



Vive la **Dématérialisation !**

Comment réussir un projet de dématérialisation
budgétaire et comptable dans une collectivité locale



Vive la dématérialisation !

Comment réussir un projet de dématérialisation
budgétaire et comptable dans une collectivité locale



Sommaire

Avant-propos 3

Remerciements 5

PREMIÈRE PARTIE – Le lancement d'un projet de dématérialisation 7

Chapitre 1 - Les objectifs stratégiques de la dématérialisation

Chapitre 2 - Commencer un projet de dématérialisation :
les premiers pas

Le témoignage de Nice - Porter la stratégie de dématérialisation

Le témoignage de Nancy - La volonté d'une dématérialisation
intelligente et efficiente

Les questions indispensables à se poser à cette étape du projet

DEUXIÈME PARTIE – Organisation ou réorganisation? 31

Chapitre 3 - Quand dématérialisation rime avec réorganisation

Chapitre 4 - Les impacts de la dématérialisation comptable
sur les métiers

Le témoignage de Strasbourg - Dématérialisation et organisation

Le témoignage de Toulouse - Impact sur des métiers en mutation

Les questions indispensables à se poser à cette étape du projet

TROISIÈME PARTIE – L'accompagnement du changement 55

Chapitre 5 - La participation du comptable public au projet

Chapitre 6 - Le volet humain

Chapitre 7 - L'intégration de la chaîne comptable
dans un programme global de dématérialisation

Le témoignage du comptable de Brest - L'élaboration d'une nomen-
clature des pièces justificatives de recettes

Les questions indispensables à se poser à cette étape du projet

QUATRIÈME PARTIE – La communication 83

Chapitre 8 - Communiquer autour du projet de dématérialisation

Chapitre 9 - Création et promotion d'un label autour d'un projet d'e-administration

Le témoignage de Brest - La communication envers le secteur économique

Les questions indispensables à se poser à cette étape du projet

CINQUIÈME PARTIE – Quand le projet s'achève...103

Chapitre 10 - L'heure du bilan : finalement, la dématérialisation est-elle source d'optimisation ?

ANNEXES – Les fiches techniques111

1. Les outils méthodologiques
2. L'urbanisation informatique
3. Présentation de la solution Chorus Pro
4. La dématérialisation des factures
5. Les avis de sommes à payer (ASAP) en version dématérialisée
6. Parapheur et workflow
7. La GED
8. L'archivage électronique
9. Pour en savoir plus : les référents à contacter

Avant-propos

La dématérialisation de la chaîne budgétaire et comptable s'inscrit désormais dans un cadre législatif imposant un délai de mise en œuvre précis à la plupart des collectivités grandes et moyennes : le chantier doit être terminé dans les métropoles au 1^{er} janvier 2017, et deux ans plus tard dans les régions, départements, communes et groupements intercommunaux de plus de 10 000 habitants.

Si votre appréhension de la question se résume à « *comment en faire le moins possible sans se retrouver en infraction avec la loi* », passez votre chemin : ce livre ne vous est pas destiné et sa lecture sera sans intérêt pour vous.

Tous les auteurs, en effet, qu'ils soient élu, directeur général des services, directeur financier, directeur des systèmes d'information, chef de projet ou comptable public, partagent un même point de vue : la dématérialisation constitue une opportunité pour réexaminer en profondeur les procédures financières en vigueur dans une organisation et s'interroger sur leur pertinence, demain, dans un environnement totalement numérique. Car la disparition du papier est loin d'être anecdotique : on ne corrigera plus, d'un coup de stylo, une facture électronique pas tout à fait conforme au bon de commande, avant de l'envoyer au comptable public pour mise en paiement. Les externalités positives sont multiples, qu'il s'agisse de soutenir l'activité économique par la réduction des délais de paiement, d'optimiser les processus administratifs en faisant intelligemment gagner du temps aux agents, de valoriser l'utilité du métier comptable.

Les métropoles, communautés urbaines et grandes villes qui témoignent dans cet ouvrage ont travaillé ensemble, pendant un an et demi, dans le cadre d'un groupe orchestré par France urbaine avec l'appui de la direction générale des Finances publiques, pour s'aider mutuellement à mettre en œuvre une dématérialisation qui ait du sens pour chacune de leurs organisations. Elles ont modernisé ce qui méritait de l'être, tout en veillant à ce que les agents impactés par les procédures renouvelées en comprennent le sens et trouvent un intérêt renforcé aux nouvelles conditions d'exercice de leur métier.

Si le chantier de la dématérialisation est encore devant vous, vous pouvez vous appuyer en confiance sur leurs témoignages croisés : pêchez-y des idées, des questionnements, et n'hésitez pas à contacter les auteurs pour des précisions complémentaires. Tout l'objet de ce livre est de vous rendre service.

Bonne lecture !

Olivier Landel

délégué général de France urbaine

Bruno Cassette

directeur général des services
de la métropole européenne de Lille
(métropole référente du groupe de travail
« métropoles pilotes vers la full-démat' »
de France urbaine)

Nathalie Biquard

cheffe du service des Collectivités locales
à la direction générale des Finances publiques

Remerciements

À tous les membres du groupe de travail mis en place par **France urbaine**¹ et coordonné par Eloïse Foucault, chargée de mission finances et fiscalité, qui a réuni dès l'automne 2014, au rythme de cinq fois par an, les spécialistes de la dématérialisation (responsables des finances, chefs de projet dématérialisation, etc.) des métropoles concernées par l'obligation de passage en «full-démat» au 1^{er} janvier 2017. Ce groupe, dont les membres ont pris la plume pour rédiger cet ouvrage, a fonctionné comme un lieu de partage de bonnes pratiques et de conseils méthodologiques, mais aussi comme un lieu d'action collective. Il a constitué et constitue encore, au côté des commissions thématiques présidées par les élus de France urbaine, un outil précieux pour travailler ce dossier à fort contenu technique et préparer les prises de position de l'association.

À la Mission de déploiement de la dématérialisation (MDD) de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), et notamment à Hervé Breyton et Jean-Michel Monnier, qui ont accompagné le groupe des métropoles tout au long de ses travaux et apporté leur expertise technique à chaque fois que nécessaire.

Au Service de la documentation nationale du cadastre de la DGFIP, qui a créé la maquette originale de cet ouvrage et assuré sa composition.

À Eloïse Foucault et Bénédicte Boyer pour l'aide apportée aux auteurs dans la structuration et la mise en forme de leurs propos.

¹-France urbaine, née de la fusion de l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) et de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF), regroupe les élus des métropoles, des grandes communautés et des villes centres ou périphériques. Elle compte 96 membres de toutes tendances politiques, représentant près de 30 millions d'habitants. France urbaine a pour objectif de promouvoir le fait urbain auprès des pouvoirs publics et de tous les citoyens. Dans un dialogue renouvelé avec l'État, l'association participe pleinement à la structuration du monde urbain dans notre pays et à l'attractivité de tout son territoire.

1 Le lancement d'un projet de dématérialisation

Chapitre 1

Les objectifs stratégiques de la dématérialisation 9

Chapitre 2

Commencer un projet de dématérialisation :
les premiers pas 15

Le témoignage de Nice

Porter la stratégie de dématérialisation 21

Le témoignage de Nancy

La volonté d'une dématérialisation intelligente et efficiente 25

Les questions indispensables

à se poser à cette étape du projet 29

Chapitre 1 - Les objectifs stratégiques de la dématérialisation

Romain Roguet

directeur général adjoint « finances » de la métropole européenne de Lille

La dématérialisation est un sujet «à la mode» depuis un certain temps. Elle est la suite logique de la numérisation des outils utilisés par les collectivités locales: traitements de texte, tableurs de calcul, systèmes RH, financier et métier, jusqu'à la gestion et l'entretien des bâtiments et, de plus en plus, les achats à travers les catalogues en ligne des fournisseurs. Tous les outils que nous utilisons quotidiennement pour exercer nos missions étant désormais informatiques, il paraît logique que les interfaces entre ces outils soient, elles aussi, numériques, jusque dans les relations de l'administration avec l'utilisateur. Ce dernier, en effet, utilisant de plus en plus massivement Internet et les services numériques dans sa vie quotidienne, attend aussi de pouvoir faire de même avec l'administration.

Il s'agirait donc, en résumé, de bannir le papier devenu inutile. Pourtant, et malgré les très nombreuses promesses de gain de productivité et d'amélioration du service vantées par les promoteurs

de la dématérialisation, peu d'administrations peuvent aujourd'hui se prétendre «entièrement numériques». De très nombreuses initiatives ont été prises, mais souvent limitées à un domaine ou une thématique particulière.

C'est sans doute parce qu'une approche globale se montre particulièrement ambitieuse: techniquement tout d'abord, faire dialoguer tous les systèmes informatiques d'une structure peut vite tourner au casse-tête, même si, conscients de cette difficulté, certains éditeurs commencent à intégrer dans leurs logiciels des interfaces «neutres» de dialogue (de type bus), capables de s'adapter à tout type de protocole. Du point de vue de l'organisation et des modes de faire, ensuite, la dématérialisation ne se limite pas à doter chaque agent d'un scanner: elle modifie radicalement les manières de travailler, les interactions des agents avec leurs collègues et même le champ de ces interactions. Elle déstabilise nos organisations et exacerbe les problèmes d'organisation préexistants.

La dématérialisation ne peut donc pas se limiter à être un projet informatique. C'est bien autre chose, même si le travail technique reste considérable. Les projets de dématérialisation rappellent que les outils sont, avant tout, au service d'un projet et d'une organisation, et non l'inverse. Dès lors, il convient de définir bien en amont quels sont les objectifs stratégiques du projet qu'on veut mener. Ceux-ci peuvent être de plusieurs ordres; les plus évidents sont des gains de charge et d'efficacité, ainsi que la sécurisation des données ou des opérations. Mais la dématérialisation touchant à l'organisation, des objectifs en termes de management (transversalité, collaboration), de pilotage, voire de relation à l'utilisateur et aux partenaires doivent être intégrés. Dès lors, un projet de dématérialisation est, avant tout, un projet d'administration.

1 - Economies et gains d'efficacité

Si le mythe du « gain sur les ramettes de papier » tend heureusement à disparaître (les coûts de fonctionnement des serveurs et de stockage des données sont, bien souvent, supérieurs à leur équivalent papier et ont une empreinte carbone plus importante), la dématérialisation peut réellement permettre des économies. Ces gains ne sont pas dans l'infrastructure, mais dans les capacités d'usage de l'outil.

La simplification des circuits de traitement des dossiers : la gestion des « workflows » permet le cheminement fluide d'un dossier suivant ses phases d'instruction. L'ensemble des documents utiles étant à disposition, les pertes de temps, risques d'erreur, etc. sont limités et les coûts d'administration en sont réduits.

Les automatismes : ce sont l'un des facteurs de gain les plus intéressants de la dématérialisation dans le cas de traitement en masse de dossiers. Les capacités informatiques modernes permettent d'automatiser un nombre important de tâches simples, souvent chronophages pour les agents. Ainsi les systèmes d'OCR¹ performants ont-ils un excellent taux de reconnaissance, évitant des tâches de ressaisie de formulaires papier. Mieux, les formulaires en ligne permettent d'intégrer directement et de contrôler les données renseignées par l'utilisateur. En matière d'exécution de marchés, les phases délicates de calcul d'actualisation des prix peuvent être effectuées par un logiciel de gestion financière. Mais les gains liés aux automatismes restent limités à des domaines où une même règle (ou un ensemble de règles) est uniformément appliquée.

1 - En anglais, Optical Character Recognition, c'est-à-dire reconnaissance optique de caractères.

2-Sécurisation de la donnée et des procédures

La différence essentielle entre une donnée sur support numérique et la même donnée sur support papier est que la donnée numérique est accessible et modifiable par plusieurs personnes, en plusieurs lieux et en même temps. Cette «ubiquité numérique» est le grand atout de la dématérialisation et permet de répondre à l'un des grands enjeux de nos organisations: sécuriser les données. Il s'agit de s'assurer que nos services disposent de la bonne adresse d'un usager, que les analyses d'une chaussée sont bien les dernières effectuées sur le tronçon recherché ou, enfin, que toutes les dépenses liées aux bâtiments de tous les sites de la collectivité sont bien prises en compte.

Alors qu'aujourd'hui, la complétude et l'actualité des données sont souvent éclatées entre plusieurs supports (un formulaire papier, un ou plusieurs systèmes métiers, un rapport d'expert, etc.), la dématérialisation propose de rassembler, en un lieu unique, une seule donnée commune à tous les services de la structure, la donnée pouvant même être partagée avec des partenaires. Ainsi, la création ou la modification de l'information est connue de tous ceux qui peuvent en avoir besoin.

Cette sécurisation de la donnée porte, en elle-même, un gain important en temps (éviter de rechercher à chaque fois la donnée la plus à jour) et en qualité d'analyse. Atteindre cet objectif nécessite de requestionner chaque information: qui est susceptible d'avoir la donnée la plus à jour, à qui est-elle utile, comment «administrer» cette donnée et, en définitive, en ai-je moi-même vraiment besoin? La facilité de stockage ne doit pas mener à une boulimie de données.

De même, la numérisation permet de s'assurer que toutes les étapes du traitement et de l'analyse d'un dossier sont bien respectées. Mais cette qualité est aussi son principal défaut! La machine étant rigide, elle ne sait pas gérer l'exception. Dès lors, une démarche de dématérialisation doit intégrer cette contrainte très en amont, afin de définir quel sera le statut du cas particulier: est-il admis ou non, et dans quelles limites? Cette démarche peut aussi être l'occasion de réinterroger la procédure: s'agit-il d'une suite nécessaire d'étapes à franchir ou plutôt d'une liste de vérifications à mener? Une «check-list» pour s'assurer que le vol (dans le cas d'une collectivité, l'instruction du dossier) se passera bien. Au final, il s'agit de réinterroger la manière dont nous rendons le service public.

3-Pilotage de la structure et des activités

L'accès à des données fiables et consolidées permet de les exploiter en vue d'améliorer le pilotage de la structure et de ses activités. L'alimentation de tableaux de bord et d'indicateurs est une activité nécessaire mais chronophage dans toute administration. Chaque service dispose, bien souvent, de son propre tableau de bord, mais ceux-ci ne sont pas toujours consolidés, et plus rarement encore partagés et mis en perspective les uns avec les autres. L'exigence croissante des usagers-contribuables sur l'efficacité des politiques publiques et la gestion de plus en plus fine des ressources ne permettent plus de se contenter d'analyses sectorielles ou non contextualisées. Ainsi, l'analyse du taux de consommation d'une aide doit nécessairement être croisée avec le nombre de demandeurs reçus, le nombre de bénéficiaires à qui une aide a été accordée, avec une décomposition suivant le motif, et le tout doit pouvoir être comparé avec les années précédentes, voire avec d'autres contextes.

Alors que, bien souvent, les données existent mais de manière fragmentée au sein des différents systèmes d'information métiers, la dématérialisation, parce qu'elle passe par l'interconnexion des différents systèmes d'information, est

l'occasion de repenser la remontée des données et l'alimentation d'un entrepôt de données qui servira de base à un système décisionnel. Des outils récents offrent une exploitation aisée, ergonomique et intuitive des données rassemblées et permettent de s'affranchir des lourds requêteurs plus anciens. Ils permettent, notamment, de croiser « à la volée » les informations disponibles et de découvrir des interconnexions parfois surprenantes. Ainsi, les outils de pilotage deviennent dynamiques et intuitifs, voire rendent ludique l'exploitation des données, pour que chaque agent puisse se saisir du pilotage de son activité.

L'un des axes d'exploitation des données les plus prometteurs consiste à pouvoir capitaliser sur l'expérience collective. Alors que l'apprentissage individuel est au fondement de l'expérience et du développement de chaque humain, les organisations n'apprennent pas ou peu naturellement. Les démarches en ce sens sont souvent lourdes, du fait de l'origine multiple des informations et de la complexité à les rapprocher pour en tirer un sens ou une expérience. Ces démarches sont assez anciennes (« knowledge management », par exemple) mais les nouvelles capacités du « big data » les rendent bientôt accessibles. La dématérialisation, en constituant de vastes champs de données exploi-

tables par l'utilisation des méta-données, est une opportunité pour s'engager dans la valorisation des données (souvent précieuses) que nous détenons, et faciliter l'évaluation et l'amélioration des politiques publiques que nous menons.

4- Transversalité et mode collaboratif

Les possibilités de la dématérialisation ne se limitent pas au traitement de formulaires ou de données. Par sa nature, la dématérialisation est un bon support pour développer la transversalité et le travail collaboratif. «L'ubiquité numérique» permet d'associer tous les acteurs d'un projet en ne les mobilisant qu'à propos. Les outils numériques permettent ainsi de favoriser, voire de réinventer le mode projet et le travail collaboratif. Mais la transversalité ne se décrète pas et doit être promue et accompagnée. Ne pas organiser en amont les règles de cette collaboration (tout le monde répond sur un même document partagé avec un relecteur ou, au contraire, chacun complète tour à tour, etc.) mènera rapidement à l'anarchie et, au final, à la fragmentation, alors que l'objectif initial était au contraire de rassembler.

Parce que les infrastructures numériques sont plus légères et plus malléables, elles permettent d'intégrer l'expérimentation, le «test», dans

les modes normaux de fonctionnement. Ainsi, l'utilisateur (interne ou externe) est consommateur et co-constructeur. La disponibilité des données d'évaluation permet une analyse rapide de l'expérimentation et de réajuster régulièrement les manières de faire, les moyens déployés, etc. Cette démarche «agile» doit cependant être fortement administrée et régulée, sauf à courir le risque d'une déstabilisation profonde de la structure et des agents. La formation et l'implication de ceux-ci dans les instances de régulation est d'ailleurs essentielle.

La dématérialisation invite donc à passer d'une approche procédurale à un panier de services. Il s'agit de se concentrer sur le besoin et la réponse à y apporter, plutôt que sur la manière de faire.

Tirer pleinement les bénéfices de la dématérialisation est donc un objectif ambitieux qui impose de réinventer nos organisations et les principes qui les sous-tendent. L'initiative de l'agent devient un élément clé d'organisation, alors que nous sommes habitués à des organisations hiérarchiques et très structurées. C'est une révolution culturelle tant pour les managers que pour les agents. Le numérique apporte ce paradoxe qu'il permet une autonomie et une «décentralisation» fortes, à la condition d'une centralisation de l'évaluation et d'une rigidité impor-

tante des principes d'organisation. L'aire de liberté et d'autonomie à laquelle invite la dématérialisation est, en réalité, fortement contrainte par un cadre.

En conclusion, les objectifs stratégiques de la dématérialisation peuvent être de plusieurs ordres. Outre la recherche d'une meilleure efficacité des moyens (financiers, ressources humaines, etc.), la démarche peut être un prétexte à une révision plus profonde des modes de fonctionnement de la structure, des usages, voire de la manière de

rendre le service public. Ce large panel de possibilités et d'ambitions nécessite que les objectifs du projet soient figés en amont de la démarche car ensuite, ni les moyens à mettre en œuvre ni les solutions techniques ne seront les mêmes. Quel que soit le choix, la dématérialisation, parce qu'elle change profondément les manières de travailler, est un projet organisationnel avant d'être technique, ce qui justifie qu'elle soit portée au niveau de la direction générale et non laissée à la direction informatique.

Chapitre 2 - Commencer un projet de dématérialisation : les premiers pas

Eléna Suzat

*cheffe de projet «dématérialisation et réorganisation comptables»
à l'eurométropole de Strasbourg*

Un projet de dématérialisation comptable et financière peut prendre des formes très diverses selon la taille des collectivités, leur organisation comptable, les pré-requis techniques dont elles disposent, et leurs objectifs en termes d'administration numérique. Pour calibrer un projet de dématérialisation de la façon la plus adaptée et réaliste possible, cet article se propose de délivrer quelques clés utiles au démarrage du projet.

1 - Identifier le contexte comptable et informatique de la collectivité

Un projet de dématérialisation ne peut être adapté à une collectivité que dans la mesure où il prend acte du point de départ où elle se situe. Ce bilan de l'existant peut se décomposer en plusieurs axes.

Un état des lieux de l'organisation comptable de la collectivité peut permettre de se situer par rapport aux autres collectivités et d'évaluer les forces et les points de vigilance de sa propre organisation : combien d'agents comptables compte-t-on

dans la collectivité ? La fonction comptable est-elle centralisée ou décentralisée pour l'enregistrement des factures, l'engagement, la liquidation, le mandatement ?

Le contexte légal doit également être clarifié. L'obligation de la «full-démat'» s'applique-t-elle en 2017 (pour les métropoles uniquement), en 2019 (pour les autres collectivités de plus de 10 000 habitants) ou bien n'en existe-t-il pas pour la collectivité ?

Un projet d'e-administration peut avoir été mis en place par la collectivité. Ou il se peut, à l'inverse, que plusieurs projets d'administration numérique aient démarré sans coordination d'ensemble (par exemple, dématérialisation du courrier, des délibérations, des demandes de subvention des associations, de la facturation de la restauration scolaire, etc.). Si cette manière d'aborder les choses permet de gagner du temps sur la mise en place des projets (chacun pris séparément ne nécessite pas l'aval d'une pluralité d'acteurs), les risques liés à

une absence de transversalité sont grands : manque de cohérence entre les logiciels, manque de vision globale et stratégique (notamment de la direction générale et des élus et, par ricochet, manque de visibilité pour l'utilisateur).

Le fait de s'inscrire dans une stratégie d'e-administration favorise, au contraire, le portage par les élus, une vision plus claire pour l'utilisateur, ainsi qu'une cohérence des projets du point de vue technique et organisationnel. Néanmoins, cela nécessite de prendre le temps de formaliser une stratégie, de la faire valider par les élus concernés, de dégager des temps collectifs de revue des projets entre acteurs de l'e-administration, et il peut exister un risque, si le cadrage initial est mal défini, que la démarche devienne complexe et tentaculaire.

Avoir **une idée claire des applicatifs informatiques opérants** est également utile pour identifier les besoins qui se dessineront, à terme, pour la dématérialisation. Les choix seront en effet différents selon que la collectivité possède déjà une gestion électronique des documents (GED), un logiciel de gestion financière ou un ERP¹, un outil de passation des marchés, un outil de requêtage des

données... et des connecteurs entre ces applicatifs, qui permettent l'interopérabilité du système d'information.

2 - Définir la gouvernance, les moyens alloués et le calendrier du projet de dématérialisation

Le portage du projet de dématérialisation au niveau de la direction générale et des élus constitue un facteur de réussite majeur. Il donne de la légitimité et du sens au projet de dématérialisation, et il le rend plus audible par les agents, ce qui favorisera la réussite de l'accompagnement au changement et le dialogue transversal entre les équipes financières, informatiques et opérationnelles. Il est vrai, néanmoins, qu'il peut parfois être difficile d'attirer l'attention des élus sur un sujet qui paraît de prime abord comme essentiellement technique et à vocation administrative. Bien identifier les gains du projet (comme indiqué dans le chapitre précédent) est donc primordial pour convaincre l'exécutif de la collectivité. Dans les plus petites collectivités, le fait de ne réunir que l'informatique et les finances dans le comité de pilotage permet toutefois d'avancer rapidement, et porte moins à conséquence en termes d'adhésion par les agents.

¹ « Enterprise Resource Planning » en anglais, soit logiciel de gestion intégré.

Selon la taille de la collectivité, il faudra également **se poser la question des moyens humains alloués au projet de dématérialisation** et de la composition du groupe projet. Plusieurs choix sont envisageables. Désigner un chef de projet à temps plein dans les grosses collectivités (utile si les objectifs fixés en termes de gains sont ambitieux) ou un chef de projet ayant d'autres missions (moins coûteux mais avec des risques de déploiement sur un temps plus long), ou bien recourir à un cabinet extérieur ou simplement au « correspondant dématérialisation » de la direction départementale des Finances publiques. Quoi qu'il en soit, le groupe projet doit invariablement inclure des représentants des directions des finances et de l'informatique, ainsi que des responsables de directions opérationnelles qui interviennent dans la chaîne comptable. Les ressources humaines, ou un éventuel service de conseil en organisation, peuvent également apporter leur expertise.

Des moyens financiers sont à prévoir, parce que de nouveaux outils informatiques seront très certainement à développer. Là aussi, l'enveloppe variera en fonction de la taille de la collectivité et de sa maturité ou de ses ambitions en termes d'intégration informatique. Les formations constituent également un poste de dépense à ne pas négliger.

La dématérialisation comptable et financière a un coût d'entrée, avant d'enregistrer les retours sur investissement à escompter à moyen terme.

Le calendrier d'un projet de dématérialisation peut, lui aussi, différer d'une collectivité à l'autre, selon sa taille (il sera d'autant plus long que le nombre d'agents à accompagner sera important) et selon son degré d'avancement sur les sujets informatiques. Un projet rapide se déroulera entre un et trois ans : le projet mobilise alors les acteurs dans un temps relativement court et rythmé. Mais tout le monde doit suivre, la contrainte est plus forte, la conduite du changement est dense. Au-delà de trois ans, un projet plus long permet de poser les pré-requis opérationnels progressivement, les agents sont préparés en amont au changement et subissent moins fortement les premiers réajustements de la mise en production. Toutefois, cela va de pair avec un risque d'essoufflement et de frustration de ne pas voir rapidement les bénéfices du projet.

3-Arbitrer sur les orientations stratégiques du projet

Pour savoir jusqu'où aller dans le projet de dématérialisation, il est recommandé de **s'interroger sur les gains et les améliorations attendus**. La simple mise en conformité avec les obligations légales

pourrait n'impliquer, finalement, qu'une numérisation en masse en bout de chaîne, au moment du mandatement avant envoi au comptable public. Mais cette option n'a que très peu d'intérêt : elle introduit des tâches à faible valeur ajoutée pour les comptables, et ne permet pas de réduire les délais de paiement. Améliorer la traçabilité des documents est une première piste intéressante. Viser des économies logistiques (espace d'archivage, papier, etc.) ou des économies sur les intérêts moratoires payés, grâce à la réduction des délais de paiement, permet de faire entrer le projet de dématérialisation dans une logique de retours sur investissement. La dématérialisation de bout en bout peut générer des gains de productivité. Une réorganisation comptable rend possible des gains sur la masse salariale ou le développement de nouvelles missions (conseil aux services, comptabilité analytique, suivi des marchés, etc.)

