



N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 17

GESTION et CONTRÔLE des FINANCES PUBLIQUES

MONNAIES et MÉDAILLES

Rapporteur spécial : M. THIERRY CARCENAC

Député

2.– La course d'HELIOS se dérègle-t-elle?

a) Hélios : des interrogations sans réponse

Destiné à la tenue des comptabilités de 110.000 collectivités et établissements publics locaux, ce programme de refonte complète des applications dédiées au secteur local devrait être mis en place dans l'ensemble du réseau en 2008 ⁽¹⁾ dans le cadre de l'action 07 « Gestion financière du secteur public local hors fiscalité » du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »

Depuis 2004, il comprend cinq projets ⁽²⁾ :

– Hélios 1 qui consiste à construire le progiciel comptable (également appelé Hélios) ;

– DELPHES (ex Hélios 2) qui assure la valorisation des informations comptables et financières, l'offre de services nouveaux aux ordonnateurs et les outils de contrôle interne et de pilotage. Ce projet intègre la réalisation d'un *infocentre* qui sera le support du système décisionnel dont souhaite se doter la DGCP dans la sphère du secteur public local ;

– le plan d'action Dématérialisation, confié au programme à compter de 2004 ;

– le transfert de compétence sur le DIT d'intégration et de maintenance (Versailles) qui sera également chargé de l'exploitation des logiciels produits ;

– et le déploiement des logiciels sur l'ensemble des sites informatiques et des trésoreries chargées de la gestion des collectivités locales. Toute la conduite du changement est pilotée au niveau de ce projet de déploiement.

Ce logiciel permettra d'atteindre les objectifs suivants :

– unifier le système d'information dédié au secteur public local autour d'une application fortement paramétrable ;

– conforter l'action du réseau de la DGCP auprès du secteur public local en lui apportant de meilleurs services et en étendant de meilleures pratiques ;

– développer l'action du réseau autour d'une offre de service enrichie, aux bénéfices des utilisateurs du réseau et de leurs partenaires ;

– sécuriser le déploiement de l'application, de son exploitation et de sa maintenance.

(1) 2005 dans le rapport précédent relatif au PLF 2005

(2) Source : fiche projet du Programme Hélios, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La poursuite de ce programme sur 2006-2007 est estimée à 34,96 millions d'euros lit-on dans le PAP 2006, ce qui porte le coût total du projet à 139,23 millions d'euros.

Pour les années 2003 à 2005 ce coût s'inscrivait dans les limites des plafonds fixés par le contrat pluriannuel de performance du Trésor public. Le coût total des évaluations de ce projet s'élevait à 114,93 millions d'euros hors dématérialisation et s'articulait selon le tableau reproduit ci-dessous et publié dans l'annexe 20 du rapport spécial de l'Assemblée nationale relatif au PLF 2005 :

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Conception et réalisation des logiciels	7,00	18,69	15,68	15,41	6,43	2,20	0,20	65,61
Études préalables et mesures d'accompagnement	1,00	0,39	0,14					1,53
Formation			0,20	0,57	0,18	0,10	0,16	1,21
FM exploitation et centre d'appel Hélios				2,20	4,70	7,50	0,60	15,00
Matériels.....	1,40		6,30	5,90	7,80	1,60	4,60	23,60
Maintenance des logiciels Hélios					1,21	3,27	3,50	7,98
Total.....	9,40	19,08	22,32	24,08	20,32	14,67	9,06	114,93
Contrat pluriannuel de performance 2003-2005			22,32	24,08	20,32			
Dématérialisation				2,37	3,57	1,17	1,00	8,11
Total général.....								123,04

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.- 2004

Pour permettre à chacun de comparer par lui-même nous reportons le tableau de coût du programme qui nous a été transmis en dernière heure par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Logiciel	6,99	13,55	14,31	19,38	6,68	6,20	2,80	69,91
Études	0,16	1,79	0,47					2,42
Formation	0,00	0,11	0,07	0,57	0,27	0,10	0,16	1,29
Matériels	1,92	1,47	7,65	12,21	2,75	0,40	4,85	31,26
Dématérialisation				0,14	2,30	1,13	1,70	5,27
Périmètre projet : Hélios initial + nouvelles fonctionnalités (4,5 M€) + dématérialisation	9,08	16,92	22,51	32,30	12,00	7,83	9,51	110,14
FM exploitation et centre d'appel Hélios				3,15	5,12	2,31	0,48	11,06
Maintenance des logiciels Hélios					3,20	5,70	1,60	10,50
Reprise en gestion DGCP							7,53	7,53
Total engagements projet et exploitation Hélios	9,08	16,92	22,51	35,45	20,32	15,84	19,12	139,23

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.- Questionnaire 2005

Le PAP justifie le différentiel par le rattachement, pour des motifs de cohérence :

- de dépenses qui relèvent de l'exploitation courante ;
- de dépenses qui relèvent de la maintenance évolutive ;
- des coûts de dématérialisation.

