 jours/homme par ETP¹⁰, soit entre 18 et 37 % du temps travaillé annuel.

⁹ Ce chiffre est obtenu à partir de la productivité en nombre pondérés d'actes, méthode mission (cf. Encadré 1), qui s'élève en 2012 à 1 078 actes par ETP (cf. Tableau 8). L'engagement juridique simple étant affecté d'une pondération unitaire, et son temps de traitement s'élevant à 10 minutes, la charge de travail s'élève à 10 780 minutes par an. En retenant un temps de travail dédié aux tâches opérationnelles de 5 heures par jour, la charge s'élève à 35,93 jours/homme par ETP et par an.

¹⁰ Cette fourchette est obtenue à partir du nombre de demandes de paiement traitées dans les SFACT rapporté au volume global de leurs ETP (cf. Tableau 2). Une demande de paiement requérant 3 minutes de traitement dans les CSP, leur traitement dans un SFACT est évalué dans une fourchette allant de 3 à 6 minutes pour tenir compte des opérations supplémentaires qui y sont réalisées. Rapportées à une durée de travail opérationnel quotidienne de 5 heures par jour, la charge s'élève à 37 jours/homme par ETP.

4. Chiffrage du scénario proposé par la mission de plate-forme unique commune aux blocs 1, 2, 3 et au ministère de l'éducation nationale

Le scénario de plate-forme unique proposé par la mission permettra de réduire les viscosités du processus de gestion de la dépense.

Au regard des évaluations qui précèdent (cf. 3.2) une évolution des méthodes de travail visant à tirer parti des opportunités représentées par l'investissement Chorus permettrait de dégager une économie de 82 % des ETP actuellement affectés aux réseaux déconcentrés de gestion de la dépense. En prenant une marge de sécurité de 100 % par rapport aux chronométrages effectués, cette économie est susceptible de s'élever à 64 % des ETP actuels.

Les ETP des CSP et des services déconcentrés analogues sont évalués à 5 126¹¹, parmi lesquels il convient de distinguer les effectifs du ministère de la Défense qui sont déployés au sein de « services exécutants » dont le périmètre dépasse la gestion de la dépense :

- ◆ 3 977 hors ministère de la Défense ;
- ◆ 1 149 au ministère de la Défense.

L'économie potentielle est ainsi comprise entre 3 281 et 4 203 ETP sur l'ensemble des réseaux déconcentrés, et entre 2 545 et 3 261 ETP hors ministère de la Défense.

Cette évaluation inclut les gains liés à la transformation des méthodes de travail et à la légitimation du rôle des CSP en tant que centres de service, mais pas les gains liés à la dématérialisation ni les bénéfices d'une meilleure organisation sur la productivité des services prescripteurs.

Cette évaluation doit être complétée par les gains qui peuvent être obtenus sur le périmètre des SFACT, qui peuvent être évalués à un minimum de 209 ETP¹² sur un total actuel de 332.

La situation actuelle conduit toutefois la mission à décommander de réaliser ces économies avant d'avoir adapté les méthodes de travail et d'avoir réaffirmé la légitimité des CSP dans la chaîne de dépense.

¹¹ Cette évaluation provient des informations communiquées par les ministères en réponse à l'enquête (4 281 ETP) et d'un calcul, pour les services dont les ETP n'ont pas été communiqué, fondé sur le volume de leur activité divisé par la productivité moyenne du ministère dont ils dépendent (845 ETP).

¹² En faisant l'hypothèse d'une charge de travail annuelle de 74 jours/homme par ETP (cf. *supra*).

ANNEXE III

Dématérialisation et regroupement des factures

SOMMAIRE

1. UNE DÉMATÉRIALISATION EMBRYONNAIRE DES FACTURES.....	1
2. UNE DÉMARCHE TROP LENTE REPOSANT SUR LA CONVICTION DES FOURNISSEURS ET SUR LEUR PRISE EN COMPTE PROGRESSIVE DANS LES CAHIERS DES CHARGES DES MARCHÉS	1
3. DES SOLUTIONS TECHNIQUES DISPONIBLES PERMETTANT LA DÉMATÉRIALISATION INITIALE DES FACTURES	2
4. DES EXPÉRIMENTATIONS DE NUMÉRISATION À CLARIFIER.....	3
4.1. Aspects techniques.....	3
4.2. Une voie transitoire.....	5
5. LES AVANTAGES ATTENDUS DE LA DÉMATÉRIALISATION.....	5
5.1. Efficacité de la dépense (les factures arrivent au bon endroit).....	5
5.2. Qualité comptable (les factures sont correctement répertoriées)	6
5.3. Efficience du processus de gestion de la dépense (les DP sont pré-formatées automatiquement et permettent de minimiser les contrôles)	6
5.4. La dématérialisation est très structurante pour l'organisation des plateformes.....	7
6. UNE OBLIGATION JURIDIQUE CLAIRE PERMETTRAIT DE CHANGER D'ÉCHELLE	7
6.1. Une obligation comparable à ce qui a pu être fait en matière fiscale et douanière.....	8
6.2. Un dispositif réglementaire a été envisagé	8
6.3. Un pilotage du processus dans le temps est indispensable.....	12
7. LA POURSUITE DE LA DÉMARCHE DE RÉDUCTION DES OPÉRATIONS EST À AMPLIFIER.....	12
7.1. Regroupement et la centralisation des factures.....	12
7.2. Développement raisonné de la carte achat et des régies.....	14

La dématérialisation des factures est un objectif en soi dans le cadre de la rationalisation de la chaîne de la dépense dès lors qu'elle conduit à fiabiliser la réception centralisée des factures et qu'elle évite des opérations de saisie dans le dispositif Chorus, ce qui en allège la gestion.

L'impact de cette dématérialisation est d'autant plus marqué que l'organisation de fonction financière est elle-même simplifiée et que le processus de réduction du nombre de factures est efficace (regroupement des opérations, carte achat).

Son plein effet économique en termes de délais de paiement suppose toutefois que le service fait (SF) soit réalisé à temps dans le processus Chorus.

1. Une dématérialisation embryonnaire des factures

Au 31 mars 2013, **1079 factures dématérialisées d'origine** – soit autant que pour l'année 2012 - ont été reçues par voie électronique dont :

- 882 par EDI (transfert automatisé de données) ;
- et 197 par le portail « Chorus factures ».

Encore les transferts en mode « EDI » n'étant pas exhaustifs et concernant certains sites pilotes de Bull, Orange, UGAP et Econocom.

D'autres fournisseurs devraient commencer à émettre des factures dématérialisées : Imprimerie Natinale, SCC, ALD Automotive notamment. Des travaux de raccordement de fournisseurs sont également encours avec SFR, Véolia, Nexter, Otis, Appel du Livre, ESI France, Ets Marchands notamment.

A la date du présent rapport les factures dématérialisées atteignent **6000 pour le premier semestre 2013**.

Le niveau atteint de dématérialisation reste cependant limité au regard du gisement de **5 millions de factures** par an reçues par l'Etat.

Les observations de la mission dans quatre régions visitées ont évidemment corroboré ce constat, les plateformes et services facturiers visitées n'en ayant à ce stade reçu au mieux que quelques unités sous un format dématérialisé.

2. Une démarche trop lente reposant sur la conviction des fournisseurs et sur leur prise en compte progressive dans les cahiers des charges des marchés

La démarche actuelle consiste à convaincre des opérateurs importants notamment au regard des opérateurs qui émettent un nombre important de factures sur le territoire à dématérialiser l'envoi des factures.

Cela repose sur un travail, certes très utile, de conviction individuel des fournisseurs, en commençant par les plus importants. Certains d'entre eux y restent cependant hostiles pour des raisons difficilement explicables : c'est le cas de l'EDF, qui entend facturer cette « prestation ».

Ce processus va laisser durablement de côté un grand nombre de factures.

De même, il est juridiquement possible de prévoir une telle exigence lors de l'élaboration du cahier des charges des marchés, ce qui suppose une prise en compte dans chaque marché individuel d'une préoccupation de gestion pour l'aval du marché, finalement accessoire. Une disposition d'exécution tendant à la dématérialisation des factures ne pourra pas être ajoutée au contrat existant autrement que par avenant éventuel si elle n'a pas été prévue initialement. L'oubli de cette préoccupation lors de l'élaboration du besoin est donc difficilement rattrapable et n'est pas la préoccupation première de l'acheteur.

Le processus actuel est ainsi fortement lié à l'implication des acheteurs publics et nécessite un effort de conviction individuel des fournisseurs ; c'est donc un processus lent.

3. Des solutions techniques disponibles permettant la dématérialisation initiale des factures

Pourtant il faut considérer que les solutions techniques permettant la dématérialisation des factures sont désormais en place et répondent à la situation différenciées des entreprises fournisseurs de l'Etat, que celles-ci soient des entreprises de taille importante ou des PME/TPE.

En effet, deux familles de solution ont été développées, lesquelles peuvent se décliner au total selon quatre modalités différentes. Schématiquement les solutions sont les suivantes :

Tableau 1 : Solutions techniques de dématérialisation des factures

EDI (échange de données informatisées)	Portail Chorus factures
Transfert interfacé de données entreprise/Etat	Facture saisie par l'entreprise dans le portail
Intermédiaire dématérialisant les factures pour le compte de l'entreprise au format attendu	Envoi d'une facture en « pdf signé », issus de leur système d'information

Source : mission.

Schématiquement, et bien que le choix appartienne à l'entreprise fournisseur de choisir le mode de transmission qu'elle souhaite, chaque solution est adaptée à des situations très différentes :

- Une entreprise qui émet un petit nombre de factures vers l'Etat (par exemple moins de 10 factures par an) pourra aisément utiliser le portail en les saisissant elle-même ;
- Pour une PME dont le système d'information génère un plus grand nombre de factures (par exemple une centaine par an), elle pourra utiliser le portail en y déposant un pdf signé électroniquement, issu de son système, ou si elle dispose d'un intermédiaire capable de mettre au format et d'interfacer les envois avec l'Etat, l'envoi pourra transiter en EDI par cet intermédiaire ;
- Pour les volumes importants de factures (par exemple un millier par an ou plus) l'entreprise qui a adapté son système d'information pourra transmettre ses factures en EDI.

L'offre de service en place prend donc en compte la diversité des entreprises susceptibles d'être fournisseurs de l'Etat.

4. Des expérimentations de numérisation à clarifier

La numérisation des factures se différencie de leur dématérialisation en ce que les factures reçues en format papier sont ensuite numérisées par une unité qui scanne les factures puis les analyse à l'aide d'un logiciel de reconnaissance de caractère qui permet sa transformation en facture numérique susceptible d'être traitée dans le processus de dépense.

Fondamentalement, la numérisation met à la charge de l'Etat le processus de dématérialisation.

Sous l'égide de l'AIFE, une expérimentation de numérisation des factures est en cours en 2013.

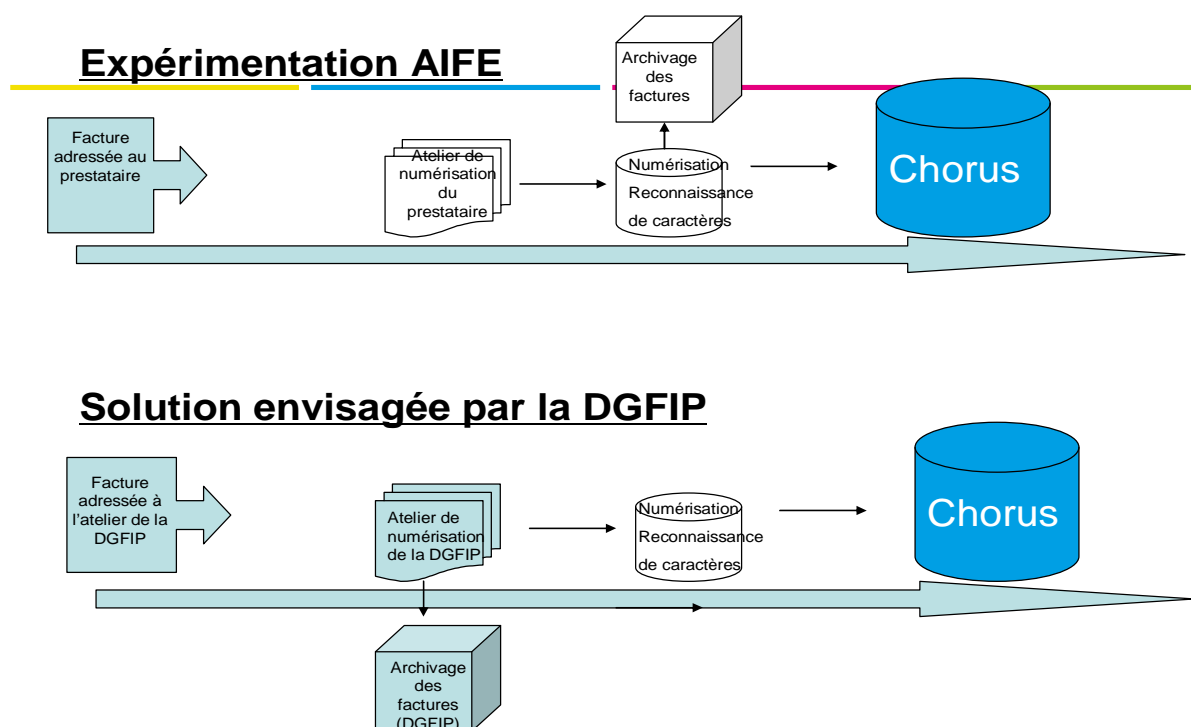
Par ailleurs, la DGFIP souhaite utiliser un atelier de numérisation des déclarations d'impôt sur le revenu (2042) pour scanner des factures, qui seraient ensuite traitées par le prestataire extérieur (reconnaissance de caractère et transformation en facture numérisée).

4.1. Aspects techniques

Les caractéristiques de l'expérimentation conduite par l'AIFE se différencient de celles envisagées par la DGFIP par les éléments suivants :

- dans l'expérimentation de l'AIFE, un prestataire met en œuvre un atelier de numérisation, un logiciel de reconnaissance de caractère qui transforme la facture en facture numérique et procède à l'archivage de la facture papier ;
- dans le dispositif envisagé par la DGFIP, le prestataire voit sa prestation limitée à la reconnaissance de caractères et à la transformation de la facture en facture numérique, mais la DGFIP dispose de l'atelier de numérisation et procède à l'archivage.

Ces caractéristiques sont schématisées ci-dessous :



Annexe III

L'AIFE dispose d'un marché d'expérimentation pour l'année 2013 seulement. L'expérimentation a d'abord été centrée sur deux sites : au service facturier de la DRFIP d'Orléans, d'une part, et à la plateforme achat finances du ministère de la Défense située à Lyon, d'autre part.

Le premier bilan de l'expérimentation a conduit à plusieurs constats :

- le taux de rejet technique, qui était de 30 % au démarrage a été ramené à un peu plus de 4 % (surtout des rejets Chorus : siret non valide, fournisseur non reconnu..., le dispositif n'entraînant qu'un faible nombre de rejets techniques) ;
- les dossiers sont traités dans les 24h à 99,9 % ;
- des gains de productivité ont été associés au traitement des factures concernées ;
- mais les volumes sont restés limités, d'où la décision de prolonger l'expérimentation et son extension à quelques sites supplémentaires (notamment le CPCM de Lyon), avant décision de généralisation.

Il doit être noté que le marché correspondant a son terme en fin d'année 2013 et que sa généralisation suppose deux décisions importantes :

- une décision budgétaire. Le coût actuel de l'expérimentation est de 0,66 € par facture ; dans l'hypothèse où 5 millions de factures seraient numérisées (ce qui est une hypothèse théorique dès lors que le développement de la dématérialisation d'origine des factures est recherchée) le coût serait de 3,3 M€. Toutefois, on ne connaît pas les conditions économiques du futur marché de numérisation des factures ;
- le lancement d'un marché et son imputation budgétaire (AIFE ou la DGFIP a priori).

L'analyse des expérimentations conduit à plusieurs constats :

- **la numérisation est une solution de second rang**, la dématérialisation permettant avec des solutions viables de recevoir des factures numérisée d'origine. Elle ne devrait subsister que pour autant que la dématérialisation n'a pas atteint son niveau optimal, ce qui prendra plusieurs années ;
- **l'internalisation de l'atelier de numérisation ne présente que peu d'intérêt** dès lors que le logiciel de reconnaissance reste couvert par la prestation et que cela lui retire la flexibilité dont l'administration aura fatalement besoin lorsque la dématérialisation aura atteint un niveau de production optimal ;
- la numérisation ne présente un intérêt que si elle fluidifie le processus de traitement des factures. Or, si l'expérimentation conduite par l'AIFE montre un processus acceptable a priori dès lors que le fichier numérique correspondant à une facture est disponible sous 24h à compter de sa réception par l'atelier de numérisation, **tel ne serait pas le cas dans l'atelier de numérisation de la DGFIP qui est indisponible pendant les deux mois de la campagne d'IR (mai et juin) pour servir à la numérisation des déclarations 2042.**

Ce dernier élément condamne définitivement le projet consistant à utiliser l'atelier de numérisation des déclarations d'IR 2042 pour numériser les factures, sauf à accepter qu'en fin de premier semestre d'une année le délai de paiement soit de plus de 60 jours.

Une solution de numérisation reste en revanche utile tant que le décollage de la dématérialisation d'origine des factures n'aura pas atteint un niveau suffisant.

Il est en effet extrêmement utile d'unifier le processus administratif de gestion des factures et d'éviter des circuits parallèles, électroniques et papier, aux caractéristiques nécessairement différentes et à l'impact très différencié en termes de charges de l'administration.

Cela suppose toutefois, que les factures soient adressées directement au prestataire extérieur, comme c'est le cas à Lyon, pour éviter que les factures soient traitées avec plusieurs jours de retard en raison du cumul du délai de la gestion des plis par le service facturier, puis leur envoi par la poste pour traitement par l'atelier de numérisation extérieur.

4.2. Une voie transitoire

La mise en place à confirmer de la numérisation des factures arrivant sous une forme non dématérialisée ne saurait cependant être considérée comme une solution autre que transitoire.

Il n'y aura en effet aucune justification :

- ni à internaliser la dématérialisation des factures alors qu'elle peut l'être d'origine (nativement) ;
- ni à poursuivre à long terme le même objectif à l'aide de solutions d'interface d'une part (EDI et portail) et d'une solution de numérisation supportée par l'administration d'autre part.

Il convient de privilégier la solution la plus économe de moyens et la plus performante sur le plan technique en termes de délais de traitement des factures. La dématérialisation permet d'éviter à cet égard toute la phase de numérisation (que l'atelier soit d'ailleurs au sein de l'administration, ce qui n'est pas recommandé en l'occurrence, ou qu'il soit externalisé comme dans l'expérimentation de l'AIFE).

La communication externe et les moyens juridiques de développer la dématérialisation doivent donc être axés sur le principe d'une dématérialisation d'origine (native) des factures. La numérisation n'étant qu'une solution transitoire que l'administration choisit pour elle-même tant que le degré de dématérialisation des factures n'aura pas atteint l'optimum recherché.

A défaut, le développement de la dématérialisation serait plus difficile à justifier alors que l'administration a mis au point des solutions techniques opérationnelles dans cette voie.

La poursuite des voies de la dématérialisation et de la numérisation sont donc incompatibles à long terme et la dématérialisation comporte des avantages comparatifs évident.

5. Les avantages attendus de la dématérialisation

Les avantages de la dématérialisation sont en l'occurrence de plusieurs ordres.

5.1. Efficacité de la dépense (les factures arrivent au bon endroit)

La dématérialisation des factures permet de répondre à une préoccupation classique en terme d'efficacité de la dépense, à savoir le traitement par le service compétent, qui dans le dispositif antérieur était le service prescripteur, pas toujours bien identifié par le fournisseur, d'où la circulation des factures voire leur perte dans un processus administratif non transparent pour le fournisseur et une perte d'énergie des services liée à la gestion administrative des circuits.

En effet, la dématérialisation conduit mécaniquement à la centralisation automatique des factures et à leur distribution aux services compétents pour les traiter, en principe le service facturier.

Cette situation permet de rendre caduques les pratiques non conformes au processus harmonisé (MP3) défini lors de la mise en place de Chorus, consistant notamment, encore aujourd'hui, à demander l'envoi des factures au service prescripteur, ou à retenir une facture reçue avant paiement, par exemple.

Par ailleurs, les circuits issus de la dématérialisation permettent d'assurer un meilleur délai de paiement dès lors que le processus amont est respecté et que les EJ et les SF sont faits à temps, c'est-à-dire au plus prêt de leur fait générateur (la livraison pour le SF).

5.2. Qualité comptable (les factures sont correctement répertoriées)

Dès lors qu'elles sont dématérialisées et qu'elles sont orientées vers le service facturier, les factures sont nécessairement prises en compte, notamment en fin de gestion, ce qui permet de s'assurer de l'exhaustivité des engagements juridiques de l'exercice considéré.

La situation actuelle ne le permet pas de manière aussi sûre, des engagements non traduits par des DA et donc sans EJ préalables pouvant avoir été pris et pouvant conduire à retenir certaines factures en fin de gestion en cas de manque de crédits ; ces phénomènes ont été évoqués à plusieurs reprises par les services visités par la mission et traduisent éventuellement une forme de cavalerie budgétaire.

La dématérialisation des factures interdit par construction ce type de phénomènes.

5.3. Efficience du processus de gestion de la dépense (les DP sont pré-formatées automatiquement et permettent de minimiser les contrôles)

La dématérialisation d'une facture conduit à la génération automatique de la DP (demande de paiement) qui est acheminée automatiquement vers le service de gestion compétent. La saisie de la DP n'a donc pas lieu d'être dans ce cas.

La mission a pu concrètement se rendre compte de la réalité de cela quel que soit le flux d'entrée, qu'il s'agisse de factures transmises par EDI, par l'intermédiaire du portail Chorus factures ou par numérisation (expérimental).

Cela permet en outre de simplifier les contrôles au sein du service facturier, puisque le contrôle de la DP pré-formatée ne nécessite d'un seul contrôle alors que le dispositif en place conduit en outre à une validation de la saisie, qui cesse d'être justifiée.

Les opérations de fin de gestion en sont également améliorées.

Elle évite également les problèmes d'archivage des documents.

La dématérialisation pour être totalement efficace doit cependant ne connaître aucune rupture de charge d'un bout du processus administratif à l'autre. Aucune re-matérialisation ne doit donc être réalisée au cours du processus de gestion des factures. A cet égard, jusqu'à récemment, il pouvait subsister dans ce processus trois types de re-matérialisation :

- La re-matérialisation des factures électroniques lors de la gestion du service fait. La mission a pu constater que ce point n'est pas théorique certaines des rares factures dématérialisées pouvant avoir été imprimées pour être validées en SF ! Il conviendra de refuser de telles dissidences dans le traitement des factures électroniques ;
- Bien que la mission n'ait pu concrètement le constater lors de ses déplacements, le contrôle budgétaire régional, dans le cadre de son plan de contrôle peut être amené également à matérialiser de telles pièces, ce qui ne répond à aucune nécessité et doit également être proscrit ;

- Le contrôle de la Cour des comptes exigeait classiquement la transmission des pièces justificatives comptables de la dépense. Ce point vient de faire l'objet d'un protocole entre le Ministère de l'économie et des finances la Cour. En échange de la dématérialisation des factures, la DGFIP met à disposition les pièces sous un format électronique pour permettre les contrôles, en mettant à disposition les pièces électroniques issues de l'application Atlas. Il restera à finaliser l'arrêté d'application du décret GBCP sur les modalités d'établissement, de conservation et de transmission des documents sous forme dématérialisée, qui n'était pas finalisé au moment du présent rapport ;
- Une réflexion complémentaire sur les pièces justificatives dans un mode de gestion dématérialisé s'impose également.

5.4. La dématérialisation est très structurante pour l'organisation des plateformes

Au delà de ses avantages en termes d'efficience du processus de la dépense, la dématérialisation est extrêmement structurante pour l'organisation de la chaîne de la dépense.

Les factures dématérialisées sont orientées vers le service le plus proche du paiement, c'est-à-dire celui qui réalise les DP. Dans le modèle cible, il s'agit du service facturier.

Les contrôles automatiques générés par le processus dématérialisé conduisent à simplifier l'organisation de la chaîne comptable et à réduire les étapes de contrôle intermédiaires. Ils doivent donc s'inscrire dans une organisation plus ramassée, qui n'a pas lieu d'être divisée comme c'est le cas aujourd'hui.

6. Une obligation juridique claire permettrait de changer d'échelle

La dématérialisation ne peut avoir son plein effet que si le processus change d'échelle, c'est-à-dire prend en compte un très grand nombre de factures dématérialisées, et est moins lent pour faire croître le périmètre concerné. **Des progrès significatifs à l'échelle du besoin de dématérialisation supposent qu'une obligation soit mise à la charge des fournisseurs de l'Etat.**

De nombreux interlocuteurs rencontrés s'accordent d'ailleurs pour aller dans ce sens, avec une préoccupation que le processus vive le moins longtemps possible avec des flux différents c'est à dire avec des processus administratifs eux-mêmes différents (papier / factures électroniques). Cela conduit, bien entendu, à titre transitoire, à disposer d'une solution de numérisation des factures non initialement dématérialisées (cf. plus haut).

Un tel dispositif doit être rendu acceptable pour les entreprises, s'appuyer sur des solutions techniques fiables et doit pouvoir être mis en place rapidement, même si c'est par étapes progressives.

6.1. Une obligation comparable à ce qui a pu être fait en matière fiscale et douanière

Deux éléments essentiels doivent être pris en compte en termes d'acceptabilité par les entreprises :

- Des processus de dématérialisation obligatoires ont été mis en œuvre par l'administration fiscale (déclarations de TVA notamment) et douanière (déclarations en douane) qui conduisent à une dématérialisation quasi-totale des opérations. Les entreprises sont évidemment habituées depuis longtemps à un tel processus de relation avec l'administration. Le processus est d'ailleurs en développement également en ce qui concerne les pièces de marchés sous PLACE.
- Entre entreprises le phénomène de dématérialisation est également à l'œuvre.

6.2. Un dispositif réglementaire a été envisagé

La mission a obtenue une analyse juridique qui est ci-jointe et qui avait déjà été élaborée avant le début de la mission. Il en résulte les éléments d'analyse suivants :

- L'acheteur public dispose toujours de la faculté d'engager une mise en concurrence prévoyant une facturation par le fournisseur sous forme électronique. Mais la question reste posée à chaque lancement d'un appel d'offre et peut être considérée comme secondaire ou même complètement oubliée. Si ce n'est pas prévu initialement seul un avenant pourrait prévoir une telle modalité de facturation. De même l'Etat peut toujours imposer la transmission des pièces de marché par la voie électronique ;
- La loi impose que l'Etat accepte les factures adressées sous forme dématérialisée (article 25 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie) ;
- La loi fiscale prévoit que les factures « peuvent » être transmises par voie électronique (art.289 -V du CGI), mais ce n'est qu'une faculté au choix de l'entreprise.
- **Réserver l'obligation de facturer électroniquement aux fournisseurs de l'Etat nécessite de justifier de différences objectives de situation des fournisseurs de l'Etat ou que cette dérogation est justifiée par un intérêt général (cf. Note DAJ du 11 janvier 2013, page 3). Cette condition paraît tout à fait justifiable en l'occurrence compte tenu des enjeux en termes de performance de la dépense publique.**

Quatre voies juridiques générales pour rendre obligatoire la facturation sous forme électronique peuvent donc théoriquement être examinées :

- La solution la plus lourde, qui n'est pas préconisée par la mission, consisterait à prévoir **une obligation commerciale nouvelle**, ce qui résulterait de la loi commerciale. Elle s'appliquerait à tout acteur dans les relations d'affaires y compris avec l'Etat ;
- La solution s'appuyant sur une obligation légale déjà existante, sous l'empire de l'obligation de facturation prévue **par la loi fiscale**, ce qui relèverait du pouvoir réglementaire, en tant que modalité d'application de l'obligation de facturation. Cela relèverait alors du pouvoir réglementaire. Cette voie a le défaut de ne pas être limitée non plus aux fournisseurs de l'Etat et devrait s'appliquer à toutes les facturations ;

Annexe III

- Un texte pourrait également être inséré dans le code des marchés publics, qui est de niveau réglementaire, mais il aurait l'inconvénient de ne pas couvrir la totalité des factures reçues par l'Etat (conventions UGAP, certains fluides et les autres contrats administratifs) ;
- **La voie légale d'une obligation (par étapes progressives) pour les fournisseurs de l'Etat en raison de l'intérêt général qui s'y attache.**

Les travaux récents de l'AIFE et de la DGFIP montrent qu'un dispositif général est beaucoup moins efficace en termes de progrès de la dématérialisation des factures qu'un dispositif obligeant les fournisseurs de l'Etat à dématérialiser leurs factures.

