



Colloque KOWEIT 2016

Thème : la recherche de l'efficacité

Table ronde : mardi 15 novembre - 9h00 à 10h30

«La dématérialisation – zéro papier : problématiques des métiers des finances publiques»

Intervenants :

- M. Bachirou MOHAMADOU, Sous-directeur du Règlement du budget de l'Etat et des Comptes, Cameroun ;
- M. Tianamandimby RAJAONARIVONY RAMANOEL, Directeur de la Comptabilité publique, Madagascar.

Modérateur :

- M. Henri LOUNDOU, Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique, Congo.

Méthodologie et organisation :

La table ronde se déroule en séance plénière. L'objectif est d'examiner en quoi la dématérialisation est un vecteur de modernisation des travaux des administrations financières, en faisant un focus sur les points que les panélistes souhaiteront mettre en évidence, au regard de leur expérience au sein de leur administration.

Afin de les aider dans la préparation de la session, il est joint en annexe une proposition de canevas d'intervention à titre simplement indicatif et à toutes fins utiles. Ils pourront ainsi l'utiliser à leur convenance, compte tenu des éléments qu'ils souhaitent mettre en avant plus particulièrement. Il ne s'agit pas de traiter tous les points de manière exhaustive mais de donner un cadre et des éléments de réflexion susceptibles d'être abordés en séance.

La table ronde débutera par une brève présentation des intervenants et une courte introduction du thème par le modérateur. La parole sera donnée successivement à chaque intervenant pour présenter la situation de leur pays au regard du thème. Cette présentation **ne devra pas dépasser 15 minutes**, pour laisser du temps aux débats avec la salle.

Chaque participant prendra la parole à tour de rôle, de sa place (fauteuils sur l'estrade), invité par une question « personnalisée » du modérateur. Aucune présentation de type « Powerpoint » n'est à prévoir.

Le modérateur réagira sur les interventions pour animer le débat. Il interrogera les participants de façon équilibrée, afin que chacun ait un temps de parole équivalent, mais sans poser systématiquement chaque question à tous, dans le souci de rendre l'exercice vivant et dynamique. Il sollicitera ensuite des questions de la part de l'assistance, en précisant que les délégués doivent se limiter à une question aussi courte que possible et indiquer leurs nom, fonction et pays.

Les réponses aux questions du modérateur et des participants devront être courtes (2 à 3' maximum).

Afin de préparer la table ronde, il est demandé à chaque panéliste de transmettre au secrétariat général, qui le communiquera au modérateur, le texte de son intervention introductive (rédigé entièrement ou seulement les grandes lignes) pour le **vendredi 4 novembre**. Toute documentation disponible sur le sujet, qui pourrait utilement être mise à disposition de l'ensemble des participants au colloque sous forme dématérialisée est la bienvenue. **Une courte réunion préparatoire sera organisée à l'hôtel le lundi 14 au soir, après les travaux de la journée. L'heure et le lieu vous seront précisés sur place.**

X^{ème} COLLOQUE DE L'AIST KOWEIT CITY 14-16 NOVEMBRE 2016

« Les apports de la dématérialisation pour l'exercice des missions du Trésor »

Thème : « la dématérialisation : la recherche de l'efficacité ».

Table ronde n° 1 : « Le dématérialisation-zéro papier : problématiques des métiers des finances publiques (dépenses, comptabilité, recouvrement) »

Intervention de **MOHAMADOU BACHIROU**, *Sous-directeur du Règlement du Budget de l'Etat et des Comptes, Cameroun*

Introduction

C'est un honneur et un privilège de prendre la parole dans cette table ronde qui porte sur un thème aussi complexe que celui de savoir en quoi la dématérialisation peut-elle contribuer à améliorer l'efficacité des services du Trésor.

Les services du Trésor se trouvent au centre de l'information financière de l'Etat : encaissement des recettes publiques, paiement des dépenses publiques, paiement de la dette, production de l'information budgétaire et comptable, reddition des comptes.

Souvent présentée comme une administration trop archaïque à cause du traitement manuel des opérations, le Trésor public n'échappera inéluctablement pas à la dématérialisation qui avance à très grands pas dans la plupart des administrations au Cameroun, dans ce domaine où on note que les administrations publiques ont pris du retard par rapport aux entreprises privées, avec la pénétration galopante des TIC dans divers secteurs de l'économie.

La dématérialisation aujourd'hui n'est plus simplement un outil de modernisation des administrations, mais un outil qui contribue à améliorer l'efficacité des administrations et donc de tirer la croissance d'un pays. C'est pour cette raison, qu'on parle aujourd'hui de « l'économie numérique ».

Dans mon pays, s'il est vrai qu'on évolue vers l'informatisation, on constate encore l'existence de nombreuses procédures manuelles, et une importante paperasse dans la chaîne d'exécution des opérations financières de l'Etat.

