

Dossier spécial

La dématérialisation dans le secteur public local

La revue *Gestion et Finances Publiques* renoue aujourd'hui avec une solide tradition qui contribue à son identité : le dossier « spécial » préparé par un ensemble de services du ministère des finances sur une question à fort enjeu.

C'est une façon d'offrir à nos lecteurs les informations les plus actuelles, les plus autorisées, les plus concrètes sur un sujet important.

Le thème de la dématérialisation des relations entre l'administration et les collectivités territoriales est particulièrement propice à cet exercice.

Les fonctionnaires de l'État, en administration centrale et sur le terrain, et les responsables des collectivités territoriales, élus et administrateurs, y trouveront de quoi enrichir leur pratique professionnelle. Les observateurs et commentateurs y verront l'illustration de thèmes majeurs de l'administration numérique et de la décentralisation en action.

La richesse de la matière traitée, la diversité des points de vue, l'authenticité des témoignages, permettent de mesurer la mutation en cours des relations entre l'administration de l'État et les collectivités.

Je remercie bien vivement Nathalie Biquard, cheffe de service à la Direction générale des finances publiques d'avoir accepté cette lourde charge et d'avoir mobilisé ses collaborateurs et ses correspondants ; je remercie Bénédicte Boyer d'avoir efficacement coordonné ce numéro ; je remercie tous les contributeurs qui manifestent ainsi leur grand professionnalisme et leur esprit d'ouverture.

Je souhaite que leur exemple soit suivi par d'autres services.

Michel Le Clainche

À propos de la dématérialisation, GFP a publié :

- *La dématérialisation des échanges avec la Ville de Paris* par Stéphane Halbique, François Douis, Dany Busnel et Mickaël Le Bour, n°10, 2012, pp.39-46.
- *Un témoignage porté par le Directeur général d'une ville moyenne sur la dématérialisation et l'optimisation des moyens de paiement* par Thierry Gusse, n°10, 2012, pp.47-50.



Nathalie BIQUARD
Cheffe du service des Collectivités locales à la DGFiP

Les enjeux de la dématérialisation des échanges ordonnateur-comptable dans le secteur local

Mots-clés : finances locales - dématérialisation - comptable public - pièces justificatives - facturation électronique - espace numérique sécurisé unifié (ENSU)

Le développement des échanges dématérialisés entre les ordonnateurs locaux et leurs comptables publics a connu un essor notable en 2014 et 2015, couronné par l'adoption de l'article 108 de la loi NOTRe rendant obligatoire la dématérialisation des procédures comptables à compter du 1^{er} janvier 2019. L'article diffuse les derniers chiffres disponibles et revient sur la démarche projet et d'accompagnement du changement déployée par la Direction générale des Finances publiques, tant en interne que vis-à-vis de ses partenaires. Il ouvre enfin sur les perspectives d'espace unique sécurisé unifié qui, englobant les produits locaux, permet de tourner *in fine* ce mouvement de dématérialisation vers l'utilisateur et d'offrir de nouveaux services aux collectivités locales et aux établissements publics de santé.

À la date de mi-2016 où paraît ce dossier spécial de la revue *Gestion et Finances Publiques*, la dématérialisation des échanges entre les ordonnateurs locaux et leurs comptables est largement engagée.

La migration technique au protocole d'échanges standard version 2 (PES V2) a été menée assez

largement dans le tempo réglementaire (soit pour le 1^{er} janvier 2015), l'année 2015 ayant été mise à profit pour amener les derniers retardataires à respecter ce protocole, à tel point que les budgets locaux (sur 73 400 budgets principaux) sont aujourd'hui moins de 250 à ne pas être aux normes techniques de ce protocole, soit un

nombre parfaitement négligeable. La quasi-totalité des postes comptables (96 %) ont des budgets PES V2 et reçoivent des pièces dématérialisées à ce format, 82 % cumulent pour une partie de leur périmètre des budgets de ce type avec une dématérialisation des bordereaux utilisant la signature électronique.

La dématérialisation des pièces justificatives est bien engagée : si le taux d'usage de la signature électronique des bordereaux, seule à même d'atteindre l'objectif de « full démat », reste perfectible (de l'ordre de 45 %), le nombre de pièces justificatives transitant par Hélios sous forme dématérialisée au format PES V2 progresse rapidement.

La DGFIP a longtemps utilisé¹, faute de mieux, un indicateur de déploiement assez perfectible reposant sur un mécanisme déclaratif et évaluant, sur la base d'estimations moyennes de feuilles A4 par niveau de collectivité, le potentiel de dématérialisation des collectivités engagées dans la démarche (i.e. transmettant au moins une pièce dématérialisée par le PES V2) ; cet indicateur, malgré ses imperfections, est venu encourager et conforter l'effort des équipes, faisant apparaître – même avec un certain degré de surestimation –

une progression incontestable : 42 % en 2014 (contre 30 % prévus), 58 % en 2015 (contre 45 % prévus).

Un nouveau type de comptage a été récemment développé et mis en place, afin de mesurer la réalité de la dématérialisation des pièces : les résultats, quoique logiquement un peu inférieurs à ceux de l'indicateur précédent, sont néanmoins extrêmement encourageants : le taux de dématérialisation effectif des pièces au plan national est passé de 12 % en 2014 à 37 % en 2015 et dépasse les 50 % à la fin du premier trimestre 2016².

Il n'apparaissait pourtant pas forcément évident de trouver les voies et moyens d'effectuer un déploiement de cette ampleur dans un secteur local caractérisé par un foisonnement de budgets (73 400 budgets principaux, plus de 150 000 budgets en comptant les budgets annexes), par un nombre d'acteurs multiples également côté DGFIP (2 500 postes comptables spécialisés SPL, quelque 17 000 agents équivalent temps plein en comptant non seulement le réseau comptable mais aussi les équipes de direction affectées au secteur public local (SPL) hors fiscalité directe locale).

¹ Cet indicateur est notamment produit tous les ans pour le rapport annuel de performance de la DGFIP livré au Parlement à l'occasion de la loi de finances.

² Ce nouvel indicateur repose sur une extraction de données issues de bases Hélios. Les mandats soumis à paiement, qu'ils soient ou non accompagnés d'une pièce justificative dématérialisée, constituent le dénominateur. Tous les budgets principaux ayant eu au moins un mandat soumis à paiement sont pris en compte. Le numérateur s'appuie, quant à lui, sur le nombre de mandats soumis à paiement et accompagnés d'une ou plusieurs pièces justificatives dématérialisées, peu importe que ces pièces soient jointes aux mandats eux-mêmes ou que les mandats portent simplement un lien vers des PJ stockées dans Atlas.

1 Bilan des actions menées ces deux dernières années (2014-2015)

Ces deux années ont représenté une période charnière qui a permis de transformer la dématérialisation d'une affaire de spécialistes en un grand chantier national.

Des initiatives utiles avaient été prises au cours des deux années précédentes, notamment la création de correspondants chargés de la dématérialisation dans le réseau des Directions régionales et départementales des finances publiques, l'officialisation d'instances de discussion et de promotion locales (Comités d'appui à la dématérialisation ou CAD, comités locaux du conseil économique et financier).

Le réseau était pourvu d'objectifs ambitieux (voir la circulaire du 27/09/2012) mais il manquait un ensemble de conditions de réalisation qui n'ont pu être mises en place que progressivement les deux années suivantes et notamment à compter de 2014, sous l'effet de la mobilisation générale pour l'échéance PES V2 du 1^{er} janvier 2015.

A. Un important programme de formation

Il est tout d'abord apparu que les actions de formation étaient limitées aux experts et ne comportaient pas de programme adapté pour la grande masse des agents des postes comptables, à commencer par les chefs de poste eux-mêmes. Aussi, l'une des grandes priorités de l'année 2014 a-t-elle été de concevoir, puis de délivrer une formation ciblée sur les chefs de poste et leurs adjoints ; plus de 3 600 agents en ont bénéficié en 2014 et encore 400 autres en 2015. Des actions particulières ont été menées en partenariat avec le CNFPT, pour des « couples » d'ordonnateurs et de comptables (2 140 journées de formation à ce titre).

L'année 2015 a vu s'ouvrir le module « tous agents » consacré à la dématérialisation du catalogue des formations nationales de l'ENFIP.

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

À ce titre, 1 600 agents ont suivi cette formation en présentiel, tandis que le module d'e-formation correspondant a été suivi par plus de 2 600 agents.

B. Un pilotage renforcé

L'année 2014 a été marquée par le renforcement des dispositifs de pilotage de la démarche avec l'instauration d'un comité technique d'appui au changement mensuel, réunissant les collaborateurs du service des collectivités locales (mission de déploiement de la dématérialisation) et les pilotes d'accompagnement du changement (PAC) présents dans les délégations interrégionales.

Cette instance s'est vite rendue indispensable par le partage réactif des informations entre administration centrale et réseau qu'elle permet, dans un sens à la fois ascendant et descendant, permettant par là même à l'administration centrale de disposer très régulièrement de temps d'échange avec des représentants du terrain et de partager les données factuelles tenant à l'avancement des indicateurs de déploiement du PES V2 et de la dématérialisation, puisque des tableaux de bord mensuels ont également été instaurés début 2014.

Ce dispositif est venu utilement compléter les instances existantes, CAD, comités locaux bilatéraux avec telle ou telle collectivité, réunions d'information des associations départementales de Maires.

C. Une attention soutenue à l'évolution des processus métier

Il est apparu courant 2014 que les guides du SPL, conçus et rédigés avant l'essor du PES V2 et de la dématérialisation, devaient être complétés d'une documentation métier adaptée et mise à jour de ces évolutions. Un groupe de travail décliné dans les interrégions et associant de nombreux comptables a ainsi été consacré à la rédaction d'un guide pratique des postes en environnement dématérialisé, publié par le SCL au printemps 2015.

Le service des collectivités locales (SCL) a également fait en sorte de mettre à jour en parallèle la documentation utile en ce qui concerne le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) – méthodologie classique et aménagée – et le contrôle allégé en partenariat (CAP, développé dans Hélios en avril 2015) qui, permettant à l'ordonnateur de conserver les pièces justificatives en dessous d'un seuil³, peut constituer un adjuvant utile au déploiement de la « full démat' » comme cela a été brillamment prouvé dans certains départements⁴.

Force est de constater aujourd'hui que ce travail demeure inachevé, au sens où malgré le développement de la dématérialisation, une certaine proportion de postes comptables ne semblent pas utiliser encore pleinement certaines fonctionnalités d'Hélios permettant d'optimiser le traitement des mandats en traitant prioritairement les « mandats verts » (non tirés au CHD) et continuent d'utiliser le bordereau papier comme outil de répartition du travail entre les agents, freinant par ce biais le développement de la signature électronique⁵.

Des travaux sont donc encore en cours afin de mettre à la disposition du réseau un guide et un support de formation sur ce sujet. Il reviendra aux équipes de terrain de valoriser concrètement ces outils.

D. Des investissements indispensables dans les outils informatiques

Les investissements informatiques dans Hélios et les « applications de la dématérialisation » ont été développés avec constance pendant les années 2014 et 2015 et se poursuivent en 2016. Après la mise en place en 2013 de l'outil de test de flux dénommé PESOS (« PES outil de suivi »), ces investissements ont porté dans plusieurs directions :

- enrichir les fonctionnalités des outils en poursuivant les évolutions du domaine dématérialisation de la chaîne comptable et financière (ergonomie de lecture des pièces dématérialisées, remplacement progressif de Xémélios par une application web dite ROXI (Rematérialisation par un Outil partagé de documents XML importés) qui offrira des fonctionnalités d'un niveau supérieur à Xémélios et permettra de gagner en termes de performance, de maintenance et d'assistance (mises à jour automatiques via une application Web centralisée) ;
- consolider l'infrastructure de l'application des comptes de gestion dématérialisés (dite CDG-D pour Comptes de gestion dématérialisés), afin de permettre la production aux juridictions financières dans le délai réglementaire d'une masse croissante de comptes dématérialisés ;
- compléter l'offre de services de la DGFIP à ses partenaires :
 - PES Retour (flux retour d'Hélios vers les systèmes d'information des ordonnateurs) : après la livraison en 2015 du volet « dépenses », les développements relatifs au volet « recettes » seront livrés en deux blocs fin 2016 et avril 2017 ; ces investissements qui étaient évoqués depuis

³ Arrêté du 6 février 2014 de dispense des pièces justificatives relevant à 1 000 € le seuil du CAP pour les mandats ordinaires et à 2 000 € pour les mandats de paye, ce qui représente les deux tiers des mandats du secteur public local.

⁴ Voir notamment l'exemple varois.

⁵ Il s'agit notamment des fonctionnalités des groupes de travail Hélios qui permettent de trier les mandats par thème et de se passer assez largement du bordereau de mandats.

2009 auprès des collectivités locales comme l'un des apports du PES V2 n'ont finalement été validés dans leur principe qu'en 2014, ce qui a permis de dégager les budgets nécessaires et de les inscrire dans un calendrier de réalisation ;

- PES ASAP (permettant de transmettre à la DGFIP un flux normé d'Avis de sommes à payer ou ASAP) : adaptation du schéma pour répondre aux besoins réglementaires liés au déploiement de la facturation électronique au 1^{er} janvier 2017 (facturation intra sphère publique) et aux demandes formulées par les acteurs de la SNP ;
- contribution à l'ENSU (espace numérique sécurisé unifié regroupant à terme sur le site DGFIP l'ensemble des créances des usagers recouvrées par le réseau DGFIP) : mise en ligne des ASAP titres individuels et factures des créances massives (par exemple rôle d'eau et d'assainissement) et des actes de poursuite ; les évolutions sont en cours dans l'application Hélios pour permettre le rapprochement entre le référentiel tiers existant et le référentiel fiscal des personnes (PERS) ;
- déploiement de CDG-D au profit des juridictions financières et développement des requêtes, les conduisant, à compter de juillet 2016, à recourir à l'application pour l'exercice de leurs contrôles sur les comptes de gestion dématérialisés ;
- ORC (Outil de recherche et de consultation) : au-delà des fonctionnalités proposées par l'application CDG-D, les discussions entre la DGFIP et la Cour des comptes aboutissent à la construction en 2016 d'un outil permettant aux juridictions financières d'accéder à Atlas⁶ grâce à un module de recherche et de consultation des pièces dématérialisées s'affranchissant de

la notion de pièce comptable et de budget. Cet outil sera également proposé, dans le cadre de l'offre de service faite par la DGFIP au bénéfice des organismes publics locaux pour répondre à leurs obligations d'archivage sur le domaine des pièces comptables et financières. À l'identique d'Hélios et CDG-D, ORC sera une application cliente de ROXI pour permettre la lecture directe de pièces en XML.

- Système d'échanges informatisés des flux (SEIF) : dans le contexte de la facturation électronique, la DGFIP construit une application permettant de transporter les flux de Chorus Portail Pro vers le système d'information de l'organisme public local.

Ces investissements cumulés représentent un effort budgétaire très conséquent, qui se monte, en nombre de jours de maîtrise d'ouvrage métier, à 2335 jours hommes en 2014, 3169 jours hommes en 2015 et 3930 jours hommes en 2016.

E. Un toilettage nécessaire du corpus juridique de production des pièces justificatives

En parallèle, le service des collectivités locales a mené, sur 2014 et 2015, un travail conséquent de toilettage et de remise à jour du décret relatif aux pièces justificatives de la dépense ; si une partie de cet exercice était indépendant en soi de la dématérialisation, procédant de nécessaires actualisations réglementaires, il a permis de procéder à plusieurs simplifications ; il importait en tout état de cause que cette mise à jour – publiée par décret du 26 janvier 2016 – puisse être menée à bien en parallèle des travaux de dématérialisation des pièces justificatives, afin que cette dernière puisse s'appuyer sur un socle à jour.

⁶ Silo de stockage.

2 Les actions menées auprès des partenaires de la DGFIP

A. Les ordonnateurs locaux

Deux niveaux d'approche sont à distinguer. Localement, les travaux de migration au PES V2 se sont traduits par un investissement de proximité très conséquent des comptables et des correspondants dématérialisation des directions auprès des ordonnateurs locaux, notamment pour piloter le processus de tests informatiques préalables au changement de protocole et gérer les préparatifs concernant la base tiers.

Lorsque le PES V2 s'accompagne d'une démarche de dématérialisation – ce qui est au final le sens de l'exercice – le recensement et la dénomination des pièces à dématérialiser donne lieu de surcroît à de nombreuses réunions techniques impliquant les équipes de part et d'autre.

Au plan national, le dialogue s'est poursuivi constamment au sein de la Structure nationale partenariale de dématérialisation ou SNP, permettant de suivre le déploiement, de conforter les

Dossier

> La dématérialisation dans le secteur public local

⁷ Depuis début 2016, les pièces papier résiduelles des comptes de gestion locaux sont classées de manière chronologique en-dessous d'un seuil de 40 liasses. Au-dessus de ce seuil, le classement par nature continue de prévaloir afin de ne pas rendre plus difficile l'activité des juridictions financières (la neutralité de la dématérialisation pour l'activité des acteurs est en effet un des grands principes des textes fondateurs de la dématérialisation).

avantages du PES retour, de prendre les orientations nécessaires (notamment fin 2014, de ne pas repousser la date réglementaire du 1^{er} janvier 2015 au vu des bons chiffres de déploiement), d'évoquer les pistes d'approfondissement (ENSU, ASAP) et surtout, depuis mi-2014, construire en partenariat avec l'agence maître d'ouvrage du projet facturation électronique (AIFE), le socle des développements à faire pour réussir la mutualisation du portail Chorus entre l'État et l'ensemble de la sphère publique.

Enfin, la DGFIP participe tous les mois depuis début 2015 au groupe expert installé par l'association France Urbaine pour préparer l'échéance de dématérialisation globale des métropoles au 1^{er} janvier 2017.

B. Les juridictions financières

La signature en juin 2013 de la déclaration commune des ministres et du Premier président de la Cour des comptes en vue du développement de la dématérialisation des comptes et du principe de querabilité a marqué une avancée

certaine dans l'intensité des travaux menés en commun entre la DGFIP et les juridictions financières.

Différents groupes de travail se sont réunis de manière très régulière et ont permis de jouer un rôle majeur dans l'évolution des orientations informatiques (voir supra notamment : usage partagé de CDG-D, développement de « ORC »), dans la recherche d'une convergence de vues sur les évolutions réglementaires (notamment le travail de mise à jour du décret des pièces justificatives du secteur public local) ou bien encore sur les modalités de classement des pièces des comptes de gestion des comptables⁷.

L'année 2016 présente en la matière quelques changements notoires : déploiement de CDG-D (des formations à l'outil ont été effectuées en mars pour un public de 70 représentants des juridictions), livraison en fin d'année de l'outil de recherche des pièces dématérialisées (ORC).

Il faut souligner que la dématérialisation représente aussi pour nos collègues des juridictions financières un important processus de conduite du changement auprès de leurs équipes.

3 Les voies de l'avenir

A. Des obligations législatives à respecter, qui sont autant de « locomotives du changement » permettant d'emmener tout le SPL vers la dématérialisation globale

Dès le 27 janvier 2014, l'entrée en vigueur de la loi « MAPTAM » est venue affirmer l'échéance du 1^{er} janvier 2017 pour le passage en « full démat » des métropoles, qui représentent environ 1,250 million de pièces comptables et justificatives. Si leur avancement est variable (certaines ont déjà terminé, d'autres sont en cours), ce groupe de collectivités se mobilise fortement pour le respect de l'échéance du 1^{er} janvier 2017, avec un accompagnement national dédié (voir supra).

L'adoption de l'article 108 de la loi NOTRe obligeant à utiliser la « full démat » toutes les collectivités et EPCI de plus de 10 000 habitants à compter du 1^{er} janvier 2019⁸, a marqué un pas supplémentaire du législateur pour reconnaître l'intérêt d'un déploiement massif de la dématé-

rialisation et l'inscrire en cible pour une date finalement assez proche. Ce seuil – qui correspond à seulement 2 250 entités locales – revient pour la DGFIP à couvrir les deux tiers du potentiel de dématérialisation du secteur local (180 millions de feuilles A4).

Compte tenu du développement que connaît également la dématérialisation dans des collectivités bien plus petites que 10 000 habitants, il est probable – et heureux – que l'effet d'entraînement de cette obligation législative excède sensiblement le strict périmètre des collectivités qui y sont soumises.

B. La facturation électronique

L'ordonnance du 26 juin 2014 impose aux entreprises, selon quatre seuils successifs, de dématérialiser leurs factures adressées au secteur public d'ici 2020. La première étape, qui touche les grandes entreprises, entre en vigueur au 1^{er} janvier prochain. Plus de cent millions de factures sont concernées, ce qui représente un saut quantitatif notable par rapport au périmètre des factures de

⁸ De même que les EPS et OPH de plus de 20 millions d'euros de recettes courantes.

l'État relevant actuellement du portail Chorus factures (4 % du total du secteur public). L'inclusion dans le périmètre de l'ensemble des collectivités et des établissements publics de santé amène ainsi à un changement d'échelle.

C'est aussi pour la DGFIP l'occasion d'accompagner les ordonnateurs locaux dans la mise en œuvre de cette nouvelle révolution ; en effet, même si le processus de relation avec les fournisseurs et de réception et traitement des factures est situé en amont du comptable public, la DGFIP a fait le choix de s'impliquer avec vigueur dans l'accompagnement des collectivités sur ce sujet, afin de viser une parfaite cohérence entre la réception d'une facture nativement dématérialisée et son acheminement de bout en bout sous la même forme jusqu'au comptable public.

Au second semestre 2015, les équipes de la mission de déploiement de la dématérialisation et de l'AIFE ont réalisé un « Tour de France » de la facturation électronique, vingt-cinq réunions sur tout le territoire, afin d'expliquer et promouvoir cette réforme. De nombreux groupes techniques de la SNP se sont réunis ; des actions d'accompagnement sont en préparation avec plusieurs associations d'élus pour le mois de septembre (Association des Maires de France, France Urbaine).

Il faut ajouter que, en parallèle de la marche vers la facturation électronique, la DGFIP propose aux ordonnateurs qui le souhaitent d'expérimenter une formule de service facturier adaptée au secteur local : placé de droit sous l'autorité du comptable public, ce SFACT local mutualise comme dans le secteur État l'ensemble de la chaîne des contrôles et permet donc des gains d'efficacité tout en fiabilisant le processus de réception et de traitement des factures ; en revanche, il utilise à la fois le système d'information de l'ordonnateur et Hélios pour éviter de recourir à de coûteux développements informatiques. Concertée en 2014 avec les associations d'élus locaux, cette formule a été diffusée au réseau DGFIP en juin 2015.

C. L'Espace numérique sécurisé et unifié (ENSU)

L'actuel site Impôts.gouv.fr permet à tout usager qui le souhaite d'effectuer de manière dématérialisée ses déclarations d'impôts annuelles, et de payer également de manière dématérialisée ce qu'il doit.

La DGFIP poursuit depuis deux ans un projet ambitieux visant à rendre accessibles sur ce portail toutes les sommes dues au réseau du trésor public (impôts, mais aussi amendes et surtout l'ensemble des produits locaux).

Cette perspective représente pour l'utilisateur un gain qualitatif important en termes de simplification de ses relations avec les administrations. Elle constitue par ailleurs l'un des aboutissements ultimes et logiques de la dématérialisation des procédures comptables en cours dans le secteur local :

- en offrant demain à l'utilisateur local un accès centralisé, fiable et dématérialisé à ses « factures » de recettes, lesquelles peuvent être récupérées par flux dématérialisé et normé de la part des ordonnateurs locaux (flux PES ASAP) ;
- limitant les impressions et les charges d'affranchissement afférentes aux avis de sommes à payer du secteur local ;
- en induisant un mouvement de fiabilisation et de rapprochement des référentiels tiers débiteurs entre Hélios et les applications de la sphère fiscale ; en effet aujourd'hui, malgré la migration des flux au format PES V2 (avec notamment tout le normage des informations que cela suppose, séparation des nom et prénom, format des adresses...), la base tiers d'Hélios reste autonome et l'acheminement des ASAP du secteur local jusqu'à l'ENSU n'est pas encore possible ;
- en facilitant, par la mise en cohérence avec l'offre « TIPI » (titres de paiement par Internet via la carte bancaire) et demain « Payfip » (offre TIPI élargie au prélèvement sans frais), le développement de moyens dématérialisés de paiement.

C'est en revanche un projet qui avance, avec notamment le croisement des référentiels Hélios et PERS qui a fait l'objet d'un avis favorable de la CNIL et sera déployé mi-2016. Une concertation à venir avec la SNP permettra peut-être de dégager les voies d'un schéma de dématérialisation pour les ASAP des rôles. Il faut noter par ailleurs que les innovations récentes initiées par le SGMAP en matière de fédération d'identités publiques permettent d'offrir par l'outil France Connect (dont la DGFIP est l'un des trois principaux partenaires), en lien avec un meilleur suivi et une utilisation optimale des référentiels, des connexions simplifiées aux usagers des portails locaux.

Ainsi, l'actualité récente portée par les travaux sur les référentiels tiers, sur l'ENSU, est venue enrichir l'intérêt déjà démontré de la dématérialisation des procédures comptables pour les collectivités locales et leurs comptables en termes de gains d'efficacité et de fiabilité des comptes de dimensions nouvelles porteuses d'améliorations du recouvrement et de nouveaux services pour les usagers locaux. ■



Etienne ERASIMUS

Chef du bureau « Maîtrise d'ouvrage du secteur public local » à la DGFIP

Le déploiement du protocole PES V2 dans les échanges entre ordonnateurs et comptables du secteur public local

Mots-clés : finances locales - dématérialisation - comptable public -
protocole d'échanges standard (PES V2)

Le déploiement du nouveau protocole d'échanges standard PES V2, destiné à remplacer les protocoles historiques dans les échanges entre ordonnateurs et comptables du secteur public local, est désormais achevé et peut être considéré comme un succès. Au-delà de la migration vers un nouveau protocole, cette opération a constitué un véritable levier pour l'accélération et l'amplification du chantier général de la dématérialisation dans le secteur public local.

Dans le cadre d'une démarche partenariale associant depuis plusieurs années la Direction générale des finances publiques (DGFIP), les autres administrations concernées, les représentants des associations nationales d'élus locaux et les juridictions financières, la dématérialisation des pièces justificatives et comptables est devenue un des chantiers majeurs de la gestion

publique pour l'ensemble du secteur public local. La DGFIP s'est ainsi engagée de façon progressive dans cette démarche qui constitue une priorité pour les prochaines années, dans le cadre notamment du passage au protocole PES V2, après le succès de la phase aller, il se poursuit avec la phase retour (la partie dépenses étant d'ores et déjà disponible).

De 2004 à 2010, l'application Hélios a été déployée dans l'ensemble des 2 673 centres des finances publiques pour devenir l'unique application de gestion de plus de 76 000 organismes publics locaux. Le déploiement généralisé de cette application, conçue dès l'origine dans une logique de fonctionnement en environnement dématérialisé, a ouvert la voie pour la mise en œuvre du chantier de dématérialisation. Les travaux informatiques menés au cours de ces années ont permis d'enrichir le protocole d'échanges de l'application Hélios de façon à ce qu'il transmette des données structurées, plus détaillées que celles des protocoles antérieurs (OCRE, INDIGO...) et répondant donc aux exigences de gestion et de qualité comptable des différents intervenants. Ce protocole, le PES V2,

permet de véhiculer, dans un même flux, les pièces comptables (titres de recette, mandats de dépense et bordereaux les récapitulant) et les pièces justificatives (factures, marchés publics, états liés à la paie, délibérations) signées électroniquement liées à une opération.

Avec plus de 97 % des budgets principaux (BP) basculés au 31 décembre 2015, le déploiement du protocole PES V2 a constitué une première étape désormais achevée. Le déploiement des pièces justificatives se poursuit : 79,80 % des BP au PES V2 avaient envoyé, à cette même date, au moins une PJ par le PES.

Ce constat fournit l'occasion de revenir sur le contexte et les enjeux de ce déploiement vers plus de 150 000 budgets et d'en rappeler le dispositif et les étapes.

1 Un contexte et des enjeux contraignants

A. Le contexte

Si la généralisation de l'application de tenue des comptes Hélios a permis de donner un nouvel essor à la dématérialisation, il est apparu rapidement que cette dynamique devait s'accompagner de l'utilisation du nouveau protocole permettant la suppression effective des flux papier qui devaient être maintenus avec les protocoles historiques.

Par ailleurs, la perspective d'une norme unique de transmission des données est apparue comme un puissant facteur de coordination entre les différents acteurs concernés et de structuration de leurs efforts respectifs. En vertu du principe de libre administration des collectivités locales, chaque collectivité a conservé la faculté de décider du moment et du principe de la dématérialisation de ses documents. L'arrêté du 3 août 2011, élaboré par la Structure nationale partenariale (SNP), a précisé les conditions de mise en œuvre des décisions de dématérialisation en imposant le protocole PES V2 comme norme unique opposable à compter du 1^{er} janvier 2015. Au-delà du remplacement des protocoles historiques, cet arrêté répondait aussi à un double objectif d'incitation des ordonnateurs et de mobilisation des éditeurs de logiciels, ces derniers étant invités à adapter leurs produits à la transmission de

données dématérialisées au comptable public sous ce nouveau format.

B. Les enjeux

La dématérialisation pouvant être considérée comme le prolongement de l'informatisation de la gestion budgétaire et comptable, la DGFIP a par ailleurs profité de cette évolution informatique pour l'utiliser comme un levier et conseiller aux collectivités de saisir l'occasion de cette migration vers un nouveau protocole pour engager la dématérialisation de leurs pièces justificatives, même lorsque cette dernière restait juridiquement facultative. À défaut de ce choix de migration vers le nouveau protocole, l'organisme public local se voyait imposer l'obligation de transmettre à son comptable public les mêmes données à la fois sur support papier et sur support électronique.

L'enjeu du déploiement du PES V2, au-delà de la réussite de celui-ci, était donc clairement de privilégier une démarche de dématérialisation globale intégrant la signature électronique des bordereaux et la dématérialisation des pièces justificatives.

Cette dématérialisation globale, ou « full démat' », ayant vocation à intervenir aussi bien dans le domaine de la dépense que celui de la recette, la

généralisation du PES V2 n'a donc constitué qu'une étape préalable, mais essentielle, de ce processus à resituer dans la perspective de l'émergence des obligations réglementaires (cf. en particulier l'obligation de facturation électronique

imposée par étapes successives à compter du 1^{er} janvier 2017 par l'ordonnance du 26 juin 2014).

Marqué par un contexte et des enjeux contraignants, le déploiement du PES V2 s'est appuyé sur un dispositif et un phasage pragmatiques

2 Un dispositif et un phasage pragmatiques

A. Le dispositif

Le dispositif mis en place destiné à permettre la suppression des flux papier a été mis en œuvre de manière progressive à partir de 2005, en commençant par la signature de conventions tripartites entre les ordonnateurs des collectivités et établissements publics locaux volontaires, les directions locales de la DGFIP et les chambres régionales des comptes.

Après cette phase expérimentale et la vérification de la maturité et de la fiabilité des solutions techniques et fonctionnelles, le PES V2 a pu connaître un déploiement à plus grande échelle. La DGFIP a défini une stratégie pour le déploiement de la dématérialisation dans le secteur public local. La volonté des différents partenaires d'accroître leur propre investissement dans ce chantier a ouvert de nouvelles opportunités de développement, tout en respectant la liberté de décision de chaque ordonnateur. Comme cela a été indiqué ci-dessus, l'arrêté du 3 août 2011, issu d'une rédaction consensuelle entre les différents partenaires, a permis à la fois la fixation d'une date-butoir de remplacement des protocoles historiques et la mobilisation des acteurs concernés.