Ainsi, les États qui n'ont pas obligé leurs fournisseurs par la loi connaissent des rythmes de déploiement très lents :

Pays	Date de démarrage	Situation connue
FINLANDE	Fin des années 80	Fin 2009 : 40 % EDI Annonce d'une obligation sans légiférer
SUEDE	1995	Fin 2009 : 17 % en EDI & portail 500 fournisseurs concernés
PAYS BAS	2eme semestre 2010	Fin 2010 : seuls 25 fournisseurs déployés en EDI

Au contraire, les Etats qui ont obligé leurs fournisseurs par la loi constatent des rythmes de déploiement accélérés de la dématérialisation :

Pays	Date de démarrage	Situation connue
NORVEGE	Obligation depuis le 1er janvier 2012	90 % de factures reçues par l'administration centrale sont dématérialisées
DANEMARK	Obligation depuis 2005	Décembre 2009 : 100 % de factures reçues par l'administration sont dématérialisées dont 30 % de factures résultent d'une numérisation de factures papier par des opérateurs privés ou public. Les frais de numérisation des factures papier par l'opérateur public sont refacturés au fournisseur.
AUTRICHE	Obligation à partir de 2014	N/C

Source : travaux de l'AIFE et de la DGFIP, juillet 2013.

Par ailleurs, une telle règle s'imposerait aux contrats futurs, mais la DAJ considère que l'application aux contrats en cours ne serait pas sans risques pour la sécurité juridique des opérations, particulièrement si le contrat prévoit expressément que les factures sont adressées sous format papier.

Pour les contrats en cours, il faudrait donc envisager une large opération d'avenants pour permettre cette modalité contractuellement.

Cette démarche s'inscrirait dans la perspective des travaux de la Commission européenne sur la mise en place d'un marché unique numérique, thème sur lequel la Commission a créé un forum, mais aussi dans le cadre du projet de directive adopté le 26 juin 2013, qui concerne la facturation électronique des marchés publics. Cette démarche est d'ailleurs soutenue par les autorités françaises.

L'aménagement de l'obligation pour l'étendre le plus largement aux fournisseurs de l'Etat devrait être progressif et commencer par appliquer cette obligation aux fournisseurs les plus importants ou qui émettent le plus de factures vers l'Etat.

A cet égard, plusieurs critères ont été examinés :

- Le chiffre d'affaires ;
- Le nombre de factures émises ;
- Le montant de la facture individuelle.

Annexe III

Les données fournies à la demande de la mission par le SAE et par l'AIFE, qui concernent exclusivement les opérations faites par les fournisseurs avec l'Etat permettent d'approcher l'application de ces critères. A cet égard, il serait nécessaire de prévoir plusieurs marches progressives avant d'atteindre l'optimum d'une obligation de facturation électronique d'origine. **La mission a considéré que pour changer l'échelle de la dématérialisation des factures, il conviendrait de prévoir au minimum une première étape visant à atteindre 30 % puis 50 % des factures.**

- ♦ Sur le critère du chiffre d'affaires, les données sont les suivantes :

Tableau 2 : Répartition des fournisseurs de l'Etat par tranches de chiffre d'affaires

Chiffre d'affaires avec l'Etat	Nombre de DP correspondant	Nombre de fournisseurs correspondant	% du total des DP sur l'ensemble des DP (tous fournisseurs)	Dépenses correspondantes (en Mds €)
> à 100 M€	775 326	25	16 %	8,90
> à 10 M€	1 507 798	123	30 %	12,15
> à 1 M€	2 324 740	462	46 %	13,22
> à 0,5 M€	2 553 213	632	51 %	13,35
> à 0,3 M€	2 678 801	741	54 %	13,39
> à 0,1 M€	2 834 734	908	57 %	13,42
Nombre total de DP	5 000 000		100 %	25

Source :SAE, cartographie des achats 2011.

- ♦ Sur le critère du nombre de factures (en fait ici le nombre de DP), les données sont les suivantes :

Tableau 3 : Répartition des fournisseurs de l'Etat par tranches de nombre de DP concernées

Nombre de DP par fournisseurs	Nombre de DP correspondant	Nombre de fournisseurs correspondant	% du total de DP sur l'ensemble des DP (tous fournisseurs)	Dépenses correspondantes (en Mds €)
> à 20 000 DP	1 163 846	15	23 %	1,93
> à 10 000 DP	1 405 879	34	28 %	2,40
> à 5 000 DP	1 735 889	84	35 %	6,48
> à 1 000 DP	2 516 333	468	50 %	11,90
> à 500 DP	2 886 632	1000	58 %	13,40
Nombre total de DP	5 000 000		100 %	25

Source :SAE, cartographie des achats 2011.

- ♦ Sur le critère du montant de la facture individuelle, les données sont les suivantes :

Tableau 4 : Répartition des factures (DP) par tranche de montants individuels

Tranches de montants individuels (en €)	Nombre de DP	Part des DP (en %)	% du total des DP de ce seuil ou supérieur
> 10 000 €	552 137	5,66 %	5,66 %
De 5 000 à 10 000	273 795	2,81 %	8,47 %
De 1 000 à 5 000	1 184 598	12,15 %	20,62 %
De 300 à 1 000	1 685 629	17,29 %	37,91 %
De 50 à 300	3 169 154	32,50 %	70,41 %
De 30 à 50	929 574	9,44 %	79,85 %
De 20 à 30	656 355	6,73 %	86,58 %
De 10 à 20	774 237	7,94 %	94,52 %

Annexe III

Tranches de montants individuels (en €)	Nombre de DP	Part des DP (en %)	% du total des DP de ce seuil ou supérieur
De 5 à 10	376 223	3,86 %	98,38 %
De 0 à 5	157 497	1,62 %	100 %
TOTAL DP	9 759 199	100 %	

Source : AIFE, volumétrie des DP 2012.

On constate que 60 % des DP sont inférieures à 300€.

- ◆ Pour définir des étapes significatives de dématérialisation obligatoire des factures il serait ainsi possible de retenir les seuils suivants, tout au moins pour les deux premières étapes :

Tableau 5 : Etapes réglementaires selon le critère retenu

Etapes	Critère du CA par fournisseur	Critère du nombre de factures par fournisseur	Critère du montant unitaire de la facture
1 ^{ère} étape (à court terme)	> à 10 M€ (30 % de l'ensemble des DP)	> à 10 000 DP (28 % de l'ensemble)	> à 1000 € (21 % de l'ensemble)
2 ^{ème} étape (à échéance de 2 ou 3 années)	> à 0,5 M€ (51 % de l'ensemble des DP)	> à 1 000 DP (50 % de l'ensemble)	> à 300 € (38 % de l'ensemble)

Source : mission d'après données SAE et AIFE.

Le critère le plus simple et le plus facile à justifier est de retenir un critère de chiffre d'affaires avec l'Etat ; ce critère est en effet le plus objectif

On constate que pour embrasser une part suffisamment significative des factures (30 %), il faut définir un seuil de chiffre d'affaires de 10 M€ annuel. Cette première étape paraît pouvoir être mise en œuvre au plus tard au 1^{er} janvier 2015, en fonction de la parution du texte la mettant en œuvre.

La mission a été informée d'un projet de texte élaboré la semaine du 8 au 12 juillet en vue d'être présenté au CIMAP du 17 juillet 2013.

Ce texte (ci-joint) retient le principe d'une obligation générale, pour les fournisseurs de l'Etat, de transmettre les factures par voie électronique et prévoit un calendrier qui s'étend du 1^{er} janvier 2016 à 2022 selon la taille des entreprises telles qu'elle est définie en matière statistique (loi 2008-776 du 4 août 2008). La première tranche embrasserait les grandes entreprises (dont le CA est supérieur à 2 Mds €)

Le texte proposé par la mission embrasse un plus grand nombre d'entreprises et va plus vite dans son application dans le temps.

Pour atteindre 30 % de factures dématérialisées (hypothèse DP = factures en ordre de grandeur) il faut inciter les fournisseurs faisant plus de 10 M€ de CA avec l'Etat, soit les 123 premiers fournisseurs en montant.

Il est précisé que sur les 25 fournisseurs faisant plus de 100 M€ avec l'Etat en 2011, seul l'un d'entre eux dépasse le milliard€ de chiffre d'affaires avec l'Etat. Chaque ligne du tableau suivant correspond à l'un de ces fournisseurs :

Nb DP	Montant
6 073	1 324 234 830 €
6 208	784 816 883 €

Annexe III

Nb DP	Montant
1 549	715 308 377 €
6 368	678 683 308 €
4 150	587 774 425 €
5 633	495 100 653 €
4 425	414 432 873 €
3 991	400 591 487 €
125 198	379 723 410 €
149 770	372 910 672 €
187 635	368 466 965 €
3 348	356 200 796 €
2 982	247 923 054 €
126 348	242 222 460 €
3 729	226 278 134 €
3 162	189 624 444 €
98 591	178 605 490 €
15 481	155 364 053 €
2 162	119 933 621 €
1 089	117 203 711 €
6 028	116 487 179 €
1 131	111 815 476 €
799	109 480 362 €
1 297	108 222 483 €
8 179	103 165 228 €

6.3. Un pilotage du processus dans le temps est indispensable

Le processus de dématérialisation, parallèlement aux évolutions organisationnelles qui sont proposées par ailleurs, doivent faire l'objet d'un processus de pilotage interministériel et les étapes successives tendant à la plus large dématérialisation des factures devront s'inscrire dans une gouvernance globale que la mission propose par ailleurs.

7. La poursuite de la démarche de réduction des opérations est à amplifier

Si la dématérialisation des factures est un élément central pour accroître l'efficacité de la chaîne de la dépense, elle ne saurait servir de prétexte à un désarmement en ce qui concerne les efforts en vue de la réduction du nombre d'opérations traitées sous Chorus. Ces efforts nécessaires conduisent à renforcer au contraire la démarche déjà entreprise de réduction du nombre de factures par leur regroupement lorsque c'est possible, leur centralisation éventuelle et par le développement raisonné de la carte achat. L'utilisation des régies ne doit pas non plus être négligée dans cette approche.

7.1. Regroupement et la centralisation des factures

La volumétrie des actes (nombre de DP) a fortement évolué depuis plusieurs années, leur nombre étant passé de 14 millions en 2005 à 9,6 millions.

Annexe III

Cette volumétrie se décompose de la manière suivante (les DP ne correspondent pas à autant de factures) :

Tableau 6 : volumétrie des DP (2012)

Types de DP	Nombre total de DP	% du total
DP sur EJ	3 772 563	39,09 %
DP directes	2 299 852	23,83 %
Dépenses sans ordonnancement	317 794	3,29 %
Carte achat	36 364	0,38 %
Etats de frais	2 743 492	28,43 %
Intérêts moratoires	152 195	1,58 %
Régies	116 957	1,21 %
Autres	211 549	2,19 %
Total	9 650 766	100 %

Source :AIFE.

Les leviers d'action pour réduire cette volumétrie sont schématiquement les suivants :

- Regroupement des factures, ce qui devrait permettre de réduire encore les DP sur EJ et DP directes notamment ;
- La centralisation des factures, ce qui devrait en réduire le nombre également, avec un effet identique ;
- Le développement de la carte achat (cf. § 7.2) ;
- Mais aussi l'usage de régies dans certains cas.

Pour donner son plein effet à la réduction de la volumétrie cependant, trois éléments sont à prendre en compte parallèlement :

- ♦ La capacité à supprimer les contrôles de la dépense en tenant compte du caractère centralisé en workflow de Chorus, qui autorise un allègement des contrôles redondants.

Les contrôles sont en partie inutilement redondants dans les plateformes si l'on prend en compte la gestion centralisée de Chorus. Ainsi dans les CSP, les opérations des gestionnaires sont systématiquement validées par un superviseur. De même dans les services facturiers du bloc 3 les DP (encore saisies dans l'attente de la dématérialisation des factures) sont systématiquement l'objet d'une validation par un agent différent.

Ces contrôles apparaissent redondants, ralentissent le processus de contrôle et ralentissent la chaîne de la dépense, ils sont en outre largement inutiles dans un dispositif centralisé, chaque opération du workflow étant indirectement contrôlée par la phase suivante.

Surtout, c'est la démonstration que les processus administratifs ont peu évolué, laissant une part insuffisante au contrôle interne.

Cette question est d'autant plus importante dans le cadre du service facturier que les DP sont nécessairement contrôlées lors de leur saisie dans chorus elle-même, ce qui ne permet pas aisément une approche hiérarchisée du contrôle.

- ♦ La capacité à simplifier l'organisation des contrôles de la dépense en développant notamment les contrôles a posteriori

Le regroupement des factures ne pourra pas aller sans une évolution de la programmation des contrôles.

Annexe III

Cette question peut être éclairée en prenant l'exemple des factures d'électricité. Si elles sont centralisées et donc regroupées, le volume de factures peut être réduit de manière drastique : à la limite une facture mensuelle d'EDF peut être centralisée au niveau national pour une direction, une facture unique remplaçant l'ensemble des factures par abonnement (par compteur) antérieures.

Une telle approche n'est viable que si des contrôles a posteriori réguliers sont organisés. En effet, le contrôle a priori n'a pas beaucoup de sens et s'il était effectivement réalisé ; il aurait potentiellement des conséquences dramatiques sur le délai de paiement des factures concernées, assujetti à la remontée au point de regroupement de l'ensemble des contrôles capillaires.

Il faut donc se donner les moyens d'un contrôle régulier que les factures correspondent bien à la consommation additionnée des différents compteurs, ce qui peut être fait à posteriori et à intervalles réguliers, à partir d'un accès individuel dématérialisé (par internet) à des données détaillées. En cas d'erreurs, elles peuvent être régularisées lors de la facture suivante.

Plus généralement, la mise en place effective du contrôle allégé partenarial, prévu par le décret GBCP, qui permet de systématiser les contrôles a posteriori, devrait être accélérée par la parution notamment des arrêtés de mise en œuvre nécessaire.

De même sous service facturier un réexamen de la notion de contrôle hiérarchisé de la dépense devrait être conduit.

- ♦ La capacité à quitter l'approche budgétaire par enveloppe qui a pour effet de réintroduire des imputations budgétaires très fines dans un processus qui repose aujourd'hui sur des programmes budgétaires

Le regroupement des factures n'aurait qu'un faible impact si leur traitement donne lieu à des **imputations excessivement détaillées**, comme cela a pu être rencontré par la mission dans certains CSP (notamment dans les SGAP et dans le bloc 1). Certains services enregistrent en effet des imputations budgétaires multiples qui « éclatent » une facture en autant de sous enveloppes de suivi budgétaire interne, parfois aidés en cela par un outil spécifique (dans les SGAP il s'agit de GIBUS). C'est faire de Chorus un outil de quasi comptabilité analytique ce qu'il n'est pas et cette approche est même tout à fait à l'opposé de sa conception centralisatrice sur le plan comptable.

7.2. Développement raisonné de la carte achat et des régies

La carte achat s'est développée inégalement dans les ministères. Certains ministères ne l'ont pas déployé, comme c'est le cas du ministère de la justice.

Or comme on l'a vu plus haut, les opérations de petits montants sont extrêmement nombreuses :

- 30 % des DP sont d'un montant unitaire inférieur à 50 €,
- et un peu plus de 60 % des DP sont d'un montant unitaire inférieur à 300 €.
- ces données sont à rapprocher du coût unitaire de traitement d'une DP sous Chorus qui a été évalué à 80€.

Il est donc particulièrement important de réduire le nombre d'opérations de petits montants. Dans certains cas le regroupement des factures pourra le permettre, mais la carte achat est un instrument adapté à cet objectif, qu'il convient de promouvoir.

Toutefois, pour un développement harmonieux de cet instrument, certains pré requis apparaissent devoir être rappelés.

Annexe III

- ♦ La carte achat, pour diminuer effectivement le nombre d'opérations et éviter des imputations budgétaires et comptables trop complexes lors de leur enregistrement, doivent pour voir relever d'un type de dépense et d'un groupe de marchandises suffisamment homogènes pour éviter le redécoupage très fin des relevés de comptes

Ces phénomènes ne sont pas théoriques. Pour les éviter, il paraît utile de continuer à promouvoir la carte achat en prenant en considération cette limite.

Par ailleurs, les services locaux sont parfois démunis lors de la mise en place des cartes achat et par prudence en limitent l'utilisation à des montants globaux extrêmement faibles, ce qui ne permet pas toujours d'en recevoir les fruits.

Un accompagnement en la matière apparaît donc rester nécessaire sur le cadrage de son déploiement.

- ♦ La carte achat est parfois utilisée comme alternative à une régie, ce qui entraîne des défauts évidents.

Ainsi, les cartes achats sont fréquemment utilisées – et les services rencontrés l'ont clairement admis pratiquement systématiquement – par d'autres personnes que leur titulaire, pour des raisons pratiques. Ainsi la carte attribuée au directeur d'une structure administrative est utilisée en pratique par sa secrétaire, pour des dépenses de faible montant.

Cette utilisation pose un problème de principe.

*

La dématérialisation apparaît comme un facteur déterminant et puissant pour simplifier le processus de la dépense et pour calibrer l'organisation des plateformes. Elle est en effet un facteur d'optimisation de la chaîne de traitement en supprimant certaines étapes classiques du processus. Elle contribue à unifier les pratiques des services pour le traitement des opérations et le contrôle interne. Elle apporte une valeur ajoutée supplémentaire pour la fiabilité et la traçabilité des opérations. Elle oblige à revoir les processus et les organisations de gestion sous Chorus.

A cet égard, la dématérialisation des factures tire nécessairement le processus et donc les organisations vers la pointe du processus, à savoir les services facturiers.

La dématérialisation des factures, en commençant par les intervenants les plus importants ou les factures de montants les plus élevés, doit être complétée par un processus de réduction du nombre de factures et l'élimination des opérations de très faible montant de loin les plus nombreuses.

Entre ces deux ensembles, il restera nécessairement, pendant une certaine période des factures d'un montant moyens encore de format papier, ce qui justifie de disposer d'un processus de numérisation, qui doit être conçu de manière temporaire et a donc tout intérêt à être externalisé, s'agissant en outre d'une technologie qui n'est pas au cœur du métier de l'administration de la dépense.

La dématérialisation ne peut toutefois avoir son plein impact que si le processus est réellement dématérialisé de bout en bout, c'est-à-dire sur l'ensemble de la chaîne de gestion de la dépense, sans oublier l'amont (dématérialisation des pièces de marchés dans PLACE) et également l'aval de ce processus, à savoir le contrôle de la Cour des comptes.

Annexe III

Les instruments techniques sont en place (PLACE, l'EDI, portail Chorus factures, ...), il reste à mettre en place un moteur permettant de changer d'échelle à savoir une contrainte réglementaire, progressive dans le temps, et à en assurer le pilotage au niveau interministériel. Un dispositif légal apparaît accessible à brève échéance, ce qui permettrait de disposer d'un impact rapidement visible de la dématérialisation.

ANNEXE IV

Situations particulières des ministères

SOMMAIRE

1. LES SERVICES DU PREMIER MINISTRE (SPM)	1
1.1. Organisation des services	1
1.1.1. Six centres de services partagés (CSP) pour les services du Premier ministre	1
1.1.2. Services prescripteurs (SP)	1
1.1.3. Comptable assignataire	2
1.1.4. Pistes d'évolution	2
2. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	2
2.1. Organisation des services	2
2.1.1. Les centres de services partagés (CSP)	2
2.1.2. Les services prescripteurs	3
2.1.3. Le service facturier	3
2.1.4. Un cas particulier de turn-over pour le MAE	3
3. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE	4
3.1. Organisation du ministère	4
3.1.1. En services déconcentrés	5
3.1.2. Expérimentation des SFACT	8
3.1.3. En administration centrale	8
3.2. Pistes d'évolution	9
4. MINISTÈRE DE LA JUSTICE	9
4.1. Au niveau déconcentré, une rationalisation des plateformes inachevée	9
4.1.1. Une cartographie des plateformes dont la zone géographique est interrégionale (PFI et CSP)	9
4.1.2. Des plateformes qui ont été mise en place et ont été regroupées partiellement (DAP et DPJJ)	11
4.1.3. Des plateformes pour les services judiciaires qui restent partiellement séparées sans justification de fond	12
4.1.4. L'acceptation du regroupement par les magistrats nécessite encore un effort d'explication	13
4.1.5. Les frais de justice comportent des enjeux très importants	14
4.2. Au niveau central	14
4.3. La rationalisation des plateformes est possible	15
4.3.1. Plateforme interrégionales	15
4.3.2. Une plateforme unique en centrale	15
4.3.3. Regrouper les factures afin de recalibrer les plateformes locales tout en centralisant des opérations ce qui permettrait de renforcer le SFACT central	16
4.3.4. Enjeu majeur des frais de justice	16

5. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE.....	17
5.1. L'organisation financière au ministère de la défense	17
5.1.1. <i>Une organisation qui a connu de profondes évolutions.....</i>	17
5.1.2. <i>Un réseau de neuf comptables spécialisés pour le ministère de la défense</i>	20
5.2. Une chaîne de la dépense qui présente encore d'importantes difficultés	20
5.2.1. <i>Un délai global de paiement très élevé... ..</i>	20
5.2.2. <i>... qui découle largement du non respect du MP3 sur la constatation du service fait.....</i>	21
5.3. Pistes d'évolution.....	21
5.3.1. <i>Des initiatives porteuses d'évolution (dématérialisation, regroupement de factures).....</i>	21
5.3.2. <i>Doter l'administration centrale d'un service facturier</i>	21
6. LES MINISTÈRES DU BLOC 1	22
6.1. L'organisation financière au ministère de l'intérieur	22
6.1.1. <i>Une organisation structurée par réseaux métiers, qui a conservé ses applications propres pour les services prescripteurs.....</i>	22
6.1.2. <i>En services déconcentrés : les plateformes des préfectures en métropole se caractérisent par leur petite taille et leur faible degré de mutualisation des ressources expertes en matière budgétaro-comptable.....</i>	22
6.1.3. <i>En services déconcentrés les plateformes dédiées aux dépenses de la Police nationale.....</i>	23
6.1.4. <i>En services déconcentrés les plateformes dédiées aux dépenses de la gendarmerie nationale</i>	23
6.1.5. <i>En administration centrale, l'exécution de la dépense est confiée à quatre plateformes Chorus.....</i>	24
6.1.6. <i>En Corse et outre-mer.....</i>	24
6.2. Pistes d'évolution à long terme	25
6.2.1. <i>Regrouper les plateformes préfectorales en région avec les autres CSP d'administration territoriale.....</i>	25
6.2.2. <i>Regrouper les plateformes gendarmerie et police et passer en mode facturier au niveau zonal.....</i>	25
6.2.3. <i>Doter l'administration centrale d'une plateforme unique et d'un service facturier</i>	25
6.2.4. <i>Regrouper les CSPI de Corse et d'Outre Mer avec les plateformes Education, Justice et Défense et passer en mode facturier.....</i>	25
7. MINISTÈRES DU BLOC 2	26
7.1. Organisation financière au sein du bloc 2.....	26
7.2. En services déconcentrés.....	27
7.2.1. <i>Les services prescripteurs</i>	27
7.2.2. <i>Les CPCPM, centres de prestations comptables mutualisés.....</i>	28
7.2.3. <i>Les comptables assignataires</i>	29
7.2.4. <i>Une réticence à la généralisation des SFACT.....</i>	29
7.3. En administration centrale	30
7.3.1. <i>Le MAAF.....</i>	30
7.3.2. <i>Le MEDDE et METL.....</i>	30
<i>Les ministères ont un CSP unique mais ne disposent pas d'un service facturier. Ils vont l'expérimenter en administration centrale à partir de 2014 sur un périmètre restreint (5 000 DP soit un tiers des DP d'administration centrale).....</i>	30

7.4. Pistes d'évolution.....	31
8. MINISTÈRES DU BLOC 3	31
8.1. L'organisation financière dans les ministères du bloc 3.....	31
8.1.1. <i>En services déconcentrés de métropole.....</i>	<i>31</i>
8.1.2. <i>En Corse et outre-mer.....</i>	<i>33</i>
8.1.3. <i>En administration centrale.....</i>	<i>33</i>
8.1.4. <i>L'organisation de la direction générale des douanes et des droits indirects.....</i>	<i>36</i>
8.2. Pistes d'évolution.....	36
8.2.2. <i>En administration centrale.....</i>	<i>37</i>

1. Les services du Premier ministre (SPM)

1.1. Organisation des services

1.1.1. Six centres de services partagés (CSP) pour les services du Premier ministre

Les services du Premier ministre comprennent six centres de services partagés, ou CSP (cf. Tableau 1) :

- ♦ le CSPF/DSAF qui soutient 22 services prescripteurs en centrale ;
- ♦ le Conseil d'État qui a centralisé la gestion des tribunaux administratifs ;
- ♦ la Cour des comptes qui a également centralisé la gestion des chambres régionales des comptes ;
- ♦ la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), et le Défenseur des droits qui ont souhaité avoir leur propre plateforme.

Tableau 1 : Taille des CSP aux SPM

ETP					
Conseil d'Etat	Cour des Comptes	CNIL	CSA	Défenseur des droits	CSPF/DSAF mutualisé
38	15	6	2	7	22

Source : Entretien avec M. Serge Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement, mai 2013 et réponse des SPM au questionnaire de la mission.

Les autorités administratives indépendantes (AAI) se satisfont de l'organisation financière actuelle. Elles ne voient pas un intérêt à mutualiser leur gestion avec l'ensemble des services du Premier ministre et ne le souhaitent pas. Pourtant, ces structures étant toutes de petite taille, il serait préférable qu'elles mutualisent leur gestion.

1.1.2. Services prescripteurs (SP)

Tous les services métiers utilisent Chorus formulaire, sauf la CNIL et le Défenseur des droits.

Beaucoup ne semblent pas respecter le MP3 comme en atteste (cf. Tableau 2) le fort taux d'engagements juridiques (EJ) de régularisation (indicateur IB3 de l'agence pour l'information financière de l'État –AIFE–).

Tableau 2 : Indicateurs de respect du macro-processus de la dépense et DGP aux SPM (année 2012) (administration centrale)

CSP	Indicateur IC1-bis relatif au délai séparant la facture du service fait (en jours, respect du MP3 si > 2j)	Taux EJ hors subventions, baux et décisions diverses dont le délai EJ/DP en jours ouverts <2 j (IB3)	Taux de DP sur la commande publique dont le DGP>30 j (ID3)	Délai global de paiement (DGP) 2012
CSP-SPM	5	27,9	19	25,35
CSP-Conseil d'Etat	-10	51,2	26	ND
CSP-Cour des Comptes	-14	36,3	34	ND
CSP-CNIL	-4	56,5	9	14,17
CSP-CSA	-5	18,9	0	17,52
CSP-Défenseur des droits	-9	34,1	21	ND

Source : Réponse des SPM au questionnaire envoyé par la mission.

1.1.3. Comptable assignataire

Les services du Premier ministre ont un SFACT, constitué en partie d'agents provenant des SPM. La mise en place du SFACT s'est accompagnée de l'amélioration du délai global de paiement, passé de plus de 40 jours à une moyenne d'environ 20 jours sur le périmètre des services du Premier ministre.

Les factures ne sont pas toutes centralisées dans le SFACT. Actuellement, le SFACT expérimente la centralisation avec la Cour des comptes pour les factures d'informatique.

1.1.4. Pistes d'évolution

La taille extrêmement réduite des CSP, en particulier ceux des AAI, est préjudiciable au bon fonctionnement de la chaîne de la dépense au sein des services du Premier ministre. La mission recommande de les regrouper pour former un CSP unique.

2. Ministère des affaires étrangères

Au sein du ministère des affaires étrangères (MAE), le sujet Chorus est limité à l'administration centrale. Les dépenses à l'étranger qui constituent 90 % des dépenses du ministère sont traitées dans l'application COREGE et *via* des régies.

