



PA 52939

**COMMUNICATION À LA COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ECONOMIE GENERALE ET DU PLAN
DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

Article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

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

Octobre 2008

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

PARTIE I : CONTEXTE ET HISTORIQUE

I. LES EXIGENCES DE LA LOI ORGANIQUE

1. La LOLF poursuit plusieurs objectifs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Les fonctions nécessaires du futur système

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

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

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

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

- Le système d'information doit permettre de restituer toutes les opérations à la fois en comptabilité des opérations budgétaires et en comptabilité générale.
- Les contrôles doivent être automatisés.
- L'information financière doit être adaptée aux besoins des différents utilisateurs définis par la LOLF (Parlement, ordonnateurs, comptables, certificateur, analystes financiers, investisseurs, citoyens).
- La traçabilité et la documentation des opérations doivent faciliter la certification des comptes de l'État³ ; la gestion de référentiels uniques et partagés et la disponibilité d'outils de contrôle doivent permettre à la Cour de s'assurer de l'exhaustivité, de l'exactitude, de la séparation des exercices et de l'imputation des enregistrements comptables.

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

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

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

1. Les projets ACCORD

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

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

Ce dernier projet souffrait d'un excès d'ambition, alors que l'étude des développements antérieurs (ACCORD 1 et 1 bis) avait montré les difficultés de l'entreprise. Dès 2003, la Cour avait d'ailleurs appelé l'attention sur les risques et leur nécessaire anticipation⁴.

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

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

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

d'œuvre du projet⁵. La première visait à adapter les systèmes d'information existants en vue d'une mise en œuvre « de base » de la LOLF, dans le cadre d'une adaptation dénommée « Palier-LOLF ». La seconde était de « *construire un système d'information qui intègre au sein d'une application unique l'ensemble des acteurs de la comptabilité et de la dépense de l'État, dans la perspective d'un déploiement progressif des fonctionnalités sur 4 à 5 ans* ». L'État renonçait ainsi à la mise en place d'un nouveau système d'information et donc de facto à l'application pleine de la LOLF dès l'exercice 2006.

2. Les décisions prises

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

L'objectif initial de mise en œuvre en 2010

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

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

La solution du PGI

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

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

⁵ La lettre de mission précitée du 16 juin 2004.

Le découpage des fonctionnalités

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

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

- Le projet distingue les fonctionnalités dites du « cœur » du système cible ; ce sont les fonctions budgétaires et comptables qui correspondent aux attentes prioritaires de la LOLF, et qui seront utilisées par tous les ministères.
- Les « fonctionnalités avancées » appartiennent aussi au domaine budgétaire et comptable⁶, mais n'ont pas été estimées indispensables à la LOLF ; leur inclusion dans ce périmètre est conditionnée par leur intérêt collectif (plusieurs ministères intéressés) et par les gains de productivité qu'elles apportent.

Les outils interministériels en cours de développement

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

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

III. LA PLACE DE CHORUS DANS LE SIFE

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

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

la LOLF à bonne date, mais au prix d'une certaine dégradation des objectifs⁷. Cette opération a pris le nom de Palier-LOLF.

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

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

Plus de 300 applications ministérielles et interministérielles non systématiquement cartographiées