Dans le cadre du présent échange, je m'attarderai à présenter ce que la dématérialisation peut apporter en termes d'efficacité dans les missions du Trésor en matière d'exécution des recettes et de dépenses publiques d'une part et d'autre part en matière de reddition des comptes publics.

I. APPORTS DE LA DEMATERIALISATION EN MATIERE D'EXECUTION DES RECETTES ET DE DEPENSES PUBLIQUES

Dans la chaîne d'exécution des recettes et de dépenses publiques, la dématérialisation va assurer trois fonctions essentielles :

- Assurer la fluidité des opérations d'encaissement et de paiement ;
- Garantir la sécurisation des recettes et des dépenses publiques ;
- Assurer la traçabilité des opérations pour un meilleur reporting.

1) La dématérialisation permet d'assurer la fluidité des opérations d'encaissement et de paiement.

Les principales administrations financières de l'Etat au Cameroun sont : la Direction Générale des Impôts, la Direction Générale du Trésor, la Direction Générale des Douanes et la Direction Générale du Budget. Elles sont toutes engagées dans le processus de dématérialisation.

Depuis quelques années on note les avancées suivantes qui ont contribué à améliorer la fluidité des opérations d'encaissements des recettes publiques. Il s'agit de la mise en place :

- des guichets uniques de paiement des impôts et taxes ;
- la mise en application des applications **SYDONIA** plus (DGD) et de **MESURE** (DGI);
- la télé-déclaration et le paiement en ligne (DGI)
- la dématérialisation des timbres (remplacement progressif du timbre papier par les machines à timbrer)
- la réforme des systèmes de paiement avec le déploiement des applications SYSTAC/SYGMA (DGT)

Ces mesures ont permis de réduire considérablement les délais d'encaissement des recettes publiques. Toutefois, on note que le papier n'a pas encore totalement disparu surtout en matière de recouvrement, dans la mesure où les liquidations d'impôts se traduisent toujours par l'édition d'un document papier qui revêt plusieurs appellations selon où on se trouve : Avis de mise en recouvrement, bulletin d'émission, bulletin de liquidation douanière, etc.

S'agissant des dépenses, 90% des procédures actuelles ne sont pas dématérialisées, même s'il existe un système informatisé entre l'ordonnateur et le comptable. En effet une liaison informatique entre la Direction Générale du Budget qui émet les bons d'engagements et les bons de commandes principaux supports de l'exécution des dépenses publiques et les postes comptables assignataires desdites dépenses, permet de récupérer les dossiers traités journalièrement en vue de leur paiement. Cependant, il n'existe pas un service facturier comme dans certains pays. Dès lors, les fournisseurs après avoir livré leurs prestations présentent des factures non dématérialisées qui sont accompagnées d'une importante paperasse (dossier fiscal de l'entreprise) sous peine de rejet.

Les services du Budget et du Trésor procèdent au contrôle de toutes ces pièces ce qui contribue à allonger les délais de traitement et de paiement des dépenses.

2) La dématérialisation garantit la sécurisation des recettes et des dépenses publiques

Il est constant que les procédures manuelles d'encaissement et de paiement dans les services du Trésor public sont à l'origine de malversations de toutes sortes : circulation de faux timbres, existence de quittanciers parallèles, fausses vignettes (timbres automobiles), circulation des faux bons de caisse, distraction de deniers publics, cambriolages entraînant des pertes énormes pour l'Etat.

La dématérialisation a ceci de positif qu'elle va permettre de sécuriser les recettes **par la sécurisation des documents d'encaissement** (liquidation automatisée des droits de l'entité publique : Etat ou Collectivité territoriale, ou tout autre organisme public) et **la sécurisation des paiements** (paiement par virement bancaire, par carte bancaire, paiement par téléphone ou paiement électronique). Ainsi la dématérialisation conduit à réduire la manipulation des numéraires ou espèces et à promouvoir la bancarisation.

En dépenses, l'apport de la dématérialisation va surtout permettre d'éviter les doubles paiements, voire multiples paiements pour une même dépense. Il est fréquent de trouver qu'une dépense a fait l'objet de plusieurs paiements dans un environnement où les paiements ne sont pas dématérialisés.

L'autre apport de la dématérialisation en matière dépenses est sans doute la réduction des délais de paiement des factures des prestataires de l'Etat à travers le raccourcissement du temps de cheminement des dossiers entre services. La réduction du délai de paiement constitue un indicateur de performance de l'administration du Trésor.

3) La dématérialisation va permettre une meilleure traçabilité des opérations

La dématérialisation permet en outre d'assurer une meilleure traçabilité des opérations, ce qui n'est pas le cas dans un système où les procédures manuelles sont prédominantes. Dans un système dématérialisé, généralement il existe un code pour chaque opération qui permet de suivre cette opération de sa naissance jusqu'à son dénouement. Il en est ainsi en matière de recettes. Dès la survenance du fait générateur (émission du rôle d'impôt), le système va générer un code permettant de suivre cette opération jusqu'à l'extinction des droits. Pour les recettes faisant l'objet de répartition entre plusieurs bénéficiaires (Etat, organisme public, ou Collectivité territoriale), la dématérialisation va permettre d'identifier la part revenant à chacun, à chaque étape de la procédure. Pour les dépenses, il existe un numéro unique qui permet de suivre la dépense dès l'engagement et de la suivre jusqu'au moment du règlement effectif par le comptable.

