

Les algorithmes, outils de contrôle et de modernisation

En informatique, le langage algorithmique permet d'obtenir d'une machine la réalisation d'un travail spécifique. En effet, l'algorithme est une suite finie d'opérations et d'instructions permettant d'atteindre un résultat déterminé. Avec l'augmentation continue du nombre de données informatisées disponibles au sein des administrations, les algorithmes revêtent donc un intérêt croissant pour les personnes publiques.

Ainsi, le projet de loi pour une République numérique actuellement en cours d'examen au Sénat comporte un article 2 créant un article L. 311-3-1 dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) aux termes duquel « *Sous réserve de l'application du 2^o de l'article L. 311-5, lorsqu'une décision individuelle est prise sur le fondement d'un traitement algorithmique, les règles définissant ce traitement ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre sont communiquées par l'administration à l'intéressé s'il en fait la demande* ». Par ailleurs, le 20 janvier dernier, un amendement à ce projet de loi a été adopté par l'Assemblée nationale, visant à ce que les administrations « *rendent publiques en ligne, dans un standard ouvert et aisément réutilisable, les règles définissant les principaux traitements algorithmiques utilisés dans l'accomplissement de leurs missions lorsqu'ils fondent des décisions individuelles* ». L'intérêt pour les algorithmes est donc actuellement particulièrement important.

En effet, les algorithmes permettent non seulement de fiabiliser les contrôles, mais constituent également un levier important de modernisation des processus de l'action publique.

S'agissant des contrôles, les algorithmes sont utiles dans le traitement de l'information : recherches, comparaisons, classements, analyses, extractions, etc. Ainsi, en facilitant les recoupements d'informations, les algorithmes permettent aux administrations de fiabiliser leurs contrôles *a priori* ou *a posteriori* sur les dossiers et demandes en cours d'instruction, en particulier grâce aux recoupements automatisés entre

fichiers. Ainsi, les algorithmes peuvent constituer une réponse efficace en matière de lutte contre la fraude, notamment fiscale ou en matière d'aides sociales.

Les algorithmes peuvent également constituer un levier important de modernisation de l'action publique. En effet, ils peuvent accélérer le traitement des demandes reçues par l'administration en constituant une aide à la décision au sein d'un traitement automatisé. Dans un environnement budgétaire contraint, ils peuvent même avoir vocation à se substituer à des tâches manuelles effectuées par des agents, ce qui permet de gagner, supprimer ou redéployer des ETP.

Toutefois, pour aussi importants que puissent être les progrès réalisés grâce aux algorithmes, ceux-ci ne peuvent devenir une référence unique de renforcement des contrôles ou de modernisation de l'action publique, en particulier dans les relations entre les citoyens et l'administration. En effet, les algorithmes sont certes utiles dans les traitements de masse mais ne peuvent que très difficilement tenir compte des nombreuses situations individuelles particulières auxquelles l'administration est quotidiennement confrontée et qui représentent autant de cas où les services doivent parfois faire preuve de souplesse ou d'inventivité pour donner droit à une demande lorsque celle-ci entre dans le cadre légal. L'analyse de situations complexes, par exemple dans le domaine social, requiert souvent une expertise humaine à laquelle les algorithmes ne peuvent encore se substituer.

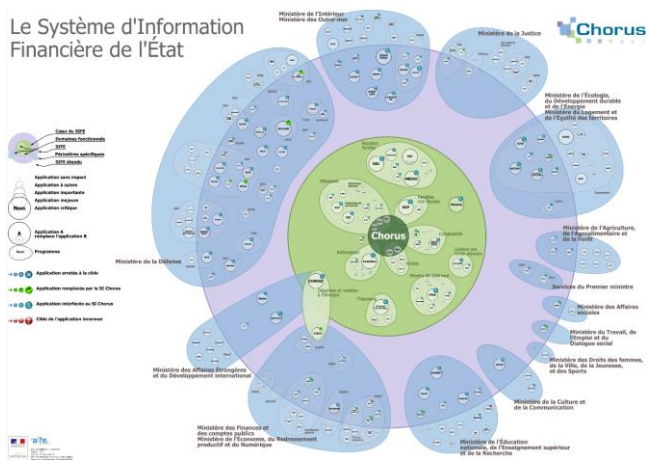
Les progrès des techniques informatiques permettent aujourd'hui d'élaborer des algorithmes complexes susceptibles de constituer une aide à bien des égards. Il apparaît cependant utile de veiller à ce que ceux-ci restent particulièrement bien encadrés juridiquement, notamment du point de vue de la protection des données personnelles ; c'est à cette condition que les algorithmes peuvent constituer des outils fiables et efficaces de contrôles et de modernisation de l'action publique durant les prochaines années. ■

LE CHIFFRE-CLÉ

671

C'est le nombre d'amendements déposés par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi pour une République numérique.