La déclinaison de cette stratégie, dont le déploiement du protocole PES V2 est partie intégrante, a débouché sur un plan de dématérialisation décliné en plans d'action départementaux concentrant les ressources disponibles des directions départementales des finances publiques sur les plus gros producteurs de flux papier sans pour autant négliger les collectivités de taille plus modeste. Ce plan de dématérialisation, appuyé sur le déploiement du PES V2, visait à faire coïncider l'achèvement de ce dernier avec l'intégration de 2 600 collectivités pour un potentiel total de 138 millions de feuilles, soit 37 % de pièces comptables et 63 % de pièces justificatives

représentant 38 % des enjeux de la dématérialisation des collectivités locales.

B. Les étapes

Le calendrier du déploiement initialement prévu a été dans certains cas accéléré du fait des contraintes de la mise en place du dispositif européen SEPA. Ainsi, l'échéance du 1^{er} janvier 2015 est clairement liée à l'entrée en vigueur des nouvelles normes bancaires européennes à compter du 1^{er} février 2014 et à l'obligation en découlant pour les collectivités utilisant le protocole ROLMRE pour les prélèvements d'adopter le PES V2.

Enfin, les modalités de mise en œuvre de la facturation individuelle auprès de certains établissements publics de santé impliquent une coordination dans la mise en œuvre des deux chantiers PES V2 et FIDES (facturation individuelle et détaillée des établissements de santé).

Dès lors, le déploiement de la dématérialisation à grande échelle auprès des organismes publics locaux en vue de l'échéance du 1^{er} janvier 2015 s'est effectué :

- en donnant la priorité aux collectivités dont la gestion des prélèvements est assurée par le comptable afin de prendre en compte les normes SEPA (avec anticipation si possible avant le 1^{er} février 2014) ;
- en privilégiant les collectivités à enjeux de la circulaire du 22 mars 2012 (conseils régionaux, conseils départementaux, villes et EPCI les plus importants) qui ressortissent d'une approche bilatérale adéquate des services de la DGFIP auprès des élus et des directions générales et financières des organismes publics locaux ;
- en ordonnant le passage des établissements publics de santé au PES au regard de leur positionnement dans le dispositif FIDES ;

– tout en traitant les autres organismes volontaires susceptibles de relever de méthodes de déploiement industriel.

Les résultats de cette mobilisation se sont fait sentir rapidement : au 30 septembre 2014, le seuil des 50 000 budgets collectivités ayant adopté le PES V2 était franchi. Le déploiement de la dématérialisation, marqué d'un fort dynamisme depuis le début de l'année 2014, s'est nettement accéléré au cours des dernières semaines de celle-ci, le rythme hebdomadaire des passages en production dépassant la barre des 2 000 à partir de septembre.

Suite à la décision de la SNP de maintenir l'échéance du 1^{er} janvier 2015, la note de service 2014/11/325 du 24 novembre 2014 a organisé la poursuite du déploiement avec un objectif d'atterrissage fixé au 30 juin 2015 pour les Organismes publics locaux (OPL) ne rencontrant pas de difficulté particulière. À l'approche de cette date, la mobilisation des directions locales a été plus que jamais nécessaire afin d'assurer la migration des derniers OPL et d'achever ainsi l'opération de changement de protocole avant la fin de l'exercice 2015. Il a été décidé qu'à compter du 1^{er} janvier 2016 les flux Indigo (recettes et dépenses) ne seraient plus acceptés et qu'un traitement automatisé ferait basculer l'ensemble des postes encore paramétrés Indigo vers le PES V2. La SNP, réunie le 11 juin 2015, a été informée de l'intention de la DGFIP qui s'inscrit dans la continuité des décisions antérieures et notamment de l'arrêté du 27 juin 2007 modifié.

Néanmoins, afin de tenir compte de situations locales particulières justifiant un report de déploiement, les comptables ont été autorisés à reparamétrer en flux Indigo les collectivités et établissements concernés par ces difficultés. Parmi les motifs justifiant un tel report, figuraient notamment l'absence au 31 décembre 2015 de solution éditoriale pour un OPL donné, la non-validation par la Mission de déploiement de la dématérialisation (MDD) d'un éditeur de gestion financière à raison d'une qualité insuffisante des

flux, le retard pris par un éditeur dans le déploiement de sa solution ou encore une fusion d'établissements à échéance rapprochée. Afin de permettre un suivi national de ces dérogations, il a été demandé aux responsables des directions locales de rendre compte trimestriellement des organismes auxquels une autorisation de surseoir au déploiement du PES V2 a été accordée.

★ ★ ★

Avec un taux de réalisation avoisinant désormais les 100 %, le déploiement du PES V2 peut être qualifié de succès et les ultimes actions portent désormais sur les catégories d'organismes en retrait, notamment les EPS.

Le déploiement du PES V2 a constitué la première et indispensable étape d'un processus beaucoup plus large de dématérialisation des échanges comptables et financiers entre l'ordonnateur et le comptable dans les secteurs publics local et de santé.

L'enjeu de ce déploiement a été d'autant plus important que les supports physiques pour la transmission des pièces justificatives dématérialisées produites par les ordonnateurs locaux ne sont plus acceptés. Au-delà de cet enjeu technique, le retentissement de ce déploiement est également considérable en ce qu'il a constitué un préalable à la dématérialisation totale et aux effets induits par cette dernière tant en termes d'économies, de fiabilité des flux et de sécurité de l'archivage.

Enfin, dernière considération et pas des moindres, ce déploiement a permis à la DGFIP de faire la démonstration de sa maîtrise technique et de sa capacité à mener à bien cette évolution délicate dans un cadre partenarial. Cela ne peut que rendre confiant dans la poursuite et dans l'issue du vaste chantier de la dématérialisation que plusieurs dispositions réglementaires de ces dernières années ont progressivement fait passer du statut d'option intégrée à une offre de service à celui d'obligation. ■

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local



Gérard LÉTÉ

Directeur général adjoint des services
de Meudon (Hauts-de-Seine)



Michel VAUGUET

Trésorier de Meudon

Entretien

La dématérialisation des pièces justificatives de recettes et de dépenses en pratique : retour sur l'expérience de Meudon

Mots-clés : finances locales - dématérialisation - comptable public - communes - ordonnateurs / comptables

Dématérialiser efficacement les échanges de données et les justificatifs de l'exécution budgétaire suppose que l'ordonnateur et le comptable public abordent cette étape essentielle dans un esprit de partenariat resserré. C'est le point de vue qu'expriment Gérard Lété, directeur général adjoint de la ville de Meudon, et Michel Vauguet, comptable public de la commune, acteurs d'une dématérialisation complète des flux intervenue dès avril 2012.

« Monsieur Lété, la ville de Meudon fait partie des premières collectivités qui ont adopté de manière groupée le nouveau protocole PES V2, la signature électronique validant la transmission des flux d'échanges et la dématérialisation totale des pièces justificatives. Quelles motivations ont conduit la collectivité à ce choix ? »

Gérard Lété – Depuis 2005, les équipes de la mairie de Meudon (finances, informatique, archives) réfléchissaient à la manière de s'organiser pour traiter les factures des fournisseurs et,

plus largement, aux apports des techniques de Gestion électronique de documents (GED). Ces sujets étaient nouveaux. La technique évoluait rapidement. La préoccupation interne était d'échanger et d'archiver les données de gestion sous une forme électronique sécurisée et partagée.

Un premier projet était engagé pour dématérialiser la gestion des factures et des marchés lorsque, fin 2009, le trésorier est venu me présenter le nouveau protocole d'échanges de la DGFIP. Mes équipes et moi-même avons été immédiatement intéressés par le projet de Bercy, dont plusieurs versants recoupaient nos préoccupations

internes. C'était un premier exercice restreint de gestion dématérialisée, bien concret, qui offrait une bonne perspective de simplification et de réduction de coûts. Il impliquait une révision de l'organisation interne, que nous recherchions, des apprentissages nouveaux motivants, des changements pour faire un pas significatif vers une gestion dématérialisée déjà large des activités de gestion. Et c'était un projet cadrant bien avec la perspective de GED associée à un Système d'archivage électronique (SAE), en phase de définition.

À vrai dire, nous étions beaucoup plus intéressés par la dématérialisation que par le seul changement de protocole mais, bien sûr, il a fallu faire les choses dans l'ordre.

« La Ville de Meudon a mis en œuvre le PES V2 et la dématérialisation le 16 avril 2012. Quelles ont été les grandes étapes de préparation du changement, en particulier pour dématérialiser les documents justificatifs ? »

Gérard Lété – Il faut replacer la conduite de ce projet dans son contexte. En 2010, quelques communes seulement étaient volontaires pour le PES et certaines, dont Meudon, pour ce qu'on appelait déjà la « full démat ». Les plannings de développement ne pouvaient pas se dérouler aussi rapidement qu'aujourd'hui, faute de logiciels normés au PES. En outre, les travaux avec la Trésorerie, avec les correspondants de la Trésorerie générale de Nanterre, devenue Direction départementale des finances publiques entre temps, avec notre prestataire informatique GFI (pour le logiciel Astre) s'accomplissaient entre deux phases de travaux budgétaires. Un tableau chronologique permet de mieux exprimer ces enchaînements (voir page suivante). Au total, le projet complet a nécessité la valeur d'un gros semestre de travail.

L'essentiel était et reste sans doute aujourd'hui, pour qui engage le projet de dématérialisation, la conduite du changement. J'avais souligné ce point lors d'une rencontre des communes expérimentant le PES V2 et la dématérialisation qui s'était tenue au centre des Conférences de Bercy en septembre 2012.

« Comment la ville a-t-elle mené la conduite des changements nécessaires ? »

Gérard Lété – En premier lieu, nous nous sommes attachés à bien définir avec le Trésorier

Le profil budgétaire 2015 de Meudon en quelques chiffres :

Population : 45 800 habitants

Un budget principal (BP) et 5 budgets annexes (BA), dont un centre culturel

Un CCAS comportant 1 BP et 2 BA (soins infirmiers et maintien à domicile)

	Budget principal seul	BP + 5 budgets annexes
Produits de fonctionnement	59 266 k€	60 265 k€
Charges de fonctionnement	54 940 k€	55 906 k€
Recettes d'investissement	19 452 k€	19 896 k€
Charges d'investissement	18 520 k€	18 963 k€

18 000 lignes de mandats et 19 000 lignes de titres

La commune de Meudon est l'une des huit communes composant le Territoire de Grand-Paris-Seine-Ouest (315 000 hab.), membre de la Métropole du Grand-Paris.

et le chargé de mission DDFiP le projet à réaliser, à définir la terminologie, les modalités détaillées, les règles à appliquer, les conditions des tests ; tout ce sans quoi les équipes opérationnelles n'adhèrent pas au changement. L'équipe projet constituée au printemps 2010 a réuni quelques agents motivés et bons techniciens ; soit une petite dizaine de personnes (dont la direction informatique et les ressources humaines). Ensuite, le projet étant explicité et concrétisé par la note de cadrage établie en juillet 2010, il a été nécessaire d'informer et de mobiliser plus largement les personnels d'encadrement sur le changement des modalités de travail devant intervenir. À ce stade, nous avons constaté de façon encourageante que la remise à plat du circuit des visas dessinée en 2009 s'est révélée être en adéquation avec le projet « PES / Démat ».

Progressivement, des fiches de procédures tenant compte des travaux avec la trésorerie ont été rédigées par le service des finances de la mairie pour homogénéiser les pratiques entre services : règles de saisie des adresses, de désignation stable des clients et des fournisseurs inspirées des normes INSEE, par exemple : réorganisation de certaines grosses régies comme celle des prestations périscolaires, etc.

Il est difficile, dans le projet imbriqué PES + Dématérialisation (en abrégé : Démat'), tel qu'il a été conduit, d'isoler ce qui a été plus spécifiquement réalisé pour préparer la dématérialisation, mais j'y reviendrai par la suite.

L'année 2011, la troisième étape charnière du projet, a été dominée en première partie par la conduite des tests pour les neuf budgets de la commune, la recherche d'un parapheur électronique et, aspect essentiel, le regroupement en

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

pôle comptable unique des secrétariats comptables jusqu'alors déconcentrés par service (divers services administratifs et techniques, en divers lieux).

L'idée était dans l'air avant l'engagement du projet PES + Démat'. La préparation du projet en a confirmé la nécessité pratique, en raison du versant fortement normatif que comporte un projet de cette nature.

En seconde partie de l'année 2011, la date de bascule au PES se précisant, l'accent a été mis sur la formation des équipes. Des visites ont été organisées pour les personnels comptables à la ville de Louviers, collectivité pionnière dans ce domaine et qui utilisait le même logiciel GFI. Cette étape a été très utile en termes techniques et pédagogiques, les cadres et les agents ayant pu poser les questions à des collègues déjà expérimentés. Les deux années qui ont suivi la

dématérialisation à Meudon, plusieurs communes et des établissements publics nationaux sont venus en mairie et à la trésorerie de Meudon pour s'informer et nous les avons accueillis dans le même esprit d'expliquer, de rassurer et de motiver.

« Le second semestre 2011 a marqué une nette accélération du projet. Sous quels aspects plus précisément ? »

Gérard Lété – Les tests validant les échanges de flux comptables, c'est-à-dire le PES V2 proprement dit, se sont terminés en octobre et novembre 2011. À ce moment, il est devenu évident que la date cible du début avril 2012 serait tenue pour basculer à la « full démat' ». Il restait quelques mois avant la clôture de la gestion et la préparation du budget ou plutôt, en parallèle, pour former

Avant le projet PES V2		Dématérialisation des pièces justificatives
Projet interne de GED et d'archivage électronique	juin 2009	
Révision de la chaîne des visas comptables		
Groupe projet avec la DSI de la ville et la DGFIP		Première évocation de la dématérialisation totale
Engagement du projet PES V2	mars à juillet 2010	
Note de cadrage avec la DDFIP 92		Projet écrit de dématérialisation
Acquisition de nouveaux modules Astre-GFI et premiers tests PES		
Information et mobilisation des personnes impliquées (Finances, DSI, RH, secrétariats des directions) ; révision et normalisation des fichiers des tiers.		
Recherche d'un parapheur électronique	mars à octobre 2011	
Comparaison avec d'autres collectivités : circuits, parapheur, dématérialisation		Observation de la dématérialisation dans une autre commune comparable ; définitions des conditions de la « full démat' » avec la trésorerie
Réorganisation des secrétariats comptables déconcentrés en une seule unité « Finances »		Méthodes communes dont la gestion du workflow et des PJ à dématérialiser
Conduite du changement	novembre et décembre 2011	Formations élargies des personnels « finances » et « divers services » à la dernière version des logiciels (comptabilité, parapheur, gestion des PJ dématérialisées) ; rédaction de notices d'application
Bascule groupée au PES V2 + PJ dématérialisées	janvier et février 2012	
Validation des conditions de bascule par le Pôle spécialisé de la DGFIP Noisy-le-Grand		Derniers tests flux dématérialisés
Passage en production	16/04/2012	

les agents, certains cadres et, fait nouveau, certains élus, à une nouvelle manière de travailler et de communiquer avec les services. Cela s'est plutôt bien passé, j'estime. Cette phase a été abordée avec curiosité et avec, certainement, le sentiment de participer à la modernisation de la gestion, de prendre en main un outil efficace, de progresser professionnellement soi-même comme dans l'intérêt de la ville et de ses habitants.

« Quelles formations ont été dispensées et à quels publics ? »

Gérard Lété – Deux publics, vis-à-vis desquels une information et une formation ciblées ont été faites.

Tout d'abord, vis-à-vis de l'équipe comptable de la mairie.

On vient d'évoquer le déplacement fait à Louviers pour voir sur place comment une ville utilisant le même ensemble de logiciels s'organisait, travaillait avec les services, les élus et la trésorerie municipale. Cette démonstration a été très utile à chacun pour acquérir l'état d'esprit, l'attitude que réclament des procédures de travail intégralement dématérialisées. L'acquisition du savoir technique proprement dit s'est faite au moyen de formations que la ville a fait réaliser par la société de service informatique dont Meudon utilise différents progiciels de gestion budgétaires et comptables.

En amont des formations, le groupe de travail avec la trésorerie avait analysé et précisé la nature des pièces justificatives utiles, indispensables et suffisantes, par grandes catégories de dépenses et de recettes. De même, nous avons défini avec le trésorier la désignation codifiée et l'ordre de présentation des pièces justificatives de manière à ce qu'en mairie comme à la trésorerie, la nature des pièces soit définie simplement, de manière commune et stable.

Une dizaine d'expressions-types placées en début du nom de la pièce ont été définies en commun, permettant au comptable d'identifier le contenu de la pièce jointe, suivies de différentes références variables, utiles à la mairie pour identifier par cette terminaison des contenus lui important.

La formation des agents, majoritairement consacrée aux procédures internes, a aussi porté sur ces aspects, essentiels pour que les opérations de dépenses et de recettes s'exécutent correctement, en partenariat.

Des échanges avant ou après la formation ont eu lieu aussi entre le service des Ressources Humaines et la trésorerie, plus les finances et le service informatique de la mairie en ce qui

concerne la fabrication des pièces justificatives de la paye. Une totale autonomie a été laissée au service RH pour constituer ses pièces. Cela s'explique par le caractère confidentiel de beaucoup des documents nominatifs. En outre, la nature des pièces est très variable : arrêtés individuels de nomination et promotion, bulletins de salaire, etc. Les volumes sont importants. Les formats d'édition informatiques sont variés, certains devant permettre une analyse et des croisements de données à l'aide d'utilitaires de contrôle, Xémélios ou autres outils de requête. Ce faisceau de raisons justifie que la direction des finances n'intervienne pas et qu'une procédure spécialisée de fabrication du flux PES + documents de la paye soit réservée aux Ressources Humaines. Le PES V2 le permet.

Le second public a été celui des élus et des quelques délégataires de signatures qui interviennent dans le processus d'émission des titres de recettes et des mandats de dépenses. Les élus ont souhaité que la ville choisisse un parapheur électronique convivial, à la fois simple d'utilisation et riche en fonctionnalités, pour pouvoir transmettre des flux de nature variée à des correspondants différents.

Les élus constituent évidemment un public spécifique en termes de formation à effectuer. À plusieurs reprises et dès le lancement du projet, les élus ont été informés du processus engagé par la commune. Je me souviens qu'une matinée d'information sur le PES V2 et la « full démat' » a été organisée en juin 2011 à la mairie de Meudon à l'attention des huit communes appartenant à la communauté d'agglomération du Grand-Paris-Seine-Ouest. Monsieur Hervé Marseille, Sénateur-Maire de Meudon, avait tenu à introduire la séance puis à y participer pour marquer sa conviction que le projet était porteur d'efficacité, d'économies et de progrès autant pour sa ville que pour les villes voisines. Ces communes ont d'ailleurs toutes adopté la dématérialisation complète entre 2013 et 2015. Je veux souligner par là qu'une mutation des méthodes touchant de manière importante le quotidien des personnels doit être lancée et expliquée aux équipes dès l'origine par les élus avec le relais technique de la direction.

La formation technique a porté sur l'organisation du circuit des informations internes à la mairie et les grandes fonctionnalités : connexions, liens avec la messagerie, flux de travail et de validations. Bien sûr, un volet spécifique a porté sur l'utilisation concrète du parapheur électronique.

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

« Comment l'aspect
« dématérialisé » des documents
a-t-il été perçu par des élus ou
des cadres qui ont une forte
culture de l'écrit, de la page
ou du dossier qu'on lit
« plume en main » ? »

Gérard Lété – Vous dire que la bascule s'est faite sans transition serait exagéré. Mais le passage s'est fait rapidement. Beaucoup d'élus sont des actifs qui, dans leur profession, ont un usage quotidien des outils de gestion et de communication de type web. Un temps d'adaptation a été nécessaire à certains pour trouver leur nouveau mode de communication avec les services et rétablir l'interactivité avec les gestionnaires des dossiers. Le post-it a rapidement cédé la place au mail. Pour les sujets importants, comme par le passé, on se parle. Je n'ai pas noté que certains éditent des pièces pour les lire.

La révolution, si l'on me pardonne ce mot un peu fort, tient plutôt au fait que la dématérialisation permet de s'affranchir en partie des horaires et des lieux. Cela change la manière personnelle et collective de travailler, dans les deux sens, élus et bureaux. Il est certain que l'urgence est plus facile à prendre en compte grâce à la modalité associant Internet et dématérialisation. Le visa à distance sur la base d'un dossier complet permet à l' élu ou à son délégataire d'intervenir efficacement dans la chaîne d'exécution du budget sans perdre du temps en déplacements et en navettes de dossiers. Au départ, certains signataires ont eu des réticences, pour valider électroniquement des documents hors des murs de la mairie. Ils craignaient pour la sécurité et la confidentialité des échanges d'informations. Désormais, depuis plusieurs années, ces réserves sont levées, compte tenu aussi de la particulière attention apportée par les services informatiques aux aspects de la sécurité. Chacun reconnaît l'efficacité globale de ces procédures. Parallèlement, les matériels sont devenus performants et d'usage convivial. Personne n'a la nostalgie du passé en la matière, tout simplement parce que le travail est devenu plus intéressant, plus efficace et que la satisfaction retirée de cette organisation compense très largement les efforts que tel ou tel a dû consentir pour modifier ses habitudes.

« Monsieur le Trésorier, comment le
changement de méthode s'est-il
opéré dans le poste comptable ? »

Michel Vauguet - Comme l'a exprimé sous différents aspects Monsieur Lété, la dématérialisation a un

côté pionnier intéressant. C'est un projet qui invite à participer même si l'on sent bien qu'il faudra rompre avec des habitudes de travail jusqu'alors tenues pour naturelles. La perspective de ne plus avoir à manipuler, à classer, rechercher des volumes importants de pièces est apparue suffisamment concrète pour motiver d'emblée les agents du poste. La sécurité des pièces du compte de gestion et leur disponibilité, même après le dépôt annuel du compte, est un avantage majeur. Ce sont des arguments directs qui parlent à l'ensemble du personnel. Nous n'avons pas eu, mon adjointe d'alors et moi, à spécialement argumenter pour motiver.

Au début de la phase de préparation du processus, qui repose essentiellement sur la collectivité, la dématérialisation demeurait un schéma d'organisation un peu vague. C'est devenu plus clair quelques mois avant la bascule au PES V2 lorsque les agents concernés par le projet « ville de Meudon » ont été associés au groupe de travail. Le point de vue du personnel de la trésorerie a été sollicité pour dénommer les pièces justificatives afin d'aider à identifier rapidement à l'écran la nature des documents à ouvrir. Ce travail concret a été fait en concertation avec des personnels de la mairie. Globalement, la référence de la pièce se compose d'un radical, utile au comptable et à l'ordonnateur pour caractériser la nature du justificatif et d'une terminaison dont la signification est utile à la mairie. Le radical est une étiquette stable ; la terminaison est une variable déterminée par l'ordonnateur pour son information propre. Dans le même esprit, la structure des pièces justificatives pour les dossiers de marchés, la paye a été définie en commun avec la mairie. Un dialogue utile au visa des dépenses a permis aux équipes de se parler directement et de façon très concrète pour arrêter le détail pratique de ce qui allait constituer les flux de pièces justificatives, l'ordre de leur présentation ; autrement dit, leur travail quotidien. La volonté commune de joindre et recevoir uniquement les pièces utiles nous a conduits, en préalable, à relire les dispositions essentielles du Décret sur les pièces justificatives, à s'expliquer nos impératifs respectifs ; autrement dit, à faire évoluer et converger nos pratiques.

Cette étape a été bien ressentie par les agents de la mairie et par ceux du poste comptable. De la sorte, la dématérialisation était déjà acceptée au moment où elle s'est appliquée dans le poste comptable. C'est une illustration concrète de l'indispensable partenariat nécessaire au changement dont parle Gérard Lété.

« La disparition du support papier n'a-t-elle pas été un peu destabilisante ? »

Michel Vauguet - Évidemment, c'est seulement à réception des toutes premières pièces dématérialisées que les personnels (et les cadres, aussi) ont touché du doigt ce qui fait la vraie difficulté du travail sur support dématérialisé. Il s'agit de savoir se représenter la totalité du dossier au fur et à mesure qu'on en ouvre les pièces. Cela exige attention et mémoire. Pas de difficulté pour les mandats simples. En revanche, l'aisance n'est pas immédiate pour les marchés portant sur des dépenses plus complexes. Suivant les recommandations du pilote régional d'accompagnement du changement qui, avec les inspectrices de la DDFiP, nous ont bien épaulés à ce sujet, nous nous sommes interdits d'éditer les pièces. Nous nous sommes forgés une méthode de lecture, en prenant quelques notes au début, le temps d'apprendre à analyser et mémoriser les points utiles au visa, afin d'accepter la prise en charge ou d'en motiver la suspension.

On vérifie à ce stade que le temps consacré en amont à déterminer avec l'ordonnateur quels documents sont indispensables, à les nommer de manière stable et claire pour chacun, à en structurer la présentation ; que tout cela a été un bon investissement. Le fait que le correspondant chez l'ordonnateur puisse visualiser les pièces appelées du même nom, dans le même ordre a facilité les échanges. Cette efficacité-là plaît bien, des deux côtés. Elle a permis l'évolution collective des méthodes de travail en interne du poste comptable et favorisé une forme de dialogue partenarial entre équipes avec la commune de Meudon.

La DDFiP des Hauts-de-Seine a choisi de doter les postes de travail d'un double écran. L'un sert à afficher les logiciels métiers (Hélios, bureautique) ; l'autre à consulter les pièces justificatives en permettant de juxtaposer deux pages format A4. Par cette stéréo, on retrouve une ergonomie efficace, y compris pour des documents nombreux et touffus, comme fréquemment en matière de marchés.

La phase d'apprentissage du travail « sans support papier » a duré environ deux semaines, à laquelle s'ajoute la semaine de traitement de la première paye transmise en dématérialisation. On a observé la même chose pour les quatre autres communes du poste comptable qui, par la suite, ont adopté PES et démat', simultanément. Passées les deux premières semaines, de nouveaux réflexes s'étaient constitués. Il y a eu ensuite deux réunions de suivi pour améliorer à la marge les pratiques, dans l'année 2013.

Il faut souligner l'implication des agents qui, en dépenses et en recouvrement, se sont lancés sans *a priori* et sans modèle pour se recomposer en peu de temps une méthode de travail efficace. Monsieur Lété dira probablement la même chose en ce qui concerne ses équipes.

« Les changements radicaux de méthode s'accompagnent généralement d'investissements en matériels, en formation et tout cela a un coût. Monsieur Lété, combien coûte la dématérialisation ? »

Gérard Lété - La conversion de la gestion comptable au PES V2 et à la « full démat' » a nécessité un effort budgétaire certain, même réparti sur plusieurs exercices. Au moment d'engager ce projet, nous savions que cette modernisation allait générer des coûts supplémentaires en matériels, logiciels, formations, GED ambitieuse. Le poste majeur de dépense a été la formation, incontestablement. Mais le retour sur investissement, si vous m'autorisez l'expression, a été significatif, à la fois pour la ville et pour les personnels comptables. Le positionnement des personnels de la comptabilité, au sein de la mairie, a été conforté à la suite du succès du projet de réorganisation et à la modernisation ayant résulté de ce premier cas concret de GED. L'axe d'enrichissement du travail des agents était le plus délicat dans ce projet. Il fallait y consacrer des moyens adaptés et reconnaître ensuite la qualification acquise. C'est ce qui a été fait vis-à-vis de l'équipe comptable, dont le régime indemnitaire a été revalorisé l'année qui a suivi la bascule au PES V2. Sinon, quelques stations de travail renforcées, avec des écrans plus grands pour pouvoir juxtaposer l'affichage de plusieurs documents ; la location de copieurs-scanners robustes et rapides, la mise à jour des logiciels ; tout cela reste un coût maîtrisable. En tout cas, le coût n'est pas tel qu'il soit un motif pour ajourner une modernisation qui, ensuite, génère des économies.

Car il y a des économies. On songe spontanément au papier économisé et à l'effet positif sur l'environnement ; probablement 600 kg de papier pour le seul compte de gestion que le comptable adressait annuellement à la Chambre régionale des Comptes. Il faut surtout souligner que la dématérialisation permet d'organiser plus efficacement le travail, de supprimer des tâches de moindre valeur ajoutée, d'alléger le poste des frais de personnel. Ainsi, les postes de trois agents partis ou en instance de l'être n'ont pas été remplacés au service comptable, sur des tâches auxiliaires.

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

« On imagine bien que ni l'un ni l'autre ni vos équipes ne regrettent le papier ; Monsieur Lété, n'avez-vous pas le sentiment, néanmoins, que certains points peuvent encore progresser en matière de dématérialisation ? »

Gérard Lété – La dématérialisation des opérations courantes me paraît être déjà bien performante. Il y a sans doute des réglages à faire, des rappels de consignes à répéter périodiquement pour éviter de communiquer des pièces inutiles ou qui soient constituées dans des formats de fichiers trop lourds. Nous essayons d'utiliser au mieux les ressources des logiciels métiers pour constituer en format d'origine ou en PDF généré plutôt que de scanner en PDF « image » les documents non signés ou seulement signés par l'ordonnateur.

Le point récurrent, finalement, est celui d'où nous sommes partis, c'est-à-dire l'archivage des informations. La Loi impose aux communes une obligation d'archivage (art. L 2391-2 du CGCT). D'ailleurs, les archives constituent une dépense obligatoire de la commune et le maire en porte la responsabilité civile et pénale. Pour s'en tenir à la matière budgétaire et financière, la commune doit conserver 10 ans les mandats et les factures, ainsi que les marchés publics clos ; les délibérations devant être conservées indéfiniment. C'est pourquoi la commune de Meudon a fait de l'archivage électronique un angle d'attaque du projet global de dématérialisation engagé en 2009. Quels documents faut-il archiver : le papier et sa copie électronique, à l'état natif ou en duplicata ?

Au sens de l'article 1316-3 du code civil, l'écrit sur support électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier. Pour autant, nous n'en avons pas encore tiré les conséquences puisque nous conservons souvent une même information sous les deux formes, quand ce n'est pas de multiples copies électroniques. Il nous faut travailler avec le comptable public et sa hiérarchie à préciser ces aspects. À cet égard, l'Outil de recherche et de consultation (ORC) que la DGFIP termine de développer à l'attention du juge financier et auquel les collectivités auront

accès nous intéresse. Son usage futur paraît pouvoir s'articuler avec la fonction d'archivage électronique que nous avons greffée dès le départ à l'outil de gestion électronique des documents dont veut se doter la ville.

D'autres axes de dématérialisation se sont ouverts. L'ordonnance du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique impose aux entreprises de dématérialiser leurs factures à compter du 1^{er} janvier 2017 pour les plus grandes et à l'horizon 2020 pour les plus petites. Les collectivités doivent dès 2016 veiller à interfacer leur logiciel de gestion avec la plateforme Chorus Pro pour télécharger les factures et leurs pièces annexes, lesquelles n'auront plus à être numérisées en interne. Inversement, les titres de recettes établis au nom d'entités publiques devront également être avisés sous la forme de factures électroniques dès 2017.

D'autres évolutions vont venir enrichir le « meccano » de la dématérialisation appliquée aux documents et aux actes budgétaires des collectivités locales. Actuellement, il s'agit des applications « Actes Budgétaires » pour la transmission des budgets et « Totem », logiciel distribué par la DGCL pour l'enrichissement des maquettes budgétaires dématérialisées.