Il est, par ailleurs, primordial de **prendre conscience des conséquences organisationnelles** qui se jouent lorsqu'on parle des outils informatiques. La mise en place d'une gestion électronique des documents implique de s'interroger sur les modes de classement des documents comptables et financiers, voire de l'ensemble des documents dans le cas d'une GED transverse,

ainsi que sur leur nommage et le partage de ces règles au sein de la collectivité. Internaliser l'enregistrement des factures peut conduire à l'introduction de tâches de numérisation pour les agents, mais peut s'avérer judicieux dans le cas où les factures ont des points d'entrée multi-sites. Externaliser l'enregistrement des factures peut permettre d'anticiper l'extinction de cette tâche avec la généralisation de Chorus Pro à horizon 2020 (voir annexe 3 pour plus de précisions), et générer la suppression d'un ou plusieurs postes au sein de la collectivité. Dans un cas comme dans l'autre, une politique de systématisation du numéro d'engagement sur les factures peut s'avérer essentiel.

La numérisation des marchés publics peut être réalisée au service de la reprographie, ou bien la collectivité peut rendre obligatoire le dépôt dématérialisé des offres pour éviter au maximum les tâches de dématérialisation duplicative. Selon les logiciels financiers, la validation du service fait peut être réalisée directement dans l'outil. Dans d'autres cas, un parapheur électronique est une possibilité intéressante pour garantir une piste d'audit fiable de la circulation des documents comptables, et développer un reporting sur l'activité comptable des services. Quel que soit l'outil de validation des factures retenu, il est intéressant d'initier une

réflexion pour simplifier et fiabiliser les étapes de la chaîne d'exécution budgétaire.

La stratégie de déploiement de la dématérialisation comptable

fait partie des questions à se poser. Dans les grandes collectivités, un déploiement par direction ou par pôle est rendu possible par la convention cadre nationale. Le déploiement peut se réaliser soit avec les directions les plus consommatrices de crédits, soit les plus volontaires. L'adhésion au changement est alors plus grande, le mécontentement est moindre quand il s'agit d'« essayer les plâtres ».

D'autres options existent : un déploiement par budget, par appartement (toutes les dépenses, toutes les recettes) ou par domaine homogène. Ces options permettent de faire des tests sur un périmètre restreint (un budget annexe, un type de pièce, les pièces justificatives de recettes). Mais ces options présentent un inconvénient à prendre en compte dans les grandes collectivités en particulier : la bascule du papier à l'informatique doit se faire de manière généralisée pour tous les agents en même temps, une fois les premiers tests effectués. L'accompagnement au changement est ainsi plus difficile, à la fois d'un point de vue technique et du point de vue des formations, et doit se dérouler

sur un temps contraint. Il convient, en outre, de remarquer que toutes les options de déploiement impliquent une gestion simultanée de flux papiers et de flux dématérialisés par un nombre plus ou moins important d'agents.

Enfin, la dématérialisation constitue **une opportunité pour se réinterroger sur l'organisation comptable**. Quels sont les points forts et les axes de progrès de l'organisation comptable actuelle ? Les équipes doivent-elles être mutualisées au sein de centres de services partagés/services ressources ? À quelle échelle ? La réception des factures doit-elle être centralisée ? Faut-il décentraliser la fonction du mandatement dans les directions pour gagner en délais de paiement, ou la maintenir à la direction des finances pour garantir un contrôle interne uniformisé ? Les rôles entre agents opérationnels et agents comptables peuvent-ils être davantage clarifiés ? Comment responsabiliser chacun et faire monter les équipes en compétence ? La spécialisation d'agents comptables à temps plein est-elle effective ? Il appartient à chaque collectivité de se positionner sur le volet organisationnel et d'estimer, de façon réaliste, les chantiers envisageables pour améliorer la performance et la qualité comptable de l'organisation.

4-Anticiper les points de vigilance et les enjeux d'avenir relatifs à la dématérialisation

La première année de mise en production demande beaucoup d'efforts de la part des agents prenant part à la chaîne comptable, voire un surcroît de travail si le papier et le flux informatique coexistent en parallèle. La perte de repères et les modifications dans les conditions de travail peuvent s'avérer être une source d'inquiétude.

L'accompagnement du changement constitue donc une pierre angulaire du projet de dématérialisation comptable. Cela peut passer par plusieurs types d'actions.

La communication permet une préparation en amont des esprits et une transparence de la démarche. Les annonces doivent, de préférence, être validées par le comité de pilotage, et rappeler le contexte et les choix de la collectivité. L'association des agents à la réflexion, ou à tout le moins la prise en compte des remontées de terrain, assure une meilleure acceptabilité d'un projet qui bouleverse les habitudes et les conditions de travail. L'information des entreprises peut éventuellement être prévue pour afficher une stratégie de la collectivité (réduction des délais de paiement, modernisation, simplification de la vie des entreprises, etc.).

Des formations seront à mettre en œuvre, notamment si de nouveaux outils sont introduits. Selon la taille des collectivités, les formations peuvent être délivrées en interne ou en externe. Ces formations portent essentiellement sur le nouveau circuit de validation comptable, l'outil informatique (GED, workflow, océrisation, signature électronique, etc.), le nommage et le classement des documents. Des dispositifs de mobilité peuvent également rendre le métier comptable plus attractif.

L'association des organisations syndicales au projet peut aiguiller le dialogue social et favoriser l'adhésion des agents à la démarche. L'examen des conditions de travail des agents, de leurs évolutions et des modifications dans leurs missions est une étape nécessaire.

Pour finir, la dématérialisation comptable peut exercer **un véritable effet de levier** et constituer un point d'entrée privilégié pour d'autres enjeux et chantiers d'avenir : la mise en place d'une GED transverse, le contrôle allégé partenarial, le développement d'outils collaboratifs et de réseaux sociaux professionnels sur la dématérialisation, la simplification des référentiels usagers, ou encore la mutualisation des expériences entre collectivités de même nature ou utilisant les mêmes logiciels financiers.

Le témoignage de Nice

Porter la stratégie de dématérialisation

Olivier Vernay

*directeur de la coordination des DAF
et directeur du programme dématérialisation
à la direction générale adjointe « ressources financières »
de la métropole Nice–Côte d'Azur*

Chiffres-clés

Entités concernées par la dématérialisation : ville de Nice, métropole Nice–Côte d'Azur, CCAS de Nice.

Nombre de budgets : 30 budgets.

Nombre de mandats et titres concernés (données pour l'année 2015) : 90 000 mandats et 32 000 titres de recettes.

1 – Le contexte

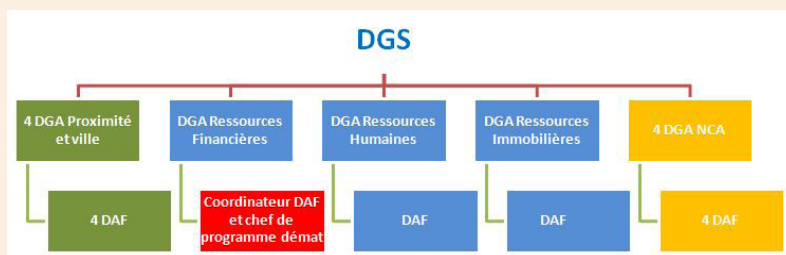
Depuis six ans, la mutualisation des directions ressources de Nice–Côte d'Azur (NCA) avec celles de la ville-centre étend son périmètre d'intervention, tant par ses activités que son territoire.

À la différence d'autres EPCI, Nice–Côte d'Azur a, en effet, été la première intercommunalité à passer du statut de communauté urbaine à celui de métropole, au 1^{er} janvier 2012. Des « directions administratives et financières » (DAF) rattachées au niveau de chaque directeur général adjoint (DGA) ont été mises en place dès 2014, coordonnées par une direction « de la coordination des DAF », rattachée à la DGA « ressources financières ».

Ce contexte très favorable de grande stabilité a permis de mettre en place un réel programme de dématérialisation, et de répondre ainsi à l'obligation réglementaire de transmettre de façon dématérialisée

tant le budget que les pièces justificatives des dépenses et des recettes chez le comptable public.

La première étape a été la nomination d'un chef de programme dématérialisation, en la personne du directeur de la coordination des DAF, dont le positionnement transversal (cf. schéma ci-dessous) permettait de toucher l'ensemble des directions, notamment au travers des directions administratives et financières.



2 – Le périmètre

La seconde étape a été la définition du périmètre du programme, permettant de délimiter les domaines prioritaires (documents budgétaires, pièces justificatives, GED, dossier agent, archivage, etc., le programme de dématérialisation étant découpé en autant de projets) et les jalons à respecter (2017 pour la partie financière, 2018 pour la partie marchés et agents). Les directions supports étant mutualisées et les obligations réglementaires existant pour les trois entités que sont la métropole, la ville et le CCAS, ce sont les trois entités qui ont intégré le programme.

Ce périmètre global a été validé en « comité stratégique dématérialisation » et présenté au cours de différents comités de pilotage et aux comités techniques de la métropole, de la ville et du CCAS.

Les objectifs assignés à l'ensemble de l'équipe programme et aux directions supports (finances, DSI, ressources humaines, marchés publics, archives) consistent en une harmonisation, une sécurisation et une simplification des procédures à destination des agents. Il s'agit de donner de la cohérence et du sens pour stimuler les équipes, notamment par la réalisation de procédures écrites très détaillées, ce qui permet de les sécuriser, tout en participant à la conduite du changement (réalisation d'ateliers, entretiens, points d'informations, autres modes dématérialisés de communication, etc.).

3 – La mise en œuvre

La stratégie de communication sur le programme a consisté, en interne, à prendre l'attache de l'ensemble des agents en commençant par l'encadrement (DGA, directeurs, chefs de services). Ce choix de communication a permis de diffuser des explications au niveau de l'encadrement intermédiaire, dont la motivation participe fortement à la mise en place concrète de ce programme dans leurs équipes.

Pour les agents opérationnels, il a été préféré, plutôt que des « grands-messes », une communication en ateliers et réunions, ainsi que des présentations en format « réduit », très productives et avec des échanges directs. Ce format d'échange, plus libre, permet de connaître dans le détail l'activité des agents et leur positionnement, donc de dessiner avec précision les circuits existants afin d'aboutir ensemble à un circuit cible à mettre en place. Grâce à ces ateliers, les agents comme les responsables comprennent spontanément qu'il s'agit d'inventer les méthodes de travail des prochaines années, ce qui contribue à assurer un intérêt certain et une adhésion au projet.

Bien entendu, les services de la DGA « ressources humaines » sont intégrés dans ces ateliers dans l'analyse des process, du fait de leurs connaissances en GPEC. Cela permet d'anticiper la révision des fiches de postes avec les directeurs, et de programmer les formations à envisager dans le cadre du programme.

La communication à destination des entreprises est indispensable puisque certaines d'entre elles seront également impactées dès le 1^{er} janvier 2017 (courriers et conférences d'information). Nous avons lancé une première campagne technique en direction des entreprises pour faire référence à l'engagement comptable. D'autres campagnes de communication seront développées par la suite.

Techniquement, tout est en place dans les échanges avec le comptable public. Restent la mise en place de la GED et l'achèvement des procédures, au travers des ateliers (en cours).

En conclusion, à ce stade, nous avons fait le choix de sélectionner deux directions générales adjointes volontaires (« routes » et « ressources humaines/DSI »), particulièrement représentatives, et de dématérialiser progressivement des types de pièces ; et non de basculer en une seule fois l'ensemble des directions. Ainsi, les premiers flux dématérialisés ont concerné les pièces de rémunération, dès le mois de février 2016.

Le témoignage de Nancy

La volonté d'une dématérialisation intelligente et efficiente

Pascal Udron

directeur des finances de la métropole du Grand Nancy

Chiffres-clés

Entités concernées par la dématérialisation : métropole.

Nombre de budgets : 9 budgets (1 budget principal et 8 budgets annexes).

Nombre de mandats et titres concernés (données pour l'année 2015) : 30 100 lignes de mandat et 5 700 lignes de titre de recette.

Pour parvenir à dématérialiser l'intégralité de sa chaîne comptable, la métropole du Grand Nancy a noué, dès février 2016, un partenariat avec la direction départementale des Finances publiques (DDFiP) de Meurthe-et-Moselle, matérialisé par un comité de pilotage conjoint définissant les grandes lignes de la mise en œuvre de ce projet ⁽¹⁾.

Dès lors, les échanges entre le Grand Nancy et les services de l'État ont rapidement abouti à la conclusion qu'une dématérialisation intelligente ne pouvait s'opérer en calquant les outils du numérique sur l'organisation existante, mais supposait bien une remise en question complète des processus.

Pour ce faire, un audit de la chaîne comptable a été confié à deux auditeurs (l'un issu du Grand Nancy et l'autre de la DDFiP), afin

(1) Compte-tenu de l'acquisition récente (au 1^{er} juillet 2016) du statut de métropole par la communauté urbaine du Grand Nancy, l'échéance du 1^{er} janvier 2017 dévolue aux autres métropoles pour dématérialiser l'intégralité de la chaîne comptable est reportée, dans le cas du Grand Nancy, au 1^{er} janvier 2018, après avis favorable de la DDFiP de Meurthe-et-Moselle.

d'évaluer les forces et les faiblesses de la chaîne comptable et de fournir des propositions permettant d'améliorer son efficacité (délais de paiement, qualité comptable) et son efficience, dans une logique de «lean management».

Les auditeurs ont rencontré les différents intervenants de la chaîne comptable : trésorerie, direction des finances, direction administrative et financière de chaque pôle, ainsi qu'un panel représentatif de services opérationnels, afin :

- de comprendre précisément les différentes organisations mises en place et les liens fonctionnels entre ces intervenants ;
- d'identifier les tâches réalisées en doublon ou les contrôles non réalisés ;
- de recueillir l'avis des intervenants sur les bonnes pratiques et les points d'amélioration.

Ces rencontres ont permis d'identifier un certain nombre de sujets appelant des réponses, tels que :

- les attentes des services vis-à-vis de la direction des finances (en termes de formation ou d'indicateurs) ;
- la nécessité de définir des règles communes et d'harmoniser les pratiques en matière d'engagement des dépenses et recettes, ou s'agissant des circuits de validation du service fait ;
- la répartition des tâches entre la direction des finances et les directions administratives et financières (création des tiers, contrôles du mandatement).

L'audit a été aussi l'occasion d'apporter un regard extérieur sur le logiciel financier, s'agissant à la fois des garanties offertes par les sécurités de ce dernier ou ses éventuels risques, mais également de l'optimisation de son utilisation en développant les fonctionnalités permettant d'éviter un double travail de saisie.

Le comité de pilotage a instauré, en parallèle, des groupes de travail permettant aux services de la collectivité et de l'État :

- de définir et de mettre en œuvre des actions en matière de facturation électronique (pour la mise en place de Chorus Pro au 1^{er} janvier 2017) et de dématérialisation des échanges (circuit de visa, gestion électronique de documents, etc.);
- de définir du contrôle interne ou partenarial avec la trésorerie ;
- de moderniser les moyens de paiement (carte d'achat) ou d'encaissement (TIPI) ;
- de fiabiliser l'actif dans le cadre de la nouvelle nomenclature M57 et des transferts de compétence.

En conclusion, la dématérialisation ayant été appréhendée non pas sous une approche exclusivement informatique et comptable, mais comme un moyen de repenser et d'optimiser dans son ensemble la fonction financière de la métropole du Grand Nancy, l'ampleur des travaux et la proximité des échéances ont rendu indispensables la participation active de tous les acteurs en interne, et le renforcement de la coopération avec les services de la trésorerie et de la DDFIP, laquelle pourra également se traduire par une relecture de la convention de services comptables et financiers signée il y a plusieurs années.

Les questions indispensables à se poser à cette étape du projet

Quels sont les enjeux de ce projet ? Quelles sont ses ambitions ?

Qui va porter le projet ? Gouvernance et comitologie ?

Qui est impacté, tant en interne qu'à l'extérieur de la collectivité ?

Existe-t-il un chef de projet ? Quel est son positionnement ?

Qui sont les partenaires ?

Dois-je prévoir un budget ? Lequel ?

Existe-t-il d'autres projets d'e-administration dans la collectivité ?

Quels moyens (humains, financiers, informatiques) mobiliser ?

Quels sont les moyens déjà à ma disposition ?

Quel est l'état des lieux ? Quelle est l'organisation cible ?

Quel est le périmètre de mon projet ?

Quelle stratégie de déploiement mettre en œuvre ?

Comment définir son rétro-planning ? Quand faire valider la feuille de route par la direction générale et les élus ?

2 Organisation ou réorganisation ?

Chapitre 3

Quand dématérialisation rime avec réorganisation 33

Chapitre 4

Les impacts de la dématérialisation comptable
sur les métiers 37

Le témoignage de Strasbourg

Dématérialisation et organisation 43

Le témoignage de Toulouse

Impact sur des métiers en mutation 47

Les questions indispensables

à se poser à cette étape du projet 53

Chapitre 3 - Quand dématérialisation rime avec réorganisation

Alexandre Nowak

*chef de mission « réingénierie de la fonction finance »
à la métropole européenne de Lille*

La dématérialisation de la chaîne comptable est une démarche multidimensionnelle : technique, comptable et, avant tout, organisationnelle. En effet, comme l'ont constaté toutes les collectivités ayant déjà mis en œuvre pareil projet, une dématérialisation à processus constants ne constituerait qu'une charge nette pour la collectivité qui retiendrait pareille option. Ce constat unanime doit être le fil conducteur de la démarche vers la « full-démat' » : l'atteinte des obligations passe par une approche globale de l'organisation, des processus et des acteurs.

1 - La dématérialisation change notre manière de rendre le service public

La mise en œuvre de la dématérialisation de bout en bout des processus comptables est rendue complexe en cas d'absence de convergence et d'harmonisation des activités et des acteurs (manque de coordination des multiples sous-processus métiers, absence d'approche centrée sur l'utilisateur). En pareil cas, la dématérialisation se

résume à une copie des opérations « papier », alors qu'il conviendrait de les adapter et de les simplifier.

Le service à rendre qui correspond à un métier, une procédure et un outil est désormais dépassé ; il est, en mode numérique, profondément différent. Il passe désormais par **l'accès à un panier lisible de services pour l'agent, et ne se limite plus à une procédure administrative unique**. La proximité entre les différents métiers est toujours aussi nécessaire mais en mode numérique, cette proximité n'est plus forcément géographique. Cette nouvelle forme d'interactivité « à distance » est nécessairement conditionnée par un besoin toujours plus important d'information du demandeur (« l'opérationnel ») pour une action finalisée par le receveur (« l'agent comptable »).

La dématérialisation a ceci de paradoxal qu'elle **renforce le pilotage de la chaîne comptable tout en développant l'autonomie des acteurs**. Les données sont désormais accessibles aux différents acteurs, ce qui renforce le pilotage

par la donnée. Cela induit un pilotage plus en amont, donc une autonomie plus grande. Les processus généraux devenant plus informatisés, on concentre l'action sur le fait de « gérer les exceptions » : il s'agit de gérer les cas dépassant d'un cadre à la fois strict (pour englober 80 % de l'activité) mais permissif (pour traiter les 20 % d'exception). Cette gestion de l'exception va induire une montée en compétences des acteurs.

Dans ce contexte, comment organiser l'activité pour coller avec cette nouvelle façon de rendre le service public ?

2-Réorganiser les procédures administratives

La dématérialisation ne touche pas uniquement les agents comptables. Elle peut bénéficier à tous les acteurs de la chaîne administrative : agents administratifs, opérationnels, usagers, entreprises, etc. En effet, une dématérialisation de bout en bout implique de reconsidérer les procédures de A à Z. Pas juste au moment de l'engagement comptable ou de la liquidation de la facture, mais tout en amont de la chaîne, dès le début d'une consultation de marché, dès le besoin émis par l'utilisateur. Il est donc indispensable de revoir, pour tous les acteurs, les changements induits par la dématérialisation et leurs conséquences sur les interactions entre les différents acteurs.

La dématérialisation, pour en tirer tous les avantages, implique **une informatisation massive des processus administratifs**. Pour cela, il convient de revoir, d'harmoniser et de simplifier les procédures, puis de choisir celles qui apparaissent les plus rentables avec l'informatisation. Cette revue des processus doit interroger les « spécificités » existantes dans l'établissement, et permettre de réinstaurer un alignement strict sur les exigences réglementaires. Est-il efficace, avec l'informatisation, d'autoriser 50 possibilités pour mettre en place des variations de prix sur les marchés publics ? Peut-on, avec l'informatisation, laisser subsister efficacement des niveaux de validation hiérarchiques hétérogènes (un à cinq selon les services) avant signature d'un engagement juridique comme le bon de commande ?

L'analyse des différents cas de gestion permet de faire des choix sur les principaux cas à équiper. Revenons sur l'exemple de la révision de prix : l'établissement peut mettre en place cinq modalités de révision et capitaliser sur celles-ci, de sorte que le calcul soit automatique dès les quantités réceptionnées. Les autres cas sont bannis ou bien, s'ils persistent, l'établissement fait le choix de ne pas les équiper en les considérant comme des exceptions.

Ce cheminement est permis uniquement en mettant en cohérence le

travail des différents acteurs (opérationnels, juristes, commande publique, financiers, etc.), puisque cela nécessite, d'une part, que les choix soient opérationnels pour chacun, d'autre part, que tous les acteurs les adjoignent à leur procédure. Sur l'exemple des révisions, c'est dès le besoin technique que l'opérationnel émet la variation pertinente ; la commande publique, après analyse, va l'implémenter dans les clauses contractuelles. Et en fin de chaîne, c'est l'agent comptable qui devra être en capacité de l'appliquer lors de chacune des facturations.

Plusieurs outils sont mis en place par les collectivités pour réorganiser leurs processus. Il y a des guides très opérationnels des procédures : check-list par événement déclencheur de traitements administratifs et modèles de documents. Sont également de plus en plus mis en œuvre, à un niveau macroscopique, les règlements budgétaires et financiers (RBF) faisant objet d'une documentation des normes financières. D'autres outils peuvent être des modèles de marchés comprenant des clauses cohérentes avec les autres métiers et les outils accompagnant l'informatisation. Enfin, des plans d'assurance qualité émergent, puisque la dématérialisation implique plus de procédures et, surtout, plus de data (données) à analyser : la dématérialisation accroît ainsi les démarches de contrôle interne.

Selon l'ampleur du projet, la refonte des procédures n'est pas suffisante ; il est nécessaire de revoir l'organisation administrative.

3-Organiser les services administratifs

La dématérialisation change fondamentalement la répartition des tâches entre les différents acteurs. Pour être pertinente, elle doit être menée, le plus possible, de « bout en bout » au sein de l'établissement. L'évidence est de numériser tout document entrant et, à la sortie, en fonction du sort souhaité, de le re-matérialiser éventuellement (voir l'annexe 2 sur l'urbanisation informatique). La répartition des tâches entre les différents acteurs est à ré-interroger. On ne rédige plus une demande pour la faire formaliser, on est équipé pour la formaliser soi-même, c'est-à-dire que les applications se « transversalisent » parce que le périmètre d'un acteur n'est pas unique. Ceci marque l'entrée officielle des opérationnels, des usagers et des entreprises dans la réflexion sur les processus administratifs.

La dématérialisation ne réduit pas le besoin de proximité entre les acteurs mais celui de proximité géographique. La dématérialisation fait sortir les tâches administratives de tâches annexes à d'autres compétences pour devenir des services industriels. Prenons l'exemple du

bon de commande : l'opérationnel est l'unique acteur en capacité de savoir ce qu'il faut commander et pour quel montant. Les actions suivantes sont plus administratives, juridiques et comptables. En mode « papier », le besoin est énoncé oralement, au mieux sur un traitement de texte. Ce besoin est formalisé par un assistant comptable ou administratif. En mode « dématérialisé », l'opérationnel peut aller dans un système d'information (financier ?) et, avec le bordereau de prix unitaires accessible, commander directement les items. Une fois fait, c'est engagé comptablement (à ce stade, toujours pas de papier) ; enfin, le bon de commande peut être signé électroniquement ou imprimé pour signature manuscrite. La dématérialisation permet donc d'envisager des organisations plus regroupées qui gèrent les processus de manière plus industrielle, jusqu'à des organisations de type « centre de services partagés » (CSP). Pour cela, l'organisation doit garantir l'identification claire des acteurs et de leur responsabilité, une information constante du demandeur et une capacité à gérer les exceptions.

La dématérialisation implique le partage de données et, paradoxalement, offre une plus grande autonomie aux différents acteurs. Les données informatisées sont, en effet, plus accessibles et changent

la manière dont les services « usagers » interagissent. Le pilotage est renforcé et des restitutions peuvent être mises à la disposition des agents pour gérer leur travail/périmètre/responsabilité en toute autonomie. L'agent opérationnel a lancé un besoin. Il est informé que la commande a été notifiée à l'entreprise, que le paiement après service fait est effectif et, surtout, cela met à jour son opération physique sur l'avancement budgétaire. La dématérialisation venant industrialiser les processus principaux, les agents doivent monter en compétences pour se concentrer sur les expertises. La dématérialisation induit donc plus d'actions d'expertise ou d'analyse, et moins d'actions annexes.

Au final, la dématérialisation nécessite un cadre de procédures plus contraignant : on réduit les spécificités pour assurer un fort degré d'automatisation, de simplification et de fluidification. Pour autant, elle offre une autonomie de gestion plus importante aux différents acteurs. Les collectivités doivent impérativement inscrire ce chantier dans une stratégie de modernisation de leur administration, si elles veulent tirer tous les bénéfices de la dématérialisation. Cela implique un changement très important pour les différents acteurs, changement qu'il convient d'accompagner.