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

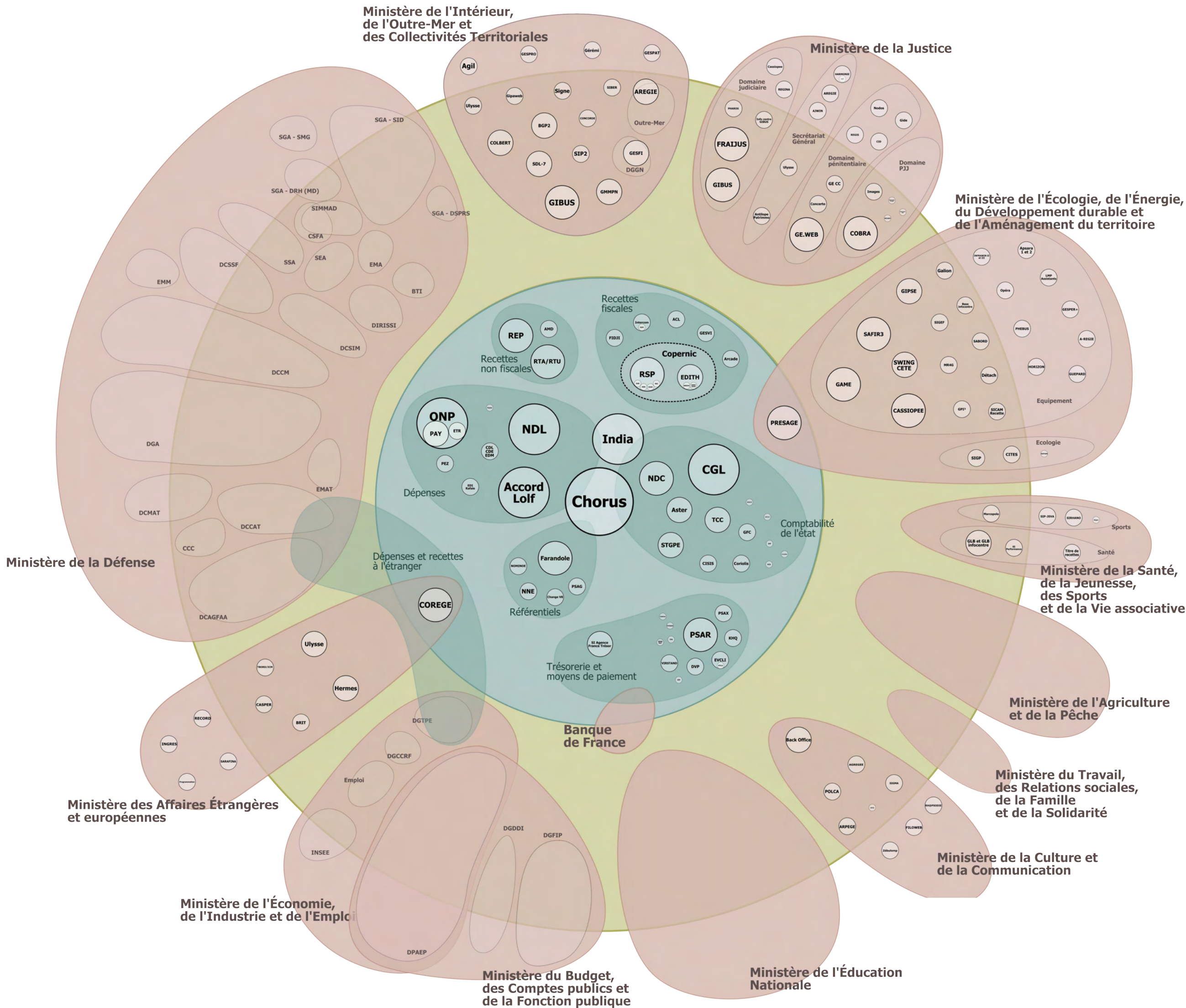
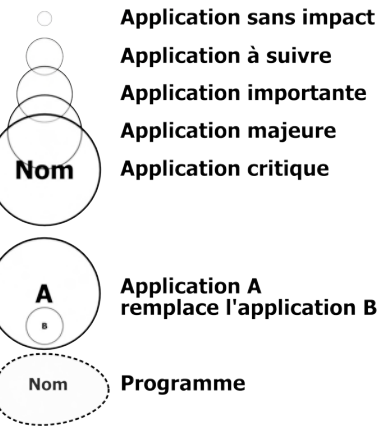
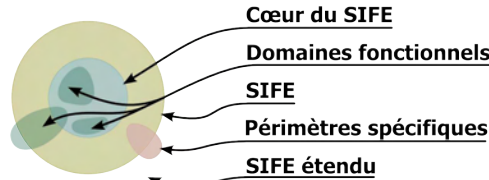
L'AIFE dénombrait 318 applications en mai 2008, ce chiffre étant provisoire car le recensement n'est pas achevé.