La dématérialisation des activités des mairies s'ouvre également aux usagers, avec la plateforme COMEDec pour la communication électronique des données de l'état-civil qui devient active dès mai 2016. Un groupe de travail réfléchit aux procédures électroniques qui permettront à moyen terme aux usagers de saisir l'administration locale par procédure dématérialisée, avec en corollaire, la nécessité de répondre par la même voie, pièces administratives à l'appui, y compris dans le domaine comptable. La dématérialisation est certainement l'une des voies par lesquelles les collectivités de toutes tailles peuvent faire face à la diversité des attentes de services de la part du public, tout en renforçant la qualité des services rendus. C'est bien ce qu'on pressentait au démarrage du projet « full démat' » et qu'on a rapidement obtenu après la bascule au PES. La maîtrise des délais de paiement, par exemple, comme la réduction des coûts sont les indicateurs manifestes des progrès dont était porteur ce projet. ■



Bernadette LAURENS-POIROUT
*Cheffe du service « Applications et données »
à la Direction des systèmes d'information
de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur*



Séverine MARCHAL
*Directrice adjointe des Finances
de la région Grand-Est*

Entretien

La dématérialisation vue par les régions

Mots-clés : finances locales - dématérialisation - comptable public - régions - ordonnateurs / comptables

Bernadette Laurens-Poirout et Séverine Marchal représentent l'Association des régions de France (ARF) dans le cadre des travaux de la Structure nationale partenariale (SNP) et animent, chaque année, un séminaire d'échange entre les régions sur différentes thématiques autour de la dématérialisation. Elles livrent ici un regard croisé sur la dématérialisation vue par les régions, à travers un retour sur leur propre expérience.

Parmi les facteurs de réussite pour parvenir à la full démat', elles relèvent, en particulier, la nécessité de procéder par étapes et de travailler en mode projet. Elles insistent également sur le fait que la dématérialisation doit être considérée comme une opportunité et non comme une contrainte. Elle offre, en effet, l'occasion de s'interroger sur les pratiques, de revoir les procédures, de faire évoluer les outils. Elle oblige à changer les habitudes, à reconsidérer les circuits. Il faut donc en profiter pour mettre en place de nouveaux modes d'échange entre les acteurs et de nouvelles méthodes de travail, afin d'évoluer vers un modèle d'administration plus efficace.

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

« Quand et dans quelles conditions avez-vous ouvert le chantier de la dématérialisation des échanges avec votre comptable ? »

Bernadette Laurens-Poirout - En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la dématérialisation des échanges avec la Trésorerie Régionale a débuté en 2006, avec la dématérialisation des bulletins de paie sur CD, avec un coup d'accélérateur à partir de 2010 et la mise en place du protocole PES V2. Ce dernier a été utilisé avec la signature électronique dès mars 2012, ce qui a permis d'enchaîner ensuite les étapes de transmission dématérialisée des pièces justificatives : les subventions, les délibérations, les bulletins de paie en novembre 2014, les contributions obligatoires en juillet 2015, les indemnités aux employeurs d'apprentis en tant que pilote national en avril 2016 et factures et frais de mission à partir de mai 2016. Cette montée en charge régulière s'inscrivait dans une logique consistant à favoriser la dématérialisation au travers de flux XML et éviter de transmettre des documents scannés. Tout cela bien sûr en révisant systématiquement les processus, en lançant les chantiers annexes à chaque étape de la dématérialisation, comme la mise à jour de la base tiers avant le passage au PES V2, en accompagnant les utilisateurs en leur présentant les nouveaux processus et les impacts de la dématérialisation, en anticipant les obligations réglementaires.

Depuis de nombreuses années, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur s'est engagée dans des nombreux chantiers de dématérialisation, sans relation avec la dématérialisation des échanges avec la Paierie. On peut citer notamment la transmission des rapports aux élus depuis 2003, la gestion du temps de travail et des congés en 2007, la transmission des délibérations au contrôle de légalité en 2009, le dépôt des demandes de subvention en 2014.

Séverine Marchal - Nous avons ouvert le chantier de la dématérialisation des échanges avec le comptable dès 2012. Mais si nous avons toujours eu comme objectif le passage au PES V2 puis à la full démat', nous avons dû procéder par étapes.

Ainsi, afin de préparer le passage au PES V2, nous avons commencé par travailler sur la qualité de notre base des tiers.

Ensuite, nous avons attaqué le chantier des pièces justificatives, et la tâche était colossale, car comme beaucoup de collectivités, nous n'avions dématérialisé que les bulletins de paie avant le passage au PES V2. Nous avons donc commencé par recenser les pièces justificatives utilisées, avant de travailler sur leur simplification en lien

avec notre comptable. Ce travail de recensement et de simplification constitue à mon sens un préalable indispensable, avant même de travailler sur les aspects techniques de la dématérialisation.

Il est aussi intéressant de noter qu'en Lorraine, ce chantier de la dématérialisation des échanges avec le comptable s'inscrivait dans une dynamique globale de dématérialisation des échanges au sein de la collectivité et avec ses partenaires. Ainsi, en parallèle de nos propres travaux se sont mises en place différentes briques dont nous avons ensuite pu tirer parti : un outil de gestion dématérialisée du courrier, un extranet de dépôt et de suivi des demandes de subventions, un outil de gestion dématérialisée des délibérations ; un extranet pour les bourses de mobilité étudiante et sanitaires et sociales, un parapheur électronique pour la circulation et la signature des notes, des courriers, des délibérations. Cela a permis à la culture de la dématérialisation de s'installer de manière progressive dans la collectivité.

Nous avons également été la première région à transmettre son budget à la préfecture de manière dématérialisée via ACTES budgétaires grâce à l'outil TOTEM.

« Qui pilote ce chantier au sein de votre collectivité ? »

Bernadette Laurens-Poirout - Ces chantiers de dématérialisation sont pilotés par la Direction des systèmes d'information (DSI), en lien étroit avec la Direction des finances.

Chaque étape de dématérialisation est gérée sous forme de projet, avec un comité de pilotage où siègent la direction générale, la DRFiP, la Paierie, les directeurs et le groupe projet. Le groupe projet est systématiquement composé des personnes de la DSI, de la Direction des finances, de la Paierie et de la DRFiP. Y sont associés, en fonction des sujets, d'autres directions.

Il est à noter que le succès de ce projet tient en grande partie à la grande cohésion de ce groupe projet, réuni quasiment tous les mois depuis 2009.

Séverine Marchal - Ce chantier de la dématérialisation des échanges avec le comptable est piloté par la Direction des finances, en lien étroit et constant avec la Direction des systèmes d'information. Je tiens d'ailleurs à souligner que Pierre Gundelwein, le DSI, et moi-même, avons dès le départ une vision partagée des objectifs à atteindre et de la façon de mener ce projet, ce qui a permis d'avancer plus facilement et de manière coordonnée sur les plans fonctionnels et techniques.

Pour un chantier d'une telle ampleur, il était évidemment indispensable de travailler en mode projet, et sur ce point également, l'expérience de la DSI a été précieuse. Mais plus que sur le rôle du comité de pilotage et du comité de projet, je voudrais insister sur le rôle moteur des deux chefs de projets, Jean-Luc Detche sur la partie fonctionnelle et Sylvie Tillement sur la partie technique, qui ont travaillé en parfaite complémentarité et synergie et ont permis d'aboutir à des résultats très satisfaisants dans des délais contraints. Je crois que pour porter un projet de dématérialisation, le rôle de l'équipe projet est primordial, il faut donc qu'elle soit motivée d'une part, et soutenue activement par sa hiérarchie d'autre part, pour ne pas se décourager devant les obstacles qui ne manquent pas de survenir au cours de la vie du projet.

« Comment avez-vous organisé le séquençage des opérations de dématérialisation ? »

Bernadette Laurens-Poirout - Les principes retenus ont été les suivants : utilisation de la signature électronique dès la mise en place du PES V2, dématérialisation progressive par nature de dépense (subvention, contribution obligatoire) ou par typologie de pièces (factures, délibérations...), une étape s'appliquant pour la totalité de la collectivité. Nous estimons que la totalité des PJ seront transmises sous forme dématérialisée d'ici 2018, sachant que nous en sommes avec les factures à 75 %.

Séverine Marchal - Nous sommes partis en 2012 avec l'ambition de dématérialiser un maximum de pièces justificatives concomitamment au passage au PES V2, mais le principe de réalité nous a rattrapés sur la partie dépenses notamment et nous avons dû procéder par étapes.

Nous avons donc choisi de passer au PES V2 en juin 2014, 6 mois avant l'échéance obligatoire du 1^{er} janvier 2015, afin de pouvoir bénéficier d'un accompagnement plus personnalisé de la part du correspondant dématérialisation de notre DRFiP. Et nous avons immédiatement mis en place la signature électronique de l'ensemble des pièces comptables (bordereaux/mandats/titres), ainsi que la dématérialisation complète des pièces justificatives de recettes.

Par contre, pour les pièces justificatives de dépenses, il nous a fallu séquencer le projet. La dématérialisation par nature de pièces/domaines de dépenses était compliquée et lourde à mettre en œuvre pour une grande collectivité comme la

nôtre. Si je prends l'exemple des subventions qui représentent la majeure partie de l'activité des régions, dématérialiser au même moment l'ensemble des PJ pour toutes les directions impliquait que celles-ci soient prêtes, formées et que tous les problèmes aient été réglés dans l'ensemble des secteurs.

La possibilité accordée par la DGFIP de dématérialiser par appartement/service nous a donc permis de débloquer la situation et d'avancer progressivement et bien plus efficacement et confortablement pour les équipes.

Ainsi, nous avons échelonné le démarrage sur 12 semaines, avec tous les 15 jours de nouveaux secteurs qui passaient en dématérialisation des PJ de paiement des subventions. Ce choix présentait plusieurs avantages :

- notre équipe d'assistance aux utilisateurs était disponible pour les secteurs passant en PJ dématérialisées et pouvait les accompagner de manière très personnalisée puisqu'ils n'étaient pas trop nombreux. Cela n'aurait pas été possible avec un démarrage simultané sur une grande échelle ;
- comme nous assurons toutes les formations en interne, cela nous a permis de former les utilisateurs juste avant le démarrage de l'expérimentation dans leur secteur avec un nombre restreint de personnes à former à chaque échéance ;
- nous avons commencé par les secteurs les plus faciles, et tous les problèmes basiques avaient donc été réglés et toutes les questions de nommage des PJ traitées au moment du démarrage des secteurs les plus compliqués ;
- cela a permis aux équipes de la Direction des finances et du comptable public de s'adapter progressivement au traitement des PJ dématérialisées avec une montée en charge régulière et maîtrisée des volumes de pièces concernées.

« La mise en place de la dématérialisation a-t-elle conduit à revoir en profondeur certains circuits de traitement de la dépense ou de la recette ? »

Bernadette Laurens-Poirout - À chaque étape de dématérialisation, les processus sont totalement revus et adaptés, en essayant de ne pas faire un « copier/coller » des processus en place, en y intégrant seulement le scan des documents à transmettre à paierie.

En effet, il arrive très souvent que la dématérialisation des documents s'accompagne d'une dématérialisation des visas associés. Aussi, le groupe projet s'interroge systématiquement sur

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

les possibilités de simplification des processus en favorisant la mise en place de *workflows*.

Séverine Marchal - En ce qui concerne les recettes, la dématérialisation ne nous a pas obligés à revoir les circuits, mais simplement à établir avec notre comptable une nomenclature des pièces justificatives à fournir par types de recettes puisqu'il n'existe pas de liste officielle des PJ de recettes comme c'est le cas pour les dépenses.

En ce qui concerne les subventions, nous avons revu la rédaction de nos conventions pour limiter et simplifier les pièces justificatives à fournir au comptable.

Le grand changement portera sur le circuit de traitement des factures et marchés, avec notamment une réflexion à avoir sur la place du service fait.

Ne pas profiter de la dématérialisation pour s'interroger sur les procédures et les circuits et les revoir serait rater une opportunité.

« De votre point de vue, quels sont les principaux freins à la mise en place de la full démat' dans une grosse collectivité : les écueils à surmonter sont-ils d'abord d'ordre technique ou humain ? »

Bernadette Laurens-Poirout - De notre point de vue, les principaux freins à la full-dématérialisation dans une collectivité comme la région Provence-Alpes-Côte d'Azur sont les impacts organisationnels.

En effet, nous considérons qu'il n'est pas pertinent de se contenter de scanner les documents papier et de conserver à l'identique les processus existants. Il faut avoir le courage de tout reprendre et s'adapter à la nouvelle donne pour en tirer les bénéfices. Cela remet en cause tous les circuits d'échanges entre les services, et demande souvent l'acquisition d'outils permettant de mettre en place des *workflows*.

Séverine Marchal - De mon point de vue, les principaux freins sont plutôt humains, mais je mettrais plus en avant le manque de temps qu'une réelle résistance au changement. Globalement, la dématérialisation a plutôt été vécue comme un progrès par les agents. Mais chaque nouvelle étape nécessite un temps de préparation important de la part de l'équipe projet pour mettre en place les outils, les procédures, les formations et l'accompagnement nécessaires. Tous les chantiers ne peuvent donc pas être menés de front et le projet ne peut avancer que

pas à pas malgré notre volonté d'atteindre au plus vite la full démat'.

En ce qui concerne la mise à niveau des systèmes d'information, cela n'a jamais été un facteur de blocage grâce à l'efficacité de notre DSI. Techniquement, notre progiciel financier nous a permis de passer au PES V2 et aux PJ dématérialisées dans des conditions satisfaisantes, même si nous aurions aimé certaines avancées plus rapides sur des sujets comme la GED par exemple.

« Pour diffuser la culture de la dématérialisation au sein de la collectivité, comment vous y êtes-vous pris ? »

Bernadette Laurens-Poirout - Ces chantiers de dématérialisation ont toujours trouvé un écho favorable auprès de la Direction générale qui a perçu le potentiel de ces projets en termes d'efficacité administrative, de qualité du service public et d'image de modernité. À chaque phase de dématérialisation, il a été recherché les avantages que cela pouvait apporter non seulement à la collectivité, mais aussi aux partenaires et aux services eux-mêmes. Lors des sessions de formations qui accompagnent chaque phase, ces points sont présentés aux agents ou aux élus s'ils sont directement concernés. Par ailleurs, les postes ont été équipés de grands écrans dès le début de la dématérialisation, et les services validant les bordereaux de dépenses et de recettes ont été équipés de doubles écrans. Enfin, le parc de scanners a complètement été renouvelé et étendu en 2016 afin de prendre en compte les nouveaux besoins de numérisation de documents.

Séverine Marchal - Nous avons régulièrement organisé des actions de sensibilisation au fur et à mesure que les échéances approchaient, puis des actions de formation des agents concernés. Nous avons fait le choix de réaliser toutes ces formations en interne pour une meilleure efficacité et une parfaite adaptation au contexte de la collectivité.

La diffusion de la culture de la dématérialisation a également été facilitée par le fait que notre projet de dématérialisation n'était pas le premier et pas le seul au sein de la collectivité.

Pour faciliter le travail des agents dans un univers dématérialisé, nous avons souhaité les équiper d'un double écran. Nous avons mené ce projet en lien avec la DSI et la DRH. Concomitamment à l'installation du matériel par la DSI, les agents ont été formés collectivement à l'utilisation d'un double écran, puis la responsable chargée de la

prévention des risques au sein de la DRH est passée sur chaque poste de travail individuel pour aider à bien l'installer en fonction du double écran. Cet accompagnement personnalisé a été très apprécié par les collègues et leur a permis de s'approprier dans les meilleures conditions ce nouvel outil qui fait aujourd'hui l'unanimité parmi nous en termes de confort de travail.

Nous avons également travaillé avec notre service des moyens généraux pour équiper les services concernés de scanners et/ou de copieurs multifonctions dédiés performants, pour lesquels nous avons défini des paramétrages spécifiques pour optimiser le processus de dématérialisation des PJ (taille et qualité des documents, adresses d'envoi, etc.).

« Êtes-vous passés facilement à la signature électronique des bordereaux ? »

Bernadette Laurens-Poirout - Le passage à la signature électronique s'est passé sans difficulté dès mars 2012. Il n'était pas concevable de passer au PES V2 sans signature électronique qui était la première brique de la dématérialisation. Les utilisateurs concernés ont été formés et accompagnés par la DSI. La signature étant partiellement décentralisée, ils sont au nombre de 20 parmi les directeurs et chefs de service, dont le directeur général des services.

Séverine Marchal - Nous ne nous sommes même pas posé la question. Pour nous, même si ce n'était pas une obligation, le passage au PES V2 sans signature électronique des bordereaux n'était pas envisageable, les deux allaient de pair. C'est sans doute parce que nous pratiquions déjà au quotidien la signature électronique des courriers, des notes et des délibérations dans un parapheur électronique. Le même outil a donc été connecté à notre logiciel de gestion financière, nous avons acquis les certificats avec le niveau de sécurité nécessaire, paramétré les workflows, testé le système et mis en œuvre la signature électronique des bordereaux en juin 2014 au moment du passage au PES V2. Cela n'a pas posé de problèmes particuliers, les questions techniques avaient été réglées en amont et il n'y a eu aucune réticence chez les signataires. Toutefois, il convient de préciser que dans les régions, la signature des bordereaux est assurée par des fonctionnaires et non par des élus.

Nous sommes aujourd'hui 4 utilisateurs à avoir délégation et à pratiquer au quotidien la signature électronique des bordereaux sur le site lorrain.

Nous considérons tous que c'est un progrès et nous ne voudrions pas revenir à une signature manuscrite. Pour ma part, je considère que cette signature est plus efficace que la signature papier. Si l'on procède à un contrôle exhaustif et non pas à un traitement de masse, elle n'entraîne pas vraiment de gain de temps ; par contre, elle permet d'avoir une meilleure vision des éléments à contrôler.

« L'arrivée de la facturation électronique vous a-t-elle amenés à revoir certains aspects du séquençage du chantier global de la dématérialisation ? »

Bernadette Laurens-Poirout - Non. Cette phase était inscrite depuis 2012 dans notre feuille de route, pour une mise en œuvre en 2015. La mise en place d'un nouveau module de suivi des marchés nous a obligés à reporter cette phase en 2016. Mais l'arrivée du portail Chorus Portail Pro 2017 (CPP 2017) n'est pas une contrainte dans l'ordonnement de nos chantiers de dématérialisation.

Séverine Marchal - Oui. Et je regrette d'ailleurs que les calendriers de CPP 2017 et de l'obligation de full démat' n'aient pas été mieux coordonnés, ce qui nous aurait facilité les choses.

Au démarrage du projet, nous pensions commencer par la dématérialisation des PJ de factures et marchés en raison du gain attendu sur les délais de paiement. Nous avons commencé à travailler sur les circuits, à étudier des solutions et des outils d'OCRisation. Puis l'obligation de facturation électronique a été annoncée et nous avons donc décidé d'attendre l'outil CPP 2017 pour ne pas investir dans un système provisoire. Nous avons alors changé de stratégie et choisi de commencer par la dématérialisation des PJ de subventions.

« Comment se passe, aujourd'hui, pour les services, la vie au quotidien en dématérialisé ? »

Bernadette Laurens-Poirout - Les flux sont envoyés en automatique, au fur et à mesure que les bordereaux sont signés.

Ils sont déposés depuis notre outil de gestion financière sur le serveur de notre tiers de télétransmission. Les flux sont ensuite contrôlés par la DSI à partir d'un tableau de bord mis à disposition par le portail du TDT.

Ces outils de supervision n'étaient pas disponibles lors des premières dématérialisations en mars 2012, et demandaient un suivi manuel de tous les flux. Ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

Depuis janvier 2016, les signataires de flux ainsi que les personnes qui envoient des flux à signer disposent d'un outil de suivi de leur flux, jusqu'à leur intégration dans Hélios.

Les rejets sont très faibles (moins de 0,5 %), en raison de la grande qualité de nos flux. En effet, depuis 2012, ont été mis en place des processus de contrôle quotidien de notre base de données, avec corrections automatiques des données, lorsque c'est possible (code BIC mis à jour automatiquement à partir du référentiel transmis par la Banque de France, caractères spéciaux refusés par le PES), alerte aux personnes responsables de ces données afin qu'elles soient corrigées (coordonnées bancaires, champs d'adresse obligatoire, couple catégorie de tiers / nature juridique du tiers ...).

Séverine Marchal - Aujourd'hui, l'habitude du travail en univers dématérialisé est prise pour les services et le retour en arrière ne serait plus envisageable, même si certains *workflows* pourraient être améliorés et s'il nous manque encore une GED transverse.

Nous envoyons des flux tous les jours, et les rejets par le guichet XML sont extrêmement rares car nos équipes ont été formées à la gestion des flux dématérialisés. Cela nécessite cependant de leur part une plus grande vigilance et une plus grande technicité, et elles ont dû monter en compétences. Notre service d'administration fonctionnelle doit aussi régulièrement envoyer des PJ autonomes.

Pour maintenir un niveau optimal de qualité comptable, nous sommes particulièrement vigilants au niveau de la direction des finances sur les données des tiers et sur le respect de l'instruction M71. La dématérialisation ne représente pas du tout un frein à la qualité comptable ; au contraire, elle permet un contrôle plus efficace et elle nécessite une professionnalisation des équipes, ce qui à terme ne peut qu'améliorer la fiabilité.

« Avez-vous estimé le coût global pour votre collectivité de la réalisation de ce projet ? Vous paraît-il raisonnable par rapport aux gains déjà engrangés ou attendus à terme ? »

Bernadette Laurens-Poirout - Ces projets sont effectivement coûteux. Il faut compter environ un investissement de 70 K€ par grande phase de dématérialisation (PES V2, subventions, factures).

Par contre, l'investissement est bien entendu financier, mais est surtout humain. En effet, à

chaque grande phase, il faut compter un investissement de 300 jours hommes. Ceci s'explique non seulement par la réécriture complète des procédures, mais aussi par l'accompagnement au changement qui est assumé à 100 % en interne, et pas du tout confié à un prestataire externe. Nous avons constaté que la prise en charge en interne de ces phases était beaucoup plus efficace car cela permettait d'adapter totalement les processus et les formations aux personnes qui allaient en bénéficier.

Nous commençons à avoir un retour sur investissement avec le projet de dématérialisation des factures, qui va nous permettre d'économiser environ 70 K€ par an, grâce à la baisse des intérêts moratoires, en raison de la réduction des délais d'acheminement entre la direction des finances et les services contrôleurs.

Séverine Marchal - Ma réponse va vous surprendre venant d'une financière, mais je pense que raisonner en termes de coût financier est trop réducteur pour un projet de ce type.

Le coût du passage à la dématérialisation des échanges avec le comptable public a été relativement limité dans notre collectivité, car nous avons choisi de réaliser beaucoup de prestations en interne et de ne pas nous faire accompagner par des prestataires extérieurs. Néanmoins, nous avons dû acquérir les modules et les matériels nécessaires, et ce ne sont pas les économies souvent mises en avant sur les achats de papier et les impressions qui vont couvrir ces coûts.

Il faut donc raisonner plus globalement en termes de qualité du service public, et pas seulement en termes financiers. La dématérialisation va constituer un progrès pour nos fournisseurs, surtout après la mise en place de CPP 2017, et pour les bénéficiaires d'aides régionales. Elle entraîne également une évolution des métiers et des procédures en interne. Je n'ai donc aucun doute sur le gain global à terme pour l'ensemble du système, même s'il est difficile à chiffrer en termes uniquement financiers.

« Pour la région Lorraine, la fusion avec les régions Alsace et Champagne-Ardenne va-t-elle provoquer l'accélération ou le ralentissement de l'avancée de la dématérialisation ? »

Séverine Marchal - La fusion avec les régions Alsace et Champagne-Ardenne a déjà entraîné une accélération de la dématérialisation en Lorraine. En effet, dès que nous avons su que la

Paierie régionale serait localisée à Strasbourg, nous avons compris qu'il fallait dématérialiser un maximum de pièces pour limiter les transferts papier sur de longues distances. C'est pour cela que nous avons dématérialisé au second semestre 2015 l'intégralité des PJ de subventions, sachant que les PJ de recettes étaient déjà dématérialisées depuis juin 2014. Il ne nous reste qu'à traiter le cas des factures et marchés, mais nous avons souhaité le faire dans le cadre du passage à CPP 2017.

Aujourd'hui, le Payeur régional souhaiterait que nous accélérions la dématérialisation, car les antennes de la Paierie à Metz et à Châlons-en-Champagne vont être supprimées. C'est indéniablement une nécessité pour faire parvenir rapidement les pièces à la Paierie à Strasbourg compte tenu de la taille de la région Grand-Est, et nous partageons sa volonté et cet objectif. Cependant, nous nous heurtons à la nécessité de fusionner les 3 SIF actuels et nous ne souhaitons pas réaliser des travaux trop importants sur des systèmes transitoires. Nous allons donc tout mettre en œuvre pour que la dématérialisation puisse continuer à avancer dans notre collectivité, même si c'est au 1^{er} janvier 2018 avec le démarrage d'un SIF commun que nous pourrions vraiment juger des résultats.

« Si c'était à refaire, y a-t-il des choses que vous feriez autrement ? »

Bernadette Laurens-Poirout - À ce jour, pas vraiment. À l'exception peut-être de la prise en compte plus précoce de l'archivage électronique dans ce projet.

Mais, il faut dire que ce sujet n'est pas vraiment bien maîtrisé à ce jour, et que les outils sur le marché sont encore rares.

Séverine Marchal - Oui, je serais sans doute un peu moins puriste. Je n'attendrais peut-être pas d'avoir réglé tous les problèmes et d'avoir trouvé une solution parfaite pour avancer.

Mais en tout cas, il y a un sujet sur lequel je n'ai aucun regret, c'est l'investissement que nous

avons fait pour avoir un portail des tiers sécurisé et partagé pour l'ensemble des outils de la collectivité. La qualité des données des tiers était un facteur clé de réussite pour le passage au PES V2, il fallait donc être intransigeants sur ce point, et le rester ensuite.

« Quels conseils donneriez-vous à de grandes collectivités qui, hormis la paye, n'ont pas encore vraiment attaqué le chantier de la dématérialisation de leurs pièces justificatives ? »

Bernadette Laurens-Poirout - Je leur dirais de se lancer sans tarder dans ce chantier incontournable, compte tenu notamment de la dématérialisation des factures au 1^{er} janvier 2017 et aux obligations portées par la Loi NOTRe. Il s'agit de dossiers relativement complexes, pour lesquels le manque d'anticipation peut se traduire par une mise en œuvre précipitée, sans véritable réflexion sur la valeur ajoutée. L'essentiel est de transformer une contrainte légale en une opportunité pour la collectivité et ses partenaires.

Séverine Marchal - Je leur dirais de ne pas s'inquiéter outre mesure et de se lancer. D'une certaine manière, le fait de ne pas avoir démarré leur permettra de bénéficier de l'expérience de ceux qui sont plus en avance, et donc d'aller plus vite et de rattraper assez facilement leur retard. Je leur conseillerais donc d'aller voir des collectivités de taille et d'organisation similaire à la leur pour avoir des retours d'expérience, et de s'inspirer des solutions qui ont été testées et ont fonctionné ailleurs. En matière de dématérialisation, l'échange de bonnes pratiques permet vraiment de gagner du temps, d'avancer et de faire émerger un nouveau modèle d'administration.

Je leur recommanderais également de ne pas oublier de prendre en compte la dimension de l'archivage légal dès le démarrage du projet. À titre d'exemple, en région Lorraine, nous avons associé l'archiviste au projet de dématérialisation et nous avons recours à un tiers archiviste pour l'archivage légal des flux PES. ■



Nathalie LAMUGNIÈRE

Responsable Gestion publique de la DDFiP de l'Allier

La dématérialisation à grande échelle en milieu rural

Retour sur l'expérience de déploiement
de masse organisée en 2013 dans l'Allier

Mots-clés : finances locales - dématérialisation - comptable public - DGFIP

À l'heure où le déploiement du protocole d'échanges standard version 2 (PES V2) est aujourd'hui, à de rares exceptions près, achevé, et où nombre de collectivités se sont désormais lancées dans la full dématérialisation, il est intéressant de s'arrêter quelques instants sur la démarche conduite par la DDFiP de l'Allier qui a fait le choix, dès 2013, d'une démarche industrialisée de passage au PES V2 et de la dématérialisation totale de la chaîne comptable et financière. En s'appuyant sur une démarche projet associant l'ensemble des acteurs locaux, en accompagnant le changement au sein du réseau comme auprès des collectivités, en adossant au déploiement applicatif du PES V2 la dématérialisation la plus large possible et, a minima, celle des pièces justificatives, le département a conduit près de 97 % des collectivités et établissements publics locaux de l'Allier vers la dématérialisation de la chaîne comptable et financière dès le 31 décembre 2014.

Focus : Le département de l'Allier en quelques chiffres

Trois arrondissements autour de trois pôles urbains : Moulins (préfecture), Montluçon, Vichy

353 742 habitants

318 communes

105 structures intercommunales (dont 3 communautés d'agglomération, 18 EPCI à fiscalité propre et 15 syndicats en charge de la gestion de l'eau)

3 centres hospitaliers, 4 hôpitaux locaux dont 1 spécialisé en psychiatrie, 17 EHPAD publics

À l'origine de la démarche...

Dans un environnement en mouvement, où la dématérialisation des échanges, des flux d'information et des données, et de leurs accès et accessibilité commençaient à investir les process de travail de la DGFIP, la dématérialisation de la chaîne comptable et financière s'est rapidement inscrite dans les orientations départementales prioritaires définies par la nouvelle Direction départementale des finances publiques de l'Allier créée au 1^{er} juillet 2011, comme l'un des axes de la stratégie départementale sur la gestion publique locale, tant en direction des partenaires locaux qu'adossée à un dispositif de soutien des postes comptables et de pilotage du projet.

Avec la prudence utile et nécessaire à une montée en charge progressive tant dans les esprits que dans la mise en œuvre opérationnelle, les premiers travaux ont tout d'abord visé la dématérialisation des opérations de paye. Ce choix procédait de la volonté de la direction locale de lancer la dématérialisation des pièces comptables et justificatives des collectivités, par le vecteur le plus accessible et globalement le mieux maîtrisé par les postes comptables.

Entre-temps, sur le fondement de l'arrêté du 3 août 2011 tendant au déploiement du nouveau protocole d'échanges dématérialisé au plus tard le 31 décembre 2014, la circulaire DGFIP 2012/01/6368 du 22 mars 2012 a fait de la dématérialisation l'action prioritaire des services en charge du secteur public local pour les années 2012-2014. Les orientations nationales se sont donc naturellement intégrées au dispositif local, lequel s'est donné pour objectif d'atteindre, d'ici à fin 2014, date de généralisation du PES V2, la dématérialisation de l'ensemble des pièces comptables et justificatives des collectivités les plus importantes, tout en accompagnant de manière ciblée les collectivités de plus petite taille. Nous verrons que cette orientation connaîtra ensuite des ajustements, et que rapidement s'imposera l'idée d'une généralisation de la démarche à l'ensemble des entités du secteur local.

À ce stade, l'ambition affichée nécessitait de définir rapidement les modalités opérationnelles

du projet, l'occasion de mettre en place au plan local les termes et outils d'un pilotage renouvelé en mode projet.

La définition d'une stratégie opérationnelle

La volonté politique étant arrêtée, le périmètre a dans un premier temps été recentré sur les collectivités ciblées au périmètre national. Outre la collectivité départementale, 18 collectivités ou établissements publics locaux répondaient à la caractéristique du seuil minimal de 20 000 habitants pour le département de l'Allier. Pour autant, la cible finalement très proche d'une généralisation obligatoire du protocole PES V2 à l'horizon 2015 conduisit à être plus incitatif envers les partenaires de taille moyenne, en élargissant la cible à l'ensemble des communautés de communes ainsi qu'aux syndicats émettant plus de 1 000 mandats par an. Cet élargissement de l'objectif permettait d'intéresser, à travers les communautés de communes et syndicats, la totalité des communes du département, donc l'ensemble des postes comptables.

La fusion des stratégies nationale et départementale aboutit *in fine* à une cible de 32 collectivités prioritaires, soit 180 budgets inscrits au plan initial. La démarche permettait ainsi de fédérer l'ensemble du réseau des comptables, qu'il restait alors à mobiliser autour d'un projet départemental commun.