Chapitre 4 - Les impacts de la dématérialisation comptable sur les métiers

Marianne Spraul

*cheffe du service d'administration des données financières
de Bordeaux métropole*

La dématérialisation intégrale des flux comptables, rendue obligatoire pour les métropoles dès janvier 2017, va se traduire par nombre d'impacts sur les métiers exercés par les agents territoriaux appartenant tant aux filières administratives et comptables qu'aux filières opérationnelles. Selon les choix d'organisation des circuits financiers internes (centralisés ou déconcentrés), ces impacts s'anticipent, selon des mesures variables, sur l'ensemble des services des collectivités.

1- Pour les agents des services généraux (arrivée centralisée) ou des services opérationnels (arrivée déconcentrée)

La réception dématérialisée, par flux informatique (depuis Chorus Pro et/ou transmis par un tiers de numérisation sur la période 2017-2019), des demandes de paiement émanant des entreprises vient en remplacement de la réception physique par le service du courrier de la collectivité. En lieu et place, donc, de l'apposition

d'un cachet de la collectivité et d'une date d'arrivée traçant la date de départ du délai global de paiement, puis de la transmission matérielle des demandes de paiement, l'envoi exclusivement numérique supprime nombre d'actions manuelles (ouverture des courriers, tris, transport, etc.) et assure immédiateté, traçabilité et suppression des risques de perte des documents échangés.

2- Pour les agents des services administratifs et comptables (centralisés ou déconcentrés)

A- À l'arrivée dans la collectivité

L'arrivée dans le système d'information financier (SIF), via la mise en place de « connecteurs », supprime définitivement les opérations de saisie des demandes de paiement, au profit d'opérations de vérification des données et des informations transmises par les flux émanant soit de Chorus Pro, soit d'un « tiers externe de numérisation », soit de service(s) interne(s) responsable(s)

de la numérisation des factures hors Chorus Pro.

Le dépôt dans Chorus Pro n'assurant aucun contrôle qualitatif, des demandes de paiement pourront être intégrées dans le SIF sans, pour autant, être ensuite exploitables (la facture est transmise par le portail pourvu que les champs rendus obligatoires par paramétrage soient renseignés, correctement ou non). Ainsi, pour ces factures inexploitablement en l'état, les temps d'examen et d'analyse, d'enrichissement ou de correction, de suspension ou de rejet des données informatiquement transmises seront, au moins dans un premier temps, augmentés.

Pour résorber ces volumes :

- une normalisation des outils permettant de transmettre initialement (à la « commande » valant engagement juridique) aux fournisseurs les « références à rappeler » sur les demandes de paiement devra être conduite (interfaces entre les applications dites « métiers » et le SIF par exemple, etc.) ;

- des actions nouvelles d'information, de communication, puis de rappel auprès des services facturiers des fournisseurs, mais aussi des services opérationnels à l'initiative des engagements juridiques de la collectivité, devront être définies, mises en place et porter leurs fruits.

B-À l'envoi des dossiers de demande de paiement aux services du comptable public

En bout des circuits internes de vérification propres à l'ordonnateur, et une fois les dossiers traités par les services opérationnels (attestation du service fait, liquidation), les agents en charge du mandatement devront s'assurer de la complétude des dossiers informatiquement constitués. Les activités d'enrichissement manuel des dossiers seront remplacées par des enrichissements numériques, réalisées soit par le scan de documents complémentaires, soit par la récupération de documents déjà numérisés dans un outil de gestion électronique de documents (GED), mis en œuvre par chaque collectivité (marchés notifiés, arrêtés, délibérations, etc.). Selon le SIF en place dans la collectivité, des listes de pièces justificatives pour des dossiers types pourront être utilisées pour aider les agents.

De par les contrôles automatisés, ces activités vont nécessiter une montée en compétences relative :

- aux dispositions réglementaires, elles-mêmes en évolution, concernant notamment les pièces justificatives exigibles par domaine de dépenses (subventions, marchés, paye, etc.) ;

- aux traitements informatiques (accès à la GED, numérisation, transforma-

tion des formats de documents, association des documents nécessaires, recherche de documents, etc.).

Pour résorber le volume des dossiers incomplets «non transmissibles» en l'état, des actions de formation, de communication et d'assistance auprès des utilisateurs devront être définies et conduites auprès de l'ensemble des services contribuant à la constitution des dossiers de pièces justificatives. Avec la dématérialisation des circuits, ces actions comporteront une dimension «informatique» nouvelle, impactant les savoir-faire pour tous les agents concernés. Des activités de conseil et d'assistance envers les correspondants de la collectivité en la matière seront également nécessaires.

Le suivi et la supervision du délai global de paiement devront être, dans le même temps, renforcés par la mise en œuvre de tableaux de bord qui permettent aux services en charge du mandatement d'accompagner et de relancer les services opérationnels durant les étapes de contrôle du service fait et de liquidation.

Une fois les flux PES générés, ces agents seront également responsables de la transmission éventuelle de pièces justificatives complémentaires, sur demande du comptable, (via le PES dit «PES PJ»), selon

des modalités et délais qui devront être redéfinis avec les services du comptable public pour tenir compte des choix techniques faits en matière de génération des flux informatiques entre le SIF et Hélios (délais d'attente d'une pièce complémentaire avant rejet/annulation par le comptable).

À terme, les missions des agents chargés du mandatement pourront être plus spécifiquement orientées vers plus de contrôle interne pour mieux répondre aux enjeux. En effet, tout comme la généralisation du courriel dans les échanges professionnels a profondément modifié les relations de travail, il y a fort à parier que l'accélération rapide des transmissions documentaires induite par la dématérialisation de la chaîne comptable provoquera un renforcement des contrôles exercés, tant en interne que par les partenaires externes. Ces contrôles nécessiteront, sur la base de diagnostics qualitatifs partagés, la définition et la mise en œuvre de plans d'actions susceptibles de résorber les dysfonctionnements constatés pour améliorer, à terme, la qualité comptable de la collectivité.

Enfin, les tâches d'archivage (courant, intermédiaire, définitif) seront également modifiées car désormais intégralement réalisées sur support numérique, avec mise en place d'un «coffre-fort électronique» lié à la GED.

3-Pour les agents comptables déconcentrés auprès des directions ou des pôles opérationnels, selon les organisations retenues

Une fois les demandes de paiement informatiquement transmises par le SIF aux agents administratifs et comptables placés auprès des services opérationnels, il appartiendra à ces agents d'orienter chaque demande de paiement vers la personne nominativement en charge d'attester du service fait. Un aiguillage correct, compte tenu des volumétries et du nombre d'opérations concernées, nécessite pour les agents comptables une parfaite connaissance de l'organisation des activités opérationnelles et une supervision constante du circuit, de façon à piloter le délai global de paiement.

Une fois le service fait attesté de façon dématérialisée, il leur appartiendra également de vérifier la complétude du dossier numérique de demande de paiement et d'assurer, le cas échéant, son enrichissement (scan en lieu et place de photocopies pour toutes les pièces justificatives de nature administratives associées à chaque demande de paiement).

Enfin, la tenue voire l'amélioration du délai global de paiement, attendue de la suppression des délais de transmission matérielle des dossiers, nécessite la mise en place et l'utilisation de tableaux de bord

spécifiques pour les services comptables placés auprès des services opérationnels.

4-Pour les agents opérationnels

Chargés de la mise en œuvre et du suivi opérationnel des interventions et des projets réalisés par la collectivité, les agents opérationnels sont également responsables des vérifications sur site, du suivi des projets et des chantiers, puis des attestations de service fait, une fois les demandes de paiement produites par les entreprises et fournisseurs (quantité, qualité, respect des délais et des prescriptions particulières fixées dans les marchés, etc.)

La dématérialisation de l'attestation du service fait est susceptible de structurer et d'harmoniser les organisations opérationnelles antérieures, généralement marquées par de fortes hétérogénéités. Elle va remplacer l'apposition éventuelle de multiples visas et signatures sur les factures manuscrites par un ou plusieurs visas informatiques, nominatifs et, parce que normés par un outil informatique, nécessairement limitatifs. Elle permettra donc, potentiellement, selon les choix organisationnels opérés, de réduire les délais de traitement des demandes de paiement, tout en obligeant les agents opérationnels à intégrer, quel qu'il soit, un outil informatique (parapheur de signature, SIF, workflow, etc.)

Le risque de re-matérialisation des demandes de paiement doit être, à terme, maîtrisé, sous peine de perdre nombre des avantages attendus de leur numérisation, ce qui nécessite également la transformation de l'exercice des missions de vérification du service fait pour les agents opérationnels de la collectivité. L'intégration de ces agents dans un outil unique, le SIF, ou la mise en place d'outils de workflow liés au SIF pour faciliter leur action, nécessite, quoi qu'il en soit, que ces agents deviennent utilisateurs d'un outil informatique à partir duquel ils assureront une partie de leurs activités de contrôle des prestations ou des travaux qu'ils commandent pour le compte de leur collectivité. L'intégration, en amont, des agents opérationnels, sur le volet « commande aux entreprises » (génération des bons de commande sur les marchés à commande ou, dans les autres cas, des ordres de service) est susceptible de faciliter, ensuite, leurs interventions dans un, et un seul, outil financier traitant les facturations des entreprises.

5 - Pour les agents en charge des administrations fonctionnelles et techniques

Les circuits « papier » devant être remplacés par des flux informatiques, les activités des services courriers et coursiers seront, à terme, remplacées par celles des

agents en charge de la supervision et du pilotage des échanges informatiques entre les différents outils. L'usage au quotidien de ces multiples outils (Chorus Pro, tiers de numérisation de façon transitoire, outil de signature électronique des bordereaux, tiers de télétransmission, Totem pour les flux budgétaires) se traduit par un accroissement de missions nouvelles, d'administration fonctionnelle et technique, à plus forte technicité. Le choix de nouveaux partenaires induits par la dématérialisation des échanges (Chorus Pro, tiers de numérisation de façon transitoire, éditeur du SIF, éditeurs d'outils métiers de facturation, éditeur de signature électronique des bordereaux, tiers de télétransmission, etc.) se traduit par de nouvelles tâches et relations assumées par le(s) service(s) en charge de l'administration des flux.

En général pilote du projet de dématérialisation, l'administration fonctionnelle du SIF est en outre largement identifiée comme « référent » pour les agents de la collectivité (services financiers internes, services opérationnels, services du comptable, etc.). Ayant formé et informé les agents sur les nouveaux processus et les traitements dématérialisés, elle est en première ligne de l'assistance aux utilisateurs ce qui, en phase de démarrage, peut constituer une charge tout à fait conséquente.

Le témoignage de Strasbourg

Dématérialisation et organisation

Eléna Suzat

*cheffe de projet « dématérialisation et réorganisation comptables »
à l'eurométropole de Strasbourg*

Chiffres-clés

Entités concernées par la dématérialisation : 5 (ville, eurométropole, CCAS, caisse des écoles, Œuvre Notre-Dame).

Nombre de budgets : 7 (BP ville, BP eurométropole, BA transports, BA eau, BA assainissement, BA ZAC, BA école européenne).

Nombre de mandats et titres concernés (données pour l'année 2015) : 98800 mandats et 22500 titres.

Face au constat des impacts potentiels de la dématérialisation comptable sur les métiers, les processus et les pratiques, il est progressivement apparu aux membres du comité de pilotage du projet dématérialisation de la ville et de l'eurométropole de Strasbourg que le périmètre initial du projet devait être élargi. La dématérialisation ne pouvait pas se contenter d'une simple mise en œuvre technique : elle a été perçue comme une occasion de mettre à plat le fonctionnement de la chaîne d'exécution budgétaire dans son ensemble.

Une nouvelle lettre de mission signée par la direction générale a donc permis de fixer le cadre et les objectifs d'un projet de réorganisation comptable. Quatre objectifs stratégiques ont été fixés :

- améliorer la qualité et la performance comptables ;
- participer à la professionnalisation des agent.e.s comptables et des agent.e.s opérationnel.le.s sur les aspects financiers et administratifs ;
- déployer la dématérialisation dans les délais légaux ;

- et aboutir à des gains partagés, notamment via une réduction des tâches à faible valeur ajoutée et la participation à la maîtrise des finances de la collectivité, avec une suppression de dix postes comptables dans les trois ans (sur une centaine début 2016).

Le projet s'appuie sur une gouvernance associant les élu.e.s aux finances et aux ressources humaines, la direction générale en charge des ressources, la direction des finances et de la programmation, la direction des ressources humaines, le service informatique et les directions opérationnelles.

Quatre chantiers ont été définis et sont actuellement en cours de déploiement.

1-Le lien opérationnels - comptables : il s'agit de clarifier les rôles de chacun.e dans la chaîne d'exécution budgétaire, de responsabiliser les agent.e.s opérationnel.le.s sur les étapes de l'engagement comptable et de la validation du service fait, et de garantir les moyens les plus efficaces d'échange de l'information.

2-La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et l'accompagnement au changement : ce chantier vise à valoriser le métier comptable dans la collectivité, à travers la mise en place d'un plan de formation interne à la fois pour les comptables et leurs encadrant.e.s, une harmonisation des missions et des fiches de poste des agent.e.s comptables et des responsables finances, et la mise en place d'outils de mobilité. Certains de ces agent.e.s cumulaient jusque-là plusieurs missions, dont de la comptabilité, mais également du secrétariat, de la logistique, etc., d'où un écart entre le nombre d'agent.e.s comptables et le nombre d'ETP comptables. La professionnalisation des agents et leur recentrage sur le cœur de métier comptable sont à développer. La DRH a tout son rôle à jouer sur ces aspects. L'accompagnement au changement constitue l'un des points de vigilance essentiels du projet de réorganisation comptable.

3-L'organisation cible : le groupe projet a proposé plusieurs scénarios d'organisation comptable, en se fondant notamment sur un benchmark dans d'autres grandes collectivités comme la ville

de Paris, et les a soumis à l'étude lors d'un séminaire regroupant l'ensemble des responsables finances de la collectivité. Il en est ressorti le souhait d'avoir des équipes comptables rattachées hiérarchiquement et géographiquement à un département finances-marchés, au sein d'un service ressources d'une ou de plusieurs directions en fonction de leur taille. Une telle organisation évite, d'une part, un isolement géographique des comptables et une gestion délicate des absences et, d'autre part, une coupure hiérarchique par rapport à leur cœur de métier (beaucoup de comptables étaient, en effet, rattaché.e.s à un.e chef.fe de service opérationnel). À l'inverse, cela favorise la constitution d'équipes de taille critique permettant une meilleure circulation de l'information et un niveau supérieur de professionnalisation. Un travail sur l'équité dans la répartition du nombre d'agents comptables dans les directions (en fonction de leur activité comptable) est également mené.

4- La communication et le dialogue social : plus de 150 agent.e.s comptables ou responsables finances sont concerné.e.s par le projet de réorganisation comptable, et indirectement au moins 500 agent.e.s opérationnel.le.s. Une stratégie de communication a donc été élaborée pour assurer une bonne appréhension du sujet par les agent.e.s, et pour leur permettre d'être force de proposition en faisant remonter leurs suggestions. Des réunions régulières, à différentes échelles, sont réalisées pour partager l'avancement des projets de dématérialisation et de réorganisation comptables. Une lettre d'information « Dém@t Magazine » est publiée (en format dématérialisé bien entendu !) tous les deux mois. Des visites collectives dans d'autres collectivités ayant mis en œuvre la dématérialisation ont été organisées. Par ailleurs, un contact régulier avec les organisations syndicales est assuré, ainsi que des présentations du projet en comité technique et en comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

En sus de ces chantiers transversaux, les directions n'étant pas au préalable conformes à la cible organisationnelle choisie ont mis en place des démarches projets en leur sein et y associent de près leurs agent.e.s afin de se rapprocher de l'organisation cible.

Le témoignage de Toulouse

Impact sur des métiers en mutation

Samuel Paquet

responsable du domaine « comptabilité » à la direction des finances de Toulouse métropole et de la ville de Toulouse

Chiffres-clés

Entités concernées par la dématérialisation : ville, métropole et CCAS.
Nombre de budgets : 15 au total (10 pour la métropole, 2 pour la ville et 3 pour le CCAS).

Nombre de mandats et titres concernés (données pour l'année 2015) : 96 000 mandats et 62 600 titres.

Le projet de dématérialisation de Toulouse métropole et de la ville de Toulouse s'est appuyé sur un travail préalable de qualité comptable, démarré dès l'année 2014, qui a conduit à bien identifier les acteurs et les processus associés à la chaîne comptable de la dépense et de la recette. Ce travail a fait l'objet d'un diagnostic conjoint avec la DGFIP en juin 2015, afin de préparer la conclusion, en décembre 2015, entre Toulouse métropole, la ville de Toulouse et le comptable public, d'une convention de contrôle allégé en partenariat sur toutes les dépenses, hors emprunts, subventions et dépenses de personnel.

Dans le cadre du projet de dématérialisation, l'équipe projet a ainsi identifié **quatre processus métiers à simplifier et à moderniser**.

1-Le processus de la commande qu'il convient d'unifier afin de systématiser, le plus possible, l'envoi aux fournisseurs du numéro d'engagement comptable qui pourra être ainsi être saisi sur le portail internet Chorus Pro créé par l'État à travers l'Agence pour

l'informatique financière de l'État (AIFE - voir annexe 3). L'objectif des deux entités a consisté à faire évoluer le système d'information financier (SIF « Grand Angle » de CGI) pour permettre la génération native de commandes liées à un engagement comptable.

Néanmoins, l'utilisation de nombreuses applications métiers dans les deux entités rend difficile cette harmonisation des procédures et nécessitera, en pratique, le développement d'interfaces permettant de s'assurer de la réalisation de l'engagement dans le SIF.

À ce stade, il n'a pas été envisagé de développer un système de signature électronique permettant de fluidifier et de supprimer l'utilisation de parapheurs « papier », mais plutôt de favoriser l'utilisation du bon de commande issu du SIF, en améliorant son ergonomie, et de responsabiliser les directions en amplifiant les délégations de signature données aux administratifs pour les commandes inférieures à un seuil de 25 000 euros. La facture moyenne étant proche de 10 000 euros, ces délégations permettent de limiter au maximum l'envoi de parapheurs aux élus qui peuvent se concentrer sur les commandes à plus forts enjeux financiers.

2-Le processus de certification et de visa du service fait qu'il convient de rationaliser, de simplifier et de sécuriser, tant les méthodologies utilisées dans les différentes directions opérationnelles sont hétérogènes. Sur la base d'un audit du service fait, réalisé au cours du premier semestre de 2015 dans une dizaine de directions de la ville et de la métropole, différentes pratiques ont pu être identifiées, ce qui a permis de dégager les points à améliorer et à consolider. La dématérialisation du service fait doit favoriser une certification le plus en amont possible de la réception de la facture, afin qu'elle puisse être indiquée par une date dans l'engagement comptable du SIF.

La volonté de l'équipe projet est de limiter le plus possible la re-matérialisation des factures dans les directions qui, jusqu'ici, apposaient sur le papier un tampon de certification et de visa du service fait. La dématérialisation du service fait devrait faire disparaître un certain nombre d'activités de saisie et de contrôle à faible valeur ajoutée pour les agents en prise avec l'exécution

comptable. Les gains de temps de travail pourront être utilisés pour permettre à ces agents d'effectuer un contrôle davantage qualitatif. Pour ce faire, il est envisagé de proposer aux directions d'élaborer des plans de contrôle interne du service fait, exhaustifs ou non en fonction des enjeux, en échange d'une plus grande souplesse dans la validation du service fait dans le SIF.

3-Le processus de réception de la facture sera également fortement impacté par la montée en charge du portail Chorus Pro de dépôt des factures dématérialisées. La dématérialisation de la facture va faire disparaître certaines tâches de saisie et devrait permettre un meilleur acheminement des factures grâce à la systématisation de l'envoi aux fournisseurs du numéro d'engagement comptable et du code du service émetteur de cet engagement. Il est néanmoins envisagé une période transitoire, jusqu'au 1^{er} janvier 2020, où les factures qui arriveraient encore en format papier seraient numérisées et saisies dans le SIF par les agents des directions opérationnelles.

4-Le processus d'archivage des marchés, des pièces comptables et des pièces justificatives est très chronophage, tant à la direction des finances que dans les directions opérationnelles, et bien souvent « doublonne » l'archivage papier réalisé au niveau central. Des gains de temps et de place sont attendus, qui devraient permettre une montée en compétence des agents vers du contrôle interne.

La direction des finances a d'ores et déjà anticipé ces évolutions en spécialisant une cellule comptable sur du contrôle interne par échantillon de liquidation de dépense. Cette cellule verra son travail facilité par la dématérialisation des pièces justificatives qu'il ne sera plus nécessaire de rechercher ni de photocopier. La mise en place, à Toulouse métropole, d'une convention de contrôle allégé en partenariat avec le comptable public et une organisation très décentralisée du mandatement dans les directions opérationnelles rendent indispensable ces évolutions organisationnelles.

L'adhésion des directions métiers à ces changements organisationnels est menée en interne à travers **une démarche participative**

d'élaboration de processus métiers et autour d'«ateliers thématiques de la dématérialisation» sur l'engagement, la commande, la facture et le service fait. Ces ateliers ont impliqué les agents comptables et les techniciens des directions opérationnelles qui interviennent dans la chaîne comptable. Ils ont permis de décrire plus en profondeur les différents processus métiers et d'envisager ensemble les modifications organisationnelles induites par la dématérialisation.

La dématérialisation de la chaîne comptable réinterroge donc, à travers l'analyse des processus métiers, les modes de fonctionnement des services en matière de passation des commandes, de traitement des factures, de contrôle et de visa du service fait, d'archivage, et elle représente plus largement une opportunité de modernisation des processus financiers.

L'adaptation progressive des organisations des directions opérationnelles doit tenir compte d'une grande disparité d'organisation administrative de la fonction comptable au sein des services de la ville et de la métropole de Toulouse.

L'objectif de dématérialisation de l'ensemble de la chaîne comptable et de transmission des pièces justificatives dématérialisées au comptable public renforce la prédominance du système d'information financier (SIF) de la collectivité sur les autres applications métiers. Ceci est particulièrement marqué pour les deux processus métiers décrits ci-après.

a) En matière de passation des commandes, la dématérialisation des factures, à partir du portail Chorus Pro, va entraîner la nécessité de sécuriser les informations transmises sur ceux-ci et, notamment, les mentions nécessaires à la bonne orientation des factures par la suite : numéro SIRET, numéro d'engagement et code du service.

Le SIF de la collectivité est en capacité d'offrir cette sécurisation en normant les commandes éditées depuis celui-ci. Cette normalisation nécessite que les différents acteurs qui interviennent dans la réalisation des commandes se forment et utilisent plus systématiquement le bon de commande issu du SIF.

En effet, dans certains services, les techniciens sont impliqués dans la réalisation des commandes issues de catalogues de prix (BPU, DQE) et utilisent des applications métiers extérieures au SIF pour éditer le bon de commande. Dans d'autres services, les techniciens réalisent des devis et ce sont les cellules administratives et financières qui réalisent les bons de commande depuis le SIF. Une plus grande implication des techniciens dans le processus de commande issu du SIF permettrait de dégager du temps des agents administratifs pour des tâches plus qualitatives de contrôle et de cohérence des données, tout en évitant de « doubler » les différentes applications.

b) En matière de contrôle et d'attestation du service fait, la dématérialisation va permettre une meilleure traçabilité en permettant de rattacher directement à l'engagement comptable une demande d'attestation de service fait qui pourra être justifiée par des pièces qui y seront associées : bon de livraison, attestation d'exécution de travaux, etc. Il sera ainsi possible de contrôler, en toute transparence, la réalité du service fait. Actuellement, ce travail est réalisé par les techniciens en dehors du SIF et matérialisé par un tampon de service fait sur la facture. En permettant aux techniciens d'attester du service fait directement dans le SIF, on permettra de réaliser cette attestation en amont de la réception de la facture, directement sur la commande ou l'engagement.

Ces évolutions vont nécessiter de former les techniciens au SIF de la collectivité et d'envisager une reconversion des cellules administratives et financières vers du contrôle a posteriori. Cela va de pair avec un développement de la décentralisation du mandatement dans les directions opérationnelles, où va se renforcer le rôle des cellules administratives et financières.

Un accompagnement à ces changements est réalisé par la direction des finances au travers d'un suivi personnalisé de services « pilotes » afin d'expérimenter, dès juin 2016, ces nouvelles méthodes de travail qui amèneront à revoir les fiches de poste des agents à l'échéance du 1^{er} janvier 2017.

Les **questions indispensables** à se poser à cette étape du projet

Comment sensibiliser les élus ?

Ai-je besoin de me faire accompagner (par un cabinet conseil, par une structure de mutualisation, etc.) ?

Quelle articulation avec les autres projets de réorganisation ?

Quels impacts sur les transformations « métier » et sur les directions ?

Quelles sont les instances RH à impliquer (organisations syndicales, CHSCT, service formation) ?

Quel(s) métier(s) moderniser en priorité ?

3 L'accompagnement du changement

Chapitre 5

La participation du comptable public au projet 57

Chapitre 6

Le volet humain 63

Chapitre 7

L'intégration de la chaîne comptable
dans un programme global de dématérialisation 69

Le témoignage du comptable de Brest

L'élaboration d'une nomenclature
des pièces justificatives de recettes 75

Les questions indispensables

à se poser à cette étape du projet 81

Chapitre 5 - La participation du comptable public au projet

Cet article a été rédigé par un collectif de comptables publics de métropoles et de communautés urbaines

La dématérialisation des pièces justificatives, dans une collectivité territoriale, est un projet dont l'ampleur est proportionnelle à la taille de la collectivité. S'il s'agissait uniquement de scanner des masses de documents « papier » pour les transmettre électroniquement au comptable public, cela nécessiterait déjà un minimum d'organisation. Mais la dématérialisation financière et comptable va bien au-delà : elle oblige à analyser en profondeur les chaînes de recettes et de dépenses, depuis le fait générateur jusqu'au mandat et au titre, avec l'ambition qu'aucun document papier ne soit imprimé au cours des différentes étapes du processus. Il faut, aussi, mettre en place des procédures sécurisées, de manière à assurer l'intégrité des données de bout en bout de la chaîne et, in fine, penser à l'archivage des informations sur des supports adaptés, sécurisés et pérennes.