Source : Lettre AIFE Stratégie SIFE – Mai 08

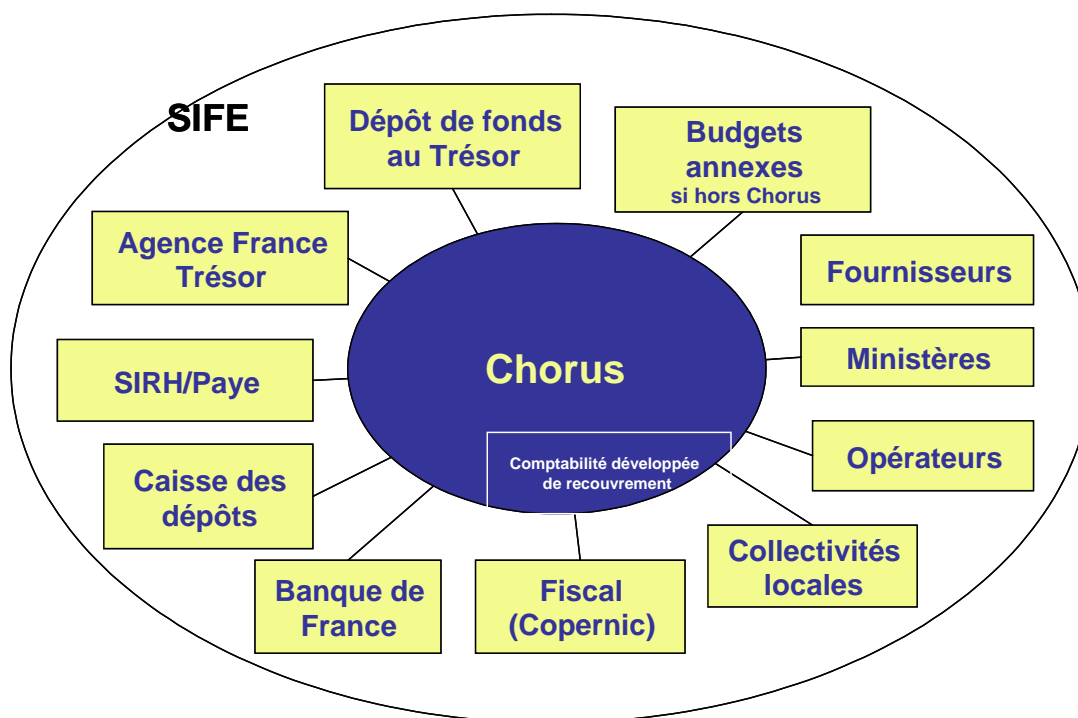
Le graphique ci-après dessine la « marguerite » de ces applications, arrêtée au 19 mai 2008.

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



2. Le projet CHORUS

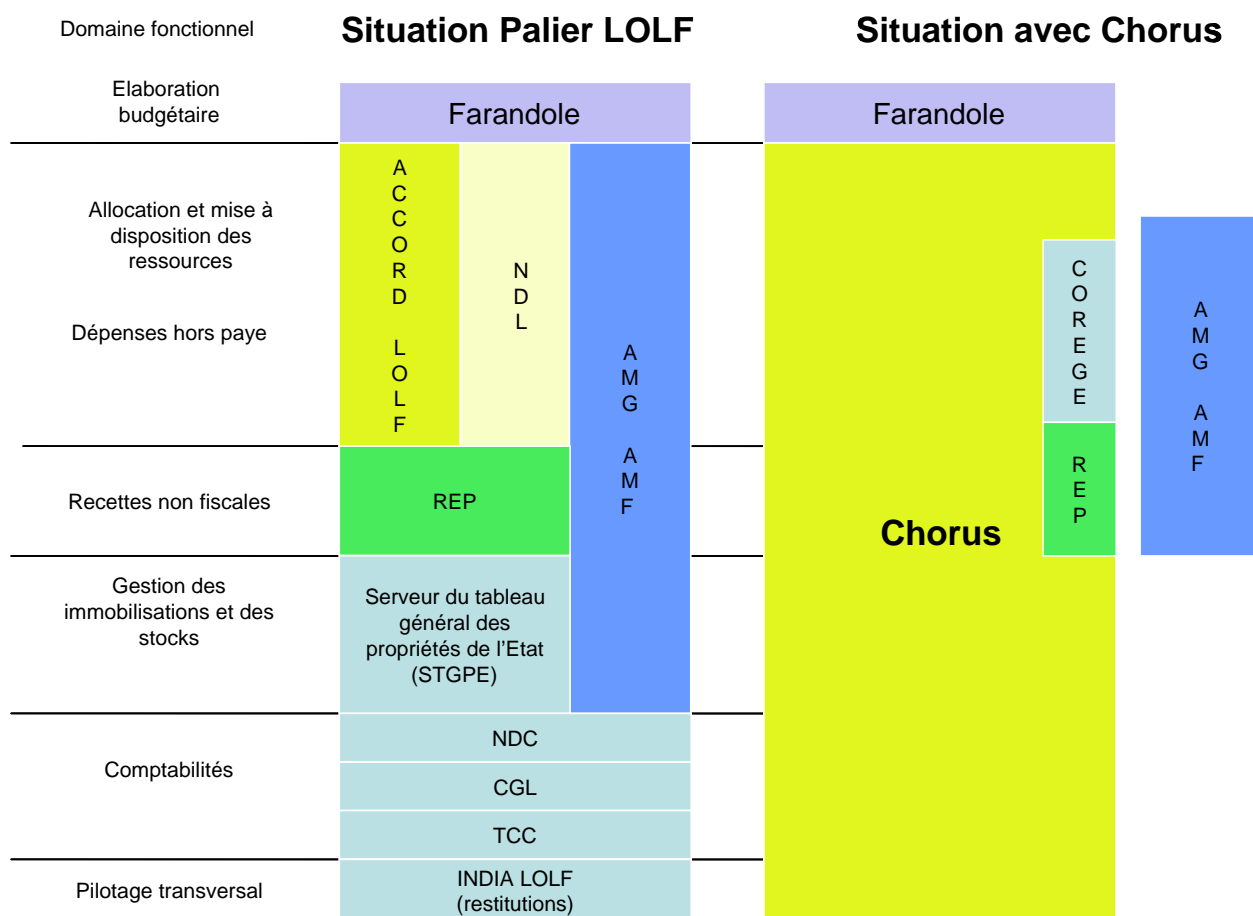
Le projet Chorus doit se substituer aux applications ministérielles financières. Les applications ministérielles métiers pourront, le cas échéant, être interfacées avec Chorus. Le graphique ci-dessous montre la place centrale de Chorus au sein des services qui participent à la gestion de l'État.



