

Analyse du dossier

Saisine relative au projet de CCP 2017 sous la
responsabilité du ministère des finances

Eléments détaillés

Paris, le 18 février 2015

1. Cette note est fondée sur l'analyse des seuls éléments transmis dans le dossier de saisine. Elle ne résulte pas d'un audit approfondi du projet. En particulier, certains éléments qui n'auraient pas été portés à notre connaissance pourraient compléter ou nuancer certains des constats évoqués ci-dessous.
2. A partir de 2017, l'Etat doit fournir un portail de facturation unique à ses fournisseurs où toutes les factures du secteur public transiteront, que ce soit celles de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics, y compris ceux du secteur hospitalier. Il convient de noter également que la phase de conception générale du projet est en cours au moment de la rédaction de cette note. Le projet est donc officiellement engagé, avec un investissement direct de 17 millions d'euros et le recours à la société SOPRA pour la réalisation du Portail.
3. A ce titre, Une saisine anticipée de la DISIC aurait ainsi permis d'approfondir plusieurs des constants évoqués ci-après dont, par exemple, la revue des nouveaux processus de la chaîne de traitement des factures. Les mécanismes de contrôles, manuels ou automatiques, assurant la qualité des données et les risques du projet auraient ainsi pu être précisés. C'est également le cas de certaines hypothèses de l'étude financière dont celles liées aux coûts de création et de gestion de ce futur système.
4. La mise en place d'un point d'accès unique dans la chaîne de traitement des factures offre des perspectives de simplification opérationnelle et concrète pour les fournisseurs de la sphère publique. Ce point d'accès unique verra transiter, à terme, 95 millions de factures annuelles, provenant de plus d'un million de fournisseurs.
5. Techniquement, la solution Chorus Portail Pro bénéficie du socle utilisé par le système Chorus et, plus particulièrement, des fonctionnalités mises en œuvre dans « Chorus Factures ». En 2014, sur 4 millions de factures comptabilisées, 300'000 sont gérées en version dématérialisée (7%) par l'intermédiaire de « Chorus Facture ».
6. En matière d'architecture applicative, le projet Chorus Portail Pro 2017 se positionne comme un des systèmes de la chaîne de gestion des factures dématérialisées, avec le système de la DGFIP et ceux des établissements publics (EPN) et des services publics locaux (SPL).
7. Les enjeux de ce portail se concentreront principalement sur l'interconnexion au système de la DGFIP. En effet, le système d'échange qui interfacera ce système à la solution Chorus Portail Pro doit absorber 95% des flux de factures dématérialisées, soit plus de 90 millions annuelles. Cette interconnexion est critique, tant d'un point de vue fonctionnel que technique, puisqu'elle doit permettre d'identifier, de tracer et de transmettre les factures vers les systèmes des EPN (1000 établissements) et les SNP (77 000 structures). Au total, plus de 220 000 agents seront concernés par ces flux, en intégration dans Hélios pour le secteur public local ou en direct pour les opérateurs.
8. L'analyse de la DISIC s'est donc focalisée en priorité sur la sécurisation de cette interconnexion. Comme toute analyse, cette note insiste particulièrement sur les éléments de complexité ou de risques. Cela ne doit pas conduire à occulter la qualité des travaux préparatoires réalisés par le ministère des finances et l'AIFE sur ce projet. Les analyses de l'existant, les modélisations

actuelles et les orientations techniques détaillées dans le dossier sont en effet rigoureuses et suffisantes pour engager le projet.

9. L'analyse du dossier conduit toutefois aux constats suivants :

I. **La prise en compte du besoin de simplification pour les entreprises et l'administration ne semble pas suffisamment présider aux travaux de conception.**