Ce chantier immense est, avant tout, un projet de la collectivité territoriale, mené essentiellement par elle ; mais le comptable public doit et peut

utilement prendre part à chacune des phases du chantier, d'abord en amont, pour en cadrer l'étendue, puis en accompagnement des travaux jusqu'à leur aboutissement final. Sa participation régulière aux réunions du « comité de pilotage de la dématérialisation » généralement mis en place dans les collectivités grandes et moyennes assure qu'il suive les avancées au fur et à mesure de leur réalisation et puisse, à temps, donner un avis sur des choix de la collectivité susceptibles d'avoir des conséquences en aval de la chaîne de dépense ou de recette.

1- Une mission d'accompagnement des collectivités fixée par la DGFIP à son réseau

Après la phase d'expérimentation de la fin des années 2000, la direction générale des Finances publiques (DGFIP), depuis 2013, a très clairement confié à son réseau de 2500 comptables du secteur local la double mission :

- de promouvoir la dématérialisation totale des échanges ordon-

nateur-comptable auprès de leurs ordonnateurs,

-et d'accompagner ces derniers dans la mise en œuvre concrète de cet objectif.

Pour cela, les comptables peuvent s'appuyer sur des spécialistes du sujet, appelés « correspondants dématérialisation » à l'échelon départemental et « pilotes d'accompagnement du changement » au niveau inter-régional. Près de 150 personnes se consacrent ainsi, depuis plusieurs années, à l'assistance et à l'accompagnement des collectivités pendant toute la durée de réalisation de leur projet.

Dans un premier temps, les directions départementales et régionales des Finances publiques (DDFiP et DRFiP) ont organisé des séries de réunions de sensibilisation et d'information sur le sujet, en invitant largement les élus et les directeurs généraux de services de leur ressort géographique. Pour les collectivités de grande taille, ces « grand-messes » ont généralement été doublées de contacts bilatéraux, déjà plus focalisés sur les spécificités de chaque entité concernée.

Dès lors qu'une collectivité fait connaître à la DGFIP sa volonté d'ouvrir le chantier, son comptable public et les services de la DDFiP ou DRFiP compétente organisent une série de réunions conjointes, destinées à :

-présenter à la collectivité, dans le détail, les dispositions techniques prévues par la « convention nationale de dématérialisation » définie conjointement par les représentants de l'Etat, des associations nationales d'élus locaux et des juridictions financières ;

-et préparer la déclinaison de ces principes généraux dans le contexte spécifique de la collectivité.

Rappelons ici brièvement que si la mise en place de la dématérialisation au sein d'une collectivité nécessite, évidemment, un investissement humain et financier au départ, le retour sur investissement est réel sur les moyen et long termes, du fait de la diminution significative de la consommation de papier, du gain en espaces de stockage et d'archivage, et de la circulation plus rapide des documents entre les services grâce à un workflow informatique. Ce dernier élément, notamment, a des effets positifs sur le délai global de paiement et, de facto, diminue le coût lié aux intérêts moratoires versés aux entreprises.

2- Une préparation technique à mener en partenariat

L'association régulière du comptable et de la DDFiP ou DRFiP aux différentes phases du projet de dématérialisation apparaît tout d'abord indispensable pour une raison très simple : toutes les informations finan-

cières (données comptables et pièces justificatives) transmises par la collectivité à sa trésorerie alimentent, in fine, les applications comptables de la DGFIP, et en premier lieu HELIOS, puis elles ont vocation à être consultées ultérieurement par la chambre régionale des comptes. Il faut donc s'assurer que les formats adoptés par la collectivité respectent bien les préconisations de la convention nationale de dématérialisation.

Attention: la dématérialisation est un mode de présentation, de transmission et d'archivage des documents qui ne remet pas en cause les dispositions législatives et réglementaires régissant l'organisation juridique et financière des collectivités. La liste des pièces justificatives à transmettre au comptable à l'appui des mandats de dépense, notamment, reste définie par le décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016.

Cela étant, dématérialiser les pièces justificatives donne l'occasion aux services du comptable et de l'ordonnateur de faire le point, ensemble, sur les documents transmis, en mode papier, par type de dépense: pareille opération permet ainsi aux deux acteurs de se mettre en conformité avec la nomenclature des pièces justificatives en vigueur (actuellement, celle annexée au décret évoqué précédemment), en supprimant éventuellement des docu-

ments non prévus par cette nomenclature mais transmis au comptable «par habitude» dans leur version papier. Ce chantier doit se construire sur un mode itératif et s'avère parfois moins simple qu'on le penserait de prime abord.

Il convient aussi de définir en commun le mode de nommage des documents, de manière à faciliter:

- d'abord leur classement au sein de la collectivité (les différents services parties prenantes du workflow «dépense» doivent utiliser des règles partagées¹);

- puis leur lecture sélective au sein de la trésorerie, lorsqu'ils seront joints aux mandats ou aux titres gérés par HELIOS.

À titre d'exemple, il peut être judicieux:

- de nommer tous les actes d'engagement en commençant par «AE» et d'y ajouter le numéro du marché;

- d'ajouter le mois, l'année et le numéro de matricule de l'agent dans le nom du bulletin de paye dématérialisé qui commencerait par «BP».

¹ Cette réflexion est particulièrement importante dans les collectivités utilisant déjà des plateformes électroniques pour la passation de leurs marchés (publication des dossiers de consultation, récupération des offres électroniques, envoi des avis d'attribution, etc.) Il faut s'assurer que le service des achats et le service des finances ne conçoivent pas des systèmes de nommage indépendamment l'un de l'autre.

Toutes ces conventions ne peuvent être définies que si une étroite collaboration s'instaure entre la collectivité et son comptable.

En ce qui concerne les recettes, pour lesquelles il n'existe pas d'équivalent réglementaire au décret du 20 janvier 2016, un certain nombre de collectivités, notamment les plus grandes, trouvent pratique de s'accorder avec leur comptable sur une liste référençant les pièces justificatives, non contraignante mais très utile pour le travail quotidien des services financiers (voir plus loin le témoignage relatant le travail réalisé à Brest par la métropole et son comptable).

Pour les marchés, une réflexion doit être menée sur le champ d'intégration au format dématérialisé des marchés en cours. Une approche réaliste peut conduire à limiter ce champ aux seuls marchés pour lesquels des mandatements en nombre doivent intervenir après le passage en dématérialisation totale. Dans cette option, les marchés en voie de finalisation ou pour lesquels on ne prévoit que quelques mandats résiduels ne sont pas repris sous format dématérialisé. Deux environnements de travail peuvent alors coexister pendant un certain temps :

- le mandat sur marché non dématérialisé : le numéro de mandat « porteur » sera référencé à chaque mandatement ;

- le mandat sur marché dématérialisé : l'ordonnateur transmettra, dans le flux PES de chaque mandat, l'identifiant unique de la pièce.

Cette réflexion sur les marchés permet de rappeler la faculté technique offerte à l'ordonnateur de créer des mandats à zéro pour transmettre au comptable les pièces utiles à la clôture de la vie d'un marché (décompte définitif, remboursement des retenues de garantie, etc.).

Notons aussi que le soutien du comptable aux services de l'ordonnateur peut porter sur d'autres domaines en relation plus ou moins directe avec la dématérialisation. Dans certains cas, en raison de leur importance, ces actions-là auront été entreprises et réalisées, au moins en partie, avant le déploiement de la dématérialisation stricto sensu (par exemple dans le cadre de conventions de services comptables et financiers). Ainsi la fiabilisation de la base tiers en matière de recouvrement (chantier nécessairement sous surveillance permanente, tant chez l'ordonnateur que chez le comptable, pour une amélioration continue de la qualité de la base) ou, toujours en matière de recouvrement, la présentation des avis de sommes à payer (ASAP).

Enfin, sur certains aspects techniques, la collectivité peut rencontrer des difficultés avec son éditeur de logiciel financier ou d'autres prestataires informatiques fournissant des logiciels métier.

Son comptable, en pareil cas, peut alerter le correspondant dématérialisation du département qui, lui-même, en informera la Mission de déploiement de la dématérialisation (MDD) de la DGFIP, mission qui pilote le sujet à l'échelon national. La MDD, en contact avec les principaux éditeurs du marché, peut intervenir s'il s'avère que la difficulté rencontrée localement est révélatrice d'un problème de fond à faire corriger par l'éditeur, au bénéfice de l'ensemble de ses clients.

3-La gestion éventuelle d'une phase transitoire plus ou moins longue

Dans les collectivités importantes, la mise en place de la dématérialisation sous forme de big-bang, au même instant dans toute l'organisation, s'avère souvent impossible. Le plus fréquemment, les services financiers et le comptable doivent co-gérer une période transitoire au cours de laquelle la dématérialisation se met en œuvre progressivement, avec la cohabitation de documents papier et de documents électroniques.

Il apparaît, en effet, difficile de prolonger indûment le maintien du système papier pour les services de la collectivité les plus avancés, déjà organisés en mode dématérialisation, au prétexte que d'autres services ne seraient pas encore à leur niveau. La collectivité doit pouvoir

capitaliser ses investissements au fil de l'eau, tout en permettant aux services du comptable de travailler de manière convenable alors que la dématérialisation est encore partielle. Ceci n'est concevable que si la cohabitation du papier et de l'électronique est bien organisée par les deux acteurs.

Durant la période transitoire, la collectivité et le comptable peuvent convenir, par exemple, de re-matérialiser un «pseudo mandat» pour y «agrafer» les documents papier transmis au comptable. Ce dernier pourra ainsi faire aisément le lien avec les documents dématérialisés reçus directement dans HELIOS et effectuer son visa, puis classer les documents papier résiduels pour son compte de gestion sur pièces.

Il peut également être judicieux de s'entendre, pour toute cette période, sur une manière de synchroniser l'envoi des pièces papier avec la validation des flux dématérialisés.

À noter : pour les collectivités n'ayant pas signé, avant la mise en œuvre de la dématérialisation, une convention de services comptables et financiers avec leur comptable et la DDFiP ou DRFiP compétente, pareil document de cadrage permet de formaliser utilement les relations entre les différents acteurs durant la phase projet, et d'organiser des points de rencontre réguliers, notamment en vue de valider les options prises.

Chapitre 6 - Le volet humain

Emmanuelle Borel

*responsable du service «exécution comptable»,
adjointe au directeur des finances de Brest métropole océane*

Au sein d'une collectivité, la réécriture des procédures d'exécution comptable a pour conséquence directe des changements dans la manière de travailler des agents intervenant sur la chaîne comptable. Avant de mettre en œuvre ces évolutions métiers, il convient, avant tout, d'identifier qui et où sont ces agents au sein de la collectivité. Combien sont-ils ? Quel est leur métier ? À quel niveau de la chaîne comptable interviennent-ils ? Quelles sont leurs tâches ? Quelle est la plus-value apportée par chacun sur la chaîne comptable ? Comment travaillent-ils ? Quelle est leur complémentarité ?

Une fois cet état des lieux produit, l'équipe en charge du projet «dématisation» peut alors consacrer le temps et l'énergie nécessaires à l'élaboration d'une communication juste et de qualité, comprenant les formations et l'information adéquates à apporter pour accompagner le changement.

D'autres questions se posent ensuite : quelles vont être les évo-

lutions à mettre en place ? Quels seront les nouveaux outils ? Dans quel délai pourrons-nous en disposer ? Quels seront les impacts pratiques et organisationnels de ces évolutions ? De quelles formations aurons-nous besoin ? Les besoins de formation et d'information sont-ils identiques pour tous les agents ? Dans quelle temporalité s'installer ?

Pour séquencer les opérations à mener, la méthode suivante peut être proposée.

1-Définir les objectifs de l'action d'accompagnement

Le projet de dématérialisation ayant un fort impact sur l'organisation de la chaîne comptable, il est indispensable que la communication permette à chaque personne concernée de mesurer les impacts de ces évolutions sur son travail, quel que soit son grade ou sa fonction dans le processus comptable.

Au terme de l'accompagnement, chaque agent doit disposer des éléments de compréhension lui permettant d'adapter sa méthode de travail

pour atteindre l'objectif attendu : anticiper la validation du service fait à la réception de la facture, en dé-corrélant les deux actions, traiter une facture de façon dématérialisée, la stocker dans une armoire électronique, utiliser les doubles écrans, s'adapter aux évolutions du logiciel de gestion comptable.

2 - Circonscrire les agents concernés (cibles)

Tout l'enjeu est d'adresser le juste message aux bonnes personnes. Nous donnerons ici la typologie arrêtée dans le cas de Brest métropole, typologie que chacun adaptera facilement aux spécificités de sa propre collectivité :

- les « correspondants financiers », dont les agents liquidateurs de factures, acteurs au cœur du dispositif et éléments clefs de la réussite du processus ;

- les agents identifiés comme utilisateurs de la plateforme permettant de mettre en ligne une consultation pour un marché, en qualité de référents opérationnels concernés directement par la constatation du service fait ;

- les cadres, dans leur positionnement managérial de prescripteurs des changements au sein de leurs équipes, et devant accompagner le changement dans leurs services ;

- les organisations syndicales, en qualité de partenaires sociaux privi-

légiés dans les situations de changement et d'évolution des métiers ;

- les agents de la direction des services informatiques, en qualité d'acteurs de la dématérialisation : ingénieurs, techniciens accompagnant les évolutions des logiciels interfacés avec le logiciel de gestion financière, la hotline, les agents intervenant sur l'interface entre le logiciel de gestion financière et le portail Chorus Pro (portail de réception des factures dématérialisées à compter du 1^{er} janvier 2017), l'administration fonctionnelle du logiciel de gestion financière, etc. ;

- les agents de la direction des finances, notamment ceux du service facturier et du service « exécution comptable », mais également liquidateurs de certaines recettes et dépenses ;

- la plateforme téléphonique, qui recevra les appels téléphoniques de premier niveau des fournisseurs en situation de questionnement sur le traitement de leurs factures ;

- le service courrier, qui va voir son activité considérablement réduite en trois ans.

La détermination des cibles à accompagner est un préalable déterminant dans la mise en œuvre d'un processus de cette ampleur. En effet, chaque parole et chaque action doit être précise et adaptée aux personnes qui en sont les destinataires,

pour s'assurer que les messages seront compris, retenus et contextualisés, donc appliqués.

3-Déterminer et séquencer les actions

La qualité de l'accompagnement des agents réside également dans la justesse des messages véhiculés, tant dans le moment où ils sont délivrés que dans leur nature, et dans la manière dont ils sont portés. De même, les actions d'accompagnement doivent être choisies avec soin, afin de toujours placer les agents impactés par le changement en position d'acteur, et non en situation de spectateur qui pourrait avoir le sentiment de «subir».

Un autre risque à anticiper est celui de surcharger l'accompagnement donc, in fine, de brouiller les messages.

Dans le cas de Brest métropole, les messages à délivrer et les actions à porter ont été séquencés de la façon suivante, selon leur nature :

-la simple information relative à la double échéance de janvier 2017 (dématérialisation de la chaîne comptable et arrivée de la facturation électronique), et sur la mise en œuvre, en interne, de solutions à la fois techniques et organisationnelles. Cette information a été distillée en amont des nouveaux processus, les messages étant destinés à poser un

contexte institutionnel en évolution, avec lequel il va falloir compter ;

-les ateliers de travail participatifs, où les diagnostics ont été partagés et les solutions co-construites. Ils ont permis d'impliquer au plus près les correspondants financiers, artisans au quotidien de la dématérialisation ;

-des réunions d'information et de formation spécifiques pour certains agents, afin d'entrer au plus près des processus amenés à évoluer: redéfinition du circuit de la facture, avec des explications très précises sur le négociable et le non négociable ;

-la participation des agents de la direction des services informatiques et de la direction des finances aux sessions et ateliers de travail du «club utilisateurs» de leur logiciel de gestion ;

-la participation des membres du groupe projet «dématérialisation» aux séminaires des pilotes de la facturation électronique organisés par l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), ainsi qu'au groupe de travail «métropoles» de France urbaine ;

-des réunions de directions ou de pôles internes, pilotées et animées par les directeurs eux-mêmes, en binôme avec leur responsable de service «administration et gestion» (SAG), dans une dynamique managériale de changement ;

-des formations aux nouveaux outils informatiques, effectuées sur les postes de travail des correspondants financiers dans chaque direction : doubles écrans, armoires électroniques de documents, évolutions du logiciel gestion financière ;

-des formations comptables ciblées « exécution des marchés publics », afin d'améliorer la qualité comptable d'un certain nombre de documents de marchés venant à l'appui des mandats ;

-des formations comptables ciblées « marchés publics », faites par un intervenant extérieur mais dispensées dans les locaux de la collectivité, pour être sûr de toucher le maximum d'agents.

4- Informer les organisations syndicales

L'information régulière des organisations syndicales sur l'avancement du projet, sur les évolutions métiers et sur les impacts organisationnels est un soutien précieux dans la relation avec les agents. C'est ainsi qu'à Brest, une étude ergonomique de l'impact des doubles écrans sur le travail des agents a été effectuée à leur initiative.

5- S'appuyer sur l'expertise et l'accompagnement de la DGFIP

La participation active de la DGFIP (comptable de la collectivité, « correspondant dématérialisation » de

la direction départementale des Finances publiques, etc.) à des réunions d'information ou à des ateliers de travail et de réflexion est un élément qui permet de consolider la qualité relationnelle construite autour du projet de dématérialisation, et qui contribue à légitimer le sens de l'action de modernisation entreprise par la collectivité.

6- Donner un sens politique à l'action de dématérialisation

Dans le cas de Brest métropole, l'intervention de l'élue aux Finances dans certaines réunions d'information à destination des correspondants financiers a également beaucoup contribué à donner du sens au changement entrepris. Le message sur l'amélioration du délai de paiement des factures des fournisseurs de la collectivité, donc de la trésorerie de ces derniers et de leur situation financière, a permis aux agents concernés de se situer dans un projet territorial dépassant les frontières de leurs propres fonctions, et a donné du souffle et du sens aux changements organisationnels.

7- S'appuyer sur la gouvernance interne du projet

L'un des points forts du projet de dématérialisation au sein de la collectivité réside dans son portage par les élus d'une part, par la direction générale d'autre part.

À Brest, le projet, disposant de ses propres organes de gouvernance, a pu avancer à son rythme, avec le bon niveau de décision ou d'information au bon moment.

« Gouvernance du projet ODICE »



8-Accompagner le changement dans la durée

L'équipe projet «dématérialisation» de Brest métropole a fait le choix d'accompagner les acteurs de la chaîne comptable sur le long terme, avec des temps plus ou moins forts selon l'avancement du projet et selon la nature du message.

L'automne 2014 et toute l'année 2015 ont été une période au cours de laquelle le concept ODICE (« Optimisation de la chaîne comptable et des procédures financières de la collectivité » – voir chapitre 9 pour plus de détails) a été distillé régulièrement auprès des agents concernés par la chaîne comptable, de façon mesurée, au cours de réunions d'information et d'ateliers de travail. L'appropriation du nom, des enjeux,

des objectifs et du calendrier a ainsi pu se faire de façon progressive et sereine.

À partir de 2016, le rythme s'est accéléré, mettant ainsi les acteurs en situation de mouvement: la mobilisation a été lancée au sein de chaque direction. Et septembre 2016 verra la diffusion terminée de tous les doubles écrans, ainsi que la mise à disposition des armoires électroniques; les retours d'expérience des «directions testeuses» complètera les réflexions entamées sur le circuit de la facture et sur la constatation du service fait.

9-Produire des supports et des outils pratiques

Afin d'apporter aux correspondants financiers des éléments concrets leur permettant de se situer au sein des changements de méthode induits par la dématérialisation, des outils peuvent être produits par la direction des finances et l'équipe pilote :

- des « nomenclatures comptables », permettant aux correspondants financiers de bien savoir quelles sont les pièces justificatives à dématérialiser et à joindre à l'appui des mandats et des titres;
- des « armoires électroniques », très largement diffusées, permettant aux directions opérationnelles de stocker les pièces dématérialisées;

-un «mémento marché» et une «check-list» au service de la qualité comptable des pièces marchés ;

-un «circuit de la facture», repositionnant chaque acteur à une étape précise du circuit, dans une action, à un moment et en charge d'une responsabilité.

10 - Travailler avec des directions ou services testeurs

Avant de passer à la dématérialisation complète de la chaîne comptable, il peut être opportun, dans une grande collectivité, de commencer à travailler avec quelques directions ou services «testeurs» qui vont, notamment, avoir pour rôle de réfléchir avant les autres, d'élaborer des circuits internes appropriés à la constatation du service fait de façon anticipée et dé-correlée de la réception de la facture.

Dans le cas de Brest, cette phase a été couplée avec la participation de la métropole au groupe des pilotes de l'AIFE pour la mise en place du portail Chorus Pro. Les directions testeuses ont donc aussi pris contact et eu des échanges avec des fournisseurs eux-mêmes testeurs, sur l'utilisation de ce portail. Ce travail en amont a permis d'analyser et d'ajuster, le cas échéant, les messages d'information et de mobilisation à porter ensuite auprès du reste de la structure.

11 - Diversifier les supports de communication

Tous les moyens sont bons pour faire connaître la dématérialisation auprès des agents: articles généraux de valorisation du projet dans le journal interne de la collectivité, interviews de correspondants financiers, brèves et interviews filmées sur l'Intranet, création de tutoriels «comment faire pour» mis en ligne sur le site Internet de la collectivité, réalisation d'un mémento destiné aux correspondants financiers, intervention en séminaire des cadres, etc. À Brest, nous avons même fait fabriquer un sous-main plastifié pour les correspondants financiers, où figure la liste des vérifications incontournables qui leur incombent !

La réussite de l'accompagnement humain du changement réside en un équilibre subtil entre plusieurs éléments: mise en confiance des agents vis-à-vis de la démarche, curiosité et intérêt pour la nouveauté, sentiment d'appropriation des changements à venir dans une logique de gains (temps, énergie, simplification), sens politique de l'action, visibilité sur la nature des changements (outils, tâches, procédures). Chaque action doit être conçue pour être accueillie, comprise et acceptée. Tout cela suppose un réel plan d'action anticipé, construit, validé et soutenu par la direction générale de la collectivité, dans une logique de complémentarité des actions et des acteurs.

Chapitre 7 - L'intégration de la chaîne comptable dans un programme global de dématérialisation

Fabienne Amiard

responsable du pôle « marchés et achats publics »,

cheffe de projet dématérialisation

au sein de la direction financière et juridique de Le Mans métropole

La dématérialisation de la chaîne comptable est un véritable projet de structure puisqu'il s'agit de dématérialiser des actes, des signatures et des circuits. Il convient donc d'étendre la réflexion bien au-delà du seul logiciel financier, pour englober des outils transversaux de workflow tels que parapheurs, outils de signature électronique, etc.

Cela ne signifie pas, pour autant, qu'il faille déployer la dématérialisation dans tous les domaines et tous les services en même temps. Il faut simplement prendre un peu de hauteur afin d'éviter de démultiplier, dans tous les métiers, des outils ayant une finalité identique (créer des documents, organiser un circuit de validation préalable, signer, stocker, etc.). Une interrogation globale sur l'organisation de départ, ainsi que sur la cible à atteindre, apparaît comme un préalable incontournable. En effet, l'objectif de rationalité inhérent à la dématérialisation impose de se poser les bonnes questions très en amont.

1- S'interroger sur l'organisation de la collectivité et les outils utilisés

Les collectivités de grande taille disposent d'outils métiers très variés et professionnalisés, ce qui n'est pas forcément un atout au moment de mettre en place la dématérialisation de la chaîne comptable : logiciels de rédaction de marchés, de suivi de procédures diverses (urbanisme), de paie, chaque éditeur développe aujourd'hui sa solution intégrée de gestion électronique de documents, de transfert de fichiers, de signature, de parapheur, d'archivage, etc. On se retrouve donc devant autant d'outils à vocation transversale que de logiciels métiers.

La multiplicité de ces outils génère des coûts en temps et en argent : plusieurs maintenances à prévoir, plusieurs connexions pour signer les documents, ce qui suppose que chaque utilisateur soit référencé dans chaque outil métier (avec un impact possible sur le nombre de licences), plusieurs développements, etc.

Et si, finalement, ces outils multiples ne simplifiaient pas mais, à l'inverse, complexifiaient les activités ? Comment, dans ces conditions, fédérer autour d'un projet global de dématérialisation ? Un même élu ne se connectera pas, d'un côté, à l'outil financier pour signer les mandats puis, d'un autre, à un outil marchés pour signer les contrats et, enfin, à un troisième outil pour signer des arrêtés alors qu'auparavant, tous les documents lui arrivaient dans un parapheur unique.

Avant de se lancer dans l'action, il faut donc :

- réaliser un état des lieux de tous les outils existants et générateurs de documents ou de procédures devant être dématérialisés ;

- remettre à plat l'organisation globale et les circuits ;

- sensibiliser les équipes aux enjeux pour fédérer les agents et les cadres autour de solutions partagées par tous.

De fait, l'analyse en coût global d'une mise en œuvre transversale s'impose dans tout projet de dématérialisation. Une solution opérationnelle peut consister à nommer un chargé de mission unique et à former des groupes de travail stables dans leur composition et réguliers pour toutes les matières, quitte à ce que les membres réguliers soient appuyés ponctuellement par

les « professionnels » d'un secteur particulier. Ce type d'organisation permettra de conserver une vue d'ensemble, même en traitant des détails, et constituera un atout majeur, voire incontournable, dans la réussite du projet.