Source : AIFE - présentation Cour des comptes.

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

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



Source : AIFE - présentation par la Cour des comptes.

Définition

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

PARTIE II : DES QUESTIONS EN SUSPENS

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

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

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

A. LA CONCEPTION DE L'OUTIL

1. Le système intégré impose des réformes de procédure

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

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

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

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

2. Un scénario de compromis

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

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

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

Le scénario de convergence

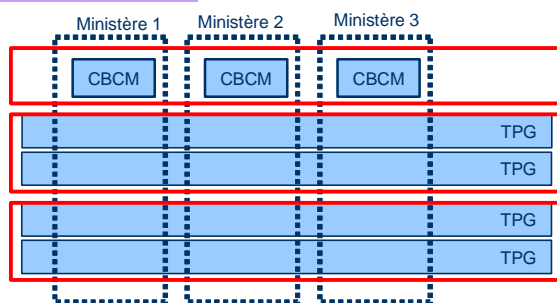
Dans le PGI SAP, les opérations de l'État doivent être réparties entre différents périmètres (appelés « sociétés » dans le vocabulaire du logiciel choisi) ; les comptes de l'État sont la consolidation des comptes de ces *sociétés*. Le scénario de convergence définit le périmètre des *sociétés* autour des comptables publics : une *société* regroupe les CBCM, et des *sociétés* régionales rassemblent les TPG⁸ des départements d'une même région.

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

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

⁸ Ou futurs directeurs départementaux des finances publiques.

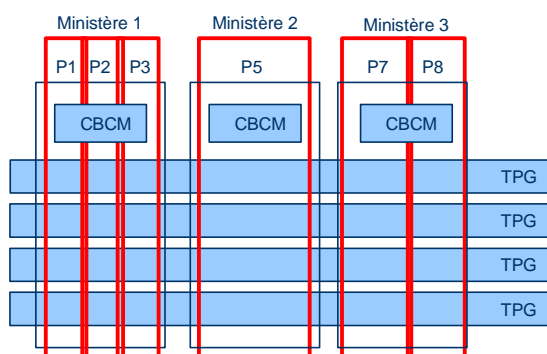
Scénario dit “de Convergence”



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

Scénario dit “Ministériel”

(Pn = Programme ou Groupe de programmes)



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

Source : AIFE.

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

B. LA PREPARATION DU DEPLOIEMENT

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

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

1. Les conditions du déploiement

Une administration déconcentrée à réformer

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

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

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

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

Sur demande des ministres de l'économie et du budget, l'inspection générale des finances (IGF) a évalué en 2006 l'équilibre financier du projet Chorus¹⁰. Pour cela, l'étude a comparé le coût de construction du projet, soit un investissement limité aux fonctionnalités strictement indispensables à hauteur de 400 M€, et les dépenses de maintenance prévues pour les dix ans de durée de vie du projet, avec les économies attendues (le taux d'actualisation annuel retenu est de 4 %).

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

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

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

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

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

Une mise en œuvre complexe

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

La décision, en s'appuyant sur la nécessité de dégager des gains de productivité qui était mise en avant dans le rapport de l'IGF, imposait un plafond de 23 000 utilisateurs pour le système¹¹. Cette cible est restée la boussole principale de la modernisation de la fonction comptable et financière pendant l'année 2007. Les ministères ont défini, par itérations successives, une organisation possible, qui débouchait sur un nombre d'utilisateurs légèrement supérieur au plafond fixé.

2. La définition matérielle des lieux d'implantation

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

Les résultats de la modernisation de l'organisation

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

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

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

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

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

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

II. UN PROJET LIMITE

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

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

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

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

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

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

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

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

Les fonctionnalités avancées

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

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

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

2. La non-intégration du contrôle de gestion

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

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

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

La comptabilité analytique

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

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

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

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

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

L'analyse de la performance est un objectif essentiel de la LOLF. Dès lors, les ministères devront mettre en œuvre, à leur niveau et en plus des applications du SIFE, une comptabilité analytique spécifique permettant un contrôle de gestion précis et la mise à disposition des responsables politiques et administratifs des éléments de décision et d'arbitrage¹³.