Le système d'information financière de l'État



Le système d'information financière de l'État (SIFE) regroupe les processus, activités, données, organisations et outils permettant de traiter et diffuser les informations budgétaires et comptables de l'État. Il repose sur des applications informatiques dont les deux principales composantes sont Chorus (système d'information (SI) budgétaire et comptable interministériel) et un ensemble d'applications ministérielles et interministérielles métier.

Le SIFE est piloté par l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), service à compétence nationale dont la gouvernance est interministérielle, créée par le décret n° 2005-122 du 11 février 2005 modifié (cf. décret n° 2014 462 du 7 mai 2014).

Les enjeux d'un SIFE optimisé constituant un levier de modernisation de l'État se posent avec acuité dans un environnement budgétairement contraint.

1. Le SIFE modernise les circuits de la gestion budgétaire et comptable de l'État en tenant compte des innovations de la LOLF, en particulier grâce à Chorus.

1.1. Le périmètre du SIFE s'est élargi pour tenir compte des évolutions portées par la LOLF.

Une première tentative d'élaboration d'un système d'information intégré en matière budgétaire a été menée avec le projet ACCORD, lancé en 1998, dans le cadre des dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Toutefois, avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF), le projet a évolué vers une version transitoire ACCORD 1 bis. En 2002, un projet ACCORD 2 a été lancé ; il devait mettre en œuvre toutes les dispositions de la LOLF d'ici 2006. Ce projet, trop ambitieux de par le nombre important de développements spécifiques à effectuer, a été abandonné par le Gouvernement le 14 mai 2004.

Dès lors, dans une lettre de mission du 16 juin 2004, le Gouvernement a demandé au maître d'œuvre (MOE) d'adapter les SI existants (dispositif « Palier-LOLF ») puis de « construire un

système d'information qui intègre au sein d'une application unique l'ensemble des acteurs de la comptabilité et de la dépense de l'État, dans la perspective d'un déploiement progressif des fonctionnalités sur 4 à 5 ans ». Ce projet ayant vocation à rénover les SI des dépenses, recettes et comptabilité publique dans le cadre des dispositions de la LOLF est le projet Chorus.

1.2. Le progiciel Chorus est au cœur du SIFE.

Le projet Chorus a été lancé en 2006 sous maîtrise d'ouvrage déléguée de l'AIFE. Chorus est un système d'information budgétaire et comptable reposant sur un progiciel de gestion intégrée (PGI) standard proposé sur le marché. Un PGI présente l'avantage de disposer de modules indépendants entre eux mais partageant une même base de données. Le PGI retenu à l'issue de la passation du marché public en 2006 est celui de l'éditeur allemand SAP. Toutefois, afin de tenir compte des spécificités de l'administration et de ses prérogatives de puissance publique, un certain nombre de développements spécifiques ont été effectués et des briques ont même été ajoutées (e.g. Chorus formulaires en 2010, Chorus factures en 2012, etc.).

Chorus a été progressivement déployé au sein de l'administration par vagues à partir de 2008. Le projet a nécessité l'analyse des macro-processus budgétaires et comptables au sein de chaque ministère afin de voir quelles applications ministérielles de gestion (AMG) pouvaient être remplacées par Chorus et dans quelle mesure des développements spécifiques étaient nécessaires. La conduite du changement a été particulièrement délicate puisqu'il fallait former les agents à un nouveau système d'information dont les fonctionnalités et les interfaces homme-machine (IHM) différaient des anciennes applications.

Aujourd'hui, Chorus constitue le cœur du SIFE, autour duquel gravitent de nombreuses autres applications ministérielles ou interministérielles métier avec lesquelles l'application est interfacée. En effet, certaines applications n'ont pas pu être remplacées par Chorus en raison de leurs spécificités propres (e.g. LORRAIN NG au ministère de l'intérieur s'agissant des régies de recettes).

2. Le bilan du SIFE semble globalement positif même si des évolutions doivent encore être mise en œuvre.

2.1. Chorus a permis de moderniser les circuits de gestion budgétaires avec un coût qui semble moins important que prévu initialement.