II. LES APPORTS DE LA DEMATERIALISATION EN MATIERE DE REDDITION DES COMPTES

L'exercice des missions du Trésor comporte deux fonctions essentielles le *reporting* et l'*accountability*. Dans la plupart de nos pays, les services du Trésor sont en effet investis de la mission permanente de tenir les comptes et de produire à la fin de périodes des états comptables ou des états financiers destinés à des besoins d'information ou de contrôle.

L'importance de la dématérialisation en matière de reddition des comptes peut s'appréhender sous 2 angles : faciliter la production des différents états comptables et permettre à la juridiction financière de remplir efficacement ses missions.

1) La dématérialisation va permettre de faciliter la production des comptes publics

Les comptables publics sont astreints dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions à la production d'un certain nombre d'états : balances des comptes, états de développement des recettes, état de développement des dépenses, etc. qui vont lui permettre d'établir en fin d'année le compte de gestion.

Le compte de gestion comprend les pièces générales, le compte de gestion sur chiffres et le compte de gestion sur pièces. Du fait de la non-dématérialisation du compte de gestion, beaucoup de comptables publics notamment les comptables des Collectivités territoriales décentralisés et les Agents Comptables placés auprès de certains Etablissements publics ne produisent pas leurs comptes à la juridiction des comptes.

La dématérialisation va ainsi permettre d'alléger la charge de travail liée à la confection manuelle des états de synthèse constitutifs du compte de gestion, à l'acheminement dudit compte de gestion à la Chambre des Comptes et de résoudre les problèmes liés à l'archivage des pièces comptables.

2) La dématérialisation va renforcer les missions de la juridiction financière.

La juridiction financière assure des missions juridictionnelles et des missions non juridictionnelles. Depuis, quelques années, la Chambre des Comptes au Cameroun donne un avis sur le projet de loi de règlement avant sa transmission au Parlement. Elle certifie également le Compte général de l'Etat annexé au projet de loi de règlement. Seulement du fait de la non-dématérialisation des opérations budgétaires et financières de l'Etat, la Chambre des comptes n'est pas en mesure de remplir efficacement ces missions. Elle déplore le système d'information financière qui ne lui permet pas de se prononcer sur la sincérité, la régularité et la sincérité des comptes de l'Etat et elle appelle de tous ses vœux à la dématérialisation des opérations financières de l'Etat.

Le volet jugement des comptes lui aussi n'est pas satisfaisant, dans la mesure où la Chambre des Comptes dans ses différents rapports rendus publics a relevé que les comptes de gestion ne sont pas produits dans le rythme souhaité.

En outre, il est également observé que le rythme d'instruction et de jugement des comptes à la Chambre des Comptes n'est pas satisfaisant. Il y a des comptables qui ont déposé leurs comptes de gestion depuis plus de six ans et qui attendent de voir la sanction du juge des comptes. Ceci peut s'expliquer en partie par la non-dématérialisation du compte de gestion. Le compte de gestion d'une petite Trésorerie comporte en moyenne des centaines de liasses de papier, toutes choses qu'on aurait pu éviter en cas de dématérialisation.

Si le compte de gestion est dématérialisé, la Chambre pourra tout simplement demander aux comptables de lui communiquer périodiquement les données, par échanges de fichiers, ou même faire des audits sur place ; ce qui n'est pas encore le cas.

Conclusion

La dématérialisation dans les services du Trésor vise à fluidifier et à sécuriser les opérations d'encaissements et de paiement en vue d'une meilleure reddition des comptes publics. Elle nécessite toutefois la mobilisation des moyens adéquats et la mise en place d'une politique de sécurité des procédures dématérialisées sans laquelle tout est voué à l'échec.

Xème COLLOQUE ANNUEL DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DES SERVICES DU TRESOR

KOWEIT – DU 14 AU 16 NOVEMBRE 2016

« Les apports de la dématérialisation pour l'exercice des missions du Trésor »

Thème : « LA DEMATERIALISATION : LA RECHERCHE DE L'EFFICACITE »

TABLE RONDE N° 2 :

**LA DEMATERIALISATION – ZERO PAPIER : PROBLEMATIQUES DES METIERS DES FINANCES
PUBLIQUES (DEPENSES, COMPTABILITE, RECOUVREMENT)**

**Intervention de : Monsieur RAJAONARIVONY RAMANOEL Tiana, Directeur de la Comptabilité
Publique, Direction Générale du Trésor, MADAGASCAR**

