

Chorus et les systèmes d'information financière de l'Etat

Le projet Chorus est le plus grand projet informatique du moment dans la sphère publique. Il vise à créer un système d'information financière intégré commun à toutes les administrations centrales et déconcentrées de l'Etat et partagé entre les ordonnateurs et les comptables. Son succès dépend de la capacité de l'Etat à adapter ses méthodes de gestion financière et comptable, mais aussi de son aptitude à préparer les agents concernés à ces changements.

Lancé en 2006 sous maîtrise d'ouvrage déléguée de l'agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), rattaché au ministre chargé du budget, Chorus doit permettre à la comptabilité de l'Etat et à la gestion de ses dépenses de franchir un saut qualitatif décisif. Il doit constituer l'ossature des systèmes d'information financière de l'Etat, sur laquelle sont appelées à se brancher les autres applications de gestion financière⁸⁸. Parmi celles-ci, deux autres grands programmes informatiques de l'Etat ont un caractère stratégique et doivent être conçus en cohérence avec Chorus : le système d'information pour la gestion des dépenses de personnel de l'Etat mis en œuvre par l'opérateur national de paye (ONP) et le programme Copernic pour la gestion de l'assiette et du recouvrement des recettes fiscales.

Chorus est déployé de manière progressive dans l'administration depuis 2008. La dernière vague de déploiement est prévue en janvier 2011 pour la gestion « budgétaire » de la dépense, c'est-à-dire essentiellement le suivi des engagements de l'Etat et des paiements. La comptabilité générale de l'Etat ne sera tenue dans Chorus qu'à partir du 1^{er} janvier 2012.

Les enjeux de ce projet sont loin d'être uniquement comptables et techniques. Ils concernent, plus globalement, l'organisation, les effectifs et le budget de l'Etat. De nouveaux métiers apparaissent et des métiers anciens sont appelés à disparaître.

⁸⁸ 117 applications se connecteront à Chorus en cible.

Compte tenu de son caractère stratégique, la Cour a examiné ce projet à plusieurs reprises dans le cadre :

- de sa mission de certification des comptes de l'Etat, pour en apprécier « l'auditabilité » et surveiller le passage de l'ancien système de comptabilité générale au nouveau ;

- du suivi de l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), ce qui l'a conduite à adresser un référé au Premier ministre le 19 février 2010 ;

- de sa mission d'assistance au Parlement en application de l'article 58-2^o de la (LOLF), en adressant, en 2008 et 2009, deux communications aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Les recommandations déjà formulées par la Cour n'ont guère été suivies d'effet. Aussi, après avoir élargi son examen à l'ensemble de la gestion du projet, elle a été amenée à préconiser des changements profonds dans la conduite du projet et l'évolution de l'organisation budgétaire et comptable qui doit accompagner le nouveau système d'information.

L'analyse de la Cour intervient alors que le déploiement de Chorus s'effectue dans des conditions difficiles. Des retards de paiement d'un montant total de 6 Md€ sont intervenus, lors de la « bascule » dans Chorus, début 2010, de la gestion de certains programmes des ministères de l'éducation nationale et de la justice et de la totalité des programmes du ministère de la défense. Ils n'ont pu être résorbés qu'en mobilisant des moyens importants et en recourant à des procédures de paiement dérogatoires qui compliquent le pilotage de la gestion et la tenue de la comptabilité.

Tout en mesurant l'ampleur et la difficulté du projet, et en reconnaissant l'inévitable temps d'adaptation au nouvel outil, la Cour insiste sur la nécessité de rompre avec les procédures et les pratiques anciennes, qui empêchent, de tirer parti de toutes les possibilités de Chorus et d'atteindre effectivement le niveau de performance qui a justifié le lancement du projet.

I - Un projet majeur dont le déploiement est difficile

A - Les systèmes d'information financière de l'Etat

Les systèmes d'information financière de l'Etat reposent aujourd'hui sur un grand nombre d'applications (340 dans un périmètre étroit⁸⁹). Souvent anciennes et coûteuses⁹⁰, ces applications ne sont pas conçues pour permettre un rapprochement entre les données physiques et les données comptables au moment des inventaires ni *a fortiori* pour répondre aux exigences d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat telle que l'imposent les articles 27 et 30 de la LOLF⁹¹. Elles sont exclusivement orientées vers une gestion « en caisse » des dépenses et des recettes de l'Etat selon les règles de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, pourtant abrogée au 1^{er} janvier 2006.

Les doubles ou triples saisies sont nombreuses, avec les risques d'erreurs qui y sont attachés et la faiblesse corrélative des contrôles de cohérence. De lourds retraitements sont nécessaires pour alimenter les états financiers qui ne peuvent de ce fait être arrêtés qu'une fois par an après de longs mois d'efforts. 40 000 agents travaillent ainsi à la tenue des comptabilités budgétaire et patrimoniale de l'Etat là où un grand groupe industriel ou une grande banque utiliserait un nombre très sensiblement plus faible de collaborateurs.

B - L'ambition du projet *Chorus*

1 - Les projets précédents

Le projet *Accord* (application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de paiement de la dépense) avait été lancé en 1996 avec l'objectif de doter les 7 000 utilisateurs (ordonnateurs et comptables) des administrations centrales de l'Etat d'une application unique pour

⁸⁹ Le déploiement complet de Chorus devrait faire disparaître 83 applications dont 67 applications ministérielles.

⁹⁰ C'est en particulier le cas de l'application *MEDOC* qui gère les impôts professionnels et de l'application *PAY* qui gère les rémunérations de 2,5 millions de fonctionnaires et assimilés.

⁹¹ Entendue dans un sens large, la comptabilité patrimoniale permet de recenser les actifs et les passifs d'une entité, c'est-à-dire essentiellement ses créances, ses dettes, son patrimoine matériel (immeubles, véhicules, etc.), immatériel (brevets, licences, droits d'exploitation, etc.) et financier (les participations de l'Etat contrôlées et non contrôlées, prêts et avances) ainsi que ses engagements hors bilan.

l'ensemble de la « chaîne » de la dépense. Il devait donner lieu, sous le nom d'*Accord II*, à une généralisation à l'ensemble des administrations déconcentrées de l'Etat, mais l'appel d'offres correspondant a été abandonné en 2004.

Cet échec a contraint, pour respecter l'échéance du 1^{er} janvier 2006, date d'entrée en vigueur complète de la LOLF, à adapter *a minima* le système d'information interministériel préexistant, ce que l'on a appelé le « *Palier LOLF* ». Il a aussi conduit à une réflexion stratégique, d'où est né *Chorus*.

2 - Le projet *Chorus*

Chorus est une pièce maîtresse de la redéfinition du périmètre des systèmes d'information financière de l'Etat, dans lequel il s'insère en centralisant la fonction financière de l'Etat.

Par son ampleur, *Chorus* est un projet capital pour l'administration :

- 35 millions d'écritures comptables transitent chaque année dans les états financiers de l'Etat ;
- 25 000 licences d'utilisation correspondant à autant de postes de travail informatique sont prévues sur l'ensemble du territoire ;
- le coût du projet était évalué en 2006 à 1,1 Md€ sur dix ans.

Le projet a pour ambition de renverser le mode de fonctionnement actuel en rationalisant la chaîne de la dépense, tout en garantissant une fiabilité plus grande des comptes de l'Etat. Son enjeu est triple :

- améliorer la gestion de l'Etat ;
- assurer une gestion des dépenses et des recettes non fiscales de l'Etat conforme aux règles de la LOLF et plus efficace ;
- garantir la fiabilité des comptes de l'Etat.

C - Les difficultés du déploiement : des retards de paiement toujours significatifs

En janvier 2010 est intervenue une étape significative du déploiement de *Chorus*, avec 11 000 nouveaux utilisateurs reliés à l'application et la bascule de programmes budgétaires à fort enjeu financier, notamment celle des ministères de la défense, de l'éducation nationale et de la justice.

Des retards de paiement de l'Etat envers ses fournisseurs ont été constatés sur ces programmes au premier semestre 2010. Tous ministères confondus, ils étaient évalués à 6 Md€ en juillet 2010⁹², et concernaient notamment le paiement des fournisseurs du ministère de la défense, ce qui a provoqué des difficultés de trésorerie pour les entreprises concernées.