¹³ Voir sur ce thème :

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

III. UNE INFORMATION INTERMINISTERIELLE INCOMPLETE

1. Des choix techniques à concrétiser

L'arbitrage de juillet 2008 sur le déploiement de Chorus a différé les décisions sur l'organisation exacte qui sera retenue pour le déploiement¹⁴. Les propositions des ministères doivent, selon la présidente du COS, être précises et indiquer les sites d'implantation et le nombre des personnels opérant sur Chorus.

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

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

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

2. Une conduite du changement à mettre en place

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

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

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

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

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

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

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

3. L'information insuffisante des ministères

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

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

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

*

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

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

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

PARTIE III : DES CONDITIONS DE DEVELOPPEMENT A AMELIORER

I. LA GOUVERNANCE

A. LES STRUCTURES DE PILOTAGE

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

1. La lente définition des principaux objectifs de Chorus

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

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

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

Un an plus tard, pour étudier ces conditions économiques après le choix de l'éditeur SAP, les ministres de l'économie et du budget ont chargé l'IGF d'une « mission d'évaluation des coûts et des gains induits par le programme Chorus »¹⁵. Le chapitre III de la dernière partie de ce rapport étudie les aspects financiers du développement. Après le dépôt du rapport¹⁶ en novembre 2006, le cabinet du Premier ministre a organisé une réunion interministérielle afin d'en tirer les conséquences dans un « bleu », qui constitue le troisième et dernier volet de la définition stratégique.

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

¹⁵ Lettre de mission du 5 juillet 2006.

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

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

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

2. Les structures de pilotage

Des structures de projet

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

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

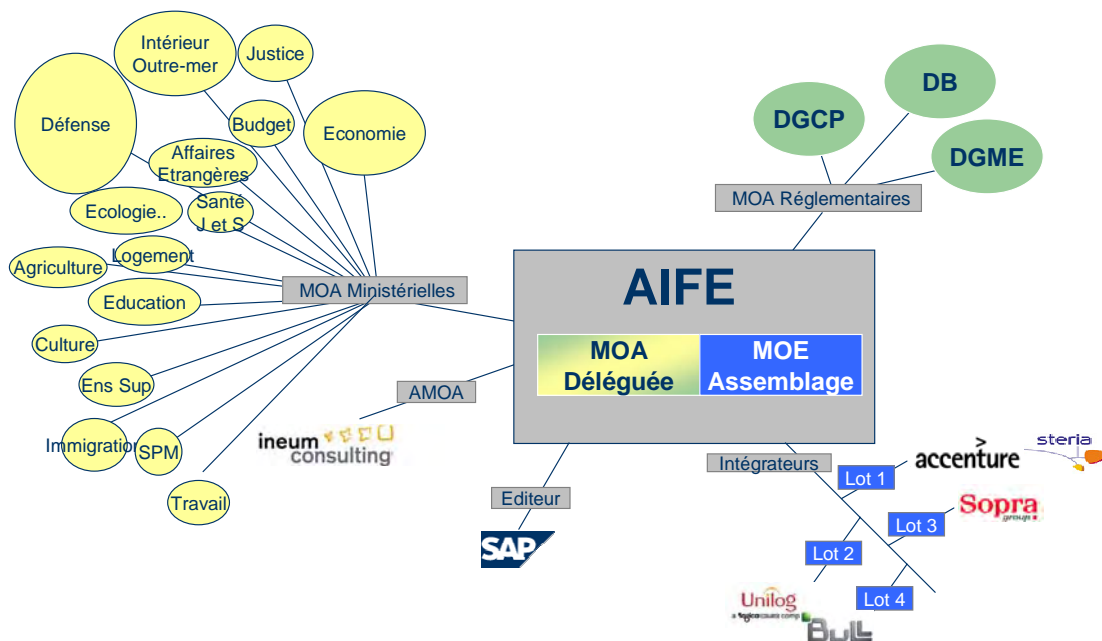
La décision du Premier ministre du 15 janvier 2007 a modifié la composition et les attributions du COS. Ce comité est désormais scindé en deux formations. L'une correspond à sa mission initiale de définition du système d'information financière et comptable et rapporte aux ministres chargés de l'économie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

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

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

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

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



Source : Kit Chorus Septembre 2007.

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

Une architecture institutionnelle fragile

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

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

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

¹⁷ Décret 2003-202 du 10 mars 2003.