Plan de l'exposé

- 1- Introduction
- 2- Evolution historique du processus de dématérialisation de la gestion des finances publiques à Madagascar
- 3- Analyse des forces et faiblesses de la dématérialisation concernant les métiers des finances publiques
- 4- Présentation succincte du SPECL (Système de Paiement électronique des dépenses en Carburant et Lubrifiant)
- 5- Conclusion

1- INTRODUCTION

L'Administration malgache, par le biais du Ministère des Finances et du Budget, est actuellement en cours de finalisation d'un plan stratégique de modernisation des finances publiques. Tout en consolidant les acquis antérieurs, ce plan stratégique devra permettre à l'Administration publique notamment :

- d'assurer une meilleure visibilité et une plus grande cohérence des actions de réforme mises en œuvre ;
- d'inscrire la dynamique des réformes à court terme définies notamment dans le PAP 2014-2015 dans une démarche de moyen et long terme allant jusqu'en 2026 ;
- d'asseoir un système de gestion des finances publiques efficace et transparent.

La formulation des objectifs, des programmes et des actions de réforme dans le plan stratégique de modernisation des finances publiques découle en partie des résultats du rapport d'autoévaluation PEFA(Public Expenditures and Financial Accountability) 2013 et des réalisations du PAP 2014-2015. Les documents s'y rapportant font état d'un certain nombre de recommandations portant en particulier sur :

- la conduite du changement (définition de la stratégie de modernisation, mise en œuvre et pilotage des réformes, maîtrise du système d'informations) ;
- l'amélioration de l'exécution du budget (maîtrise de la dépense publique, accroissement et sécurisation des recettes publiques) ;

- le renforcement de la transparence et de la redevabilité (résorption des retards en matière de production des comptes, amélioration de la transparence et de l'efficacité de la commande publique, ...)

La dématérialisation du processus contribuera sans nul doute à la réussite de la stratégie de modernisation de la gestion des finances publiques.

Néanmoins, l'approche mérite au préalable :

- de dresser un état de l'existant dans un premier temps ;
- d'analyser, dans un second temps, les forces et faiblesses de la dématérialisation ;
- de présenter un projet concret de dématérialisation mis en place récemment par le Trésor Public malgache en matière de dépenses en carburant et lubrifiant ;
- de dégager en conclusion quelques pistes de réflexion et de recommandations.

2- ETAT DES LIEUX

Préalablement à un état des lieux de la dématérialisation, il importe de bien cerner ce qu'il faut entendre par dématérialisation.

2-1- Définition

D'une manière simplifiée, la dématérialisation est le remplacement au sein d'une administration donnée des supports d'informations physiques par des documents électroniques ou des fichiers informatiques.

La dématérialisation – zéro papier signifie ainsi ici que la gestion des données ou des documents produits en interne à l'administration (ex : balances, comptes de gestion, mandats, ...) ou provenant de l'extérieur (ex : redevables, fournisseurs, autres usagers, ...) s'effectue intégralement sous format numérique ou numérisé à l'entrée.

En d'autres termes, la dématérialisation – zéro papier est à la fois interne et externe ; le processus étant dématérialisé du début jusqu'en fin de chaîne.

Suite à cette définition, le processus de dématérialisation peut être décliné en plusieurs phases tenant compte du cycle de vie du document.

2-2- Etapes de la dématérialisation

- 1- Saisie des informations : scanning (dématérialisation a posteriori) ou capture sous forme électronique (pas de numérisation)
- 2- Diffusion des informations aux utilisateurs ou acteurs
- 3- Gestion, consultation et archivage des documents dans une base de données

2-3- Evolution de la dématérialisation à Madagascar

2-3-1- Cadre juridique

L'introduction de l'e-gouvernance dans les processus et le traitement de données dans les services administratifs fait partie des réformes menées depuis de nombreuses années. Toutefois, de nombreuses contraintes matérielles, culturelles, technologiques, financières n'ont pas permis de les réaliser. Le cadre législatif flou, voire obsolète, a constitué également un frein à la dématérialisation.

Ainsi, l'Agence Nationale de la réalisation de l'E-gouvernance (ANRE) a lancé en 2007 une étude portant sur l'opportunité de la mise en œuvre d'un cadre juridique règlementant la dématérialisation des procédures administratives. L'étude a pour principaux objectifs :

- de simplifier les tâches au niveau des services administratifs par le recours au processus dématérialisé ;
- d'accélérer le traitement des dossiers par la dématérialisation des supports d'information ;
- d'accroître l'efficacité opérationnelle de l'administration à travers la mise en place de projets d'e-gouvernance.

Suite à cette étude, trois lois ont été adoptées en décembre 2014 portant sur les transactions électroniques, la signature électronique et la dématérialisation des procédures administratives. Sur ce dernier point, la dématérialisation concerne toutes les tâches, démarches, échanges, procédures et d'une manière générale toutes les opérations impliquant l'administration publique tant à l'intérieur qu'avec l'extérieur. Bref, théoriquement, le principe de la dématérialisation – zéro papier a été consacré par le législateur après différentes étapes de validation commencées en 2018.