Ces retards étaient essentiellement dus à des déficiences dans l'opération de bascule des anciens systèmes dans *Chorus*, notamment en matière de formation, l'appropriation du nouveau système par les utilisateurs nécessitant un apprentissage de plusieurs mois.

Cette situation est d'autant plus critiquable que la priorité a été donnée, dans le déploiement de *Chorus*, au paiement de la dépense plutôt qu'à la bonne articulation de l'ensemble des comptabilités (budgétaire, patrimoniale et d'analyse des coûts) dont la tenue est imposée par la LOLF.

Les moyens d'urgence mis en place pour résorber ces difficultés, selon le mécanisme des régies d'avances, ont eu pour effet de comptabiliser des paiements sans consommation préalable d'autorisations d'engagement, voire sans attendre les pièces justificatives : la priorité absolue étant donnée aux paiements, les engagements juridiques que l'Etat avait au préalable contractés auprès de ses fournisseurs n'ont de fait pas été enregistrés correctement dans le système, ce qui est de nature à rendre encore plus délicat le recensement des dettes non financières à la clôture des comptes de l'Etat et, plus largement, l'ensemble des opérations d'inventaire. Au début du mois de décembre 2010 le nombre de demandes de paiement en attente de validation par le comptable public en fin de journée pour l'ensemble des ministères s'élevait à plus de 80 000, représentant un montant cumulé de plus d'un milliard d'euros.

II - Des améliorations de la gestion publique compromises

Le choix stratégique fait en 2006 était de recourir à un progiciel de gestion intégrée « structurant » qui devait permettre la mise en œuvre complète des dispositions de la LOLF, tout en évitant des développements informatiques spécifiques à l'Etat, dont la gestion se serait révélée coûteuse. Ce choix fondamental a conduit l'administration à

⁹² Source : « *La situation du budget de l'Etat au 31 mai 2010* », Ministère du budget, juillet 2010. Dans sa réponse à la présente insertion, le ministre du budget évalue finalement ces retards à 4,3 Md€.

développer le projet *Chorus* sur la base d'un progiciel commercialisé par la société allemande SAP.

Un corollaire de cet objectif était de faire disparaître un nombre important d'applications informatiques anciennes.

Pour ce faire, il était nécessaire de revoir en profondeur les processus d'exécution des dépenses et des recettes de l'Etat, et d'optimiser la tenue de sa comptabilité générale, en évitant d'avoir recours comme par le passé à de lourdes opérations d'inventaire en fin d'exercice, qui généraient des risques et des coûts, et empêchaient de fournir une information financière enrichie tout au long de l'année.

A - Un suivi des engagements de l'Etat qui n'est pas encore assuré

Dans le référé adressé au Premier ministre le 19 février 2010, la Cour avait rappelé que la LOLF imposait la généralisation, à toutes les natures de dépenses de l'Etat, de la notion d'autorisation d'engagement⁹³, et souligné son utilité pour le pilotage de la dépense.

Dans sa réponse à la Cour le 28 mai 2010, le Premier ministre a fait valoir que « *la proportion de dépenses exécutées selon les circuits dérogatoires mise en exergue par la Cour s'explique par la nature des dépenses gérées dans l'outil Chorus à la date de l'audit, essentiellement des dépenses du ministère de l'Education nationale liées à des frais de déplacement* ». La situation ne s'est pas améliorée depuis cette date.

La qualité des engagements juridiques dans *Chorus* demeure insatisfaisante, pour plusieurs raisons :

- les anciennes applications de dépenses, notamment l'application de dépense locale, *NDL*, ne prévoyaient pas la possibilité d'enregistrer systématiquement les engagements au moment où l'Etat est juridiquement engagé, mais sous la forme d'une réservation de crédits sans rapport avec l'existence d'un véritable engagement juridique ; la bascule de ces « anciens engagements » dans *Chorus* s'effectue sans retraitement de l'information ;
- pour les nouveaux engagements enregistrés directement dans *Chorus*, de nombreux gestionnaires attendent la demande de paiement pour enregistrer l'engagement, ce qui est contraire

⁹³ Il s'agit de retracer dans les comptes toutes les obligations juridiques que l'Etat contracte vis-à-vis de tiers, et qui donneront lieu à des décaissements, soit dans l'année, soit au cours des exercices ultérieurs.

aux prescriptions de la LOLF. La Cour a pu constater que 50% des services faits des marchés à bon de commande concernant la période de janvier à octobre 2010 ont été enregistrés moins de 7 jours après l'engagement, et même 13% le même jour ; de plus, un tiers des utilisateurs de Chorus ont la possibilité de saisir des dépenses sans engagement préalable. Dans un grand nombre de cas, le gestionnaire attend la réception du service ou de la marchandise pour enregistrer l'engagement et la livraison au même moment, ce qui est contraire aux principes.

- les contrôles automatiques sont concentrés au moment du paiement, car les contrôles amont ne sont, le plus généralement, pas activés.

De ce fait, indépendamment des problèmes d'auditabilité dont la Cour appréciera les incidences sur la qualité des états financiers lorsqu'elle certifiera les comptes de l'Etat, la tenue de la comptabilité des engagements de l'Etat est déficiente, ce qui déresponsabilise les ministères gestionnaires. Cette difficulté provient en grande partie d'une insuffisante préparation des services gestionnaires à une transformation profonde de leur environnement informatique.

B - Une organisation de la chaîne de la dépense loin d'être efficace

Trois points doivent à cet égard être relevés.

En premier lieu, le règlement général sur la comptabilité publique (RGCP)⁹⁴ n'a toujours pas été modifié. Ce texte fixe, pour l'essentiel, l'organisation comptable de l'Etat, des établissements publics et des collectivités territoriales, selon un schéma qui aurait dû être profondément modifié à la suite du vote de la LOLF, il y a près de dix ans.

La distinction des responsabilités entre l'ordonnateur, qui prescrit l'exécution de la dépense ou de la recette, et le comptable qui la vérifie, la comptabilise et assure le maniement des fonds et des valeurs, est un principe cardinal de l'organisation de la comptabilité publique en France. Dans la nouvelle organisation qui se met en place sans que le RGCP soit modifié, cette distinction se traduit par un éclatement de la fonction d'ordonnateur entre plusieurs entités, alors que le comptable public conserve, voire augmente, son champ d'intervention puisqu'il a

⁹⁴ Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

désormais une vision des engagements et que les services facturiers lui sont rattachés.

Un nombre important d'acteurs interviennent dans la « chaîne » de la dépense, parmi lesquels les services prescripteurs, les ordonnateurs, les gestionnaires et les comptables, mais aussi désormais les regroupements que constituent les centres de services partagés⁹⁵ et les services facturiers⁹⁶. Pour un fonctionnement efficace de cette chaîne, le système d'information financière doit être partagé au maximum.

En second lieu, pour des raisons financières, il a été décidé de limiter le nombre de postes de travail ayant un accès instantané à *Chorus* à 25 000, sans qu'une analyse de fond ait été faite sur l'organisation de la gestion financière et comptable de l'Etat. Or, les services de l'ordonnateur, dont le rôle est situé en amont du paiement de la dépense, doivent pouvoir alimenter le système d'information. Pour ces acteurs, au nombre de 10 000, des « formulaires » ont été créés. Peu coûteux à développer, ceux-ci ne garantissent pas, en revanche, un accès de qualité au système d'information, puisque l'information saisie ne redescend pas aux gestionnaires qui ne sont pas rattachés à un centre de services partagés.

En octobre 2010, plus de 30 000 personnes ont d'ores et déjà accès à *Chorus* et/ou aux formulaires. Ils seront près de 50 000 d'ici 2012 sans que l'organisation ait été stabilisée.

Enfin, faute de réflexion interministérielle aboutie, le chantier des restitutions que *Chorus* doit fournir aux ordonnateurs et aux gestionnaires a été renvoyé à plus tard. Il exige de revoir complètement la programmation et le pilotage budgétaires au niveau le plus fin et suppose que des réorganisations administratives soient décidées. Si les besoins des utilisateurs ne sont pas satisfaits ou s'ils ne le sont que partiellement, le

⁹⁵ Un centre de services partagés (CSP) n'est pas un centre de responsabilité budgétaire mais un centre d'expertise métiers pour la traduction financière des décisions dans *Chorus*. Il intervient pour la mise à disposition des crédits, l'enregistrement des dépenses de titre 2 (hors rémunérations) et des dépenses afférentes aux achats et aux immobilisations, la tenue des écritures budgétaires et comptables (en dépense et en recette) et la production de restitutions à la demande.