En 2011, les critiques de la Cour des comptes sur Chorus ont été importantes (e.g. chiffrage de coûts indirects qui n'auraient pas été pris en compte, problèmes de gouvernance, une organisation de la chaîne de la dépense peu efficace). Toutefois, des éléments plus récents peuvent attester d'un bilan plus optimiste. Ainsi, les règles de comptabilité ont été rénovées par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire

et comptable publique, ce qui a permis de mieux tirer parti de Chorus dans le circuit de gestion comptable. Par ailleurs, Chorus a été un facteur favorisant certaines réorganisations et de rationalisation des structures (e.g. création de services facturiers). Enfin, le logiciel a contribué à réduire les délais moyens de paiement pour les fournisseurs : de 36 jours en 2011 à 18 jours en 2014, soit une diminution de 50 % en trois ans.

La question du retour sur investissement du projet Chorus a été posée dès le début du projet. Ainsi, son coût total avait été estimé dès octobre 2006 dans un rapport de l'Inspection générale des finances à plus de 1,11 milliard d'euros. Si la somme paraît importante, l'IGF estimait cependant que « *le retour sur investissement n'est que l'un des critères, certes pas le moindre mais certainement pas le seul, d'appréciation de la pertinence d'un projet aussi structurant et ambitieux que Chorus* ». Le coût total est chaque année mis à jour dans le rapport annuel de performance (RAP). Dans le RAP annexé au projet de loi de règlement pour 2014, le tableau suivant indique les consommations de crédits entre 2006 et 2015 :

Consommations du projet Chorus en M€ (JPE, T2/HT2)	2006 à 2012 (réalisé)	2013 (réalisé)	2014 (réalisé)	2015	Total prévisionnel
AE (Réalisé 2006 à 2014, prévisions 2015)	753,96	53,65	62,50	55,35	925,46
CP (Réalisé 2006 à 2014, prévisions 2015)	707,26	72,52	61,52	56,62	897,92

L'évaluation de la rentabilité de Chorus permet fixe un gain annuel récurrent à 427 millions d'euros. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement de Chorus sont moins élevées que prévues. Ainsi, dans le RAP annexé au projet de loi de règlement pour 2014, les dépenses de titre 3 de l'action « gestion financière de l'État hors fiscalité » du programme n° 156 effectuées au titre de Chorus étaient de 0,27 M€ en AE et 1,94 M€ en CP alors que la prévision était de 2,98 M€ en AE et 5,76 M€ en CP) ; le RAP souligne ainsi que « *les dépenses afférentes à l'exploitation de cette application ont baissé car un nouveau marché d'assistance a été conclu avec des tarifs à la baisse* ».

2.2. Le retour sur investissement d'un SIFE optimisé par Chorus ne pourra être évalué qu'au terme de la mise en œuvre des évolutions qui y sont liées.

Une première évolution concerne la réforme des organisations. En effet, différentes réformes ont été entreprises au sein des administrations pour rationaliser la fonction financière ministérielle afin qu'elle soit mieux en adéquation avec les circuits de gestion budgétaires et comptables conformément aux prescriptions organiques, législatives et réglementaires. Toutefois, les réformes structurelles sont toujours en cours dans de nombreuses administrations centrales et déconcentrées ; or seule une stabilisation des structures et des processus permettrait une évaluation plus fiable du retour sur investissement de la mise en œuvre de Chorus au sein du SIFE.

Une seconde évolution concerne la mise en œuvre de la facturation électronique. Celle-ci a été prévue par les dispositions de l'article 25 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie qui obligeaient l'État à accepter à partir du 1^{er} janvier 2012, des factures au format dématérialisé. Pour ce faire, l'État a mis en place le portail « Chorus factures » permettant de dématérialiser les factures entre les fournisseurs de l'État et le système d'information Chorus. Toutefois sur 4 millions de factures papier, seules 34 000 étaient au format dématérialisé en 2013. Cependant, à partir du 1^{er} janvier 2017, l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics nationaux seront dans l'obligation d'émettre et de réceptionner toutes factures par voie dématérialisée (cf. ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique). À cette fin, l'AIFE développe actuellement une solution mutualisée, Chorus Portail Pro, qui constituera un point d'entrée unique et gratuit.