¹⁸ Décret 2005-1792 du 30 décembre 2005.

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

Les responsabilités sont diluées

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

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

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

3. Les défauts du pilotage des systèmes d'information

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

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

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

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

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

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

Des « domaines fonctionnels transverses » séparés.

Selon le ministère du budget, l'État a choisi de moderniser ses outils informatiques par « domaine fonctionnel transverse », que l'on peut identifier à des thèmes interministériels. Ainsi, le développement des outils de l'Opérateur national de paye (ONP) dépend d'un autre circuit de décision¹⁹ que celui de Chorus. Si certains participants aux comités stratégiques des deux projets sont identiques, le seul lien fonctionnel était, jusqu'à fin 2007, assuré par le secrétaire du COS Chorus/SIFE, membre du comité d'orientation stratégique de l'ONP. Un arrêté du ministre du Budget du 4 décembre 2007 a partiellement remédié à cette incohérence en nommant la présidente du COS Chorus, occupant cette fonction depuis le 1^{er} octobre, également présidente du COS ONP. Le ministère du budget estime que les passerelles entre les deux structures sont suffisantes.

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

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

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

B. LA PLANIFICATION

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

1. L'absence de plan stratégique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les liens contractuels avec les fournisseurs

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

développer, comme l'ont décidé certaines administrations étrangères utilisant SAP, un centre de compétences techniques propre. En effet, les coûts annuels de maintenance facturés par les éditeurs sont un pourcentage du prix de la licence, pouvant atteindre 25 %²⁰. Cependant, l'éditeur peut imposer de nouvelles conditions à chaque renouvellement contractuel²¹, dont la durée est toujours limitée à quelques années. Or, la maintenance réalisée par l'éditeur est indispensable car elle permet à l'utilisateur de s'assurer du fonctionnement standard du PGI. De même, les changements de version nécessitent des maintenances évolutives, particulièrement lourdes en cas de développements spécifiques. Ces travaux doivent être réalisés par des spécialistes qualifiés sur SAP dont le coût est élevé²².

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

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

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

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

3. La disponibilité du système

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

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

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

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

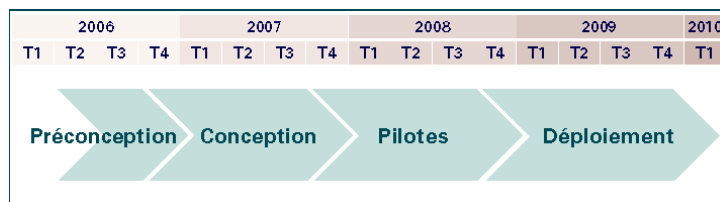
II. LE CALENDRIER

1. Les prévisions du développement de Chorus

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

Le calendrier arrêté en 2006 prévoyait :

