



Colloque KOWEIT 2016

Table ronde : mardi 15 novembre - 14h00 à 15h40

«En quoi la dématérialisation change-t-elle la relation entre tous les acteurs ?»

Intervenants :

- M. Jean Donat ANDRE, Directeur général adjoint du Trésor et de la Comptabilité Publique, Haïti ;
- M. Bacari KONE, Economiste principal, Département des Finances Publiques (FAD) du FMI.

Modérateur :

- M. Sidi Almoctar OUMAR, Directeur National du Trésor et de la Comptabilité publique, Mali.

Méthodologie et organisation :

La table ronde se déroule en séance plénière. L'objectif est de faire le point sur les conséquences juridiques et techniques résultant de la dématérialisation, 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 le mardi 15 au petit-déjeuner à 7H30.

LA DÉMATÉRIALISATION AU SERVICE DE LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES EN HAÏTI

CONTEXTE

La dématérialisation est devenu le phénomène par excellence qui caractérise la société d'aujourd'hui. Fondée sur l'information, la communication et les nouvelles technologies, elle nous propulse dans l'ère du numérique et de l'immatériel. A ce titre, la gestion des finances publiques n'est pas en reste.

En effet, les enjeux stratégiques majeurs que recèle la gestion des finances publiques, font d'elle le domaine le plus demandeur et le plus exigeant d'outils et d'instruments modernes garantissant la transparence et la fiabilité des circuits et des procédures y afférentes notamment celles relatives aux politiques budgétaires.

Conscientes de l'apport de la dématérialisation et des TIC (Technologies de l'Information et de la Communication), les autorités Haïtiennes se sont engagées dans un processus de modernisation de l'administration publique et des instruments de la gestion des finances publiques pour faire d'Haïti un pays émergent à l'horizon 2030. Cet engagement reste déterminé, en dépit des catastrophes naturels qui ont frappé le pays (le Séisme de 2010, l'Ouragan Mathew en octobre 2016 et tout récemment encore les fortes et incessantes pluies qui se sont abattues sur le nord du pays causant des inondations dévastatrices) et qui ont sérieusement endommagé les infrastructures notamment celles liées aux technologies de l'information.

Mon intervention, aujourd'hui, se veut de partager avec vous l'expérience d'Haïti en matière de dématérialisation de la gestion des finances publiques et quels en sont les enjeux ? Surtout que le chemin restant à parcourir est encore plus important.

DE L'EXECUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

En Haïti, l'exécution des dépenses de l'Etat se fait par voie de réquisition physique qui requiert un volume de papier considérable à gérer par les services comptables, financiers et d'archivage. Ce volume varie en fonction du type de dépenses (salaires, fonctionnement et autres).

L'exécution des dépenses est initiée au niveau des services de l'ordonnateur avant d'aboutir à l'étape de paiement par le trésor en conformité avec le décret de 2005 portant sur la Préparation et l'Exécution des Lois de finances qui consacre la séparation des fonctions entre Ordonnateur et Comptables publics, la chaîne de la dépense est partagée entre ces deux acteurs. L'ordonnateur assure la phase administrative de la dépense tandis que le comptable public traite de la phase comptable.

Le Circuit de la dépense est supporté d'un côté par le SYSDEP qui est une application informatique couvrant la chaîne de la dépense budgétaire depuis la prise en charge au niveau des services de l'Ordonnateur jusqu'à l'étape d'émission de titres de paiement (soit par chèques soit Par virement bancaire) au niveau des Postes Comptables relevant de la DGTCP. Ce système automatisé permet bien entendu d'avoir l'image virtuelle des réquisitions émises par les différentes instances de l'Administration Centrale pour tout ce qui concerne les dépenses de fonctionnement. Toutefois, l'authentification de ces réquisitions nécessite obligatoirement des signatures physiques (non électronique).

Parallèlement un autre application informatique, le SYSCOMPTE, est également utilisé par les Postes Comptables pour l'exécution des dépenses se rapportant au Programme d'Investissement Public (PIP) et la gestion des comptes périphériques (sous-compte) du Compte Central du Trésor). La procédure est toujours initiée par les services de l'Ordonnateur qui opèrent la saisie électronique des données avant la prise en charge comptable. Les prestataires de services pour l'exécution des projets d'investissement public sont payés par virement bancaire.