10. D'un point de vue technique, trois modes d'interconnexion au portail Chorus sont aujourd'hui prévus : par saisie, par flux d'information ou par web services. Cependant, les trajectoires de raccordement et la cible finale en matière d'interconnexion au portail ne sont pas encore déterminées. Les modalités d'interconnexion entre le portail Chorus Pro et les systèmes de la DGFIP aurait ainsi méritées d'être stabilisées plus tôt ; d'autant que ce circuit représente 95% des factures.
11. Conformément aux engagements pris avec le SAE, le projet doit étudier l'opportunité d'utiliser tout ou partie la solution Open e-PRIOR (electronic PRocurement, Invoicing and ORdering) qui a été publiée en open source par la Direction générale de l'informatique (DIGIT) de la Commission européenne. Le logiciel est mis à disposition à l'OSOR Forge, la plate-forme de développement de logiciels open source de la Commission.
12. La mise en œuvre d'une nouvelle chaîne de gestion de factures dématérialisées, du fournisseur au destinataire et au payeur impliquera en outre de passer par trois niveaux de systèmes d'information pour la majorité des factures¹. Cela impose une définition précise et partagée des nouveaux processus (rôles et responsabilités des acteurs dans le pilotage et la surveillance du processus ou encore dans l'identification et la gestion des dysfonctionnements) et de ses impacts ou opportunités en termes de système d'information étendu. L'apport de simplification pour les différents acteurs (fournisseurs et destinataires) est ainsi essentiel et prioritaire. Or, il n'y a pas de chantier dédié à la sécurisation des processus et de leur efficacité.
13. Le niveau de service attendu par les acteurs de la chaîne de facturation pourrait, par exemple, être défini avec les indicateurs permettant de mesurer l'avancement grâce à des restitutions ciblées. La définition des niveaux de service permettra en outre de prendre en compte la dispersion des responsabilités tout au long de la chaîne dématérialisée de facturation, entre la solution mutualisée, les autres systèmes d'information, le fournisseur, l'ordonnateur et le comptable.
14. D'un point de vue de la gouvernance, si la comitologie semble complète et concerne l'ensemble des acteurs concernés, elle pourrait souffrir d'un manque d'autorité pour statuer sur les évolutions fonctionnelles et techniques nécessaires à la réussite du projet. Il est ainsi jugé nécessaire de sécuriser la capacité d'arbitrage du comité d'orientation stratégique du SIFE (COS SIFE). Il conviendra en particulier de s'assurer de l'autorité et de la participation des représentants de la sphère publique locale à cette instance. Ce point est d'autant plus important que l'enjeu majeur n'est pas porté par les ministères mais par les collectivités locales,

¹ (1) Chorus Portail Pro ↔ (2) SI DGFIP ↔ (3) SI EPN/SPL

le secteur hospitalier et les EPN. A cette fin, une charte d'engagement des partenaires du futur Portail Chorus Pro 2017 sur les principes de gouvernance de ce projet pourrait être un levier utile.

II. Une très large partie des factures dématérialisées (+95%) sont à destination des collectivités locales et des établissements publics via le système d'information de la DGFIP, imposant de facto sa forte implication et celle de son réseau.

15. L'accompagnement sur la période transitoire (période de gestion de factures dématérialisées et papiers en même temps) n'est pas clairement explicité alors que le calendrier de bascule de la totalité des fournisseurs s'étale sur plusieurs années. La mise en place d'un accompagnement complet, technique (AIFE) et métier (SCL), tout au long de la chaîne de gestion de la dépense nous semble à ce titre nécessaire. Cet accompagnement devrait porter non seulement sur « Chorus Portail Pro » mais également s'étendre jusqu'au niveau local avec l'appui du réseau des DDFIP et DRFIP.
16. Nous constatons que les données de 95% des factures vont transiter entre le SI Chorus et le SI de la DGFIP de façon bijective à l'aide de deux systèmes d'échanges, tout au long du cycle de vie des factures. Ces briques technico-fonctionnelles permettant d'échanger de l'information sont la clé de voute du fonctionnement du projet CPP2017. Il apparaît ainsi essentiel d'en sécuriser la construction, notamment en mettant en place un suivi spécifique et transverse des flux de données. Ce suivi pourrait prendre en compte la partie technique (Système d'échange – Format/Contrôle des flux/rejets et recyclages – les API) et la partie métier (définition des contrôles des différents niveaux, avec une vision de bout en bout, intégrant la gestion des rejets métiers).
17. Des évolutions réglementaires et techniques sont actuellement en cours pour une partie de la sphère locale. Elles concernent principalement la mise en œuvre de la dématérialisation globale ("full-démat") de la chaîne de la dépense. Les calendriers du projet CPP2017 (partie sphère locale) et de la dématérialisation enclenchée en locale par la DGFIP/DGCL (« full-démat » pour les métropoles et PES V2 d'Hélios pour les collectivités) pourraient ainsi s'interférer au niveau local. La maîtrise des adhérences entre ces deux projets passe ainsi par plusieurs séries de mesures dont le renforcement de la communication métier et technique, la convergence technique des normes et des formats d'échange, la gestion coordonnée des jalons clés des différents calendriers.
18. Dans le dossier MAREVA2 fourni, l'implication de la DGFIP sur le projet CPP2017 est valorisée en dépense indirecte à 2 ETP par an. Cette valorisation nous apparaît insuffisante eu égard à l'ampleur du périmètre et à la nécessité de sécuriser le flux des factures de bout-en-bout. Les ressources affectées de la DGFIP seraient ainsi à préciser sur les différents chantiers du projet CPP2017.