Les leviers du pilotage mis en place au plan local

En amont, la mobilisation des acteurs locaux s'est rapidement imposée comme un levier majeur de la démarche locale. D'une part, sur le plan technique, en juillet 2012, avec l'Agence technique départementale de l'Allier (ATDA) qui assure l'assistance informatique de 70 % des collectivités du département avec ses 346 adhérents (304 communes, 17 communautés de communes, 25 syndicats). D'autre part, en novembre 2012 avec l'association des maires et présidents de communautés et communes de l'Allier (ADM03), principale association représentative d'élus au plan local, afin de réactiver et asseoir un partenariat plus politique mais incontournable au regard du

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

monde local, même s'il s'avérera par la suite essentiellement fondé sur la diffusion d'articles ou informations ponctuelles sur le site intranet.

Dans ce contexte, il est souligné l'atout indéniable, sous réserve de pouvoir le mobiliser, que constituera ensuite la prééminence d'un éditeur, en l'occurrence Cosoluce, majoritairement déployé sur les plus petites collectivités et représentant 90 % des adhérents de l'ATDA.

Autre acteur incontournable, la Chambre régionale des comptes d'Auvergne, à qui la démarche de l'Allier sera également présentée dès avril 2013, afin d'associer le juge des comptes très en amont, et de définir de manière concertée, donc validée, les modalités de mise en œuvre des projets de dématérialisation puis de présentation des comptes, pour les collectivités relevant de sa compétence juridictionnelle.

Axe prioritaire de la stratégie départementale, l'objectif dématérialisation sera par ailleurs porté par le directeur départemental et la directrice du pôle gestion publique notamment auprès des collectivités à enjeu dès la fin 2012, ces échanges aux niveaux utiles de gouvernance visant à faciliter ensuite la démarche et les travaux des équipes techniques.

Parallèlement, la dématérialisation sera désormais inscrite à l'ordre du jour des comités locaux fiscaux et financiers, fil rouge bisannuel réunissant notamment des représentants des collectivités et de l'association des maires, sous l'autorité du Préfet et du DDFiP.

Mais la mise en place de l'opération, compte tenu de son périmètre, nécessitait surtout de mobiliser en interne les énergies nécessaires. Dès mars 2012, une équipe dédiée ou cellule dématérialisation, positionnée en direction et pilotée par la directrice du pôle gestion publique s'est constituée. Initialement composée d'un inspecteur divisionnaire chargé des relations avec les collectivités locales, du partenariat et de la dématérialisation, et du référent Hélios par ailleurs correspondant dématérialisation, elle s'est progressivement étoffée de deux cadres supplémentaires, également désignés correspondants dématérialisation en septembre 2012 et septembre 2013.

Chargée de la conduite de projet auprès des collectivités et des établissements publics locaux, cette cellule s'est également attachée à porter le changement en interne. La formation des agents chargés du visa a été recherchée au fur et à mesure de l'avancement de la dématérialisation, par une présence sur le terrain de l'équipe dématérialisation, afin d'aider à la gestion des flux et à la manipulation des pièces désormais dématérialisées, en lieu et place du papier.

Parallèlement, l'adaptation de la station de travail en mode dématérialisé avec installation de doubles écrans s'est organisée et a été priorisée au plan local dans les réflexions budgétaires, d'abord par redéploiement par tranches de matériels existants puis de renouvellement ; l'attention aux conditions de vie au travail participant à l'adhésion des équipes au projet.

Force est de constater que la conduite du changement nécessite de remettre régulièrement le métier sur l'ouvrage, et que ce volet constitue encore aujourd'hui, à l'heure de la signature électronique, un point d'attention et de réflexion majeur et indispensable.

Le lancement du plan dématérialisation (mars 2012 - juin 2013)

À partir d'avril 2012, et de la déclinaison des orientations stratégiques précitées, le plan dématérialisation a été positionné au cœur des journées d'études trimestrielles des comptables en charge du secteur local. Une attention particulière a été consacrée à la communication, à l'élaboration d'un tableau de bord départemental, à la conception et à la mutualisation d'outils de suivi et de déploiement, à partir notamment de l'espace intranet départemental, lequel sera ensuite régulièrement enrichi et actualisé.

Alors que se mettaient progressivement en place les différents outils et leviers de la démarche projet, la période de juin à octobre 2012 a plus spécifiquement été consacrée à une communication générale auprès de l'ensemble des collectivités. Après une première sensibilisation par courrier, toutes les communes et intercommunalités furent conviées à des réunions d'information portant sur les enjeux, les prérequis et travaux préparatoires au déploiement du nouveau protocole d'échanges, et le rétroplanning des opérations. Organisées de manière décentralisée à l'automne 2012, à destination des élus, des personnels administratifs, et associant les comptables publics et l'ATDA, la participation relevée à ces rencontres témoigna dès cette date de l'intérêt marqué des collectivités pour le sujet avec près de 400 participants représentant 253 communes soit 79 % des 320 communes, 16 EPCI sur 21, et 31 diverses collectivités.

Sans entrer dans une comitologie excessive, ces premiers contacts ont rapidement été suivis de la mise en place des instances de pilotage utiles, tout particulièrement avec les collectivités à enjeux pour le département (département, communautés d'agglomération et quelques communes). Des réunions de travail bilatérales avec les élus, suivies d'un compte rendu adressé à la collectivité auquel étaient joints une fiche projet navette et des fiches pratiques, ont précédé l'élaboration de fiches

projets personnalisées précisant notamment la comitologie (composition du comité de pilotage, composition du comité technique) et le rétroplanning prévisionnel des opérations.

Une attention toute particulière a ainsi été portée aux instances de suivi. Si le comité de pilotage réunissant élus, directeur général de services et/ou directeur financier, DDFiP et directrice du PGP, comptable public, avait pour objectif le portage stratégique de la démarche, la mise en place d'un comité technique avait clairement une visée plus opérationnelle. Composé des équipes techniques notamment informatiques de l'ordonnateur, de l'équipe dématérialisation de la DDFiP et du comptable, le comité technique avait pour objet, dès la première réunion, d'établir un état des lieux de l'avancement de la collectivité dans la dématérialisation (informatique, organisationnel) et de commenter en fonction des besoins les fiches pratiques transmises en amont à la collectivité. Un accompagnement différencié a ainsi été mis en place en liaison avec le comptable de la collectivité ou de l'établissement, déterminant la période, d'une durée très variable, précédant l'établissement de la lettre de candidature et de la note de cadrage, puis celle également personnalisée de la conduite des tests jusqu'à la validation du passage en production dématérialisée.

L'année 2013 fut celle de l'accélération de la démarche. Dans le cadre du dialogue de gestion 2013, un plan d'action prioritaire dédié à la dématérialisation fut défini avec chaque comptable, acteur et associé du projet, déchargé cependant du portage politique voire du volet technique, mais dont l'adhésion était indispensable à la conduite du changement au sein de l'unité de travail.

L'actualité nécessita prioritairement une démarche spécifique conduite à destination des collectivités, et notamment les syndicats d'eau, concernés par le protocole ROLMRE, donc par l'exigence de passage au PES V2 dès le 1^{er} février 2014.

De manière concomitante, afin de conduire le changement en interne, un groupe de travail fut également constitué avec un panel de comptables, auquel fut convié le pilote d'accompagnement du changement de la délégation Centre Auvergne Antilles Guyane.

La dimension technique du déploiement du PES V2 fut à ce stade dépassée par l'intention d'une démarche globale permettant d'asseoir le positionnement de la DDFiP et de conforter soutien et pilotage au réseau.

Fort de ce constat et concomitamment au déploiement de l'outil de suivi du déploiement du PES (PESOS), le département de l'Allier est retenu au printemps 2013 pour participer à

l'expérimentation conduite au plan national par la Mission déploiement de la dématérialisation (MDD) de la DDFiP, visant une dématérialisation dite « industrialisée », à savoir le passage accéléré au PES V2 d'une cinquantaine de collectivités disposant du même éditeur, sur un panel de cinq postes comptables. L'expérimentation vise deux objectifs : tester le nouvel outil PESOS, conçu pour le dépôt des flux tests avant leur évaluation par la cellule dématérialisation d'une part ; définir une méthodologie visant à accélérer et à « industrialiser » le déploiement du PES en simplifiant les processus administratifs d'autre part. Il s'agit de démontrer qu'à partir de travaux préparatoires séquencés, pilotés et accompagnés, les acteurs locaux (comptables, équipe dédiée, direction locale) peuvent basculer en nombre, et à une même date donnée, des collectivités dans le nouveau protocole d'échanges PES V2.

Lancée fin avril 2013, en présence de la MDD, du pilote d'accompagnement du changement, des partenaires, des collectivités cibles et de leur comptable, cette expérimentation conduite sur trois mois va alors illustrer la cohérence du projet local en assurant au moyen d'un accompagnement sur site, concerté avec l'éditeur, et centré sur les travaux préparatoires, le passage au PES V2 adossé à la dématérialisation des pièces comptables et justificatives sur la quasi-totalité des collectivités de l'expérimentation.

Ce temps de l'expérimentation n'éludera pour autant pas au plan local la poursuite des travaux avec les collectivités prévues au plan initial ni même ceux conduits avec les établissements spécifiques. Ainsi en fut-il de la participation de la trésorerie de Vichy au groupe de travail sur la dématérialisation des établissements publics de santé lancée en janvier 2013, en vue de la validation de l'éditeur Agfa du centre hospitalier de Vichy, et de celle d'un correspondant dématérialisation pour l'élaboration du guide de passage des EPS à la dématérialisation.

À la mi-2013, au terme d'une année, confortée par l'expérimentation de passage industrialisé au PES V2, dont le résultat est d'autant plus à souligner que le déploiement du protocole adosse au surplus la dématérialisation effective, certes des pièces comptables – titres et mandats – mais aussi celle des pièces justificatives, d'ores et déjà, pour la DDFiP de l'Allier, des lignes de force se dégagent du chantier « dématérialisation » et viennent conditionner la poursuite des opérations. Citons les principales :

- une dimension politique très forte rendant nécessaire une démarche très structurée, une stratégie départementale avec un engagement appuyé de l'équipe de direction, y compris par

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

des interventions auprès des principaux élus des collectivités à enjeux du département ;

- une équipe dédiée à la dématérialisation suffisamment étoffée, pilotée par la direction, comprenant des cadres techniciens et un cadre supérieur, assurant avec la directrice de pôle gestion publique le niveau de représentation politique permettant le contact direct avec les directeurs généraux des services ou les directeurs financiers des collectivités ;

- un accompagnement des collectivités, différencié et adapté à des enjeux locaux et problématiques parfois très différents ;

- l'identification et la prise en compte de fragilités des process chez l'ordonnateur (organisation des services, archivage et référencement) mais aussi parfois chez le comptable (utilisation insuffisante des modules Hélios, pratique de corrections quasi automatiques des flux par le comptable notamment) pour conduire le déploiement ;

- la nécessité d'un accompagnement en interne à l'attention des chefs de postes aussi bien collectif (réseaux métiers, journée d'études, site intranet local) qu'individuel (sur chaque collectivité) dès lors que la démarche devait être cohérente, globale et s'effectuer dans des délais contraints, reposant naturellement ainsi que précisé supra sur un équipement informatique adapté des postes et une conduite du changement menée en amont auprès des équipes opérationnelles.

L'attention portée à ces exigences, en interne comme en externe, et notamment les efforts d'explication et de persuasion sur l'intérêt de la démarche, non évidente pour certaines collectivités avec des coûts de maintenance informatiques élevés – notamment pour celles ne relevant pas de l'ATDA, et le plus souvent les collectivités les plus importantes – apparaissait indispensable pour conduire certes le projet, mais aussi asseoir la crédibilité du réseau. À ce titre, le partenariat avec une structure type ATDA constituait alors un atout majeur.

À cette date, le pilotage par l'équipe de direction et l'accompagnement de proximité étaient rendus d'autant plus nécessaires qu'il convenait d'une part de convaincre certains élus réticents du fait des échéances électorales à venir, et d'autre part, d'assurer une continuité de la démarche après la nomination des nouvelles équipes municipales.

Un déploiement industrialisé du PES V2 adossé à la dématérialisation des pièces justificatives (septembre 2013 – décembre 2014)

Si la participation à l'expérimentation permet de valider les orientations départementales, elle

justifia ensuite le choix d'un déploiement par vagues sur l'ensemble des collectivités du département, en s'appuyant sur une simplification des procédures et des tests et un objectif de passage rapide en production, toujours complété de la dématérialisation des pièces justificatives.

À ce stade, il fut par ailleurs décidé de réunir un comité de suivi de la dématérialisation, mis en place en septembre 2013, composé de comptables et d'agents des postes, avec pour objectif de recenser et d'apporter des solutions aux problématiques rencontrées par les utilisateurs dans le fonctionnement du PES V2, de mutualiser et de diffuser les bonnes pratiques, ainsi que d'appréhender les sujets d'archivage et de classement des pièces en poste comptable. Ce comité se réunira à trois reprises en septembre 2013, janvier 2014 et juillet 2014 concomitamment au déroulement du calendrier de passage. Ce calendrier, défini en septembre 2013, couvrait sur 10 mois les collectivités des 22 postes comptables assurant alors la gestion des collectivités du département, avec un déploiement par deux vagues mensuelles, couvrant chacune environ 50 % du potentiel d'un poste comptable, et veillant à espacer de quelques mois, aux fins de préparation et d'appropriation, les vagues concernant un même poste comptable.

Sur cette période, la mobilisation de la cellule dématérialisation fut organisée en portefeuille afin de donner un référent dédié, au réseau, comme aux partenaires externes (ATDA et collectivités). Chaque correspondant dématérialisation a alors assuré pour les postes de son ressort, et en liaison étroite avec le comptable, la planification des opérations de bascule et les calendriers de passage, le suivi voire l'accompagnement des tests dans l'application PESOS, la rédaction des notes de cadrage comme des conventions de dématérialisation, le paramétrage de la bascule et l'articulation avec l'intervention technique côté ordonnateur assurée selon les cas par un technicien de l'ATDA ou l'équipe informatique de la collectivité, et bien sûr l'accompagnement à toutes ces étapes des différents intervenants.

Au final, les choix départementaux s'articulaient pleinement avec l'économie générale de la note de la DGFIP CL2C/2013/10/14371 du 30 décembre 2013 relative à l'accélération de la dématérialisation.

Pour 2014, les orientations départementales s'inscrivent donc naturellement dans la continuité des précédentes, s'agissant de la poursuite du plan de déploiement par vagues, du maintien de l'organisation locale, du pilotage en mode projet, du rôle de l'équipe dédiée et des méthodes de

travail jusque-là éprouvées (mutualisation, comités de pilotage, comités techniques, réunions d'information, FAQ, soutien aux postes comptables...).

Tout en poursuivant le changement en interne via les réseaux métiers, le site intranet local, de même que par les réunions du comité utilisateurs, une attention particulière fut portée à la consolidation des partenariats locaux – tel fut ainsi le cas du partenariat avec l'ATDA, élargi en avril 2014 à la formation des (nouveaux) élus locaux, avec la déclinaison de modules divers (élaboration budgétaire, régies, moyens de paiement, et naturellement les relations en mode dématérialisé) – tout en assurant la continuité de la démarche de dématérialisation avec les exécutifs nouvellement élus, particulièrement sensibilisés sur ce point lors de réunions d'arrondissement organisées en juin 2014.

Au terme d'une campagne de déploiement industrialisé du PES V2 et de la dématérialisation des pièces comptables et justificatives s'ouvrirait alors aussi le temps de la promotion de la dématérialisation complète ou « full démat », avec la signature électronique proposée aux élus, suite au renouvellement des exécutifs, et de l'engagement des opérations de bascule au PES V2 des collectivités ou établissements spécifiques notamment les établissements hospitaliers ainsi que les offices publics de l'habitat.

À l'instar du comité utilisateurs réuni en interne, un comité d'usagers collectivités de la dématérialisation fut aussi mis en place aux fins de mutualisation des expériences et de bonnes pratiques, et de progrès dans la démarche en liaison avec nos partenaires (agence technique départementale, association des maires). La première session s'est tenue en septembre 2014 en présence d'un panel composé de neuf collectivités présentant des problématiques identiques (population, éditeur, nature de collectivité ou d'établissement public) et de leurs comptables, notamment sur les thématiques du référencement des pièces et de l'archivage.

La consolidation de la démarche (2015)

Au 31 mars 2015, 485 collectivités et établissements publics de l'Allier soit 1 380 budgets étaient passés en production PES V2 avec dématérialisation des pièces justificatives, sur un total de 1 415 budgets pour 508 collectivités (soit 97 % des collectivités et des budgets). La signature électronique des bordereaux avait été retenue par près de 10 % des collectivités mais constituait toujours une priorité de second rang dans la démarche de déploiement initiale du fait du renouvellement des exécutifs locaux en 2014.

Tout naturellement, le dialogue de gestion entrant de la nouvelle directrice départementale proposa de conduire et mener à terme la phase d'atterrissage du plan dématérialisation en quatre axes : passer au PES V2 adossé à la dématérialisation de pièces justificatives les dernières collectivités en tests, ainsi que celles dont l'éditeur viendrait à être validé ; dématérialiser les pièces justificatives dans les collectivités qui n'avaient pu y parvenir jusque-là ; engager la dématérialisation totale incluant la signature électronique des bordereaux récapitulatifs, auprès de l'ensemble des collectivités ; et poursuivre enfin la démarche qualité engagée dans le cadre du comité utilisateurs et du comité des usagers des collectivités locales.

Depuis, les travaux d'accompagnement au passage en production PES V2 et à la dématérialisation des collectivités en suspens ont été poursuivis, certains passages ont notamment été débloqués pour les EHPAD du fait de la validation de leurs éditeurs. En matière hospitalière, les Centres Hospitaliers de Moulins et de Montluçon sont respectivement passés au PES V2 au dernier trimestre 2015 précédant une dématérialisation des pièces justificatives progressive ; l'un des derniers hôpitaux locaux (Bourbon l'Archambault) à la mi-décembre 2015 avec les pièces justificatives et la signature électronique. Les travaux avec les Offices publics de l'habitat (OPH) ont en revanche été interrompus pour deux d'entre eux (Montluçon et Commentry) compte tenu du transfert en comptabilité commerciale au 1^{er} janvier 2016.

La dématérialisation des pièces justificatives ayant été conduite parallèlement au déploiement du PES V2, seules quelques collectivités n'ont pas encore dématérialisé leurs pièces justificatives, notamment sur le secteur de Montluçon où les travaux se poursuivent activement. De même, un engagement de dématérialisation par « appartements » d'ici au 31 décembre 2017, signé le 9 novembre 2015 avec le Département a permis d'ancrer les travaux conduits de longue date avec la direction des finances et le payeur départemental.

Pour 2016, le chantier majeur reste celui de la signature électronique. Eu égard à la réticence souvent identifiée côté ordonnateur, mais aussi parfois côté comptable par le fait que la signature électronique des bordereaux entraîne la suppression du dernier document papier, un cadencement des passages avec un fort volet pédagogique est désormais engagé. En interne, un nouvel axe de conduite de changement est expérimenté par le déploiement *in situ* en trésorerie d'un module de formation dédié au visa des opérations en environnement dématérialisé. Il en est attendu une

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

expression plus aisée des difficultés qui peuvent être rencontrées en poste comptable, afin d'apporter des réponses permettant de lever les craintes internes et de mettre en place les modalités d'un suivi adapté et plus rassurant des flux des collectivités. Le réseau métiers continue par ailleurs à être le vecteur de la mutualisation des bonnes pratiques, par le témoignage régulier des pratiques mises en œuvre pour le suivi des flux, l'organisation du travail au quotidien, l'harmonisation recherchée et parfois délicate des processus de recette et de dépense, permettant à chacun de passer ce cap méthodologique.

En s'appuyant sur des besoins identifiés, les réunions thématiques organisées en 2016 au profit des élus et secrétaires de mairie seront centrées sur l'environnement dématérialisé avec,

au-delà de la signature électronique, le rappel des informations accessibles via le portail Internet de la gestion publique (PiGP) et l'application Hélios, le tableau de bord de l' élu, et les prochaines échéances concernant la facturation électronique. De même, le comité utilisateurs des collectivités locales pérennisé depuis sa création en 2014 est prioritairement orienté sur ces thématiques.

Quel bilan de ces 3 années ? Où en sommes-nous en 2016 ?

Au-delà du bilan chiffré, il est un constat majeur : aucune des collectivités ne souhaiterait revenir en arrière, et la conduite du changement en interne sur l'évolution des process, sur la circulation de l'information est aujourd'hui appropriée par les équipes.

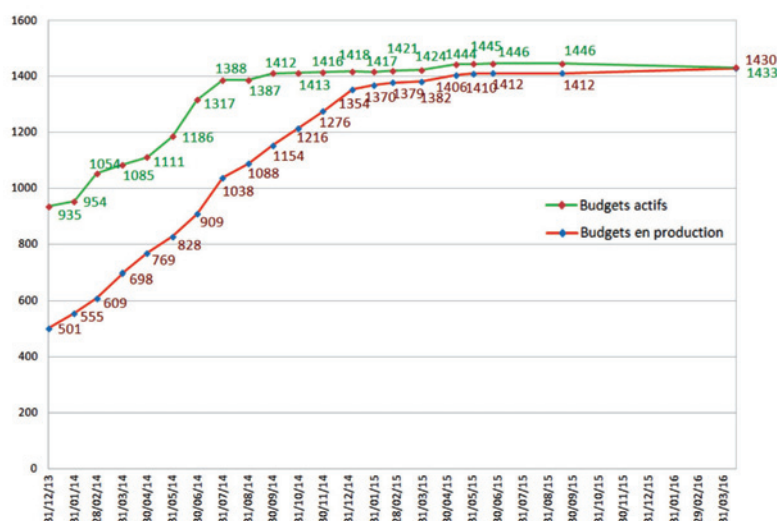
La mise en œuvre de ce projet a contribué à positionner la direction départementale auprès des élus. S'appuyant sur le pilotage en mode projet de la dématérialisation, d'autres champs ont été investis (fiabilisation et ajustement de l'inventaire concourant à une qualité comptable accrue, optimisation du recouvrement des produits locaux, sécurisation du processus régies...) permettant de pérenniser la cellule dédiée et les modalités de son fonctionnement.

Tout en confortant systématiquement le positionnement du comptable, des points de rencontres réguliers avec les collectivités sont organisés. Dans le prolongement de l'opération nouveaux maires conduite en 2014, des réunions thématiques à destination des élus comme des personnels administratifs ont été organisées en 2015 par ressort de postes comptables sur le recouvrement des produits locaux et les régies, avec des participations significatives. De même, le partenariat de formation avec l'ATDA a été conforté avec la déclinaison de quatre sessions de formation dédiées à la tenue de l'inventaire et à la comptabilisation des opérations sur l'actif. Ces sessions ont permis de rappeler les bonnes pratiques nées de la dématérialisation des pièces, l'importance de la qualité du typage des pièces et plus globalement du mandatement. La dématérialisation fait ainsi aujourd'hui référence pour renforcer la qualité comptable.

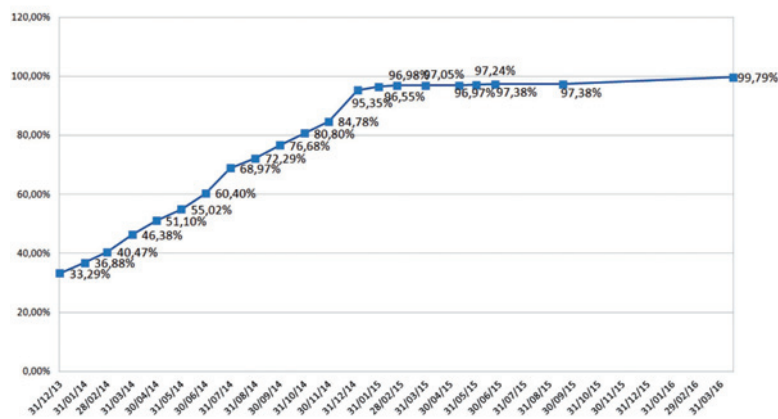
Au-delà, la full dématérialisation constitue enfin un élément facilitateur des projets de restructurations, non pas tant sur l'aspect purement technique, mais surtout comme témoignage de l'accompagnement des collectivités par le réseau DGFip.

Une démarche partenariale gagnant-gagnant donc, une contribution incontournable à la justification d'une nouvelle proximité aussi, et un vrai travail d'équipe sur un projet mobilisateur pour le réseau surtout ! ■

Graphique 1 : Progression du déploiement du PES V2



Graphique 2 : Déploiement de la dématérialisation des pièces comptables et justificatives adossée au passage au PES V2





Sylvain DOMERGUE
Comptable de Labruguière (Tarn)

Les bénéfices d'une organisation en *full démat* dans un petit poste comptable

Mots-clés : finances locales - dématérialisation - comptable public - trésorerie

Investies dans un processus d'informatisation et d'automatisation des procédures depuis de nombreuses années, la DGFIP et les collectivités territoriales parachèvent cette évolution avec le passage à la dématérialisation totale. Finalisé en janvier 2015 pour l'ensemble des collectivités du ressort de la trésorerie de Labruguière, le passage en *full démat* démontre ses bénéfices sur l'organisation d'une trésorerie mixte de trois agents.

Le déploiement de la *full démat* s'est accompagné d'effets immédiats très nets sur le stockage des documents de travail et la confection des comptes de gestion (1). Après un an de fonctionnement en dématérialisation totale, des transformations plus profondes sur la chaîne de travail du secteur public local sont à remarquer : l'articulation des différents éléments du visa a été modifiée et l'automatisation des tâches annexes s'en est trouvée accélérée (2).

1 Un effet immédiat sur la gestion de l'espace de travail et la confection des comptes de gestion

La disparition des éléments antérieurement papier (bordereaux, mandats, titres et pièces justificatives) a rapidement modifié le rapport à l'espace dans les bureaux et la confection matérielle des comptes de gestion.

A. Un net gain de place dans l'espace de travail

La notion de dématérialisation totale est souvent associée à l'idée de suppression du papier, de

gain de place et de réduction du volume des archives.

Dans mon poste, les archives occupent actuellement un espace très réduit : le stock de papier et d'enveloppes est bien plus volumineux que le stock d'archives ! Pourtant, la *full démat* n'y a contribué que pour une faible part. En effet, l'essentiel de la place aux archives a été gagné suite au tri massif effectué il y a quelques années. Si ce nettoyage a permis de se débarrasser de

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

divers états et éditions (Banque de France, journaux de caisse, avis de règlement, etc.), très peu de titres, mandats, et bordereaux figuraient dans la masse des documents jetés. Le seul exemplaire papier à conserver durablement parmi les titres, mandats bordereaux est le double du bordereau de titre pour justifier du caractère exécutoire d'un titre et donc du bien-fondé d'éventuelles poursuites. Ces bordereaux de titres représentent peut-être une masse importante de papier dans les postes gérant un hôpital ou un office public de l'habitat mais une masse très limitée dans un petit poste comme Labruguière. En revanche, la full démat' permet un réel gain de place lors de la campagne des comptes de gestion : les liasses en cours de confection et les sacs ou cartons déjà prêts n'encombrent plus le passage dans les archives. Mais ces documents ne restent que peu de temps dans les archives, quelques mois entre la fin de l'année N et leur départ pour la Chambre régionale des comptes (CRC) ou pour le Pôle interrégional d'apurement administratif (PIAA) généralement début novembre N+1.

Si le gain de place aux archives est limité, il en va autrement dans les bureaux. Le stockage dans les armoires des mandats, titres et bordereaux de l'exercice en cours a totalement disparu avec la full démat'. À titre d'exemple, les douze armoires de la trésorerie de Labruguière étaient pleines en permanence et le stockage en fin d'année se révélait souvent difficile. Désormais, elles sont toutes quasiment vides à l'exception de celle du contentieux et de celle des pièces générales (délibérations, arrêtés, contrats, etc.). L'ensemble des documents occupe aujourd'hui l'équivalent de deux armoires. Le gain de place dans l'espace de travail est donc très net. La place disponible avant la full démat' dans nos bureaux était tout juste suffisante pour stocker les documents générés pendant l'année (sans compter les transferts réguliers des comptes les plus volumineux – notamment les payes intégralement papier – aux archives). L'impressionnante masse de papier pouvait susciter un sentiment d'étouffement dans un espace réduit.

Grâce à la dématérialisation, il est désormais possible de stocker dans les armoires vides des documents que l'on devait garder sur le bureau faute de place. Cet espace disponible permet même d'y entreposer des ramettes de papier ou des fournitures de manière à ne pas avoir à

aller les chercher aux archives. Ce gain de place améliore les conditions de vie au travail en replaçant le confort des agents au cœur de l'organisation de l'espace. Celui-ci devient prioritaire par rapport à la gestion de l'archivage.

B. Un allègement substantiel de la tâche de confection des comptes de gestion

Le deuxième bénéfice évident de la full démat' dans une petite trésorerie est la disparition de la tâche fastidieuse de confection intégrale des comptes de gestion. Cette tâche consiste à classer l'ensemble des mandats, titres et pièces justificatives afférentes par compte d'imputation budgétaire pour la CRC et chronologiquement pour le PIAA. Ces documents sont ensuite rassemblés en liasses d'environ trois kilogrammes dûment ficelées selon des consignes précises. Les pièces dites générales (budgets, bordereaux, valeurs inactives) sont également conditionnées en liasses. Ces liasses sont numérotées selon des critères précis et recensées sur un état appelé inventaire résumé. L'ensemble de ces liasses est ensuite ensaché dans des sacs ou cartons de 12 kg.

A contrario, une fois la full démat' mise en place, il ne reste plus qu'à produire les documents budgétaires, les états de valeurs inactives, l'état de l'actif et les procès verbaux de vérification de régies. Ces documents ne représentent plus que quelques dizaines de pages et, au final, dans une petite trésorerie, les pièces de chaque collectivité (budget principal et budgets annexes ensemble) ne tiennent plus que dans une seule liasse !

Pour prendre un exemple, voici ci-dessous le tableau comparatif des liasses et des sacs et cartons avant et après la full démat' à la trésorerie de Labruguière.

Ces chiffres sont éloquentes ; cependant un simple pourcentage ne suffit pas à traduire à sa juste valeur les importantes économies de temps et d'énergie générées par la disparition de la tâche de confection des liasses de pièces justificatives.

Pour le gain de temps, le calcul est assez simple : quatre semaines environ étaient nécessaires au vacataire recruté à cet effet pour classer, vérifier et enliasser les documents à la trésorerie de Labruguière. Et ce, sans tenir compte des pièces générales non concernées par la full démat' que je traitais moi-même.

	Papier	Full démat'	Variation
Liasses	95	12	-87,4 %
Sacs/cartons	22	3	-86,4 %

De plus, avec la dématérialisation, il n'y a plus de possibilité de perte d'énergie à rechercher une ou plusieurs pièces comptables (bordereau, mandat, titre) ou justificatives égarées.

En effet, il existait toujours un risque – même ténu – de perdre une de ces pièces lors des multiples manipulations auxquelles elles étaient soumises. Dans le cas de l'absence d'un de ces documents, il fallait demander une copie à la collectivité, laisser les liasses ouvertes en attendant l'arrivée de la copie, signaler à la CRC ou au PIAA qu'un mandat/titre était égaré et qu'une copie lui

avait été substituée. En mode dématérialisé, le compte de gestion est constitué à partir des flux (bordereaux et pièces justificatives) entrant dans Hélios. Cette transmission d'office à la chambre régionale des comptes ou au PIAA garantit l'intégrité du compte de gestion dématérialisé. L'application qui gère cette transmission (CDG-D) permet également de s'affranchir de la signature papier des comptes de gestion.

Ainsi assez logiquement, la full démat' a libéré de l'espace dans les bureaux et allégé une grande partie de la tâche de confection des comptes de gestion.

2 Des conséquences plus profondes sur l'organisation du travail en secteur public local : un meilleur visa et une automatisation réelle des tâches annexes

Pourtant ces réels avantages ne constituent pas les gains principaux apportés par la full démat'. Le passage à la dématérialisation totale a surtout modifié profondément deux aspects fondamentaux constituant le cœur du travail mené en secteur public local.