DU CADRE LEGAL EXISTANT

Un premier Décret publié le 29 janvier 2016 portant sur la signature électronique confère à l'écrit sur support électronique la même force probante que l'écrit sur support papier.

Toujours à la date du 29 janvier 2016, un deuxième Décret est pris reconnaissant le droit de tout administré à s'adresser à l'Administration Publique par des moyens électroniques. Le champ d'application de ce Décret s'étend à l'Administration Centrale de l'Etat, aux Services Déconcentrés, aux Collectivités Territoriales et aux Organismes Autonomes. Il s'applique également aux administrés dans leur rapport avec l'Administration publique et aux rapports à l'intérieur de l'Administration Publique.

L'article 13 de ce 2ème Décret stipule que l'Administration publique admet dans ses rapports par la voie électronique, les systèmes de signature électronique sécurisés conformes à l'Arrêté d'application de la Loi sur la signature électronique.

DES ENJEUX DE LA DÉMATÉRIALISATION

- Sur le plan budgétaire

Tel que souligné dans la mise en contexte, le papier constitue, jusqu'à présent, l'une des fournitures les plus utilisées au niveau de l'administration publique haïtienne et le volume ne fait qu'augmenter d'année en année. Il est évident que la part de consommation de papier représente un élément significatif dans le budget de fonctionnement de l'Etat.

Le volume important de pièces justificatives généré par l'activité budgétaire doit être conservé dans des espaces d'archives adéquats pour permettre non seulement aux Comptables publics de produire leurs comptes de gestion sur chiffres et sur pièces mais également pour répondre aux réclamations et besoins d'informations des différents acteurs dans leur rapport avec les

autres institutions de l'Etat. Dans le contexte actuel, la DGTCP dispose de très peu de ressources et pas assez d'espace pour assurer convenablement la conservation des documents justificatifs. Les archives, pour le volume de papiers généré, nécessitent un investissement non négligeable en terme d'espace de stockage et de matériels étant donné que le délai de conservation de certains documents administratifs est considérablement long.

C'est évident que la dématérialisation permettra à l'Administration publique haïtienne de faire des économies substantielles dans l'utilisation des ressources, déjà limitées, de l'Etat.

- Sur le plan du contrôle

Les instances de contrôle telles la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA), l'Inspection Générale des Finances (IGF) sont les deux principaux utilisateurs des archives du trésor dans le cadre de leur mandat respectif d'audit interne et de vérification des comptes gestion des Comptables Publics.

La CSCCA notamment doit procéder à un contrôle plus ou moins exhaustif des pièces justificatives des opérations financières de l'Etat dans des conditions vraiment difficiles, compte tenu de leur volume en terme de papier et parfois, des mauvaises conditions dans lesquelles elles sont entretenues. Leur destruction pour des raisons quelconques, volontaire ou involontaire, met parfois des cadres dans des situations très inconfortables lorsqu'ils font l'objet de contrôle par la Cour ou par le Parlement.

- Efficience dans l'exécution des dépenses

La dématérialisation des documents originaux à l'étape d'engagement des dépenses, des réquisitions qui s'en suivent, des titres de paiement et de recettes, la signature électronique, permettront de réduire considérablement le délai de traitement et d'accroître les performances et l'efficacité dans les rapports de tous les acteurs impliqués dans l'exécution budgétaire et la fourniture de service de qualité aux administrés.

- Sur le plan environnemental

La dématérialisation peut aider à diminuer le volume des déchets de papiers généré par les activités des différentes institutions de l'Etat.

DES EXIGENCES DE LA DÉMATÉRIALISATION

La réussite des changements escomptés avec la dématérialisation exige la mise en œuvre d'un certains nombres de préalables, notamment :

- a) Un plan stratégique unifié impliquant l'ensemble des acteurs de l'administration publique ;
- b) Un Schéma directeur informatique solide, fiable et sécurisé au service de tous les acteurs concernés ;;
- c) Une source énergétique permanente et stable ;
- d) Un système juridique adapté;;

- e) Des bonnes pratiques en termes de transparence et de bonne gouvernance des finances publique.