2.1. Organisation des services

2.1.1. Les centres de services partagés (CSP)

Le MAE possède un CSP créé en septembre 2010 et opérationnel en janvier 2011 localisé à Nantes. Il a en charge toute la gestion du ministère.

Pour constituer le CSP, les effectifs ont été principalement prélevés sur les services prescripteurs.

2.1.1.1. Organisation du CSP

Le CSP est organisé par :

- ♦ portefeuille de services prescripteurs ;
- ♦ par nature d'actes, en isolant un pôle dédié aux recettes non fiscales.

Le CSP produit des restitutions pour les services prescripteurs. Ce sont des restitutions complexes construites à partir de requêtes qui sont synthétisées pour les services prescripteurs, notamment en fin de gestion. Les services prescripteurs peuvent produire eux-mêmes des restitutions simples.

Le CSP comprend 39 agents. Les délais globaux de paiement sont de 17 jours en 2010 et en 2011, de 13 jours en 2012. Le niveau de respect MP3 est satisfaisant, comme en attestent les indicateurs de l'AIFE (cf. Tableau 3).

Aucun problème d'attractivité des CSP, ni de rotation trop forte de ses agents, n'a été signalé à la mission. Les raisons avancées résident dans la réelle plus value du CSP en matière de procédures, de gestion des nomenclatures, de production de restitutions complexes et surtout, de conseil auprès des SP.

Annexe IV

Les contrats de service entre le CSP et les services prescripteurs sont en cours d'élaboration.

Il existe un rôle d'approvisionneur assuré par la mission des achats (en dehors du CSP et de la DAF), qui intervient entre les SP (expression de besoin) et le CSP. Cette fonction est jugée utile mais encore perfectible quant à l'intégration de l'approvisionneur dans la chaîne de la dépense.

2.1.2. Les services prescripteurs

Seule la direction générale de la mondialisation possède un bureau budgétaire et un bureau de l'exécution. Les autres directions ont une fonction financière unique chargée de la programmation, du pilotage budgétaire et des demandes d'achats. Ces dernières déclarent éprouver le plus de difficultés avec les concepts Chorus.

Les services prescripteurs utilisent tous Chorus formulaire.

Malgré les difficultés rencontrés par certains services prescripteurs à respecter le MP3 en raison de la nature particulière de leurs missions (cabinets, centre de crise), les indicateurs sont très satisfaisants, avec un taux d'engagements juridiques de régularisation moyen de 9 % (cf. Tableau 3).

Tableau 3 : Indicateurs de respect du macro-processus de la dépense et DGP (année 2012) au ministère des affaires étrangères (administration centrale)

CSP	Indicateur IC1-bis relatif au délai séparant la facture du service fait (en jours, respect du MP3 si > 2j)	Taux EJ hors subventions, baux et décisions diverses dont le délai EJ/DP en jours ouvrés < 2 j (IB3)	Taux de DP sur la commande publique dont le DGP > 30 j (ID3)	Délai global de paiement (DGP) 2012
CSP MAE	9,4 j	9 %	4,70 %	12,94 j

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

2.1.3. Le service facturier

Le SFACT, également situé à Nantes, est le comptable assignataire unique pour l'administration centrale et les services diplomatiques à l'étranger.

Une convention de service a été établie entre le SFACT et le CSP.

2.1.4. Un cas particulier de turn-over pour le MAE

Au sein du MAE, tous les agents changent de poste tous les trois ans, pour toutes les catégories, ce qui entraîne des enjeux de formation pour les SP et le CSP dans un contexte où les nouveaux arrivants ne connaissent pas toujours Chorus.

3. Ministère de l'éducation nationale et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

En juillet 2008, trois ministères ont été jugés en capacité de créer des centres de services partagés à un niveau *a minima* « régional » d'au moins quinze ETP¹ et ont été autorisés à déployer Chorus rapidement, sans avoir à constituer leurs CSP avec d'autres ministères.

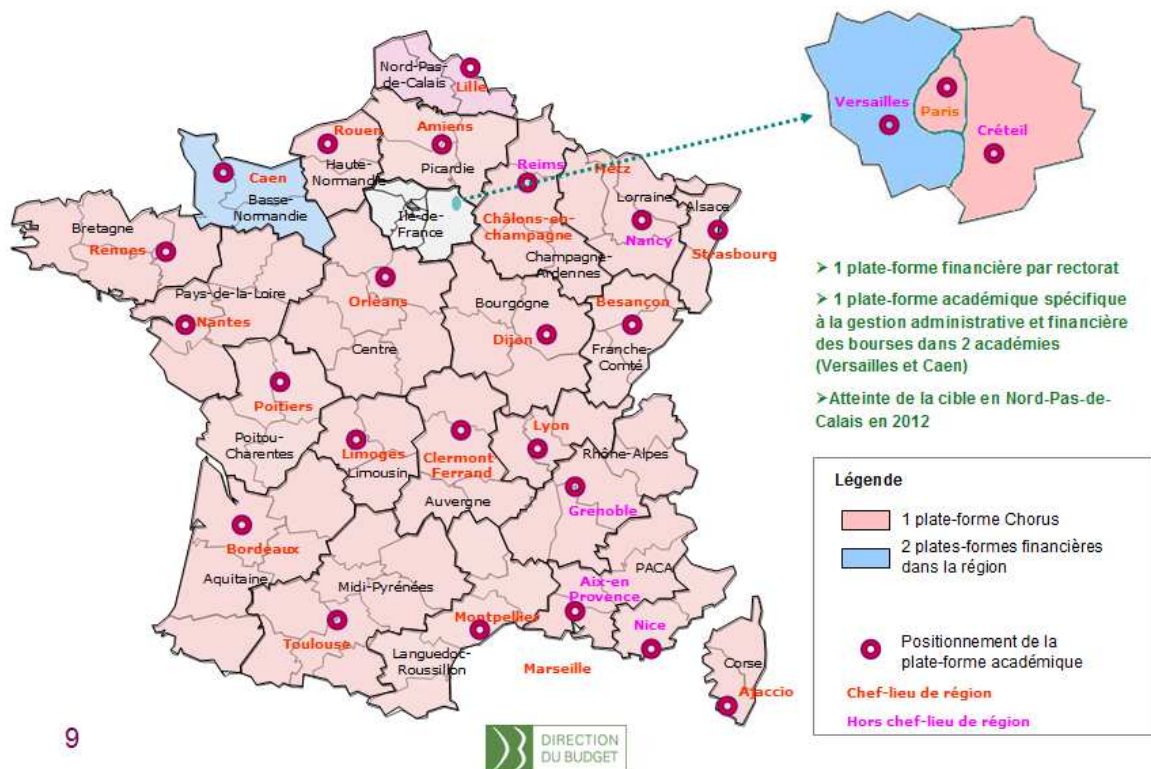
Le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche faisait partie de ces ministères et a pu déployer Chorus dès juillet 2009.

Ces deux ministères ont mis en place des services mutualisés appelés plateformes placés, dans les services déconcentrés, auprès des recteurs d'académie.

3.1. Organisation du ministère

Dans les services déconcentrés, les plateformes MEN servent de CSP pour les directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) et les services d'inspection des académies (cf. Graphique 1).

Graphique 1 : Cartographie des plateformes MEN en 2012



Source : Cartographie des centres de services partagés financiers territoriaux au 1^{er} janvier 2012, direction du budget.

La taille moyenne des plateformes est de quatorze ETP en 2012 selon les chiffres communiqués par les ministères au questionnaire envoyé par la mission. Les indicateurs des plateformes déconcentrées sont satisfaisants (cf. Tableau 4).

¹ Taille critique définie par le comité de suivi de juillet 2008 permettant d'atteindre les objectifs de professionnalisation de la fonction financière et de continuité de service.

Annexe IV

Tableau 4 : Performance de la chaîne de la dépense du MEN

Bloc	DGP moyen en 2012 (en jours)	Taux de DGP > 30j (en %)	Productivité (en nombre pondéré d'actes par agent, méthode mission)	Nombre de CSP
MEN	15	7	1 909	28

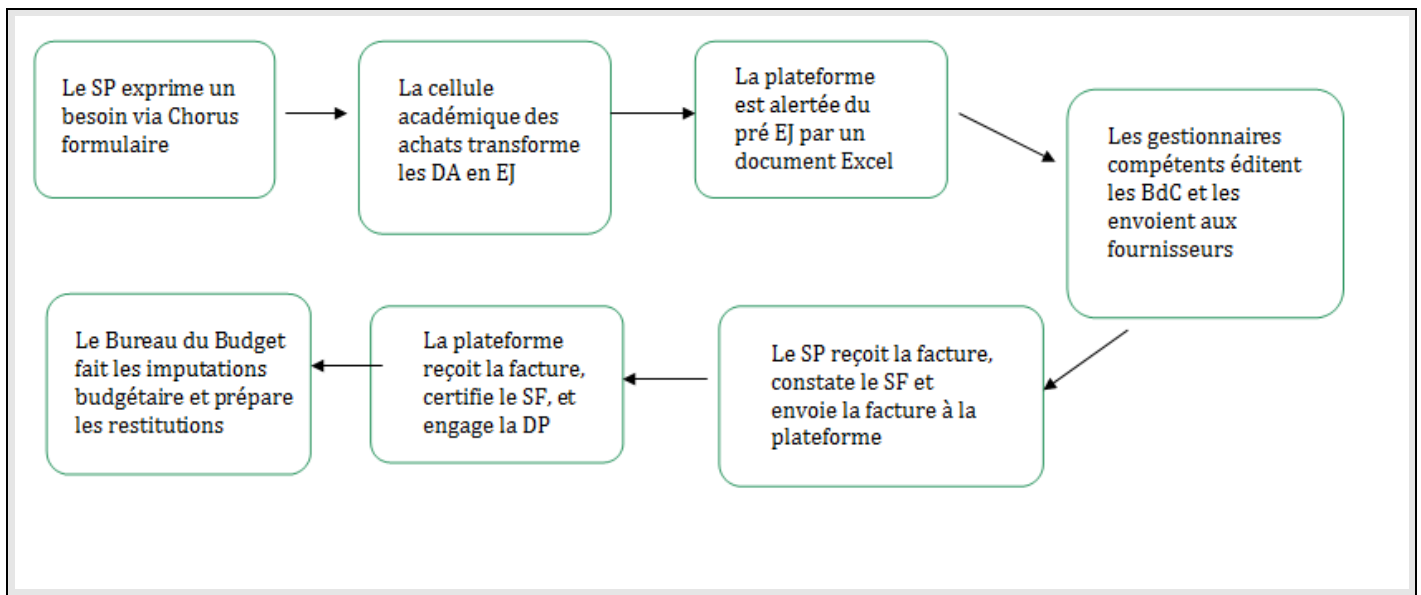
Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission, compléments de l'AIFE pour le bloc 1, calculs mission.

Les dépenses du ministère de l'éducation sont caractérisées par un très fort volume de frais de déplacements (1,2 millions de demandes de paiements -DP- en 2012 sur un total de 1,9 millions de DP) qui ont un délai de paiement moyen de 3,5 jours².

3.1.1. En services déconcentrés

Selon les rectorats rencontrés, les plateformes ont un rôle de conseil auprès des services prescripteurs (SP). Ils indiquent souhaiter conserver une grande proximité entre les deux entités.

Encadré 1 : Chaîne de la dépense au sein des plateformes académiques



Source : Entretiens avec les plateformes des régions Nord, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes, Bourgogne.

3.1.1.1. Les services prescripteurs

Il y a en moyenne 14 services prescripteurs par plateforme et par académie³.

Certains services utilisent des applications métier interfacées avec Chorus auquel elles transmettent directement les demandes de paiement. Il s'agit notamment des applications DT-Ulysse (pour les frais de déplacement) et ANAGRAM (pour les accidents scolaires) utilisées par le département des examens et des concours, le service administratif et financier des stages, la division des prestations aux personnels et le service de l'enseignement supérieur et du CROUS.

² Source : délais de paiement des dépenses issues des AMM depuis 2010 - frais de déplacement DT-Ulysse.

³ Source : réponse du ministère de l'éducation nationale au questionnaire adressé par la mission.

L'application de gestion des bourses (AGLAE) n'est pas encore interfacée avec Chorus.

3.1.1.1.1. Absence de contrat de service

La circulaire du Premier ministre de juillet 2009 précise que « les donneurs d'ordre des structures bénéficiaires de prestations mutualisées gardent la maîtrise de leurs décisions et pilotent la qualité de service des CSP au moyen de contrats de service ». Or, l'ensemble des rectorats ne dispose pas encore de contrat de service entre les plateformes et les services prescripteurs.

Les délégations de service examinées par la mission ont été conclues entre le recteur de l'académie et l'inspecteur d'académie et directeur des services départementaux de l'académie concernée. Les délégations observées portent sur l'engagement des dépenses, la liquidation, la confection de l'ordre de payer et sur les transactions afférentes et leur validation dans le progiciel Chorus ou dans les applications ministérielles de gestion.

3.1.1.1.2. Les restitutions

Les restitutions entre les deux entités ne sont pas contractuelles. Cependant dans certains rectorats rencontrés, les plateformes ont mis en place des restitutions mensuelles à destination des services prescripteurs.

Elles sont assurées par un agent qui est spécialisé sur les restitutions, qui s'appuie sur des extractions mensuelles très détaillées qu'il agrège dans un tableau Excel.

Les services prescripteurs rencontrés indiquent que par le passé, l'application comptable Khéops leur permettait de consulter leurs crédits plus aisément selon eux.

3.1.1.2. Les plateformes académiques

L'exécution de la dépense et des recettes est assurée au sein de la division budgétaire et financière par deux plateformes chorus distinctes : la plateforme dépenses, en charge des factures et des marchés, et la plateforme recette, également en charge des travaux immobiliers, des bourses, des subventions.

La responsable de la cellule académique des achats intervient dans Chorus en tant qu'approvisionneur sur les demandes d'achats réalisées par les services prescripteurs au moyen de Chorus formulaire depuis début 2012. Elle transfère aux membres de la plateforme la liste des engagements juridiques sauvegardés qu'elle a créés, qui sont ensuite vérifiés, complétés et validés par la plateforme.

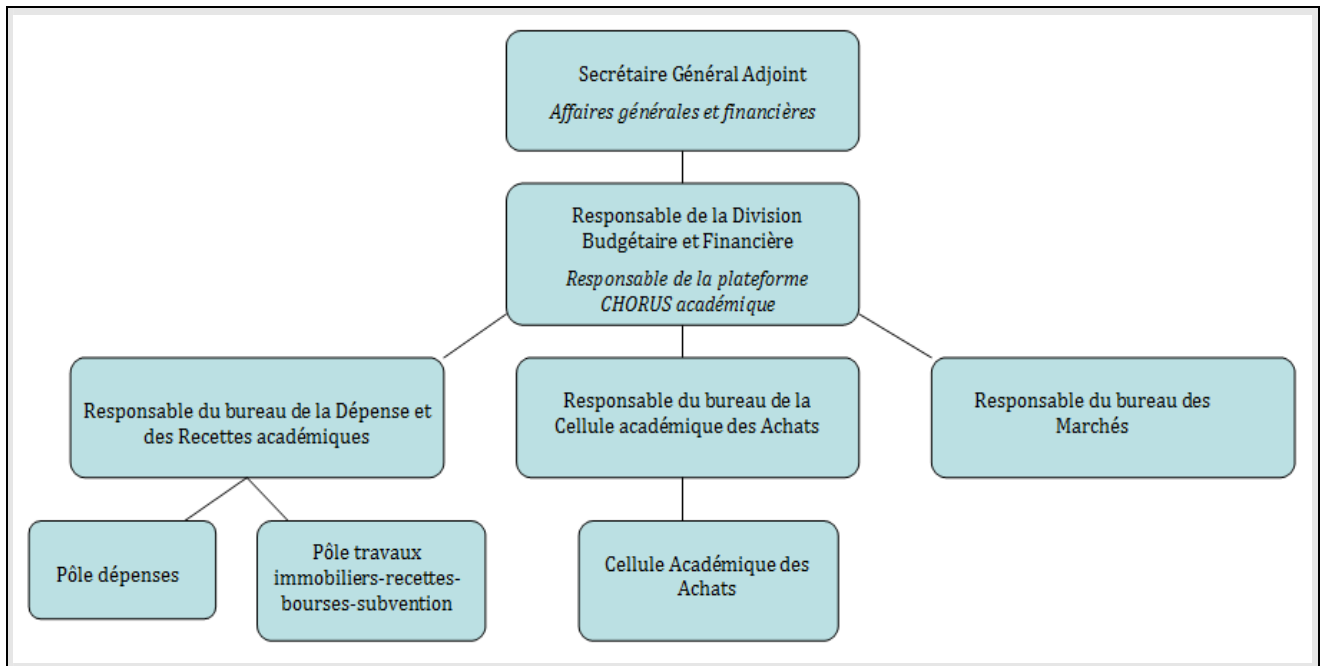
Dans la majorité des cas les factures sont adressées aux services prescripteurs. Il n'y a pas encore de constatation du service fait dans Chorus formulaire.

Les agents des plateformes indiquent ne pas ressentir la nécessité de faire des formations externes :

- ◆ les réunions organisées par l'administration centrale et l'AIFE pour les travaux de fin de gestion, ainsi que l'aide fournie par le portail DIAPASON, leur suffisent ;
- ◆ les réunions de présentation organisées par l'administration centrale à l'occasion de nouvelles applications ou de leurs évolutions, comme ce fut le cas pour Chorus formulaires, leur donnent satisfaction.

Ces assertions sont toutefois en contradiction avec les difficultés soulignées (cf. infra, section 3.1.1.5).

Encadré 2 : Organigramme d'une plateforme académique



Source : Entretiens avec les plateformes des régions Nord, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes, Bourgogne.

3.1.1.3. Organisation de la plateforme

Les plateformes sont organisées par nature de dépenses spécifiques : dépenses de fonctionnement et immobilier, loyers, dépenses liées à la formation et aux examens et concours, dépenses d'investissement, matériels adaptés, capitaux-décès, etc. Les dépenses transversales, plus simples à exécuter (subventions, honoraires médicaux, frais de déplacement...), sont assurés par l'ensemble de la plateforme.

3.1.1.3.1. Dépenses ordinaires

La plateforme reçoit des services prescripteurs des demandes d'engagements juridiques (EJ) (au moyen de demandes d'achats (DA) issues de Chorus formulaire et validées par l'approvisionneur) ou des demandes de paiement (DP) directement sur imprimé spécifique accompagnées de toutes les pièces justificatives nécessaire pour la DRFIP.

Seule la moitié des plateformes utilisent Chorus Formulaires⁴.

A la réception des factures, la plateforme constate et certifie le service fait dans Chorus après s'en être assurée auprès des services prescripteurs (cachet et signature sur la facture).

Il reste tout de même des services métiers qui passent commande auprès des fournisseurs sans passer par la plateforme. Ce sont souvent les services des directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN).

A Lyon, deux autres services passent 100 % de commandes directes aux fournisseurs sans bons de commandes dans Chorus : ces choix sont présentés comme « des choix de gestion ».

⁴ Source : réponse du ministère au questionnaire de la mission.

3.1.1.3.2. Les frais de déplacement

Les frais de déplacements sont gérés dans l'application DT-Ulysse. La saisie amont est effectuée dans chaque service gestionnaire. La plateforme reçoit directement dans Chorus les DP et pièces dématérialisées.

3.1.1.3.3. Les bourses et subventions

Pour les bourses, la plateforme saisit à chaque disposition de crédits les engagements juridiques par nature d'aide, selon les indications du CROUS.

3.1.1.4. La plateforme recettes

Les demandes d'émission d'ordre de recette, sont adressées par les services prescripteurs à la plateforme qui assure dans Chorus la création de tiers, la saisie de divers indus, trop-perçus, la saisie des versements de la régie des recettes du département des examens et concours.

3.1.1.5. Les difficultés rencontrées dans Chorus

Les services rencontrés relèvent des difficultés, contradictoires avec l'absence de besoin de formation ressenti, lors des travaux de fin de gestion. Le basculement des engagements juridiques s'avérant une opération complexe,. Des problèmes sont également rencontrés avec le nettoyage des flux liés à l'outil (suppression d'EJ qui n'ont pas été consommés).

Enfin, l'ergonomie de l'outil Chorus est présentée comme perfectible, notamment du fait :

- ♦ d'écran et de chemins de navigation complexes ;
- ♦ de restitutions difficiles à produire et à exploiter.

3.1.2. Expérimentation des SFACT

Les académies de Bordeaux et de Besançon ont expérimenté des services facturier (SFACT), suivies de celle de Paris depuis janvier 2013. L'académie de Grenoble expérimentera le SFACT en 2014.

Les retours sur les premières expériences sont contrastés. Sur les factures, certaines données étaient utilisées pour faire du contrôle des consommations et du suivi analytique. Les services métiers présentent la fin de la réception directe des factures comme une perte d'information.

3.1.3. En administration centrale

Le ministère de l'éducation nationale et celui de l'enseignement supérieur et de la recherche ont six centres de services partagés en administration centrale, cinq dépendent du MEN et un du MESR. Les plateformes du MEN sont spécialisées par type de dépenses : deux plateformes directions dépenièrès « services achats » et une plateforme « service logistique », une destinée aux subventions pilotée par le directeur général de l'enseignement scolaire et une plateforme de la direction des affaires financières. Il n'y a pas de service facturier en centrale.

Annexe IV

Tableau 5 : Indicateurs de respect du macro-processus de la dépense et DGP (année 2012) au MEN-MESR (administration centrale)

CSP	Indicateur IC1-bis relatif au délai séparant la facture du service fait (en jours, respect du MP3 si > 2j)	Taux EJ hors subventions, baux et décisions diverses dont le délai EJ/DP en jours ouvrés <2 j (IB3, en %)	Taux de DP sur la commande publique dont le DGP>30 j (ID3, en %)	Délai global de paiement (DGP) 2012 (en jours)
CSP CENCHO1075 MEN	-8,1	45	11	15,67
CSP CENCHO2075+CENCHO3075 MESR	-2,1	91	1	11,5
CSP CENCHO4075 Mixte MEN/MESR	-3	19	14	23,85
CSP CENCHO5075 Mixte MEN/MESR	-4,6	41	13	20,72
CSP FORCHOR075 MEN	-9,6	45	31	23,86
AERES	-6,3	94	6	13,22

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

3.2. Pistes d'évolution

La mission recommande de poursuivre à court terme les expérimentations, qui permettent de bien préparer la généralisation des services facturiers. L'académie de Grenoble s'est portée candidate pour une expérimentation en janvier 2014 et de **programmer en sus de l'académie de Grenoble, au moins une académie supplémentaire à traiter en mode facturier en 2014.**

En outre, seule la moitié des académies utilise aujourd'hui Chorus Formulaires. Les autres académies expriment leurs demandes d'achats sur formulaires libres, qui doivent ensuite être saisies dans Chorus par le CSP. Ces académies se privent ainsi de l'interface automatique entre Chorus formulaires et Chorus, et surtout, des possibilités de dématérialisation et de traçabilité offertes par Chorus formulaires (les demandes d'achat « papier » sont conservées à la fois par le SP et le CSP).

La mission recommande de généraliser avant 2015 l'utilisation de Chorus Formulaires entre tous les services prescripteurs et les CSP du ministère de l'éducation nationale.

A plus long terme, la mission recommande la généralisation des services facturiers et la fusion des CSP d'administration centrale.

4. Ministère de la justice

4.1. Au niveau déconcentré, une rationalisation des plateformes inachevée

4.1.1. Une cartographie des plateformes dont la zone géographique est interrégionale (PFI et CSP)

L'échelon auquel sont installées les plateformes au sein du ministère de la justice est interrégional (cf. Graphique 2), qui regroupe plusieurs Cours d'appel :

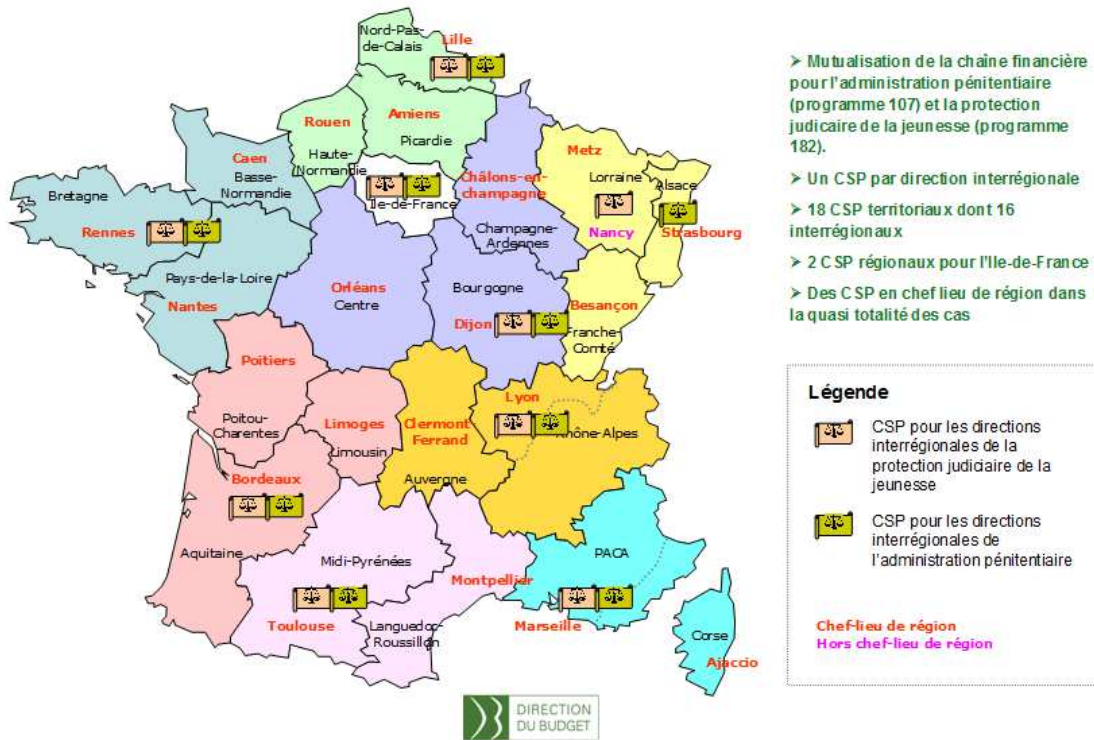
- ♦ la plateforme interrégionale de Lille couvre le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie et la Haute-Normandie ;

Annexe IV

- ♦ la plateforme de Lyon regroupe les Cours d'appel de Lyon, Riom, Grenoble et Chambéry pour les dépenses immobilières des services judiciaires (Auvergne, Rhône-Alpes, Ardèche et Hautes Alpes).

Les services judiciaires sont rattachés à un autre CSP distinct, de sorte que la compétence comptable et financière des PFI est limitée aux opérations de l'administration pénitentiaire (AP) et à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

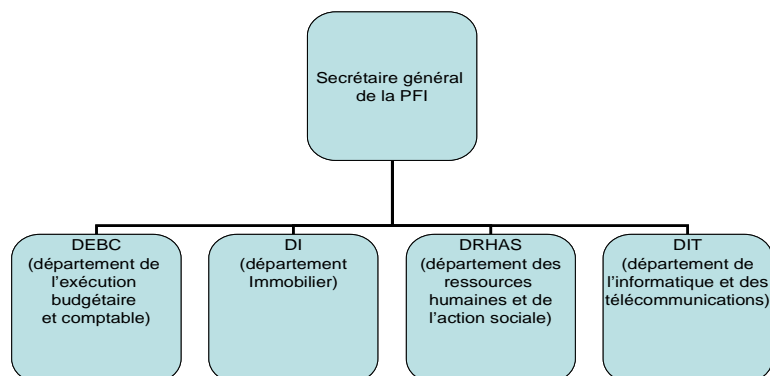
Graphique 2 : situation en 2012 des plateformes (hors services judiciaires)



Source : Direction du budget.

Initialement séparées en deux CSP, l'un pour l'AP et l'autre pour la PJJ, les plateformes sont désormais regroupées, dans le cadre de plateformes interrégionales (PFI) dont la compétence n'est pas exclusivement comptable et budgétaire, comme le montre l'organigramme type (cf. Graphique 3), dans lequel la plateforme Chorus est dénommée DEBC (département de l'exécution budgétaire et comptable).