2-S'intégrer dans un panorama global d'obligations réglementaires

Un planning des échéances réglementaires doit être tenu, afin de croiser l'ensemble des impacts et des outils nécessaires (parfois les mêmes, utilisés de façon transversale). Si beaucoup d'obligations réglementaires se télescopent, il faut éviter de raisonner de façon segmentée, par secteur et par à-coups. La liste ci-après récapitule les principales échéances à garder en tête.

-Envoi de flux PES V2 avec des pièces jointes dématérialisées : pour les métropoles, cette obligation interviendra au 1^{er} janvier 2017, et deux ans plus tard pour les autres structures. La dématérialisation couvre les pièces comptables (titres, mandats, bordereaux signés) et les pièces justificatives émanant de divers tiers ou de la collectivité elle-même. La diversité des pièces justificatives et leur provenance multiple constituent un obstacle qui peut sembler insurmontable si une approche didactique et transversale n'est pas adoptée dès le départ.

-Facturation électronique avec Chorus Pro au 1^{er} janvier 2017:

l'échéance est étalée dans le temps, jusqu'en 2020, en fonction de la taille de l'émetteur de la facture. Toutes les collectivités territoriales ainsi que les EPCI sont concernés dès le 1^{er} janvier 2017. Chorus Pro est un outil développé et mis à disposition gratuitement par l'Etat, qui permet aux émetteurs de factures de déposer celles-ci et d'en suivre le traitement au sein des collectivités publiques. Pour ces dernières, l'obligation de réception de factures dématérialisées implique de repenser les circuits internes de transmission des factures, de s'interroger sur le traitement des factures papier reçues au cours de la période de transition, de faire le choix d'un traitement unifié ou pas, etc. Autant de questions à trancher rapidement.

-Dématérialisation totale des procédures et contrats relatifs aux marchés publics au 1^{er} octobre 2018:

cette obligation concerne non seulement les échanges en cours de procédure (déjà bien avancés avec l'utilisation généralisée des profils d'acheteurs) mais aussi pendant l'exécution. Les retraits de DCE se font exclusivement par téléchargement sur la plateforme. La remise d'offres dématérialisées est encore à la peine. La nouvelle réglementation issue du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 permettant, dans un premier temps, de ne pas signer

électroniquement les offres déposées pourra peut-être relancer le processus. Le dispositif MPS (marché public simplifié), qui permet de candidater avec son seul numéro de SIRET, peut aussi y contribuer. Il faut donc, bien entendu, penser à la signature des contrats par la personne publique, à l'envoi des pièces au contrôle de légalité, au comptable mais aussi aux entreprises candidates puis titulaires. Il sera alors nécessaire de bien router et signer des pièces, de les stocker... comme dans de multiples autres domaines.

-Géoportail de l'urbanisme, obligatoire en 2020:

ce sera la plateforme légale de publication et de consultation des documents d'urbanisme et des servitudes d'utilité publique. La version 2 du Géoportail a été mise en ligne le 16 avril 2016. Elle permet notamment aux particuliers et professionnels de connaître, sur le périmètre d'un projet, les règles d'urbanisme applicables à ce territoire. À terme, l'ensemble du territoire français (métropole et outre-mer) sera référencé et couvert. Les collectivités génératrices de règles d'urbanisme devront permettre le libre accès à ces règles par cet outil. L'ensemble de la cartographie des collectivités doit donc être dématérialisé et stocké; ce sont ainsi d'autres types de documents qui sont concernés par une éventuelle gestion électronique de documents et de l'archivage.

-Etat civil et COMEDEC : cet outil est en marche depuis 2012 et a été généralisé en 2014 pour les actes de l'état civil dématérialisés. Il permet l'échange dématérialisé de données d'état civil détenues par les communes avec le service central de l'état civil de Nantes et ceux qui doivent vérifier ces données à l'occasion de leurs missions (les collectivités publiques et les notaires). L'utilisation et la mise en œuvre de COMEDEC supposent des actes dématérialisés, de la signature électronique avec certificat, du stockage, de l'archivage légal, etc. Si le système couvre aujourd'hui les actes de naissance, il devrait, à terme, couvrir plus largement les autres actes d'état civil (décès, mariage, etc.) et de nouveaux demandeurs (organismes sociaux, par exemple).

La liste ci-dessus pourrait être plus longue encore. En matière de ressources humaines, par exemple, la nécessité de dématérialiser s'impose soit comme une faculté, soit comme une obligation, mais cela emporte les mêmes conséquences : dossier individuel de l'agent, attestations employeur, déclarations relatives aux emplois d'avenir, etc.

Par ailleurs, en dehors des obligations réglementaires, les projets divers de dématérialisation peuvent être très nombreux au sein d'une collectivité : délibérations, arrêtés,

contrôle de légalité, courriers entrants et sortants, tenue de réunions sans présence physique, espaces collaboratifs. La mise en œuvre de tous ces projets dans le temps doit être pensée de façon globale.

3 - Tirer parti d'outils transversaux dans la mise en œuvre opérationnelle de la dématérialisation

Quelques outils novateurs méritent d'être explorés à l'heure de la dématérialisation. L'utilisation de ces outils uniques à buts multiples impliquera, dans un premier temps, la numérisation des documents des divers domaines concernés, puis la gestion de documents électroniques natifs, mais aussi des circuits de validation, des outils d'expédition, des signatures électroniques, de l'archivage, etc.

A - Un outil informatique au service d'autres outils : le bus de service

Appelé aussi par les initiés ESB (« Enterprise Service Bus »), le bus de service est une plateforme qui permet aux applications de communiquer entre elles.

Pour illustrer la chose, imaginons un car qui s'arrête à chaque sortie de métro pour prendre des passagers (les documents issus de chaque outil métier), les emmener tous ensemble, les distribuer pour diverses actions (visa, signature, etc.) et en suite les adresser finalisés à chaque destinataire désigné.

Le bus de service peut être interne : notification d'une feuille de paie, d'un courrier à un agent, d'un mandat visé et signé par un élu, etc. Mais il peut aussi être externe, en ayant pour destination la préfecture, le comptable, un fournisseur, etc.

L'intérêt d'un outil de ce type est qu'il gère l'ensemble du routage et du circuit de validation pour toutes les applications, le retour d'information pouvant également se faire dans l'autre sens pour être intégré dans chaque application métier.

Un autre intérêt non négligeable est qu'il est interopérable avec toutes les applications métiers, mêmes très fermées. Il n'y a pas d'interfaces entre le bus et les applications diverses dans lesquelles il puise les informations et documents à « emmener » et « ramener ».

Toutefois, la mise en œuvre et l'administration d'un tel outil peuvent se révéler complexes sans accompagnement. Et, bien sûr, son efficacité dépendra de la réflexion préalablement menée sur les actes et les circuits.

B-Un outil fonctionnel transversal : le parapheur électronique

Il peut être géré de façon globale dans un bus de service comme développé ci-dessus, mais aussi comme outil unique (mais transversal tout de même). Dans ce

deuxième cas, des interfaces sont obligatoires avec les applications métiers concernées, ce qui peut être un frein auprès de certains éditeurs de logiciels métiers.

Les fonctionnalités généralement comprises dans cet outil sont les suivantes :

- création d'un document (soit directement, soit par importation d'un autre logiciel) ;
- choix et paramétrage d'un circuit de validation, de visa ou encore signature ;
- envoi dans le circuit et notification par messagerie des actions en attente pour chaque acteur (workflow) ;
- visa ou signature (avec effet légal ou non) ;
- historique et stockage.

Là encore, il faut repenser les circuits pour gagner en efficacité, et réfléchir éventuellement aux délégations de signature possibles envers les élus et les agents, avec les responsabilités engendrées.

Pour aller un peu plus loin, il ne s'agit plus de « copies scannées » (l'original étant encore sur support papier) mais bien d'originaux nativement électroniques n'ayant aucune existence « physique ». Là réside l'aboutissement de la dématérialisation totale.

C - Un outil de stockage collaboratif transversal : la gestion électronique de documents (GED)

La GED est un outil permettant de gérer des documents. La gestion recouvre un ensemble d'actions sur une masse de documents (textes, photos, plans, etc.) : création, importation de documents extérieurs, indexation, classement, stockage, accès multiples et ouverts, diffusion, espaces collaboratifs, etc. Inutile de

préciser qu'une réflexion amont est essentielle dans la réussite de la mise en œuvre d'une telle solution pour permettre un paramétrage efficace et, surtout, pérenne dans le temps : un plan de classement, des acteurs et rôles identifiés, des circuits éventuels, etc. Encore une fois, la remise à plat de l'organisation doit être réalisée afin de ne pas simplement reproduire, sans y réfléchir, les schémas antérieurs.

Le témoignage du comptable de Brest

L'élaboration d'une nomenclature des pièces justificatives de recettes

Michel Cantegril

trésorier de Brest municipale

Chiffres-clés

Entités concernées par la dématérialisation : Brest métropole, ville de Brest, CCAS.

Nombre de budgets : 19.

Nombre de mandats et titres concernés (données pour l'année 2015) : 42 000 mandats et 9 000 titres.

Le travail présenté ici a été mené en collaboration entre les services de la trésorerie de Brest municipale et les services ordonnateurs de Brest métropole et de la ville de Brest.

1- Les raisons de ce travail

La dématérialisation totale des flux financiers imposée, de façon accélérée, pour les métropoles (délai de trois ans fixé par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014) nécessite une gestion et un archivage rigoureux des pièces justificatives indispensables aux contrôles du comptable public (articles 18 et 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique).

Or, en l'absence de toute nomenclature officielle des pièces justificatives de recettes, il est rapidement apparu aux acteurs brestois qu'on ne pouvait laisser perdurer, au sein des services gestionnaires de la ville et de la métropole, des appréciations approximatives et différentes, d'un service à l'autre, quant aux pièces à fournir à l'appui des titres de recettes. La constitution d'un répertoire des pièces justificatives de recettes a donc constitué

une étape incontournable du chantier de dématérialisation, afin de faciliter la tâche de tous les intervenants en clarifiant et en uniformisant le traitement des opérations :

- du côté de l'ordonnateur, grâce à une information précise et complète permettant de se référer aux mêmes justifications pour le même type d'opération dans tous les services gestionnaires ;
- du côté du comptable, pour une appréciation parfaitement encadrée des justifications présentées et un visa incontestable de la régularité des opérations reçues.

2- Les modalités de réalisation

L'élaboration d'un tel document, dont l'intérêt principal réside dans sa valeur de référence incontestable pour tous ses utilisateurs, devait résulter d'un travail commun, produit d'une véritable collaboration entre les différentes parties intéressées. Dans le cadre du projet d'optimisation de la chaîne comptable mis en œuvre par les services ordonnateurs et articulé autour de la dématérialisation, des ateliers collaboratifs ont été mis en place, dont cinq concernaient les pièces justificatives (à la fois de dépenses et de recettes).

La démarche est partie de l'établissement, par les services du comptable, d'un état des lieux exhaustif des titres émis par imputation budgétaire. Cet état, complété d'un recensement des pièces justificatives apparaissant nécessaires au visa intellectuel (parmi celles déjà produites, ou à la place et en complément de ces dernières), a été proposé pour avis, sous la forme d'un tableau, à l'ensemble des directions opérationnelles des services ordonnateurs.

Les échanges précis permis par cet outil ont rendu possible l'établissement d'une nomenclature sinon exhaustive, au moins très complète de pièces justificatives, dont l'édition porte naturellement le double timbre de l'ordonnateur et du comptable.

L'efficacité du dispositif mis en place facilitera, en outre, à l'avenir, la mise à jour du répertoire qu'imposeront l'évolution de l'activité des

collectivités gérées (ville et métropole) et celle de la réglementation applicable à leur gestion.

3- Les avantages retirés

Par-delà les raisons qui ont motivé la réalisation de ce travail, dont l'intérêt peut difficilement être remis en cause (rationalisation des tâches permettant de précieux gains de temps pour l'ensemble des intervenants, facilitation, pour l'ordonnateur, du classement et du nommage des pièces justificatives imposés par la dématérialisation), il convient d'insister sur l'importance des avantages suivants :

- chez l'ordonnateur,
 - pour les directions opérationnelles en charge de liquider les recettes, l'apport d'un outil pratique, à la fois en ligne et en version papier, guidant précisément les correspondants financiers dans les pièces à fournir, s'agissant tant de leur nature que de leur complétude ;
 - pour la direction des finances, une centralisation et un contrôle plus aisés de l'ensemble des opérations ;
 - de façon plus générale, une amélioration des conditions de gestion, propre à favoriser la mise en œuvre future et souhaitable d'un contrôle partenarial allégé ;
- pour les services du comptable, l'outil réalisé :
 - constitue, grâce à l'aide pratique qu'il apporte, un encouragement au développement du visa des recettes, traditionnellement plus négligé que celui des dépenses, bien qu'aussi important, et une assurance de la qualité de ce visa ;
 - offre un outil de contrôle interne du visa de la recette ;
- pour l'ensemble des intervenants, un pas supplémentaire a été franchi en faveur de l'amélioration de la qualité comptable.

À titre d'exemple, voici cinq extraits de la nomenclature de pièces justificatives établie.

PETITE ENFANCE			
* Crèches			
Pièces justificatives		Exemplaires exécution comptable	Exemplaires Trésorerie
Ter encaissement			
Délibération tarifaire		1	1
Tous encaissements			
Etat liquidatif : état nominatif par usager		1	1
* Prestations CAF			
Pièces justificatives		Exemplaires exécution comptable	Exemplaires Trésorerie
Copie du courrier annuel CAF fixant un montant par structure		1	1

DIRECTION ESPACES VERTS			
* Cession de parcelles			
Pièces justificatives		Exemplaires exécution comptable	Exemplaires Trésorerie
Délibération		1	1
Avis France Domaine		1	1
Acte notarié		1	1

PISCINES			
* Leçon, utilisation par les écoles			
Pièces justificatives		Exemplaires exécution comptable	Exemplaires Trésorerie
Ter encaissement			
Délibération tarifaire		1	1
Tous encaissements			
Etat liquidatif : facture par école		1	1

DIRECTION DEPLACEMENTS

• Versement transport

Pièces justificatives	Exemplaires exécution comptable	Exemplaires Trésorerie
Etat liquidatif des URSSAF centralisé par l'ACOSS	1	1

• Neutralisation / réglementation temporaire de stationnement payant

Pièces justificatives	Exemplaires exécution comptable	Exemplaires Trésorerie
1er encaissement		
Délégation tarifaire	1	1
Tous encaissements		
Décision d'autorisation de neutralisation du stationnement payant ou Arrêté de réglementation temporaire du stationnement	1	1
Etat liquidatif : tableau récapitulatif *	1	1

*Ce document prend en compte les données fournies par le Domaine Communal et la Voie.

LOCATIONS

• Loyers d'immeubles (local, terrain, salles...) (Service AIF, Logements sociaux, DPL, Espaces verts, Culture...)

Pièces justificatives	Exemplaires exécution comptable	Exemplaires Trésorerie
1er encaissement		
Décision ou délibération tarifaire	1	1
Bail ou convention	1	1
Tous encaissements		
Etat liquidatif : rôle dans le cas du logiciel de facturation des loyers ou Concerto pour logements sociaux	1	1
Le cas échéant, état liquidatif de décompte de charges	1	1
Le cas échéant, état liquidatif de révision de loyer	1	1
Le cas échéant, avenant	1	1

Les **questions indispensables** à se poser à cette étape du projet

Quel cycle de formation mettre en œuvre ?

Dans quel cycle de décision dois-je m'intégrer ?

Comment créer l'adhésion en interne (définir des groupes de travail, des cycles de réunions, etc.) ?

Comment segmenter mon projet (directions pilotes, domaines, etc.) ?

Quels supports de travail et de communication ?

Quels dispositifs d'accompagnement ?

Comment assurer l'assistance au changement ?

Quelles évolutions dans les conditions de travail ? Quels aménagements de poste à prévoir ?

Quel rôle pour le comptable ? Comment l'associer au projet ?

4 La communication

Chapitre 8

Communiquer autour du projet de dématérialisation 85

Chapitre 9

Création et promotion d'un label
autour d'un projet d'e-administration 91

Le témoignage de Brest

La communication envers le secteur économique 97

Les questions indispensables

à se poser à cette étape du projet 101

Chapitre 8 - Communiquer autour du projet de dématérialisation

Eléna Suzat

*cheffe de projet «dématérialisation et réorganisation comptables»
à l'eurométropole de Strasbourg*

Bien souvent, la dématérialisation comptable et financière apparaît, de prime abord, comme un projet à intérêt politique limité et concernant essentiellement l'administration. Dans le pire des cas, l'aura de technicité qui l'entoure peut provoquer quelques sueurs froides et disposer les collectivités territoriales à la procrastination. Pourtant, et c'est l'objet de cet ouvrage que de le démontrer, la dématérialisation constitue une formidable opportunité de modernisation de l'administration. Une stratégie de communication bien calibrée peut tout à fait contribuer à en donner une image positive, et à en faire un véritable levier d'adhésion au changement.

Pour adapter sa communication au plus près du contexte de sa collectivité, il conviendra de s'interroger sur plusieurs aspects. Quels sont les publics cibles ? Pourquoi souhaite-t-on communiquer ? Quelles modalités de communication utiliser ? Quels doivent être la fréquence et le calendrier de communication ? Quels messages faire passer ?

Sur quels partenaires et sponsors peut-on s'appuyer ?

Une clé d'entrée pour aborder un plan de communication relatif à la dématérialisation consiste à distinguer deux stratégies : en interne et en externe.

1- La communication interne : entre transparence et accompagnement du changement

L'enjeu de la communication interne va au-delà de la simple information : elle doit revêtir un effet performatif en favorisant l'adhésion et la mobilisation de chacun.

L'exercice consiste, à la fois, à donner du sens au projet et à se servir des moments de communication comme moyen privilégié d'accompagnement du changement et d'écoute active. De l'information régulière est, certes, nécessaire pour assurer la transparence de la démarche, mais cela ne permet pas de faire l'économie d'une **méthodologie de projet** (formations, comitologie, séminaires, ateliers d'expression et de participation, gestion des oppo-

sitions, « assertivité », etc.), qui est une condition de réussite fondamentale de la dématérialisation comptable et de la diffusion des nouveaux procédés au sein de la collectivité.

Bien entendu, **les messages, les supports et le calendrier de diffusion pourront différer** selon que l'on s'adresse aux élus, à la direction générale et à l'équipe de direction, aux managers financiers, aux organisations syndicales, aux agents comptables ou aux agents opérationnels.

Le meilleur moyen pour promouvoir la dématérialisation auprès des instances dirigeantes de la collectivité, élus et direction générale, est de mettre en lumière les bénéfices de la dématérialisation comptable (voir chapitre 1), et de montrer ses liens avec le développement de l'e-administration et la modernisation de l'image de la collectivité. Il convient aussi, a minima, de porter les enjeux de la dématérialisation à la connaissance des élus finances et RH. Si possible, on s'appuiera sur leur participation aux instances stratégiques du projet de façon ponctuelle. La direction générale en charge des ressources peut être positionnée idéalement en direction de projet, et un reporting régulier à son attention sera assuré. Quant à l'équipe des directeurs-trices, il convient, en amont du projet, de leur

présenter le contexte, les enjeux, le calendrier et les avantages de la dématérialisation, en privilégiant des réunions bilatérales pour récolter leur adhésion à un positionnement éventuel comme direction pilote, et pour discuter des grandes options organisationnelles qui s'offrent à eux. Il ne faut pas, non plus, omettre **d'informer le comité de direction** des étapes principales et des arbitrages essentiels à rendre.

Les « managers financiers » des directions opérationnelles représentent, quant à eux, un échelon central dans la mise en œuvre de la dématérialisation, en tant que courroies de transmission pour les remontées du terrain vers l'équipe projet, et les informations que celle-ci doit faire redescendre. Relais du projet de dématérialisation dans leur direction, tant auprès des comptables que des agents techniques, leur participation régulière aux groupes de travail et à la comitologie du projet est incontournable. Pour susciter leur adhésion, il est intéressant de poser le constat avec eux des points forts et des pistes d'amélioration qui existent en matière d'exécution comptable. Il peut être opportun, dans un premier temps, de s'appuyer sur les profils les plus volontaires, pour œuvrer ensuite à la conviction des responsables plus « neutres », voire opposés au changement.

Les managers financiers seront associés de près à la formulation des objectifs du projet de dématérialisation comptable et d'une éventuelle réorganisation. Des temps de réflexion collective sont à prévoir dans le cas où des réorganisations de grande ampleur sont envisagées. La transmission des comptes-rendus des instances de pilotage aux managers financiers peut également être un moyen d'assurer un suivi régulier et transparent du projet. Pour les aider dans leur fonction de communicant et de porteur du changement, une formation à l'accompagnement du changement peut leur être délivrée.

En ce qui concerne **l'information et la concertation avec les organisations syndicales**, elle pourra s'effectuer via des rendez-vous réguliers, favorisant la prise en compte des alertes des syndicats et l'explication des contraintes et des options du projet. Le dialogue social sera d'autant plus cohérent qu'il sera initié et préparé par l'équipe projet, avant d'être éventuellement décliné dans les directions, tout en prenant en compte leurs spécificités. Pour garantir la transparence de la démarche, les résultats au sein des instances paritaires seront rendus publics, et expliqués au besoin. Les organisations syndicales seront particulièrement sensibles à la prise en compte des nouvelles conditions de travail issues de la dématérialisation (poste de travail, locaux, charge de

travail, etc.) et des évolutions dans les missions des agents. L'identification des difficultés liées au projet, des propositions d'actions correctives et des modalités de participation des agents seront de nature à créer un climat social propice au changement. On pensera également à associer à la démarche les acteurs de la prévention.

Plus le public cible est composé de praticiens, plus les informations doivent revêtir, dans la mesure du possible, un caractère concret. Mais l'incertitude est parfois grande dans un projet de dématérialisation qui, bien souvent, bouscule les pratiques, les outils et l'organisation. Pour composer avec cette incertitude inhérente au mode projet, le message d'une démarche «pas à pas» doit être fréquemment répété avec, à l'appui, un calendrier à grosses mailles des étapes du projet (cadrage et objectifs, état des lieux, ateliers de réflexion technique et organisationnelle, arbitrage des scénarios, déploiement). Comme dans tout projet à fort impact, un travail d'annonce des changements, d'écoute et de concertation, de gestion des craintes et des contradictions est à prévoir.

Dans la phase amont du projet, des visites de «benchmark» dans des collectivités alentours ayant déjà mis en œuvre la dématérialisation peuvent permettre à une petite

équipe de comptables représentatifs des directions de se projeter et d'être rassurés. Inviter des agents opérationnels et des agents comptables, lors d'études de marché sur les prestataires de parapheur électronique, facilite l'expression du besoin directement auprès des entreprises, qui peuvent réaliser des démonstrations d'outils sur écran.

On insistera également sur les modifications concrètes dans les missions et les conditions de travail induites par la dématérialisation. Des formations aux outils de la dématérialisation, mais également sur les sujets financiers et comptables de manière plus générale, permettront de renforcer une culture de gestion partagée, et de participer à la professionnalisation des agents. Des rencontres régulières sur des sujets comptables entretiendront des connaissances actualisées et partagées.

Pendant le déploiement du projet, il sera important d'organiser des temps réguliers d'échange et de suivi de la mise en œuvre, pour gérer les anomalies et réajuster l'organisation technique et fonctionnelle. Si la collectivité fait le choix de déployer la dématérialisation avec des directions ou des budgets pilotes, des retours d'expériences aux autres services seront intéressants et de nature à rassurer les plus réticents. Après un certain temps de fonctionnement en

régime dématérialisé, une évaluation a posteriori peut être prévue pour amender, le cas échéant, les procédures et les organisations.

Pour monter un tel plan de communication interne, l'équipe projet devra s'interroger sur les éléments qu'elle souhaite mettre en avant. Elle pourra également **s'appuyer sur les conseils de la direction de la communication, bien entendu, mais également sur des sponsors.** Il s'agit de partenaires privilégiés, des « personnalités » de la collectivité, qui peuvent devenir de véritables relais d'opinion. On peut penser aux élus en charge des finances et à l'exécutif, mais également à la direction départementale ou régionale des Finances publiques, ou à certains membres de la direction générale. On peut aussi imaginer la possibilité de recruter des ambassadeurs en interne pour diffuser les informations dans les directions.

Les supports d'information peuvent être variés, même si on privilégiera bien sûr le format dématérialisé! L'intranet de la collectivité, les journaux périodiques internes, une newsletter de la dématérialisation constituent des supports à large diffusion. Des sondages en ligne sur des sujets comptables ou le marketing du projet permettront une participation originale des agents. Il est important de montrer la disponibilité de l'équipe

projet pour répondre aux questions des agents : une boîte courriel dédiée pourra être une bonne solution. Des réunions d'information s'appuyant sur le réseau des comptables, ou des points d'information en plus petit comité, sont toutefois indispensables pour répondre à des interrogations précises, rassurer, humaniser les relations et prendre note des remontées de terrain, en complément à l'information du plus grand nombre.

2-La communication externe : entre modernisation de l'image de la collectivité et informations utiles

La dématérialisation comptable et financière ne se résume pas à des modifications administratives et internes : les impacts sur les usagers, et plus particulièrement sur les entreprises, sont importants. **La stratégie de communication externe doit permettre à la collectivité de faire valoir une image modernisée et aux entreprises d'anticiper les changements liés à la dématérialisation des procédures.** Communiquer en externe, c'est poursuivre et approfondir la relation partenariale avec les fournisseurs, et assurer leur accompagnement dans un cadre clair et transparent.