DES ACQUIS DANS LE DOMAINE DE LA DEMATERIALISATION

En Haiti, certaines tâches dans la gestion des finances publiques sont exécutés à travers le système électronique, notamment :

- a) Les chèques du trésor sont émis et garantis avec la signature électronique;
- b) Les opérations d'exécution budgétaire s'exécutent par le biais de 2 systèmes informatisés en développés a cet effet : le SYSDEP et le SYSCOMPTE ;
- c) Les fonctionnaires de l'Etat sont payés par virement bancaire, près de 70% des effectifs de la fonction publique sont déjà enrôlés sur ce mode de paiement ;
- d) Des particuliers utilisent leur téléphone portable pour effectuer des transferts et des paiements;
- e) La Direction Général des Impôts dispose d'un système développé à l'effet de faciliter la télé déclaration et le télé paiement pour les contribuables et du même coup augmenter la rapidité de collect des recettes de taxes et d'impôts ;
- f) Les opérations de dédouanement et de paiement des bordereaux de Douane s'effectuent par voie électronique ;
- g) La DGTCP travaille sur un plan de numérisation des Archives du Trésor ;;
- h) L'Ectricité d'Haïti, un Entreprise Publique à caractère commercial, travaille sur un plan de dematerialisation des activités se rapportant aux demandes de branchement sur le réseau, a l'accès en ligne au service de facturation et au télé paiement ;
- i) L'Office d'Assurance des Véhicules met sur pied les procédures en vue de l'accomplissement des formalités d'assurance par voie électronique.

DU PROJET ERP/IFMIS

C'est le projet majeur pour les trois années à venir en ce qui concerne la modernisation de l'informatique du MEF. Il s'agit de mettre en œuvre un logiciel de type ERP/IFMIS qui sera un véritable logiciel intégré et qui doit couvrir les besoins informatiques du MEF en ce qui concerne la gestion des Finances Publiques. L'IFMIS prend en compte les besoins directement liés à la gestion des Finances Publiques (Budget, Comptabilité, Trésorerie, Décisionnel, etc.).

D'autre part, un projet de mise en place d'un Système de Gestion Electronique de la Documentation à la Direction générale et au secrétariat du Ministère de l'Economie et des Finances est actuellement en cours de finalisation. Ce projet est basé sur la mise en place du logiciel « LaserFiche ».

Dans le souci global d'harmonisation de l'informatique, il a été prévu d'étendre ce projet à la Cours Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) et à la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP).

Intervention au Colloque de l'AIST

Enjeux de la dématérialisation et pré - requis à sa mise en œuvre dans les pays Africains Francophones

La dématérialisation est un enjeu fort pour le renforcement du système de gestion des finances publiques dans les zones UEMOA et CEMAC, notamment au niveau de l'exécution budgétaire et de la tenue de la comptabilité de l'État :

1. **L'exécution budgétaire :** elle est généralement caractérisée par la lourdeur de la chaîne de la dépense : la transmission manuelle des pièces justificatives aux différents acteurs et les nombreux points de contrôle : elle est fastidieuse et peu efficace. La procédure normale d'exécution de la dépense publique est caractérisée dans beaucoup de pays africains, notamment Francophones, par sa lourdeur et sa lenteur qui incitent les responsables à la contourner par l'usage des procédures exceptionnelles. Ces dernières créent des problèmes de transparence dans la gestion des finances publiques (GFP) et impactent négativement sur la production à temps et la qualité des comptes de l'État. L'enjeu des réformes à ce niveau est d'obtenir le juste compromis entre la fluidité de la chaîne (notamment sa rapidité et sa qualité d'exécution) et sa fiabilité (sécurisation des deniers publics nécessitant un contrôle et un suivi efficaces). Cet enjeu sera encore plus prégnant avec la mise en place en cours ou envisagée des budgets-programmes et la responsabilisation accrue des ministères dits dépensiers;

En dehors d'absence de trésorerie, les causes de retard de la chaîne sont globalement dûs aux difficultés techniques liés aux systèmes d'information en place (ex.: coupure de réseau, sous-équipement), aux pièces manquantes ou à leur circulation d'une étape à l'autre et aux suspensions ou rejets des différents visas, provoquant attente ou allers-retours. La fluidification de la chaîne de la dépense peut donc être améliorée en agissant sur ces trois éléments dans le cadre de la dématérialisation des pièces justificatives;