⁹⁶ Les services facturiers sont appelés à réceptionner les factures, à liquider les dépenses et à les payer. Sept ministères (Agriculture, Affaires étrangères, ministères financiers, Justice, Santé, Travail et services du Premier ministre) s'en sont déjà dotés pour leur administration centrale. D'autres ministères (Défense, Culture, Education nationale et Ecologie) ont pris la décision de les imiter. En 2001, ce sera le tour des certains services déconcentrés de l'Etat (finances, santé, culture, jeunesse et sports) où ils seront intégrés dans les services « dépense » des directions régionales des finances publiques (DRFIP).

projet n'atteindra pas ses objectifs. Or, une restitution coûte 100 000 € à développer et il n'existe pas encore d'expression interministérielle des besoins en matière de restitutions.

La conséquence est une sous-utilisation des possibilités du progiciel, la gestion d'une partie importante de la dépense étant effectuée en dehors de *Chorus*. La qualité de l'information financière peut en être profondément altérée.

La théorie et la pratique dans Chorus

En théorie, Chorus est censé fluidifier le flux d'information lié à la dépense de l'Etat, de l'engagement au paiement :

1. Les besoins des services dits « prescripteurs » sont saisis dans des formulaires informatiques de demande d'achat.

2. Ces demandes se déversent dans Chorus pour être analysées, regroupées, complétées et validées par les centres de services partagés (CSP) auxquels sont rattachés les services prescripteurs. Dès lors, les engagements de dépense de l'Etat naissent, après confirmation des commandes dans Chorus par les gestionnaires du CSP.

3. Dès réception des services ou des biens commandés par les services prescripteurs, des « services faits » enregistrés dans Chorus comptabilisent automatiquement les dettes correspondantes pour l'Etat.

4. Dès réception des factures au sein des services facturiers appropriés, les demandes de paiement sont saisies dans Chorus pour être finalement validées par les services comptables de l'Etat. Cette validation entraîne la comptabilisation de charges qui apurent automatiquement les dettes correspondantes, le paiement se faisant ensuite en dehors de Chorus après émission d'un ordre de paiement.

Cette approche reflète les principes de fonctionnement et de contrôle du progiciel Chorus. Néanmoins, elle ne procure des gains d'efficacité que si, à chaque niveau, les acteurs de cette chaîne ainsi que leur rôle et leur responsabilité sont correctement intégrés à ce processus.

Dans la pratique, de lourdes contraintes ralentissent la chaîne de la dépense et annihilent une partie des gains espérés.

En premier lieu, certains services prescripteurs ont besoin d'un accès aux données budgétaires. Or, sans accès à Chorus ni restitutions, ils sont obligés de mettre en place des échanges d'information en dehors du nouveau système.

Ensuite, les « services faits » doivent être certifiés dans Chorus alors que les personnes chargées de constater la réception des biens et des services commandés, tout comme celles chargées d'en contrôler la validité, n'appartiennent pas au CSP qui, seul, dispose d'un accès à Chorus. Cette difficulté se traduit souvent par la duplication des contrôles, d'une part dans les services prescripteurs au sein d'outils spécifiques hors Chorus, et d'autre part dans le CSP. Cette duplication requiert un échange de pièces justificatives avec les services prescripteurs.

Enfin, la volumétrie et la dispersion des pièces justificatives de la dépense qui ne sont pas dématérialisées introduisent des délais conséquents pour la validation finale de la demande de paiement.

En définitive, la mise en place de la nouvelle organisation n'a pas été précédée d'une véritable rationalisation, malgré la création des centres de services partagés et des services facturiers. Elle conduit à reproduire des pratiques anciennes, et donc à se priver des gains attendus du déploiement d'un tel projet, ce qui fait peser une lourde incertitude sur sa performance finale.

C - Les aléas du développement de la comptabilité générale dans *Chorus*

Les administrations chargées de la maîtrise d'ouvrage (direction du budget, direction générale des finances publiques) ont considéré pendant longtemps que le développement de la comptabilité générale dans *Chorus* ne poserait aucun problème et qu'aucune réflexion approfondie sur les spécificités de la tenue de la comptabilité de l'Etat par les comptables n'était nécessaire.

La prise de conscience, que la tenue de la comptabilité dans *Chorus* posait de réels problèmes de conception et devait être reportée au 1^{er} janvier 2012, a été tardive. Il a fallu attendre la création d'un Comité d'orientation stratégique *ad hoc* (COS comptable) au printemps 2010 pour que le travail de conception d'une trajectoire comptable commence vraiment. Le point d'aboutissement final n'est pas encore connu.

Or le choix d'un progiciel de gestion intégrée veut dire qu'on cherche à obtenir, à partir d'une seule saisie de données, un rapprochement automatique entre les comptabilités auxiliaires (fournisseurs, stocks, actifs, créances, etc.), qui servent aux ministères dans leur gestion courante, et la comptabilité générale en vue de produire non seulement les états financiers de fin d'année mais aussi des arrêtés infra-annuels.

Cette perspective aujourd'hui est hors d'atteinte. La saisie ne sera pas unique mais multiple.

La multiplicité et la complexité des règles auxquelles obéit la construction des états financiers de l'Etat (bilan, compte de résultat, annexe) n'expliquent pas à elles seules cet état de fait. Les difficultés de reprise, d'enrichissement et de fiabilisation des anciennes données ont été minimisées. Le plan de comptes n'est toujours pas finalisé. Les problèmes d'adaptation des applications émettrices appelées à déverser leurs données dans *Chorus* ont été identifiés trop tard.

Les recettes fiscales (251 Md€ de produits fiscaux nets), les dépenses fiscales sans ordonnancement (75 Md€ pour les seuls remboursements et dégrèvements) et les dépenses de personnel (87 Md€) demeureront gérées à l'extérieur de *Chorus*. Ce choix, qui a été fait dans d'autres organisations utilisant SAP, nécessite le développement d'interfaces ou de liens auditables entre *Chorus* et ces systèmes qui l'alimenteront. Or, la cohérence des données entre ces systèmes est aujourd'hui incertaine, notamment en l'absence d'un référentiel comptable unique.

III - Des carences stratégiques dans la conduite du projet et les choix d'organisation

L'acquisition d'un progiciel de gestion intégrée implique, pour toutes les organisations publiques ou privées qui ont eu recours à cette solution, une adaptation de l'organisation en place. Celle-ci se traduit par une forte réduction du nombre d'acteurs, des gains de temps considérables dans les procédures d'arrêtés des comptes et un enrichissement de l'information financière⁹⁷.

A - Le choix initial de maintenir l'organisation comptable inchangée

Pour minimiser les risques liés au changement de système d'information financière, le ministère du budget a fait le choix de ne pas bouleverser son organisation comptable, et de privilégier dans *Chorus*

⁹⁷ Ainsi, en choisissant SAP, un grand groupe énergétique du secteur public a pu réduire les délais des arrêtés des comptes trimestriels et semestriels à moins de 30 jours, bénéficier d'informations financières enrichies (avec des possibilités d'analyse par métier, de reporting transverse, etc.) et améliorer la capacité de prévision et d'actualisation des prévisions.

l'organisation par comptable public, dont chacun établit un compte de gestion, plutôt que par ensemble de services ordonnateurs ou par missions/programmes/actions au sens de la LOLF. Ce choix, qui était orienté vers une sécurisation de la gestion de la dépense, comporte des risques au regard de la comptabilité de l'Etat, la gestion de la dépense et la tenue de la comptabilité devant répondre à des référentiels complémentaires mais différents. C'est d'ailleurs une des raisons qui explique le peu d'empressement de la direction générale des finances publiques à refondre le RGCP.

La « cristallisation » d'un système comptable comportant 155 comptes de gestion⁹⁸ dans *Chorus* entraîne, en effet, l'obligation d'établir les comptes agrégés de l'Etat après avoir neutralisé tous les jeux d'écritures internes entre comptables, qui sont en grand nombre et qui matérialisent des actes de gestion⁹⁹ sans impact sur les comptes eux-mêmes. Or, ce système, dont la Cour a critiqué les défauts dès l'acte de certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2006, empêche tout arrêté infra-annuel, rend très difficile la présentation des comptes proforma et ne peut être audité qu'avec des moyens considérables.