La promotion d'une image modernisée de la collectivité doit viser une cible large : il s'agit de mettre en lumière le dynamisme de l'e-administration et les bénéfices que chaque usager peut en retirer. Dans

son acception la plus large, la dématérialisation est, en effet, susceptible de faciliter la relation avec l'usager, de fiabiliser et simplifier les processus, de générer des économies et des gains de productivité. La dématérialisation comptable et financière peut être évoquée dans le cadre d'autres projets transversaux de la collectivité (démarche performance, agenda 21, administration digitale et e-démarches pour les citoyens, développement durable, paiement en ligne, etc.). Un véritable cercle vertueux peut être valorisé : à partir de la dématérialisation comptable et financière et de celle des factures, d'autres projets de dématérialisation vont suivre et s'enchaîner.

Plus pratiques mais néanmoins incontournables, **les messages relatifs aux informations utiles liées à la dématérialisation doivent faire l'objet d'une communication précise.** Les fournisseurs sont, en effet, des partenaires privilégiés dans la mise en place de la dématérialisation native, en passant le plus tôt possible à la facture électronique sur Chorus Pro et à la dématérialisation des marchés publics dans le cas où la collectivité est adhérente à une plateforme de consultation en ligne. Une telle communication peut également être l'occasion de redonner du sens à des actions lancées, voire déjà en place, pour de l'e-administration (comme le paiement en ligne via TIPI). De manière générale,

il convient, dans un premier temps, de montrer ce que la dématérialisation apporte : des services supplémentaires aux entreprises, via des factures payées dans un délai plus court, la possibilité de suivre l'avancement du traitement des factures et des marchés, un accès amélioré et plus souple à la commande publique, une participation au développement durable et à la réduction de la consommation de papier, des économies logistiques, une sécurisation des échanges avec les collectivités locales, des gains dans les coûts de traitement des factures. Dans un deuxième temps, la communication portera sur des aspects très concrets : les solutions offertes (portail Chorus Pro, plateforme de dépôt en ligne des offres de marché, adresse de facturation spécifique), le calendrier de la dématérialisation et les bonnes pratiques à respecter pour assurer que la dématérialisation se déroule dans les meilleures conditions possibles.

La direction du développement économique, la direction de la communication, la direction de la commande publique et le cabinet représentent des partenaires précieux pour l'élaboration de la stratégie de communication externe et pour assurer que les élus disposent des éléments de langage et de connaissance essentiels sur ces sujets.

Plusieurs supports peuvent être prévus pour assurer la communication externe. Des présentations publiques lors de salons de l'achat public, des réunions spécifiques dans les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers et de l'artisanat donneront corps à la politique d'e-administration de la collectivité et montreront que celle-ci s'inscrit dans un mode de communication ouvert et fondé sur le dialogue. Le fait de cibler les têtes de réseau (fédérations, syndicats patronaux) et de distribuer de la documentation (par exemple les dépliants de l'AIFE) peut favoriser une diffusion en cascade de l'information. On préférera un courrier personnalisé pour donner aux fournisseurs les informations indispensables à la dématérialisation des factures et des marchés (acquisition d'un certificat de signature électronique pour les marchés, obligation de mentionner le numéro d'engagement sur les factures, bon adressage des factures, etc.). Les bons de commande et les clauses des marchés publics incluront des éléments relatifs à la dématérialisation et aux modalités de facturation. Le site Internet de la collectivité peut également être un bon support. Pour les collectivités frontalières, il sera intéressant de prévoir des supports de communication traduits dans la langue du pays voisin.

Chapitre 9 - Création et promotion d'un label autour d'un projet d'e-administration

Emmanuelle Borel

*responsable du service «exécution comptable»,
adjointe au directeur des finances de Brest métropole océane*

Lorsque, en 2014, Brest métropole commence à travailler sur la dématérialisation de la chaîne comptable, la notion de dématérialisation est abordée essentiellement dans sa dimension «outil» et d'un point de vue strictement informatique. Les échéances sont connues mais pas forcément appréhendées de façon structurée et, le sujet n'étant pas identifié en soi comme un «projet», aucune structure ni aucun portage n'existe à ce stade. Le risque est grand que la dématérialisation se résume au fait de décalquer en format informatique les processus papier préexistants.

Fort heureusement, une réflexion en interne permet de faire émerger rapidement le constat suivant : la dématérialisation ne doit pas se cantonner à une affaire de spécialistes informatiques, mais devenir un projet à part entière, avec une dimension organisationnelle interne forte, nécessitant des compétences plurielles et une vraie ré-

flexion sur les enjeux, les objectifs et la stratégie à mettre en œuvre pour y arriver.

La dématérialisation devenant alors un véritable «projet», il faut le nommer, le faire connaître, communiquer sur les enjeux, le contexte, les objectifs, la méthode, les calendriers, etc. Et, si possible, donner à ce projet une dimension faisant appel à l'imagination de chacun des acteurs concernés. Retour sur la naissance d'ODICE (à prononcer : «odicé») au sein de la métropole de Brest.

1- Choisir un nom qui ait du sens

Puisqu'il s'agissait de parler d'Optimisation de la Chaîne Comptable et des Procédures Financières de la Collectivité, nous aurions pu dénommer le projet, tout simplement, par la suite de majuscules «OCCPFC». Mais comment imaginer l'adhésion des agents à un acronyme aussi barbare ?

La réflexion avançant, nous avons finalement extrait les lettres O, D, I, C et E de l'expression « Optimisation De la chaîne Comptable », de façon à fabriquer un nom plus porteur et consensuel. ODICE véhicule, en effet, un imaginaire lié à la mythologie grecque, à l'épopée d'Ulysse, le vainqueur de la guerre de Troie qui, après avoir surmonté de nombreuses difficultés, finit par arriver à Ithaque.

Nous nous sommes donc appropriés cet imaginaire mythologique et avons embarqué, pour ce grand voyage, l'équipe projet, les correspondants financiers, les responsables des services « administration et gestion », les directeurs, la direction générale... Et même les élus !

2- Choisir un visuel accrocheur

Après quelques tâtonnements infructueux en interne, nous avons fait appel au talent d'un graphiste local qui a produit un logo simple, au graphisme lumineux, rappelant la mer et la Grèce puisque le nom choisi invite au voyage et correspond à l'excellence maritime de Brest. Enfin, les branches multicolores du logo rappellent le portage transversal du projet, font écho à sa dimension plurielle et à la contribution d'un ensemble de partenaires internes et externes.

Bien évidemment, sur les différents supports de communication de la métropole, le logo d'ODICE ne se substitue pas au logo de Brest métropole, mais le complète lorsqu'il est question du projet.



3 - Utiliser ce nom comme une marque

Le nom ODICE, avec son logo associé, a tout de suite été utilisé par la collectivité comme une marque au service du développement du projet : ODICE joue un rôle d'appropriation et d'authentification pour l'équipe projet. Vis-à-vis des agents de la collectivité concernés par les conséquences de la dématérialisation sur leur travail, comme des partenaires internes et externes, la fonction de la marque ODICE est multiple.

A - ODICE est un outil d'identification

Cette signature permet aux agents de repérer immédiatement les prescriptions entrant dans le champ de com-

pétence du sujet qui les concerne et de reconnaître les messages.

La propriété du logo nous permet de marquer tous les supports produits à l'effigie du projet et de porter une signature englobant toute l'équipe projet. Ainsi, par exemple, les diaporamas de présentation de la démarche en interne sont tous signés ODICE, avec le logo. Ils ne sont pas identifiés sous le nom d'une personne ou d'une direction, ce qui donne aux messages véhiculés une dimension globale portée par une entité structurée, cohérente et solidaire.

Il en va de même pour la communication avec l'extérieur : DDFiP, DGFIP, autres acteurs de la sphère publique (comme la CCI) et fournisseurs.



Les nomenclatures des pièces justificatives à l'appui des mandats et des titres, coproduites avec la trésorerie municipale, sont doublement identifiées par les logos « Brest métropole » et « ODICE ».

B-ODICE est un gage de qualité et une garantie pour l'agent

Le projet bénéficie d'un capital sympathie et qualité. Structuré de façon solide et anticipée, il bénéficie d'une gouvernance propre (voir schéma présenté dans le chapitre 6), tout en s'appuyant également sur la gouvernance de la collectivité. La trésorerie municipale participe au comité de pilotage ainsi qu'au groupe projet. Des élus jusqu'aux correspondants financiers, toute la chaîne comptable est représentée dans ces instances.

Le projet est composé d'acteurs métiers, au plus proche du traite-

ment de la facture (les correspondants financiers). Les organisations syndicales sont régulièrement informées, la direction générale est dans son rôle d'arbitre pour les décisions organisationnelles avec les plus grands impacts, et les élus sont les meilleurs porte-parole du projet! Chaque strate du processus facture est présente dans le projet et les dimensions humaines et techniques sont prises en compte.

C-ODICE est un repère simple

Le logo avec ses branches multicolores permet d'identifier immédiatement le concept de la dématérialisation dans sa dimension plurielle.



Le projet ODICE a son propre espace collaboratif (sous SharePoint) sur le site de la collectivité. Chaque sous-projet bénéficie de l'identification ODICE pour garder la cohérence globale.

Chaque dimension du projet fait l'objet de groupes de travail spécifiques et d'une instruction particulière, au service du projet global. Par exemple, la dimension « accompagnement des agents » est un sous-projet ODICE. L'apposition du logo sur les supports de présentation, les documents de travail, les schémas, les invitations Outlook, les séances de formation et d'information permet immédiatement de situer le contexte et le sens de l'intervention.

Présent depuis novembre 2014 au sein de Brest métropole, et accompagnant les agents au fil des étapes et des transformations, il a permis de construire une relation entre l'équipe projet, la direction des finances, les agents impactés par les conséquences de la dématérialisation et les partenaires extérieurs tels que la DGFIP, la DDFIP et l'AIFE.

Les rendez-vous réguliers, les formes différentes de communication, le ciblage des messages afin de porter une parole juste et précise ont permis, au fil des mois, une familiarisation des agents avec le projet ODICE et, par voie de conséquence, une familiarisation avec les conséquences pratiques et organisationnelles de la dématérialisation. ODICE fait désormais partie du paysage et de l'environnement professionnel des agents de Brest métropole ; c'est un élément de ralliement des agents concernés par les évolutions liées à la dématérialisation ainsi qu'un élément de fidélisation.

4 - Au-delà d'une marque, un concept

Cette expérience de portage de projet multidimensionnel, sur une durée longue, avec le pilotage fort d'une direction « ressources », a marqué un tournant dans la façon d'appréhender le changement et de le porter au sein de la collectivité. La métropole a prouvé sa capacité à s'approprier en interne des concepts issus de la communication et de la publicité, au bénéfice d'une œuvre collective de service public.

Le témoignage de Brest

La communication envers le secteur économique

Emmanuelle Borel

*responsable du service «exécution comptable»,
adjointe au directeur des finances de Brest métropole océane*

Chiffres-clés

Entités concernées par la dématérialisation : Brest métropole, ville de Brest, CCAS.

Nombre de budgets : 19.

Nombre de mandats et titres concernés (données pour l'année 2015) : 42 000 mandats et 9 000 titres.

Une ordonnance du 26 juin 2014 impose à la sphère publique locale l'acceptation de factures électroniques, via le portail Chorus Pro, à compter du 1^{er} janvier 2017. La métropole de Brest entrant évidemment dans le champ d'application de cette ordonnance, elle se devait d'être en situation d'intégrer, au sein de son logiciel de gestion financière et de ses processus internes, les factures dématérialisées déposées par ses fournisseurs en 2017. Le dénominateur commun de ce projet, à la fois pour les entreprises et les collectivités, réside dans l'intérêt partagé qu'offre le portail de dématérialisation.

L'obligation réglementaire découlant de l'ordonnance de juin 2014 est progressive selon la taille des fournisseurs et, par ailleurs, elle n'est pas assortie de mesures coercitives pour les entreprises qui ne la respecteraient pas. Tout l'enjeu, pour Brest métropole, la ville de Brest et le CCAS, a été de convaincre le plus grand nombre possible de fournisseurs de l'intérêt pratique et économique d'utiliser le portail Chorus Pro dès sa mise en service en janvier 2017 et ce, quelle que soit leur taille.

Pour cela, l'équipe projet s'est appuyée sur l'expertise des directions du développement économique et de la communication de la collectivité, lesquelles ont déterminé, en lien avec l'élue aux finances et première vice-présidente de Brest métropole, une communication adaptée tant dans la nature des messages délivrés que dans le rythme et les moyens utilisés pour faire passer ces messages.

Les messages à destination des fournisseurs ont été basés sur deux axes :

- l'impact positif d'un délai de paiement raccourci sur leur trésorerie ;
- la mise à leur disposition d'une information facile d'accès et systématique sur l'état d'avancement du traitement de leurs factures, via le retour des « statuts de la facture » permis par le portail Chorus Pro.

Les messages ont été calibrés à dessein au bénéfice des petits et moyens fournisseurs, car ils seront les premiers bénéficiaires de cette nouvelle méthode de traitement de leurs factures. Nous avons choisi, par exemple, d'expliquer aux artisans qu'ils pourraient savoir où en était le traitement de leurs factures indépendamment des heures d'ouverture de la métropole ou de la trésorerie municipale.

Le rythme de délivrance des messages a été calculé pour arriver chez les fournisseurs au moment le plus adéquat. L'équipe projet s'est d'abord concentrée sur l'information de fournisseurs dits « testeurs », c'est-à-dire ciblés pour utiliser le portail Chorus Pro dès sa préouverture en septembre 2016, afin de le tester et d'en affiner la conception et les modalités pratiques d'utilisation. Une soixantaine d'entreprises ont été retenues dans ce groupe.

Dans le même temps, la collectivité a invité officiellement les « têtes de réseau » à participer à une réunion d'information à la chambre de commerce et d'industrie de Brest, le 4 février 2016, afin de leur présenter l'intérêt immédiat et direct à utiliser le portail. Parmi les invités figuraient notamment les présidents de la FDBTP, de

la CGPME, du MEDEF, de l'Ordre des experts-comptables, de l'Ordre des médecins, la CAPEB, la CRESS, la FNAIM, l'URSCOP, etc.

À compter de septembre 2016, des « petits déjeuners professionnels » vont être organisés par Brest métropole au campus des métiers de Brest. Animés par l'équipe projet, ils auront pour but d'expliquer concrètement comment fonctionne le portail et de convaincre les fournisseurs « petits et moyens » du Finistère d'utiliser le portail Chorus Pro dès son ouverture en janvier 2017, pour bénéficier de délais de paiement optimisés et de l'information sur le traitement de leurs factures.

À l'automne 2016, des courriers d'information accompagnés d'explications techniques (dépliants, schémas) partiront à destination de tous les fournisseurs de la collectivité, indépendamment de leur situation géographique.

Dès le mois de janvier 2017, les bons de commande émanant de la collectivité, enrichis d'informations spécifiques, permettront aux fournisseurs de disposer d'éléments à la fois techniques et comptables pour se connecter au site Chorus Pro et déposer leurs factures.

Les moyens de communication utilisés ont été très divers :

- présentation de diaporamas lors de réunions d'informations ;
- remise de ces diaporamas et des dépliants de l'AIFE sur des clefs USB à l'effigie de la collectivité et des prochaines fêtes nautiques Brest 2016 ;
- courriers d'information, mailings systématiques ;
- bons de commandes enrichis d'informations sur Chorus Pro ;
- dès 2016, une clause a été insérée dans les marchés passés par la collectivité, informant les entreprises de l'échéance prochaine et de l'utilisation à venir de ce portail ;

- sur le site Internet de la collectivité, une animation va être installée, schématisant le dépôt de factures sur le portail ;
- des « kits de communication » vont équiper les correspondants financiers qui sont en première ligne vis-à-vis des fournisseurs. Cela leur permettra de disposer d'éléments de langage adéquats et de fournir une information de proximité et immédiate ;
- une « hotline » à destination des fournisseurs sera mise en place dès janvier 2017, en lien avec la plateforme téléphonique de Brest métropole. Elle permettra aux fournisseurs en quête d'informations ou en difficulté d'être accompagnés dans la mise en œuvre de l'outil.

Les questions indispensables à se poser à cette étape du projet

Vais-je communiquer ?

Vers quel public (en interne : agents comptables, opérationnels, tous agents, élus ; en externe : entreprises, fournisseurs) ?

Comment vulgariser pour associer le plus grand nombre ?

Comment donner du sens ?

Comment donner de la lisibilité à mon projet ?

Quels sont les moyens de communication à ma disposition ?

Comment définir son plan de communication (interne et externe) ?

Sur quels réseaux professionnels s'appuyer (associations d'élus, clubs utilisateurs, etc.) ?

5 Quand le projet s'achève...

Chapitre 10

L'heure du bilan : finalement, la dématérialisation est-elle source d'optimisation ?

105

Chapitre 10 - L'heure du bilan : finalement, la dématérialisation est-elle source d'optimisation ?

Julien Bargeton

adjoint à la maire de Paris en charge des finances, des sociétés d'économie mixte, des marchés publics et des concessions

Adam Nafa

directeur de programme au secrétariat général de la ville de Paris

Sébastien Jault

chef du pôle « supports et tiers » du centre des opérations financières à la direction des finances et des achats de la ville de Paris

La ville de Paris dématérialise ses mandats de dépense vers le comptable public, avec les pièces justificatives associées, depuis septembre 2011. Les justificatifs de recette ont été déployés l'année suivante. La volumétrie des échanges avec le comptable est très importante :

-10 milliards d'euros en dépense et en recette ;

-l'équivalent de 20 tonnes de papier économisées chaque année, soit environ quatre millions de pages et plus de deux giga-octets de données émis chaque jour ;

-plus de 600 000 liquidations en dépense (dont plus de 400 000 sur facture) ;

-480 000 titres de recette ;

-un volume de pièces justificatives

résiduelles « papier » inférieur à 6 % trois mois après le lancement et, désormais, inférieur à 3 % du volume des pièces justificatives envoyées (plus de 850 000 chaque année).

Cette dématérialisation est dite globale au sens où **le projet de dématérialisation lancé en avril 2010 a revisité toutes les procédures de dépenses et recettes de la collectivité** (paie, dépenses, marchés, aides sociales, etc.) et a visé à faire profiter l'ordonnateur et la direction régionale des Finances publiques de Paris (DRFiP) des améliorations techniques offertes par Hélios, l'outil comptable de la DGFIP (contrôle hiérarchisé de la dépense, cessations-oppositions).

Près de cinq ans après les premiers échanges dématérialisés avec le

comptable public, il apparaît utile de dresser un bilan de la conduite de ce projet majeur de transformation mené en commun avec la DRFiP, et de présenter quelques facteurs clés de succès et quelques perspectives.

1 - Le projet de dématérialisation trouve sa place dans un plan de modernisation plus large de la fonction comptable

Pour produire les effets escomptés, la dématérialisation s'inscrit dans la continuité d'un vaste plan de modernisation des services comptables mené depuis 2007. Ce plan concerne des services de taille très différente : de quelques agents comptables dans une mairie d'arrondissement ou dans un service déconcentré, à près de 150 en centre de service comptable et, enfin, 2500 agents en charge de la gestion des marchés, des commandes et du service fait.

Il vise à atteindre trois objectifs réaffirmés de manière continue à l'occasion des projets successifs :

- agir en acteur économique responsable : accélérer les délais de paiement, dans l'objectif de soutenir les entreprises notamment dans les périodes de crise. Aujourd'hui, en effet, 25 % des faillites de PME sont dues à des problèmes de trésorerie. La ville de Paris règle désormais ses factures en 20 jours (un délai divisé par deux en cinq ans), soit

un résultat au-delà de l'obligation réglementaire qui impose à l'ordonnateur et au comptable de payer les dépenses sur marché en 30 jours ;

- bâtir un service public performant : améliorer l'efficacité des services et la qualité des dossiers de mandatement, en limitant l'envoi de pièces non nécessaires au contrôle du comptable public. Cette revue des pièces justificatives de paiement, qui a été réalisée par les équipes de l'ordonnateur et du comptable public, a permis de réinterroger les pratiques et de supprimer des précautions inutiles ;

- s'appuyer sur une transformation concrète du quotidien de travail des agents et des relations internes entre les services : diminuer la consommation de papier dont la manipulation est considérée comme fastidieuse (impressions, collecte sur l'ensemble des sites, ordonnancement, logistique d'envoi chez le comptable public puis la CRC, archivage) ; revoir les organisations et les rôles entre les directions opérationnelles et la direction des finances et des achats.

2 - Une mise en œuvre volontariste par une succession de projets

Le plan de modernisation des services comptables a porté, en 2007 et 2008, sur une **homogénéisation des pratiques des services amont, en s'appuyant nécessairement sur**

un système d'information rénové – point d'appui de toute réforme ultérieure. Un centre de compétences regroupant des composantes issues de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, autour du progiciel acquis par la ville de Paris, a permis de rapprocher le souhaitable du possible vers une meilleure intégration des différents métiers de la collectivité (budget, finances, marchés, gestion des opérations de travaux, gestion des ateliers, achats), avec un objectif de mise en production d'un projet majeur chaque année.

Depuis 2009, un centre de numérisation au sein du service fournisseur centralise l'ensemble des factures reçues à la ville de Paris. Compte tenu de la technicité liée à la préparation et à la numérisation/vidéocodage des factures, il est apparu plus efficient de confier cette mission à une entité unique pour la ville de Paris (services centraux et déconcentrés, mairies d'arrondissement, budgets annexes y compris pour les sites situés hors Paris), au sein de la direction des finances et des achats. Cette centralisation repose sur une exigence forte pour les fournisseurs: l'obligation faite d'apposer un numéro de commande sur chaque facture envoyée, pour orienter les documents vers leurs destinataires dans le système d'information. Aujourd'hui, grâce à l'accompagnement des fournis-

seurs par une cellule centrale dès le jour de réception des factures, **moins de 3% des factures reçues ne précisent pas un numéro de commande.**

La centralisation des opérations dans des centres de services partagés comptables clarifie les compétences et domaines de responsabilités. Ces unités engagent un dialogue avec les services en charge des commandes sur tous les événements qui empêchent un traitement fluide des factures. La centralisation a également renforcé **la professionnalisation des agents en charge de la liquidation des factures**: mise en place des marchés, disponibilité des crédits, établissement du service fait en amont au regard de la commande, sélection des pièces justificatives, établissement des décomptes et calcul des révisions de prix.

Les travaux communs menés avec le comptable public ont permis **d'abaisser le taux de déduit à 1% des dossiers transmis.** Le comptable public reste associé à la démarche d'amélioration continue des échanges pour réduire les impacts de ces dossiers en anomalie: la circulation de l'information en interne sur les déduits ou sur les rejets de virement a été dématérialisée pour améliorer le suivi des corrections.

La transmission des avis de mise en paiement vers les fournisseurs a été

arrêtée avec **l'ouverture d'un portail fournisseurs** qui permet aux partenaires de visualiser l'état de leurs paiements et de mettre à jour des données les concernant. Ce service numérique a permis de diminuer les sollicitations vers les services de la ville sur les questions de paiement.

Enfin, les services ont cherché à n'utiliser dans les procédures comptables que **des documents nativement électroniques** (sans numérisation) comme, par exemple, la quasi-totalité des pièces de marchés, qui sont déposées par les équipes achats et mises à la disposition de l'ensemble des acteurs de la chaîne comptable. Comme pour les commandes issues du système d'information « achats », un **parapheur électronique dédié aux engagements juridiques** a été installé au sein des directions et de la plupart des mairies d'arrondissement.

3-Des acquis structurants pour la suite des relations avec le comptable public et les fournisseurs

Ces résultats n'ont pu être obtenus que grâce à l'adaptation et à l'engagement des équipes de l'ordonnateur et du comptable qui, quotidiennement, ont assuré les nouvelles missions confiées. **Les cadres et agents mobilisés ont fait évoluer le canevas initial en fonction de leur analyse des dysfonctionnements persistants. Leurs propositions se**

sont traduites par des nouvelles fonctions dans l'organisation, qui n'avaient pas nécessairement été imaginées en amont lors des projets. Elles sont désormais partie intégrante des missions de la direction des finances et des achats.

Un suivi centralisé des relances fournisseurs. Un processus normalisé et industrialisé de réponse aux relances fournisseurs a été mis en place en avril 2015. Malgré les délais de paiement favorables, près de 120 demandes d'informations sont reçues de la part des fournisseurs chaque semaine. Un suivi de ces demandes fait apparaître que dans près de la moitié des cas, la facture a d'ores et déjà été payée (42 %) ou a fait l'objet d'un rejet formel (7 %). Dans 10 % des cas, elle n'a pas été reçue. La demande du fournisseur mérite des investigations approfondies entre les services de la direction des finances et des achats et les services amont dans 25 % des cas. Des analyses peuvent être menées pour l'ensemble des factures d'un fournisseur à enjeu (environ 20 par an).

Supervision des flux. Le passage à la dématérialisation a fait émerger **une mission quotidienne à la fois technique et fonctionnelle de suivi et d'analyse du bon déroulement des transmissions dématérialisées :**

- la vérification et la génération des flux au format PES V2 ;

- la réalisation de corrections éventuelles ;
- la re-génération des flux puis leur envoi au parapheur de signature ;
- la supervision de la signature quotidienne des flux ville, département et budgets annexes ;
- la vérification du correct acquittement des flux par Hélios ;
- et, enfin, la génération de flux complémentaires à la demande de la DRFiP.

En 2015, 6607 situations de dépenses et 877 situations de recette ont été transmises à la DRFiP et, dans 99,32% des cas, ces flux ont été transmis vers le comptable public en moins de 24h.

La centralisation de la création des tiers pour sécuriser le référentiel. Alors qu'il y a seulement deux ans, les tiers étaient créés dans les directions opérationnelles par plus de 100 correspondants tiers, aujourd'hui, l'ensemble des tiers sont créés par un secteur support de la ville de Paris. Son engagement de service, qui garantit leur création en moins de 24h, est largement réalisé dans les faits (moins de deux heures dans le cas général). Ces demandes s'appuient sur un téléservice interne qui, demain, portera également les demandes de modifications.