A. Une place centrale redonnée à la pièce justificative dans le processus de visa

La disparition de la matérialisation papier des bordereaux, mandats, titres et pièces justificatives n'a pas eu les mêmes conséquences sur la place de chacun de ces éléments dans le processus de travail. Avant la full démat', les bordereaux, mandats et titres existaient à la fois informatiquement dans Hélios (sauf la signature de l'ordonnateur) et sous forme papier. En revanche, la pièce justificative n'avait d'existence que sous forme papier. Or, l'absence au format informatique de la pièce justificative dans Hélios entraînait deux conséquences importantes.

D'une part, elle créait une inégalité par rapport au mandat ou au titre qui eux avaient en quelque sorte le « privilège » d'exister sous deux formes : papier et informatique. Cette inégalité de forme tendait à minorer l'importance de la pièce justificative dans le processus de visa. Avec la dématérialisation, la pièce justificative, pièce clé du visa et désormais véhiculée par le flux informatique, retrouve une place de premier plan.

D'autre part, et cet aspect est primordial, la dématérialisation permet d'accroître fortement la durée de vie d'une pièce justificative : son accessibilité connaît une augmentation substantielle. En effet une pièce justificative était accessible en poste au maximum pendant 22 mois, soit de sa réception en trésorerie à l'exercice N (au plus tôt donc au 1/1/N) jusqu'à son départ pour la CRC ou le PIAA environ au 1^{er} novembre N+1. Dès lors, elle n'était plus consultable par les agents de la trésorerie à moins de la redemander à la collectivité émettrice. Désormais, grâce à la full démat', l'accès à la pièce justificative est possible sur le serveur de stockage Atlas directement par le biais de la consultation dans Hélios pendant 3 ans puis encore 7 années supplémentaires sur requête. Le gain est donc considérable puisque sa durée de vie devient cinq fois supérieure.

Une durée de 10 ans de stockage permet d'envisager de ne plus avoir à requérir la collectivité pour demander des pièces justificatives anciennes notamment sur des dossiers courant sur plusieurs années – marchés publics, conventions, contentieux, etc. Prenons l'exemple d'une annulation de titre ou de mandat sur exercice antérieur, procédure fréquente dans tout poste comptable : pour vérifier la correcte justification de l'annulation par la collectivité, il faut se référer au mandat ou au titre d'origine et tout particulièrement à sa pièce justificative. En pratique, une annulation sur exercice antérieur se heurtait à l'indisponibilité des pièces justificatives des

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

années antérieures parties à la CRC ou au PIAA. Pourtant ces annulations sur exercices antérieurs ont justement fait l'objet de nombreuses remarques des CRC ou PIAA sur le manque de détail dans les justifications.

Cette procédure est en effet sensible puisqu'elle revient sur un exercice clos et qu'elle est souvent associée à la contestation d'un tiers. Sur cette procédure particulière d'annulation sur exercices antérieurs, la possibilité de consulter pendant 10 ans les pièces justificatives améliorera fortement la qualité du visa.

L'exemple des marchés et conventions permet également d'illustrer l'avancée majeure que représente la disponibilité élargie des pièces justificatives. Jusqu'à présent, une copie de toutes les pièces constitutives des marchés publics et des conventions d'une durée supérieure à un an devait être conservée en poste pour pouvoir s'y référer si nécessaire. La consultation de ces dossiers touffus et volumineux rendait difficile l'exploitation de ces documents et la recherche de l'information nécessaire au visa. La nouvelle gestion dématérialisée de la pièce justificative permet de faire l'économie de ces recherches chronophages : une fois le premier mandat ou le premier titre émis avec les pièces du marché ou de la convention jointes, la collectivité émettrice a la possibilité de rappeler le lien de la pièce jointe initiale en appui du titre ou du mandat dématérialisé suivant. Ainsi, un seul envoi est fait en début d'exécution d'un marché ou d'une convention ; le lien renvoyant au serveur Atlas de stockage des pièces jointes est présent à chaque titre ou mandat s'y rapportant et il suffit d'un clic pour accéder aux pièces jointes initiales. De plus, la simple utilisation d'outils de recherche informatique (le « rechercher » dans un PDF par exemple) permet de trouver rapidement l'information utile au visa.

Ce nouvel environnement dématérialisé réhabilite la pièce justificative et la « sanctuarise » sur deux aspects supplémentaires.

La première est d'ordre pratique : l'arrivée de la pièce justificative présente lors du visa dans Hélios à la chambre régionale des comptes ou au PIAA est assurée par « l'agrafage électronique » dans Atlas. Ce procédé évite deux écueils liés au simple désagrafage volontaire ou accidentel de la pièce justificative : la perte d'une pièce ou son rattachement au mauvais titre ou au mauvais mandat. Ces risques, assez faibles, disparaissent totalement.

De plus, avec la full démat', la pièce justificative est obligatoirement envoyée par la collectivité. Si on prend l'exemple des titres de recettes émis après encaissement (P503), version papier, les agents de la trésorerie rattachaient parfois eux-mêmes au titre émis *a posteriori* par la collectivité les pièces justificatives reçues lors de l'encaissement (donc antérieurement à l'émission du titre). Parfois, il arrivait même que, par facilité, la collectivité émette un titre sans avoir la pièce justificative originale à sa disposition mais simplement au vu d'une copie fournie par la trésorerie. Dorénavant, l'agrafage électronique garantit que la pièce justificative a bien été jointe dès l'origine par les services de l'ordonnateur. Le statut de la pièce justificative s'en trouve ainsi amélioré en la rendant inviolable : seule la collectivité a la faculté de rattacher une pièce justificative dans un flux comptable (les agents de la trésorerie ne l'ont pas) ; de plus, ce flux ne peut plus être modifié après sa transmission car stocké en l'état dans Atlas.

Cette nouvelle place centrale de la pièce justificative améliore à la fois la qualité du travail de visa tout en simplifiant la recherche et l'accès aux pièces justificatives des années antérieures.

B. La possibilité d'informatiser et d'automatiser intégralement les tâches annexes au visa

La mise en place d'Hélios a été une petite révolution dans la saisie et l'utilisation de l'outil informatique comme cadre de gestion de la comptabilité des collectivités locales, en supprimant toutes les doubles saisies et ajustements internes à la comptabilité des collectivités nécessaires avec les applications antérieures. Si l'outil a permis, une fois maîtrisé, une amélioration de la saisie, des ajustements et du suivi des comptes de tiers, il n'a pas pour autant facilité l'automatisation de certaines tâches, ou du moins de manière très partielle. De plus, le mélange entre papier et informatisation interdisait une réelle gestion par filtres de l'organisation du travail.

Seule la full démat' a permis une véritable montée en puissance de systèmes de tri ou de filtres automatisés pour la plupart déjà intégrés dans Hélios. La dématérialisation totale est ainsi l'aboutissement du processus de mise en place d'Hélios comme système de gestion intégré des comptes des collectivités.

Trois domaines sont particulièrement concernés par cet accroissement de l'automatisation et du

tri sélectif : le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD), la répartition du travail et le visa de la paye.

Un CHD plus efficace

Le CHD est un élément fondamental du travail de visa de la dépense. Le procédé du CHD repose sur des contrôles par sondage dont les critères sont définis par le comptable. Son utilité principale est d'alléger les procédures de visa des mandats de faible enjeu financier. Cet allègement permet ainsi d'approfondir le visa sur les dépenses plus sensibles.

Or le visa d'un mandat s'insère dans une chaîne de travail plus large intégrant de nombreuses étapes « logistiques ». Sans dématérialisation, la portée du CHD est donc réduite au seul périmètre du visa proprement dit en l'absence d'automatisation de ces étapes « logistiques ». Le tableau ci-dessous permet de détailler cette chaîne de travail et d'en décomposer les étapes.

Ce tableau est révélateur : hors dématérialisation, un mandat, qu'il soit à viser ou non, reste soumis à diverses opérations sans valeur ajoutée (étape 1 : ouverture du courrier, étape 2 : tamponnage, étape 3 : supervision, étape 7 : rangement). Seule une étape, celle du visa (n° 5) peut être facultative selon que le mandat soit à viser ou non.

À l'inverse, dans un processus totalement dématérialisé, les tâches matérielles sans valeur ajoutée disparaissent au profit des trois seules étapes à valeur ajoutée : la répartition du travail (étape 4), le visa si CHD (étape 5) et le paiement (étape 6). Si le mandat n'est pas dans le champ du CHD, il ne reste plus que deux étapes (les étapes 4 : répartition du travail et 6 : paiement) contre six en organisation de type papier.

Avec la full démat', le potentiel du CHD est pleinement exploité puisque dégagé des tâches matérielles ; un mandat qui n'est pas à viser peut

être traité en quelques clics. La dématérialisation permet donc un CHD réel sans perte de temps sur des tâches annexes.

Une répartition du travail optimisée

Le tableau montre également que l'étape 4 « répartition du travail » n'est pas automatisée d'office par la full démat'. Or Hélios permet de paramétrer l'automatisation de la répartition du travail directement lors de l'entrée en bannette (espace de travail rassemblant les bordereaux en attente de traitement). Ce principe se base sur la création de groupes de travail. Un groupe de travail est défini par une priorité (donnant son rang d'importance parmi les différents groupes de travail) et par des caractéristiques de bordereau (type budgétaire, imputation comptable, nature, etc.). À chaque entrée d'un nouvel élément dans la bannette (bordereau de mandat, de titre, d'annulation ou autre flux d'inventaire ou de recouvrement), Hélios teste le groupe de travail de priorité 1. Si le flux entrant correspond aux caractéristiques définies, il le range dans le groupe de priorité 1. Sinon il passe au test pour le groupe de priorité 2 et ainsi de suite. On peut ainsi constituer en groupe de priorité 1 un groupe « mandats payés » puis en priorité 2 « mandats marchés », en priorité 3 « titres régies », etc. À chaque groupe, il est possible d'affecter un, plusieurs ou tous les agents recensés dans le poste. Ce système existait bien sûr avant le PES V2 et la full démat' mais il n'est devenu pertinent que lors du passage au PES V2 et à la dématérialisation, et ceci pour deux raisons.

La première est l'amélioration considérable de la qualité des informations contenues dans les flux informatisés transmis par le portail ou par tiers de télétransmission (outils à disposition des collectivités pour transférer les flux aux trésoreries). Cette amélioration est due au passage au PES V2.

Étape	Papier	Champ du CHD ou automatisé	Full démat'	Champ du CHD ou automatisé
1	Arrivée du courrier et ouverture	Non	Envoi par le portail ou TDT	Oui
2	Datage avec tampon arrivée	Non	Date d'arrivée dans Hélios	Oui
3	Corrélation flux / papier	Non	Arrivée automatique dans la bannette d'Hélios	Oui
4	Répartition du travail entre collègues	Non	Répartition du travail entre collègues	Non
5	Visa proprement dit	Oui	Visa proprement dit	Oui
6	Paiement	Non	Paiement	Non
7	Rangement des documents dans les armoires et classement	Non	Archivage dans CDG-D effectué directement entre l'étape 1 et 2	Oui

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

Celui-ci a enrichi la qualité de typage des mandats ou titres transmis : par exemple les valeurs « type » (ordinaire, correctif, marché, etc.) et « nature » (paye, régie, investissement, emprunt, etc.). Un tri de la bannette par groupes de travail devient donc possible avec le passage au PES V2.

Si cette évolution n'est pas liée directement au passage à la full démat', puisqu'il suffit seulement que les flux soient en PES V2 et non en Indigo (ancien protocole de transmission des flux avant le PES V2), elle est le prérequis indispensable à un tri efficace des bordereaux entrants.

La deuxième raison est liée directement à la full démat'. En gestion papier, les bordereaux étaient triés directement à l'ouverture du courrier et distribués à chaque agent en fonction de la nature des opérations à traiter. La gestion par filtres automatiques sur la bannette décrite précédemment n'était donc pas utilisée. Pourquoi ne pas recourir au filtrage automatique avant de trier les bordereaux papier ? Tout simplement car en schéma papier persiste l'étape numéro 3 de corrélation manuelle entre les flux informatiques entrants et les arrivées papier de bordereaux. Le traitement manuel consistant à faire remonter par un clic le flux informatique en bannette au vu du bordereau papier signé impliquait une manipulation des bordereaux qui revenait à effectuer un premier tri. Le tri automatisé permis par Hélios n'avait donc que peu d'utilité car il aurait été redondant.

Désormais, grâce à la full démat' et au PES V2, les bordereaux arrivent directement en bannette sans étape de corrélation. En effet, la dématérialisation s'étend à la signature de l'ordonnateur, il n'est donc plus nécessaire de corréler les bordereaux,

puisque cette étape avait pour but de vérifier la signature (vérification rendue inutile par la dématérialisation) et la cohérence entre le flux Hélios et les documents papier (vérification rendue inutile par le passage au PES V2). Cette arrivée automatique des bordereaux en bannette rend pertinente l'utilisation du tri automatique proposée par Hélios.

De plus, elle permet d'avoir une image fidèle en temps réel de l'ensemble des bordereaux à traiter : il n'existe plus d'oubli de corrélation ni de bordereaux en attente de flux informatiques ou l'inverse.

Les groupes de travail se révèlent particulièrement intéressants pour les types de bordereaux nécessitant un traitement rapide : si par exemple on veut connaître le nombre de payes en instance, il suffit dans la bannette de filtrer par le groupe de travail « paye » préalablement défini permettant ainsi d'isoler l'ensemble des bordereaux de paye en instance de traitement. L'arrivée automatique des bordereaux en bannette assure une vision exhaustive et en temps réel des opérations permettant une meilleure organisation des tâches.

L'amélioration de la qualité des flux par le PES V2, l'exhaustivité des informations de la bannette et son évolution en temps réel grâce à la full démat' permettent donc de donner à cet outil une réelle utilité pour le suivi, la gestion de la répartition de la charge de travail et la gestion de l'urgence comparée des bordereaux, y compris dans une petite trésorerie disposant d'un faible flux de bordereaux.

Un visa de la paye simplifié

Pour finir, il convient d'évoquer les avantages apportés par la full démat' dans le visa des payes. Dans Hélios, ce visa ne bénéficie pas d'un CHD intégré : Hélios ne procède pas à un tri entre les mandats de paye à viser et ceux à ne pas viser. Le plan de CHD concernant les payes est en effet distinct du plan de CHD commun et il n'est donc pas inclus dans le pré-tri d'Hélios. Il repose pourtant sur un visa sélectif par sondage selon le nombre de bulletins et les thèmes de contrôle retenus par le comptable sur le même principe que le CHD classique.

Or, il est difficile de procéder à un sondage efficace sur des payes version papier, mais également sur des payes avec un bulletin et des pièces en PDF jointes électroniquement au mandat. Ces deux formes ne permettent aucun tri automatique par critère (variation des payes,

Les correspondants dématérialisation : des soutiens essentiels lors du passage à la full démat'

Pour mener à bien le déploiement de la dématérialisation dans l'ensemble des collectivités et des établissements publics locaux, chaque direction départementale des finances publiques a désigné un ou plusieurs « correspondants dématérialisation » expressément formés sur le sujet et chargés d'accompagner à la fois les ordonnateurs locaux et les comptables dans la mise en œuvre de ce chantier. Il me semble important de souligner ici l'aide précieuse apportée par les deux correspondants dématérialisation du Tarn pour faire passer les collectivités rattachées à ma trésorerie au PES V2 et à la full démat' fin 2014. En effet, les tests techniques que nous avons menés ensemble sur divers points (gestion des tiers, utilité du XHL pour les payes, notamment) ont permis ensuite de mutualiser certaines bonnes pratiques entre tous les comptables du département.

indemnités, changement d'échelon, heures supplémentaires, etc.). C'est pourquoi le format XHL (*extensible hyper linkage*, format de transmission des payes en full démat') a été retenu comme unique format pour transmettre les pièces jointes des payes. Cette obligation permet d'étendre l'automatisation et la simplification des contrôles au visa de la paye. Présentant souvent l'avantage de se joindre automatiquement à chaque mandat de paye pour les collectivités qui le génèrent, le fichier joint en XHL contient en un seul bloc l'ensemble des données de la paye y compris les arrêtés et autres éléments modifiant la situation d'un agent d'une collectivité.

Ce fichier s'ouvre soit automatiquement par simple clic dans Xémélios (outil dit compagnon utilisé par les collectivités et les trésoreries pour notamment lire les fichiers XHL), soit se charge manuellement dans cette même application. Une fois enregistré dans Xémélios, l'ensemble des agents du poste peut consulter les payes ainsi chargées dans ce logiciel. Xémélios permet toute une série de tris multicritères (cf. critères évoqués ci-dessus). La souplesse du choix des critères autorise à la fois des consultations simples reposant sur un seul critère (par exemple heures supplémentaires payées sur le dernier mois) ou des consultations complexes multicritères (par exemple sur plusieurs mois croisé avec une recherche d'indemnité particulière sur un type de grade spécifique). La possibilité de trier de manière automatique les payes pour en faire ressortir des éléments choisis, basés sur le plan de contrôle hiérarchisé de la paye, améliore nettement la qualité du visa par une sélectivité accrue des contrôles.

Si les trains de paye importants permettent aisément d'exploiter de telles possibilités, le bénéfice existe aussi pour les petites collectivités y compris lorsqu'elles n'ont que deux ou trois payes. Dans le cas de salaires peu nombreux, Xémélios permet d'avoir sur une même page l'ensemble des bulletins sur plusieurs mois. Ainsi on peut instantanément voir l'ensemble des variations sur six mois ou un an.

Outil de tri pour les grands trains de paye permettant un sondage sélectif par item choisi *a priori*, Xémélios peut donc aussi servir pour les payes de moindre importance comme instrument de contrôle offrant une profondeur de comparaison dans le temps.

* * * *

La full démat' a permis dans une trésorerie de petite taille comme celle de Labruguière de libérer de l'espace dans les locaux et de faciliter à l'extrême la confection du compte de gestion. Surtout, dans le travail quotidien, elle a permis une utilisation poussée des possibilités d'automatisation et d'aide au contrôle par sondage tout en facilitant l'accès à la pièce justificative. Les gains ne sont donc pas concentrés sur la partie apparente de la confection du compte de gestion, mais sont présents sur l'ensemble de la chaîne de traitement des comptes des collectivités. Avec le PES V2 retour et la dématérialisation des documents budgétaires, l'ensemble des relations collectivités territoriales-trésoreries-CRC/PIAA sera bientôt totalement dématérialisé. Les potentialités d'Hélios seront alors pleinement exploitées dix ans après son lancement. ■



Christophe MILLET
Comptable de Beaupréau-en-Mauges
(Maine-et-Loire)



Gilles TOURPIN
Responsable Gestion publique
de la DDFIP du Maine-et-Loire

Les apports de la dématérialisation en matière de recouvrement des produits locaux

Mots-clés : finances locales - dématérialisation - comptable public - recettes -
avis de sommes à payer (ASAP) - espace numérique sécurisé unifié (ENSU)

Le développement de la facture électronique devrait être un pas important vers la dématérialisation totale de la dépense du secteur public local et hospitalier. La partie recette, quant à elle, doit encore progresser mais les facteurs favorables sont réunis pour atteindre l'objectif de la dématérialisation totale.

Impulsés par les contraintes budgétaires, les travaux de dématérialisation des Avis des Sommes A Payer (ASAP) s'accélèrent, modifiant profondément la relation avec l'usager. Parallèlement le développement de l'offre de dématérialisation des paiements permet une optimisation des flux financiers. Les deux volets de la dématérialisation de la recette trouveront leur aboutissement dans la mise en place de l'Espace Numérique Sécurisé et Unifié (ENSU). Dans l'intervalle, l'expérience de l'envoi des ASAP par courriel réalisée à Beaupréau-en-Mauges montre le souci partagé de l'État et des collectivités locales de proposer aux usagers un service public moderne et de qualité.

1 La recette publique locale et hospitalière sur la voie de la dématérialisation totale

L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que les citoyens sont égaux devant les charges publiques. Inclus dans le bloc

de constitutionnalité, au sommet de la hiérarchie des normes juridiques, ce principe est décliné dans tout un corpus législatif et réglementaire.

Les produits locaux perçus par les collectivités locales, les établissements publics locaux et hospitaliers sont donc soumis à cette règle. L'ordonnateur signe un titre de recette matérialisant les sommes dues par le redevable sur la base de tarifs fixés équitablement et légalement par l'autorité compétente.

Aujourd'hui, les bases juridiques sont toujours aussi solides mais la révolution numérique qui ne cesse de s'accélérer, a profondément changé le rapport du redevable aux charges publiques locales. Depuis déjà plusieurs années, les modes de paiement n'ont cessé de se moderniser, s'affranchissant peu à peu de supports physiques mais ce n'est que par la dématérialisation totale du titre de recette que le processus de la recette locale entrera totalement dans le monde numérique.

C'est dans ce contexte national que s'inscrit la stratégie de dématérialisation de la chaîne de la recette du secteur local dans le département de Maine-et-Loire. L'expérience locale de Beaupréau-en-Mauges est l'avant-garde des mutations profondes à venir.

A. De la saine gestion des finances publiques au changement de la relation à l'utilisateur

Dans le secteur public local, l'édition des Avis des sommes à payer (ASAP) est, en principe, de la compétence de l'ordonnateur. L'ASAP est édité par les services informatiques de la collectivité ou par un prestataire extérieur, puis expédié par la poste aux redevables. La collectivité peut ensuite demander le remboursement des frais d'affranchissement à la DDFiP. La collectivité a la possibilité également d'éditer les ASAP et de les envoyer au comptable pour qu'il les affranchisse lui-même. Dans ce cas, les frais d'affranchissement sont payés directement par la DDFiP.

L'avis des sommes à payer, au sens strict, concerne les sommes dues par un seul redevable pour une seule prestation et il est accompagné d'un titre individuel. Cette forme d'émission des sommes dues est très courante dans le secteur public hospitalier puisque les prestations sont par définition individuelles. Le CHU d'Angers émet par exemple 500 000 titres par an.

Dans le secteur public local, en revanche, la grande majorité des sommes dues par les redevables sont incluses dans un rôle. Dans ce cas, un titre est émis par la collectivité pour le montant total de la prestation, le rôle reprend

individuellement les factures dues par chaque redevable (redevance d'ordures ménagères, par exemple).

À la fin des années 2000, avec la mise en place du Protocole d'échanges standard version 2 (PES V2), les titres de recettes et les rôles ont été dématérialisés, supprimant ainsi l'échange de papier entre les services ordonnateurs et le comptable. Cependant, le redevable reste destinataire d'un exemplaire papier, matérialisant sa dette (ASAP ou facture).

1. La contrainte budgétaire, levier de la dématérialisation

Depuis quelques années, l'analyse budgétaire du transfert papier au redevable a démontré le coût très important de la procédure : chez l'ordonnateur, tout d'abord, avec une dépense importante en papier, frais d'impression et charges de personnel ; dans les services des DDFiP ensuite, du fait du coût de l'affranchissement des ASAP, soit directement en frais postaux, soit indirectement en remboursement aux collectivités locales. D'autant que la dépense est difficilement maîtrisable car la fréquence des émissions des ASAP peut s'accélérer avec la création de nouveaux services au citoyen, la remunicipalisation ou la multiplication des échéances.

Les directions locales, dont le Maine-et-Loire, ont initié la centralisation des mises sous pli des ASAP, en regroupant l'affranchissement au siège des directions afin d'obtenir des tarifs postaux plus intéressants. Cependant, la fréquence d'émission des ASAP étant très variable, le volume n'est pas toujours suffisant au quotidien pour obtenir la masse critique. En outre, les espaces de travail sont parfois trop restreints, les effectifs des services « courrier » insuffisants, et l'investissement dans des machines de mises sous pli représente un coût important.

Face à ces contraintes, la DGFIP souhaite étendre au secteur public local les capacités industrielles d'impression et de mise sous pli de son usine d'édition. Dans le courant de l'été 2013, une expérimentation a été menée avec le conseil départemental de l'Aube sur la mise en production de 12 000 titres de facturation de prestations de transport scolaire. S'appuyant sur les flux PES V2 « titres », un flux ASAP comme pièce justificative de recette, en format XML, a été transmis au centre éditique pour édition et mise sous pli. En 2014, le bilan positif de cette expérimentation a permis d'envisager une préfiguration à des ordonnateurs du secteur public en capacité de développer des projets ambitieux de dématé-

Dossier

> La dématérialisation dans le secteur public local

rialisation et d'adapter leurs systèmes d'information. Ces résultats encourageants restaient cependant soumis à des contraintes techniques comme l'impossibilité d'éditer les factures dans le cadre des rôles. Peu à peu, les obstacles techniques se lèvent. Ainsi, depuis cette année, l'offre n'est plus limitée aux seuls ordonnateurs utilisant la signature électronique des pièces comptables. Des éditeurs informatiques, leaders du marché du secteur public local, proposent des solutions immédiatement exploitables dans les collectivités locales de taille moyenne. Lorsque les dernières contraintes techniques locales ou nationales seront levées, cette solution permettra, dans le Maine-et-Loire comme ailleurs, d'envisager l'industrialisation des éditions déportées.

2. Portée par des évolutions réglementaires et techniques, la dématérialisation entraîne une mutation de la relation des acteurs publics entre eux puis avec l'usager

L'ordonnance du 26 juin 2014 vise à rendre obligatoire le recours à l'émission des factures nativement dématérialisées pour les fournisseurs de l'État, des collectivités locales et leurs établissements respectifs. Outre l'obligation de réception de ces factures nativement dématérialisées en provenance du secteur privé, dès le 1^{er} janvier 2017, les collectivités locales, établissements publics locaux et hospitaliers devront émettre une facture électronique en tant que fournisseurs de biens et de services à destination d'autres personnes publiques, ce qui se traduira concrètement par la production d'un titre de recettes sous la forme du PES Facture ASAP.

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 personnes publiques, que l'envoi à destination des services éditiques de la DGFIP pour les débiteurs privés. La dématérialisation native des factures chez les débiteurs publics sera ainsi complétée, sur demande de l'organisme public, par une centralisation des éditions dans l'usine éditique de la DGFIP, prolongeant l'offre de service initiée par l'expérimentation du conseil départemental de l'Aube. Dans ce cadre, cependant, les éditions des rôles ne seront pas immédiatement possibles.

La solution sera testée à partir de juin 2016 par 12 expérimentateurs au sein du secteur public local.

Dans ce projet, la dématérialisation native des factures se complète par une offre éditique qui

permet de maîtriser le coût budgétaire des éditions pour les débiteurs publics.

Dans le monde hospitalier, la dématérialisation se traduit par FIDES (facture individuelle des établissements de santé) qui permet dans le cadre de la facturation à l'acte de dématérialiser les échanges entre le monde hospitalier et les organismes de sécurité sociale.

La phase ultime du processus de dématérialisation des titres de recettes du secteur public local sera la mise en place de l'ENSU (espace numérique et unifié). Le débiteur pourra, pour la première fois, avoir un accès personnalisé et sécurisé à l'ensemble de ses dettes à la DGFIP aussi bien fiscales que non fiscales, du secteur public local ou hospitalier, limitant l'édition et l'envoi des ASAP.

C'est sur cette mutation de la relation au débiteur que l'expérience de Beaupréau-en-Mauges est particulièrement originale et s'inscrit dans un contexte départemental exceptionnel. En effet, le dynamisme des collectivités locales de Maine-et-Loire a été particulièrement souligné en cette année 2016 par la création de 25 communes nouvelles fusionnant 132 communes historiques, soit le tiers des communes du département. Le territoire des Mauges, au sud du département, a vu la création de 5 communes nouvelles, dont celle de Beaupréau-en-Mauges, regroupées dans une communauté d'agglomération de 120 000 habitants. Dans ce contexte général, l'expérimentation de l'envoi dématérialisé des factures aux redevables du secteur public local s'inscrit dans la volonté du territoire d'offrir aux usagers un service modernisé sur un territoire plus vaste. Cette démarche locale novatrice préfigure les évolutions majeures de l'offre de service de la DGFIP en matière de dématérialisation actuellement en gestation.

Si la dématérialisation des émissions des titres de recettes des produits locaux s'achemine vers une dématérialisation totale, le paiement par les usagers évolue vers une dématérialisation de plus en plus affirmée modifiant le rapport des comptables et des ordonnateurs au recouvrement des produits locaux.

B. Du recouvrement des produits locaux à l'optimisation du flux financier et comptable

La stratégie de recouvrement des produits locaux doit s'adapter au caractère protéiforme des recettes locales.

Le comptable public, dans son rôle de conseil, a pour mission de proposer les solutions de paiement les plus efficaces en fonction du contexte local. Il est également un acteur de terrain, qui saura orienter et préparer les collectivités, de manière pragmatique, aux évolutions majeures des moyens de paiement dans les prochaines années.

Dans la droite ligne des constantes orientations nationales, la politique départementale de dématérialisation des paiements s'appuie donc sur le réseau des comptables, au plus près des préoccupations locales, pour adapter son offre de service au-delà du chèque ou du numéraire.

1. Les évolutions administratives et politiques modifient considérablement les modes de perception des recettes des produits locaux

Les modes traditionnels de paiement sont en train de disparaître dans un contexte exigeant d'optimiser le recouvrement des produits locaux.

La France est le pays d'Europe où le paiement par chèque est, de loin, le plus important, même s'il est en diminution constante. La dépense moyenne par chèque est entre 50 et 100 euros. En 2012, le nombre de chèques utilisé en France par habitant était de 43, alors qu'en Allemagne il n'était que de 0,4 et aucun aux Pays-Bas. La moyenne de l'UE à 28 était de 8,5 chèques par habitant. Le ministère des finances encourage le paiement par carte bancaire afin de réduire l'utilisation des moyens de paiements historiques (chèque et numéraire).

Quant au numéraire, la circulaire du 13 janvier 2014 appliquant l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2013 abaisse à 300 euros le plafond d'encaissement en espèces par les comptables publics. Cette circulaire précise qu'un plan de déploiement des TPE sera mis en place et incite les comptables publics à informer les ordonnateurs et les régisseurs. Les résultats sont positifs puisque, entre 2013 et 2015, les échanges de numéraire entre la Banque de France et la DGFIP dans le secteur public local ont diminué de 78,23 % en approvisionnement et de 23,30 % en dégageant. La note de service du 16 septembre 2015 prévoit même une expérimentation de « caisse sans numéraire » encourageant la promotion de paiement alternatif par carte bancaire en équipant ces services de TPE.

Le département a, bien entendu, appliqué la politique nationale tout en étant sensible à la préoccupation du secteur local pour que les

services de la DGFIP garantissent l'efficacité du recouvrement. L'effort des collectivités locales concernant la maîtrise des dépenses publiques nécessite d'optimiser le recouvrement afin de maintenir les équilibres financiers des collectivités. Dans ce contexte, même si le recouvrement forcé reste une activité essentielle de nos services au regard de l'égalité des citoyens face aux charges publiques, le recouvrement spontané revêt une importance capitale en terme de flux financier pour les collectivités dans l'optique de la disparition programmée des moyens de paiement traditionnels.

2. La nécessaire accélération du flux financier est un facteur favorable au développement des moyens modernes de paiement

La perception des produits locaux peut se faire de deux manières. Pour les produits locaux de faible montant, le recouvrement s'effectue en règle générale par les régies créées par les ordonnateurs. Pour des montants plus importants, des méthodes industrielles de recouvrement peuvent être mises en place et le paiement s'effectue directement chez le comptable public. Les outils de paiement peuvent être différents mais ils ont en commun la préoccupation d'accélérer les flux financiers. Dans ce contexte, la politique départementale de dématérialisation des paiements ciblera son offre en fonction des enjeux.

a. Étendre l'offre de service des régies pour fluidifier la trésorerie

Le paiement en numéraire ou par chèque dans le cadre des régies ralentit la constatation de l'apport de trésorerie. Les régisseurs déposent en effet physiquement leurs fonds chez le comptable public selon une périodicité fixée par l'arrêté constitutif de la régie. Les délais de versement sont variables en fonction de l'importance de la régie mais il existe un décalage certain entre le paiement de l'utilisateur et l'intégration des sommes dans les écritures du comptable, et, *in fine*, dans les comptes de la collectivité.