Le ministère du budget avait alors fait valoir que cette situation résulterait d'une exigence du juge des comptes.

La Cour estime que la rationalisation du nombre de comptes de gestion doit être engagée. Dans une première étape, une quarantaine de comptes de gestion¹⁰⁰ dont elle assurerait le jugement dans le cadre de son contrôle juridictionnel suffirait amplement, les autres comptables devenant des comptables secondaires qui ne seraient plus responsables sur leur compte de gestion, mais seulement, comme les receveurs des administrations financières, sur les opérations dont ils auraient endossé la responsabilité.

B - Des choix qui restent à effectuer

Certains choix stratégiques n'ont pas été faits ou ont été laissés en-dehors du périmètre de *Chorus*.

⁹⁸ Le décret n° 2009-707 du 16 juin 2009 fixe l'organisation des futurs services déconcentrés de la DGFIP dont la mise en place doit se faire progressivement jusqu'à la fin de l'année 2012. Les services prévus par ce décret sont les directions régionales des finances publiques, les directions départementales des finances publiques, les directions spécialisées des finances publiques et les directions locales des finances publiques (ces dernières uniquement outre-mer).

⁹⁹ Aujourd'hui, ces écritures internes constituent les deux tiers des 35 millions d'écritures annuelles passées dans les comptes de l'Etat.

¹⁰⁰ Un par région sauf en Ile-de-France, plus les CBCM.

Outre la rationalisation du nombre de comptes de gestion que permettrait le progiciel de gestion intégrée, dans le double but de réaliser des économies d'emploi substantielles et d'éviter des écritures comptables internes génératrices de complications, trois autres sujets peuvent être évoqués.

D'une part, le périmètre actuel de *Chorus* prévoit le développement d'une comptabilité dite d'analyse des coûts, insuffisante pour être utile aux gestionnaires. Une véritable comptabilité analytique¹⁰¹ issue de la comptabilité générale, doit permettre de connaître les coûts de revient, complets et/ou marginaux, les charges directes et indirectes, fixes et variables, et ainsi de piloter la gestion en partie par les coûts, ce qui ne sera pas possible en l'état actuel des fonctionnalités de *Chorus*. Il en va du développement du contrôle de gestion dans l'administration, que les caractéristiques mêmes du progiciel de gestion intégrée auraient dû rendre possible. La recherche de l'efficacité de la gestion des deniers publics aurait dû imposer cet objectif dans la conception de *Chorus*.

D'autre part, la future consolidation des comptes de l'Etat, c'est-à-dire de ceux de l'Etat lui-même et de ses opérateurs, a été repoussée à un horizon indéterminé et ne fait pas partie du périmètre de *Chorus*, bien que l'Etat contrôle une multitude d'entités (plus d'un millier) qui gèrent en son nom une partie de la dépense publique et contribuent à sa performance.

Enfin, un an après la bascule complète du parc immobilier de l'Etat dans *Chorus*, les données n'ont pu être intégrées qu'au prix d'une dégradation de leur niveau de contrôle et de leur fiabilité. *Chorus* porte pourtant le référentiel national du patrimoine immobilier. Au-delà du manque de fiabilité des données issues de la reprise des données qui figuraient dans les anciens systèmes, l'absence de contrôles de cohérence essentiels (mesurages, valeurs vénales, coefficients d'entretien, etc) et de restitutions fiables fait peser un risque sur la valorisation, le suivi et la gestion à long terme du parc immobilier.

C - Une gouvernance toujours en question

Les choix stratégiques relatifs à *Chorus* sont effectués au sein du comité d'orientation stratégique (COS), où tous les ministères sont

¹⁰¹ L'analyse des coûts vise à mettre en évidence les éléments nécessaires à la mesure de la performance et à la justification des crédits. La comptabilité analytique ou comptabilité de gestion est un outil dérivé de la comptabilité générale qui consiste à classer les dépenses d'une entité selon des familles homogènes de destination et à analyser le total de ces dépenses selon différents axes.

représentés et qui se réunit dans différentes configurations administratives, y compris au niveau des secrétaires généraux quand il est saisi des questions relatives à la réorganisation des services.

Cependant, cette instance n'est pas décisionnaire en matière de réorganisation de l'Etat, la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui entraîne des modifications de l'organisation administrative et financière de l'Etat, étant pilotée à un autre niveau.

Aucun objectif chiffré d'économie d'emplois n'est explicitement associé au déploiement de *Chorus*.

Le COS n'a pas non plus de vision stratégique et politique sur les autres grands projets informatiques (*Copernic* et *ONP*), même si des passerelles techniques existent, qui permettent de comprendre les enjeux d'interfaces entre ces applications.

De ce fait, la gouvernance du projet *Chorus* reste technique, la vision stratégique du projet étant diluée entre plusieurs acteurs.

Cette dilution ne facilite pas le partage d'une vision commune, d'autant que seule la sécurité des systèmes d'information fait l'objet d'un pilotage interministériel, comme le montre la création récente¹⁰² d'une agence nationale de la sécurité des systèmes d'information rattachée aux services du Premier ministre. L'Etat ne dispose toujours pas d'une direction interministérielle des systèmes d'information financière ni d'une instance de décision unique en la matière.

IV - Un manque de transparence et de maîtrise des coûts du projet

La maîtrise des coûts est, avec le respect du calendrier, l'objectif principal que s'est fixé l'Etat dans le pilotage de ce projet. Cet objectif n'est tenu qu'en apparence. Les écarts de coûts constatés révèlent un défaut de cadrage et de pilotage stratégiques des décisions d'investissement structurantes.

A - Un coût prévisionnel de *Chorus* estimé en 2006 à 1,1 Md€ sur dix ans

Le coût prévisionnel du projet *Chorus* était estimé en 2006 à 1,1 Md€ sur la période 2006 à 2015, dont 0,5 Md€ d'investissement, sur

¹⁰² Par décret n° 2009-834 du 7 juillet 2009.

le fondement d'une étude menée par l'Inspection générale des finances, actualisée en 2007.

Cette étude initiale prévoyait par ailleurs plusieurs scénarii de déploiement, qui devaient aboutir, selon le niveau de réorganisation de la fonction financière de l'Etat et les gains qui en étaient escomptés, à une valeur actuelle nette du projet (différence entre les gains attendus et les coûts) comprise entre - 0,7 Md€ selon le scénario le plus défavorable (absence complète de rationalisation des organisations) et + 1,1 Md€ selon le scénario le plus favorable (optimisation de l'ensemble des processus budgétaires et comptables, ce que l'on a appelé la « réingénierie des processus »¹⁰³). Aucun élément ne permet pour l'instant de conclure sur le retour sur investissement du projet au regard de ces scénarii initiaux. Cependant, les économies prévues dans le scénario le plus favorable tardent à se dessiner sous la forme de gains de productivité.

Le chiffrage initial ne prenait pas en compte les dépenses effectuées pour le projet *Accord* et pour les applications dites du « *Palier LOLF* », qui ont précédé *Chorus* et qui visaient, comme lui, à une bonne application des dispositions budgétaires et comptables de la LOLF.

B - Un chiffrage qui repose sur des bases fragiles

Selon les données fournies à l'automne 2010 par l'agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), la prévision actualisée du coût de *Chorus* s'établirait à 1,01 Md€ (en euros courants) sur dix ans.

1 - Une mise à jour nécessaire

Par rapport à la prévision initiale, l'économie escomptée atteindrait ainsi 100 M€. Cette différence serait due, pour la plus grande part, à une réduction de 38 % des coûts prévisionnels de fonctionnement permanent de *Chorus* (691 M€ étaient prévus sur dix ans selon la dernière actualisation en 2007, 425 M€ sont actuellement prévus), c'est-à-dire essentiellement des dépenses de maintenance.