2-3-2 Evolution de la dématérialisation au sein du Ministère des Finances et du Budget

Dans l'optique de l'amélioration de la qualité des services offerts aux usagers, des départements au sein du Ministère des Finances et du Budget ont initié des actions de réforme tendant à la dématérialisation progressive des opérations.

• Quelques dates repères

- **Depuis 2005** : échanges de données informatiques entre ordonnateur et comptable mais appuyées et justifiées par des documents papier
- **2006** : dématérialisation à la source initiée au niveau de la Direction Générale des Impôts (télédéclaration des obligations fiscales, archivage électronique des actes d'enregistrement par numérisation des supports)
- **Depuis 2015** : dématérialisation de certaines prestations du Trésor (acquisition de carburant et lubrifiant par carte électronique, accès des usagers aux informations les concernant par le biais de la plateforme e-Voy pour consulter la situation des dossiers de mandatement et de paiement, situation des soldes des comptes, ...)
- **2016** : dématérialisation des avis de crédit de solde, dématérialisation des opérations en douanes (importation et exportation) par télédéclaration.

La Direction du Système d'Informations (DSI) auprès du Ministère des Finances et du Budget assure le renforcement de la sécurité informatique à travers de la mise en place d'un centre de données et de traitement (data center) et d'un Network Operation Center (NOC). Le NOC/Data Center, opérationnel à partir de 2017, permet de garantir :

- les infrastructures matérielles des systèmes d'information du MFB (serveurs de test, serveurs de virtualisation pour toutes les applications métiers, équipements de sauvegarde et de stockage) ;
- les infrastructures réseaux ;
- les équipements pour le monitoring et la surveillance.

A noter qu'en matière de marché public, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics a prévu depuis 2006 la mise en œuvre d'une procédure dématérialisée des marchés publics appelée e-

procurement. Le système n'a pas été opérationnalisé étant donné que la loi sur la dématérialisation n'a été adoptée qu'en 2014.

3- ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES DE LA DEMATERIALISATION

3-1- Analyse SWOT

FORCES / OPPORTUNITES	FAIBLESSES / MENACES
<ul style="list-style-type: none"> - Adhésion des décideurs aux projets de réformes liées à la dématérialisation - Disponibilité des NTIC pour activer les réformes (réseau de télécommunication, mobile banking, ...) - Capacité de maîtrise des outils informatiques et technologiques par les personnels métiers - Existence de SI métiers des finances publiques (SIGTAS, SYDONIA, SIGFP, SIGMP, ...) - Existence d'un cadre légal régissant la dématérialisation - Besoin fort de transparence de redevabilité et de célérité de traitement des informations exprimé par les partenaires de l'Administration publique - Non objection des organes de contrôle de processus de dématérialisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Manque de coordination et de visibilité des actions à mettre en œuvre - Défaillance fréquente du réseau (électricité, télécommunication) et faible couverture géographique - Résistance au changement et manque de formation de l'ensemble des utilisateurs - SI disparates et non intégrés totalement - Inexistence d'organe assurant les rôles de l'Autorité de certification - Sécurisation des SI et protection des données personnelles insuffisante - Insuffisance des mesures d'accompagnement des réformes

3-2- Analyse des risques

Les risques liés à la mise en œuvre de la dématérialisation peuvent être classés comme suit :

3-2-1- Risques liés aux ressources humaines

- Manque d'adhésion ou rejet des réformes afférentes à la dématérialisation
- Incompétence des utilisateurs
- Rejet par les utilisateurs des outils mis en place
- Indisponibilité d'une personne-clé, d'une équipe au sein d'un département
- Santé oculaire des agents en charge du contrôle des documents numériques
- Conflit fonctionnel entre les responsables sur l'utilisation du système mis en place

3-2-2- Risques d'éthiques et juridiques

- Respect de la vie privée et de la confidentialité des données
- Non-respect des lois en vigueur
- Authenticité des documents

3-2-3- Risques de sécurité informatique

- Utilisation de solutions non pérennes par les fournisseurs de l'Administration
- Absence de chiffrement des données
- Vol / Altération / Modification des données par des personnes en interne du système
- Vol / Altération / Modification des données par des personnes à l'extérieur du système (pirates)
- Vol / Altération / Modification des données par des programmes malveillants (à l'interne et à l'extérieur du système)