Pour les produits locaux encaissés par l'intermédiaire des régies, l'extension de l'offre de service peut passer par l'ouverture d'un compte DFT, support de moyens modernes de paiement, associé à un TPE autorisant le paiement par carte bancaire. Les chèques sont transmis directement et quotidiennement à un centre d'encaissement associé à ce dispositif, l'offre TIPI – Régie (titre interbancaire de paiement par Internet) – offre un paiement en ligne. Ainsi, le compte DFT est directement approvisionné (carte bancaire, chèques, TIPI). Depuis 2015, le versement des recettes peut

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

se faire par un simple virement sur le compte Banque de France du comptable. Celui-ci articule ces virements avec le dépôt des pièces comptables pour une prise en charge budgétaire. Ainsi, le flux financier peut être accéléré pour alimenter la trésorerie de la collectivité d'autant que des améliorations sont attendues avec le paiement sans contact, par exemple.

Cette offre doit être ciblée sur les régies aux volumes financiers importants du fait du coût des équipements. Elle peut être envisagée pour les régies de piscine ou les régies d'entrée des lieux touristiques. Dans le Maine-et-Loire, 64 % des régies ayant un volume financier supérieur à 5 000 euros par mois sont dotées d'un compte DFT ; l'objectif est de couvrir la strate dans les prochains mois.

b. Favoriser l'accélération du flux financier par des méthodes industrielles

Pour répondre aux enjeux financiers majeurs que représentent les sommes dues par un nombre conséquent de redevables (redevance d'eau par exemple), la mise en place de moyens industriels de paiement s'impose.

Le prélèvement est particulièrement bien adapté aux paiements de loyers des biens loués par les collectivités. Un fractionnement des paiements est possible par mensualité. La trésorerie de la collectivité est donc régulièrement alimentée à échéance fixe. Dans le Maine-et-Loire, 300 collectivités utilisent le prélèvement de recettes pour un montant de 104 millions d'euros, en augmentation de 15 % entre 2014 et 2015.

Le TIP (Titre interbancaire de paiement) et le TO (Talon optique) sont des moyens de paiement sous la forme d'un talon détachable joint à la facture. Pour le TIP, au premier paiement, le redevable peut envoyer un chèque où saisir ses références bancaires et l'envoyer directement, après signature, à un centre d'encaissement qui gardera en mémoire les coordonnées bancaires pour les paiements ultérieurs pour le même produit (facture d'eau par exemple). Pour le TO, seul l'envoi d'un chèque à l'appui du talon est possible. Cependant, il est bien adapté au monde hospitalier puisque la dette du redevable est unique et non répétitive. Ces traitements industriels des paiements accélèrent le flux de trésorerie pour la collectivité grâce à un encaissement rapide. Dans le département, l'offre TIP est centrée sur 8 collectivités à forte volumétrie financière pour 15 millions d'euros, en augmentation

de 3,5 % sur un an pour 497 000 paiements. Pour le TO, 163 200 paiements ont été effectués dans le département pour un volume financier (si on prend aussi les TIP + chèques) de 21 millions d'euros.

Enfin, TIPI (Titre interbancaire de paiement par Internet) est l'offre la plus innovante. Le redevable, en se connectant par Internet directement sur le site de la collectivité ou sur celui de TIPI.budget.finances, peut accéder à sa facture et la payer directement en ligne. Le compte Banque de France du comptable est directement impacté et le titre automatiquement émargé. Ce produit est largement proposé aux collectivités car il permet un paiement rapide sans aucun intermédiaire. La progression de ce mode de paiement est la plus spectaculaire passant de 22 469 utilisateurs en 2013 à 54 183 en 2015 pour des volumes financiers sur la même période de 1 959 000 à 5 428 000 euros.

Enfin, bien entendu, pour tous les autres produits et pour les titres individuels de recettes, le paiement peut se faire aussi directement chez le comptable public qui dispose d'un TPE, ou à distance sur un simple appel téléphonique.

L'objectif du département est de poursuivre la politique de dématérialisation des paiements, en insistant particulièrement sur le paiement entièrement numérisé puisque, dans un avenir proche, l'offre pourra être complétée par la mise en production de projets innovants comme le portefeuille électronique ou le paiement par mobile, particulièrement bien adapté aux régies de stationnement, réduisant encore la nécessité de payer en espèce ou par chèque.

Enfin, dans le cadre de la mise en place de l'ENSU, le paiement dématérialisé prendra toute sa mesure avec une unification des moyens de paiement de la sphère État et de la sphère du secteur public local et hospitalier.

Les facteurs favorisant la dématérialisation du titre de recette et le recouvrement des produits locaux sont aujourd'hui réunis pour proposer, à court terme, une offre de service complète aux acteurs locaux. L'expérience de Beaupréau-en-Mauges s'inscrit dans ce mouvement de modernisation favorisé par une technologie sans cesse innovante préparant les usagers à un univers totalement dématérialisé. La collaboration étroite entre le secteur public local et la DGFIP poursuit son approfondissement dans l'intérêt de l'utilisateur et dans l'intérêt général.

2 L'expérimentation de la dématérialisation des factures de restauration scolaire et produits périscolaires à Beaupréau-en-Mauges

A. Le contexte local : une forte promotion des moyens automatisés de paiement dans un contexte de remunicipalisation

Ces dernières années, une politique de promotion active des prélèvements automatiques en matière de recettes a été initiée par la direction locale de Maine-et-Loire, fortement relayée par les comptables locaux sur le terrain. Techniquement, le recours aux logiciels de facturation ordonnateur a été privilégié. Cependant, à défaut, le logiciel DVP, développé par la DGFIP, a été implanté dans les services ordonnateurs, notamment pour des catégories de titres à moindre volumétrie.

Par ailleurs, les projets de remunicipalisation par plusieurs collectivités de services gérés jusqu'alors par des associations, ont amené le comptable à rechercher toute solution permettant d'absorber la charge de travail supplémentaire induite en élargissant l'offre de paiement aux usagers à des solutions alternatives, telles que le règlement par Internet et notamment par l'adhésion des collectivités à TIPI en complément de l'offre de prélèvement.

De nombreux avantages ont été retirés de cette politique. Tout d'abord, en optant pour le prélèvement automatique, la collectivité s'assurait de flux de trésorerie à date choisie. Ensuite, la mise en place de rôles s'appuyant sur un titre collectif avec prélèvement a conduit également à limiter le nombre de titres individuels pris en charge.

Pour le comptable, la diminution des encaissements par chèque et par numéraire a réduit, de fait, la saisie manuelle des recouvrements, puisque le recouvrement automatisé génère un flux informatique qui émerge automatiquement le titre ou la facture dans Hélios.

Enfin, le panel de services proposé sur les sites Internet de la collectivité ou de la DGFIP (TIPI) renvoie une image moderne et dynamique du secteur public dans son ensemble.

B. Le moment clé : le chantier de la dématérialisation et le passage au PES V2

Le choix stratégique des collectivités a été celui de la mutualisation. Ainsi, en 2013, la commu-

nauté de communes Centre Mauges a pris la compétence informatique favorisant l'harmonisation des logiciels sur l'ensemble du territoire.

Des échanges se sont développés entre la DDFIP, le comptable et les ordonnateurs. Des réunions ont été organisées sous l'égide des directeurs généraux des services des communes et de l'EPCI, débouchant sur un groupe de travail réunissant des référents, constitué en équipe projet, afin d'accompagner le passage au PES V2 et la dématérialisation des pièces justificatives.

Cette volonté de travailler en commun a permis d'optimiser la réussite des tests préalables puis le passage en production en mutualisant au plus près, sur le terrain, les expériences de chacun.

La mise en œuvre effective du PES V2 fin 2014 s'est accompagnée de manière concomitante de la dématérialisation des pièces justificatives pour l'ensemble des collectivités.

C. L'accélérateur : la mise en œuvre des normes SEPA

La mise en place de la norme SEPA, obligatoire au plus tard au 2 août 2014, est apparue, dans un premier temps, comme un handicap, du fait du changement de norme, pour les collectivités ayant opté pour le prélèvement automatique des recettes locales. À cet égard, il est rappelé que le département de Maine-et-Loire figurait parmi les départements ayant le plus grand nombre de collectivités concernées.

Le challenge technique consistait donc à réorienter les prélèvements sous format DVP ou remettant TPGROUPE vers le format PES TITRE ou PES ORMC prélevés, et pour les ordonnateurs d'adapter leurs logiciels de facturation aux nouvelles normes SEPA.

Le choix tactique du comptable a été de prioriser le passage au PES V2 des collectivités soumises au prélèvement SEPA.

Dans ce contexte, il est très vite apparu indispensable d'intégrer dans les réflexions des groupes de travail « PES V2 » le volet facturation. Compte tenu de la disparité des logiciels implantés, il s'agissait de rationaliser ce secteur par l'adoption d'un logiciel unique pour l'ensemble des collectivités.

D. La finalisation : capitaliser les avantages offerts par un logiciel de facturation permettant l'envoi de factures dématérialisées

Après la dématérialisation des moyens de paiement, des flux comptables et des pièces justificatives, une autre étape apparaissait : la dématérialisation des factures et des avis de sommes à payer dans un contexte de diminution des coûts pour les collectivités et pour la DGFIP, notamment en matière de dépenses d'affranchissement.

À l'origine, le produit proposé par l'éditeur a été développé comme moyen de communication permettant un envoi d'informations par mail aux bénéficiaires (information des familles relative aux menus hebdomadaires par exemple), après constitution d'un fichier de publipostage.

Très vite, l'idée est venue d'ajouter l'envoi en pièce jointe de la facture elle-même. Cette offre de service concernait à la fois le recouvrement en régie et le recouvrement par le comptable.

Pour les seuls régisseurs, la possibilité de relance par mail est elle aussi intégrée au progiciel.

Les agents des collectivités ont été convaincus par les avantages procurés par ce nouveau système (publipostage dématérialisé, plus d'impression des factures...) ; les adhérents se sont montrés intéressés par la solution dématérialisée de l'envoi des factures.

La volonté d'étendre le dispositif s'est largement concrétisée avec la création au 15 décembre 2015 de la commune nouvelle de Beaupréau-en-Mauges regroupant la communauté de communes de Centre Mauges et ses 10 communes adhérentes.

Au 14 décembre 2015, le logiciel était généralisé à l'ensemble des communes historiques composant la commune nouvelle de Beaupréau-en-Mauges, satisfaisant aux objectifs de mutualisation et de rationalisation.

Le taux d'adhésion des communes historiques ayant activé l'option à la solution d'envoi dématérialisé des factures, pour une 1^{ère} année scolaire 2014/2015, a été de 68 %, représentant 39 % de l'ensemble des factures émises.

Un an après, pour l'année scolaire 2015/2016, il est noté, de manière satisfaisante, une progression de ces statistiques concernant les seules émissions de février 2016 qui se sont élevées respectivement à 70 % et 48 %.

Le 15 mars 2016, une première réunion du pôle vie locale et acteurs de la facturation commune nouvelle de Beaupréau-en-Mauges, a acté la finalisation de l'adhésion des deux dernières communes déléguées à l'offre d'envoi dématérialisé au moment des inscriptions pour la rentrée 2016/2017, optimisant ainsi la procédure.

La cible originelle de 50 % d'adhérents à cette offre originale est atteinte et sera dépassée en 2016/2017 pour un résultat estimé à plus de 70 %.

E. Les perspectives d'évolution : de l'envoi dématérialisé des factures à la création d'un espace sécurisé

Pour autant, les réflexions se poursuivent avec la volonté, par exemple, de mettre en place une base tiers unique à terme. Même si une facturation par commune déléguée demeure pour l'instant, le service comptabilité/finances est unifié avec la désignation d'un référent facturation et d'un responsable chargé de la coordination au sein du pôle vie locale.

Pour quinze facturations mensuelles, soit 150 annuelles représentant environ 14 000 factures, le calendrier a été rationalisé. Les services émetteurs de facturations des communes déléguées doivent se conformer à un calendrier mensuel avec date butoir de dépôt au service finances au 15 du mois précédent pour un prélèvement prévu sur le compte des redevables le 07 ou 08 du mois suivant.

Cette démarche locale présente l'avantage d'être immédiatement opérationnelle, elle répond à la demande de rapidité des redevables, utilisateurs habituels de nouvelles technologies de communication. Elle les incite à recourir au prélèvement ou aux paiements par Internet s'intégrant ainsi dans l'objectif de raréfaction du paiement en numéraire et/ou par chèque.

Un projet complémentaire est à l'étude sur la Redevance ordures ménagères (REOM) pour mettre en œuvre un espace sécurisé privé permettant aux redevables prélevés (10 000 actuellement avec facturation semestrielle) de bénéficier d'une délivrance de facture dématérialisée.

Ce projet porté par la Communauté d'agglomération Mauges Communauté, créée le 1^{er} janvier 2016, et le SIRDOMDI (syndicat d'ordures ménagères) a fait l'objet de la rédaction d'un cahier des charges, le côté environnemental et moderne en terme d'image ayant été mis en avant.

F. Beaupréau-en-Mauges, précurseur des évolutions de l'offre de services de la DGFIP

Le cas de Beaupréau-en-Mauges s'inscrit dans un espace géographique et temporel qui ouvre la voie aux évolutions de l'offre de services de la DGFIP.

En effet, la dématérialisation des factures, et plus tard, la mise en place d'un espace sécurisé sur ce territoire s'adresse à un public utilisant quotidiennement les services numériques circonscrivant l'offre à certains produits (cantine, périscolaire). La matérialisation des factures est nécessaire pour bénéficier des autres moyens modernes de paiement (TIP, TO), pour les ordures ménagères par exemple.

La généralisation de l'offre de services de la DGFIP par l'intermédiaire de l'ENSU ou de l'envoi industrialisé des factures par les centres d'éditions étendra et harmonisera les procédures sur le territoire national.

L'expérience de Beaupréau-en-Mauges, en donnant accès immédiatement aux redevables à un service nouveau, prépare ainsi le terrain à de nouvelles offres de services DGFIP et renforce la collaboration entre le secteur local et la DGFIP. ■

Description de l'expérience d'envoi dématérialisé des factures à Beaupréau-en-Mauges

Envoi dématérialisé de la facture

Les collectivités concernées ont collecté en début d'année scolaire les adresses mail des redevables lors de l'inscription des enfants aux cantines scolaires et aux activités périscolaires, en proposant aux parents de recevoir directement la facture par courriel.

En cas de fausse adresse mail, la collectivité reçoit directement un avis informatique de non-distribution. Un accusé de réception peut être mis en place.

Paieement par le redevable

Tous les types de paiement évitant de rematérialiser la facture sont possibles : prélèvement, TIPI, chèques (avec référence de la facture au dos du chèque), numéraire.

Le principe étant de ne pas éditer la facture, le recours au TIP ou TO n'est pas envisageable.

Un calendrier d'envoi des factures est fixé en collaboration entre l'ordonnateur et le comptable. La prise en charge comptable des titres, préalable à l'envoi des factures, est en effet indispensable compte tenu des contraintes de TIPI (accessibilité du paiement TIPI 48 h après la prise en charge de la facture).

Le point de vue des utilisateurs

1. Commune déléguée de Villedieu-la-Blouère

Entretien avec Sylvie T. (commune historique) et Nelly H. (commune déléguée)

« La collectivité est précurseur dans l'utilisation du logiciel de facturation Carte-Plus.

En février 2016, 74 % des factures du restaurant scolaire ont été envoyées sous une forme dématérialisée. En mars 2016, la facturation périscolaire et la restauration sera fusionnée, quelle est votre motivation ? »

Étant pleinement investie dans la démarche de dématérialisation, cette solution offerte par Carte-Plus s'est imposée tout naturellement.

« Quelle a été la démarche pour convaincre les acteurs de l'expérimentation ? »

Le moment idéal est celui de l'inscription des élèves lors de la rentrée scolaire. Le dossier d'inscription, envoyé aux parents, intègre l'offre d'envoi dématérialisé des factures. La confection d'une fiche de procédure pour les agents de proximité est un outil très utile et rassurant pour lever les réticences naturelles au changement. Cependant, il est important de vérifier les retours de mails en échec pour solutionner les problèmes des envois erronés et sensibiliser sur l'intérêt de signaler les changements d'adresses électroniques afin d'assurer la pérennité du dispositif.

« Avez-vous un retour sur le ressenti des adhérents à l'envoi dématérialisé des factures ? »

Les adhérents au service d'envoi dématérialisé sont pleinement satisfaits. Nous ne déplorons que très peu d'incidents et les désinscriptions au service sont quasi inexistantes.

* * *

2. Commune déléguée de Jallais, cas concret de remunicipalisation d'activité associative

Entretien avec Frédéric T. (commune historique) et Guillemette P. (commune déléguée)

« La collectivité a repris une activité gérée antérieurement par le monde associatif. Vous utilisez le logiciel Carte-Plus depuis peu de temps. 77 % des factures de restauration et périscolaires sont envoyées par mail. Dans quel

contexte l'envoi dématérialisé des factures a-t-il été envisagé ? »

Début 2012, suite à la reprise d'une activité associative par la commune, la facturation s'est faite localement en utilisant des outils bureautiques traditionnels (Word et Excel) et l'outil DGFIP DVP pour constituer des fichiers de remises de prélèvements externes.

Les familles non prélevées recevaient un titre individuel.

Rapidement, du fait de la nécessité de rationaliser la charge de travail induite, l'utilisation d'un seul logiciel intégré, offrant en plus l'envoi dématérialisé des factures, est devenu une solution appropriée.

Profitant de la mutualisation de la compétence informatique avec la communauté de communes, nous avons souhaité, début 2014, profiter du logiciel de facturation commun offrant un gain de temps appréciable et un confort d'utilisation. Nous avons proposé aux familles en septembre 2014 de recevoir leurs factures par courriel, beaucoup ont répondu favorablement.

La reprise de nouveaux services début 2015 n'a pas ralenti la volonté de la dématérialisation, bien au contraire, puisque toute la facturation des services est maintenant proposée en dématérialisation.

La facturation, préparée en début de semaine, peut être envoyée dès le milieu de la semaine aux familles.

Quel gain de temps !

« Quels sont les avantages de cette solution ? »

Le système mis en place est très confortable et rapide au regard du volume d'informations traitées.

Je pense que ce système répond aux attentes des familles qui souhaitent payer rapidement, sans avoir à se déplacer ou bien à envoyer un chèque (s'ils utilisent TIPI). Personnellement, j'étais attachée aux documents « papier », je me rends compte aujourd'hui que les recherches dans des documents dématérialisés sont au final plus rapides.

Le volume de documents « papier » produits a diminué de manière conséquente et est même quasiment inexistant. ■



Sylvie BRENNER
Cheffe de la Mission déploiement
de la dématérialisation (MDD) à la DGFIP



Hervé BREYTON
Adjoint à la cheffe de la MDD

La mobilisation des éditeurs informatiques et la validation technique de leurs produits

Mots-clés : finances locales - dématérialisation - comptable public - protocole d'échanges standard (PES V2) - facturation électronique - Chorus Pro

Le déploiement du PES V2, aventure partagée entre acteurs de la DGFIP et du monde des collectivités locales et du secteur hospitalier, s'appuie très fortement sur un troisième partenaire incontournable, les prestataires informatiques. Le chantier de la dématérialisation dans le secteur public local et de santé, grand projet collectif lancé depuis plusieurs années, a mobilisé beaucoup d'acteurs. Fin 2015, avec un taux de déploiement du PES de 99,5 %, le pari était gagné. Pour le réussir, il a fallu mobiliser bon nombre d'éditeurs et travailler à la validation de leurs produits. Ce rôle revient à la Mission de déploiement de la dématérialisation de la DGFIP, positionnée au sein du bureau en charge de la maîtrise d'ouvrage des applications du secteur local. Cela étant, l'aventure continue : le PES ne constituant que la première brique du dispositif, il convient dorénavant de progresser vers la dématérialisation totale de la chaîne comptable et financière.

Hélios, application développée par la DGFIP pour la tenue de la comptabilité des organismes publics locaux¹, fonctionne sur la base des données transmises par les ordonnateurs. Dès l'origine, l'application Hélios a été conçue sur la base d'un nouveau Protocole d'échanges standard dit « PES ». Pour autant, il convenait de donner du temps aux organismes

locaux pour mettre à niveau leurs propres logiciels financiers. Autrement dit, pas question d'opérer un « big-bang ». La DGFIP ayant fait le choix d'accompagner la montée en charge progressive du PES, l'application acceptait en entrée les données portées par les protocoles dits « historiques » Indigo, ROLMRE ou encore H pour les établissements publics de santé.

¹ En dehors de quelques exceptions notables comme l'AP-HP.

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

Ces protocoles, peu riches en informations devaient, à l'issue d'une période transitoire, laisser la place à ce nouveau protocole PES dans sa version 2. De fait, l'objectif ne consistait pas seulement à changer de protocole mais à accroître le nombre d'informations reçues ainsi que la qualité et la pertinence des données.

Dès 2005, les partenaires nationaux réunis au sein de la Structure nationale partenariale² (SNP) ont validé ce protocole d'échanges standard d'Hélios dans sa version 2 (PES V2) comme devenant, au-delà d'un véhicule de données comptables, la solution de dématérialisation des titres de recette, des mandats de dépense et des bordereaux récapitulatifs. Il constitue, en outre, la seule modalité de transmission des pièces justificatives dématérialisées au comptable. Les caractéristiques du PES V2 sont ainsi précisées, afin de les rendre opposables notamment aux éditeurs de logiciels, par l'arrêté du 27 juin 2007 modifié portant application de l'article D1617-23 du code général des collectivités territoriales relatif à la dématérialisation des opérations en comptabilité publique.

Ce contexte réglementaire acquis, quelques éditeurs ont commencé à réaliser les évolutions nécessaires à la prise en compte de ce nouveau protocole, chacun s'appuyant sur des collectivités pilotes et partenaires de ce nouveau projet. Toutefois, à ce stade, le déploiement du PES V2 ne présentait aucun caractère obligatoire, et le protocole lui-même, en étant servi sur ses seules balises obligatoires n'apportait pas de réelle plus-value au système d'information Hélios, et, à ce titre, au comptable public teneur des comptes des collectivités. Si le PES V2 est un protocole plus structuré, plus lisible de par son format XML, il comporte également de nombreuses balises facultatives permettant de transmettre davantage de données qu'avec les protocoles historiques. Toutefois, bien que dénommé protocole « enrichi », le PES ne prend toute sa mesure que si les informations servies à la source par les collectivités reposent sur une qualité de données supérieure.

1. Origine du guichet XML

Hélios fonctionne ainsi, à l'origine, avec une chaîne d'acquisitions capable de traiter à la fois les protocoles anciens et le nouveau PES V2. Mais l'objectif étant d'améliorer la qualité et la pertinence des informations reçues, il a été décidé dès 2011 de mettre en place un point de contrôles en amont d'Hélios, le guichet XML. Ce guichet allait devenir un véritable « censeur » de la qualité des

flux et de vérification de l'enrichissement des données attendues. En effet, même si des informations portées par certaines balises demeuraient facultatives selon le schéma du protocole, ce guichet allait pouvoir assurer un rôle qualitatif en contrôlant la présence de données ciblées selon les types d'opérations de dépenses ou de recettes reçues. Ce nouveau guichet XML a ainsi fait l'objet d'une qualification et d'une opération de « recette » à l'été 2011. La ville de Paris a été retenue pour accompagner cette opération. Les travaux soutenus menés entre le pôle national de dématérialisation (ancienne dénomination de la Mission) et la ville de Paris ont ainsi permis un passage en production des premiers flux de dépenses pour cette collectivité emblématique dès la fin du mois de septembre 2011.

À la même période, l'animation et la validation des éditeurs devenaient un axe prioritaire de la Mission de déploiement de la dématérialisation (MDD).

Dès 2011, des actions de validation des éditeurs de logiciels financiers ont ainsi été conduites afin de vérifier la compatibilité des solutions proposées avec les contrôles opérés par le guichet XML (GXML).

Après quatre années de labeur, la validation de la mise en conformité au PES V2 des principaux logiciels comptables et financiers des organismes publics locaux est quasiment terminée. Seuls restent à accompagner quelques éditeurs de logiciels du secteur de santé et des OPH.

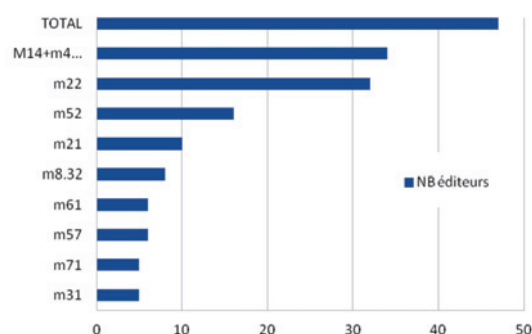
Depuis quelques mois, les relations avec les éditeurs prennent une autre dimension. Il s'agit dorénavant, tout en veillant au maintien de la qualité des logiciels (s'appuyant sur une analyse mensuelle des anomalies remontées du GXML), de s'emparer de manière partagée de la dématérialisation en amont des pièces justificatives, et conduire le chantier majeur de la dématérialisation des Avis des sommes à payer (ASAP). Ce dernier chantier qui doit s'articuler avec celui de l'Espace numérique sécurisé de l'utilisateur (ENSU) s'appuie sur le déploiement d'un PES ASAP permettant de recourir à l'éditique de la DGFIP. Le passage par l'éditique constitue la première étape d'une évolution plus ambitieuse devant conduire à la mise en ligne des ASAP sur l'ENSU.

2. État d'avancement du travail de validation des éditeurs financiers

Le marché des éditeurs est réparti selon la nature des collectivités et établissements publics et selon les strates d'habitants.

² Instance en charge d'examiner les modalités de dématérialisation des échanges et regroupant en particulier treize associations nationales d'élus locaux.

Graphique 1 :
Nombre d'éditeurs par type de nomenclature



Les éditeurs comptables et financiers des collectivités locales

La presque totalité des éditeurs du marché est désormais validée PES V2. Seuls quelques éditeurs poursuivent encore des travaux, mais ils ne représentent que très peu de collectivités ou d'établissements clients. Parmi les éditeurs validés, il convient de citer les collectivités auto-éditeurs. Elles ne sont pas nombreuses mais elles ont su mettre à jour leur logiciel et le rendre conforme aux obligations du PES V2. Certaines l'ont fait sur le seul périmètre comptable de l'obligation relative au PES V2, avec l'engagement d'acquiescer un logiciel du marché en capacité d'offrir aussi la gestion des pièces justificatives dématérialisées. D'autres ont privilégié de poursuivre cette internalisation complète des évolutions et maintenance, assurant ainsi une proximité immédiate avec les utilisateurs de la collectivité, et à ce titre une réponse en adéquation avec leurs attentes et une réactivité accrue (voir Graphique 2).

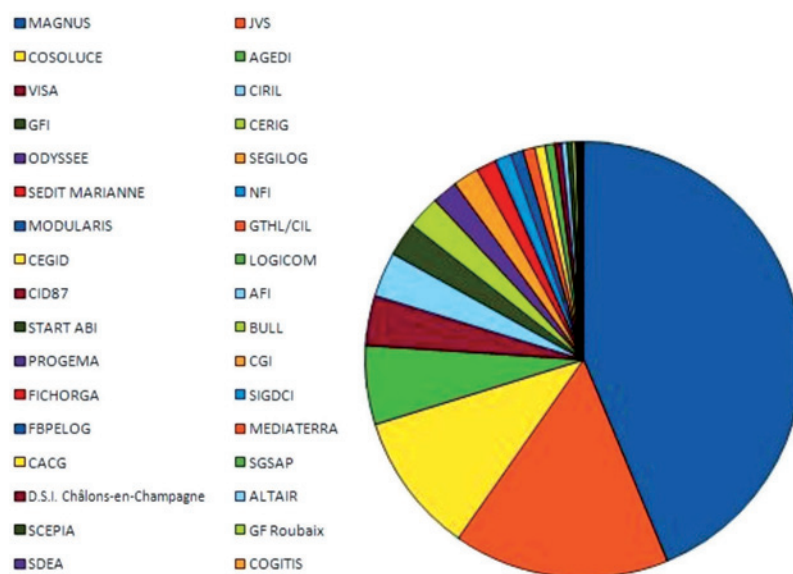
Les éditeurs des établissements publics de santé

Partis plus tardivement, les éditeurs hospitaliers sont dorénavant presque tous validés. Les particularités de la gestion des EPS ont très certainement participé à ce retard. Pour autant, les principaux détenteurs du parc client des EPS sont désormais validés PES V2 GXML. Le déploiement est en bonne voie et a connu une accélération importante en réponse à l'effet croisé des obligations de passage au PES V2 et à FIDES (Facturation individuelle des établissements de santé) (voir Graphique 3).

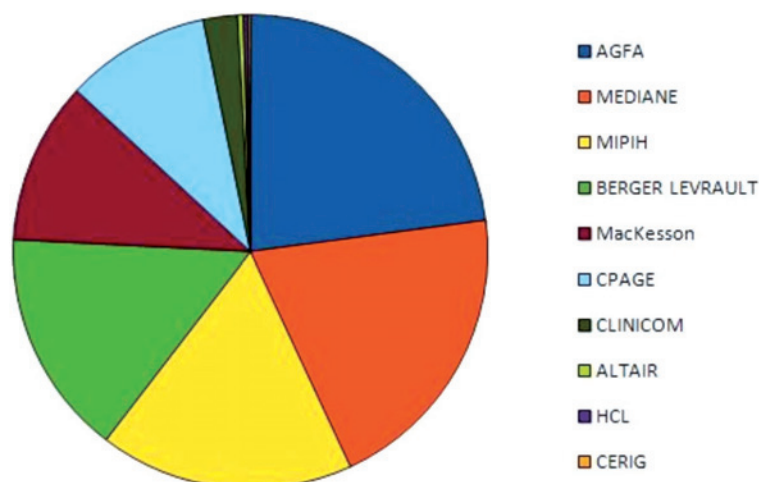
Les éditeurs du secteur de l'habitat

Huit éditeurs sont recensés et cinq sont validés. Des travaux soutenus permettent d'envisager une validation de deux sociétés.

Graphique 2 : Répartition des éditeurs par nombre de budgets en production, nomenclature M14



Graphique 3 : Répartition des éditeurs par nombre de budgets en production, nomenclature M21



3. Les différentes étapes de la validation PES V2 des éditeurs

La validation d'un éditeur de logiciel de gestion financière repose sur le passage réussi de plusieurs étapes qui s'enchaînent selon un calendrier plus ou moins resserré en fonction, d'une part, de la qualité des premiers échanges (souvent symptomatiques de la suite des travaux), et, d'autre part, de la réactivité de prise en compte des remarques formulées par la MDD.

Ces étapes sont au nombre de cinq. Elles sont naturellement mises en visibilité de l'éditeur

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

lui-même et du réseau par l'intermédiaire des pilotes d'accompagnement du changement placés auprès de chaque délégué du Directeur général des finances publiques, relais essentiel de la MDD dans sa communication à destination des directions départementales et des correspondants dématérialisation, en charge de l'accompagnement de proximité des comptables et des collectivités dans le déploiement de la dématérialisation. Il est en effet essentiel que les différents acteurs de proximité disposent des éléments nécessaires pour mener à bien les actions de promotion de la dématérialisation dès lors que l'éditeur a franchi la dernière étape de validation.

Première étape : l'éditeur prend contact avec la MDD. Cette étape permet de définir le type de logiciel financier à valider (type d'organismes publics locaux clients, nomenclatures comptables gérées...).