Graphique 3 : périmètre des compétences des PFI



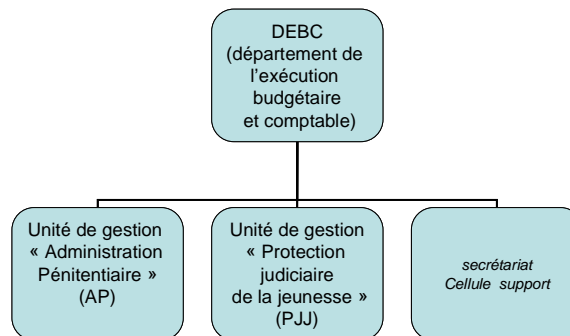
Source : Mission.

Pour deux des départements des PFI, le champ d'action dépasse le périmètre des seuls AP et PJJ et couvre également les services judiciaires :

- ♦ le département immobilier ;
- ♦ le département informatique et des télécommunications.

L'organisation interne du DEBC (cf. Graphique 4) est marquée par une compétence répartie en unités de gestion spécialisées par service prescripteur, à savoir l'AP et la PJJ. A l'intérieur des unités de gestion, des formes de spécialisations sont en place pour les opérations complexes (investissements, les PFI sont toutefois transparents pour les contrats de gestion déléguée) et les RNF. Cette organisation interne est significative de la recherche d'une organisation du CSP dans laquelle les services prescripteurs disposent d'un référent qui les concerne, capable de prendre en compte leur spécificité.

Graphique 4 : organisation interne du CSP (DEBC)



Source : Mission.

4.1.2. Des plateformes qui ont été mise en place et ont été regroupées partiellement (DAP et DPJJ)

Si la PFI regroupent les CSP pénitentiaires et de la PJJ, les CSP des services judiciaires sont restés séparés depuis un arbitrage ministériel, qui a préféré un regroupement des neuf RBOP⁵.

Bien que les PFI mises en place aient parfois préparé leur installation en intégrant les CSP des SJ, ils ont dû y renoncer parfois en révisant les baux conclus qui étaient de ce fait surdimensionnés.

Des performances sont très perfectibles dans l'ensemble tant pour leurs résultats que pour la conformité au processus défini sous Chorus (MP3), faiblement respecté comme en attestent les indicateurs Chorus qui laissent apparaître un délai négatif entre le SF et la facture, et un taux d'EJ de régularisation très élevé.

⁵ Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

Annexe IV

Tableau 6 : Performance des plateformes du ministère de la Justice

Bloc	Nom	DGP 2012 (en jours)	Taux de DGP>30j (en %)	Productivité (en nombre pondéré d'actes par agent, méthode mission)	Indicateur IC-1bis (délai SF - facture, en jours)	Indicateur IB3 (taux d'EJ de régularisation, en %)
Justice - PFI	PFI AIX	40	53	1 445	-33,90	57
	PFI BORDEAUX	31	39	1 507	-17,30	71
	PFI DIJON	30	32	2 205	-13,80	50
	PFI LYON	36	43	2 194	-23,50	85
	PFI RENNES	45	35	2 269	-14,20	84
	PFI TOULOUSE	33	41	985	-16,90	50
	PFI NANTES	35	38	1 123	-18,50	65
Justice - CSP	CSP ATLANTIQUE	14	16	644	5,20	9
	CSP LILLE	43	48	1 892	-40,60	62
	CSP NANCY	40	59	1 381	-20,30	62
	CSP OCEAN INDIEN	30	19	847	-11,50	80
	CSP PACIFIQUE	20	12	699	1,60	47
	CSP PAPEETE	69	45	601	-23,90	98
	PARIS (DISP + DIRPJJ)	36	40	1 521	-17,40	61
Justice - DSJ	DSJ AIX	30	33	428	-16,30	40
	DSJ AMIENS	32	46	582	-32,60	60
	DSJ BORDEAUX	45	42	838	-26,20	40
	DSJ CAEN	27	34	655	-26,50	54
	DSJ COLMAR	39	42	556	-13,00	33
	DSJ DIJON	21	8	650	-14,10	50
	DSJ DOUAI	32	30	461	-12,00	45
	DSJ GRENOBLE	32	29	817	-9,70	40
	DSJ LYON	32	39	822	-16,50	81
	DSJ METZ	39	53	284	-10,70	38
	DSJ MONTPELLIER	45	65	869	-21,90	36
	DSJ NANCY	39	43	673	-17,90	56
	DSJ ORLEANS	29	55	388	-13,50	49
	DSJ PARIS	42	44	346	-25,00	19
	DSJ POITIERS	36	28	596	-6,90	28
	DSJ RENNES	27	16	765	-11,60	57
	DSJ TOULOUSE	45	70	509	-19,50	45
	DSJ VERSAILLES	29	16	492	-7,50	20
	DSJ NANTES	35	38	1 123	-18,50	65
	DSJ STRASBOURG	38	41	1 012	-15,80	52
	DSJ CLERMONT	31	39	1 507	-17,30	71
Total	-	35	40	1 018	-17,03	52

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission, calculs mission.

4.1.3. Des plateformes pour les services judiciaires qui restent partiellement séparées sans justification de fond

La conservation de CSP séparé pour les services judiciaires (DSJ), au sein même du ministère de la justice, n'a en fait aucune justification de fond :

- ◆ ni en termes de taille de ces CSP ;
- ◆ ni en termes opérationnels ;
- ◆ ni en termes d'acceptation sociales ;
- ◆ ni au regard de l'indépendance de la justice, argument souvent évoqué dans les Cours, mais sans relation avec la fonction financière.

Annexe IV

Les CSP des SJ rencontrés présentaient une taille réduite. Ainsi à Lyon :

- ◆ le CSP SJ comprenait 14,7 emplois (y compris encadrement). Il existe par ailleurs un CSP SJ à Grenoble ;
- ◆ la plateforme DISP/DPJJ comportait quant à elle 25,9 agents (ETP) ;
- ◆ l'ensemble représente donc avant tout gain d'efficience 40,6 ETP.

A Dijon :

- ◆ le CSP SJ comportait 14,5 ETP ;
- ◆ le CSP DISP / DPJJ 19,7 ETP ;
- ◆ l'ensemble représente donc 34,2 ETP.

A Lille, le CSP, qui comprend en outre la gestion des opérations de l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse, comprend 39,5 ETP.

Les entretiens menés par la mission indiquent que le regroupement des CSP des SJ avec les DEBD (au sein des PFI) serait considéré comme justifié par les agents des CSP SJ, voire qu'il est attendu d'ici 2015. Les CSP des SJ sont conscients de la fragilité de la plateforme, surtout lorsque le turn over exerce un risque sur la stabilité de ces structures : dans un cas rencontré les demandes de mutation étaient de 6 sur 12 personnes présentes.

Par ailleurs, aucune des plateformes rencontrées ne disposait d'un contrat de service en vigueur. En effet, les instructions et modèles fournis par l'administration centrale conduisent à des contrats de services globaux au niveau interrégional, concernant tous les services du ministère de la justice. Le processus de signature de ces contrats est par conséquent très long et complexe. Il est ainsi paradoxal, comme cela a pu être constaté dans les régions visitées, que les contrats de service ne soient pas en vigueur en raison des réticences d'un responsable de Cour, dont les opérations comptables ne sont justement pas gérées par la PFI (cf. plus haut). La signature de contrats de service séparés en fonction de la nature des services prescripteurs semblerait dès lors de nature à permettre plus d'avancées concrètes quant à la mutualisation des opérations.

4.1.4. L'acceptation du regroupement par les magistrats nécessite encore un effort d'explication

Les magistrats (chefs de Cours, procureurs près les Cours d'appel) se sont déclarés très opposés à toute mesure d'organisation qu'ils perçoivent comme touchant à leur indépendance, qu'ils présentent parfois comme un principe protégé par les règles constitutionnelles.

Selon eux, les dépenses de l'autorité judiciaire ne peuvent être soumises à d'autres contrôles que ceux des chefs de Cour. La mission regarde toutefois cette position comme peu justifiée s'agissant de la gestion d'opérations comptables.

En 2011, le regroupement des CSP pénitentiaires, DPJJ et SJ devaient être regroupés. Pour les motifs évoqués ci-dessus, les magistrats l'ont refusé. C'est dans ce contexte qu'il a été prévu de regrouper en 9 BOP assignés auprès du DRFIP (au lieu des 36 existant précédemment) afin de donner plus de corps aux CSP des SJ. Un arbitrage interne au Ministère de la Justice s'est donc arrêté là en matière d'organisation.

La mission considère, sur la base des entretiens menés, que les raisons de ces réticences résident en réalité dans :

- ◆ la volonté de maîtriser les dépenses liées directement à leur activité et conduisant à l'engagement de frais de justice nécessaires à la manifestation de la vérité au sein des procès instruits. A cet égard, le caractère limitatif des crédits est peu accepté ;

Annexe IV

- ♦ la volonté de maîtriser la priorisation des paiements sur frais de justice, ce qui revient à reporter le paiement des autres factures sur l'exercice suivant ;
- ♦ la crainte de perdre des crédits dès lors que les Cours seraient fondues dans un ensemble plus vaste comprenant l'administration pénitentiaire et de ne pas être suffisamment pris en compte dans leur spécificité.

Ce dernier point doit pouvoir être pris en compte. Les moyens de rassurer les Cours dans le cadre d'un regroupement des CSP ne doit pas être négligé. Il suppose en tout état de cause d'adapter l'organisation interne des CSP afin de rendre compte du besoin d'un dialogue spécialisé avec chacun des services prescripteurs.

4.1.5. Les frais de justice comportent des enjeux très importants

Cette question a été analysée dans le rapport de l'IGF n° 2011-M-019-03 de juin 2011 sur l'évolution des frais de justice, qui reste d'actualité et sur lequel le Ministère de la Justice s'appuie.

La volumétrie des frais de justice est particulièrement importante avec 1,5 millions de mémoires en janvier 2013 et environ 500 M€ d'enjeux budgétaires.

Les circuits de la dépense correspondante sont dérogatoires et aboutissent à des résultats dégradés en termes de délais de paiement, avec :

- ♦ des difficultés de pilotage budgétaire ;
- ♦ des problèmes de qualité comptable ;
- ♦ des délais de paiement très dégradés ;
- ♦ une multiplicité d'outils mis en œuvre occasionnant des frottements administratifs importants, notamment du fait de ressaisies multiples.

L'évolution du circuit de paiement de ces frais nécessite le traitement de pré-requis importants :

- ♦ réduction de la volumétrie, plus encore que pour les autres dépenses de l'État ;
- ♦ la redéfinition de ces frais et une réflexion sur leur tarification pour ceux qui ont des caractéristiques bien cernées ;
- ♦ la rationalisation des circuits et la professionnalisation des secrétaires administratifs en charge de leur intégration dans le système d'information, l'enjeu étant de pouvoir à terme intégrer ces opérations dans Chorus ;
- ♦ la numérisation des mémoires.

4.2. Au niveau central

En administration centrale, le Ministère dispose d'un CSP et d'un service facturier (SFACT en place depuis 2007).

Le service facturier reste cependant fragile :

- ♦ par son effectif de douze personnes ;
- ♦ par son taux de vacance qui est de 33 % au moment de la mission ;
- ♦ par l'absentéisme, pour des raisons légitimes qui entraîne par période des taux d'absence de 30 % à certaines périodes.

Le renfort d'agents habilités étant difficile, le SFACT reste donc vulnérable, ce qui explique des DGP très dégradés pouvant atteindre 50 jours.

Pour résoudre cette question, il conviendrait d'examiner les moyens de renforcer son périmètre par la centralisation de certaines dépenses, voire par des solutions organisationnelles nouvelles. La centralisation du paiement des frais de justice pourrait également faire l'objet d'une étude particulière.

4.3. La rationalisation des plateformes est possible

4.3.1. Plateforme interrégionales

La rationalisation des plateformes du ministère de la justice paraît devoir obéir aux principes suivants :

- ♦ principe de regroupement des plateformes locales (DAP, DPJJ et DSJ), qui permettrait d'optimiser la taille des plateformes, les plateformes des SJ restant de taille réduite, ce qui les fragilise ;
- ♦ rattachement à un SFACT dans le même temps pour éviter des réformes contradictoires dans le temps ;
- ♦ rationalisation du processus des frais de justice encore traités hors Chorus, dont les DGP sont excessifs et pour tenir compte de l'évolution des volumes, qui devraient diminuer fortement à terme avec le regroupement des mémoires, leur dématérialisation, voire leur centralisation au niveau national ;
- ♦ inscription de ce dispositif dans une démarche d'explication et de retour sur un arbitrage interne au ministère de la justice antérieur (un processus de l'ordre de deux ans serait ainsi probablement nécessaire) ;
- ♦ transformation des plateformes en prestataires de service pour les différents SP (l'organisation interne devrait être adaptée en ce sens et le développement des prestations notamment en termes de restitutions devrait être étudié).

Il est proposé d'expérimenter puis de généraliser le regroupement des CSP de la justice. Cette étape est sans doute nécessaire pour faire la démonstration de l'intérêt et de la faisabilité du regroupement des CSP DAP et PJJ avec les CSP des SJ, restés séparés pour l'instant, sans réelle justification autre que le souhait des magistrats de conserver directement la main sur la gestion de leurs opérations.

A plus long terme, il convient d'en étendre le principe à l'ensemble des interrégions.

Cela permettrait de constituer des plateformes de taille plus significatives et serait très bien compris par les services considérés. Il serait nécessaire, au moment de leur mise en place, de rattacher ces opérations à un SFACT de manière à ne pas perturber la chaîne de traitement des opérations de manière trop rapprochée. Les plateformes interrégionales devraient être rattachées au SFACT installé à la DRFIP du lieu du siège de la plateforme interrégionale.

4.3.2. Une plateforme unique en centrale

Une plateforme unique regroupant le CSP actuel à l'aval constituerait une entité de taille plus optimale (38 agents), sous la responsabilité du CBCM.

4.3.3. Regrouper les factures afin de recalibrer les plateformes locales tout en centralisant des opérations ce qui permettrait de renforcer le SFACT central

Dans ce ministère comme dans l'ensemble des services de l'État :

- ◆ le regroupement et la dématérialisation des factures est un enjeu important, avec une dimension particulière pour les frais de justice. A cet égard les services rencontrés sont apparus d'une très grande ouverture en vue d'une dématérialisation des factures, conscients des gains à en attendre en termes d'amélioration des délais de paiement ;
- ◆ la centralisation des factures peut également permettre d'accompagner ce mouvement, ce qui pourrait en première analyse concerner notamment :
 - les marchés de documentation ;
 - le paiement des aides juridictionnelles ;
 - l'analyse des opérations importantes en partenariat public-privé ou en délégation, pour lesquelles l'échelon local n'a pas la taille critique nécessaire ;
 - l'éventuelle centralisation des frais de justice, qui pourrait être examinée ;
- ◆ le déploiement de la carte achat, qui a été refusée jusque là alors quelle permet de réduire le nombre important des factures de très petit montant très coûteuses en gestion.

4.3.4. Enjeu majeur des frais de justice

L'enjeu global du traitement sous Chorus des frais de justice est évidemment d'une importance particulière, à la fois en termes de pilotage budgétaire et de gestion. Une amélioration des délais de paiement est dans ce domaine particulièrement nécessaire, certains mémoires pouvant être payés bien au delà d'un délai de 30 jours.

Il devrait conduire à une politique consistant à rechercher l'amélioration des circuits en vue du traitement des mémoires dans Chorus (cf. rapport IGF n° 2011-M-019-03 de juin 2011 sur l'évolution des frais de justice, qui a traité cette question et constitue la base de travail du ministère de la justice en la matière), ce qui implique de :

- ◆ définir en droit et tarifier les frais de justice, en séparant les frais de justice de frais d'une autre nature comme les indemnités de jurés ou des frais de fonctionnement ;
- ◆ structurer les prestations en professionnalisant l'achat public ;
- ◆ réformer les circuits de la dépense, dérogeant en ce que les engagements comptables sont réalisés par les ordonnateurs, pour les rapprocher du droit commun, centrés sur le service centralisateur pour le ressort territorial de la Cour d'appel ;
- ◆ réaliser les études juridiques utiles sur l'application des intérêts moratoires. En effet, il n'existe pas d'intérêts moratoires en cette matière, dans un contexte où les prestataires peuvent être découragés par les délais de paiement qui leur sont imposés, parfois très élevés (un an, voire plus dans certains cas) ;
- ◆ **poursuivre le regroupement des mémoires, amorcé en pratique, qui doit pouvoir à terme les réduire de 60 %, grâce à la mise en place de mémoires types, de leur regroupement mensuel et de la mise en place d'un dispositif spécifique relatif au traitement des « interceptions judiciaires » auprès des opérateurs téléphoniques. Le ministère de la justice prévoit ainsi de passer de 1,5 million à 495 000 mémoires gérés à échéance de février 2015 ;**
- ◆ conserver exclusivement et si nécessaire le paiement en régie pour le paiement des mémoires des jurés, témoins et parties civiles, qui ne peuvent pas attendre ;

- ♦ effectuer le paiement, pour les autres mémoires, en flux 4 (demande de paiement directe), le service centralisateur (professionnalisation des secrétaires administratifs) certifiant alors les mémoires dans Chorus formulaires ;
- ♦ examiner de façon prioritaire la dématérialisation des mémoires pour en améliorer leur gestion.

5. Ministère de la défense

5.1. L'organisation financière au ministère de la défense

5.1.1. Une organisation qui a connu de profondes évolutions

5.1.1.1. Des CSP ministériels

Le ministère de la défense (MINDEF) fait partie des trois ministères autorisés en 2008⁶ à constituer leurs propres CSP, en vertu de leur « taille critique ».

Le ministère de la défense a basculé l'ensemble de ses dépenses et recettes non fiscales dans Chorus en une seule étape, en janvier 2010.

L'organisation financière du ministère de la défense comprend à fin 2012 environ 4 200 agents en « services exécutants »⁷ (appellation utilisée par le ministère pour les structures qui correspondent à la notion interministérielle de « centres de services partagés »).

En effet, l'organisation financière du MINDEF reprise sur le principe de la séparation entre les chaînes de programmation budgétaire (MP2) et les chaînes d'exécution budgétaire (MP3-MP5). La programmation budgétaire est confiée aux autorités de commandement ou de direction investies, en organisation, de la responsabilité de décision et d'arbitrage. L'exécution budgétaire est confiée à des directions ou services responsables de la mise en œuvre de ces décisions et, en particulier, du soutien.

Ces services, spécialisés par domaine (armement, infrastructure, santé, maintenance navale, etc.) exercent à la fois les compétences d'ordonnateur et de pouvoir adjudicateur.

5.1.1.2. Une restructuration en profondeur

La fonction financière a été longtemps caractérisée par un profond émiettement (multiplicité des ordonnateurs) et un large cloisonnement des systèmes d'information propres à chaque armée.

La mise en œuvre de Chorus a permis de repenser en profondeur cette organisation et de contribuer à une large restructuration engagée dans le cadre du Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale (2008), de la RGPP et à présent de la MAP.

La réforme de la chaîne de soutien commun (création des bases de défense à partir de 2009 et montée en puissance du service du commissariat des armées (SCA)) a constitué une première étape forte de concentration et de mutualisation de l'organisation financière dans l'ensemble du ministère.

⁶ Relevé de décisions du 18 juillet 2008.

⁷ Outre les utilisateurs de Chorus, ces effectifs comprennent l'encadrement, le secrétariat s'il œuvre à plus de 50 % dans le domaine des finances, les cellules audit, contrôle interne comptable et budgétaire.

Annexe IV

La réorganisation s'est caractérisée par :

- ♦ une forte concentration de l'exécution financière pour les chaînes métier présentant un volume d'activité suffisant⁸, à l'instar du SSA (service de santé des armées), passé de cinq implantations en 2010 à une seule ;
- ♦ la création de chaînes financières métier intégrées de bout en bout, incluant les comptables assignataires (cf. *infra*).

On rencontre donc, pour les 19 chaînes financières métier, différents types d'organisation :

- ♦ fonctionnelle (des services exécutants qui interviennent pour tout le territoire pour une chaîne métier donnée, ex. le SSA) ;
- ♦ géographique et fonctionnelle (ex. les 7 plateformes achats finances (PFAF) qui exécutent les dépenses de soutien commun pour leur zone de compétence géographique) ;
- ♦ une plateforme unique (SPAC⁹) en administration centrale, qui traite les dépenses de soutien et les dépenses métier d'administration centrale.

Cette concentration doit permettre de passer de **138 services d'exécution** en 2010 à **38 en 2014**. **52 CSP** étaient recensés **en 2012**¹⁰ (cf. Graphique 5).

Elle doit permettre d'ici à la fin 2014 **d'économiser au total 2 080 postes « financiers »**¹¹ **sur les 5 359** recensés en 2008 (déflation de plus de 40 % dans la fonction financière) dans le programme « préparation et emploi des forces ». Pour les autres domaines (DGA¹² et SGA¹³), environ 130 postes supplémentaires seront économisés dans la fonction financière.

⁸ Hypothèses utilisées : constitution de services exécutants entre 12 et 15 personnes, pouvant traiter de 12 000 à 15 000 factures par an (sur la base de la volumétrie 2008 fournie par la DGFIP)

⁹ SPAC : service parisien de soutien de l'administration centrale

¹⁰ Source : schéma directeur de la réforme de l'organisation financière au ministère de la défense

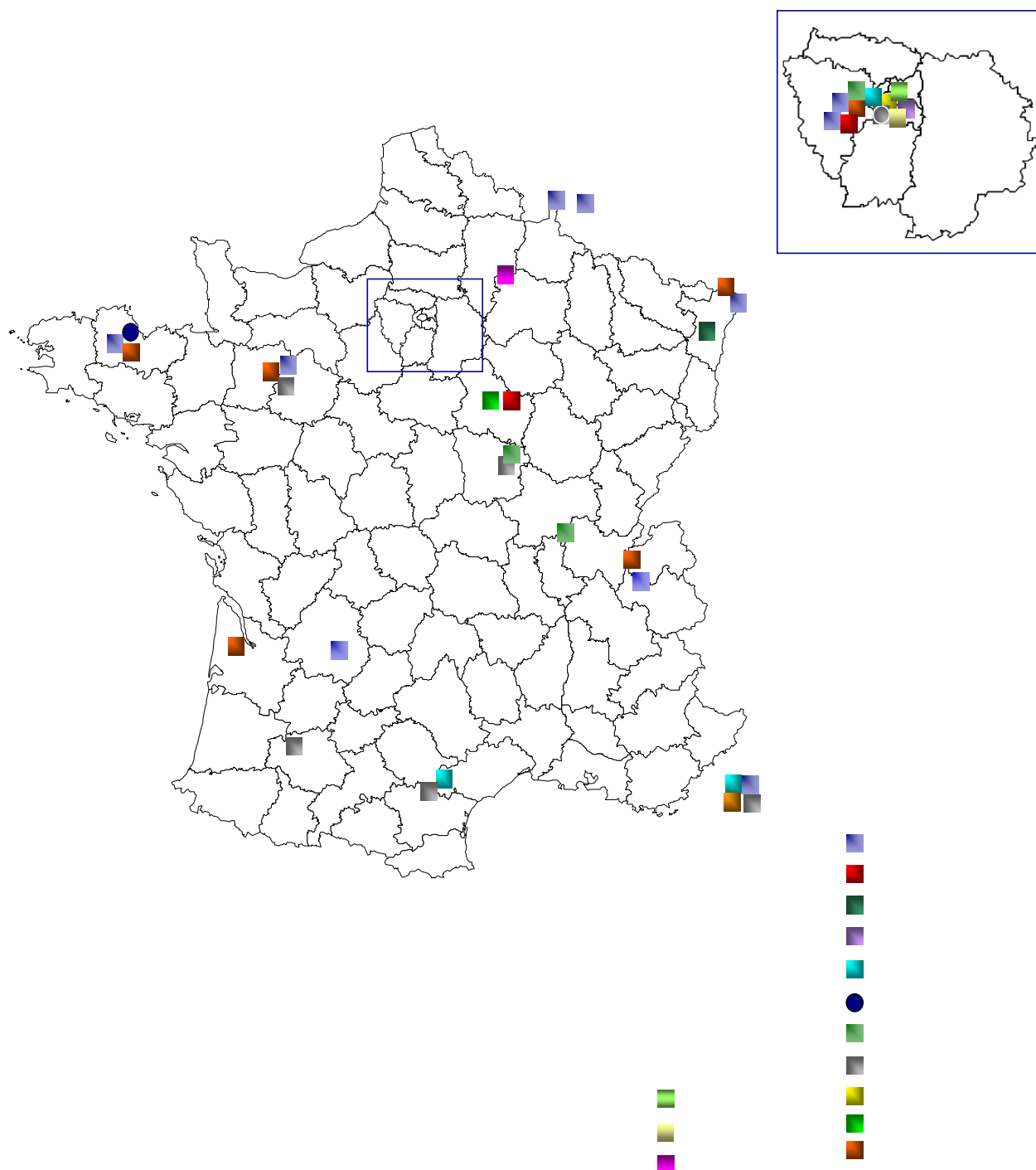
¹¹ Périmètre MP2-MP3

¹² Direction générale de l'armement (DGA)

¹³ Secrétariat général pour l'administration (SGA)

Annexe IV

Graphique 5 : Schéma cible de l'organisation cible du ministère de la défense



Source : ministère de la défense – schéma directeur de la réforme de l'organisation financière au ministère de la défense.

5.1.2. Un réseau de neuf comptables spécialisés pour le ministère de la défense

La carte de l'assignation des dépenses militaires est caractérisée par la spécialisation d'un nombre réduit de comptables qui traitent des dépenses homogènes relevant d'une même chaîne métier.

Cette spécialisation permet de prendre en compte une particularité du ministère de la défense dans Chorus : la création d'une « société » unique, à part, dédiée dans Chorus aux seules opérations du ministère de la défense (par opposition aux « sociétés » régionales, dans lesquelles sont retracées les opérations des autres ministères).

Les dépenses de soutien commun sont réparties sur plusieurs comptables.

Il y a au total neuf comptables spécialisés sur le territoire pour le ministère de la défense.

5.2. Une chaîne de la dépense qui présente encore d'importantes difficultés

La nature particulière de certains marchés pose encore problème dans l'outil, notamment en raison de la difficulté à suivre les opérations par contrats et non par engagement juridique élémentaire.

5.2.1. Un délai global de paiement très élevé...

Le délai global de paiement en 2010 atteste des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de Chorus (cf. Tableau 7).

Le ministère constate une amélioration régulière mais le DGP demeure une préoccupation forte (encore 46 jours dans certaines régions), notamment sur le taux de commandes publiques payés au-delà de 30 jours (30 %) et l'importance du montant des intérêts moratoires.

Toutefois, deux particularités sont à prendre en compte :

- ♦ le délai réglementaire de paiement des achats du service de santé des armées est de 50 jours ;
- ♦ certains marchés industriels d'armement ou de maintenance anciens et à longue durée de vie sont encore payables en 45 jours, voire 75 jours.

Enfin, l'éloignement géographique des comptables n'est pas sans incidence : le délai postal peut représenter 4 à 5 jours¹⁴ pour la PFAF de Lyon, dont le comptable est à St-Etienne.

Tableau 7 : DGP du ministère de la défense

Délai global de paiement (DGP) - Évolution annuelle (à renseigner à partir de l'année du déploiement de Chorus) (en jours)				DGP Mars 2013 (en jours)		Taux de DP sur la commande publique dont le DGP>30 j (ID3, en %)	Intérêts moratoires (IM) payés	
2009	2010	2011	2012	DGP (ordonnateur)	DGP (comptable)		Montant (en M€)	% par rapport au total de demandes de paiement (DP)
ND	69	52	41	35,3	5,2	30	19,21	0,09

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

¹⁴ Source : entretien PFAF Centre-Est.

5.2.2. ... qui découle largement du non respect du MP3 sur la constatation du service fait

La quasi-totalité des services rencontrés souhaitent pouvoir constater le service fait sur la base des factures, et attendent donc la réception de ces dernières pour pouvoir procéder à cette étape cruciale du MP3.

Des initiatives sont prises sur ce sujet, il existe par exemple un classement des résultats des groupes de soutien en matière de service fait, qui est communiqué à l'état-major des armées (EMA).