- Piratage, hacking informatique
- Dysfonctionnement des logiciels
- Infrastructure insuffisante et non sécurisée (locaux, serveurs, réseau de communication, ...)
- Absence de traçabilité des opérations
- Négligence des employés sur la sécurité informatique (confidentialité des codes d'identification et mot de passe)
- Défaillances du matériel (scanner, PC, ...)
- Perte de données (documents introuvables, crash, ...)
- Perte de la carte du titulaire (ex : utilisation de carte de paiement)
- Mauvais dispositif d'identification du titulaire de carte
- Dysfonctionnement des infrastructures (débit de connexion, vitesse de traitement des opérations)
- Fraude électronique (falsification de document)
- Panne d'électricité
- Attaque en blocage de compte
- Actions non autorisées
- Conservation des documents numériques
- Document numérique contesté par les acteurs
- Réseau de communication non protégé

3-2-4- Risques stratégiques

- Défaillance de stratégie numérique
- Dépendance envers des fournisseurs
- Délai de mise en œuvre du projet dépassé

3-2-5- Risque d'image

- Perte de confiance envers l'Administration

3-2-6- Risques opérationnels

- Erreur de saisie (ex : nom du titulaire, objet de la dépense, montant, ...)
- Erreur d'imputation
- Défaillances matérielles
- Pertes de données
- Perte de la carte du titulaire
- Dysfonctionnement des infrastructures
- Panne d'électricité
- Actions non autorisées
- Absence de contrôle
- Non disponibilité du scanner
- Erreur de saisie du destinataire du mail ou SMS
- Erreur de compte mobile (le bénéficiaire n'a pas reçu le transfert d'argent)
- Erreur sur les TPE
- Carte non créditée

L'évaluation des risques catégorisés ci-dessus en fonction de leur probabilité d'occurrence et de la gravité de leurs impacts suivant une échelle de cotation prédéfinie fait ressortir les résultats ci-après par ordre décroissant :

- 1- Risques de sécurité informatique : 43%
- 2- Risques opérationnels : 37%
- 3- Risques éthiques et juridiques : 32%

- 4- Risques liés aux ressources humaines : 19%
- 5- Risques stratégiques : 15%
- 6- Risques d'image : 8%

3-3- Evolution des métiers de l'exécution budgétaire

L'évolution des métiers peut être envisagée sous différents angles dans le cadre de la dématérialisation :

- Mode de traitement des opérations
- Mode de contrôle des pièces électroniques et traçabilité des opérations
- Mode de recherche des documents
- Mode opérationnel du processus de numérisation
- Mode de sécurisation des documents numériques
- Mise en place d'un système d'archivage électronique des documents
- Utilisation d'une signature électronique et d'un cachet électronique
- Utilisation d'un identifiant unique pour les tiers

3-3-1- Mode de traitement des opérations

- **Passation des marchés publics**

- Une plateforme d'achats en ligne (e-procurement) sera mise en place
- Les DAO seront déposés sur la plateforme pour être récupérés par les tiers intéressés
- Les offres accompagnées des documents administratifs seront scannées par les soumissionnaires puis déposées sur la plateforme. Elles seront par la suite signées électroniquement par les tiers via toujours la plateforme.
- L'évaluation des offres et le processus d'attribution du marché se feront à partir des dossiers électroniques déposés par les soumissionnaires. Le projet de marché ou convention sera ensuite produit par le système.
- Toutes les parties prenantes apposeront leurs signatures électroniques sur les documents de marché via le système dématérialisé. Tous les documents (offres, devis, ...) seront consultables par toute personne ayant droit.

- **Opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement des dépenses**

- Une plateforme d'échanges de type portail sera mise à disposition des tiers pour pouvoir faire des échanges avec l'Administration.
- Les factures définitives appuyées des autres pièces justificatives requises seront scannées par les tiers et communiquées à l'Administration via la plateforme. Ces documents seront signés électroniquement par les tiers.
- Le dépositaire comptable apposera sa signature électronique sur la facture numérique après avoir certifié que les biens sont réellement livrés. La certification du service fait s'effectuera sur la facture déjà enregistrée dans le système.
- Le système dématérialisé produira automatiquement des documents électroniques après chaque phase d'exécution de la dépense. Ces documents seront signés électroniquement par les acteurs concernés de la dépense.

- **Opérations de paiement et de comptabilisation**

Dans ce système dématérialisé, les règlements des créanciers se feront :

- soit par virement bancaire ;
- soit, par carte de paiement électronique (carte de retrait, carte prépayée, ...)
- soit, par transfert d'argent vers les comptes mobiles des bénéficiaires (mobile money).

La comptabilisation des opérations fera référence aux pièces électroniques sorties dans le système de gestion électronique des documents. Les états comptables (journaux, grand-livres, balances, états de développement de soldes, ...) seront produits automatiquement par le système comptable et seront visés et signés électroniquement par le comptable concerné.

- **Opérations de contrôle de l'exécution budgétaire**

- Les opérations de contrôle de l'exécution de la dépense se feront sur pièces électroniques. Des documents électroniques sécurisés seront à la disposition des organes de contrôle (contrôle financier, juridictions financières, organes de contrôle administratif) soit par accès direct au système dématérialisé, soit par transfert de supports informatiques contenant les documents sécurisés certifiés.