III. Dans la perspective d'un portail de services ouvert vers l'extérieur et d'échange de données, la sécurité² du système d'information est un enjeu majeur à anticiper.

19. La sécurité SI s'appuie sur les FSSI des ministères qui sont sollicités et sur un dossier de sécurité (EBIOS) qui sera réalisé dans le cadre de la prestation de conception au second semestre 2015. Il conviendra ainsi d'être attentif à l'identification *ab initio* des exigences de sécurité nécessaires à l'ensemble des parties prenantes, dont la partie collectivité locale et EPN. A ce titre, un contact rapide avec l'ANSSI sur la manière dont sont prises en considération les exigences de sécurité permettrait d'anticiper certains questionnements dont les suivants :

- La démarche d'homologation : quelle est la stratégie d'homologation, la commission d'homologation, les livrables attendus ?
- L'analyse de risques : Quelles sont les conditions de réalisation de l'analyse de risque et comment les résultats de l'analyse de risques seront-ils pris en compte ?
- La comitologie SSI : Est-ce que la comitologie doit être à approfondir par l'intégration de représentants SSI au sein du COPIL, par la création d'un GT SSI interne et d'un GT SSI avec le prestataire ?
- Le Maintien en condition de sécurité (MCS) : Quel dispositif prévu ?
- Le RSSI : Quel est celui en charge des enjeux de sécurité sur l'ensemble du périmètre ?

20. Le domaine « Gestion des identités des utilisateurs » du projet doit fournir le moyen de se connecter au portail, d'accéder au mode service, de certifier les données déposées et de suivre le cycle de vie des factures. A la lecture du dossier fourni, ce domaine ne semble pas suffisamment stabilisé. Il s'agit pourtant d'un sujet structurant pour le projet, tant pour la sécurité que pour la simplification d'utilisation du Portail.

21. Par ailleurs, « France Connect Entreprise » a été pressenti pour répondre aux besoins de ce domaine. Un POC a été réalisé et les résultats seront présentés le 12 mars 2015. Il convient néanmoins de valider rapidement la compatibilité des calendriers avec nos équipes de la DISIC pour définir s'il convient, ou non, de démarrer le projet avec une solution d'authentification *ad hoc*.

² dans l'ensemble de ses composantes : disponibilité, intégrité, confidentialité, traçabilité, authentification et non-répudiation

IV. La solution Chorus Portail Pro crée une dynamique d'économie forte sur l'ensemble de la chaîne de traitement des factures qui demande à être sécurisée notamment au niveau de ses bénéficiaires.

22. Ce projet est porteur de gains importants pour les fournisseurs. Ceux-ci devraient néanmoins être quantifiés et valorisés dans l'analyse de l'impact stratégique du projet. L'analyse de la rentabilité pourrait ainsi mieux rendre compte de l'économie générale du projet sur les finances publiques. Au-delà de ce point de présentation, ce projet présente un intérêt économique certain, tant pour les services publics que pour le secteur privé.
23. Nous avons également remarqué l'absence de coûts indirects pour la conduite du changement de la sphère locale. Or, il convient de bien prendre en compte les ressources nécessaires à l'intégration efficiente du portail dans la chaîne de la dépense du secteur local représentant 95% des factures. Comme évoqué en partie II, la prise en compte et l'explicitation du niveau d'effort en termes de ressource et d'accompagnement nous semblent indispensables pour planifier et sécuriser l'intégration de bout en bout de la facture dématérialisée au sein de la sphère locale. Ces coûts indirects d'accompagnement et de conduite du changement seront ainsi à intégrer à l'analyse de la valeur au sein du fichier « Rentabilité » de l'analyse MAREVA2.
24. Pour rappel, l'étude d'impact préalable prévoit des gains résultant à 85% d'économie de temps de saisie exprimée en ETP. Cette économie est en effet induite par une fluidification et une facilitation des échanges qui limitent les charges de saisie et de manutention liées au traitement du papier.
25. Cette étude et les gains y afférents ont ainsi été légitimement fondés sur des hypothèses macroscopiques qu'il convient désormais de suivre. En effet, la réalité de ces gains dépendra essentiellement de l'évolution des organisations et des procédures tout comme de l'impact de l'accompagnement au changement qui aura été mené. Un chantier de fiabilisation des gains est à lancer pour garantir la transparence et la maîtrise des impacts économiques réels du projet.
26. L'analyse de la valeur du projet CPP2017 doit enfin être mise à jour régulièrement suite à ces constats et aux analyses à venir.



Direction interministérielle
des systèmes d'information
et de communication

39-43 quai André Citroën 75015 PARIS

www.modernisation.gouv.fr