Deuxième étape dite des « travaux en développement » : il s'agit au cas d'espèce pour l'éditeur de commencer à nourrir les échanges avec la MDD, poser des questions et transmettre les premières ébauches de flux PES V2.

Troisième étape dite des « travaux avancés » : l'éditeur a transmis de nombreux flux, dont la qualité est jugée satisfaisante et assurant une couverture d'une grande partie du périmètre de tests demandés (opérations de dépenses et recettes courantes et opérations de fin d'exercice). À ce stade, l'éditeur propose un site pilote sur lequel la version en test est installée. Le site réalise alors une émission des opérations comptables en double flux, selon le protocole historique, d'une part, pour la production, et selon le protocole PES V2 en test, d'autre part. Ces flux test sont alors soumis au visa de la Mission par dépôt dans l'application développée à cet effet et dénommée PESOS (Outil de suivi du PES). Cette étape donne également lieu à un rendez-vous essentiel dans le processus de validation : la présentation du logiciel.

C'est l'occasion pour la MDD de demander une mise en situation. Réalisée sur la copie d'une base de données d'une collectivité, elle permet de visualiser en direct les opérations, en commettant volontairement des erreurs, afin de mettre en évidence les contrôles implémentés par l'éditeur et visualiser les flux résultant de ces mêmes saisies. Cette rencontre est souvent déterminante pour l'éditeur en conduisant soit à la validation de sa solution, soit au report de celle-ci dans l'attente d'une amélioration des fonctionnalités identifiées comme défaillantes. Elle constitue à l'évidence

un temps d'échanges et de conseils, voire de préconisations. Les éditeurs sont extrêmement sensibles à ce temps particulier à forte plus-value.

Quatrième étape avec « une version Guichet en période d'observations » : si les tests sont probants, le site pilote passe en production réelle, et transmet ses opérations comptables au protocole PES V2. Au terme d'un mois de production, un bilan est réalisé. Il consiste à répertorier les éventuels rejets enregistrés par le guichet XML, et à conduire une analyse intellectuelle afin de déterminer si les informations portées dans les flux sont bien conformes aux attentes.

Cinquième et dernière étape : la solution de l'éditeur est validée : au-delà du mois de tests, et en l'absence d'incident relevé, l'éditeur peut réaliser le déploiement de sa version auprès de ses clients.

Une des phases importantes de la validation de la solution portée par l'éditeur reste la période dite « d'observations ». Elle repose sur l'analyse des opérations comptables reçues et traitées par le poste pilote. En effet, les agents du poste sont les mieux placés pour apprécier si les opérations transmises par l'ordonnateur sont correctement typées, les informations correctement valorisées lors du visa et en adéquation avec les opérations à dénouer.

4. Un suivi régulier des éditeurs

Une fois validés au PES V2, les collectivités et les établissements publics locaux, clients des éditeurs, s'engagent dans le processus de déploiement. À l'épreuve des contrôles du guichet XML, des flux transmis peuvent faire l'objet de rejets.

Tous les mois, une analyse des incidents de production est réalisée par la MDD. Des demandes de corrections et de sécurisations de la version du logiciel sont adressées aux éditeurs, afin qu'ils procèdent aux évolutions nécessaires. En effet, à l'usage, et entre les mains d'utilisateurs, il est toujours possible de détecter des failles dans les contrôles élaborés par les logiciels de gestion financière. Dans la grande majeure partie des cas, les éditeurs accueillent positivement ces bilans et intègrent les correctifs nécessaires. Toutefois, il est possible de connaître les mêmes incidents durant plusieurs mois, car même si un éditeur met une nouvelle version à disposition, celle-ci n'est pas systématiquement installée par l'ensemble du parc client, et cela malgré les relances des éditeurs eux-mêmes.

5. Animation du réseau des éditeurs

Depuis le mois de mars 2013, la DGFIP a mis en place des contacts avec les éditeurs sous la forme de réunions plénières afin de présenter le plan d'évolution de l'application Hélios, des contrôles du guichet XML, et de rappeler les priorités stratégiques de la DGFIP ou encore les grands chantiers à mener conjointement.

Des réunions bilatérales sont également conduites afin de mieux comprendre le fonctionnement des logiciels, lever une difficulté spécifique et cerner les attentes des partenaires.

Enfin la MDD est régulièrement invitée à participer aux comités utilisateurs de certains éditeurs. Ces rencontres permettent de promouvoir la dématérialisation, présenter l'actualité en la matière, répondre aux interrogations et prendre connaissance des attentes des collectivités adhérentes.

Ces rencontres permettent de nouer des liens privilégiés avec ces partenaires dans le cadre d'un rapport « gagnant-gagnant ». Les analyses des anomalies menées par la DGFIP permettent aux éditeurs de renforcer les contrôles, résoudre des bogues, et ainsi améliorer la qualité de leurs logiciels mais aussi diminuer les remontées auprès de leurs assistances. Pour la MDD, ces moments constituent des instants privilégiés permettant de mieux cerner les attentes mais également d'expliquer les évolutions. Les rencontres bilatérales sous forme de « comité utilisateurs » de taille restreinte permettent également à la DGFIP d'échanger avec l'éditeur sur certains points d'ergonomie.

Il convient de noter la particularité du déploiement de la dématérialisation de la chaîne comptable et financière dans les établissements publics de santé (EPS) coordonnée avec le déploiement du projet FIDES qui conduit la MDD à entretenir des relations particulières avec les éditeurs de logiciels du monde hospitalier.

6. L'éditeur au cœur du déploiement de la dématérialisation

Dès 2013, la bonne articulation entre les éditeurs, les collectivités clientes, et les équipes de la DGFIP a permis sur plusieurs départements d'accélérer et de simplifier le passage au PES et à la dématérialisation totale, et de rencontrer ensuite le succès du déploiement généralisé, aujourd'hui à hauteur de 99,5 % des Organismes publics locaux.

La réactivité des éditeurs, ou des syndicats informatiques (structures de mutualisation regroupant dans certains cas un nombre important de

collectivités adhérentes) a été prépondérante dans la réussite de cette phase pilote.

7. Mieux répondre aux demandes des éditeurs

Une demande récurrente des éditeurs consiste à disposer le plus tôt possible des orientations puis des spécifications des futures évolutions. La DGFIP s'efforce de communiquer le plus en amont possible ces éléments techniques, d'une part par mail et d'autre part par publication sur Internet. Depuis la création du site *collectivités locales*³, la documentation technique est intégralement mise à disposition des éditeurs et historisée. Ce lien est connu des moteurs de recherches, ce qui permet à tous les intervenants de la dématérialisation de la chaîne comptable et financière d'accéder facilement à la documentation.

8. Les éditeurs de facturation

En dehors des éditeurs de la sphère financière, la MDD entretient des échanges de proximité avec les éditeurs de facturation, dits encore « métier ».

Cette branche particulière vise à couvrir les besoins des collectivités notamment dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, mais également au-delà pour l'enregistrement d'autres recettes pouvant donner lieu à des rôles associés à des titres collectifs.

Dans ce domaine, la date du 1^{er} février 2014 a constitué une date clé. Date butoir fixée par les instances européennes à partir de laquelle les virements et prélèvements nationaux ne pourraient plus être émis, elle a conduit à revoir en urgence le protocole d'échange dédié « aux factures ». En effet, de nombreuses collectivités avaient recours à un protocole historique, le ROLMRE, seul protocole permettant de transmettre au comptable une liste de créances à recouvrer et devant faire l'objet d'un prélèvement. Mais ce protocole dit « à plat » n'avait pas vocation à être mis à jour pour prendre en compte les évolutions relatives à la norme SEPA.

Sur un délai très contraint, l'ensemble des acteurs a dû se mobiliser pour recenser, d'une part, les collectivités générant ce type d'opérations, d'autre part, les éditeurs concernés afin de les informer des échéances et des travaux à mener. En effet, ces éditeurs devaient prendre en compte les spécificités du PES V2, dans sa branche recettes, afin d'être en capacité d'émettre le nouveau protocole mis au point, à savoir ORMC « Ordre de recettes multi-créanciers ».

³ www.collectivites-locales.gouv.fr

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

En quelques mois, quelque 180 éditeurs facturiers ont ainsi transmis à la MDD des flux à analyser, réalisé des tests et pris en compte les remarques en retour. Pour autant, ces éditeurs œuvrant sur un périmètre restreint, et en raison du calendrier très contraint, n'ont pas eu à présenter leur logiciel lors d'une mise en situation. De fait, les liens avec ces éditeurs ne sont pas aussi étroits et la qualité des échanges de données, souvent, en deçà de celle fournie par les éditeurs financiers.

En dehors de la problématique particulière des rôles, des fichiers d'échanges au format XML constituent également la norme pour la production d'autres données « métier ». Les éditeurs concernés doivent alors respecter les schémas publiés.

Ces éditeurs transmettent à la MDD, des fichiers complétés pour analyse, vérification du respect des normes afin d'obtenir une validation sur le domaine ciblé par le logiciel. Ces logiciels visent à produire des documents dématérialisés dans de nombreux domaines : paie, aide aux apprentis, frais de déplacements, interventions sociales, relevés de cartes achats, ou encore quittances des Offices publics d'habitat. Les pièces justificatives normalisées, à savoir dématérialisées selon un schéma XML, sont listées par la convention-cadre nationale relative à la dématérialisation des documents de la chaîne comptable et financière⁴ et définies de manière partagée au sein de la Structure nationale partenariale. Ces fichiers, constituent autant de fichiers de pièces justificatives dématérialisées pouvant être joints en tant que PES PJ aux mandats et aux titres, en lieu et place des supports papiers.

9. Chorus Pro 2017

L'ordonnance du 26 juin 2014 relative à la facturation électronique dispose que les entités publiques recevront et émettront des factures électroniques à compter du 1^{er} janvier 2017. Bien que déployée progressivement par les entreprises, la facturation électronique va impacter dès le 1^{er} janvier 2017 l'ensemble des entités publiques qui doivent préparer cette échéance et s'appuyer pour ce faire sur leurs éditeurs.

En effet, si les éditeurs sont en capacité de transmettre les pièces justificatives à l'appui des mandats dès lors qu'ils sont validés PES V2, tous

ne sont pas à même d'offrir les mêmes fonctionnalités. Le portail de dépôt des factures « Chorus Pro » développé par l'Agence pour l'Informatique Financière de l'État permettra aux organismes publics de recevoir des factures nativement dématérialisées, associées à un flux pivot.

La prise en compte de ces informations par l'éditeur au travers d'une proposition de prémandatement pourra être proposée par les éditeurs. En s'interfaçant de plus en plus avec les différents logiciels et environnements en amont et aval de la chaîne comptable, les logiciels de gestion financière ne constituent plus de « simples outils », vecteur de la gestion comptable et budgétaire. Ils s'inscrivent dorénavant dans un process de gestion de flux de travail dématérialisé.

C'est ainsi qu'ils doivent mettre en œuvre des fonctionnalités permettant le rapprochement entre l'engagement, le mandatement, la validation par l'utilisateur, puis la transmission au comptable grâce à un interfaçage pouvant s'appuyer par exemple sur un tiers de télétransmission dont la tâche pourra consister à récupérer et valoriser des acquittements du guichet XML, ainsi que les informations portées par les flux retour. Les acteurs majeurs du marché ont bien compris la nécessité d'approche d'un « workflow » global et d'offrir, dans ce contexte, des fonctionnalités d'aide à la gestion.

* * * *

D'une simple validation technique de solution de gestion financière, la relation entretenue par la MDD avec les éditeurs a sensiblement évolué au fur et à mesure que le champ de la dématérialisation s'étendait. La MDD est ainsi devenue, au fil du temps, le point d'entrée du dialogue nécessaire avec la DGFIP pour bon nombre d'éditeurs qui s'interrogent, voire relaient les interrogations de leurs clients, sur le plan réglementaire, technique, informatique et de sécurité, ou encore sur des sujets de déploiement. La MDD a alors la charge, d'instruire, répondre, solliciter le cas échéant, d'autres bureaux ajoutant à son panel d'activités, un rôle d'interface essentiel entre ces partenaires incontournables et la direction générale, l'objectif étant de s'assurer que les développements prévus vont bien dans le sens d'une dématérialisation globale de qualité et au rythme souhaité. ■

⁴ Disponible sur le site
www.collectivites-locales.gouv.fr/dematérialisation-chaîne-comptable-et-financière-0

Nathalie VIEU

Adjointe au directeur de programme « facturation électronique 2017 »
à l'Agence pour l'informatique financière de l'État

La facturation électronique au 1^{er} janvier 2017 : une échéance à préparer dès maintenant

Mots-clés : finances locales - dématérialisation - comptable public - facturation électronique - AIFE - Chorus Pro - protocole d'échanges standard (PES V2)

Au 1^{er} janvier 2017, la facturation électronique sera pour les collectivités locales une échéance incontournable. Une solution mutualisée adaptée aux spécificités des entités publiques sera mise à disposition par l'État à compter de mi-2016 pour les premiers pilotes. Au-delà de la validation technique de la solution, ces pilotes vont permettre de valider les modalités de déploiement et d'assistance. Le dispositif d'accompagnement mis en place par la DGFIP pour le déploiement du PES V2 s'est naturellement prolongé sur le thème de la facturation électronique, parallèlement, l'AIFE se charge de la production d'outils adaptés pour accompagner les principaux chantiers à mener.

Une obligation qui concerne tout le secteur public local

Comme indiqué dans le dernier article sur la facturation électronique (GFP N° 3-2016), l'ordonnance relative au développement de la facturation électronique entre l'administration et ses fournisseurs, publiée le 27 juin 2014, définit l'obligation pour les entreprises d'envoyer leurs factures de façon dématérialisée, dans un calendrier progressif qui s'étend du 1^{er} janvier 2017

pour les grandes entreprises et les entités publiques, au 1^{er} janvier 2020 pour les micro-entreprises.

Cette obligation d'émettre a pour corollaire l'obligation pour l'État, les collectivités locales et les établissements publics de recevoir les factures électroniques émises par leurs fournisseurs.

C'est ainsi que, comme l'État s'y astreint depuis 2012, les collectivités locales et les établissements publics devront être techniquement prêts à

Dossier

> La dématérialisation dans le secteur public local

recevoir, dès le 1^{er} janvier 2017, les factures électroniques produites par certains de leurs fournisseurs.

La dématérialisation de ces échanges se fera via la solution « Chorus Pro », dont la mise en œuvre a été confiée à l'Agence pour l'Informatique Financière de l'État (AIFE), qui coordonne de ce fait les travaux qui concernent notamment les évolutions du système d'information Hélios (gestion de la comptabilité du secteur public local) relevant de la DGFIP. Chorus Pro permettra aux entreprises de transmettre leurs factures et de suivre l'avancement de leur traitement. Elle assurera la transmission des factures aux destinataires du secteur public sur la base d'un format « pivot », facilitant l'intégration dans leurs systèmes d'information.

Si l'État a déjà l'expérience de la dématérialisation des factures avec la mise en service de Chorus Factures depuis le 1^{er} janvier 2012, il n'en est pas de même de l'ensemble des autres entités publiques.

C'est ainsi qu'au regard de l'ampleur du dispositif à instaurer, il a été décidé de mettre en œuvre des pilotes représentatifs de la diversité du secteur public avec la mise à disposition de Chorus Pro dès juillet 2016. Une liste de 18 pilotes, comportant 9 entités du secteur public local (Ville de Paris, Métropole de Lille, Métropole de Brest, Ville de Bordeaux, Communauté de communes de Parthenay, Commune de Le Monêtier-Bains, Conseil départemental de l'Aube, Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, OPH des Vosges), 3 établissements publics de santé (APHP, CHU d'Amiens, CH d'Eaubonne) 5 établissements publics nationaux (CNRS, Pole Emploi, CCI de Paris, Université de Lorraine, Lycée Bernart de Ventadour) et le budget annexe de l'aviation civile, a ainsi été retenue.

Chorus Pro, une solution mutualisée adaptable en fonction des spécificités des entités publiques

La solution mutualisée prendra en compte non seulement la diversité des entités publiques en termes d'organisation (traitement centralisé/décentralisé des factures), mais également les pratiques diverses en matière d'engagement préalable à la dépense. Chaque entité publique a ainsi la faculté de rendre obligatoire, pour les factures la concernant, les informations relatives au code service destinataire ou à la référence d'engagement, sachant que ces deux informations sont toujours obligatoires pour les services de l'État.

Des outils partagés pour accompagner les principaux chantiers à mener

La méthodologie du déploiement est actuellement validée dans le cadre de l'ouverture anticipée de Chorus Pro en juillet prochain au bénéfice des sites pilotes. Au-delà de la dimension de qualification technique de la solution, cette phase pilote doit permettre d'en valider les modalités de déploiement et d'assistance. Le déroulement de cette phase pilote s'organise autour de trois axes principaux :

- les travaux de cadrage : définition d'un planning des travaux adapté aux spécificités de chaque entité, étude de l'impact du processus de facturation électronique sur le système d'information et l'organisation interne, se traduisant, le cas échéant, par la définition d'une nouvelle cartographie applicative et fonctionnelle du système d'information ;
- l'analyse de la cartographie des fournisseurs¹ afin d'identifier le périmètre des tiers concernés et d'adapter un plan de communication tenant compte de l'application progressive aux fournisseurs de l'obligation de transmission dématérialisée ;
- le recensement des données utiles au paramétrage de l'entité dans Chorus Pro et au raccordement à la solution en vue du passage en production.

La nécessité de réaliser des travaux de raccordement et d'adapter les processus de facturation incite à initier le projet au plus tôt pour être au rendez-vous. Il convient notamment de s'assurer de la bonne adéquation des systèmes d'information et des processus, en ce qui concerne :

- sa gestion des informations nécessaires au bon traitement des factures ;
- son support du mode d'émission et de réception ainsi que du format de la facture ;
- sa capacité à produire le format retenu en émission ;
- sa mise en place de l'intégration automatique du format « pivot » afin de faciliter le traitement dans le système d'information du gestionnaire ordonnateur.

Chaque entité publique doit définir sa trajectoire pouvant la conduire par exemple à utiliser le mode Portail du fait de sa facilité d'accès, avant de bénéficier d'une intégration automatique des factures dans son logiciel financier, suite à une montée de version réalisée avec son éditeur. Ce dernier mode permettra *in fine* de bénéficier d'une efficacité plus grande de la chaîne de la dépense en fonction des fonctionnalités mises en

¹ Cartographie des fournisseurs : comparaison à établir entre la liste des fournisseurs de l'entité et la liste des fournisseurs soumis à l'obligation à compter du 1^{er} janvier 2017 élargie, le cas échéant aux entreprises déjà référencées sur le portail Chorus factures (portail de dépôt des factures dématérialisées pour l'État depuis le 1^{er} janvier 2012) et aux entreprises volontaires.

œuvre au sein du progiciel : prérenseignement d'une partie des données du mandat, rapprochement automatique des éléments de facturation avec le bon de commande et/ou le service fait...

Afin de faciliter la diffusion des kits de déploiement aux pilotes et d'encourager les échanges entre pilotes, le site collaboratif **Communauté Chorus Pro**² a été mis en place. De nombreux supports et outils y sont disponibles et peuvent être utilisés et adaptés par les entités publiques.

Des relais du déploiement dans la continuité du PES V2

Pour aider les collectivités à préparer l'échéance de 2017 dans de bonnes conditions, l'AIFE et la DGFIP ont coanimé une série de réunions régionales d'information de juin à décembre 2015, sous la forme d'un « tour de France ». Ces réunions ont permis de détailler les conditions dans lesquelles va s'effectuer la dématérialisation progressive des factures des entreprises et des organismes publics locaux, et de présenter la solution mutualisée « Chorus Pro » développée par l'État au bénéfice de toutes les entités du secteur public.

Parallèlement, plusieurs rencontres ont été organisées avec les prestataires informatiques et des interventions sont prévues lors de journées d'étude des associations d'ordonnateurs ou portées par des structures de mutualisation.

Afin de relayer le déploiement au niveau local, le réseau d'accompagnement de la DGFIP est mobilisé : les acteurs départementaux (comptables, correspondants dématérialisation et divisions SPL) sont les interlocuteurs de premier niveau des entités publiques ; les Pilotes d'accompagnement du changement animent au niveau interrégional et assurent le relais avec les services centraux (bureaux CL-2C/MDD, CE-2B), qui pilotent le dispositif en lien avec l'équipe de déploiement de l'AIFE, et apportent au besoin un soutien renforcé. L'AIFE est par ailleurs en charge de produire les outils adaptés, publiés sur le site « Communauté Chorus Pro » ainsi que d'assurer l'accompagnement des fournisseurs.

Le dispositif d'accompagnement mis en place pour le déploiement du PES V2 par la DGFIP

est naturellement prolongé sur le thème de la facturation électronique. L'information des ordonnateurs sera mise en œuvre à l'échelon des DR-DFIP par tout moyen adapté – rencontres par arrondissement, rencontres bilatérales ordonnateur/comptable – en abordant les modalités opérationnelles du dispositif. La sensibilisation des ordonnateurs peut notamment s'appuyer sur une analyse de la cartographie des fournisseurs (selon leur taille ou leur référencement sur Chorus factures). Dans le cadre des instances de pilotage de la dématérialisation que peuvent avoir instauré les entités publiques de taille importante, la facturation électronique constituera un des thèmes à aborder.

Enfin, l'AIFE organise en 2016 plusieurs événements nationaux visant à relayer cette communication auprès de l'ensemble des médias (conférence au salon des maires le 2 juin, colloque à Bercy au second semestre).

La facturation électronique, une accélération de la dématérialisation dans le secteur public local

La facturation électronique concrétise l'intérêt du protocole PES V2, désormais obligatoire dans les échanges ordonnateur/comptable, au sein du secteur public local. Conformément à son objectif initial, il permet de déployer massivement les échanges dématérialisés, la facture étant la première pièce justificative de dépense.

Il s'agit là d'une étape majeure vers la « full démat' », en s'appuyant sur le bénéfice de documents nativement dématérialisés, qui offre la perspective d'une cible d'efficience de la chaîne de la dépense, avec un potentiel d'automatisation de nombreuses opérations au sein des logiciels financiers.

Dès le 1^{er} janvier 2017, chaque collectivité locale devra accéder, via « Chorus Pro », aux factures électroniques de ses grands fournisseurs (notamment pour les fournisseurs d'électricité, d'eau et de télécommunications...). Accédez dès maintenant à la « Communauté Chorus Pro » pour vous y préparer ! ■

² <https://communaute-chorus-pro.finances.gouv.fr>

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local



Emmanuelle BOREL

*Responsable du service de l'exécution comptable
de Brest Métropole et de la Ville de Brest
Cheffe du projet Odîcé*



Ronan CLÉAC'H

*Directeur des finances et de la commande
publique de Brest Métropole
et de la Ville de Brest*

La facturation électronique : accélérateur pour la mise en place de la dématérialisation dans une métropole

Mots-clés : finances locales - dématérialisation - comptable public - métropole -
facturation électronique - Chorus

À Brest Métropole, la facturation électronique s'insère dans un projet global de dématérialisation de la chaîne comptable qui est déployé depuis la mi-2014 dans sa double dimension technique et organisationnelle. Les processus mis en œuvre pour le traitement de la facture, englobant la question de la constatation du service fait, ont été réinterrogés et revus en profondeur dans une logique d'optimisation des délais de paiement et de sécurisation des écritures comptables. Sur le plan organisationnel, les changements sont importants et la métropole a fait le choix de bien structurer ce chantier multidimensionnel, pour accompagner les agents et les fournisseurs au plus près et au plus juste, afin d'en retirer les bénéfices sans attendre l'échéance de 2020. À terme, l'objectif visé est bien l'amélioration de la qualité comptable par la structuration d'un véritable contrôle interne, ainsi que la certification des comptes.

L'ordonnance du 26 juin 2014 impose à la sphère publique locale l'acceptation des factures électroniques via le portail Chorus Portail Pro, à compter du 1^{er} janvier 2017.

La métropole de Brest entre dans le champ d'application de cette ordonnance et devait se mettre en situation d'accepter et d'intégrer dans son logiciel de gestion financière et ses processus internes les factures dématérialisées déposées par les entreprises fournisseurs.

Cependant, d'autres éléments contextuels sont venus enrichir cette obligation et structurer le raisonnement de la métropole dans le sens d'une mise en cohérence de ses choix et de son organisation.

Par ailleurs, au-delà des enjeux, des objectifs, du contexte et du calendrier, c'est bien le choix de la méthode, son caractère multidimensionnel et sa gouvernance qui sont déterminants dans la réussite d'un projet d'une telle ampleur.

■ Un terrain propice à la mise en œuvre de la dématérialisation

A. Des obligations législatives et réglementaires

Au plan législatif, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) est venue imposer à Brest Métropole la dématérialisation des pièces justificatives des dépenses et des recettes transmises au comptable public, à compter de janvier 2017.

Concrètement, la métropole se trouve confrontée à une double obligation législative et réglementaire : d'une part, recevoir des factures dématérialisées de la part des fournisseurs, et d'autre part, faire parvenir au comptable public ses écritures comptables et les pièces justificatives jointes sous format dématérialisé. Les deux bouts de la chaîne comptable étant dématérialisés, la question posée est celle de l'optimisation du traitement de la facture après sa réception et avant sa transmission au comptable public.

B. L'amélioration des délais de paiement

Le délai global de paiement de la collectivité était globalement perfectible (entre 25 et 30 jours en moyenne selon les périodes) et devait être uniformisé entre les différentes natures de dépenses. Le diagnostic a mis en évidence la nécessité de se restructurer en interne pour traiter l'intégralité des factures dans le délai réglementaire de 30 jours, lequel a vocation à être raccourci à moyen terme.

De plus, la limitation des intérêts moratoires est devenue un impératif de gestion dans le contexte de contraction des ressources budgétaires.

C. La modernisation des procédures internes

Dans la perspective d'une certification des comptes publics locaux, et plus globalement des contrôles allégés partenariaux à développer avec le comptable public, la dématérialisation est apparue comme un levier d'amélioration de la qualité comptable.

La réinterrogation des procédures existantes en matière financière et comptable s'est donc imposée en interne, faisant écho à une autre obligation de la Loi MAPTAM de rédiger et d'adopter un Règlement budgétaire et financier (RBF).

Sur le plan de l'organisation, le chantier de la dématérialisation a permis d'impulser une réflexion sur l'évolution des métiers comptables et sur la montée en compétence des correspondants financiers qui constituent le réseau des agents comptables au sein des directions opérationnelles. Le degré élevé de mutualisation des services entre Brest Métropole et la Ville de Brest, en particulier sur les fonctions ressources, a facilité

Calendrier de l'Ordonnance de juin 2014



• Pour les collectivités

- Les collectivités locales devront être techniquement prêtes à recevoir les factures électroniques produites par certains de leurs fournisseurs à partir du **1^{er} janvier 2017**



• Pour les entreprises

- L'obligation faite aux entreprises de transmettre des factures dématérialisées via l'outil **Chorus Portail Pro** à leurs clients publics sera **progressive**
 - 2017 : Grandes entreprises
 - 2018 : Entreprises de taille intermédiaire
 - 2019 : PME
 - 2020 : Microentreprises



Améliorer la qualité du service rendu aux entreprises

- Réduire le délai global de paiement (DGP) : un délai de mandatement inférieur à 20 jours pour tous les services
- Offrir un service de suivi des paiements aux fournisseurs

Dossier

> La dématérialisation dans le secteur public local

la préparation de la démarche ; ainsi, le projet d'optimisation de la chaîne comptable et des procédures financières a été configuré sur un périmètre commun aux deux collectivités, élargi au CCAS de la Ville de Brest, selon une méthode et un calendrier uniformes.

D. L'attractivité du territoire

Les élus de la métropole ont placé le développement économique au rang de priorité de leur

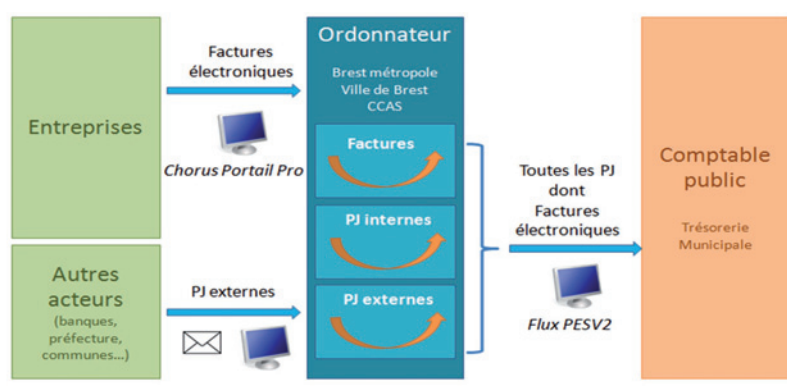
action politique. La qualité de la relation avec les entreprises locales, *a fortiori* fournisseurs des deux entités publiques, est devenue un vrai enjeu de développement du territoire et d'un partenariat à parfaire et à développer.

La trésorerie des entreprises, élément essentiel s'agissant de leur pérennité et de leur capacité à embaucher, est au cœur du projet de dématérialisation de la facture, dans la mesure où un traitement optimisé de la facture débouche sur un délai de paiement optimisé au bénéfice de l'entreprise et donc de sa trésorerie.

La mise à disposition du portail de facturation électronique et le travail de communication, d'information et d'accompagnement au service des entreprises du territoire constituent des leviers à part entière au service du développement économique.

Les entreprises qui déposeront leur facture de façon dématérialisée sur Chorus Portail Pro auront la garantie de bénéficier d'un délai de paiement accéléré et d'informations en temps réel sur le statut et le traitement de leurs factures.

Schéma de la chaîne de dématérialisation



Interview d'Emmanuelle Borel, cheffe de projet, sur la méthode de travail

« Compte tenu des enjeux et de l'ampleur du projet, quel a été votre choix en terme de méthode de travail ? »

L'équipe projet a fait le choix d'une approche multidimensionnelle, basée sur la complémentarité des actions et sur un partenariat étroit entre les différents acteurs concernés par le projet.

La Direction des finances et de la commande publique (DFCP) était positionnée en pilotage du projet, avec l'assistance active de la Direction des systèmes d'information et de télécommunications (DSIT) pour les choix relevant de sa compétence (évolutions des outils informatiques, schéma SI), de la Direction des ressources humaines (DRH) pour l'accompagnement au changement, la montée en compétence des agents, la communication interne, ainsi que de la Direction de l'organisation (DO) pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur le plan méthodologique.

La Direction du développement économique a été également associée au projet pour nous

accompagner dans la communication vers le monde économique et les fournisseurs, parties prenantes de la dématérialisation sur le volet facturation électronique.

Nous avons commencé à travailler de façon structurée sur le projet dès mi-2014, sur la base d'un plan d'actions et d'un rétroplanning.

« Ce projet a un nom, pourquoi cette identification ? »

Le projet a été nommé Odîcé. Ce nom dont la phonétique est connue et qui véhicule un imaginaire mythologique, est agrémenté d'un logo coloré et facilement identifiable. Cette labellisation du projet participe à son identification, à la qualité de la communication qui lui est attachée et à la compréhension par les agents de sa dimension organisationnelle, qui va bien au-delà d'une stricte évolution des outils informatiques.



« Dans quel ordre avez-vous travaillé ? »

Nous avons d'abord travaillé sur le recensement de l'ensemble des pièces justificatives à produire, car avant de dématérialiser, il fallait élaborer un référentiel commun à l'ensemble des services, permettant de déterminer précisément ce qu'il faut transmettre au comptable public sous forme dématérialisée.

Un travail minutieux long et indispensable a été réalisé par le service exécution comptable de la DFCP, en lien étroit avec la Trésorerie municipale.

Au total, trois nomenclatures des pièces justificatives ont été produites, dont une pour les pièces à l'appui des mandats de paie et une à l'appui des titres de recettes.