Des actions sont menées pour donner toute la visibilité attendue par les services prescripteurs¹⁵ :

- ♦ l'accès à un portail collaboratif du service du commissariat des armées « FELIX » pour le suivi du traitement des factures ;
- ♦ la visualisation des factures par les services prescripteurs, lorsqu'elles sont dématérialisées ou numérisées.

5.3. Pistes d'évolution

5.3.1. Des initiatives porteuses d'évolution (dématérialisation, regroupement de factures)

Le ministère souhaite encourager le recours à de la dématérialisation native (EDI et portail factures) avec fixation d'objectifs pilotés par le secrétariat général.

La PFAF Centre-Est a mis en œuvre la numérisation des factures au printemps 2013, dans le cadre de l'expérimentation menée par l'AIFE. Le SPAC de Paris l'expérimentera à son tour au second semestre.

Le ministère travaille aussi à la diminution du nombre de factures par regroupement : le GSBDD¹⁶ de Lyon est passée de 250 factures d'EDF à 12 par an (1 facture multi-sites par mois) qui arrive sur le portail finances du service du commissariat des armées et donne lieu à un prélèvement automatique.

Enfin, il convient de signaler l'utilisation jugée très satisfaisante de l'application CRISTAL-Régies par la PFAF centre-est (site pilote) qui permet le rechargement simple des régies par interfaçage avec Chorus (les demandes de paiement des rechargements sont pré-saisies).

5.3.2. Doter l'administration centrale d'un service facturier

La mission recommande :

- ♦ à court terme, une expérimentation de service facturier peut être lancée en administration centrale pour les dépenses de soutien, gérées par le SPAC, une fois que le SPAC aura pu emménager sur le site de Balard ;
- ♦ à long terme, basculer le paiement des factures du ministère de la défense en mode facturier, comme pour les autres dépenses de l'État.

¹⁵ Idem.

¹⁶ GSBDD : groupement de soutien de base de défense.

6. Les ministères du bloc 1

6.1. L'organisation financière au ministère de l'intérieur

6.1.1. Une organisation structurée par réseaux métiers, qui a conservé ses applications propres pour les services prescripteurs

Au ministère de l'intérieur, le déploiement de Chorus a eu lieu en trois temps, en janvier 2009 sur le périmètre du programme d'administration territoriale dans deux régions pilotes, puis pour le reste du ministère en 2010 et 2011.

L'organisation financière du ministère de l'intérieur comprend 706 agents¹⁷ en plateformes Chorus au 1^{er} janvier 2013.

Chacun des trois grands réseaux métier (préfectures, police et gendarmerie) dispose de ses propres centres de services partagés (appelés plateformes Chorus), aussi bien en services déconcentrés de métropole (1.1.2) qu'en administration centrale (1.1.3).

En Corse et dans les départements et communautés d'outre-mer, les 10 plateformes Chorus du ministère de l'intérieur, sous l'autorité des préfets ou des hauts-commissaires, traitent en outre, les dépenses et recettes non fiscales des services des ministères de l'agriculture, de la culture, de l'écologie, de l'égalité des territoires, de l'économie et des finances, du travail et des ministères chargés des affaires sociales¹⁸.

Le ministère de l'intérieur n'utilise pas Chorus-Formulaires pour la gestion des demandes d'achat et des services faits entre les services prescripteurs et les plateformes Chorus. Il utilise sa propre application NEMO dans le réseau préfectoral, et GIBUS dans le réseau de la police nationale.

6.1.2. En services déconcentrés : les plateformes des préfectures en métropole se caractérisent par leur petite taille et leur faible degré de mutualisation des ressources expertes en matière budgétaro-comptable

En 2010, lors du déploiement de Chorus, le ministère de l'intérieur a choisi, à de rares exceptions près¹⁹, de doter chaque département d'une plateforme Chorus, contrairement aux autres ministères en administration territoriale qui ont d'emblée fait le choix de la régionalisation conformément aux instructions du Premier ministre de janvier 2009.

Ce choix a conduit à la création de structures de très petite taille, en deçà de la taille dite critique²⁰ pour le bon fonctionnement d'un CSP : sur 72 plateformes préfectorales, 47 ont, au plus, 10 agents et 25 plus de 10 agents, la médiane se situant à 9 agents.

Outre les difficultés à assurer la continuité de la gestion lorsque des agents sont absents, ces structures sont souvent contraintes à ne pas distinguer, en leur sein, des agents dédiés à la validation des actes et d'autres à leur création initiale.

Enfin, ces choix ont conduit à multiplier les effectifs, puisque chaque plateforme, même de toute petite taille, est dotée d'un niveau d'encadrement (responsable, voire adjoints).

¹⁷ Source : réponse du ministère de l'intérieur au questionnaire envoyé par la mission.

¹⁸ Circulaire du Premier ministre du 1^{er} juillet 2009.

¹⁹ Source : rapport IGA p 38 : Fin 2012, 51 CSP départementaux, 15 CSP bi-départementaux, 1 CSP tri-départemental, 3 CSP régionaux.

²⁰ Source : support du comité de suivi du 30 janvier 2009 : la taille minimale se situe autour d'une quinzaine d'ETP. Une dizaine d'agents ou moins est qualifiée de « clairement insuffisante ».

Sur la base des premières projections sur les impacts de la régionalisation, on peut évaluer un gain d'environ 90 ETP²¹ sur le périmètre national.

Les services prescripteurs, dans le réseau préfectoral, respectent peu le macro-processus de la dépense : dans un tiers des plateformes (27)²², plus de la moitié des engagements juridiques sont des engagements juridiques de régularisation.

Ces pratiques ont des conséquences négatives sur la qualité comptable (comptabilité des autorisations d'engagement fausse, charges à payer minorées). La mission ne peut écarter, au regard des entretiens menés, la possibilité que certains services saisissent des dates de base dans Chorus qui ne correspondent pas à la date réelle de réception de la facture en vue d'optimiser l'indicateur 1B3²³.

La DEPAFI diffuse chaque mois, à l'ensemble des services, un tableau de bord des plateformes portant sur les indicateurs du MP3, qui permettent à chacun d'apprécier ses progrès et de se comparer. Certaines d'entre elles vont plus loin dans les mesures en réalisant des tableaux de bord par service prescripteur de la dépense. Le ministère de l'intérieur n'a toutefois pas généralisé les contrats de service avec tous les services prescripteurs.

Les délais de paiement s'améliorent en préfectures (20 jours en moyenne en 2012 contre 27 jours en 2011). 87 % des factures sont traitées en moins de 30 jours²⁴.

La mission a constaté que dans certaines régions, la régionalisation de la plateforme de préfecture conduira à devoir recruter des agents nouveaux, car les agents des actuelles plateformes départementales, malgré les incitations proposées, ne souhaitent pas rejoindre le département chef lieu de région. Il y aura une perte de compétences momentanée, non négligeable, à anticiper et gérer.

6.1.3. En services déconcentrés les plateformes dédiées aux dépenses de la Police nationale

Les 8 plateformes CHORUS implantés en SGAP regroupent 578 ETP.

Les plateformes SGAP enregistrent des performances moins bonnes que les préfectures : les délais de paiement sont en moyenne de 34 jours (48 jours en 2011) en 2012.

Seulement 67 % des factures sont traitées en moins de 30 jours²⁵. 56 % des EJ sont des EJ de régularisation.

6.1.4. En services déconcentrés les plateformes dédiées aux dépenses de la gendarmerie nationale

Les dépenses et recettes de la gendarmerie nationale sont traitées dans sept plateformes Chorus en services déconcentrés.

Les délais de paiement sont en moyenne de 13 jours en 2012 (28 jours en 2011).

95 % des factures sont traitées en moins de 30 jours²⁶. 9 % des EJ sont des EJ de régularisation.

²¹ Source : réponse du ministère au questionnaire de la mission.

²² Source : ministère de l'intérieur - Tableau de bord Chorus – mars 2013 – Suivi des plateformes des préfectures.

²³ IB3 : taux des engagements juridiques hors subventions, baux et décisions diverses dont le délai EJ/DP (en jours ouvrés) est inférieur à 2 jours.

²⁴ Source : tableau de bord Chorus – mars 2013.

²⁵ Source : tableau de bord Chorus – mars 2013.

6.1.5. En administration centrale, l'exécution de la dépense est confiée à quatre plateformes Chorus

Tableau 8 : Performance des plateformes Défense

ADMINISTRATION CENTRALE (AC)	Effectifs (en ETP) CSP au 1/1/2013	Nombre de services bénéficiaires/prescripteurs (SP)	Taux de factures traitées en moins de 30 jours ²⁷ (en %)
CSP DEPAFI	43	83	79
CSP DGSCGC	11	35	69
CSP DRCPN	39	ND	76
CSP DGGN	40	ND	98

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

L'exécution de la dépense d'administration centrale est confiée à quatre plateformes Chorus : une plateforme « police nationale » relevant de la DRCPN, localisée à Lumière, une plateforme « sécurité civile », localisée à Asnières relevant de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), une plateforme « administration centrale », relevant du secrétariat général²⁸, localisée à Lumière, une plateforme « gendarmerie nationale », localisée à Le Blanc, dans l'Indre.

A ce stade, le **passage en mode facturier de la gestion des dépenses du secrétariat général et de la DGSCGC** est acté par le ministère et la DGFIP au 1er janvier 2014.

Tableau 9 : Indicateurs de respect du macro-processus de la dépense et DGP (année 2012) au ministère de l'intérieur (administration centrale)

CSP	Indicateur IC1-bis relatif au délai séparant la facture du service fait (en jours, respect du MP3 si > 2j)	Taux EJ hors subventions, baux et décisions diverses dont le délai EJ/DP en jours ouvrés < 2 j (IB3)	Taux de DP sur la commande publique dont le DGP > 30 j (ID3, en %)	Délai global de paiement (DGP) 2012 (en jours)
CSP DEPAFI	ND	ND	38	38
CSP DGSCGC	ND	ND	42	42
CSP DRCPN	ND	ND	31	40
CSP DGGN	ND	ND	4	10

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

6.1.6. En Corse et outre-mer

Contrairement aux CSP du bloc 3, dans lesquels l'intégration des effectifs a eu lieu, les personnels des autres ministères venant constituer les CSPI ont été mis à disposition par leur administration d'origine.

Il en résulte, en matière de gestion des ressources humaines, des difficultés à gérer des statuts très différents, au sein d'une même plateforme.

²⁶ Source : Ministère de l'Intérieur - Tableau de bord Chorus – mars 2013 – Suivi des plateformes des préfetures.

²⁷ Source : Ministère de l'Intérieur - Tableau de bord Chorus – mars 2013 – Suivi des plateformes des préfetures.

²⁸ La fusion avec la plateforme CHORUS du SGII est effective depuis le 1er janvier 2013.

Annexe IV

Tableau 10 : Effectifs des plateformes en Corse et en outre-Mer

Corse et outre-mer	Effectifs (en ETP) au 1/1/2013
CSP Corse-du-Sud	10
CSP Guadeloupe	8
CSP Martinique	14
CSP Guyane	6
CSP La Réunion	10
CSP Saint Pierre et Miquelon	5
CSP Mayotte	ND
CSP Wallis et Futuna	ND
CSP Polynésie	ND
CSP Nouvelle-Calédonie	ND

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

6.2. Pistes d'évolution à long terme

6.2.1. Regrouper les plateformes préfectorales en région avec les autres CSP d'administration territoriale

La mission recommande un regroupement des plateformes des préfectures avec les autres CSP d'administration territoriale.

6.2.2. Regrouper les plateformes gendarmerie et police et passer en mode facturier au niveau zonal

La mission recommande un regroupement au niveau zonal, pour la police et la gendarmerie, afin de conserver un bon niveau de mutualisation. Ce regroupement s'accompagnera du passage en service facturier.

6.2.3. Doter l'administration centrale d'une plateforme unique et d'un service facturier

Le ministère a entrepris de rationaliser l'organisation des plateformes en administration centrale. La mission recommande de poursuivre cette dynamique en dotant le ministère d'un CSP unique pour toutes les opérations d'administration centrale, en articulation avec un service facturier.

6.2.4. Regrouper les CSPI de Corse et d'Outre Mer avec les plateformes Education, Justice et Défense et passer en mode facturier

La mission recommande de fusionner les CSPI avec les plateformes des ministères de la justice, de la défense et de l'éducation pour ne créer qu'une plateforme unique interministérielle en Corse et outre-mer, ainsi que passer concomitamment en mode facturier.

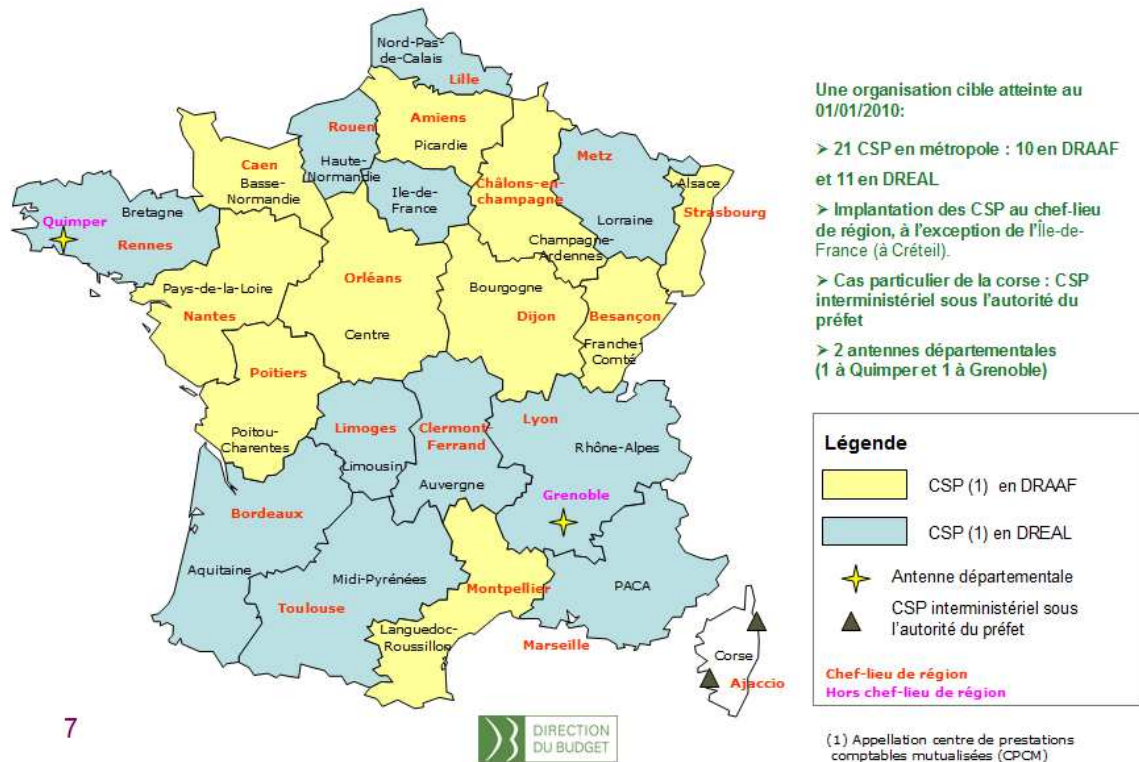
7. Ministères du Bloc 2

Pour mettre en place l'organisation cible, fixée dans la circulaire du Premier ministre du 1^{er} juillet 2009, les ministères de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie se sont réunis en un bloc (le bloc 2) pour la gestion des services en administrations déconcentrées de métropole. Ces services mutualisés sont dénommés centres de prestations comptables mutualisé (CPCM) plutôt que CSP pour souligner qu'ils fournissent une prestation de service à dominante comptable plus que budgétaire.

7.1. Organisation financière au sein du bloc 2

Parmi les 21 CPCM en services déconcentrés, 11 sont gérés par une DREAL et 10 par une DRAAF (cf. Graphique 6). Il existe en outre deux antennes rattachées à un CPCM à un niveau infra-régional, une en Bretagne (Quimper) et une en Rhône-Alpes (Grenoble).

Graphique 6 : Cartographie des CPCM en 2012



Source : Cartographie des centres de services partagés financiers territoriaux au 1^{er} janvier 2012, direction du budget.

La taille moyenne des CPCM du bloc 2 est de 33 ETP en 2012 selon les chiffres communiqués par les ministères en réponse au questionnaire envoyé par la mission.

Le délai global de paiement s'établit à 30 jours en 2012. Le taux de paiements supérieur à 30 jours reste important : 32 % en 2012 pour le bloc 2.

Tableau 11 : Performance de la chaîne de dépense en 2012

Bloc	DGP moyen en 2012 (en jours)	Taux de DGP > 30j (en %)	Productivité (en nombre pondéré d'actes par agent, méthode bloc 3)	Nombre de CSP
Bloc 2	30	32	872	23

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission, calculs mission.

7.2. En services déconcentrés

7.2.1. Les services prescripteurs

7.2.1.1. Chorus Formulaire et Chorus

Depuis le 1^{er} janvier 2012, les services prescripteurs utilisent Chorus formulaire. Les services rencontrés soulignent le gain de qualité comptable qu'offre Chorus, malgré un temps de formation par agent jugé très long.

Chorus est aussi à leur disposition pour la consultation de leur budget. Certains services regrettent un nombre trop faible de licences Chorus disponibles. Les licences consultation permettent aux services métiers de répondre partiellement aux besoins d'informations qu'ils connaissent.

De plus, les services prescripteurs déplorent que Chorus ne permette pas de faire une comptabilité analytique des coûts. Ils effectuent de ce fait une double saisie dans Excel, ce qui augmente considérablement la charge de travail.

La mission souligne toutefois qu'il convient de ne pas utiliser Chorus à des fins de comptabilité analytique.

7.2.1.2. Délégation de gestion des services prescripteurs aux CPCM

Les services rencontrés estiment que la mise en place de Chorus n'a pas allégé le temps consacré par les services prescripteurs aux tâches comptables et budgétaires comme cela était initialement prévu. Dans la circulaire du Premier ministre de juillet 2009, la mise en place des centres de services partagés (CSP) devait permettre aux services prescripteurs de se recentrer sur leur cœur de métier et laisser les CSP se charger des actes d'exécution comptables de l'État. Par exemple, les services infrastructures et transports sont en relation étroite avec les CPCM pour traiter la commande publique complexe.

Les tâches inscrites dans le contrat de service et la convention de délégation de gestion, après les arbitrages de la RIM de novembre 2009, sont exécutées par le CPCM. Le contrat est conclu entre le directeur régional en DRAAF ou en DREAL et le directeur de la plateforme. Ce contrat complète la convention de délégation de gestion pour l'exécution des prestations comptables pour le compte du service par le CPCM. Le contrat de service est reconduit tacitement chaque année. Cette délégation porte sur le traitement des actes de gestion et d'ordonnancement secondaire. Plusieurs fonctions ne peuvent pas être confiées au CPCM comme la définition d'un politique d'achat, la représentation du pouvoir adjudicateur au sens du code des marchés.

Dans la convention sont aussi prévues des restitutions, de nature non budgétaires, des CPCM au bénéfice des services métiers. Les CPCM doivent assurer un retour fiable et régulier des prestations réalisées et un rôle de conseil et d'assistance auprès des services. Les restitutions consistent en un compte-rendu de l'activité trimestriel, faisant apparaître les anomalies, le nombre d'engagement juridique (EJ), de services faits (SF), de demande de paiement (DP) et le délai global de paiement (DGP) et le montant des intérêts moratoires. Cependant, selon les services, les restitutions sont très peu adaptées à la gestion d'opérations complexes (routières notamment) voire inopérantes pour certaines d'entre elles.

7.2.1.3. La chaîne Chorus entre les services prescripteurs et les CPCM

Les bons de commande sont adressés aux fournisseurs par les services métiers après validation du CPCM. Les services métiers impriment et signent le bon de commande puis le transmettent aux fournisseurs.

La centralisation des factures au CPCM n'est pas comprise : les services prescripteurs estiment qu'ils ne sont plus en mesure de relancer le fournisseur et de contrôler les factures en cas d'erreur, notamment pour les factures relevant de plusieurs BOP comme celles de France-Agrimer. La dématérialisation des factures serait favorable à l'efficacité de leur centralisation, à condition qu'elle permette aux services prescripteurs d'accéder à la facture, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui avec le portail Chorus-factures.

Les services prescripteurs rencontrés sont réticents à la mise en place des services facturiers (SFACT) car ils craignent de ne plus avoir d'interlocuteur identifié au sein des SFACT, notamment pour les travaux de fin de gestion. Actuellement, ils sont déjà demandeurs de contacts plus fréquents avec les DRFIP/DDFIP sur les dossiers sensibles ou sur le bilan annuel des opérations.

Enfin, les ministères du bloc 2 ont signalé à la mission que la mise en place de Chorus a été suivie d'une perte de compétence des services prescripteurs. En effet, avec la création des CPCM, les compétences se sont déplacées vers les CPCM. Toutefois, depuis le déploiement de Chorus formulaire, des compétences budgétaro-comptables sont de nouveau jugées nécessaires par les services prescripteurs.

7.2.2. Les CPCM, centres de prestations comptables mutualisés

7.2.2.1. Une organisation et des tâches variables selon les régions

Au déploiement de Chorus, chaque CPCM a été laissé libre du choix de son organisation interne²⁹ et des prestations effectuées pour les services prescripteurs (scan des factures, centralisation...). La plupart ont adopté une organisation par portefeuille de services prescripteurs.

7.2.2.2. Une constitution des CPCM complexe

Les débuts de Chorus ont été difficiles sur les plateformes. Les agents ont eu des difficultés d'appropriation du logiciel. Des recrutements ont été nécessaires pour constituer les plateformes tout en ayant des objectifs de réduction des effectifs. Ainsi, la faible mobilité des agents des différents ministères a conduit la plateforme d'Île-de-France, lors de sa constitution, à être composée en quasi-totalité de vacataires.

²⁹ Cf. Annexe 2 – cartographie des organisations, des processus et des outils.

7.2.2.3. Un manque de visibilité pour les agents

Une prime de mobilité sur 3 ans a été mise en place en 2010. Cette prime se terminant en 2013, les responsables des CPCM prévoient une forte rotation à venir. Le passage à Chorus s'est traduit pour les agents des plateformes en une plus grande répétitivité de leurs tâches. La mise en place généralisée des SFACT, compte tenu de l'étroitesse des tâches confiées aux CSP, nourrit aussi des inquiétudes, notamment pour les responsables et leurs adjoints. Les incertitudes sur l'avenir du projet semblent créer un manque de perspectives pour les agents.

7.2.2.4. Des résultats en termes de DGP encourageants

Le délai global de paiement a baissé de 50 % entre 2010 et 2012 (cf. Tableau 12).

Tableau 12 : Délais globaux de paiement des CPCM en 2012

Services Déconcentrés	DGP (médian) 2010 (en jours)	DGP (médian) 2011 (en jours)	DGP (médian) 2012 (en jours)
Bloc 2	54,66	40,38	27,48

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission.

7.2.2.5. Des difficultés sur Chorus qui persistent

Les CPCM ont créé leurs propres outils de pilotage, jugeant les informations issues de Chorus insuffisantes en la matière.

7.2.3. Les comptables assignataires

Dans 16 cas sur 22 (y.c. antenne de Grenoble), les comptables ne sont pas dans le même département que le CPCM. Des navettes sont mises en place entre les deux entités ce qui entraîne des lenteurs dans le traitement des dossiers. Pour les CPCM placer le service dépense au même endroit que la plateforme permettrait de réduire les délais de transmission des pièces justificatives.

7.2.4. Une réticence à la généralisation des SFACT

Les deux ministères sont assez réticents à la généralisation des SFACT. Alors que l'organisation commence juste à se stabiliser, la généralisation des SFACT risquerait de recréer des instabilités sociales, sans faire d'économies significatives à cause des ajustements indemnitaires nécessaires. Les deux ministères MAAF et MEDDE restent fidèles à ce qu'ils avaient évoqué lors de la RIM de mars 2010. Ils continuent à s'interroger sur le fait que le SFACT réduise effectivement les délais de paiement. Le MAAF précise qu'il lui paraît plus intéressant d'expertiser une piste regroupant au sein d'un service interministériel les ordonnateurs et les comptables. De son côté le MEDDE craint que la généralisation des SFACT ne se traduise par une taylorisation du travail avec en conséquence une grande difficulté à l'intérieur de ces services pour motiver les agents. Par ailleurs, en ce qui concerne les délais de paiement c'est surtout la constatation du service fait qui prend du temps et c'est de l'ordre de l'ordonnateur.

Annexe IV

Pour les deux ministères, il y a des conditions préalables et nécessaires à la mise en place des SFACT :

- ♦ stabiliser le système actuel et ne pas obliger les agents à se déplacer (notamment, ne pas les obliger à rejoindre des SFACT qui seraient créés là où se trouvent aujourd'hui les comptables assignataires du bloc 2, i.e. dans un autre département) ;
- ♦ décrire précisément les procédures ;
- ♦ mettre en place des protocoles d'échanges et de rendu entre SP, CSP et SFACT ;
- ♦ créer un climat de confiance en donnant de la visibilité sur les évolutions attendues.

7.3. En administration centrale

En administration centrale, chaque ministère (MAAF d'un côté, MEEDE et METL de l'autre) ont leur propre organisation financière.

7.3.1. Le MAAF

Le MAAF a été le premier ministère à établir un SFACT en centrale en 2007-2008. Malgré des débuts présentés comme difficiles, le SFACT fonctionne à présent de manière satisfaisante grâce à la proximité géographique. Des gains de productivité importants et des délais globaux de paiements réduits ont été observés depuis la mise en place du SFACT central.

Tableau 13 : Indicateurs de respect du macro-processus de la dépense et DGP (année 2012) au MAAF (administration centrale)

CSP	Indicateur IC1-bis relatif au délai séparant la facture du service fait (en jours, respect du MP3 si > 2j)	Taux EJ hors subventions, baux et décisions diverses dont le délai EJ/DP en jours ouvrés < 2 j (IB3)	Taux de DP sur la commande publique dont le DGP > 30 j (ID3)	Délai global de paiement (DGP) 2012
CSP MAAF	7	10,00 %	11,56 %	22,77

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

7.3.2. Le MEDDE et METL

Les ministères ont un CSP unique mais ne disposent pas d'un service facturier. Ils vont l'expérimenter en administration centrale à partir de 2014 sur un périmètre restreint (5 000 DP soit un tiers des DP d'administration centrale).

Les ministères ont signalé des difficultés particulières dans Chorus liées au périmètre mouvant des ministères, le bloc 2 étant particulièrement touché. Cette instabilité entraîne d'importantes difficultés dans la gestion des dossiers, le changement de comptable assignataire étant une opération complexe dans Chorus.

Tableau 14 : Indicateurs de respect du macro-processus de la dépense et DGP (année 2012) au MEDDE et METL (administration centrale)

CSP	Indicateur IC1-bis relatif au délai séparant la facture du service fait (en jours, respect du MP3 si > 2j)	Taux EJ hors subventions, baux et décisions diverses dont le délai EJ/DP en jours ouvrés < 2 j (IB3, en %)	Taux de DP sur la commande publique dont le DGP > 30 j (ID3, en %)	Délai global de paiement (DGP) 2012 (en jours)
CSP MEDDE-METL	-18	35	34	31,89

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

7.4. Pistes d'évolution

La mission recommande, en plus de l'expérimentation en administration centrale au MEDDE-METL dès 2014, l'expérimentation de services facturiers dans une à deux régions en services déconcentrés du bloc 2, en 2015, afin d'identifier des difficultés éventuelles dans le traitement des dépenses qu'on rencontre au MEDDE/METL et au MAAF.

8. Ministères du bloc 3

8.1. L'organisation financière dans les ministères du bloc 3

8.1.1. En services déconcentrés de métropole

Pour les ministères concernés par la RéATE³⁰, la décision³¹ a été de créer trois grands « blocs ministériels » dans un délai compatible avec le déploiement de Chorus.

Pris séparément, **les ministères financiers, sociaux, de la culture et du travail** ne répondaient pas en 2008 aux critères de taille critique pour être en mesure de constituer des CSP propres. Ces trois ministères ont constitué ensemble, en services déconcentrés, le bloc 3 avec 23 CSP communs et 22 services facturiers implantés en DRFIP³².

La création de CSP pour quatre ministères et de services facturiers sur tout le territoire a constitué une entreprise conforme d'emblée à la cible définie par les arbitrages de 2009.