Au final, avec de nouvelles évolutions permettant d'optimiser l'utilisation du progiciel Chorus, et à condition d'y mettre les moyens informatiques adéquats, c'est tout le SIFE qui peut ainsi bénéficier d'une performance globale améliorée. ■

L'ACTUALITÉ DE L'ADMINISTRATION NUMÉRIQUE

La Poste ouvre au public quelques données de son portail dataNOVA

Le groupe La Poste a décidé d'ouvrir au grand public certaines données de son portail [dataNOVA](#), notamment utilisé par ses collaborateurs. Il est possible d'y trouver quelques jeux de données postales, concernant par exemple la base des codes postaux, le nombre d'agences ou leurs horaires d'ouverture. Toutes les données ne sont pas publiques, mais il s'agit d'un premier pas encourageant vers l'utilisation de l'*Open Data* en tant que levier de modernisation et de développement. ■

Un nouveau président pour le CNNum

Dans un communiqué du 2 février 2016, l'Élysée a confirmé la nomination de Mounir MAHJoubi en tant que président du Conseil national du numérique, en remplacement de Benoît THIEULIN. Le communiqué indique que Mounir MAHJoubi est directeur adjoint de BETC Digital depuis 2014 et qu'il a participé à la création de plusieurs entreprises dans le secteur du conseil en innovation numérique et de l'économie collaborative. ■

Le COEPIA désigné pour donner son avis sur les redevances de réutilisation

Le décret n° 2016-308 du 17 mars 2016 relatif à la réutilisation des informations publiques et modifiant le code des relations entre le public et l'administration (dispositions réglementaires) a été publié au JORF du 18 mars 2016. Il comporte une annexe dont les dispositions constituent les articles réglementaires du titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Dès lors, aux termes de l'article R. 324-7 du même code, « *L'autorité administrative compétente mentionnée aux articles L. 324-4 et L. 324-5 est le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative.* ». Les deux articles législatifs cités dans le R. 324-7 ont été codifiés par l'ordonnance n° 2016-307 du 17 mars 2016 portant codification des dispositions relatives à la réutilisation des informations publiques dans le code des relations entre le public et l'administration ; ils précisent que les modalités de fixation des redevances de réutilisation faisant exception au principe de gratuité ainsi que leur liste se sont fixées par décret en Conseil d'État après avis d'une « autorité compétente ». Lors de la discussion parlementaire, il est apparu que l'autorité en question ne pouvait être la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui aurait été, à la fois « juge et partie ». Le COEPIA, placé auprès du Premier ministre, exerce une fonction d'évaluation, d'expertise et de conseil dans les domaines de l'édition publique et les publications administratives, quel que soit leur support, de l'information et le renseignement administratifs, de la mise à disposition des données publiques.

 [Accédez au texte du décret](#) ■

La DGFIP met en œuvre un traitement pour le paiement d'amendes par intranet

Un arrêté du 29 février 2016 créé un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Paiement des amendes par intranet » (PAI). Il a pour finalité la gestion du règlement par intranet, des amendes forfaitaires transmises par le système du contrôle automatisé, mis en œuvre par le ministère de l'intérieur, ainsi que de l'ensemble des amendes et condamnations pécuniaires prises en charge par les services de la DGFIP. ■

La Cimade publie des statistiques sur l'impact de la dématérialisation des prises de rendez-vous dans les préfectures

La Cimade (association loi 1901 dont le but est la solidarité active avec les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile) a publié des statistiques, mises à jour quotidiennement, sur l'impact des procédures dématérialisées de prise de rendez-vous en préfecture s'agissant des démarches pouvant être effectuées par les personnes étrangères. Il s'agit d'une analyse algorithmique qui a également donné lieu à un rapport intitulé *À guichets fermés*.

 [Accédez au site internet](#) ■

Un traitement automatisé concernant la taxe d'habitation

Un arrêté du 29 février 2016 portant création par la direction générale des finances publiques d'un traitement automatisé de transfert de données à caractère personnel relatives à la taxe d'habitation a été publié au JORF du 17 mars 2016. Il a pour objet de communiquer aux collectivités concernées les informations relatives à la taxe d'habitation émise à leur profit en application du 9^e alinéa de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales. ■

PLUS D'INFOS SUR LE GEAE

 www.geae.fr

 contact@geae.fr

 +33 (0) 9 50 08 87 22

SUIVEZ LE GEAE SUR TWITTER

@geae_fr



RECEVOIR LA LETTRE DU GEAE

Pour les travaux du groupe et toute l'actualité de l'administration numérique, inscrivez-vous sur :

www.geae.fr/newsletter.html

LA LETTRE DU GEAE

ISSN 2267-0602 – NUMÉRO 13 – MARS 2016

Fréquence de publication : trimestrielle - **Édition** : Groupe d'étude sur l'administration électronique - **Directeur de la publication** : Simon Caqué - **Comité de rédaction** : Comité d'orientation et de lecture du GEAE - **Le GEAE** : 6 avenue du Général Balfourier 75016 Paris - **Mail** : contact@geae.fr