Selon l'AIFE, cette diminution s'explique essentiellement par une surestimation initiale de ces coûts, confirmée par les données réelles

¹⁰³ La réingénierie des processus consiste à adapter les organisations existantes à partir des processus de gestion (les processus étant par exemple le paiement des dépenses, la gestion du parc immobilier, la gestion des stocks, etc.) ; une étude de réingénierie des processus de gestion de l'Etat avait été menée avant le lancement du projet *Chorus*.

disponibles sur la période 2006-2010 : 68 M€ ont été consommés sur ce poste, alors que 192 M€ étaient prévus. Cependant, la fenêtre initiale de prévision s'étalait sur la période 2006-2015 et se fondait sur un déploiement rapide de *Chorus*, en quatre ans. Or, deux années supplémentaires ont été nécessaires pour déployer complètement le projet. Les dépenses de maintenance ne peuvent être cernées avec précision, puisque le fonctionnement de *Chorus* n'a pas encore atteint son régime de croisière.

En outre, il est aujourd'hui établi que des aménagements ultérieurs seront nécessaires, notamment dans le cadre des projets afférents à la gestion du recouvrement fiscal forcé (*RSP*) et à celle des dépenses de personnel (*ONP*).

Enfin, les marchés publics passés par l'AIFE comportent des tranches conditionnelles importantes (près de 40 %, soit 62 M€) dont l'affermissement peut ou non intervenir, ce qui fragilise la prévision.

En revanche, les coûts relatifs à la partie « investissements » du projet sont mieux connus puisque les dépenses d'investissement initiales ont été effectuées¹⁰⁴. Or, la consommation est supérieure à la prévision moyenne initiale (584 M€ dépensés contre 500 M€ prévus selon la moyenne des scénarii initiaux), alors que le périmètre fonctionnel du projet n'a pas été modifié de manière significative, même si on tient compte des projets qui ont été ajoutés en cours de route (dématérialisation, formulaires¹⁰⁵).

Les autres éléments concourant au coût du projet sont les dépenses de personnel et de fonctionnement de l'AIFE.

Au total, la connaissance précise de l'ensemble des coûts du projet est encore limitée.

¹⁰⁴ Les marchés d'intégration et de déploiement peuvent être regroupés en trois catégories : 1/ la conception, la construction et l'intégration de *Chorus*, pour 314 M€, dont l'essentiel (260 M€) concerne ce que l'on appelle les intégrateurs, c'est-à-dire les sociétés de conseil qui sont chargées d'adapter le progiciel de base (SAP) au mode de fonctionnement des administrations et sont responsables de la livraison du produit final ; 2/ le déploiement de *Chorus*, dont le coût est évalué à 164 M€ ; 3/ la maintenance du progiciel, évaluée sur dix ans à 354 M€.

¹⁰⁵ En écartant la solution de formulaires SAP et en développant à peu de frais en interne des formulaires, l'AIFE est d'ores et déjà confrontée à de gros problèmes de restitutions entre les centres de services partagés et les services gestionnaires.

2 - Des charges à ajouter au chiffrage

Si *Chorus* est l'élément central du système d'information financière de l'Etat, il n'en est pas l'unique application informatique ni l'unique déterminant.

Deux autres catégories de systèmes y contribuent :

- les applications développées par les ministères pour leurs propres besoins de gestion, et qui doivent être reliées à *Chorus* au motif qu'ils ont des besoins spécifiques non pris en compte par le progiciel ;
- l'environnement général de *Chorus*, avec les travaux menés pour le développement des différentes versions de l'application *Accord*, ainsi que les réorganisations de l'administration, qui engendrent des coûts.

a) Les systèmes ministériels

S'agissant des systèmes ministériels, les applications du ministère du budget représentent une part significative. A partir des données fournies par ce ministère à la Cour en 2008 à l'occasion du rapport destiné à la commission des finances de l'Assemblée nationale, il est possible d'estimer les évolutions apportées au « *Palier LOLF* » pour permettre le déploiement de *Chorus*, soit environ 50 M€.

De plus, l'étude initiale de 2006 évaluait le coût de fonctionnement du « *Palier LOLF* » à 170 M€ sur deux ans. Or, ces applications devront être maintenues deux années supplémentaires, ce qui entraînera des coûts additionnels.

Enfin, l'investissement porté par les ministères est évalué par l'AIFE à 55 M€ pour la participation des équipes projet au déploiement de *Chorus*, l'interfaçage des applications ministérielles et le temps de formation des agents à *Chorus*. Il est inclus dans l'enveloppe de 1,01 Md€, mais peut être supérieur.

Le total des coûts supplémentaires qui ne peut être affiné en l'absence de comptabilité analytique structurée majore l'enveloppe de 1,01 Md€ d'au moins **220 M€**.

b) L'environnement de *Chorus*

Le coût de la réingénierie des processus n'a pas été mesuré jusqu'ici, même si l'étude de 2006 prenait en compte, dans le calcul de la

valeur actuelle nette du projet, une absence de gains de productivité la première année d'application du nouveau système.

Aucune évaluation de ce coût n'a été effectuée à ce stade, le projet n'étant pas encore entièrement déployé. L'estimation effectuée en 2006 dans le calcul initial du retour sur investissement prévisible de *Chorus* était cependant de **120 M€**.

Il faut aussi tenir compte des coûts d'adaptation aux prescriptions de la LOLF des applications *Accord 1* et *Accord Ibis* qui ont été utiles à la conception de *Chorus*. La Cour les a évalués lors de ses précédentes enquêtes à 257 M€, dont **160 M€** peuvent être imputés à *Chorus*, mais ne sont pas pris en compte dans l'évaluation globale.

Aux 1,01 Md€ directement imputables à l'AIFE au titre de *Chorus*, s'ajoutent donc le coût de l'adaptation des systèmes ministériels qui peut être évalué à 220 M€ et celui de l'environnement de *Chorus* qui est estimé à 280 M€ (=120 M€ + 160 M€). Le coût total du projet sera supérieur à 1 Md€ et sera plus proche de 1,5 Md€, si l'on intègre les coûts indirects.

C - Une conséquence du défaut de cadrage et de pilotage stratégique

Faute de cadrage préalable suffisant des choix stratégiques, l'enveloppe budgétaire a été mal définie. En l'absence de responsable chargé de mettre à jour cette enveloppe, notamment en fonction des choix stratégiques ultérieurs, le maintien, comme seul indicateur de maîtrise des coûts, d'un suivi de l'écart par rapport à l'enveloppe n'est pas pertinent. Enfin les décisions de réorganisation administrative ont été prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques alors que les décisions d'investissement relevaient de la seule responsabilité du ministère du budget. Il a donc manqué une stratégie interministérielle cohérente.

Les conditions difficiles dans lesquelles le projet Chorus est déployé dans les administrations confirment les doutes de la Cour sur la capacité du nouveau système d'information à atteindre les ambitions de la LOLF.

En l'état, Chorus aboutit à une organisation administrative compliquée où les responsabilités respectives des ordonnateurs, des services gestionnaires et des comptables s'entremêlent confusément. Paradoxalement, les réorganisations en cours recouvrent souvent le maintien des procédures et des pratiques anciennes, notamment budgétaires et comptables, y compris dans les ministères financiers. La culture administrative et la gestion des ressources humaines n'évoluent pas suffisamment. La définition des compétences nécessaires à l'exercice de ces fonctions nouvelles devient impérative.

Les perspectives d'amélioration de la gestion publique résultant de Chorus tardent à se dessiner, la complexité des nouvelles procédures l'emportant encore largement sur les gains d'efficacité et d'efficience promis. Un risque élevé existe que l'objectif d'améliorer la gestion publique ne soit pas atteint lorsque Chorus sera entièrement déployé.

Des carences stratégiques notables dans la conduite du projet et dans les choix d'organisation qui doivent l'accompagner sont à l'origine des difficultés de déploiement du projet, mais peuvent être corrigées à condition de procéder vigoureusement et rapidement aux adaptations nécessaires. Les enjeux clés concernent l'organisation, mais aussi le pilotage global du système d'information financière de l'Etat, l'évolution du réseau comptable et la redéfinition des fonctions de l'ordonnateur. Dans ce cadre, la réforme complète du règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962, qui fixe notamment le rôle des ordonnateurs et des comptables publics, s'impose comme un chantier interministériel prioritaire.

Le manque de transparence et de maîtrise des coûts relevé par la Cour est largement une conséquence de l'absence de cadrage préalable et de pilotage stratégique affectant les décisions d'investissement les plus décisives, celles qui conditionnent l'obtention d'une performance satisfaisante et garantiront l'amortissement de ce très lourd investissement.