Il n'est pas possible de connaître aujourd'hui les bouleversements que vont apporter la dématérialisation des échanges commerciaux et l'interconnexion des systèmes d'information des clients, des fournisseurs et des acteurs de la sphère publique. S'appuieront-ils sur des normes ? Sur des intermédiaires indépendants ? À quel rythme va s'opérer la généralisation des échanges dématérialisés dans la sphère privée et publique (Chorus Pro pour la facture et les titres de recette pour commencer, demain un espace sécurisé proposé par la DGFIP) ?

Quoi qu'il en soit, la mise en œuvre de ces projets a constitué le meilleur moyen de s'y préparer tant en termes de compétences humaines, de capacité démontrée à se mobiliser sur les enjeux et de progrès des systèmes d'information. La démarche fondée sur une coopération et une concertation de tous les instants avec le comptable public et les services en amont de la liquidation a modifié fondamentalement les modes de travail. **Elle constitue un exemple de démarche de modernisation administrative positive et de responsabilité vis-à-vis des partenaires de la collectivité.**

Annexes

Les fiches techniques

1. Les outils méthodologiques	113
2. L'urbanisation informatique	117
3. Présentation de la solution Chorus Pro	121
4. La dématérialisation des factures	125
5. Les avis de sommes à payer (ASAP) en version dématérialisée	131
6. Parapheur et workflow	137
7. La GED	141
8. L'archivage électronique	145
9. Pour en savoir plus : les référents à contacter	149

1. Les outils méthodologiques

Alexandre Nowak

*chef de mission « réingénierie de la fonction finance »
à la métropole européenne de Lille*

En gestion de projet, les outils méthodologiques permettent de structurer les différents chantiers attenants. Ce sont des outils nécessaires à toutes les phases comme l'étude, l'analyse du projet, l'arbitrage du projet et, enfin, le déploiement et la conduite du changement lié au projet. Dans le cadre de la dématérialisation de la chaîne comptable, voici les principaux outils mis en œuvre.

1 - Une revue des principaux processus métiers

L'atteinte d'une dématérialisation de bout en bout est une démarche longue, dans laquelle des processus significatifs peuvent être priorités. En ce sens, les pièces de marchés publics, de subventions versées et de factures ont fait l'objet d'une étude approfondie.

La revue de processus permet de :

- (re)définir le cadre de gestion : juridique, comptable, fiscal, interne.
Ex : la gestion des avances de marchés publics ;
- recenser les différents cas de gestion et de voir dans quelle mesure les réduire.
Ex : versement d'une avance / récupération d'avance / remboursement d'avance ;
- connaître les éléments de procédure déclencheurs.
Ex : déclaration d'une nouvelle sous-traitance avec droit à avance ;
- recenser les pièces reçues / justificatives.
Ex : PJ de déclaration de sous-traitance ;

- adapter la procédure réglementaire pour simplifier, harmoniser les opérations.

La gestion comptable « papier » tolère une hétérogénéité des pratiques selon les acteurs de l'établissement, alors que la dématérialisation impose un cadre de règles et de processus plus limité. Il est donc indispensable de limiter les cas de gestion (les combinatoires) et ce travail s'effectue bien en amont du mandatement au comptable public.

2 - Une nomenclature « enrichie » des pièces justificatives

Une nomenclature des pièces justificatives peut être initiée dans le contexte suivant :

- une nouvelle version du décret des pièces justificatives des dépenses a été publiée en janvier 2016 ;
- aucun décret n'existe pour les pièces justificatives des recettes ;
- la dématérialisation implique de nouvelles normes d'échange pour l'ordonnateur en son sein et avec le comptable.

Les items suivants de dématérialisation ont donc été ajoutés aux nomenclatures « classiques » :

- quelles sont les applications d'« origine » à la production / enregistrement / enrichissement d'un document qui deviendra « pièce justificative » (règles DGFIP) ?
- quelles sont les conditions de production : s'agit-il d'une pièce transmise par un tiers ou d'une pièce générée par la collectivité ?
- les éléments déclencheurs de transmission : à quel moment et sous quelles conditions un document devient-il une pièce justificative ?
- l'archivage cible : quelle est la durée légale d'archivage du document ? Et quelles seront ses conditions d'archivage électronique ?
- quelles règles de nommage des types de documents ?
Exemple : la règle « type de document_NuméroMarché » donne « CCAP_2016FIN001 ».

3- La cartographie applicative

La cartographie applicative permet de représenter les applications impactant, de près ou de loin, un processus, par la transmission de document, la création de données ou la mise à jour d'événements.

Sa mise en œuvre permet de :

- croiser la cartographie des applications avec les processus cibles ;
- localiser les données maîtres à tout instant du processus (quelle application dispose de la dernière version du document ?) ;
- identifier les flux, le contenu et la temporalité associée entre les différentes applications. Par exemple, les pièces de marché sont gérées dans le SI commande publique jusqu'à notification, puis dans le SI financier pour exécution ;
- identifier les traitements et contrôles ;
- déterminer les écarts entre les processus cibles et l'outillage en place. Par exemple, quelle interface mettre en place pour lier les données opérationnelles et financières des marchés entre un SI opérationnel et un SI financier ?
- définir les besoins informatiques et rédiger les cahiers des charges associés. Ainsi : que doit créer l'interface ? Quelles données sont à synchroniser ? Des documents doivent-ils être créés ?

Pour la dématérialisation comptable, cette démarche consiste à identifier les applications qui interagissent avec le système d'information financier, dernier pourvoyeur de pièces justificatives avant transmission au logiciel d'État Hélios.

2. L'urbanisation informatique

Alexandre Nowak

*chef de mission « réingénierie de la fonction finance »
à la métropole européenne de Lille*

L'urbanisation informatique consiste à faire communiquer les différentes applications entre elles par le partage de données, la mise à disposition de documents, le déclenchement d'actions ou d'événements entre applications, etc. La démultiplication des applications constituant le parc d'une administration représente aujourd'hui une limite au principe même de l'informatique, qui est la mise à disposition rapide et totale de l'information.

Dans ce contexte, l'urbanisation informatique constitue un enjeu important d'accès et de partage des données. Elle doit se concevoir autour de trois axes.

1 - Des principes de gestion documentaire à poser

Pour atteindre cette urbanisation, il convient d'édicter des règles de gestion documentaire en mode dématérialisation, qui peuvent se résumer à « scanner à l'entrée, imprimer à la sortie ». L'objectif, bien entendu, est d'avoir un processus unifié et dématérialisé entre les deux, c'est-à-dire dans la toile applicative de l'établissement.

Les documents entrants sont scannés à l'entrée (via une gestion électronique du courrier principalement, ou tout autre système qui constituerait un point d'entrée pour l'établissement), un typage leur est attribué, un aiguillage organigramme est opéré, une date de réception est indiquée (pour toute notion de délais légaux).

Les documents sortants peuvent être re-matérialisés pour tout type de besoin (comme la co-signature d'un document) ou ne pas l'être (envoi par courriel / dépôt sur un portail tiers, etc.).

Les documents entrants ou sortants contribuent à l'architecture documentaire. Quid de la gestion du document dans l'« entre deux » ?

2 - Une architecture documentaire à intégrer

Cette intégration pose le principe de concentrer ou, a minima, de référencer les documents dans une ou plusieurs gestions électroniques de documents et d'y connecter l'archivage. Le cycle de vie du document est piloté par de multiples applications, chacune des applications contribuant aux métadonnées de ce document, donc à un archivage découplé.

Prenons l'exemple des documents de remise des offres de marchés : la durée d'archivage est connue par le SI commande publique qui fera le distinguo entre l'offre attribuée (10 ans d'archivage après la clôture du marché) et l'offre non retenue (cinq ans d'archivage). La date de lancement de ces 10 ans d'archivage est connue par le SI financier où le marché est soldé. Les documents référencés dans une GED transverse sont pilotés par les applications en données, donc également pour l'archivage.

3 - Une architecture métier à intégrer

L'urbanisation informatique suppose également de rationaliser les applications pour un utilisateur et, presque à l'inverse, de « transversaliser » les applications pour ce même utilisateur afin de faire communiquer les données entre elles.

Les possibilités sont doubles :

- premièrement, faire émerger des applications de référence sur les domaines fonctionnels les plus transverses, en se permettant de faire des liens spécifiques presque « sur mesure » ;
- deuxièmement, rendre plus lisibles les interfaces avec les diverses applications métiers en mettant des liens (interfaces) dits génériques.

Différents modèles d'interfaces génériques sont proposés :

- interface type d'action « commande et service fait » : commande / service-fait / facture pour service-fait / documents ;
- interface type d'action « gestion financière » : tiers / engagement / liquidation / documents ;
- interface type suivi du budget : opération / engagement / liquidation / paiement ;
- interface type suivi d'un marché : marché / tiers / BPU / soldes.

3. Présentation de la solution Chorus Pro

*Mission de déploiement de la dématérialisation
bureau CL2C de la DGFIP*

En vertu d'une loi du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à « *simplifier et sécuriser la vie des entreprises* », une ordonnance du 26 juin 2014 prévoit l'introduction progressive, d'ici à 2020, de la facturation électronique dans toutes les administrations publiques, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités locales ou des établissements publics locaux et nationaux.

Plutôt que de laisser chaque collectivité développer son propre système de réception des factures dématérialisées, l'État propose une solution mutualisée qui, à compter du 1^{er} janvier 2017, concentrera toutes les factures destinées à la sphère publique, puis les routera vers leur destinataire final.

1- Présentation de Chorus Pro

Le portail dit « Chorus Pro », accessible depuis Internet, sera gratuitement mis à la disposition des administrations publiques et de l'ensemble de leurs fournisseurs. Il permettra le dépôt, la réception et la transmission des factures sous forme électronique.

L'utilisation de ce portail générera des gains de temps dans la réception, le traitement et le suivi des factures. En matière de coûts de traitement, le gain est estimé entre 3 et 4,5 euros par facture du côté des entreprises, et entre 1 et 6 euros pour les collectivités publiques. Le traitement plus efficient des factures électroniques permettra aussi d'aboutir à des délais de paiement nettement réduits. En outre, le portail offrira de nouveaux services comme le suivi en ligne de l'état de traitement des factures déposées, ou des sollicitations (demandes d'information) des fournisseurs.

Chaque utilisateur d'une entité publique pourra accéder au portail Chorus Pro via le Portail Internet de la Gestion Publique (PIGP) de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), à l'aide d'un identifiant et d'un mot de passe.

Quel que soit le mode de connexion retenu par l'entité publique, l'ensemble des utilisateurs de Chorus Pro devra, au préalable, être habilité à la solution.

2- Préparation de l'échéance du 1^{er} janvier 2017

A- S'informer

Le site <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/facturation-electronique> propose la documentation nécessaire pour comprendre et préparer la mise en œuvre du dispositif.

B- Se préparer

L'arrivée de Chorus Pro peut conduire à revoir le processus de gestion des factures, à raison d'une nouvelle organisation du travail à mettre en place et d'une refonte des outils de gestion.

- Choisir le mode d'accès aux factures

Trois possibilités existent : la connexion directe au portail Internet via le PIGP, l'intégration automatique dans le système d'information (interface de programmation) ou le recours à un tiers de télétransmission.

En fonction des choix effectués pour le mode de réception de factures, il est nécessaire :

- d'identifier les impacts que ces choix auront sur l'organisation des services, ainsi que sur les procédures et outils de gestion comptables et financiers ;
- de définir et mettre en œuvre une stratégie, voire un plan d'actions accompagnant la mise en œuvre de Chorus Pro.

En vue de l'échéance du 1^{er} janvier 2017, il est conseillé d'avoir choisi le mode d'accès à Chorus Pro à la mi-septembre 2016 au plus tard.

-Définir les paramètres de l'entité publique sur le portail Chorus Pro

Les choix arrêtés par chaque entité publique devront être connus de ses fournisseurs. Les informations utiles portent sur les paramétrages réalisés par l'entité :

- le code service : indication obligatoire (ou non), sur chaque facture, du service destinataire de la facture au sein de l'entité publique ;
- la référence d'engagement: référence obligatoire (ou non), sur chaque facture, au marché ou à la commande.

Afin que ces informations soient partagées suffisamment en amont du déploiement au 1^{er} janvier 2017, il est nécessaire d'avoir défini les paramétrages à la mi-septembre 2016 au plus tard.

Un annuaire des entités publiques, des codes services attachés et de l'obligation ou non de référencer un engagement sera mis à disposition des fournisseurs sur le portail à partir d'octobre 2016.

-Identifier les utilisateurs de l'entité publique sur le portail Chorus Pro

Le gestionnaire principal, en charge de renseigner les choix de paramétrage dans Chorus Pro, devra être connu de la solution. Les autres utilisateurs devront également être identifiés afin de pouvoir accéder à Chorus Pro.

- Informer les fournisseurs et les services

Dès lors que la mention d'un code service ou d'un numéro de bon de commande est rendue obligatoire sur la facture, les entités publiques devront en informer leurs fournisseurs, par exemple en communiquant ces valeurs sur le bon de commande.

C- Se connecter et paramétrer sa fiche « structure »

-Vérifier les fiches structures créées par SIRET

Les entités destinataires des factures doivent toutes être représentées par une « structure » (donc un SIRET) dans Chorus Pro.

-Saisir des paramétrages sur la fiche « structure »

En fonction des choix opérés, il convient de paramétrer le caractère obligatoire ou non du code service et de la référence d'engagement et, le cas échéant, de compléter la fiche structure des codes des différents services retenus.

Attention : pour informer les fournisseurs des choix réalisés par chaque entité publique, un annuaire des destinataires sera mis à leur disposition. Il est donc indispensable que chaque entité réalise les paramétrages de sa fiche structure dans Chorus Pro.

-Habiller des utilisateurs

Le gestionnaire principal de l'entité peut habiller en ligne le ou les utilisateurs de l'entité et définir leur périmètre d'intervention (fonctionnalités et services accessibles à chacun). Le gestionnaire principal peut également désigner d'autres gestionnaires dans la structure (gestionnaires secondaires).

Attention : les entités de la sphère publique elles-mêmes émettrices de factures en direction de clients publics sont soumises à l'obligation de dématérialisation. Pour les entités du secteur public local, les modalités de dématérialisation reposent sur un schéma de facture « PES-ASAP » (voir annexe 5).

4. La dématérialisation des factures

Julie Le Léty

cheffe de projet «dématérialisation comptable»

à Nantes métropole et à la ville de Nantes

Dès 2017, certains fournisseurs auront l'obligation de déposer leurs factures sur la plateforme Chorus Pro, comme indiqué dans l'annexe précédente, et les collectivités devront donc être en mesure de les réceptionner.

Toutes les collectivités n'ont pas la même échéance réglementaire pour le passage en full-démat' (2017 pour les métropoles, 2019 pour les autres), et pour autant, toutes ont intérêt à dématérialiser leur circuit «factures» dès 2017 pour éviter de re-matérialiser les factures électroniques.

Ci-dessous les étapes clés pour définir et mettre en place un circuit dématérialisé des factures.

1 - Le diagnostic de l'existant

Il est important de formaliser le(s) circuit(s) actuel(s) des factures et des avoirs, de leur réception à leur archivage, en identifiant les éventuels circuits parallèles, les acteurs concernés et les outils utilisés. Pour cela, il est nécessaire de questionner les directions sur leurs pratiques, notamment sur l'organisation du constat du service fait.

Il est également intéressant d'avoir la volumétrie des factures traitées par service et par direction, afin d'identifier les plus impactés par le changement de processus.

Le diagnostic doit permettre de mieux appréhender les difficultés actuelles (factures perdues, circuit de validation trop long, etc.) et d'identifier les points de vigilance et/ou de blocage.

2 - La définition du circuit cible dématérialisé

Il serait dommage de ne pas profiter de la dématérialisation pour repenser plus globalement le(s) circuit(s) des factures avec des objectifs de simplification, fluidification, sécurisation, optimisation, harmonisation des processus, réduction du délai global de paiement, etc.

À cette étape, il est indispensable d'associer les principaux acteurs identifiés lors du diagnostic, de mettre en place des groupes de travail pour étudier des scénarios préalablement définis et faire des propositions sur les futurs circuits cibles. Le scénario proposé en comité de pilotage doit être partagé et co-construit avec les acteurs du circuit de la facture pour une meilleure adhésion. Lors des ateliers de travail, plusieurs questions devront être abordées.

A - La gestion des factures papier entre 2017 et 2020

Entre 2017 et 2020, deux modes de réception des factures coexisteront, jusqu'à la généralisation de Chorus Pro en 2020 avec la disparition des factures papier. L'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) a mis à disposition, sur son site Internet, la liste des grandes entreprises concernées par l'obligation dès 2017. Chaque collectivité peut ainsi estimer le pourcentage de factures qu'elle recevra par voie électronique en 2017, donc le volume de factures papier qu'elle aura à traiter.

Plusieurs stratégies sont possibles pour gérer l'enregistrement des factures papier :

- externaliser la réception, la numérisation, l'injection des données dans le système d'information financier (SIF) ;
- internaliser avec plusieurs options :
 - centralisation ou décentralisation de la réception des factures et de leur numérisation ;
 - automatisation ou non de la saisie des données des factures, du nommage et du rattachement du PDF via une solution de lecture automatique et vidéocodage ;

- si l'automatisation est actée, s'interroger sur la centralisation ou décentralisation du vidéocodage (tâche consistant à saisir ou contrôler manuellement les données à partir de l'image de la facture).

Les avantages et inconvénients de chaque scénario seront à étudier pour prendre les décisions de façon éclairée. Les impacts seront à évaluer et à anticiper :

- impact organisationnel service par service (courrier, logistique, comptabilité, cellules comptables décentralisées, archives, etc.), temps de travail, formation, etc. ;
- impact financier (acquisition d'une solution, coût d'une prestation, etc.).

B - La gestion des factures électroniques

La majorité des éditeurs vont permettre d'injecter automatiquement les données et l'image de la facture issues de Chorus Pro dans les SIF. Comme expliqué dans l'annexe 3, chaque collectivité décidera de rendre obligatoires ou non certains champs de Chorus Pro (code service, référence d'engagement). Le choix doit être fait en fonction de son organisation cible. En effet, dans le cas d'une gestion décentralisée, ces informations permettront d'orienter la facture à la direction ou au service destinataire.

La plateforme Chorus Pro vérifiera la présence d'une donnée dans les champs rendus obligatoires mais n'effectuera pas de contrôle métier. Un fournisseur pourrait donc indiquer une référence d'engagement dans Chorus Pro inexistante dans le SIF. Afin que les données CPP et celles du SIF soient cohérentes, il est nécessaire de :

- améliorer la qualité comptable (base tiers à jour, émission des engagements comptables préalablement à la commande, etc.) ;
- communiquer aux fournisseurs les éléments rendus obligatoires.

De plus, les collectivités doivent anticiper le passage à Chorus Pro en organisant la gestion des appels des fournisseurs début 2017

et la gestion des problèmes de cohérence de données. Certaines collectivités ont opté pour la mise en place d'une unité d'agents comptables pour traiter toutes ces questions.

C-L'organisation du constat du service fait

L'organisation du constat du service fait est primordiale. De nombreuses collectivités ont la volonté de sécuriser cette étape, en renforçant la traçabilité pour garantir une « piste d'audit » fiable.

Cette action de constatation du service fait n'est pas spécifiquement encadrée juridiquement, et peut être opérée par tout agent. Néanmoins, il semble opportun de mettre en place une procédure interne permettant de formaliser cette étape, étant donné la responsabilité qui pèse sur l'ordonnateur ou son délégué qui certifie le service fait en signant les bordereaux de mandats (article 12 du décret du 7 novembre 2012).

À l'heure actuelle, le constat du service fait est bien souvent matérialisé par un tampon de service fait sur la facture papier, avec la date réelle du service fait, le nom et la signature de l'agent ou de son responsable, selon le degré de délégation interne.

La dématérialisation remet en question l'organisation du constat du service fait et, là encore, différentes stratégies sont déployées :

- repositionnement du constat du service fait en amont de la réception de la facture ;
- maintien du constat du service fait après réception de la facture ;
- solution mixte selon la nature des dépenses et selon l'organisation des directions.

Le constat du service fait peut être formalisé de plusieurs façons :

- dans le SIF, dans des zones prévues à cet effet au niveau du bon de commande et/ou de la facture ;
- dans un outil externe au SIF, du type circuit de validation ou parapheur électronique (avec ou sans signature électronique) ;

- via des justificatifs signés (bons de livraison, rapports, etc.) transmis sous forme papier ou électroniquement aux agents chargés de la liquidation.

Un déploiement d'accès au SIF plus large demandera des formations internes importantes. La mise en place de circuits de validation nécessitera des paramétrages, des formations. Pour éviter de devoir gérer une usine à gaz, il faudra simplifier, limiter le nombre de circuits possibles. Les directions devront revoir leur façon de travailler : il ne faut pas retranscrire systématiquement les circuits papier de façon électronique.

D-Stockage – Archivage

Une réflexion est à mener sur la gestion électronique des données (voir annexe 7) et sur l'archivage (voir annexe 8) des factures et des justificatifs associés.

3-La mise en œuvre technique et opérationnelle

Les aspects techniques font partie intégrante du projet. La direction informatique doit être pleinement impliquée en tant que maîtrise d'œuvre interne. Elle aura une vision globale des projets menés au sein de la collectivité, ainsi que l'expertise pour aider la maîtrise d'ouvrage à préciser ses besoins en termes d'outils, selon le circuit cible défini. Elle définira les architectures applicatives et techniques du projet.

Plusieurs chantiers seront à mener parallèlement :

- les changements de version du système d'information financier nécessaires à l'intégration des données venant de Chorus Pro ;
- l'urbanisation informatique (voir annexe 2) ;
- l'acquisition d'éventuels nouveaux outils (solution de vidéocodage, parapheur, circuit de validation, GED, solution d'archivage électronique, etc.) impliquant un lancement de marché public, des installations techniques, des paramétrages ;
- le paramétrage de Chorus Pro ;

-l'acquisition éventuelle d'équipements informatiques (doubles écrans, scanners, etc.).

Des temps de formation des utilisateurs sont également à prévoir, ainsi qu'un accompagnement au changement (voir partie 3 – L'accompagnement du changement).

Il est conseillé de commencer par un démarrage à périmètre réduit (deux ou trois directions, ou bien un budget annexe) avant déploiement à l'ensemble de la collectivité. Cela permet d'effectuer les éventuels ajustements, qu'ils soient techniques ou organisationnels.

4- La construction d'un plan de communication

Le chantier « factures » impacte non seulement les agents de la collectivité mais également les acteurs du secteur économique. Les collectivités doivent mettre en place un plan de communication auprès de leurs fournisseurs pour les inciter à déposer leurs factures sur Chorus Pro et leur transmettre les références à indiquer sur leurs factures en fonction des zones rendues obligatoire dans Chorus Pro (SIRET du budget, numéro d'engagement, code service). La communication peut se faire par différents biais et supports (voir partie 4 – La communication).

5. Les avis de sommes à payer (ASAP) en version dématérialisée

*Mission de déploiement de la dématérialisation
bureau CL2C de la DGFIP*

Le recouvrement des recettes des collectivités locales et de leurs établissements publics s'opère sur le fondement de titres de recettes exécutoires, émis selon les règles édictées par l'article L.252A du livre des procédures fiscales et les articles L.1617-5, R.2342-4, R.3342-8-1 et R.4341-4 du code général des collectivités territoriales.

Selon ces articles, lorsqu'un ordonnateur constate qu'une créance devient certaine, liquide et exigible, il lui appartient d'émettre un titre de recette exécutoire qui est ensuite transmis au comptable public pour prise en charge et recouvrement.

Lorsque le comptable (exclusivement compétent pour recouvrer la créance) prend en charge, après contrôle, le titre de recette exécutoire, il crée une nouvelle recette budgétaire pour la collectivité créancière. Un avis des sommes à payer (ASAP) est adressé par voie postale à chaque débiteur concerné pour l'inviter à payer.

La DGFIP propose une « offre ASAP » qui vise à traiter de manière centralisée et automatisée l'impression, la mise sous pli et l'affranchissement des ASAP par sa filière éditique. Par ailleurs, l'ASAP DGFIP répond à l'obligation de l'ordonnance du 26 juin 2014, quant au recours nécessaire à l'ASAP et son dépôt sur le portail Chorus Pro pour toutes les facturations à l'encontre d'une autre entité publique (personne morale de droit public).

1 - Définition de l'ASAP DGFIP et champ d'application

L'ASAP DGFIP est un flux XML transmis à l'appui de la pièce de recette, sous la forme d'une pièce justificative encapsulée (PES PJ ASAP). L'ASAP, ampliation du titre de recette, reprend les éléments de liquidation du titre de recette, ainsi que tous les éléments obligatoires également portés par le titre et tels que définis par la circulaire BCRE1107021C du 21 mars 2011. Ce flux XML est basé sur le schéma du PES Facture typé ASAP.

Pour être édité et posté par la DGFIP, le recours à cet ASAP n'est possible, en l'état actuel des développements, que pour les titres individuels des collectivités territoriales, ou bien les titres dits de « recettes diverses » pour les établissements publics de santé, ce qui exclut les titres patients ou d'hospitalisation, ou encore les ORMC. Toutefois, afin de respecter les obligations relatives à l'ordonnance, la DGFIP a réalisé les évolutions nécessaires pour le dépôt, dans Chorus Pro, des avis des sommes à payer relatifs à l'ORMC concernant les débiteurs de type personne morale de droit public.

2 - Les principes de la solution ASAP

La mise en œuvre de la solution de dématérialisation des factures émises par les collectivités et établissements publics locaux, ainsi que par les hôpitaux, à l'encontre des autres entités publiques relevant du périmètre de l'obligation de dématérialisation au 1^{er} janvier 2017, repose sur deux vecteurs :

- le PES Facture ASAP, associé à l'émission d'un PES titre individuel ;
- une facture au format PDF à l'appui de l'ORMC en présence d'un rôle collectif.