La mise en place de cette organisation toute nouvelle a requis un effort significatif de coordination interministérielle, y compris au niveau des secrétaires généraux de chaque ministère, tout au long des 18 mois qui ont précédé le démarrage dans Chorus en janvier 2011.

8.1.1.1. Les CSP du bloc 3

Les 23 CSP du bloc 3 sont implantés en directions régionales des finances publiques.

³⁰ Réforme de l'administration territoriale de l'État.

³¹ Relevé de décision du comité de suivi du 30 janvier 2009.

³² Paris compte deux CSP et un seul SFACT.

Annexe IV

Ils se composent de **324 agents**³³ en 2013 issus des ministères financiers, sociaux et culturels, dont les emplois ont été transférés en base à la DGFIP lors de la création des CSP. Le statut des agents, à savoir le détachement puis l'intégration, a constitué un vecteur d'unification et de gestion administrative homogène des agents et contribué à leur stabilisation.

Les CSP du bloc 3 se caractérisent par une organisation, des procédures (circuits de gestion), des contrats de services avec les services prescripteurs et une utilisation de Chorus Formulaires identiques sur tout le territoire, conçus et animés par les équipes d'administration centrale.

Tableau 15 : Indicateurs de respect du macro-processus du bloc 3 (année 2012) en déconcentré

Bloc ou ministère	Indicateur IC1-bis relatif au délai séparant la facture du service fait (en jours, respect du MP3 si > 2j)	Indicateur IB3 relatif aux engagements juridiques de régularisation (en %, respect MP3 si faible)	Taille moyenne des CSP(ETP)	Nombre de CSP
Bloc 3	-9	39	15	23

Source : Réponse des ministères au questionnaire envoyé par la mission, calculs mission.

Les CSP du bloc 3 présentent de bons résultats en termes de respect du MP3, à la fois sur les EJ de régularisation (IB3) et sur le délai entre service fait et demande de paiement (IC1-bis). Ces taux ont continué de s'améliorer sur le premier trimestre 2013.

Parmi les raisons invoquées pour ces performances figure l'obligation imposée à partir de la mi-2012, de faire partir les bons de commande Chorus du CSP, qui a permis de mieux canaliser les habitudes de passations directes de commandes sans EJ préalable dans Chorus.

La mission a constaté que la perception des CSP par les services prescripteurs est bonne dans l'ensemble mais très variable d'une région à l'autre, certains étant jugés très réactifs et utiles, alors que pour d'autres, les services prescripteurs s'interrogent la valeur ajoutée du CSP par rapport au service facturier.

De manière générale, les services prescripteurs attendent une stabilisation des procédures qui ont beaucoup varié depuis deux ans (par exemple, sur le traitement des fluides (électricité, téléphone, essence...)).

Enfin, la mission considère que l'organisation des CSP du bloc 3 en pôles par nature de dépenses et non par portefeuille clients, et l'absence d'assistance aux services prescripteurs quant au pilotage de leur budget (pas de restitutions produites pour eux), contribuent à la perception par certains services prescripteurs des CSP du bloc 3 comme des structures surtout tournées vers leur propre fonctionnement.

8.1.1.2. Les services facturiers du bloc 3

Les services facturiers du bloc 3 comportent **300 agents**³⁴ en 2013.

³³ Source DGFIP emplois CSP-SFACT PLF 2013-2014.

³⁴ Source DGFIP emplois CSP-SFACT PLF 2013-2014.

Annexe IV

Le service facturier, parce qu'il est un acteur comptable, donc externe, semble mieux à même de jouer un rôle de « corde de rappel » auprès des services prescripteurs et des fournisseurs pour les obliger à infléchir leurs habitudes d'envoi des factures. Une campagne dans tous les services facturiers auprès des fournisseurs du bloc 3 a eu lieu en septembre 2012, leur rappelant la nécessité de leur adresser directement leurs factures.

La centralisation des factures progresse nettement dans le bloc 3. Dans les quatre régions rencontrées par la mission, 73,6 % des factures parviennent directement au service facturier ³⁵.

8.1.2. En Corse et outre-mer

Les actes de gestion des services du « bloc 3 » sont traités par les CSP interministériels sous l'autorité du préfet ou du Haut-commissaire et, au plan comptable, par des services dépenses classiques.

Les CSPI de Polynésie Française, de Nouvelle-Calédonie, de Wallis-et-Futuna et de Saint-Pierre-et-Miquelon traitent, en plus, les actes des circonscriptions des douanes.

8.1.3. En administration centrale

8.1.3.1. Ministères financiers

Les actes sont traités par six CSP avec des antennes spécialisées, auxquels il convient d'ajouter le CSP de la **direction nationale d'interventions domaniales** (SCN de France Domaine), qui compte onze ETP (cf. Tableau 16).

Tableau 16 : Effectifs des CSP centraux

CSP ADMINISTRATION CENTRALE	Effectifs (en ETP) CSP au 1/1/2013	Nombre de services bénéficiaires/prescripteurs (SP)
CPFI SG	35,4	43
CPFI SG (antenne DG Trésor)	5	35
CSP CPFI INSEE	23,8	37
CSP DRESG	10	15
CSP DRESG (antenne SRE)	5	0
CSP DRESG (antenne FSUP)	7	0

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

Le CPFI SG et le CSP INSEE, contrairement aux CSP du bloc 3 en déconcentré, sont conçus pour donner des informations aux services prescripteurs sur leur situation budgétaire et suivi de dépense en temps réel.

Les dépenses du ministère des finances sont traitées par le CBCM finances qui en traite 43 % en mode classique, dont les DP interfacées des frais de déplacement, et le reste en mode facturier.

Le département comptable ministériel (DCM) finances comprend 70 agents.

³⁵ En Rhône-Alpes, fin 2012, 83, 3 % des factures parvenaient directement au SFACT ; 64, 6 % en Bourgogne (1^{er} trimestre 2013) contre 50 % début 2012 ; 67 % en Nord-Pas-de-Calais contre moins de 50 % en 2011 ; 79,85 % en Poitou-Charentes en avril 2013).

Annexe IV

Tableau 17 : Indicateurs de respect du macro-processus de la dépense et DGP (année 2012) au ministère des finances (administration centrale)

CSP	Indicateur IC1-bis relatif au délai séparant la facture du service fait (en jours, respect du MP3 si > 2j)	Taux EJ hors subventions, baux et décisions diverses dont le délai EJ/DP en jours ouvrés <2 j (IB3, en %)	Taux de DP sur la commande publique dont le DGP>30 j (ID3, en %)	Délai global de paiement (DGP) 2012 (en jours)
CPFI SG	16	4	28	24,82
CPFI SG (antenne DG Trésor)	0	22	34	33,76
CSP CPFI INSEE	2,8	15	1	5,3
CSP DRESG	1,7	8	0	3,08
CSP DRESG (antenne SRE)	NA	ND	0	17,13
CSP DRESG (antenne FSUP)	28,5	1	ND	ND

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

8.1.3.2. Ministères sociaux

Les CSP des ministères sociaux comptent 31 ETP au 1^{er} janvier 2013 (cf. Tableau 18) et ont un délai global de paiement de 35 jours en 2012 (cf. Tableau 19). Leurs dépenses sont traitées par un service facturier.

Tableau 18 : Effectifs des ministères sociaux

ADMINISTRATION CENTRALE (AC)	Effectifs (en ETP) CSP au 1/1/2013	Nombre de services bénéficiaires/prescripteurs (SP)
CSP ministères sociaux	31	20

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

Tableau 19 : Indicateurs de respect du macro-processus de la dépense et DGP (année 2012) aux ministères sociaux (administration centrale)

CSP	Indicateur IC1-bis relatif au délai séparant la facture du service fait (en jours, respect du MP3 si > 2j)	Taux EJ hors subventions, baux et décisions diverses dont le délai EJ/DP en jours ouvrés <2 j (IB3, en %)	Taux de DP sur la commande publique dont le DGP>30 j (ID3, en %)	Délai global de paiement (DGP) 2012 (en jours)
CSP ministères sociaux	-10,7	16	26	34,93

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

8.1.3.3. Ministère de la culture et de la communication

Les CSP du ministère de la culture et de la communication comptent 33 ETP au 1^{er} janvier 2013 (cf. Tableau 20) et ont un délai global de paiement de 27 jours (cf. Tableau 21). Leurs dépenses sont traitées par un service dépenses classique.

Annexe IV

Tableau 20 : Effectifs CSP du ministère de la Culture et de la Communication

ADMINISTRATION CENTRALE (AC)	Effectifs (en ETP) CSP au 1/1/2013	Nombre de services bénéficiaires/prescripteurs (SP)
PMG	33	29

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

Tableau 21 : Indicateurs de respect du macro-processus de la dépense et DGP (année 2012) au ministère de la culture (administration centrale)

CSP	Indicateur IC1-bis relatif au délai séparant la facture du service fait (en jours, respect du MP3 si > 2j)	Taux EJ hors subventions, baux et décisions diverses dont le délai EJ/DP en jours ouvrés <2 j (IB3, en %)	Taux de DP sur la commande publique dont le DGP>30 j (ID3, en %)	Délai global de paiement (DGP) 2012 (en jours)
PMG	-23,3	43,32	26,96	26,88

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

8.1.3.4. Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Les CSP du ministère travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social comptent 12 ETP au 1^{er} janvier 2013 (cf. Tableau 22) et ont un délai global de paiement de 35 jours (cf. Tableau 23). Leurs dépenses sont traitées par un service dépenses facturier.

Tableau 22 : Effectifs du CSP du ministère du Travail

ADMINISTRATION CENTRALE (AC)	Effectifs (en ETP) CSP au 1/1/2013	Nombre de services bénéficiaires/prescripteurs (SP)
CSP DAGEMO	12	7

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

Tableau 23 : Indicateurs de respect du macro-processus de la dépense et DGP (année 2012) au ministère du travail (administration centrale)

CSP	Indicateur IC1-bis relatif au délai séparant la facture du service fait (en jours, respect du MP3 si > 2j)	Taux EJ hors subventions, baux et décisions diverses dont le délai EJ/DP en jours ouvrés <2 j (IB3, en %)	Taux de DP sur la commande publique dont le DGP>30 j (ID3, en %)	Délai global de paiement (DGP) 2012 (en jours)
CSP DAGEMO	-5,85	15	34	35,0

Source : Réponse du ministère au questionnaire envoyé par la mission.

8.1.4. L'organisation de la direction générale des douanes et des droits indirects

La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) a choisi de constituer son propre réseau de CSP avec une organisation à l'échelle nationale autour de 2 CSP : un à Paris (pour les opérations de la DI³⁶ d'Île-de-France, la DI de Roissy, les services centraux et les services à compétence nationale) et l'autre à Lyon (DI métropolitaines et des DOM), qui regroupent actuellement 82 agents.

Les dépenses de la DGDDI sont traitées par des services dépenses classiques.

Le turn-over constaté dans les 2 CSP douaniers est assez important : depuis 2011, plus du tiers des agents affectés au CSP de Lyon auront quitté le service au 1^{er} septembre 2013. Au CSP de Paris, la proportion est de 40 %³⁷.

Les services prescripteurs utilisent l'application OSCAR pour exprimer leurs besoins en termes de demandes d'achats (OSCAR n'est pas interfacé avec Chorus) et suivre les achats effectués *via* carte d'achats.

La direction générale publie chaque mois un état qui permet aux SP de se situer au regard de l'objectif cible de 90 % de respect du MP3.

Ainsi, en 2012, le taux repris dans l'indicateur IB3 est passé pour le CSP de Lyon de 84 % au 1^{er} trimestre à 50 % au 4^{ème} trimestre et pour le CSP de Paris de 64 % à 35 % pour les mêmes périodes de référence.

Le délai global de paiement des CSP de Lyon et Paris continue de diminuer en 2013. La douane est déjà en capacité d'atteindre l'objectif cible de 20 jours fixé pour 2017.

8.2. Pistes d'évolution

8.2.1.1. En services déconcentrés

Assouplir les modalités de formation des nouveaux arrivants pour permettre leur insertion rapide dans les CSP.

Les CSP de certaines régions ont un problème d'attractivité pour recruter des agents. Quand ces derniers arrivent, parfois pour un temps limité, il peut s'écouler jusqu'à six mois avant qu'ils ne soient formés. Or, tant qu'ils ne sont pas formés, ils ne peuvent recevoir une habilitation dans Chorus pour commencer à travailler.

Si sur le principe, cette approche permet de s'assurer d'une bonne utilisation de Chorus, elle est en pratique handicapante car elle retarde aussi la bonne insertion du nouvel agent dans le CSP.

La mission recommande qu'à l'instar de ce qui est pratiqué dans d'autres ministères, le bloc 3 adopte une approche plus souple, permettant une montée en compétences plus rapide des nouveaux arrivants (par exemple, par du tutorat entre agents en attendant que la formation soit achevée).

³⁶ DI = direction inter-régionale.

³⁷ NB - Lyon et Paris sont des villes qui enregistrent, quel que soit le ministère, un fort taux moyen de turn-over.

8.2.1.2. CSP et services facturiers

La mission recommande que la production des informations nécessaires au pilotage du budget et au suivi de l'exécution des dépenses des services prescripteurs, soit confiée aux CSP sur la base d'une définition commune et préalable des besoins de chaque service prescripteur.

8.2.1.3. Service facturier

La mission recommande une réflexion sur l'évolution de l'organisation des services facturiers en région pour accueillir, à terme, les dépenses des autres ministères et notamment pour mieux aligner l'organisation interne par rapport aux services prescripteurs qui sont à l'origine de ces dépenses.

Lorsque ce n'est pas déjà le cas sur le bon de commande, il importe de bien préciser aux fournisseurs que le service facturier est leur interlocuteur unique pour toute question sur le paiement de leurs factures.

8.2.2. En administration centrale

8.2.2.1. Ministères financiers : regrouper les différents CSP

Rien ne justifie la coexistence prolongée, en administration centrale, de CSP directionnels et de CSP inter-directionnels.

La mission recommande le regroupement de ces CSP.

8.2.2.2. Ministères sociaux : poursuivre les regroupements en cours

Le 4 décembre 2012, la ministre des affaires sociales et de la santé, la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, et le ministre du travail et de l'emploi ont demandé au secrétaire général de faire des propositions d'amélioration du fonctionnement et de l'organisation du secrétariat général et des directions qui lui sont rattachées. Parmi ces évolutions figurent la création, au 1^{er} octobre, d'une direction commune des finances, des achats et des services (DFAS), en lieu et place de l'actuelle DAFIIS et de la DAGEMO. Cette réorganisation entraînera la fusion des 2 CSP ainsi que des 2 SFACT actuels pour créer un CSP et un SFACT communs aux trois ministères pour toute l'administration centrale.

Cette fusion constitue une réponse concrète à l'évolution régulière des périmètres ministériels, puisqu'elle crée un socle robuste et pérenne.

8.2.2.3. Ministère de la culture et de la communication

Le ministère a entrepris de rationaliser les services prescripteurs : le regroupement est déjà en cours au sein du secrétariat général.

Le faible volume d'actes du ministère de la culture et de la communication en administration centrale pourrait être traité par une plateforme unique, organisée en mode facturier, qui générerait aussi bien les EJ que les DP (cf. schéma 2).

8.2.2.4. Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Cf supra – ministères sociaux.

PIÈCES JOINTES

LISTE DES PIÈCES JOINTES

- PIÈCE JOINTE 1 : CARTOGRAPHIE DES ORGANISATIONS DES PROCESSUS ET
DES OUTILS**
- PIÈCE JOINTE 2 : NOTE DE LA DAJ POUR LA DGFIP
DÉMATÉRIALISATION DES PIÈCES DE MARCHÉ
11 JANVIER 2013**
- PIÈCE JOINTE 3 : NOTE DAJ, DGFIP ET AIFE POUR LES MINISTRES
PERSPECTIVES DE DEMATERIALISATION DANS LE
DOMAINE DE LA DEPENSE
12 MARS 2013**
- PIÈCE JOINTE 4 : SOURCES ET PÉRIMÈTRES DES DONNÉES ÉTUDIÉES**

PIÈCE JOINTE 1

Cartographie des organisations, des processus et des outils

SOMMAIRE

1. TYPOLOGIE DES ORGANISATIONS EN ADMINISTRATION CENTRALE.....	1
2. TYPOLOGIE DES ORGANISATIONS EN SERVICES DÉCONCENTRÉS	3
2.1. Une majorité de CSP de moins de 15 ETP.....	3
2.2. Des degrés variables de mutualisation	3
3. UNE CARTE FINANCIÈRE PEU LISIBLE	4
4. EN ADMINISTRATION CENTRALE, VARIÉTÉ DES ORGANISATIONS, PRATIQUES ET OUTILS	5
4.1. Une grande variété d'organisation interne dans les CSP.....	5
4.2. Une grande variabilité ??? de tâches réalisées par les CSP	6
4.3. La disparité des organisations se double d'une disparité des outils	7
5. EN SERVICES DÉCONCENTRÉS, VARIÉTÉ DES ORGANISATIONS, PRATIQUES ET OUTILS À L'INTÉRIEUR DES BLOCS.....	8
5.1. Les CSP du bloc 1 et du bloc 3 ont une seule organisation sur tout le territoire	8
5.2. Les pratiques et champs d'intervention des CSP sont variés	9
5.3. Les outils reflètent cette diversité.....	10
6. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT : LE PROBLÈME DES DDI.....	11
7. PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION À COURT TERME	11
7.1. Les DDCCS assignées sur bloc 3, les autres DDI sur le bloc 2	11
7.2. Toutes les DDI assignées sur le bloc 2.....	12
8. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT : SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION À PLUS LONG TERME	13
8.1. Des CSP interministériels et des services facturiers au niveau de chaque région.....	13
8.2. Des services facturiers régionaux qui traitent toutes les demandes de paiement de la région	14
8.3. Des plateformes uniques dans chaque région	14
9. UNE ORGANISATION CIBLE DE L'ETAT PLUS SIMPLE ET PLUS RESSERRÉE.....	15

Pièce jointe 1

1. Typologie des organisations en administration centrale

Une mutualisation encore faible dans près de la moitié des ministères.

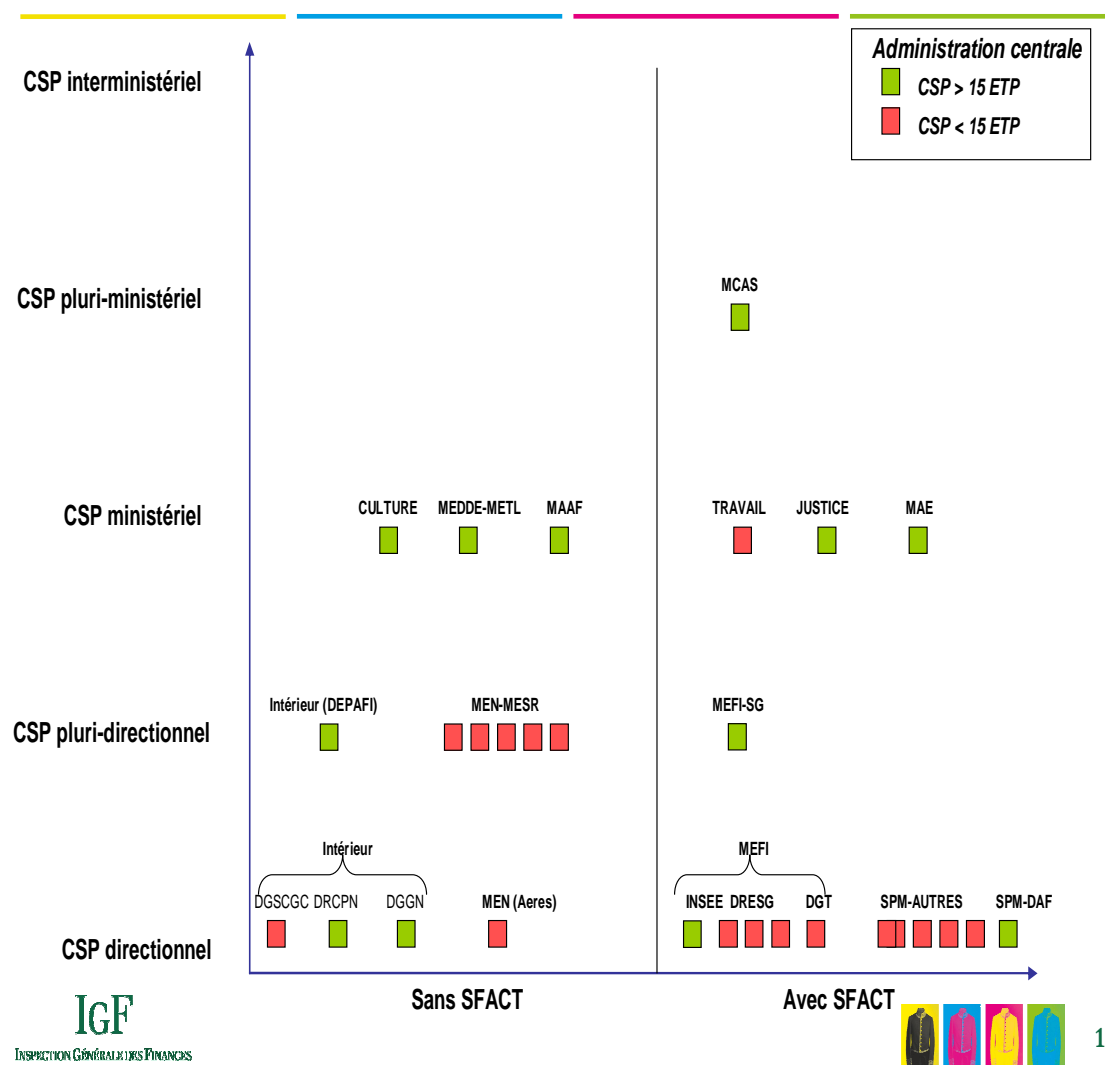
Les services facturiers ne sont pas présents partout.

Graphique 1 : Organisation financière en administration centrale

Ministères	Nombre de CSP	SFACT
SPM	6	Oui
MAE	1	Oui
MEN	6	Non
Justice	1	Oui
Finances	6	Oui
Affaires Sociales	1	Oui
MEDDE - METL	1	Oui
Intérieur	4	Non
Travail	1	Non
Défense	1*	Non
Culture	1	Oui
MAAF	1	Non

*Source : Réponse des ministères à l'enquête - * ministère de la défense : SPAC pour le soutien courant de l'administration centrale.*

Typologie des organisations en administration centrale



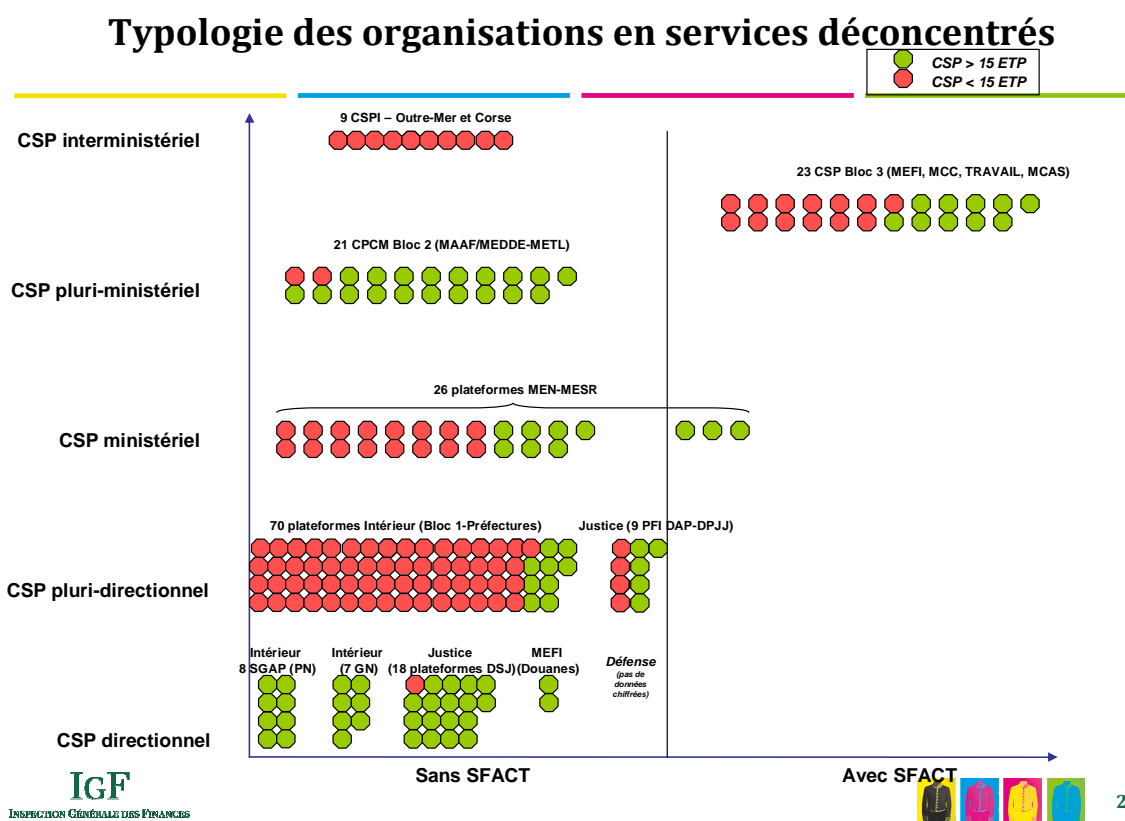
2. Typologie des organisations en services déconcentrés

2.1. Une majorité de CSP de moins de 15 ETP¹.

Sur un total de 274 CSP en centrale et en services déconcentrés, 108 comptent moins de 15 ETP

Bloc	Nombre de CSP < 15 ETP
Bloc 1 (Préfectures, PN et CSPI)	71
Bloc 2	2
Bloc 3	13
MEN	16
Justice – CSP	4
Justice - DSJ	1

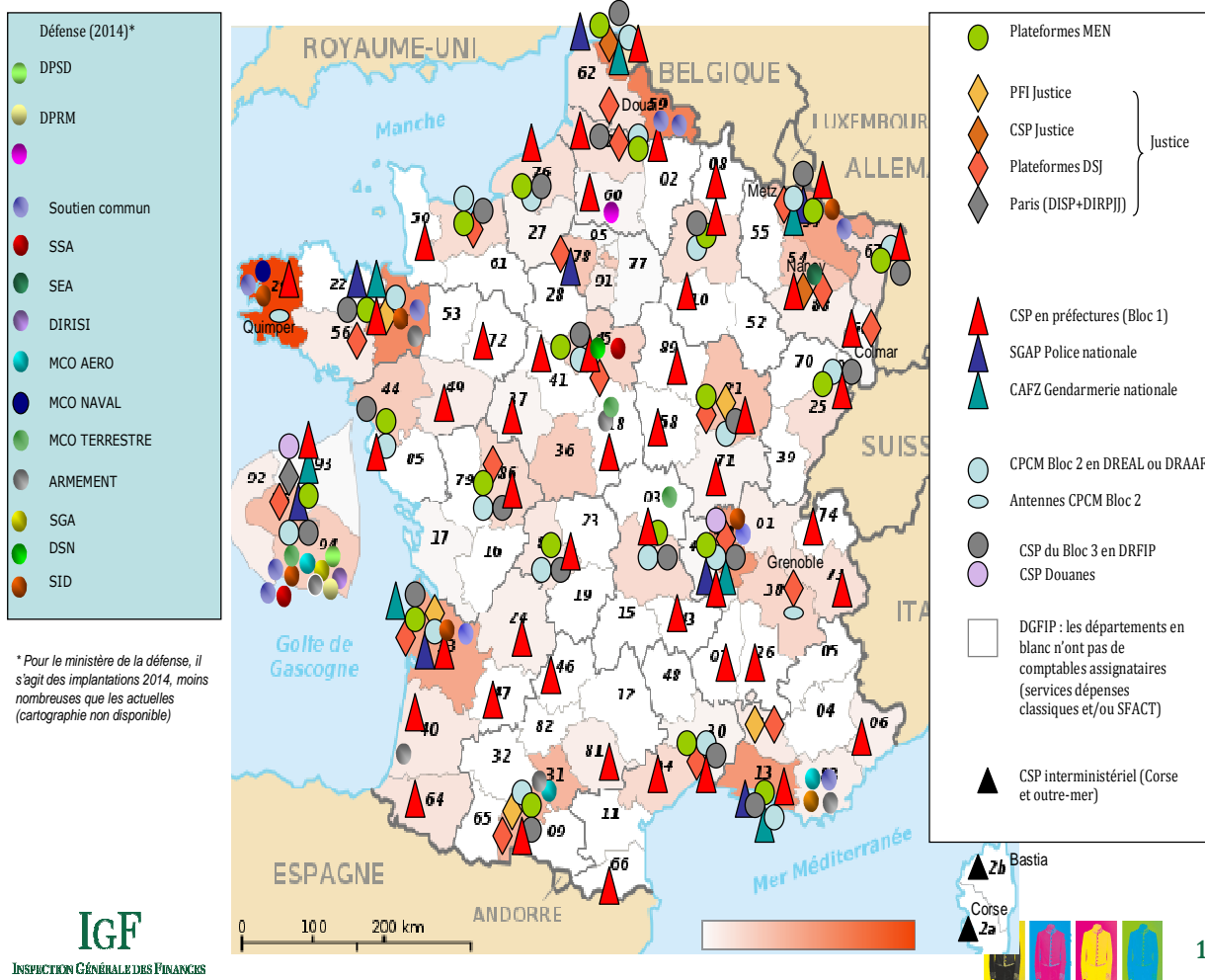
2.2. Des degrés variables de mutualisation



¹ Taille critique définie par le comité de suivi de juillet 2008 permettant d'atteindre les objectifs de professionnalisation de la fonction financière et de continuité de service.