La Cour formule en conséquence sept recommandations :

1. clarifier la gouvernance du projet et l'articuler davantage avec celle des autres grands projets structurants (Copernic, ONP, systèmes d'information logistiques) et favoriser l'émergence d'une stratégie interministérielle cohérente, appuyée par un soutien politique sur la durée ;

2. faire des restitutions aux ordonnateurs un chantier prioritaire, pour redéfinir les outils de pilotage et de contrôle;

3. refondre le règlement général sur la comptabilité publique, en identifiant clairement les filières hiérarchiques des nouvelles fonctions (centres de services partagés, services facturiers, unités opérationnelles,...) et les actes susceptibles de mettre en cause, dans la chaîne de la dépense et dans la chaîne de la recette et des dépenses fiscales, les responsabilités juridiques respectives des ordonnateurs et des comptables ;

4. ramener, dans une première étape, le nombre de comptes de gestion à une quarantaine ;

5. tenir une comptabilité des engagements qui soit auditable, le suivi des dettes de l'Etat vis-à-vis de ses fournisseurs étant en jeu ;

6. développer les comptabilités auxiliaires et fiabiliser les données « basculées » dans Chorus, dans le but d'exploiter au maximum les possibilités offertes par le progiciel de gestion intégrée et pour en optimiser le retour sur investissement ;

7. faire du développement d'une véritable comptabilité analytique à l'échelle de l'Etat une priorité de la révision générale des politiques publiques.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Ce projet d'insertion ne reçoit pas mon accord. Il comprend en effet de nombreuses remarques que je conteste et dont je souhaite vous faire part.

Je vous prie de trouver ci-après la réponse dont je souhaite la meilleure prise en compte possible ainsi que la publication.

Chorus assure quotidiennement 30.000 paiements en moyenne, qui ont permis en 2010 de payer 80 milliards d'euros (hors dépenses de personnel), soit 5% de plus que l'année précédente sur le même périmètre. La mise en œuvre de ce projet, compte tenu de son ampleur, connaît nécessairement des difficultés temporaires en phase de déploiement, à l'instar de tous les projets de ce type. J'estime pour autant tout à fait encourageants les premiers résultats de Chorus, qui est aujourd'hui un outil de gestion de la dépense opérationnel aux performances avérées.

La Cour considère que le succès de Chorus dépendra de la capacité de l'Etat à adapter ses méthodes de gestion financière et comptable et de son aptitude à préparer les agents concernés à ces changements. La nécessité de rompre avec les procédures et pratiques anciennes qui empêchent de tirer parti de toutes les possibilités de l'outil est effectivement une priorité que je fais mienne. Si ces pré-requis sont indispensables, il n'en demeure pas moins que son succès dépend également de la force de conviction des acteurs de premier plan, dont celle de la Cour des comptes, pour convaincre ses utilisateurs que le progiciel est opérationnel, qu'ils doivent se l'approprier, l'utiliser de manière vertueuse et ainsi rassurer les fournisseurs de l'Etat sur sa capacité à honorer ses engagements.

Ce travail d'explication et d'adaptation des pratiques doit s'inscrire dans le temps. Le bon fonctionnement de l'outil et, au-delà, la mise en œuvre pleine et entière de la LOLF, exigent une appropriation par les agents de l'Etat des nouvelles procédures et, dans certains cas, une modification profonde des circuits de la dépense. Leur mise en œuvre optimale, que je souhaite la plus rapide possible, ne pourra se faire que progressivement. Le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat participe pleinement à cet effort d'accompagnement du changement, qui doit mobiliser l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense.

Je tiens également à souligner que Chorus n'a pas vocation à devenir l'ossature des systèmes d'information financière de l'Etat sur laquelle se brancheraient les applications de gestion financière des

ministères car les Applications Ministérielles Financières qui gèrent des processus financiers budgétaires et comptables ont vocation à disparaître avec l'arrivée de Chorus.

Considéré comme difficile par la Cour, le déploiement des programmes de dépense s'achève avec la vague du 1^{er} janvier 2011, conformément aux engagements pris par mon prédécesseur. Si des retards de paiement de la dépense ont pu être constatés en 2010, mes services se sont efforcés dès le premier semestre de les résorber au plus tôt, avec une attention toute particulière à la situation des PME au moyen d'une cellule dédiée. Ces retards ont ainsi atteint un maximum de 4,3 milliards d'euros à fin juin (et non les 6 milliards d'euros évoqués dans le projet de rapport qui m'a été transmis), pour diminuer progressivement et être résorbés aujourd'hui. La Cour relève d'ailleurs elle-même les efforts importants mis en place par l'ensemble de l'administration, gestionnaires et comptables, pour traiter l'ensemble des paiements en 2010, et je lui en sais gré.

Ces retards sont cependant imputés à une préparation déficiente de l'opération de bascule, notamment en matière de formation, ce qui me paraît devoir être très fortement nuancé. Le déploiement de Chorus a en effet fait l'objet d'un effort de formation sans précédent, tant de la part de mes services que de ceux de l'ensemble des ministères concernés. C'est ainsi que 62% des dépenses de déploiement ont été consacrées à la formation à l'outil Chorus.

Au titre de la dernière vague de déploiement de 2010 (V4), ce sont près de 8.000 jours de formation qui ont été dispensés aux formateurs, pour 52.000 jours de formation aux utilisateurs. Ces chiffres ne comprennent pas les formations métier dispensées par les ministères et les maîtrises d'ouvrage réglementaires.

Les efforts déployés en matière de formation ne peuvent donc être mis en cause pour expliquer les difficultés rencontrées. En revanche, les retours d'expérience relatifs à la mise en œuvre des progiciels de gestion intégrée démontrent, dans l'ensemble des entités publiques et privées, qu'une période d'appropriation de plusieurs mois est généralement nécessaire avant une utilisation courante de l'outil et un retour à une situation nominale. Le projet Chorus n'a pas échappé à cette règle lors du démarrage de ses différentes vagues de déploiement.

La Cour souligne que les moyens mis en place pour résorber les retards de paiement ont eu pour effet de dégrader la comptabilité des engagements en supprimant la saisie préalable des engagements juridiques. A cet égard, il convient de rappeler tout d'abord qu'une procédure a été définie pour encadrer ces paiements, et que s'ils se traduisent effectivement par des « demandes de paiement direct 11, ils donnent également lieu à une régularisation imposant la saisie, a posteriori, d'un

engagement juridique. La comptabilité des engagements n'a donc été que temporairement altérée.

La Cour évoque enfin une priorité donnée au paiement de la dépense, plutôt qu'au développement de la comptabilité patrimoniale. Il est fait observer à cet égard qu'en matière de dépense, le déploiement de Chorus ne s'est pas cantonné aux seuls paiements, mais a porté sur l'ensemble de la chaîne de la dépense, gestion des actifs et des crédits comprise.

Plusieurs raisons seraient à l'origine d'une qualité insatisfaisante des engagements juridiques dans Chorus. Il s'agirait tout d'abord des modalités de reprise des engagements comptables de NDL qui auraient été, sans retraitement préalable, basculés sous la forme d'engagements juridiques. Je voudrais souligner au contraire l'attention particulière apportée à cette opération complexe qui a intégré une étape de retraitement des données issues de l'application de suivi des crédits déconcentrés de l'Etat (NDL), de manière à pouvoir injecter de véritables engagements juridiques dans Chorus.

La Cour note également que les engagements juridiques sont souvent saisis par les gestionnaires au moment du traitement de la facture. Ce constat doit être pour partie nuancé. Ainsi que l'a noté la Cour dans son rapport d'audit sur certaines fonctionnalités des versions 4 et 5 de Chorus en 2010, il ne vaut de manière manifeste que pour environ 13% des services faits qui ont été enregistrés dans Chorus le même jour que la création du bon de commande (constat de la Cour à mi-septembre). La situation devra naturellement être améliorée en 2011 pour être plus conforme au processus de la dépense tel qu'il a été défini, en liaison avec la Cour, à l'occasion des travaux de réingénierie des processus budgétaires et comptables. Elle semble très largement imputable au prolongement des pratiques anciennes des gestionnaires compréhensibles dans des structures de l'Etat dont une partie seulement de l'activité a été gérée dans Chorus en 2010- mais devrait évoluer avec l'appropriation progressive des nouveaux circuits de la dépense, sous l'effet notamment du renforcement du contrôle interne budgétaire et de l'action du réseau du contrôle budgétaire.