A - Le PES Facture ASAP à l'appui du titre individuel de recette

La DGFIP a conçu, avec l'aval de la structure nationale partenariale (SNP), un format d'ASAP normalisé destiné, dans le cadre de la dématérialisation des pièces justificatives de recette, à améliorer

la sécurité du recouvrement, la lisibilité de l'information par les usagers ainsi que la normalisation des moyens de paiement qu'ils sont incités à utiliser. Les spécifications de ce format PES PJ ASAP sont disponibles sur le site [collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr), dans la rubrique « dématérialisation de la chaîne comptable et financière » (<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/dematerialisation-chaîne-comptable-et-financiere>).

L'ensemble des éditeurs devra avoir développé le PES Facture ASAP pour l'échéance du 1^{er} janvier 2017, date à laquelle les collectivités locales, établissements publics locaux et hospitaliers devront respecter l'obligation d'une dématérialisation native de leurs factures.

Chaque éditeur devra transmettre à la Mission de déploiement de la dématérialisation (MDD) son projet de flux PES Facture ASAP. Des tests seront menés sur la base d'une ou plusieurs collectivités, aux fins de validation de la solution. Les éditeurs ayant validé leurs tests auprès de la MDD seront listés dans un tableau de situation transmis régulièrement à l'ensemble du réseau des comptables de la DGFIP.

La solution ainsi développée devra permettre tant le dépôt des ASAP sur le portail Chorus Pro, en charge de la réception des factures destinées aux débiteurs publics, qu'à destination des services éditiques de la DGFIP pour les débiteurs privés.

Les typages de PJ et/ou de type de facture pour les PES Facture constitués par les ordonnateurs, ainsi que les nouveaux choix de valorisation de la balise « Edition » du titre dans le PES RECETTE Aller, permettront de filtrer les envois vers Chorus Pro. L'ASAP à destination de Chorus Pro pourra être accompagné de « pièces complémentaires ». Ainsi typées, ces pièces seront déposées par Hélios dans Chorus Pro, en même temps que l'ASAP lui-même.

Les modalités d'impression et d'expédition des ASAP permettront de traiter de manière centralisée et automatisée l'impression, la mise sous pli et l'affranchissement des ASAP destinés aux débiteurs privés par la filière éditique de la DGFIP. Toutefois, la solution actuelle ne permet pas l'envoi par courrier d'un document complémentaire à l'ASAP.

B-Le PES ORMC

Un certain nombre de créances massives du secteur public local sont émises par voie de rôle. Dans ce cas, l'ordonnateur transmet au comptable public des données spécifiques associées à ces recettes non budgétaires, via le PES Recette Aller de type ORMC. Les recettes recouvrées par voie de rôle concernent principalement les créances d'eau et d'assainissement.

Afin de répondre aux obligations liées au déploiement de la facture électronique, le PES ORMC va être enrichi des métadonnées nécessaires pour déposer sur le portail Chorus Pro toute facture destinée à une entité publique ; cette facture devra être au format PDF et transmise à l'appui de l'ORMC pour le détail des liquidations.

Les factures destinées à des débiteurs privés et qui seraient attachées aux autres lignes d'articles ne seront pas traitées par la filière éditique de la DGFIP. Ces factures seront archivées dans le silo Atlas de la DGFIP et consultables à partir d'Hélios.

3-Le déploiement de la solution

A-La nature et le calendrier des évolutions

Pour répondre aux obligations liées au déploiement de la facturation électronique, la DGFIP a mis à disposition, lors du palier Hélios de juillet 2016 :

- les évolutions de la maquette PES Facture ASAP à l'appui du titre individuel de recette, nécessaires pour répondre aux obligations liées à la facturation électronique tout en prenant en considération des demandes d'évolution souhaitées par la SNP ;
- l'enrichissement du flux ORMC.

De surcroît, l'adjonction d'une pièce complémentaire sera possible, mais seuls les ASAP destinés à Chorus Pro pourront embarquer une pièce complémentaire.

B-Les conditions d'édition des ASAP

Les ASAP produits à l'appui des seuls titres de recette et destinés aux débiteurs privés seront adressés à l'éditique de la DGFIP, dès lors que la collectivité ou l'établissement public aura décidé de recourir à cette fonctionnalité en complément de la transmission obligatoire des ASAP débiteurs publics à Chorus Pro.

Dans ce cas, les moyens de règlement «talon optique» ou TIP seront utilisés. Par ailleurs, il sera aussi possible de mettre en œuvre le titre de paiement par Internet (TIPI). L'ASAP portera alors l'adresse Internet à laquelle le redevable pourra se connecter afin de procéder au paiement. La version Hélios de juillet 2016 apporte aussi un QR Code à flasher à partir d'un mobile pour être directement connecté à l'adresse du portail pour opérer le paiement.

6. Parapheur et workflow

Olivier Colin

*chef de projet à la direction de l'innovation numérique
et des systèmes d'informations du Grand Lyon*

1 - Enjeux et objectifs

Dans un projet de dématérialisation de la chaîne comptable, le système de workflow et le parapheur électronique permettent de répondre aux enjeux de fiabilisation et d'optimisation de la circulation et de la validation des documents électroniques. Workflow et parapheur électronique fonctionnent de pair, en lien avec la gestion électronique de document.

Le rôle du système de workflow est de définir et d'orchestrer, entre les acteurs, les tâches relatives à la validation des documents : notification de réception, file d'attente des tâches à réaliser, historique des étapes du circuit. Couplé à un parapheur électronique, il offre à l'utilisateur un espace facilitant la visualisation des documents et leur validation.

La validation, quant à elle, peut relever d'un simple visa (le visa de service fait) ou d'une signature électronique (signature de commande, certification du service fait ou signature des bordereaux de journaux) rendue possible par l'utilisation d'un certificat électronique devant être préalablement remis au signataire, via un tiers de certification.

D'autres fonctionnalités telles que le lien avec la GED (intégration en GED du document avec signature), la gestion de délégation de signature en cas d'absence ou le suivi d'avancement et la traçabilité des documents viennent compléter ces possibilités.

2 - Critères de choix

Plusieurs offres sont disponibles sur le marché des logiciels commerciaux ou des logiciels libres. Certaines offres de parapheur sont disponibles sous la forme de services web externalisés (mode SaaS, « Software as a Service ») favorisant la disponibilité auprès des opérationnels chargés de viser ou des signataires distants du système d'information interne de l'organisation. Intégrés dans une offre globale d'un seul éditeur comprenant un bus de communication inter-applicatif (ESB), workflow et parapheur seront techniquement plus simples à intégrer dans le système d'information.

Voici les principaux critères de choix pouvant être retenus pour l'acquisition du couple workflow et parapheur :

- compatibilité avec les applications de votre système d'information : GED, logiciel financier ou autres applications métiers ;
- généraliste et paramétrable, ou dédié à un métier, selon les souhaits d'évolution vers d'autres usages (courrier, arrêtés, marchés, commandes) ;
- possibilité d'accès externe au SI de l'organisation ;
- qualité ergonomique, telle que le paramétrage de circuits à l'aide d'une interface graphique ou plus rudimentaire dans des fichiers de type XML ;
- le prix.

3 - Mise en œuvre

Passé la phase d'acquisition et d'intégration technique, la mise en place d'une gestion dématérialisée de validation de document nécessite une approche méthodique.

Préalablement, on décrira le circuit de validation du document en recensant les différentes étapes et les acteurs impliqués. Dans le contexte d'organisations décentralisées, il sera opportun de procéder à une harmonisation des modes de faire pour éviter d'avoir à gérer, pour un même cas, des spécificités liées à une

partie de l'organisation. Ainsi, la dématérialisation est l'occasion de réinterroger les processus pour améliorer leur efficacité.

À la suite du paramétrage des outils et de leur validation, il est conseillé de passer par une phase de déploiement auprès d'un service pilote, qui permettra d'identifier les éventuels ajustements à apporter avant de généraliser la solution.

4- Perspectives

Au-delà de l'harmonisation des processus et de la fluidification des échanges internes à l'organisation, la dématérialisation des circuits de validation documentaires facilite la communication avec l'ensemble des acteurs externes à l'organisation. Ainsi, dans le cadre de la dématérialisation des factures, la mise en œuvre du parapheur facilite l'information en temps réel du fournisseur sur la certification du service fait, via la plateforme Chorus Pro. La compatibilité de certains parapheurs avec les terminaux nomades offrira la possibilité à un acteur en déplacement de continuer à prendre connaissance et à signer les documents qui lui sont soumis.

7. La GED

Emmanuelle Borel

*responsable du service «exécution comptable»,
adjointe au directeur des finances de Brest métropole océane*

1 - L'objectif d'une GED : un lieu de stockage

GED veut dire «gestion électronique de documents». C'est un conteneur de documents électroniques, l'équivalent d'une armoire de classement de documents. Le terme de GED englobe à la fois le procédé informatisé visant à organiser et gérer des informations et des documents électroniques au sein d'une organisation, et les logiciels permettant la gestion de ces contenus documentaires.

Dans le cadre de la dématérialisation de la chaîne comptable, l'objectif est d'offrir aux correspondants financiers et aux directions opérationnelles un lieu de stockage des documents dématérialisés, en substitution des armoires et classeurs. L'outil doit répondre aux impératifs de classement classiques ainsi qu'à ceux, plus modernes, d'une recherche rapide, d'un accès sécurisé et d'une ergonomie personnalisable.

2 - La notion clé d'une GED : la métadonnée

Une métadonnée est une caractéristique ou une information sur un document. Les métadonnées sont les éléments d'identité d'un document, permettant de l'identifier, de le retrouver, de le classer, etc. Pour une facture, ce peut être sa date de création, le nom du fournisseur, le numéro de marché, etc.

Au moment de son enregistrement et de son stockage, le document est enrichi de plusieurs métadonnées qui permettront de l'identifier et de le classer.

3 - Les avantages d'une GED : la recherche facile et rapide

Une GED dispose de fonctions de classement et de navigation ainsi que d'un moteur de recherche qui permet de retrouver les contenus gérés, au moyen de vues, de recherches structurées ou plein texte (« full text »). L'utilisateur peut ainsi rechercher et trouver un document selon différentes logiques intellectuelles : comptable, fonctionnelle, calendaire et ceci, dans un faible temps d'accès.

Au-delà de cette facilité de recherche, une GED permet d'offrir à l'opérateur plusieurs visuels selon la nature du travail : par date, par fournisseur, par numéro d'engagement, par exercice, etc.

4 - La sécurisation des données : accès et sauvegarde

Les droits d'accès permettent des consultations et des utilisations sécurisées : par personne et/ou par groupe.

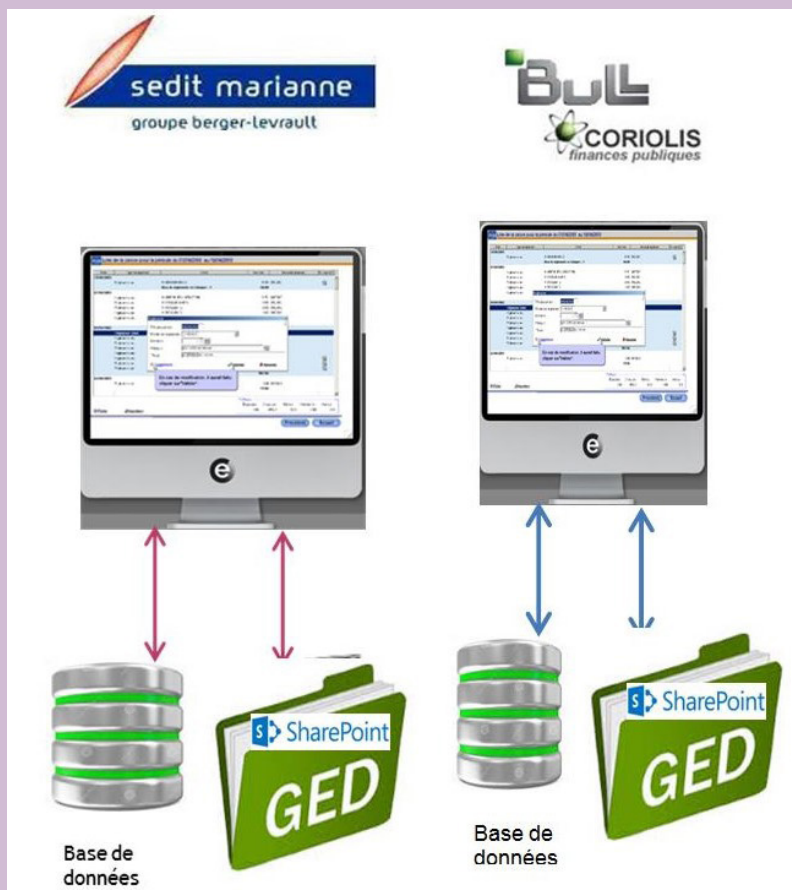
Les sauvegardes doivent être mises en œuvre avec une périodicité en adéquation avec les impératifs de la collectivité. Une sauvegarde quotidienne automatisée permet une sécurisation simple et systématique des données.

5 - L'automatisation de certaines tâches : validation, diffusion, archivage, destruction

Le paramétrage des documents, notamment ceux relatifs au cycle de vie du document, permet d'automatiser certaines tâches, d'uniformiser la gestion des données et de sécuriser les processus :

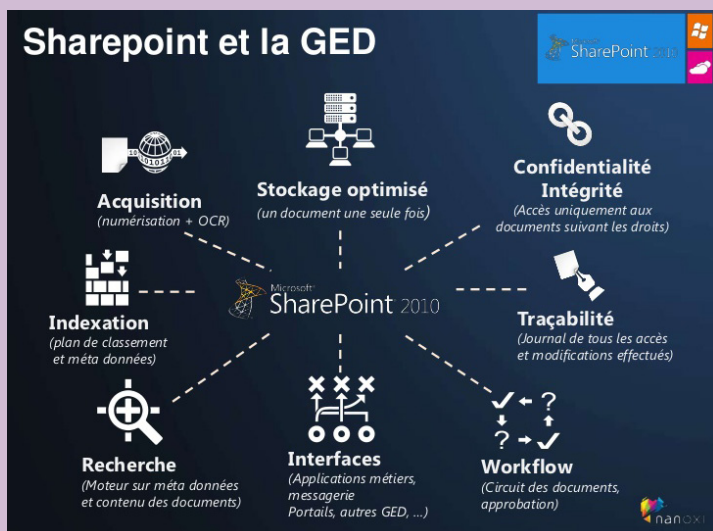
- la transmission au parapheur électronique et la récupération des documents après signature ;
- l'envoi automatique à une adresse courriel, pour prévenir que le document est arrivé ;
- l'archivage automatique de documents après une période prédéterminée. La durée de conservation permet une épuration périodique pour faciliter le stockage et alimenter les archives ;
- la destruction automatique à la date prévue.

6 - L'interaction avec d'autres logiciels : stockage de documents de référence et documents générés en liaison avec d'autres applications



7 - Le choix de l'outil : Sharepoint

De nombreux systèmes existent, et chaque collectivité choisit en fonction de ses exigences et de ses budgets. Les GED les plus courantes sont développées sur Alfresco et sur Sharepoint.



8 - Les incontournables de la mise en œuvre : anticipation et formation

Il est opportun de diffuser largement ces outils au plus tôt et, de préférence, avant la dématérialisation à proprement parler, pour une familiarisation des agents avec l'outil.

Il faut prévoir de former les utilisateurs car ils vont se retrouver face à une autre façon d'aborder un document : réflexion sur le nommage, sur l'enrichissement du document par des métadonnées, sur la façon d'enregistrer et de chercher les documents.

Il est conseillé de créer des GED de référence, pour éviter les doublons : GED délibérations, GED actes fonciers, GED marchés, etc.

8. L'archivage électronique

Olivier Vernay

directeur de la coordination des DAF

et directeur du programme dématérialisation

à la direction générale adjointe « ressources financières »

de la métropole Nice-Côte d'Azur

1- Qu'est ce que l'archivage électronique ?

L'archivage électronique représente l'action de gérer et de conserver, pour des raisons juridiques, fonctionnelles ou historiques, des documents numériques sur la durée (données financières, rapports, plans, photographies, etc.).

Attention - L'ordonnateur reste responsable de ses propres archives, quel que soit leur support (papier ou électronique). Sauf évolution de la réglementation, le comptable public n'a pas la charge de l'archivage des documents des ordonnateurs, notamment de leurs pièces justificatives de dépenses et de recettes.

À l'heure actuelle, même si la réglementation évolue (par exemple, l'article 1379 du code civil), pour les collectivités, les articles L.1421-1 et suivants du code général des collectivités territoriales renvoient au code du patrimoine, qui reste la règle de base en la matière.

2- Quels sont les enjeux de l'archivage électronique ?

Quelle que soit la taille de la collectivité ou de l'établissement, les enjeux d'archivage sont identiques. Archiver les documents numériques permet de :

- faire face aux risques juridiques, administratifs, financiers et de perte d'information engendrés par une mauvaise conservation de l'information sous format numérique ;
- favoriser la recherche d'informations dans les documents électroniques : l'informatique est un atout à condition d'identifier, de structurer et de trier l'information ;

- respecter les exigences législatives et réglementaires, notamment en termes de qualité de conservation des documents électroniques ;
- assurer la poursuite de la conservation du patrimoine et de la mémoire de la collectivité ou de l'établissement.

3- Comment archiver électroniquement ?

Avant tout, il est indispensable de faire appel au service « archives » de votre collectivité et/ou aux Archives départementales. Il est important, également, de ne pas confondre stockage (par exemple dans une GED¹) et archivage, qui ont des objectifs différents. L'archivage assure en effet le stockage, mais aussi le maintien de la validité et la pérennisation des données et documents.

Deux types de documents numériques sont à prendre en considération (arrêté NOR: FCPE1522711A du 7 octobre 2015 relatif aux conditions d'établissement, de conservation et de transmission sous forme dématérialisée des documents et pièces justificatives des opérations des organismes publics) :

- les données et documents issus de la dématérialisation dite « native² » ;
- les documents issus la dématérialisation dite « duplicative³ ».

Quel sort pour les documents originaux qui sont numérisés (dématérialisation duplicative)? Pour les juridictions financières, une fois le document transmis par le PES PJ au comptable, il prend la même valeur probante que l'original papier scanné, lors des contrôles de la chambre régionale des comptes. Un document commun DGFIP - Cour des comptes sera publié prochainement, en vue d'organiser la reconnaissance de la valeur probante des pièces transmises au comptable public par l'ordonnateur (conditionnée aussi par la qualité du processus de numérisation).

Par ailleurs, la plateforme ATLAS de la DGFIP est en cours d'agrément par le ministère de la Culture et de la communication, pour assurer l'archivage sur 10 ans des données et documents télétransmis suivant le protocole PES V2.

1 - GED : gestion électronique de documents.

2 - Il s'agit de documents créés, produits ou reçus sous forme électronique, voire signés électroniquement et scellés.

3 - Il s'agit de documents au format papier, scannés avec reconnaissance de caractères (OCR).

Exemple de méthodologie :

Le choix du périmètre est essentiel, sur la base d'un état des lieux ; il permet d'identifier les documents existants et utiles, ceux qui sont déjà dématérialisés et ceux qui doivent être numérisés, afin de fixer un planning. Déterminer les éléments de la politique d'archivage permet de construire une démarche sur la notion de cycle de vie des documents définissant, par exemple, le contenu type, l'identification, le nommage, le plan de classement, voire les contraintes juridiques et techniques.

Un protocole standard, le SEDA⁴, permet de définir les métadonnées nécessaires aux différentes transactions archivistiques autour du SAE⁵ (transfert pour archivage, élimination, communication).

Il y a lieu, également, de déterminer les différents niveaux de sécurité tout au long de la chaîne (surtout dans la perspective de les ouvrir au public), de même que les niveaux d'authentification (« signature ») ou encore nécessité de tracer toutes les opérations.

La mise en place d'un « guide des bonnes pratiques » permet de ne pas attendre pour mettre en place une culture de l'archivage dans les collectivités et facilite la transition et sa mise à jour.

Un tel guide doit, au minimum, contenir : l'identification des documents, leur durée de conservation, les règles de nommage adoptées, la communicabilité des documents (en interne comme en externe), voire la mise en place de métadonnées de gestion (rédacteur, date de création, modification, etc.) et d'archivage.

4- Quelle stratégie mettre en œuvre ?

A- Les stratégies instrumentales

L'archivage électronique répond à deux impératifs, l'un juridique et l'autre patrimonial. La mise en place du SAE peut se concevoir sous trois formes dont la combinaison est possible :

- internalisée, sur la base d'un marché d'acquisition d'un logiciel d'archivage électronique. Cette option laisse une réelle liberté

4- Standard d'Échange de Données pour l'Archivage.

5- Système d'Archivage Électronique comprenant une brique logicielle et une brique d'infrastructure de stockage.

dans les choix, avec une contrainte forte en termes d'investissement financier (logiciel et stockage) ;

- externalisée : marché d'archivage chez un prestataire agréé par le SIAF (uniquement pour les archives éliminables à terme) ;
- mutualisée : projet VITAM⁶ ou entre collectivités, syndicats et établissements publics. Un tel choix permet de répartir l'investissement, de « penser à plusieurs » le projet (participation aux choix et à la stratégie).

Le SIAF⁷ est partenaire ou pilote de grands projets destinés à favoriser le développement de l'archivage électronique dans la sphère publique.

B - L'accompagnement du changement

La dématérialisation de la chaîne comptable est une bonne occasion pour repenser la fonction « archives » dans l'ensemble du ou des processus, en sensibilisant tous les acteurs sur les enjeux de l'archivage électronique. La logique de l'archivage doit être intégrée à tout projet de dématérialisation dès le départ.

Le personnel doit être impliqué tout au long du projet, aussi bien au moment de la présentation du projet qu'au sein de groupes de travail. Les actions de formation (pratiques comme, par exemple, les métadonnées à compléter pour les documents), en vue de s'approprier pleinement l'outil, doivent être dispensées peu de temps avant la mise en production. Les bonnes pratiques, quant à elles, doivent être déjà assimilées et utilisées.

La mise en place par blocs (services pilotes) est souvent souhaitée pour permettre un effet d'entraînement.

6 - Le programme VITAM est destiné à développer une brique logicielle d'archivage électronique, en priorité pour les ministères. L'outil, qui sera développé en open source, pourra être utilisé par les collectivités de grande taille ou les structures de mutualisation afin de construire leur propre plate-forme. AD-ESSOR est, au sein du programme VITAM, le projet qui s'adresse plus spécifiquement aux collectivités, sous forme de conseil, d'actions de sensibilisation et d'accompagnement financier pour des projets d'archivage électronique, via un appel à projet annuel.

7 - Service interministériel des Archives de France <http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/gerer/archives-electroniques/>.

9. Pour en savoir plus : les référents à contacter

Bordeaux :

infosif@bordeaux-metropole.fr

Brest :

Emmanuelle BOREL, adjointe au directeur, responsable du service « exécution comptable » à la direction des finances.

emmanuelle.borel@brest-metropole.fr

Le Mans :

Fabienne AMIARD, responsable du pôle « marchés et achats publics », cheffe de projet dématérialisation au sein de la direction financière et juridique.

Fabienne.amiard@lemans.fr

Lille :

Alexandre NOWAK, chef de mission « réingénierie de la fonction finance ».

anowak@lillemetropole.fr

Lyon :

Nathalie LAPALUD, service « fiabilisation » à la direction des finances.

nlapalud@grandlyon.com

Nancy :

Thomas NICOLAS, chargé de projet dématérialisation à la direction des finances.

thomas.nicolas@grand-nancy.org

Nantes :

Julie LE LÉTY, cheffe de projet dématérialisation comptable.

julie.le-lety@nantesmetropole.fr

Nice–Côte d'Azur :

Olivier VERNAY, directeur de la coordination des DAF et directeur programme dématérialisation à la direction générale adjointe « ressources financières ».

olivier.vernay@nicecotedazur.org

Paris :

Sébastien JAULT, chef du pôle « supports et tiers » du centre des opérations financières de la direction des finances et des achats.

sebastien.jault@paris.fr

Strasbourg :

Eléna SUZAT, cheffe de projet dématérialisation et réorganisation comptables.

elena.suzat@strasbourg.eu

Toulouse :

Samuel PAQUET, responsable de domaine « comptabilité » à la direction des finances.

samuel.paquet@toulouse-metropole.fr

Delphine ESCAFFRE, chargée de la coordination informatique à la direction des finances.

delphine.escaffre@toulouse-metropole.fr

France urbaine :

Eloïse FOUCAULT, chargée de mission « finances et fiscalité ».

e.foucault@franceurbaine.org

D'ici au 1^{er} janvier 2019, communes et groupements intercommunaux de plus de 10 000 habitants, départements et régions ne transmettront plus aucun papier à leur centre des finances publiques : la chaîne budgétaire et comptable sera entièrement dématérialisée, tous les échanges ordonnateur-comptable se faisant sous forme électronique.

Le délai (fixé par la loi) peut paraître court pour mener à bien pareille révolution administrative : il s'agit d'éliminer une montagne de papier dépassant, chaque année, les 600 millions de feuilles A4.

Pour débroussailler le chemin vers la dématérialisation, un groupe de métropoles, de communautés urbaines et de grandes villes a travaillé, pendant un an et demi, sous l'égide de France urbaine et avec l'appui de la direction générale des Finances publiques. Directeurs généraux des services, directeurs financiers, directeurs des systèmes d'information, chefs de projet dématérialisation et comptables publics se sont aidés mutuellement à mettre en œuvre une dématérialisation qui ait du sens pour chacune de leurs organisations.

Leurs témoignages et questionnements croisés, que vous lirez au fil de cet ouvrage, sont là pour aider à présent les collectivités où le projet de dématérialisation reste encore à concrétiser. L'ampleur du chantier ne doit pas être sous-estimée. Mais il existe de nombreux bénéfices induits à en retirer, au premier rang desquels on citera l'efficacité accrue des processus de traitement de la dépense, qui permet la réduction des délais de paiement des fournisseurs, et la revalorisation des métiers de tous les agents travaillant sur la chaîne comptable.