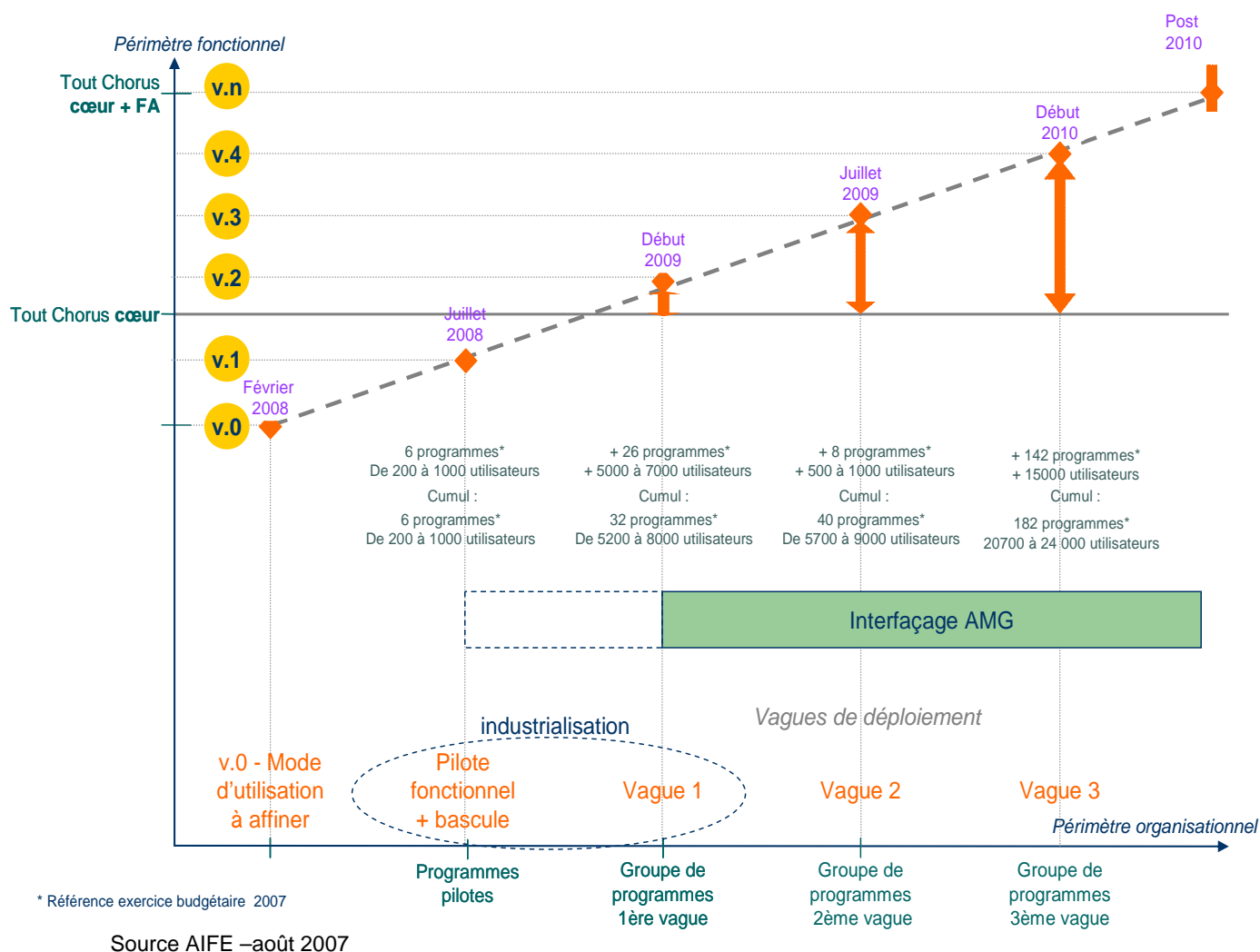
- une phase de conception générale de fin 2006 à septembre 2007, et une phase de conception détaillée de septembre 2007 à février 2008 ;
- la construction, phase continue jusqu'en 2010 ;
- le déploiement d'un pilote, afin de réaliser les premiers tests, en juillet 2008, puis des vagues de versions de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



Source AIFE : Kit Chorus septembre 2007.

2. Les versions

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



La trajectoire du déploiement suit deux axes :

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

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

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

3. Les retards

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

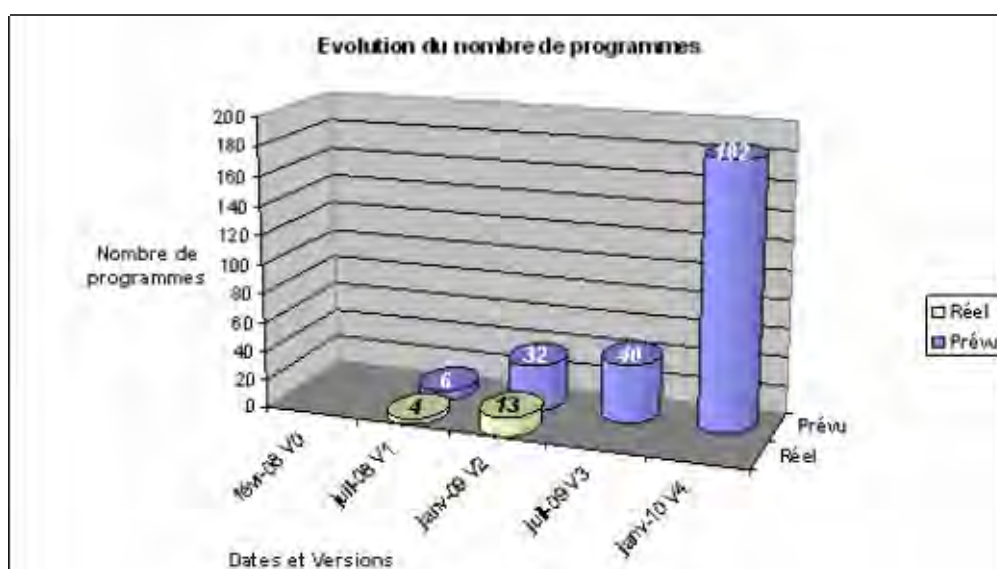
programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* dissimulent le retard pris derrière une formulation ambiguë qui annonce le déploiement progressif dans l'ensemble des services de l'État « à partir de 2009 » (PLF 2007), puis « de 2009 à 2010 » (PLF 2008), deux expressions trop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

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

Un calendrier des bascules non respecté et des versions appauvries

La V0 n'a pas été déployée. La V1 est utilisée par une centaine d'agents et couvre quatre programmes pour trois ministères. Les programmes ont été sélectionnés parce qu'aucune reprise de données n'était nécessaire et que les opérations à effectuer pour les quatre programmes concernés²³ ne concernent que le versement de subventions pour un total de 3,7 Md€.