S'agissant d'éventuels contrôles qui n'auraient pas été activés en amont du paiement, il est précisé qu'aucun des contrôles prévus par le progiciel de gestion intégrée n'a été déverrouillé lors de sa mise en œuvre, non plus que dans ses différentes versions.

L'organisation de la chaîne de la dépense est considérée comme « loin d'être efficace » par la Cour. Elle regrette en premier lieu l'absence de modification du règlement général sur la comptabilité publique. La direction du budget et la direction générale des finances publiques ont cependant entrepris conjointement la révision complète de

ce règlement. Elle a pour objectif de prendre en compte les éléments de gestion budgétaire et comptable introduits pour l'Etat par la loi organique relative aux lois de finances ainsi que les nouvelles procédures et organisations financières traduisant la rationalisation des fonctions supports des administrations. Ces travaux de révision menés au cours de l'année 2010 ont conduit à clarifier le rôle des ordonnateurs et des comptables et à préciser les fonctions et les responsabilités des nouveaux acteurs (responsables de programme, de budget opérationnels de programme et d'unités opérationnelles, centres de services partagés, services facturiers, ...). Le nouveau texte permettra de donner une assise juridique aux nouvelles modalités d'exécution des dépenses et recettes, de redéfinir certaines phases de la dépense et de sécuriser les nouvelles modalités de maîtrise des procédures, notamment le contrôle interne budgétaire et comptable. Ce projet de texte relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a été transmis à la Cour des comptes en janvier 2011 et ses observations seront naturellement examinées avec le plus grand soin.

En second lieu, la Cour fait état de la limitation à 25.000 du nombre de postes de travail Chorus, en évoquant une absence d'analyse de fond sur l'organisation de la gestion financière et comptable de l'Etat. Je ne peux partager cette analyse, compte tenu des travaux de réingénierie sur les macro-processus financiers menés avec l'ensemble des ministères et de ceux de l'inspection générale des finances, dont la Cour a eu connaissance, qui ont conduit à la création des centres de services partagés (CSP) et ont, en cible, la généralisation des services facturiers.

Le recours aux formulaires est évoqué comme ne garantissant pas un accès de qualité au système d'information. Or, il convient de rappeler que les formulaires assurent un accès simplifié, en termes d'utilisation et de formation, à certaines fonctions de la dépense pour des utilisateurs nombreux, parfois occasionnels et souvent non experts des opérations budgétaires et comptables.

Chorus formulaires permet aux services prescripteurs d'être informés de l'état de traitement de leurs demandes par leur centre de services partagés. A titre d'exemple, le prescripteur se voit notifier le numéro du bon de commande créé à partir de sa demande d'achat, après validation par le centre de services partagés. Il peut alors facilement saisir la constatation du service-fait à partir de ce même numéro.

Le recours aux formulaires permet ainsi aux services prescripteurs de se recentrer sur leurs fonctions métier. Ils sont déchargés des opérations budgétaires ou comptables, telle que la certification du service fait, le centre de services partagés disposant des informations et de la compétence nécessaires pour réaliser les contrôles afférents avant de procéder à l'enregistrement dans l'outil.

Les formulaires participent par conséquent à la fluidification de la chaîne de la dépense, tout en minimisant les coûts de déploiement et en limitant le développement d'éventuelles nouvelles applications ministérielles. La qualité de l'information financière ne peut être altérée de ce fait, elle peut même s'en trouver enrichie par la mise à disposition d'un outil adapté aux évolutions de l'organisation de la chaîne de la dépense.

En outre, le développement des nouvelles organisations financières (CSP, services facturiers) permet de professionnaliser la gestion de la dépense et l'utilisation de Chorus, ce qui est de nature à améliorer la qualité de l'information financière. L'extension des services facturiers en 2011 sera l'occasion de fluidifier la chaîne de la dépense et d'améliorer la qualité comptable au travers d'un recensement sécurisé des charges à payer. Des travaux sont entamés pour concevoir à partir des restitutions de Chorus les restitutions les plus adaptées, qui permettront notamment aux gestionnaires de disposer des informations de pilotage et de suivi dont ils ont besoin.

Le développement de la comptabilité générale constitue un sujet essentiel et depuis 2008 des comités de suivi de la trajectoire comptable de Chorus sont organisés. La Cour des comptes est associée très étroitement à ces travaux, dont l'avancement lui est présenté mensuellement depuis l'automne 2009. Le travail de préparation de la conception de la trajectoire comptable a ainsi été engagé avant la mise en place au printemps 2010 de l'instance dédiée du Comité d'orientation stratégique que la Cour mentionne. Je souligne également que l'avis de la Cour est systématiquement sollicité avant chacune des réunions de ce comité. Le soin apporté à l'approfondissement de la mise en œuvre de la comptabilité générale dans Chorus a d'ailleurs conduit à la repousser d'une année afin de prendre en compte l'ensemble des potentialités de l'outil et d'opérer des rationalisations dans la tenue des comptes. Ainsi, le plan comptable a été profondément remanié, avec notamment une réduction de près de la moitié du nombre de comptes utilisés.

Comme le relève toutefois la Cour, le progiciel Chorus n'intégrera pas dans son cœur le traitement de certaines des opérations financières de l'État telles que les charges de personnel ou les recettes fiscales. En effet, la logique de «flux de travail !!» de Chorus est inadaptée aux traitements complexes de ces opérations et aux volumétries associées, et cette hypothèse ne serait pas techniquement soutenable. Il est à noter, d'ailleurs, qu'aucun des États similaires à la France ayant adopté une comptabilité en droits constatés, ne dispose d'un progiciel intégrant l'ensemble de ses opérations financières.

Le choix de ne pas bouleverser l'organisation comptable a été, comme l'a déjà noté la Cour, lié notamment à la volonté de sécuriser la mise en place du nouveau système d'information financière. De fait, l'appui du réseau comptable de la direction générale des finances publiques a été

déterminant pour la mise en œuvre opérationnelle de Chorus et son implication particulière dans la résorption des retards liés au déploiement de la V4 doit être soulignée. Il faut en outre rappeler que l'organisation comptable a été profondément revue, avec une réduction très sensible, au 1er janvier 2011, du nombre de comptables assignataires de la dépense, qui sont passés de 100 en 2010 à 58, une concentration des assignations et une spécialisation progressive pour certains ministères (défense en particulier). De nouvelles organisations ont été déployées comme les cellules régionales de supervision des tiers et les services facturiers placés auprès des comptables.

La Cour préconise, par ailleurs, de ramener le nombre de comptes de gestion à une quarantaine. Je ne partage pas cette proposition qui n'est ni pertinente, ni opportune. Elle n'aurait qu'une incidence limitée sur l'objectif que je partage avec la Cour de réduction des écritures internes que je compte mettre en œuvre par d'autres moyens au travers d'une réduction significative des écritures infra-départementales. La solution envisagée par la Cour pourrait augmenter par ailleurs le nombre d'écritures de centralisation. Elle contredirait surtout le choix structurant d'organisation de la direction générale des finances publiques au niveau du département. Les directeurs des finances publiques, qui sont des comptables, doivent être responsables de leurs opérations dans leur périmètre départemental et donc rendre chacun un compte de gestion. La préconisation de la Cour aurait pour conséquence d'instaurer une hiérarchie entre les directeurs de niveau régional et départemental, instaurant ainsi une gestion de ce réseau plus complexe, alors même que la fluidité des relations entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée est nécessaire. J'observe enfin que Chorus, bâti à partir du progiciel SAP, est conçu pour de grandes organisations et n'implique aucune limitation du nombre de services comptables. Ce point d'organisation administrative, lié aux choix de la circonscription départementale d'action de l'État, ne trouve en tout état de cause pas sa place dans un chapitre du rapport public concernant un système d'information financière.

Je relève enfin qu'au plan des paramètres structurants de Chorus le nombre de sociétés a été limité à moins d'une quarantaine (34), ce qui répond bien à un objectif de rationalisation dans l'outil du nombre de structures comptables.