Or, dématérialisation incluse, le coût total du projet était estimé à 123,04 millions d'euros et non 139,23 millions d'euros (soit +16,2 millions d'euros).

A celui-ci, devraient maintenant être ajoutées des dépenses complémentaires sur 3 nouveaux postes :

- la tierce maintenance applicative (TMA) pour le fonctionnement d'Hélios ;

- la TMA pour les développements fonctionnels nouveaux dans Hélios ;

- les actions à conduire pour mener à son terme le plan d'action pour le développement de la dématérialisation ;

- ainsi que des extensions pour prendre en compte les évolutions des instructions comptables pour les communes, les départements, les régions, (M14, M52, M71) et le contrôle hiérarchisé de la dépense. Mais les nouvelles instructions comptables sont entrées en application le 1^{er} janvier 2004, la M71 le 1^{er} janvier 2005.

Jusqu'en 2008 le coût total du projet est évalué à 150,73 millions d'euros. S'ajouteraient aux 139,23 millions 11,50 millions d'euros pour la reprise en gestion du projet par les services de la DGCP.

Le nombre d'agents DGCP affectés au programme était au 31 décembre 2003 de 81. En 2004, il n'avait guère varié, des arrivées étant venues compenser les premiers départs. Il semble que le nombre de ces agents soit en considérablement augmentation, la DGCP comptant 5.942 ETPT dans le cadre de la sous action « soutien autre que Copernic » même si un nombre indéterminé d'entre eux est affecté à différentes tâches d'état-major, de pilotage de gestion des ressources humaines, etc.

b) Bercy dans la « poisse » informatique ?

Votre Rapporteur spécial fait part de sa plus grande réserve sur les données communiquées dans le PAP et sur l'état réel d'avancement du projet Hélios. En effet, dans son rapport précédent, était mentionné que : « plusieurs prestations visent à sécuriser le programme, telles l'assistance à la recette des

logiciels et la réalisation d'un audit stratégique permettant d'assurer la cohérence entre le programme et les choix stratégiques de la direction ». Par ailleurs, « une mission complémentaire devait permettre de définir le cadre garantissant la qualité des processus comptables du secteur public local ».

Votre Rapporteur spécial serait même tenté de prêter une oreille attentive⁽¹⁾ aux rumeurs publiées au printemps et début de l'été 2005 dans la presse informatique annonçant, après cinq ans de travail, la suspension du projet (« l'écroulement ») et le report de tout développement.

Or, le projet Hélios est un élément clé de la conduite du changement et de la modernisation du secteur de la gestion financière des collectivités et établissements publics locaux.

Après les « couacs » de la télé déclaration (Copernic) et ses surcoûts, les augmentations, les retards et les silences d'Hélios, l'annulation du programme Accord II⁽²⁾, le repliement sur Palier 2006 et l'enterrement de dizaines de millions d'euros, ne faudrait-il pas envisager un « *lundi de Pentecôte pour renflouer l'informatique publique ?* »⁽³⁾

Votre Rapporteur spécial portera une attention particulière au rapport qui sera publié par la Cour des comptes à l'issue de son audit des dépenses informatiques du ministère.

II.- OPTIMISER LA DEPENSE PUBLIQUE – EXAMEN DES CREDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION « GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES »

A.- RAPPEL DU CONTEXTE LOLF

LALOLF comprend un certain nombre d'innovations dont l'une des plus importantes est la mise en place de dispositifs de performance. L'alinéa 6 de l'article 7 de la LOLF dispose, en effet, qu' « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel 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* ». Le projet de loi de finances doit être accompagné d'annexes, auxquels doit être joint le « *projet annuel de performance de chaque programme précisant : a) la présentation des actions, des coûts associés, des*

(1) Une « volée » de réponses est parvenue le 3 novembre, qu'il n'est plus possible d'intégrer dans le rapport. Dans l'une d'entre elles on peut effectivement lire que « le déploiement industriel du projet Hélios a été suspendu en février suite à la mise en exploitation d'une version du logiciel partiellement instable qui a nécessité un support aux postes comptables déjà migrés trop importants pour autoriser de nouveaux basculements. Un plan de stabilisation a été défini... » et quelques paragraphes plus loin : « Compte tenu de la pause intervenue entre février et juin 2005, celui-ci (le déploiement) devrait s'étendre jusqu'à la fin 2008 ».

(2) Dans le périmètre d'examen de votre rapporteur les années précédentes.

(3) 01Informatique du 27 mai 2005.