Les organes de contrôle auront accès au système dématérialisé (gestion électronique des documents) et utiliseront des interfaces de recherches (recherche multicritère des documents).

- **Création automatique des documents de rapprochement comptable**

Les documents de rapprochement (note d'accord, BCSE, FCC, ...) seront produits par le système à l'initiative de l'acteur initiateur des opérations de rapprochement. Ledit document sera enregistré directement dans le système de Gestion Electronique des Documents (GED) pour être signé électroniquement par les responsables concernés.

3-3-2- Contrôle des pièces électroniques et traçabilité des opérations

Le système de gestion électronique des documents assure la sécurisation des pièces électroniques et garantit la traçabilité des opérations.

A chaque étape de traitement et afin de faciliter le contrôle sur document dématérialisé, le système va produire un document de contrôle des pièces qui va tracer la pièce tout au long de son cycle de vie.

Le document de contrôle mentionnera notamment : la nature de la pièce, les dates des différentes étapes du traitement, les responsables ayant contrôlé la pièce.

Ainsi, le contrôle de régularité réalisé par les différentes entités tout au long de la chaîne de la dépense se feront désormais sur pièce électronique accompagnée dudit document de contrôle. Il pourra être téléchargeable par tout acteur y ayant droit.

3-3-3- Recherche de documents utilisant le système

Le système de gestion électronique de documents devra permettre un mode de recherche plus large (multicritère) pour tout acteur ayant besoin de consultation et de recherche de documents. La recherche peut être basée sur différents critères (numéro, date, responsable, signataire, destinataire, ...).

Les résultats de recherche ainsi que les documents consultés pourront être téléchargés à des fins de contrôle ou à titre de preuve.

3-3-4- Mode opérationnel du processus de dématérialisation

La numérisation d'une pièce justificative ou d'une autre pièce se fera :

- soit, manuellement par les acteurs concernés à partir d'un scanner muni d'un logiciel OCR. Ces acteurs intégreront, par la suite, le document numérisé dans le système dématérialisé (les tiers seront les principaux concernés par la numérisation des documents tels que les devis, la facture, la carte d'identification fiscale, la carte d'identité nationale, ...);
- soit, par saisie des informations sur le document (PV, compte-rendu, ordre de mission, ...):
 - utilisant un outil bureautique (Excel ou Word) qui génèrera, par la suite, un document électronique en format PDF dans le système dématérialisé ;
 - via une interface de saisie offerte par le système dématérialisé qui produira, par la suite, un document électronique ;
 - soit, par production automatique d'un document électronique par le système dématérialisé suite à une opération (DEF/TEF, mandat, titre de règlement, ...);
 - soit, par intégration automatique du document électronique produit et communiqué par un autre système (ex : carte professionnelle, situation fiscale, carte d'identité nationale, ...).

La numérisation des documents et/ou la production des documents électroniques servent à alimenter le système de gestion électronique de Document qui sera disponible pour tout acteur ayant un droit d'accès selon les règles d'habilitation données.

3-3-5- Sécurisation des documents numériques (valeur probante de document)

Outre la sécurisation classique d'un système d'information (mise en place d'une infrastructure logicielle : code utilisateur, mot de passe ; mise en place d'une infrastructure matérielle / réseau sécurisée : NOC, pare-feux ; mise en œuvre de communication sécurisée : VPN, IPsec, Open SSL), le système dématérialisé requiert des sécurités informatiques fiables telles que : la certification électronique des signatures électroniques, l'authentification des personnes, la confidentialité des données, l'horodatage. Ces mesures visent à maîtriser les risques liés à l'image découlant de la confiance des usagers et utilisateurs du système.

Les prestations y afférentes seront délivrées par une entité de confiance ayant fait l'objet d'une évaluation et d'un agrément d'une Autorité Nationale de sécurité de Système d'Information. Ladite entité devra être rattachée à la plus haute structure en charge de la sécurité nationale.

3-3-6- Mise en place d'un système d'archivage électronique des documents

Le système d'archivage électronique mis en place est obligatoirement accessible aux organes de contrôle des finances publiques.

Le système utilisera une structure rigoureuse de classement gérée et contrôlée par l'administrateur du système.

3-3-7- Utilisation d'une signature et d'un cachet électroniques

La signature manuscrite est remplacée par une signature électronique apposée par une personne physique sur le document en cause. Ce document peut être de natures diverses tant pour le fond (marché, lettre, PV, ...) que pour la forme (fichier PDF, fichier image, ...).

La signature électronique est réalisée moyennant le recours à un instrument de signature électronique (carte à puce, clé USB, logiciel support de certificat).

Un cachet électronique sera utilisé pour remplacer le tampon manuel. Il s'appuie également sur un certificat numérique géré par un serveur de certification.

3-3-8- Utilisation d'une identification unique pour les tiers

Un tiers sera identifié par un code unique qui contiendra une information reconnue par tous les acteurs de la chaîne.