- **Agir sur les contraintes techniques:** La couverture et le champ des systèmes d'information financière (SIF) sont généralement **réduits** avec souvent des SIF fractionnés par métier ou grandes natures d'intervention (budget, trésor, marchés publics, dette publique, impôts, douanes, etc.) et insuffisamment interconnectés et/ou interfacés. Des SIF intégrés existent ici et là mais les champs sont toujours réduits et ils ne fonctionnent pas souvent à pleine capacité. Ce sont généralement des systèmes pour permettre le suivi informatisé des recettes et des dépenses mais qui ne s'insèrent pas encore dans une politique d'informatisation de l'ensemble des acteurs de la GFP et une sécurisation des réseaux de transmission. Il faut dire que le déploiement et la maintenance hard et software d'une telle politique impliquent des moyens financiers très importants;

- **Agir sur les pièces justificatives:** L'absence d'une pièce justificative ou sa lenteur de transmission constituent des **facteurs de ralentissement de la chaîne**. Ces pièces sont constituées des factures du fournisseur mais également des différents bordereaux, demandes et certifications internes à l'administration, qui enrichissent la liasse de papier à chaque étape du circuit de la dépense pour constituer le mandat de paiement en fin de chaîne. Ces papiers portent souvent les mêmes types d'information, qui sont retranscrites manuellement par chaque acteur en parallèle de leur saisie dans le SIF;
- **Agir sur les contrôles:** Les contrôles sont exhaustifs et redondants c'est-à-dire qu'ils portent sur l'ensemble des pièces et à des étapes successives du circuit, sans discrimination en fonction de la probabilité de survenance du risque ou de sa sévérité ;

La mise en place d'un système d'information financière intégré et déconcentré chez l'administrateur de crédit et la dématérialisation des pièces justificatives permettraient, entre autres, d'alléger les délais de transmission et de saisie de la demande d'engagement du fait de sa totale dématérialisation et un suivi, tout au long de la procédure, par ce dernier de l'avancement de sa demande d'engagement jusqu'à son paiement, et sa participation active dans le cadre du contrôle de gestion du circuit de la dépense

2. **Au niveau de la comptabilité de l'État :** sa bonne tenue dans les délais impartis est généralement handicapée par la lourdeur de la centralisation comptable et de la remontée des comptes de gestion et de leurs pièces justificatives, notamment dans des zones géographiquement éloignées et difficiles d'accès.

Dans beaucoup de pays l'organisation comptable repose sur **un système de centralisation au niveau supérieur et de transferts entre comptables**. Plusieurs niveaux de postes comptables interviennent dans la comptabilisation des écritures, y compris les comptables déconcentrés (paieries à l'étranger, trésoreries, recettes des impôts, recettes des douanes, etc.). **Les comptables supérieurs et/ou centralisateurs doivent produire à la cour ou chambre des comptes un compte de gestion dans des délais précis**. Ce document, composé du compte sur chiffres et du compte sur pièces, rend compte de la gestion du comptable. Mais le strict respect de cette obligation pose encore problème dans beaucoup de pays à cause, entre autres, des retards de remontée et de centralisation des pièces justificatives comptables.

L'informatisation de la tenue de la comptabilité de l'État est souvent partielle encore et ne couvre pas tous les postes comptables, notamment au niveau déconcentré. Dans la perspective d'une bonne traçabilité et d'une meilleure qualité comptable, l'informatisation de la tenue de la comptabilité doit couvrir tous les postes comptables. La réalisation d'arrêtés journaliers doit également être recherchée afin d'avoir une image fidèle de la situation comptable et améliorer la sincérité des

restitutions. Ces mesures sont indissociables d'une réflexion sur la transmission des pièces justificatives afin de préserver la rapidité d'intégration des données au niveau supérieur.

Ici aussi, la mise en place d'un système d'information financière intégré et déconcentré chez tous les postes comptables accompagnée par la dématérialisation des pièces comptables et assortie d'un accès des organes d'audit et de contrôle au SFI intégré permet non seulement de sécuriser les procédures et d'assurer une intégration plus aisée et rapide des écritures comptables mais aussi faciliterait la réalisation des différents contrôles prévus par les textes.