Par ailleurs, comme indiqué précédemment, l'organisation comptable sera optimisée dans le cadre de la trajectoire comptable au niveau infra-départemental avec la perspective de réduction d'un tiers, par rapport à la situation actuellement constatée, des flux de transferts entre les comptables principaux d'une part et les postes non centralisateurs d'autre part. Cette perspective sur la tenue des comptes dans Chorus a été précédemment évoquée dans le cadre de la réponse du Premier ministre au

référé de la Cour. Elle contribuera à une rationalisation significative des processus comptables dès 2012. Bien entendu, les travaux seront poursuivis au-delà pour optimiser les processus comptables au travers notamment d'une production d'information comptable infra-annuelle enrichie, d'une automatisation croissante des écritures, et d'une réduction des délais de clôture. Le rôle du comptable dans l'environnement de Chorus sera ainsi rénové au vu des potentialités de l'outil.

La Cour fait également état de certains choix stratégiques qui n'auraient pas été faits ou laissés en dehors du périmètre de Chorus.

Ainsi, la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) est considérée par la Cour comme insuffisante pour être utile aux gestionnaires. Il est rappelé que, conformément à l'article 27 de la LOLF, la CAC est «destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ii. Il ne s'agit donc pas d'une comptabilité analytique ayant vocation à répondre à tous les besoins des gestionnaires.

La Cour appelle de ses vœux la mise en place d'une comptabilité analytique issue de la comptabilité générale. Cet objectif, que je partage, ne fait pas partie du périmètre actuel de l'outil, et son lancement supposera, au préalable, de définir les finalités et les règles de ce que devra être la comptabilité analytique de l'Etat, le périmètre sur lequel elle pourra s'appliquer, et de déterminer de façon détaillée les éléments à analyser et les règles d'imputation et de déversement des coûts indirects. La mise en œuvre d'une comptabilité analytique dans un progiciel de gestion intégré constitue, comme le montre l'expérience des grandes entreprises, un nouveau projet en soi.

S'agissant de la consolidation des comptes de l'Etat, sa mise en œuvre dans Chorus représente également un projet qui supposera, au préalable, un travail de définition du périmètre et de la méthode de consolidation, et en tant que de besoin d'harmonisation et de stabilisation des référentiels comptables. Elle est par ailleurs liée au renforcement préalable de la qualité des comptes des opérateurs, sur laquelle mes services travaillent activement avec les acteurs concernés sur la base des nouvelles orientations que je viens de fixer personnellement à l'ensemble de leurs dirigeants.

Quant aux données du parc immobilier, et comme cela avait été prévu, après une reprise de celles-ci dans Chorus, elles ont donné lieu à une mise en qualité dans le cadre d'un processus toujours en vigueur. D'ores et déjà, un investissement important a permis de contrôler et fiabiliser les données intégrées et assurer une gestion comptable et financière de qualité. En outre, lors de la clôture des comptes 2010, une série de contrôles, destinée à sécuriser au maximum la cohérence des données et des traitements, sera mise en œuvre. Les traitements des opérations d'inventaire en 2010 seront améliorés pour prendre en compte

le retour d'expérience de la clôture précédente. L'implémentation de contrôles automatiques dans Chorus sera bien évidemment poursuivie dans le cadre des modifications induites par la réingénierie du processus immobilier.

La Cour estime enfin que la gouvernance du projet est « toujours en question », restant purement technique.

Je ne peux partager cette affirmation. Certes, le Comité d'Orientation Stratégique du projet n'est pas décisionnaire en matière de réorganisation de l'Etat, mais il a su faire appel, chaque fois que nécessaire, dans le cadre de la RGPP citée par la Cour, à l'arbitrage du Premier Ministre. Ce fut le cas notamment pour la mise en place des centres de services partagés (CSP) ministériels ou interministériels ou la définition d'organisations-cibles reposant sur la généralisation des services facturiers. En 2010, des réunions interministérielles (RJM) ont également été organisées sur des sujets relatifs à l'organisation dans les collectivités ultra-marines ou dans les Directions Départementales Interministérielles. La continuité du soutien politique, indispensable à la conduite d'un projet de cette ampleur, n'a jamais fait défaut depuis son lancement. Il convient également de rappeler que celui-ci, dont la dimension interministérielle est essentielle, repose sur une vision stratégique partagée entre tous les acteurs ministériels qui convergent vers la même cible et agissent depuis quatre ans en ce sens, sans s'être jamais désengagés ou dispersés.

La gouvernance du projet a été renforcée cette année avec l'installation d'instances dédiées notamment en vue de la bascule de la comptabilité, et dans cette perspective, la direction générale des finances publiques joue d'ailleurs un rôle croissant, au fur et à mesure du déploiement de Chorus.

Le coût prévisionnel du projet, estimé effectivement en 2006 à 1,1 Md€ sur dix ans, a été réactualisé dans le strict respect du périmètre initial du projet.

Les développements concernant notamment les applications du Palier LOLF et du projet Accord« qui ont précédé Chorus » et leur adaptation à la LOLF n'ont donc pas lieu d'être pris en compte. Je souligne que ces dépenses ont été engagées alors que les choix stratégiques du projet Chorus n'étaient pas encore validés. Ces évolutions n'avaient d'ailleurs pas pour vocation de permettre le déploiement de Chorus, mais d'adapter a minima les systèmes existants au format de la LOLF dans le délai très contraint du 1er janvier 2006.

De même, les dépenses susceptibles d'être induites par les aménagements futurs qui pourraient être rendus nécessaires par la conduite des projets RSP et ONP ne me semblent pas devoir être imputées au projet Chorus.

La prévision actualisée du coût de Chorus s'établit ainsi à 1,01 Md€ sur dix ans, chiffrage établi sur des bases solides, s'appuyant sur des consommations de crédits constatées. Les chiffres retenus reposent sur une actualisation des coûts réalisée début 2010. Ainsi, il ne peut être affirmé que le chiffrage repose sur des bases fragiles et qu'il existe un manque de visibilité sur l'ensemble des coûts : au regard de la maturité du projet et de la transparence des coûts, les chiffrages de Chorus traduisent la réalité des consommations et une évaluation rigoureuse des coûts à venir. J'estime donc que la Cour ne remet pas en cause les chiffrages proposés par l'AIFE sur le périmètre du projet Chorus, et que la majoration des coûts (de 1,01 Md€ à 1,5 Md€) qu'elle propose, résulte d'une nouvelle approche modifiant le périmètre d'analyse initial, et non pas d'un défaut de cadrage préalable des choix stratégiques.

En conclusion, je ne peux partager les doutes exprimés par la Cour sur la capacité de Chorus à atteindre les ambitions de la LOLF. Le fonctionnement de Chorus se révèle aujourd'hui prometteur. Le système est opérationnel, les organisations se mettent en place et Chorus a permis de gérer en 2010 une part significative du budget de l'Etat. Même si la mise en place des processus financiers est à parfaire, les améliorations de la gestion publique sont déjà dessinées. D'une manière générale, les difficultés rencontrées, inhérentes au déploiement d'un système d'information financière dont la Cour reconnaît l'ampleur sans précédent, sont systématiquement prises en compte et traitées par les différents acteurs concernés. Elles se résolvent progressivement et contribuent à préciser ou faire évoluer les procédures, les organisations et la formalisation des principes posés par la LOLF. Les constats réalisés dans cette phase de montée en puissance ne peuvent dans ces conditions que refléter une situation temporaire et parfois partielle dans le cheminement vers la cible, parfaitement identifiée depuis l'origine.

La Cour formule sept recommandations qui ont recueilli toute mon attention. Quatre sont d'ores et déjà incluses dans mes priorités: la refonte du règlement général sur la comptabilité publique, la tenue d'une comptabilité des engagements auditable, le développement des comptabilités auxiliaires et la fiabilisation des données « basculées » sont déjà mis en œuvre pour partie. Le chantier des restitutions aux ordonnateurs est en cours de lancement. A moyen terme, à l'issue du déploiement de Chorus, le développement d'une comptabilité analytique pourra être initié dans le cadre d'un projet dédié. Je renvoie au développement qui précède s'agissant de la recommandation sur le nombre de comptes de gestion. La rationalisation des processus comptables sera par ailleurs poursuivie dans le cadre de la trajectoire comptable.

Je reste bien entendu vigilant et attentif aux modalités de déploiement de Chorus. Je rappelle qu'il s'agit d'un projet de très grande

ampleur, sans précédent au sein des systèmes informatiques de l'Etat. La préparation de la bascule comptable dans Chorus constitue pour 2011 une priorité de mes services, afin qu'elle puisse répondre de manière optimale aux attentes de la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes.