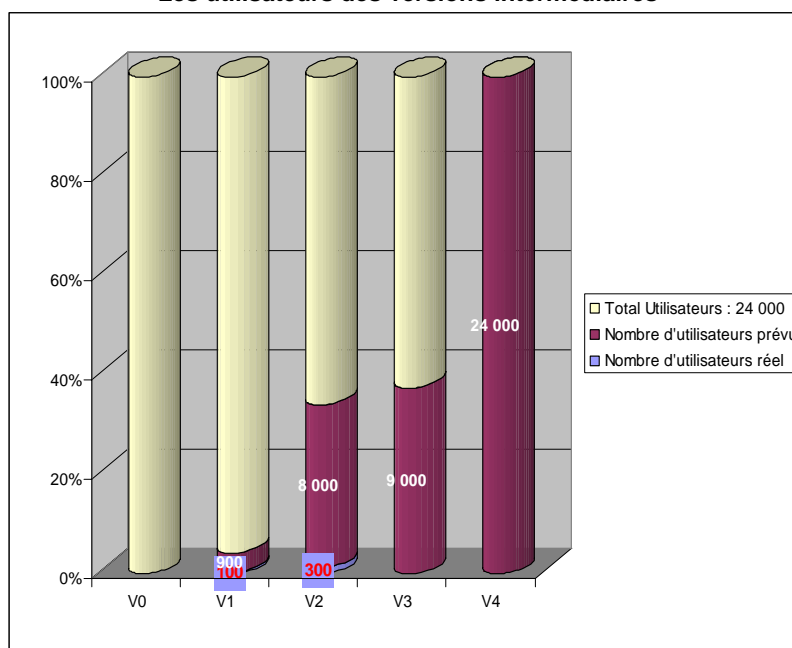
À ce jour, la V2, toujours annoncée pour janvier 2009, desservira seulement 40 % du nombre de programmes initialement prévus (13 sur 32) et 5 % du nombre des utilisateurs prévus à l'origine (300 au lieu de 5 200 à 8 000). Les deux graphiques ci-dessous comparent les prévisions initiales et les prévisions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



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

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

Les utilisateurs des versions intermédiaires



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

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

La version 4 devrait être déployée pour 24 000 utilisateurs finaux²⁴. Cette prévision ne tient pas compte des propositions soumises à l'arbitrage du comité de suivi de la RGPP en juillet 2008, qui ne seront adoptées qu'en décembre 2008 et pourraient conduire à une réduction de 25 à 50 % de ces utilisateurs finaux.

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

Les conséquences prévisibles des retards

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

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

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

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

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

III. LE COUT DU SIFE

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

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

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

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

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

A. LA MESURE DES MOYENS INVESTIS

1. Le projet ACCORD : 297 M€

La Cour a mesuré en novembre 2005²⁵ les dépenses budgétaires consacrées à ACCORD 1 et 1 bis : 221 M€ au titre des marchés et 32 M€ de fonctionnement. Le coût de ces projets, auquel le Palier-LOLF s'est substitué en 2006, a très peu varié depuis lors. Il est finalement de 257 M€, hors charges supportées par les ministères sur leurs ressources internes, estimées à 40 M€ environ.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Selon les dernières évaluations, publiées avec le projet de loi de finances pour 2008²⁶, le coût direct du projet Chorus s'élève à environ 630 M€, total obtenu en additionnant les prévisions des marchés (552 M€, évalués avant d'éventuels arbitrages sur le développement de fonctionnalités avancées) et une évaluation des dépenses de fonctionnement de l'AIFE de 2006 à 2011 (l'AIFE mobilise 197 ETPT pour la maintenance du Palier-LOLF et pour le projet Chorus).

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

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

Sources :

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

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

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

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

3. Un coût final encore dépendant de plusieurs facteurs

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

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

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

Le coût de développement des fonctionnalités supplémentaires

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

Le coût de déploiement dépend de la réorganisation administrative

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

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

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

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

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

Des coûts récurrents cumulés dépendant du calendrier du projet

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

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

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

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

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

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

1. Les premières études sur l'économie du programme

Le coût moyen par utilisateur

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

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

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

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

Tableau n° 2 : Hypothèses de coût

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

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

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

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

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

Le rapprochement des coûts et des avantages en 2004-2005

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

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

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

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

2. Les limites des évaluations

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

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

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

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

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

*

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

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

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