Au vu des problèmes évoqués dans ces deux domaines clés de la GFP, nous recommandons généralement de:

- Envisager la dématérialisation de la chaîne de la dépense, pouvant aller de bout en bout (de la demande de l'administrateur de crédits jusqu'au paiement par la banque centrale): lancer une étude sur les étapes et documents dématérialisables ; procéder aux modifications logicielles et réglementaires consécutives
- Envisager la dématérialisation des pièces justificatives à des fins d'accélération des centralisations chez le comptable supérieur : étudier la possibilité de dématérialiser les pièces justificatives pour envoi aux comptables supérieurs et/ou centralisateurs; et
- Etudier la dématérialisation des comptes de gestion ;

En effet, la dématérialisation constitue une opportunité sans précédent pour améliorer et/ou renforcer l'efficacité, l'efficacité et l'intégrité du système de gestion des finances publiques. Elle offre des opportunités :

- Pour renforcer la responsabilisation des acteurs et la transparence du système par une amélioration de l'accès à l'information pertinente, presque en temps réel, sur les activités des administrations concernées et l'évolution des dossiers ;
- Pour renforcer l'intégrité et la fluidité du système en changeant pour le mieux les relations entre les acteurs par la manière dont ils communiquent entre eux avec un plus grand usage des communications plutôt électroniques que physiques, face à face ou basées sur des supports papiers : elle permet de réduire la corruption dans le système et de renforcer la confiance entre l'utilisateur et l'administration ;
- Pour l'utilisateur et le fournisseur : télé-déclaration ou télé-facturation / télépaiement électronique, gain de temps et désengorgement des services du Trésor ; pas besoin de se présenter physiquement dans les administrations ;

- Pour l'administration : des opportunités importantes en termes :
 - D'efficacité : recherche indexée des données ; problématique de stockage physique éliminé ;
 - De contrôle : recherche par mots clés, automatisation et sécurisation des contrôles, possibilité de mettre en œuvre une approche de contrôle par les enjeux et les risques
- Pour le juge des comptes : mêmes opportunités en termes de contrôle et de stockage

Cependant des prérequis essentiels :

- Etape préalable : un recensement des données à dématérialiser et un diagnostic complet pour les classer par criticité et confidentialité ;
- Un système d'information financière intégré robuste prenant en charge les besoins de tous les acteurs et tous les aspects de la gestion (y compris des applications paiements interfacés avec les banques) dans le cadre d'une politique d'amélioration de la gouvernance financière et de délivrance du service ;
- Une forte capacité des moyens informatiques : besoins élevés en termes de bande passante, notamment si les pièces justificatives sont scannées. Investissements coûteux (acquisition de scanners), besoins élevés en termes de capacité de stockage pour centraliser les données et les rendre accessibles ; exigences fortes de disponibilité du système.
- Sécurité et interconnexion des systèmes d'information :
 - Un projet d'infocentre pour stocker les données dématérialisées : la sécurité physique (dispositifs anti-incendie, alimentation de secours, salle sécurisée, sauvegardes des données / redondance) et logique (accès des utilisateurs, protection contre les virus et attaques informatiques) doit être assurée ;
 - la dématérialisation implique souvent des signatures électroniques dans les systèmes d'information budgétaires et comptables: cela signifie que les accès au système doivent être sécurisés et qu'un dispositif de contrôle interne doit être en place pour les contrôler fréquemment
 - La formation adéquate des acteurs et leur sensibilisation aux risques et enjeux est essentielle

Des solutions simples et adaptables aux différents environnements :

- Expérimenter la dématérialisation sur des données :
 - Non sensibles (ni confidentielles ni critiques) – par exemple, les états d'exécution des projets financés par les PTF ;

- Pouvant être transmises par emails sous forme de fichier simples, sans investissement supplémentaire de matériel (sous réserve qu'elles ne soient ni critiques ni confidentielles)
- Procéder par étapes :
 - Dans un premier temps, organiser un double circuit (papier + dématérialisé) par exemple pour le compte de gestion afin d'expérimenter le processus ; procéder par pilotes et retours d'expériences
 - Dématérialisation des fiches de payes des fonctionnaires : souvent une étape simple à mettre en œuvre permettant des gains forts en termes d'efficacité et de contrôle ;