3. Une carte financière peu lisible

Organisation actuelle* en services déconcentrés



4. En administration centrale, variété des organisations, pratiques et outils

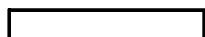
Légende des tableaux qui suivent :



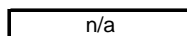
Oui



Non



Absence de réponse



Non applicable

4.1. Une grande variété d'organisation interne dans les CSP

Sauf dans le bloc 3, en administration déconcentrée, l'organisation et les tâches des CSP sont variables.

Deux types d'organisation pour les dépenses : par « clients » ou par nature de dépenses.

	Administration centrale (1/1/2013)	Organisation CSP		
	Nombre de CSP	par nature de dépense/actes (ex subventions, RNF, actifs...)	par portefeuille de services bénéficiaires	par actes/étapes du workflow
AGRICULTURE	Agriculture			
ECOLOGIE	Ecologie			
INTERIEUR	4 CSP			
FINANCES	CPFI SG			
	DG TRESOR			
	CPFI INSEE			
	DRESG			
	DRESG SRE			
	DRESG FSUP			
CULTURE	PMG			
MCAS	CSP			
TRAVAIL	DAGEMO			
EDUCATION	CENCHO1075			
	CENCHO2075			
	CENCHO 4075			
	CENCHO5075			
	FORCHOR075			
	AERES			
MAE	CSP			
SPM	CSP-SPM			
	CNIL			
	CSA			
	Cour des Comptes			
	Conseil d'Etat			
	Défenseur des droits			
DEFENSE				
JUSTICE				

Pièce jointe 1

4.2. Une grande variabilité ??? de tâches réalisées par les CSP

Les périmètres d'intervention sont variés et les responsabilités du CSP également (ex. vis-à-vis des fournisseurs).

	Administration centrale (1/1/2013)	Tâches effectuées par les CSP (en plus de leur rôle traditionnel)							
	Nombre de CSP	Centralisation de l'envoi des BdC aux fournisseurs	Centralisation factures	Scan des factures pour les SP	Relation fournisseurs	restitutions	Saisie programmation pour les RUO	Saisie mise à disposition crédits pour les RUO	Frais de déplacement
AGRICULTURE	Agriculture								
ECOLOGIE	Ecologie								
INTERIEUR	4 CSP								
FINANCES	CPFI SG		n/a	n/a	n/a				
	DG TRESOR								
	CPFI INSEE								
	DRESG								
	DRESG SRE								
	DRESG FSUP								
CULTURE	PMG								
MCAS	CSP		n/a	n/a					
TRAVAIL	DAGEMO								
EDUCATION	CENCHO1075								
	CENCHO2075								
	CENCHO 4075								
	CENCHO5075								
	FORCHOR075								
	AERES								
MAE	CSP		n/a	n/a	n/a				
SPM	CSP-SPM		n/a	n/a					
	CNIL								
	CSA		n/a	n/a					
	Cour des Comptes								
	Conseil d'Etat								
	Défenseur des droits								
DEFENSE									
JUSTICE									

Pièce jointe 1

4.3. La disparité des organisations se double d'une disparité des outils

	Administration centrale (1/1/2013)	Outils utilisés			
	Nombre de CSP	Chorus formulaires (CFO) DA	Chorus formulaires (CFO) SF	Chorus formulaires (CFO) Tiers	Chorus formulaires (CFO) Communication
AGRICULTURE	Agriculture				
ECOLOGIE	Ecologie				
INTERIEUR	4 CSP				
FINANCES	CPFI SG				
	DG TRESOR				
	CPFI INSEE				
	DRESG				
	DRESG SRE				
	DRESG FSUP				
CULTURE	PMG				
MCAS	CSP				
TRAVAIL	DAGEMO				
EDUCATION	CENCHO1075				
	CENCHO2075				
	CENCHO 4075				
	CENCHO5075				
	FORCHOR075				
	AERES				
MAE	CSP				
SPM	CSP-SPM				
	CNIL				
	CSA				
	Cour des Comptes				
	Conseil d'Etat				
	Défenseur des droits				
DEFENSE					
JUSTICE					

Pièce jointe 1

5. En services déconcentrés, variété des organisations, pratiques et outils à l'intérieur des blocs

5.1. Les CSP du bloc 1 et du bloc 3 ont une seule organisation sur tout le territoire

	Services déconcentrés (1/1/2013)	Organisation CSP		
	Nom du CSP	par nature de dépense/actes (ex subventions, RNF, actifs...)	par portefeuille de services bénéficiaires	par actes/étapes du workflow
BLOC 2	Provence Alpes Cote d Azur			
	Aquitaine			
	Auvergne			
	Bretagne			
	Haute Normandie			
	Ile de France			
	Limousin			
	Lorraine			
	Midi Pyrenees			
	Nord Pas de Calais			
	Rhones Alpes			
	Alsace			
	Basse Normandie			
	BOURGOGNE			
	Franche-Comté			
	Champagne-Ardenne			
	Centre			
	Languedoc-Roussillon			
	PAYS DE LA LOIRE			
	Picardie			
	Poitou-Charentes			
INTERIEUR	95 PLATEFORMES CHORUS			
DOUANES	2 CSP DOUANES			
MEN	ESEN			
	NICE			
	AIX-MARSEILLE			
	CAEN			
	DIJON			
	BESANCON			
	CORSE			
	TOULOUSE			
	BORDEAUX			
	MONTPELLIER			
	RENNES			
	GRENOBLE			
	NANTES			
	ORLEANS-TOURS			
	REIMS			
	NANCY-METZ			
	LILLE			
	CLERMONT-FERRAND			
	STRASBOURG			
	LYON			
	PARIS			
	ROUEN			
	VERSAILLES			
	AMIENS			
	POITIERS			
	LIMOGES			
	CRETEIL			
	SIEC			
	GUADELOUPE			
	MARTINIQUE			
	GUYANE			
	REUNION			
	ST-PIERRE ET MIQUELON			
	MAYOTTE			
	WALLIS ET FUTUNA			
	POLYNESIE			
	NOUVELLE CALEDONIE			
BLOC 3	23 CSP BLOC 3			
DEFENSE				
JUSTICE				

Pièce jointe 1

5.2. Les pratiques et champs d'intervention des CSP sont variés

	Services déconcentrés (1/1/2013)	Tâches effectuées par les CSP							
	Nom du CSP	Centralisation de l'envoi des Bdc aux fournisseurs	Centralisation réception des factures (hors dérogations)	Scan des factures pour les SP	Relation fournisseurs (réponse questions sur)	Production de restitutions de suivi budgétaire	Saisie programmation pour les RUO	Saisie mise à disposition crédits pour les RUO	Frais de déplacement
BLOC 2	Provence Alpes Cote d Azur								
	Aquitaine								
	Auvergne								
	Bretagne								
	Haute Normandie								
	Ile de France								
	Limousin								
	Lorraine								
	Midi Pyrenees								
	Nord Pas de Calais								
	Rhones Alpes								
	Alsace								
	Basse Normandie								
	BOURGO GNE								
	Franche-Comté								
	Champagne-Ardenne								
	Centre								
	Languedoc-Roussillon								
	PAYS DE LA LOIRE								
	Picardie								
	Poitou-Charentes								
INTERIEUR	95 PLATEFORMES CHORUS								
DOUANES	2 CSP DOUANES								
MEN	ESEN								
	NICE								
	AIX-MARSEILLE								
	CAEN								
	DIJON								
	BESANCON								
	CORSE								
	TOULOUSE								
	BORDEAUX								
	MONTPELLIER								
	RENNES								
	GRENOBLE								
	NANTES								
	ORLEANS-TOURS								
	REIMS								
	NANCY-METZ								
	LILLE								
	CLERMONT-FERRAND								
	STRASBOURG								
	LYON								
	PARIS								
	ROUEN								
	VERSAILLES								
	AMIENS								
	POITIERS								
	LIMOGES								
	CRETEIL								
	SIEC								
	GUADELOUPE								
	MARTINIQUE								
	GUYANE								
	REUNION								
	ST-PIERRE ET MIQUELON								
	MAYOTTE								
	WALLIS ET FUTUNA								
	POLYNESIE								
	NOUVELLE CALEDONIE								
DEFENSE									
BLOC 3	24 CSP BLOC 3								

Pièce jointe 1

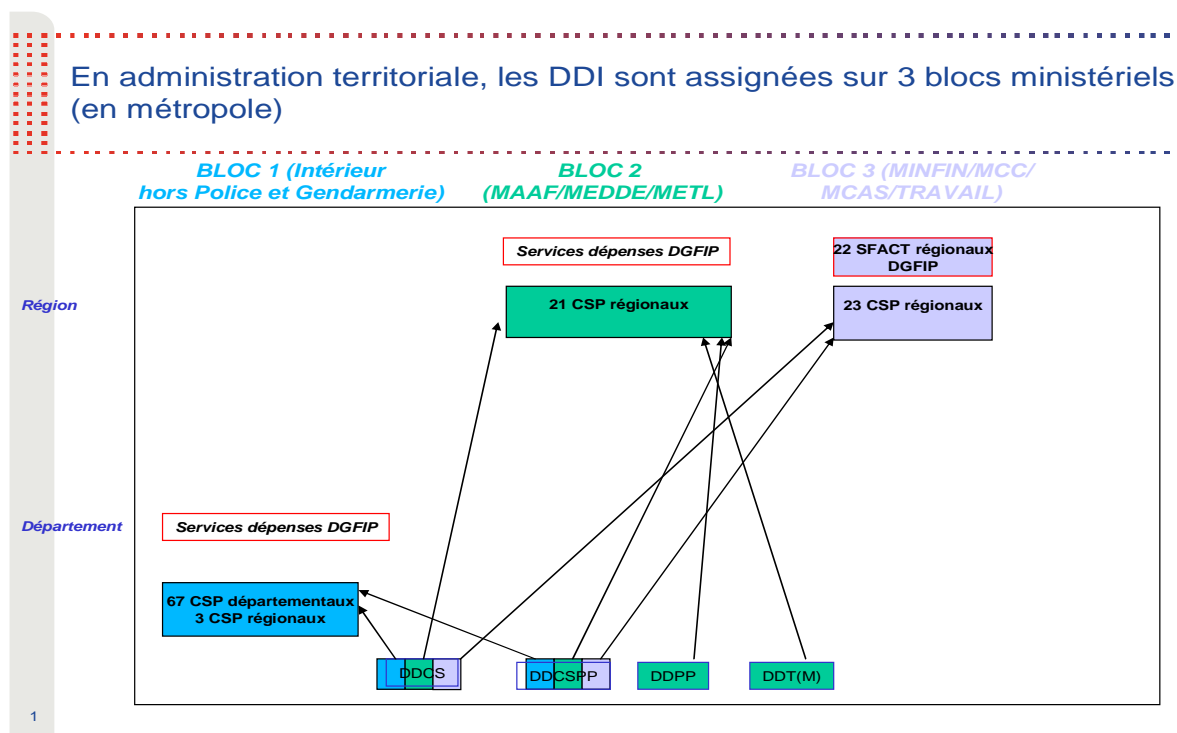
5.3. Les outils reflètent cette diversité

	Services déconcentrés (1/1/2013)	Outils utilisés			
	Nom du CSP	Chorus formulaires (CFO) DA	Chorus formulaires (CFO) SF	Chorus formulaires (CFO) Tiers	Chorus formulaires (CFO) Communicatio
BLOC 2	Provence Alpes Cote d Azur				
	Aquitaine				
	Auvergne				
	Bretagne				
	Haute Normandie				
	Ile de France				
	Limousin				
	Lorraine				
	Midi Pyrenees				
	Nord Pas de Calais				
	Rhones Alpes				
	Alsace				
	Basse Normandie				
	BOURGOGNE				
	Franche-Comté				
	Champagne-Ardenne				
	Centre				
	Languedoc-Roussillon				
	PAYS DE LA LOIRE				
	Picardie				
	Poitou-Charentes				
INTERIEUR	95 PLATEFORMES CHORUS				
DOUANES	2 CSP DOUANES				
MEN	ESEN				
	NICE				
	AIX-MARSEILLE				
	CAEN				
	DIJON				
	BESANCON				
	CORSE				
	TOULOUSE				
	BORDEAUX				
	MONTPELLIER				
	RENNES				
	GRENOBLE				
	NANTES				
	ORLEANS-TOURS				
	REIMS				
	NANCY-METZ				
	LILLE				
	CLERMONT-FERRAND				
	STRASBOURG				
	LYON				
	PARIS				
	ROUEN				
	VERSAILLES				
	AMIENS				
	POITIERS				
	LIMOGES				
	CRETEIL				
	SIEC				
	GUADELOUPE				
	MARTINIQUE				
	GUYANE				
	REUNION				
	ST-PIERRE ET MIQUELON				
	MAYOTTE				
	WALLIS ET FUTUNA				
	POLYNESIE				
	NOUVELLE CALEDONIE				
DEFENSE					
BLOC 3	24 CSP BLOC 3				

6. L'administration territoriale de l'Etat : le problème des DDI

Contrairement à tous les autres services de l'Etat, qui entrent sous la logique 1 service prescripteur → 1 CSP → 1 comptable, les directions départementales interministérielles sont assignées en fonction des programmes ministériels qu'elles mettent en œuvre.

Or, la disparité, d'un bloc à l'autre, des organisations, pratiques et outils leur posent un grave problème.



7. Propositions d'évolution à court terme

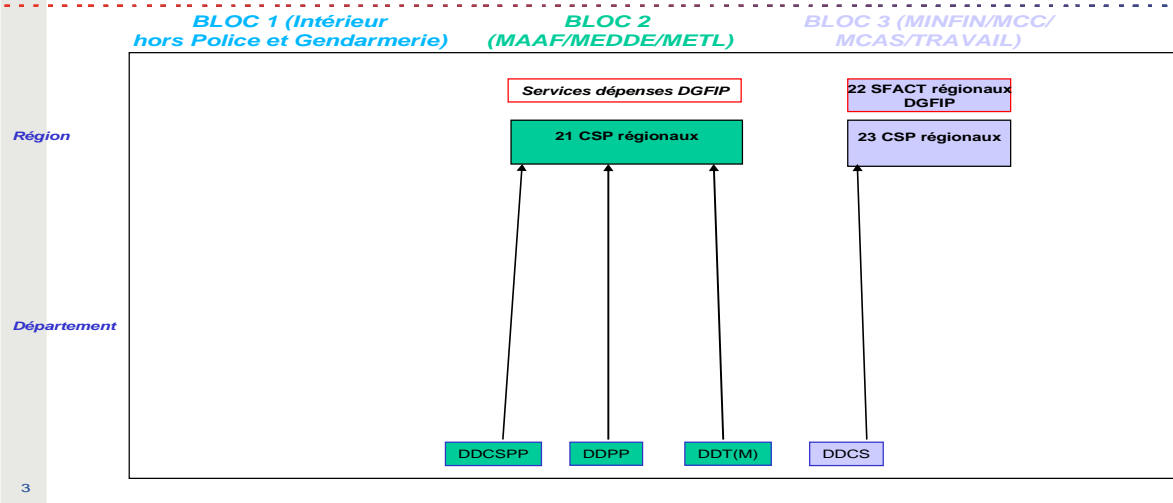
7.1. Les DDCS assignées sur bloc 3, les autres DDI sur le bloc 2

Dans la mesure où les dépenses des DDCSPP sont majoritairement traitées par le bloc 2, il est recommandé d'assigner les DDCSPP sur les CPCM du bloc 2.

Les DDCS pourraient être assignées en totalité sur le bloc 3, puisque leurs dépenses sont toutes traitées par le bloc 3, à l'exception du programme 135.

Pièce jointe 1

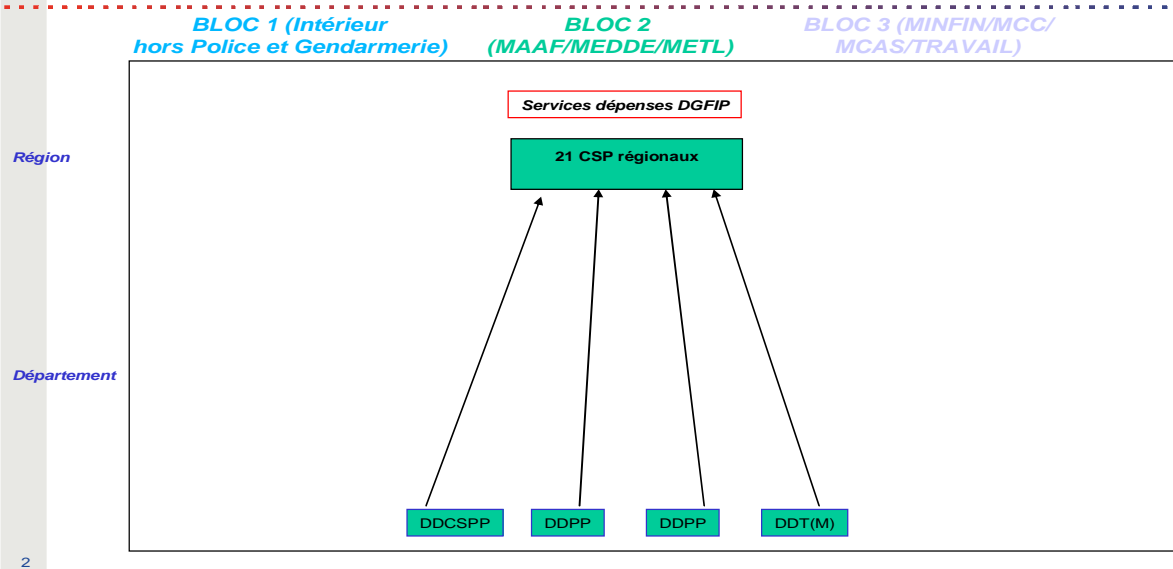
Option 3 : Assigner les dépenses des DDT, DDPP et DDCSPP au bloc 2 et celles des DDCS au bloc 3



7.2. Toutes les DDI assignées sur le bloc 2

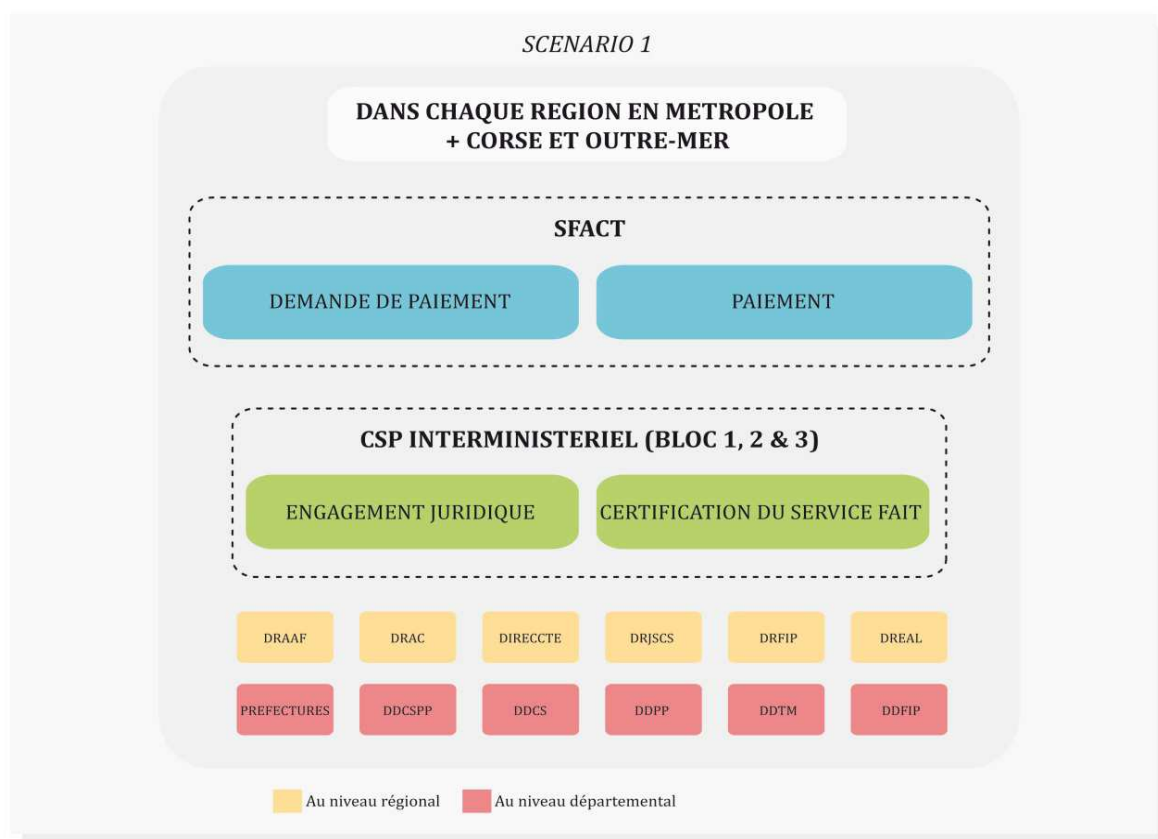
Cette option aurait le mérite de voir, partout en métropole, toutes les DDI assignées sur un même bloc.

Option 2 : Assigner les dépenses de toutes les DDI au bloc 2



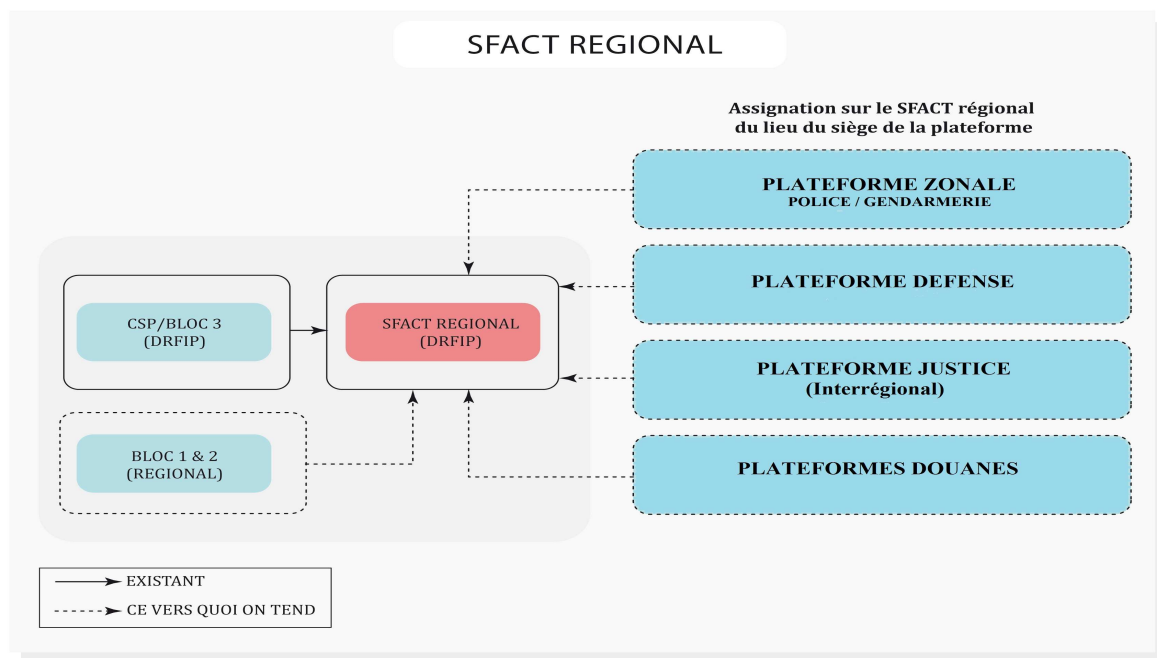
8. L'administration territoriale de l'Etat : scénarios d'évolution à plus long terme

8.1. Des CSP interministériels et des services facturiers au niveau de chaque région

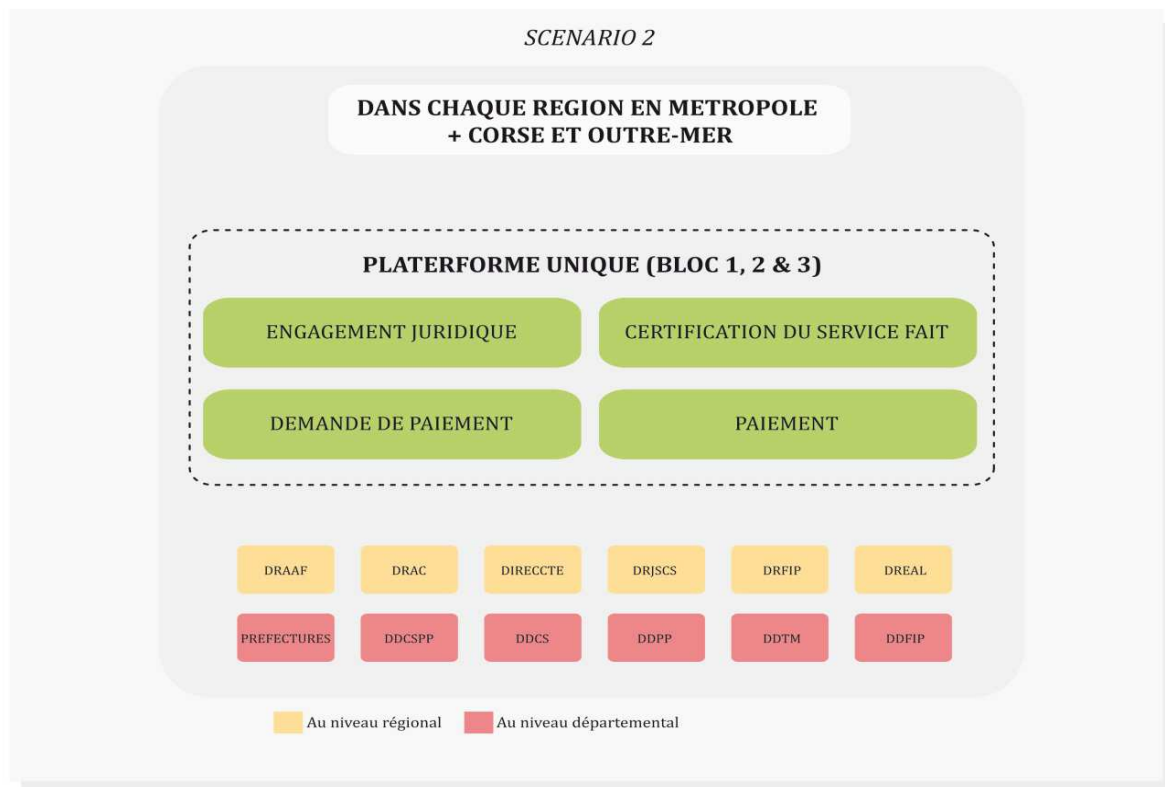


Pièce jointe 1

8.2. Des services facturiers régionaux qui traitent toutes les demandes de paiement de la région



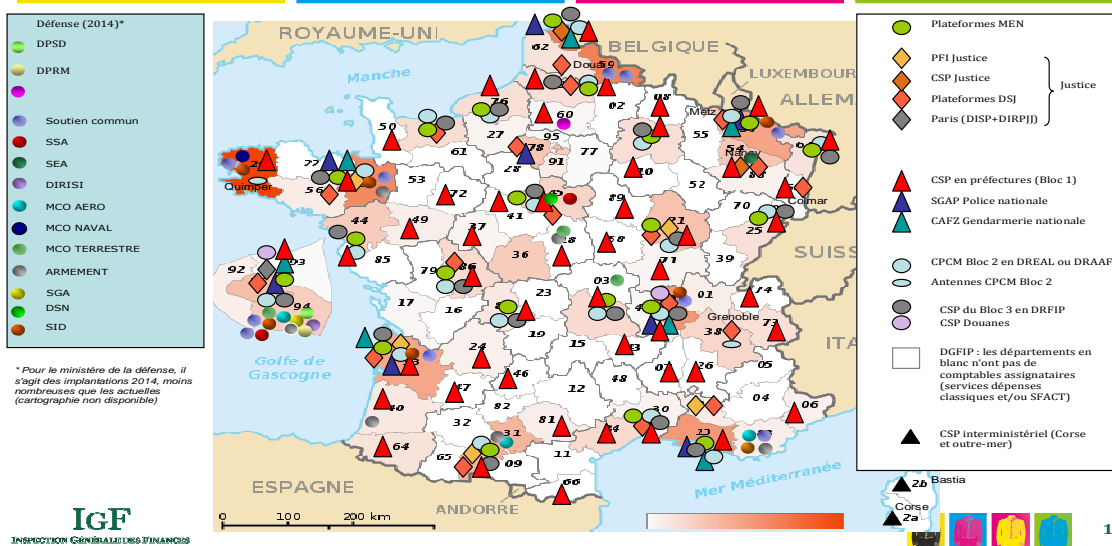
8.3. Des plateformes uniques dans chaque région