Les comptables du Trésor utiliseront ce code tiers unique pour réaliser les opérations de règlement à son niveau.

A préciser que les tiers concernés auront accès à tout moment à leurs informations personnelles pour pouvoir les mettre à jour le cas échéant. Ils autorisent l'Administration à s'en servir publiquement. En effet, l'utilisation des données personnelles d'un tiers est protégée par une Loi de 2014 sur la protection des données à caractère personnel.

D'une manière générale, les procédures d'exécution budgétaire (ELOP) habituelles ainsi que les contrôles exercés par les comptables en matière de régularité de leurs opérations restent inchangés.

Les principales évolutions résident dans la réorganisation des tâches et la redéfinition des périmètres d'intervention des acteurs dans le processus afin :

- d'une part, d'assurer le renforcement de la sécurité du système dématérialisé ;
- d'autre part, d'éviter d'engager la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public compte tenu des risques partagés.

4- PRESENTATION DU SYSTEME DE PAIEMENT ELECTRONIQUE DES DEPENSES EN CARBURANT ET LUBRIFIANT (SPECL)

4-1- Objet

Le SPECL est un système de gestion modernisée d'acquisition de carburants et lubrifiants par les services administratifs.

4-2- Champ d'application

- Etat : Ministères et Institutions
- Collectivités Territoriales Décentralisées
- Etablissements Publics

4-3- Cadre juridique

- Décret de Décembre 2015 portant institution du SPECL
- Arrêté d'application de 2016 précisant le fonctionnement du SPECL

4-4- Apports de la dématérialisation

- Meilleure traçabilité des transactions
- Traitement fiable, exhaustif et en temps réel des informations concernant les dépenses en carburant et lubrifiant
- Sécurisation accrue des opérations dans le souci d'éviter les falsifications
- Diminution des coûts de gestion. A titre d'illustration, les frais d'impression des chèques sont évalués annuellement à 400 millions Ariary en moyenne.
- Analyse approfondie des transactions effectuées (identification des bénéficiaires des produits, des localités, des fréquences d'acquisition, des volumétries, ...) en vue de la prise de mesures correctrices.
- Amélioration de la qualité des services par la modernisation des moyens de paiement
- Gestion rationalisée des ressources budgétaires : D'une manière générale, le SPECL contribue au renforcement du sens de l'éthique en matière de gestion budgétaire.
- Automatisation des tâches et réorientation des contrôles

4-5- Fonctionnement du SPECL

- Maintien de la procédure d'exécution budgétaire (ELOP)
- Basculement des opérations traitées par le SIGFP vers le SPECL d'une manière automatisée, intangible et immédiate
- Acquisition de carburant par carte électronique
- Transmission des données et établissement des factures sous forme dématérialisée
- Paiement des compagnies pétrolières par virement bancaire

4-6- Quelques chiffres

- Plus de 10.000 cartes de paiement électronique délivrées de Mars 2016 à Novembre 2016
- Plus de 2.000 SOA utilisant le système, soit la moitié des services répertoriés
- Plus de 8.000 transactions réalisées
- Déploiement du SPECL sur près de 95% du territoire national

5- CONCLUSION / PERSPECTIVES

Les avantages de la dématérialisation sont indéniables en termes de traçabilité des informations, de délai de traitement, d'économie de coûts, ...

Pour le cas de Madagascar, les réformes allant dans le sens de la dématérialisation vont continuer. Le Trésor Public envisage en particulier d'accroître le volume des règlements par moyen dématérialisé à partir de 2017 afin de réduire les coûts de l'approvisionnement de fonds des postes

comptables qui sont estimés à plus de 3,6 milliards Ariary par an. Actuellement, les règlements par virement bancaire des soldes des fonctionnaires représentent près de 71% de la masse salariale mensuelle.

Malgré les avantages qu'elle procure, la dématérialisation requiert une démarche progressive et des mesures d'accompagnement afin de maîtriser les risques identifiés. Il s'agit notamment de :

- sensibilisation, formation et communication à l'endroit de tous les acteurs et partenaires ;
- élaboration et diffusion de documentation claire des procédures dématérialisées ;
- établissement et suivi de la mise en œuvre de référentiel de sécurité conforme aux standards internationaux ;
- interconnexion et interopérabilité des différents systèmes d'information déjà existants au sein des différents départements ;
- renforcement de la sécurité des infrastructures (réseaux, télécommunication, serveurs) ;
- audit périodique du système d'information ;
- réorganisation des tâches sur la base d'un dispositif de contrôle interne renforcé ;
- mise en place d'un dispositif de veille permanent pour garantir l'assistance continue des utilisateurs du système, l'entretien et la maintenance périodiques des matériels et infrastructures ;
- élaboration et mise en œuvre d'une politique de sauvegarde et de restauration des données ;
- instauration d'une conduite du changement forte, dynamique et coordonnée.