9. Une organisation cible de l'Etat plus simple et plus resserrée

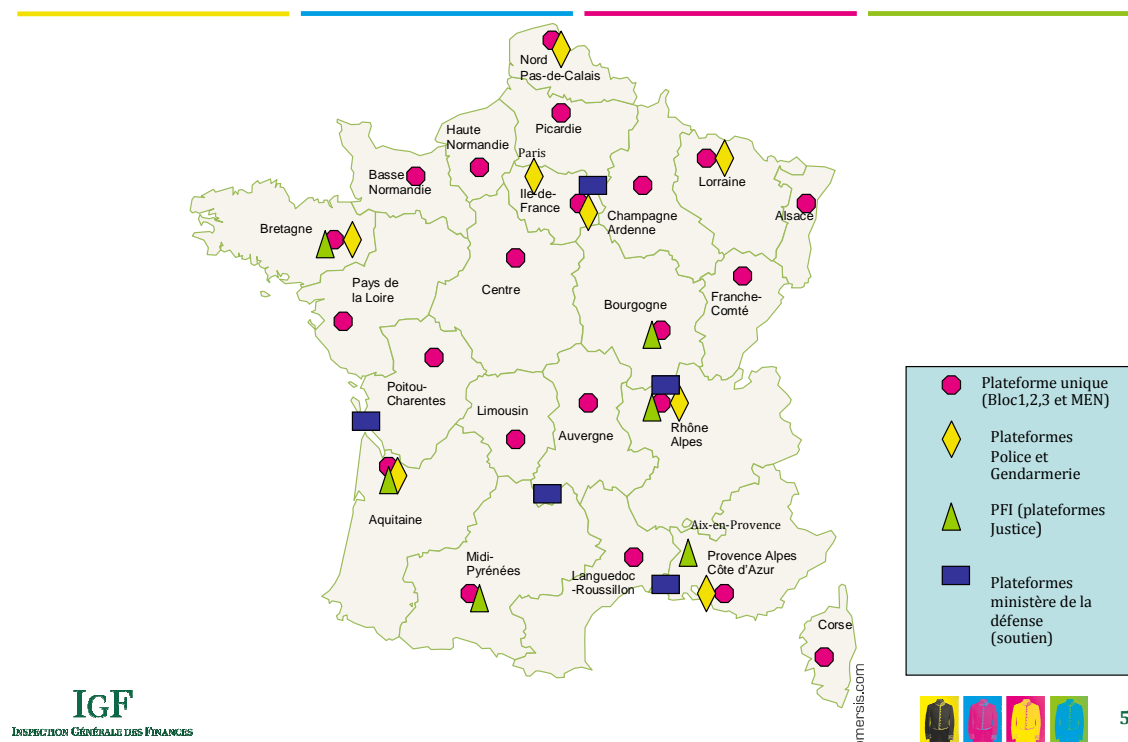
Rappel : l'organisation actuelle

Organisation actuelle* en services déconcentrés



La cible (nb – le ministère Défense n'est pas entièrement représenté)

Schéma scénario 2



PIÈCE JOINTE 2

NOTE POUR LA DAJ POUR LA DGFIP

Dématérialisation des pièces de marché

11 janvier 2013

Pièce jointe 2



DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

SOUS-DIRECTION DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE
SOUS-DIRECTION DU DROIT PUBLIC ET DU DROIT INTERNATIONAL ET EUROPEEN

Bureau Economie, statistiques et techniques de l'achat public

Affaire suivie par Thierry VIARD

Tel : 01 44 97 30 59

thierry.viard@finances.gouv.fr

PARIS, LE 11 JAN. 2013

Bureau du droit public général et constitutionnel

Benjamin MOREL

N° 2012- 11339 COJU

CAB N° 0045

NOTE POUR LA DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES

SERVICE COMPTABLE DE L'ETAT

A l'attention de M. LITVAN, Chef de Service

Objet : Dématérialisation des pièces de marchés publics

Réf. : Votre lettre du 28/11/2012, reçue le 03/12/2012, à échéance acceptée au 11/01/2013

Quel que soit le montant du marché, un acheteur public peut imposer la transmission des candidatures et des offres par voie électronique.

Il n'est pas envisagé actuellement de modifier la réglementation en imposant la dématérialisation des candidatures et des offres aux acheteurs (et aux opérateurs) pour tous les marchés.

La loi impose que l'Etat accepte les factures qui lui sont adressées sous forme dématérialisée par ses fournisseurs, mais n'impose pas que celles-ci lui soient adressées sous forme dématérialisée. Toutefois, le pouvoir réglementaire serait compétent pour imposer une telle obligation aux fournisseurs de l'Etat. Elle devrait alors incomber à tous les fournisseurs de l'Etat et ne concerner que les contrats futurs.

En l'absence de dispositions réglementaires soumettant les fournisseurs de l'Etat à l'obligation de transmettre ses factures par voie électronique, un acheteur public dispose néanmoins de la faculté d'engager une procédure de mise en concurrence prévoyant que la facturation par l'attributaire s'effectuera sous cette forme. S'agissant d'un marché en cours, modifier les modalités de transmission des factures pour en prévoir l'envoi par la voie électronique devrait faire l'objet d'un avenant.

Afin d'améliorer les délais de paiement et de faciliter le travail des agents, vous souhaitez pouvoir mettre en place un dispositif juridique contraignant vis-à-vis des fournisseurs de l'Etat pour dématérialiser les pièces de marchés et les factures.

1 - La dématérialisation des candidatures et des offres.

Aux termes de l'article 56 du code des marchés publics, l'acheteur public ne peut refuser, pour les marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros HT, de recevoir les documents transmis par la voie électronique, et il

Pièce jointe 2

lui est possible, quel que soit le montant du marché, d'imposer la transmission des candidatures et des offres par voie électronique.

L'acheteur peut donc toujours imposer la transmission de ces pièces par voie électronique. Il doit toutefois s'assurer que le secteur d'activité concerné par l'objet du marché ne comporte pas d'obstacles connus à l'équipement des entreprises. Cette précaution est particulièrement nécessaire dans le cadre des procédures adaptées, dont les enjeux financiers sont plus faibles et qui concernent de nombreuses PME, dont certaines pourraient se trouver écartées des marchés publics du fait d'une difficulté d'adaptation à la dématérialisation.

Pour cette raison, il n'est pas envisagé d'imposer systématiquement la dématérialisation en supprimant, par la voie d'une modification du décret portant code des marchés publics, le seuil de 90 000 euros HT en deçà duquel l'acheteur public peut refuser de recevoir les documents transmis par voie électronique.

Le dernier état des compromis de directives marchés publics négociées au Conseil et au Parlement européen impose la dématérialisation complète des procédures de passation des marchés publics au dessus des seuils européens (avis de publicité, mise en ligne des dossiers de consultation des entreprises, remise des candidatures et des offres sous forme électronique). Cette dématérialisation sera obligatoire dans un délai de 4 ou 5 ans après la publication des directives, laquelle devrait intervenir au second semestre 2013. Compte tenu de l'état des négociations sur ce sujet, il paraît préférable d'attendre l'entrée en vigueur de ces directives pour connaître le cadre européen définitif qui s'imposera aux Etats membres. Les entreprises et notamment les PME disposeront ainsi d'un délai leur permettant de se préparer à ces nouvelles obligations.

2 – La dématérialisation des factures.

Depuis le 1^{er} Janvier 2012, en application de l'article 25 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, l'Etat doit accepter les factures émises par ses fournisseurs sous forme dématérialisée.

Vous souhaitez pouvoir aller au-delà de cette obligation et imposer aux fournisseurs de l'Etat la transmission des factures dématérialisées. Vous souhaitez connaître le niveau de texte nécessaire pour mettre en œuvre cette obligation.

2.1 Le V de l'article 289 du code général des impôts prévoit que « *les factures peuvent [...] être transmises par voie électronique* ». Actuellement, les fournisseurs de l'Etat disposent donc de la faculté de dématérialiser les factures.

Dès lors, on peut s'interroger sur la nature d'une mesure les contraignant à dématérialiser leurs factures.

S'agit-il de la fixation d'une nouvelle obligation relevant de la compétence du législateur¹ ou d'une précision apportée à une obligation pré-existante ?

Il semble possible de considérer qu'imposer cette mesure aux fournisseurs de l'Etat constituerait une modalité technique d'application de l'obligation pré-existante d'émettre une facture.

Le pouvoir réglementaire serait alors compétent pour l'imposer aux fournisseurs de l'Etat.

Le Conseil constitutionnel a jugé que lorsqu'une disposition vise seulement à déterminer une des modalités d'application de la réglementation à laquelle une profession est soumise, l'adoption de cette disposition relève de la compétence du pouvoir réglementaire².

Ainsi, le pouvoir réglementaire pourrait imposer la transmission électronique des factures aux fournisseurs de l'Etat dès lors qu'il existe déjà une disposition légale prévue à l'article 289 du code général des impôts les obligeant à émettre une facture. Une modification du droit en vigueur est donc possible.

¹ Aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales.

² Cons. cons., décision n° 63-25 L du 30 juillet 1965.

Pièce jointe 2

2.2 Il convient d'analyser la conformité d'une telle mesure à différents principes.

2.2.1 Imposer la dématérialisation des factures aux fournisseurs de l'Etat ne paraît pas présenter de difficultés techniques et matérielles importantes ou coûteuses. Il ne découlerait donc de cette obligation aucune restriction à la liberté de commerce et d'industrie³.

2.2.2 Une telle obligation ne doit pas porter atteinte au principe d'égalité⁴.

La question se pose de faire supporter cette obligation aux seuls fournisseurs de l'Etat qui répondraient à un marché supérieur à un certain montant, fixé par le texte.

Le Conseil d'Etat a jugé à maintes reprises⁵, que l'administration ne peut déroger au principe d'égalité que s'il existe une différence objective de situation ou si cette dérogation est justifiée par un intérêt général.

En l'espèce, il conviendra donc de démontrer que les différences objectives de situation entre les fournisseurs de l'Etat suivant le montant du marché auquel ils répondent, justifient une telle dérogation au principe d'égalité.

2.2.3 Il est possible d'imposer la dématérialisation des factures aux fournisseurs de l'Etat pour les contrats futurs.

En revanche, prévoir qu'une telle obligation s'appliquerait aux contrats en cours présenterait des difficultés.

Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs impose au pouvoir réglementaire de n'adopter des mesures ne disposant que pour l'avenir⁶.

Les actes réglementaires ne peuvent produire des effets antérieurs à leur publication que dans des cas très limités qui ne paraissent pas applicables en l'espèce :

- un acte administratif peut prévoir une entrée en vigueur rétroactive lorsqu'une disposition législative le permet⁷ ; en l'espèce, le pouvoir réglementaire ne dispose pas d'une telle autorisation du législateur.
- aucune exception jurisprudentielle ne semble applicable en l'espèce⁸.

Il est donc impossible d'imposer aux fournisseurs de l'Etat la dématérialisation des factures déjà émises. S'agissant des factures à venir dans le cadre de contrats en cours d'exécution, l'obligation de dématérialisation pourrait être contestée par les fournisseurs de l'Etat. Il n'est pas exclu que certains contrats aient prévu des clauses indiquant expressément la transmission des factures sous format papier.

Par conséquent, il semble plus prudent, afin d'éviter tout risque d'atteinte à la sécurité juridique, d'exclure l'application de la nouvelle réglementation aux contrats en cours.

³ Le Conseil d'Etat a jugé que le respect de la liberté de commerce et d'industrie « implique que les personnes publiques n'apportent pas aux activités de production, de distribution ou de services exercées par des tiers des restrictions qui ne seraient pas justifiées par l'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi et qu'elles ne puissent prendre elles-mêmes en charge une activité économique sans justifier d'un intérêt public » (23 mai 2012, n° 348909, publié au recueil).

⁴ Le Conseil constitutionnel a jugé à maintes reprises que le principe d'égalité ne s'oppose, ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que dans l'un et l'autre cas la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit (déc. n° 87-232 DC du 7 janvier 1988 ; déc. n° 202-464 DC du 27 décembre 2002 ; déc. n° 2009-578 DC du 18 mars 2009).

⁵ CE, Sect., 10 mai 1974, *Sieurs Desnoyez et Chorquet*, n° 88032, au rec. ; CE, Sect., 28 avril 1993, *Commune de Coux*, n° 95139, au rec.

⁶ CE, Ass, 25 juin 1948, *Société du Journal L'Aurore*, rec. p. 289

⁷ CE, 30 décembre 1998, *Entreprise Chagnaud*, n° 189315

⁸ La rétroactivité de l'obligation de dématérialiser les factures ne paraît pas pouvoir se fonder sur la jurisprudence relative aux mesures d'application, qui autorise la rétroactivité lorsqu'un premier acte prévoit que ses mesures d'application rétroagiront au jour de son entrée en vigueur (CE, 30 novembre 1955, *Société minoterie Grima*, rec. p. 451). Une telle mesure ne relèverait pas davantage de la thèse du vide juridique qui permet à un acte réglementaire d'être rétroactif dans le cadre de la régularisation d'une situation illégale (CE, 8 mars 1967, *Caisse régionale de sécurité sociale de Paris*, n° 66363)

Pièce jointe 2

2.3 Une évolution des dispositions législatives et réglementaires en vigueur n'est toutefois pas indispensable pour imposer la dématérialisation des factures aux fournisseurs de l'Etat. L'acheteur peut déjà imposer la facturation électronique, par la voie contractuelle, en le prévoyant dans les documents de la consultation.

S'agissant d'un marché en cours, une modification des modalités de transmission des factures est envisageable et peut faire l'objet, à tout moment, d'un accord entre les parties, sous la forme d'un avenant. Elle ne peut toutefois être imposée au titulaire qui ne souhaiterait pas l'accepter.

2.4 Je vous confirme que la question que vous évoquez est également signalée au niveau européen.

La Commission a créé le 2 novembre 2010 un forum européen pluripartite sur la facturation électronique. Ce groupe, qui se réunit deux fois par an, a pour mission d'aider la Commission à suivre l'évolution du marché de la facturation électronique et le niveau d'adoption de ce mode de facturation au sein des Etats membres. Cette démarche s'inscrit dans la stratégie Europe 2020, qui érige en priorité la mise en place d'un marché unique numérique.

La directrice des affaires juridiques


Catherine BERGEAL

PIÈCE JOINTE 3

NOTE DE LA DGFIP POUR LES MINISTRES

Perspectives de dématérialisation dans le domaine de la dépense

12 mars 2013



LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES FINANCES
PUBLIQUES

Paris, le 12 MAR. 2013

LA DIRECTRICE DES AFFAIRES JURIDIQUES

LA DIRECTRICE DE L'AGENCE POUR
L'INFORMATIQUE FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

NOTE POUR

LES MINISTRES

CAB N 0302

Dossier : 2013-02-592

*Accord par l'avis de
l'Agence, on associe la
direction générale du Trésor
ce dossier ayant d'implication
économique Paris - 20/3 M*

Objet : Perspectives de dématérialisation dans le domaine de la dépense de l'Etat.

Décret 2013-02-592

Résumé : L'accélération de la dématérialisation des actes de la commande publique constitue un enjeu important de modernisation. La DGFIP et l'AIFE proposent aux ministres d'étudier la mise en place d'une obligation de transmission dématérialisée des factures. Celle-ci devrait être progressive et s'accompagner d'une offre de service accrue. Elle pourrait être complétée par la mise en place d'une numérisation des factures papier, qui fait actuellement l'objet d'une expérimentation.

Le déploiement de Chorus a permis d'accélérer sensiblement la dématérialisation dans le domaine de la dépense de l'Etat, en remplaçant 10 millions de mandats papier produits chaque année par des demandes de paiement dématérialisées. Néanmoins, la dématérialisation des pièces de marchés publics (candidatures, offres, factures) reste encore limitée. Les ministres trouveront ci-après un bilan et des propositions destinées à accélérer la dématérialisation.

1/ Des dispositifs de dématérialisation encore sous-utilisés et un cadre juridique contraint.

Pour les pièces de marchés publics de l'Etat, les dispositifs techniques de dématérialisation sont opérationnels d'une part pour la transmission électronique des actes relatifs aux candidatures et aux offres (outil Place1), et d'autre part pour la transmission électronique des pièces de marchés relatives à leur exécution (outil Chorus). L'usage de cette transmission électronique de Place vers Chorus progresse : en 2012, alors que 16 % des marchés avaient été transmis électroniquement de Place à Chorus, le taux s'élève à 23 % en janvier 2013. Des travaux complémentaires sont menés par l'AIFE et le SAE en vue d'une généralisation dans le courant de l'année.

L'article 56 du code des marchés public permet à l'Etat d'imposer à ses fournisseurs de recourir à la voie électronique pour la transmission des candidatures et des offres quel que soit le montant du marché.

¹ Plate-forme des Achats de l'Etat.

L'Etat est par ailleurs tenu, depuis le 1er janvier 2012 (en application de la loi de modernisation de l'économie²), d'accepter les factures dématérialisées émises par ses fournisseurs. C'est pour répondre à cette obligation que la solution Chorus Factures a été mise en œuvre le 1er janvier 2012.

En revanche, hormis le cadre contractuel, l'Etat n'a pas d'instrument juridique à sa disposition pour contraindre ses fournisseurs à lui adresser leurs factures par voie dématérialisée, l'utilisation de ces outils étant à leur initiative. En 2012, 2 000 factures seulement ont été produites par voie dématérialisée sur un volume global de 5 millions.

2/ Pour accélérer la dématérialisation, la mise en place d'un cadre juridique plus contraignant pour les fournisseurs de l'Etat pourrait être envisagée.

Une promotion de la dématérialisation des factures a été entreprise par l'AIFE auprès de "grands facturiers" (Bull, Orange, UGAP, SFR, Ricoh, Véolia, Lyreco, etc.). Celle-ci a permis d'identifier une liste de 30 importants fournisseurs de l'Etat, volontaires pour se lancer dans un projet de dématérialisation de leurs factures. Il est à observer que certains ont exprimé leur souhait de demander une compensation financière à l'Etat pour dématérialiser leurs factures (EDF, GDF).

Une démarche plus volontariste passerait, à l'image de ce qu'ont fait d'autres pays européens³, par le renforcement du cadre juridique applicable (cf le rapport de l'Inspection générale des finances de décembre 2012 sur « Le crédit inter-entreprises »), telle que l'obligation pour les fournisseurs de recourir à la dématérialisation.

La direction des affaires juridiques précise qu'une obligation faite aux fournisseurs de transmettre leurs factures par la voie dématérialisée pourrait être instituée par un texte réglementaire. Une telle obligation devrait toutefois être justifiée au regard du principe d'égalité et ne pourrait être applicable qu'aux contrats à venir.

Au vu de ces éléments, si les ministres l'estiment souhaitable, la DGFIP peut engager, en liaison avec la direction des affaires juridiques, l'AIFE et le Service des achats de l'Etat, les travaux conduisant à une obligation réglementaire portant sur la transmission des factures dématérialisées par les fournisseurs de l'Etat.

Il conviendrait alors de déterminer un calendrier progressif d'entrée en vigueur de cette mesure et les critères retenus pour son application. Ce texte devra en tout état de cause être concerté avec les représentants des entreprises. Une contrepartie à cette obligation pourrait être l'anticipation de la mise en œuvre de la réduction du délai de paiement à 20 jours pour les fournisseurs concernés.

En complément, un enrichissement des fonctionnalités de la solution Chorus-Factures pourrait également être étudié par l'AIFE.

3/ La numérisation des factures papier par l'Etat peut constituer un complément temporaire à la dématérialisation des factures réalisée par les fournisseurs.

Si la dématérialisation initiale des factures par le fournisseur doit être l'objectif central, celle-ci ne pourra être que progressive. Dans l'attente, afin de générer rapidement des gains de productivité et de maîtriser les délais de paiement, la numérisation des factures papier nous semble une solution intermédiaire à examiner. Une expérimentation de numérisation avec un prestataire externe, Jouve, a été initiée par l'AIFE début février 2013 sur un périmètre limité à deux services (un Centre de Services Partagés et un Service Facturier), sur trois mois, avec l'objectif de dématérialiser environ 10 000 factures. Elle doit permettre d'apprécier la robustesse de la solution technique, les impacts sur les processus de traitement et les gains envisageables. Nous reviendrons vers les ministres au terme de cette expérimentation pour leur faire des propositions sur son éventuelle extension.

² Article 25 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et décret n°2011-1937 du 22 décembre 2011, qui a fixé les conditions d'application de ce texte.

³ Danemark, Espagne, Suède.

Pièce jointe 3

- 3 -

Nous remercions les ministres de nous indiquer s'ils donnent leur accord pour que soient engagés des travaux conduisant à une obligation réglementaire portant sur la transmission dématérialisée des factures par les fournisseurs de l'État.

Le Directeur Général
des Finances Publiques



Bruno Bézard

La Directrice des Affaires Juridiques



Catherine Bergeat

La Directrice de l'AIFE



Régine Diyani

PIÈCE JOINTE 4

Sources et périmètres des données étudiées

Pièce jointe 4

Tableau 1 : Source et disponibilité des données étudiées

	Engagements juridiques	Demandes de paiement et services faits	Recettes non fiscales	Immobilisations et mise à jour de tiers	Délai global de paiement	Indicateurs AIFE (IB3 et IC1-bis)	ETP et nombre de services prescripteurs	Périmètre
Bloc 1	Nb total fourni par le ministère, distinction entre simple, complexes et baux sur la base de la restitution INF-DEP 57 fournie par la DGFIP	Fournis par le ministère en réponse au questionnaire adressé par la mission	Données fournies par le ministère parcellaires, complétées avec la restitution INF-RNF 27 communiquée par la DGFIP	Non communiquées, aucune source alternative identifiée par la mission	Données communiquées par le ministère	Indicateur IB3 fourni par le ministère. Indicateur IC1-bis non communiqué, données obtenues pour le premier trimestre 2013 à partir de documents AIFE pour 19 CSP	Données communiquées par le ministère, à l'exception de quatre CSP d'outre-mer ² et des sept CAFZ	Les CSP pour lesquels les ETP ne sont pas connus n'ont pas été inclus dans le périmètre de l'étude
Bloc 2	Nb total fourni par le ministère, distinction entre simple, complexes et baux sur la base de la restitution INF-DEP 57 fournie par la DGFIP	Fournis par le ministère en réponse au questionnaire adressé par la mission	Données fournies par le ministère	Non communiquées, aucune source alternative identifiée par la mission	Données non communiquées par le ministère mais fournies par la DGFIP	Données communiquées par le ministère	Données communiquées par le ministère	-

² Il s'agit des CSP de Mayotte, de Wallis et Futuna, de Polynésie et de Nouvelle-Calédonie.

Pièce jointe 4

	Engagements juridiques	Demandes de paiement et services faits	Recettes non fiscales	Immobilisations et mise à jour de tiers	Délai global de paiement	Indicateurs AIFE (IB3 et IC1-bis)	ETP et nombre de services prescripteurs	Périmètre
Bloc 3	Fourni par le ministère des finances	Fournis par le ministère en réponse au questionnaire adressé par la mission	Données fournies par le ministère	Données communiquées par le ministère, non prises en compte pour assurer la comparabilité avec les autres blocs et ministères. L'impact d'une prise en compte pour le calcul de la productivité est inférieur à 2 %	Données communiquées par le ministère, mais remplacées par le DGP fournis pour les SFACT	Données communiquées par le ministère	Données communiquées par le ministère	-
MEN	Nb total fourni par le ministère, distinction entre simple, complexes et baux sur la base de la restitution INF-DEP 57 fournie par la DGFIP	Fournis par le ministère en réponse au questionnaire adressé par la mission	Données fournies par le ministère	Non communiquées, aucune source alternative identifiée par la mission	Données communiquées par le ministère	Données communiquées par le ministère	Données communiquées par le ministère à l'exception des plateformes académiques d'Aix-Marseille et de Caen ainsi que de cinq plateformes d'outre-mer ³	Les CSP pour lesquels les ETP ne sont pas connus n'ont pas été inclus dans le périmètre étudié

³ Il s'agit des plateformes de Saint Pierre et Miquelon, de Mayotte, de Wallis et Futuna, de Polynésie et de Nouvelle-Calédonie

Pièce jointe 4

	Engagements juridiques	Demandes de paiement et services faits	Recettes non fiscales	Immobilisations et mise à jour de tiers	Délai global de paiement	Indicateurs AIFE (IB3 et IC1-bis)	ETP et nombre de services prescripteurs	Périmètre
Justice	Nb total fourni par le ministère, distinction entre simple, complexes et baux sur la base de la restitution INF-DEP 57 fournie par la DGFIP	Fournis par le ministère en réponse au questionnaire adressé par la mission	Données fournies par le ministère	Non communiquées, aucune source alternative identifiée par la mission	Données communiquées par le ministère	Données communiquées par le ministère	Données communiquées par le ministère	La Cour de cassation, pour laquelle la volumétrie d'activité n'est pas connue, n'a pas été incluse dans le périmètre étudié
Défense	Obtenus au travers de la restitution INF-DEP 57 fournie par la DGFIP	Fournis par le ministère en réponse au questionnaire adressé par la mission	Données issues de la restitution INF-RNF 27 communiquée par la DGFIP	Non communiquées, aucune source alternative identifiée par la mission	Données non communiquées par le ministère mais fournies par la DGFIP	Non communiqués et non obtenus par d'autres sources	ETP communiqués par le ministère pour 28 services déconcentrés ⁴ . Le nombre de service prescripteur n'a pas été communiqué	Seuls les 28 services pour lesquels les ETP ont été fournis ont été inclus dans le périmètre étudié

Source : Mission.

⁴ Il s'agit des services suivants : SPAC Service soutien admin centrale, DCSID, ESID BORDEAUX, ESID BREST, ESID IDF, ESID LYON, ESID METZ, ESID RENNES, ESID TOULON, Serv. De Soutien De La Flotte De Brest, DCSIMMT, Section Technique de l'AdT - Satory, Centre National de Soutien Opérationnel, DIRISI - BREST, DIRISI - TOULON, Service Central Marches, CE Et Sout Du Combattant Et Des Forces, DC du service du commissariat des armées, Plate-forme achat-finance Ile-de-France, Plate-forme achats-finances Centre-Est, Plate-forme achats-finances Centre-Ouest, Plate-forme achats-finances Nord-Est, Plate-forme achats-finances Ouest, Plate-forme achats-finances Sud-Est, Plate-forme achats-finances Sud-Ouest, Ssam 503, Ssam 504, SSLT