Ce travail de co-construction entre l'Ordonnateur et le Comptable a participé au renforcement d'une relation de travail améliorée, fluidifiée et apaisée entre les deux entités.

Nous avons ensuite travaillé sur la refonte du circuit de la facture et nous avons fait un choix fort consistant d'une part, à ne plus signer les factures (pour mémoire, il n'est plus obligatoire de les signer depuis 2003) et d'autre part, à décorrélérer la constatation du service fait de la réception de la facture. Nous avons retenu le principe d'une constatation du service fait avant réception de la facture.

C'est une option forte sur le plan organisationnel, car elle modifie les habitudes de travail des référents opérationnels notamment ; chaque direction va devoir s'approprier cette nouvelle logique de traitement des factures plus efficiente en termes de délais de paiement.

Enfin, nous avons œuvré à la création et à la mise à disposition des correspondants financiers d'un environnement technique optimisé, composé en particulier d'armoires électroniques de documents (GED) et de doubles écrans.

« Les agents de la collectivité ont-ils été associés à cette démarche ? »

Les responsables des Services administration-gestion (SAG) et les directeurs ont été identifiés

comme le binôme constituant le « point d'équilibre » de la réussite de ce projet, tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre.

Dans le cadre d'ateliers de travail composés de correspondants financiers des directions opérationnelles, le circuit de la facture a été décomposé et analysé pour que chaque étape soit jugée au regard de sa pertinence et de son caractère indispensable.

C'est dans ce cadre d'analyses et de propositions coproduites que le circuit de la facture a été redéfini et que la constatation anticipée du service fait a été validée. La démarche a donc été initiée et construite en concertation étroite avec les agents concernés et au plus près de leurs préoccupations opérationnelles.

La mobilisation des directions opérationnelles est assurée par des séances d'information régulières à destination des directeurs et des SAG, qui permettent à l'équipe projet de communiquer sur les changements de pratiques et de faire remonter les difficultés rencontrées dans les services.

Parallèlement, un travail ambitieux sur l'amélioration de la qualité des pièces marchés mises à l'appui des mandats a été engagé, notamment par la mise en place de formations spécifiques à destination des correspondants financiers.

L'objectif poursuivi est de faire monter en compétences le réseau des correspondants financiers sur les fonctions de contrôle, notamment au stade de la liquidation.

La future échéance de la certification des comptes publics locaux est une perspective qui guide notre démarche d'amélioration de la qualité comptable.

« Comment avez-vous appréhendé la dimension technique du projet ? »

La dimension « outils » est très importante dans ce projet : le portail CPP, son utilisation pratique et sa connexion avec le logiciel de gestion financière de la collectivité, la mise à disposition d'armoires

Nomenclatures des PJ

Nomenclature des PJ dépenses hors paie



Nomenclature des PJ dépenses Direction des finances



Nomenclature des PJ recettes



Dossier

> La dématérialisation dans le secteur public local

Mémento des marchés



électroniques pour stocker les pièces justificatives à produire à l'appui des mandats et des titres de recettes, la gestion des flux, constituent autant d'évolutions à fort impact sur les métiers des agents intervenant tout au long de la chaîne comptable.

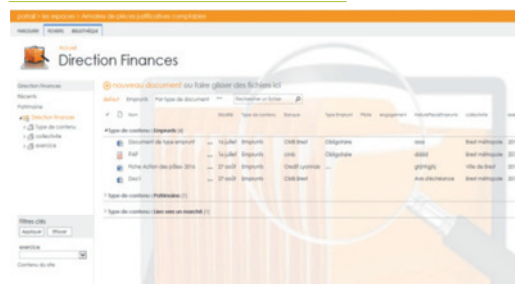
La réussite de la mise au point de ce nouvel environnement de travail est primordiale dans la réussite globale du projet, elle s'accompagne de la mise en place d'un programme de formation technique adapté aux utilisateurs.

« Est-ce une démarche portée par les élus et votre DG ? »

L'ampleur de ces évolutions en termes de méthodes et de pratiques suppose une mobilisation forte, concertée et univoque de toutes les parties prenantes à la démarche.

Une gouvernance solide et structurée, adossée à un portage politique clair et appuyé, a permis au projet d'être entendu et compris par les agents de la collectivité.

Armoire électronique de documents



Doubles écrans



« Quel est l'apport de Chorus Pro dans votre démarche ? »

Brest Métropole a été retenue en tant que pilote de l'expérimentation Chorus Pro, lui permettant ainsi de tester les fonctionnalités du portail avant l'échéance légale et de participer activement à sa construction.

L'expérimentation de la facturation électronique est intervenue à point nommé dans la mise en œuvre du projet. En effet, nous avons saisi cette opportunité pour accélérer les changements internes dans la perspective de la date butoir de janvier 2017. Nous avons également adapté notre méthode de travail à ce nouveau contexte, en optant pour une phase de test de la dématérialisation complète du « process factures » avec quelques directions pilotes, avant généralisation à l'ensemble de la collectivité.

Un panel de fournisseurs de la collectivité a été associé à cette démarche « grandeur nature » et contribue ainsi, avec l'équipe projet et les directions concernées, à la modernisation des pratiques internes.

L'expérimentation de Chorus Pro participe à la réussite de cette méthode de complémentarité des actions.

Écran du portail CHORUS État



La gouvernance du projet ODICE



■ FOCUS : Réflexion sur la validation du « service fait »

Dans le cadre des réflexions relatives à l'optimisation de la chaîne comptable et des délais de paiement, l'équipe projet de Brest Métropole a fait un état des lieux du circuit de la facture.

Les points de blocage, les doublons et autres dysfonctionnements ont été identifiés et analysés aux différents stades de la chaîne comptable (de la commande au mandatement). Il s'est avéré que le point stratégique d'amélioration du circuit résidait en une meilleure gestion de la validation du service fait et de son anticipation par rapport à la réception de la facture.

Les questions suivantes se sont posées : « qui » devait certifier le service fait, mais également « quand » devait-il être constaté, et « comment » cette information devait-elle être rapatriée pour procéder à la liquidation de la facture.

En l'absence d'une réglementation en la matière, il a été décidé par Brest Métropole que le service fait devait être constaté par la personne située au plus près de la réalisation de la commande, c'est-à-dire l'agent – indépendamment de son grade ou de sa fonction – qui est le référent opérationnel, à même de juger la qualité et la quantité de la prestation, au moment où elle est réalisée.

Cette approche pragmatique a permis d'une part de rationaliser les tâches (la bonne personne), d'être au plus près de la réalité constatée dans les services (appréciation réelle de la validité du service fait), et de constater ce service fait au

moment où il est réalisé et non au moment où la facture est réceptionnée et traitée.

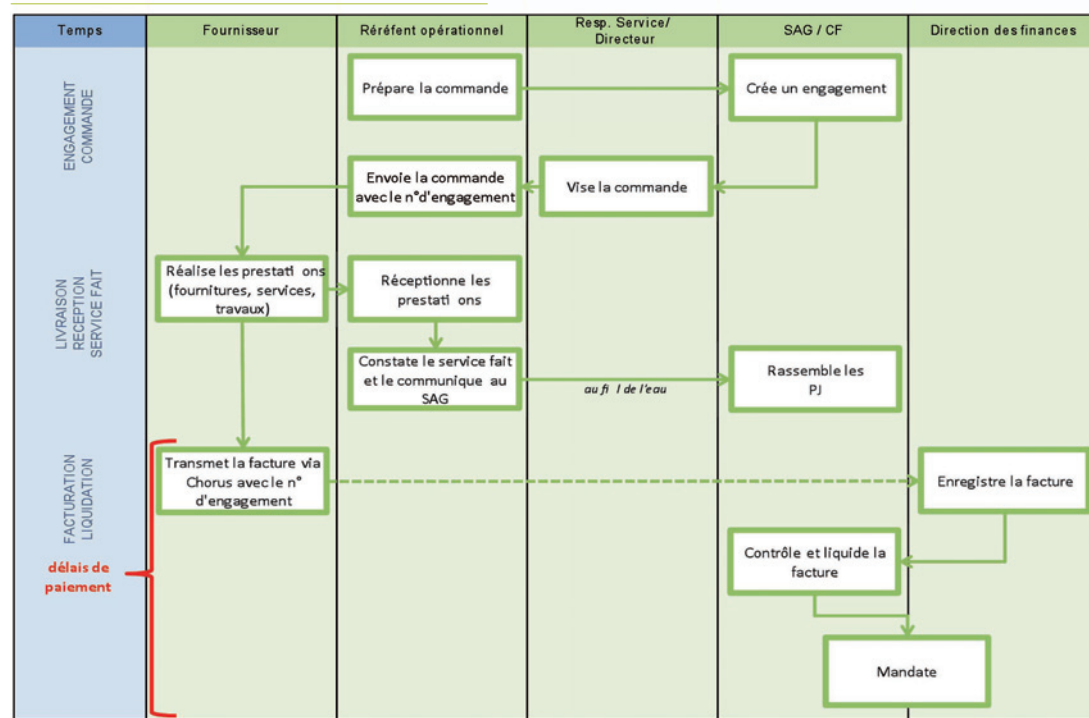
La constatation du service fait a été déconnectée de la réception de la facture, tant dans la dimension temporelle (constatation anticipée) que dans ses modalités (la facture n'est plus le support d'appréciation du service fait, ni le véhicule d'information du service fait).

Cette nouvelle façon d'appréhender le service fait bouscule les habitudes, dans la mesure où les référents opérationnels n'attendent pas de recevoir la facture pour transmettre l'information de façon formelle à la personne en charge de sa liquidation. Le référent opérationnel constate le service fait au moment où la prestation est réalisée et transmet l'information à ce moment-là, c'est-à-dire avant la réception de la facture.

Un projet multidimensionnel



Schéma-cible du circuit de validation de la facture



■ FOCUS : Stratégie de communication vers les fournisseurs

La réussite du projet réside essentiellement dans l'adhésion des fournisseurs de la collectivité au concept de facture dématérialisée déposée sur le portail Chorus Portail Pro.

Certes, le calendrier réglementaire s'impose en application de l'ordonnance du 26 juin 2014, mais le déploiement de la facturation électronique est progressif selon la taille des fournisseurs, sans être assorti de mesures coercitives.

L'enjeu pour la collectivité est de convaincre les fournisseurs de l'intérêt pratique et économique à utiliser Chorus Portail Pro dès sa mise en service en janvier 2017.

Pour cela, l'équipe projet s'est appuyée sur l'expertise de la Direction du développement économique et de la Direction de la communication, lesquelles ont déterminé en lien avec l'élue aux finances et 1^{ère} Vice-présidente de Brest métropole, une communication adaptée tant dans la nature des messages délivrés que dans le rythme et les vecteurs de communication externe.

La communication à destination des fournisseurs a été structurée autour de deux messages clés :

- l'impact positif d'un délai de paiement accéléré sur la trésorerie des entreprises ;
- l'accès à une information traçable et systématique sur l'état d'avancement du traitement des factures, via le retour des statuts.

Les messages ont été calibrés à dessein en direction des TPE et PME/PMI, car c'est bien cette catégorie d'acteurs économiques qui constitue le cœur de cible de la facturation électronique et le principal bénéficiaire de cette nouvelle méthode de traitement des factures (par exemple, il s'agit de démontrer aux artisans qu'ils pourront savoir en temps réel où en est le traitement de leurs factures, indépendamment des heures d'ouverture de la métropole ou de la trésorerie municipale).

Le rythme des actions de communication a été calibré pour toucher les fournisseurs au moment le plus opportun.

L'équipe projet s'est d'abord concentrée sur l'information d'une soixantaine de fournisseurs dits « testeurs » c'est-à-dire les entreprises ciblées et choisies précisément pour utiliser Chorus Portail Pro dès le 18 juillet 2016, afin de le tester et d'en affiner la conception et les modalités pratiques d'utilisation.

Dans le même temps, la collectivité a invité officiellement les « têtes de réseaux » à participer à une réunion d'information à la CCI* de Brest en février 2016, dans le but de leur présenter l'intérêt immédiat et direct à utiliser le portail de facturation électronique. Il s'agissait d'organisations professionnelles telles que la fédération départementale du BTP, la CGPME, le MEDEF,

l'ordre des experts-comptables, l'ordre des médecins, la CAPEB, la CRESS, la FNAIM, l'URSCOP, etc.

À partir de septembre 2016, à l'initiative de Brest Métropole, des « petits déjeuners professionnels » vont être organisés au Campus des métiers de Brest et animés par l'équipe projet, pour expliquer concrètement comment fonctionne le portail et convaincre les fournisseurs « petits et moyens » du Finistère d'utiliser Chorus Portail Pro dès sa mise en service en janvier 2017, pour bénéficier d'un délai de paiement optimisé et de l'information sur le traitement des factures en temps réel.

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

Enfin, dès le mois de janvier 2017, les bons de commande émanant de la collectivité seront enrichis d'informations spécifiques et permettront aux fournisseurs de disposer des éléments techniques et comptables nécessaires pour se connecter au portail et déposer leurs factures dans les meilleures conditions.

Les outils de communication mis en œuvre sont multiples :

- présentation de diaporama lors de réunions d'informations ;
- remise de ces diaporamas et des flyers de l'AIFE sur des clefs USB au logo de la collectivité et des prochaines fêtes maritimes Brest 2016 ;
- courriers d'informations, mailings systématiques ;
- bons de commandes enrichis d'informations CPP ;
- insertion d'une clause dans les marchés publics passés par la collectivité, informant les entreprises de l'échéance prochaine et de l'utilisation à venir de ce portail dès janvier 2017 ;
- mise au point d'une animation sur le site Internet de la collectivité illustrant le dépôt de factures sur le portail CPP ;
- kits de communication destinés aux correspondants financiers, pour leur permettre de disposer des éléments de langage adéquats et de fournir une information de proximité et immédiate ;
- mise en place d'une hotline à destination des fournisseurs dès janvier 2017 en lien avec la plateforme téléphonique de Brest Métropole. Elle permettra aux fournisseurs en quête d'informations ou en difficultés, d'être accompagnés dans la mise en œuvre du portail.

Le dénominateur commun de ce projet réside dans l'intérêt partagé qu'offre le portail de dématérialisation (logique de gagnant-gagnant). La stratégie de communication mise en place par Brest Métropole vis-à-vis des fournisseurs est bien d'axer le message sur l'intérêt des entreprises et d'inciter le maximum d'entre elles à utiliser le portail de facturation électronique dès janvier 2017, quelle que soit leur taille. ■

* Chambre de commerce et d'industrie.



Philippe GAILLARD
*Pilote d'accompagnement du
changement à la délégation
d'Île-de-France de la DGFIP*

Nadège AUBERT
*Directrice du Patrimoine, des achats et
de la logistique au centre hospitalier
d'Eaubonne-Montmorency*

Sandrine TALLEC
*Directrice des Finances et du contrôle de
gestion au centre hospitalier d'Eaubonne-
Montmorency*

Bertrand LOUVOIS
*Directeur du Système d'information hospita-
lier au centre hospitalier d'Eaubonne-Mont-
morency*

Les spécificités du déploiement de la dématérialisation dans le secteur hospitalier

L'exemple de l'hôpital Simone Veil d'Eaubonne-Montmorency

Mots-clés : finances locales - dématérialisation - comptable public - hôpital

Le déploiement de la dématérialisation de la gestion financière et comptable des établissements publics de santé, qui accompagne celui du protocole PES V2, est entré dans une phase d'accélération dans la perspective de l'arrivée du projet Chorus Pro au 1^{er} janvier 2017.

L'expérience du centre hospitalier Simone Veil illustre cette profonde modernisation de la gestion des processus recette et dépense dans le monde hospitalier. Elle permet d'identifier les dimensions organisationnelles, métiers et informatiques d'un projet global de dématérialisation.

Dossier

> La dématérialisation dans le secteur public local

1. Cadre réglementaire et technique de la dématérialisation dans les établissements publics de santé

Le déploiement de l'application Hélios de gestion comptable et financière des collectivités locales et des établissements publics locaux a été achevé dans l'ensemble des trésoreries hospitalières de la DGFIP à la fin de l'année 2010.

La mise en œuvre des nouvelles fonctionnalités de l'application s'appuie sur la rénovation des échanges ordonnateurs/comptables avec la mise en place du Protocole d'échanges standard (PES V2).

L'arrêté du 27 juin 2007 impose à tout organisme public l'usage du PES V2 depuis le 1^{er} janvier 2015, pour la transmission dématérialisée au comptable :

- des titres de recettes ;
- des mandats de dépenses ;
- des bordereaux les récapitulant signés électroniquement.

À partir du 1^{er} janvier 2016, le PES V2 est le vecteur de transmission des pièces justificatives préalablement dématérialisées telles que :

- les PJ de la paie préalablement dématérialisées par CD-ROM ;
- les pièces de marchés.

À la fin du mois de mars 2016, 60 % des établissements publics de santé sont passés au PES V2

et près de 30 % sont en cours de test pour valider leur capacité à émettre des flux conformes au niveau de qualité requis.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) prévoit l'obligation de transmission sous format dématérialisé aux comptables publics, des pièces comptables et justificatives des centres hospitaliers dont les recettes de fonctionnement de 2014 sont supérieures à 20 millions d'euros. Cette obligation entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

L'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique prévoit :

- la dématérialisation progressive des échanges de factures entre les personnes publiques (État, collectivités locales et leurs établissements publics) et leurs fournisseurs à compter du 1^{er} janvier 2017 ;
- une obligation pour les fournisseurs, y compris publics, dans leurs relations avec leurs établissements publics de transmettre leurs factures sous forme électronique ; obligation progressive du 1^{er} janvier 2017 au 1^{er} janvier 2020 selon la taille des entreprises concernées ;
- une obligation pour les établissements d'accepter les factures transmises par leurs fournisseurs sous forme électronique, dès le 1^{er} janvier 2017.

2. Le projet de dématérialisation de la chaîne comptable et financière de l'hôpital Simone Veil

Le projet s'est déroulé en plusieurs étapes en commençant par le passage au PES V2 afin de dématérialiser les pièces comptables (titres et mandats), avant de passer à la dématérialisation des pièces justificatives (en recette puis en dépense).

Par ailleurs, la mise en œuvre de la dématérialisation des bordereaux au moyen de la signature électronique a permis de dématérialiser totalement les échanges avec le comptable public. Les travaux actuels visent à la mise en place du circuit de traitement dématérialisé de la facture dans la perspective de la connexion au portail Chorus Pro pour lequel le CH Simone Veil est pilote.

Le projet sera poursuivi en intégrant au processus de dématérialisation les pièces justificatives de la paie.

Compte tenu de sa taille, le CH Simone Veil traite un volume assez important d'opérations : il reçoit 23 500 factures par an émanant de 1 900 fournisseurs et il émet plus de 120 000 titres factures dont 15 250 à destination des débiteurs publics.

Présentation de l'hôpital Simone Veil groupement hospitalier Eaubonne-Montmorency

L'hôpital Simone Veil a été créé en 2002 à partir de la fusion des hôpitaux d'Eaubonne et de Montmorency en 1998.

Il dispose d'un budget qui approche les 200 millions d'euros. Il compte un total de 1108 lits et places qui se répartissent de la manière suivante :

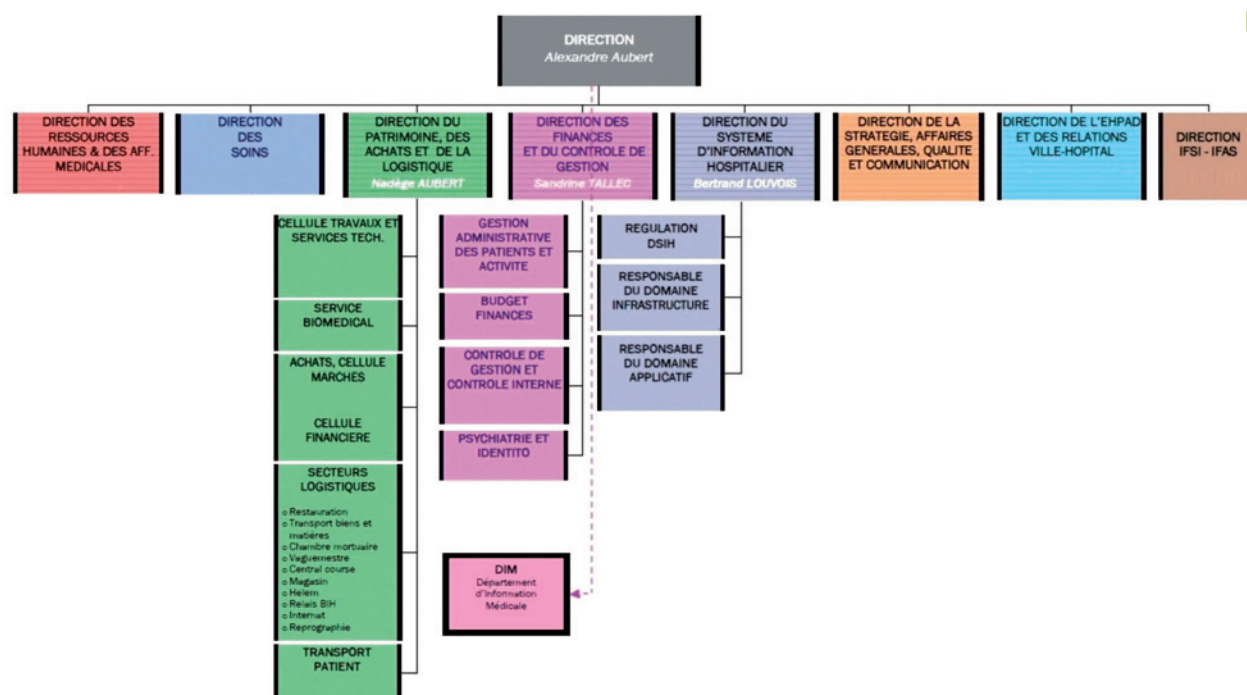
- MCO (médecine, chirurgie, obstétrique) : 445 lits et 42 places ;
- SSR (Soins de suite et de réadaptation) : 125 lits et 15 places ;
- PSYCHIATRIE : 126 lits et 113 places ;
- HAD (Hospitalisation à domicile) : 20 places ;
- EHPAD (Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes) : 225 lits

Les moyens en personnel s'établissent à 2442 ETP dont 326 pour le personnel médical et 2116 pour le personnel non médical.

L'hôpital a enregistré en 2015 un nombre de 77 612 passages aux urgences et près de 2 800 naissances. 7 790 interventions au bloc opératoire ont été réalisées dont 37 % en chirurgie ambulatoire, ainsi que 444 340 actes et consultations externes.

L'activité de psychiatrie s'est traduite par 1 425 séjours.

Organigramme des Directions (mise à jour : janvier 2016)



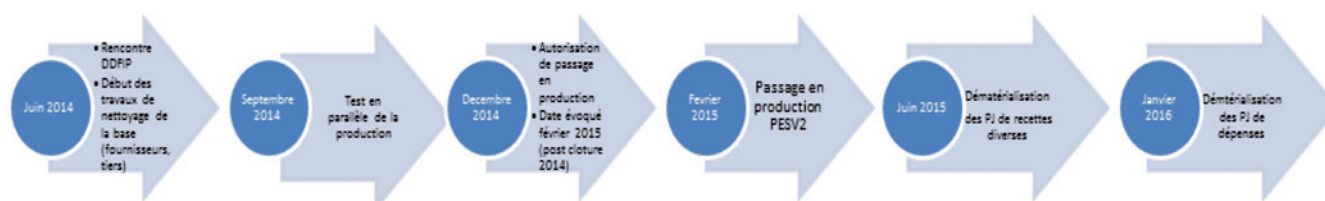
Le projet de dématérialisation ayant un impact sur l'organisation de l'établissement, il est porté par 2 chefs de projet de haut niveau susceptibles d'impulser la démarche, de fédérer les différents groupes d'acteurs et de procéder aux arbitrages.

Un Copil mensuel réunit l'ensemble de l'équipe projet et des directions concernées.

Trois services sont les acteurs principaux du projet (cf. organigramme) :

- la direction des finances et du contrôle de gestion ;
- la direction du patrimoine, des achats et de la logistique ;
- la direction du système d'information hospitalier.

3. La trajectoire du projet de dématérialisation totale du CH Simone Veil



Le passage au PES V2

La première phase du projet, constituée par le passage au PES V2, a été engagée au début du printemps 2014.

Ce phasage du projet a été décidé dans la perspective de la mise en œuvre du projet FIDES sur les actes et consultations externes, qui suppose la dématérialisation préalable des titres de recettes.

Le chantier a commencé par le nettoyage de la base des tiers au moyen de requêtes qui ont permis de détecter plus de 7 000 tiers en anomalie et

de les corriger. Pour maintenir la qualité des tiers, une cellule d'administration des tiers/fournisseurs a été créée au sein de la direction des finances. Une procédure de sécurisation des tiers/débiteurs est en cours à partir d'un dispositif d'habilitations limitant la possibilité de création de tiers à certains agents.

La note de cadrage définissant le calendrier et le périmètre du projet a été achevée en juin 2014 et les tests de flux ont été réalisés en 2 mois à l'automne. L'établissement disposait d'une base de test mais la majorité des flux de test ont été

Dossier

> La dématérialisation dans le secteur public local

réalisés à partir des flux de production transformés au format PES.

Pour garantir le respect d'un calendrier serré, les chefs de projet ont sollicité l'émission des différentes catégories de flux auprès des services de l'hôpital au moyen de fiches de test et ont suivi l'avancement des tests dans l'outil PESOS de la DGFIP (complétude et correction des anomalies).

En parallèle, des formations ont été organisées à la direction des finances pour améliorer le typage des opérations comptables particulières comme les produits à recevoir. Des fiches techniques intégrant des copies d'écran du logiciel comptable Hexagone (éditeur de gestion financière AGFA utilisé à l'hôpital Simone Veil) ont été rédigées à l'intention des agents concernés.

Ces travaux ont permis d'obtenir une qualité accrue des comptes et des informations financières avec notamment une mise en cohérence des typages de mandats avec les modes de règlement utilisés ainsi qu'un bon typage des recettes par la mise en œuvre de codes produit.

Le passage au PES V2 est intervenu en février 2015 et s'est déroulé sans incident. Le suivi des accusés/réception émis par le guichet XML de la DGFIP et réceptionnés par le tiers de télétransmission ENOVACOM est assuré par un responsable de la direction des finances.

Simultanément, l'hôpital Simone Veil a choisi de dématérialiser les bordereaux de titres et de mandats en utilisant un parapheur électronique qui est mis en œuvre par la direction des finances.

Le processus simplifié d'envoi et de récupération des acquittements PES V2

Envoi



Acquittement



La dématérialisation des pièces justificatives

Le chantier de la dématérialisation des pièces justificatives s'est déroulé sur l'année 2015. Les pièces justificatives de recettes ont été dématérialisées au mois de juin 2015 et les pièces justificatives de dépenses au 1^{er} janvier 2016.

L'objectif était naturellement de dématérialiser les échanges avec le comptable public pour accélérer notamment le paiement des dépenses mais aussi de donner aux agents de l'hôpital l'accès aux pièces justificatives en un point unique (faciliter par exemple les échanges avec les commissaires aux comptes pour les travaux de certification).

Cette étape du projet a permis de réaliser des gains importants en termes d'impression et d'archivage.

La numérisation des pièces papier comme les factures ou les pièces de marchés est assurée par les services gestionnaires des opérations dans

l'ensemble des directions de l'hôpital, hors la Direction des ressources humaines qui n'est pas encore intégrée au projet.

Des travaux préparatoires ont été conduits avec le comptable pour lister de manière précise les pièces justificatives à joindre aux différentes opérations de recettes et de dépenses et pour établir une convention de nommage. Sur ce second point, une évolution de l'éditeur financier est attendue pour optimiser l'affichage du nommage des documents dans le logiciel Hélios du comptable.

Un mode opératoire détaillé a été diffusé aux agents chargés de la numérisation pour décrire où déposer les pièces dématérialisées dans le cadre de la gestion électronique des documents et pour les insérer de manière cohérente dans les menus de gestion (liquidation, marché...) de l'application informatique Hexagone.

Pour le comptable, cette étape du projet a un impact majeur car elle permet aux agents de la

Entretien

La dématérialisation du point de vue du comptable public

Trois questions à Brigitte Pérez, comptable de la trésorerie d'Eaubonne

« Comment s'est déroulée la migration du secteur hospitalier du poste comptable à la dématérialisation ? »

Le poste comptable a connu une dématérialisation progressive de son hôpital qui a commencé en février 2015 avec le passage au PES pour dématérialiser les mandats et les titres. Les bordereaux ont été dématérialisés à la même date. Les pièces justificatives de recettes ont été dématérialisées en juin 2015. La dématérialisation totale de la gestion du CH Simone Veil est intervenue depuis le 1^{er} janvier 2016 avec la dématérialisation des pièces justificatives de dépenses.

« Quels sont les avantages constatés chez le comptable ? »

La gestion des flux est simplifiée par la suppression du flux papier.

La corrélation entre le flux informatique et les bordereaux papier disparaît. Le pilotage passe par la gestion des bannettes Hélios avec une surveillance particulière de l'apurement des flux reçus de l'ordonnateur. Il est apparu nécessaire de mettre en place une règle de distribution automatique en fonction de critères d'affectation des mandats donc de revoir le paramétrage des groupes de travail Hélios.

La qualité des tiers est sensiblement améliorée dans la mesure où l'hôpital s'est doté d'une cellule dédiée à la direction des finances qui est seule habilitée à la création et à la modification des tiers.

La qualité comptable a progressé avec un meilleur typage des opérations qui accompagne les travaux de l'établissement en matière de certification.

Les conditions de travail sont améliorées par l'accès direct aux pièces justificatives à l'écran et par la capacité à répondre aux usagers sans devoir se déplacer au sein des services pour retrouver les pièces. De plus, la communication entre les services de l'ordonnateur et du comptable qui disposent des mêmes informations est facilitée.

On a constaté un allègement des tâches matérielles avec la fin des tâches de stockage et de confection du compte de gestion papier qui comportait près de 1000 liasses (classement des pièces par imputation budgétaire et confection des liasses à destination de la Chambre régionale des comptes).

On a noté aussi une accélération des traitements et notamment des délais de paiement des mandats, qui résulte de la suppression des envois de supports papier.

« Comment s'est déroulé le processus d'adaptation à ce nouvel environnement de travail ? »

Le poste a été doté d'une ergonomie adaptée avec le déploiement de stations de travail équipées de doubles écrans de manière à permettre la visualisation simultanée des pièces justificatives dématérialisées et de l'application Hélios. Il est indispensable de permettre un affichage ra-

pide et facile des pièces dématérialisées pour limiter la tentation de les imprimer.

L'adaptation au nouvel environnement de travail s'est faite de manière progressive sans véritable difficulté et en mesurant dès les premiers temps les avantages de la suppression de la manipulation des nombreux documents papier : l'hôpital émet par exemple plus de 120 000 titres par an.

Des échanges avec un poste comptable travaillant déjà dans un environnement dématérialisé ont été organisés.

Le poste comptable doit cependant supporter la coexistence de deux méthodes de travail différentes dans la mesure où les cinq autres collectivités gérées dans le poste, dont la ville d'Eaubonne, ne sont pas encore passées à la dématérialisation totale.

L'ensemble des agents affectés au secteur public local dans le poste se sont déjà familiarisés à la gestion dématérialisée car compte tenu de la taille du poste, la polyvalence a été privilégiée et les agents ne sont pas spécialisés par type de collectivité. Ils sont donc amenés à travailler encore avec des pièces justificatives papier pour traiter les opérations des communes et établissements publics locaux.

La migration à la dématérialisation totale des autres collectivités du poste est donc très attendue. ■

DGFiP de réaliser l'ensemble des travaux et notamment le visa de la dépense sans recourir à aucune pièce papier.

Le compte de la gestion sur pièces de l'exercice 2016 sera adressé au juge des comptes pour la première fois de manière totalement dématé-

rialisée et vérifié avec l'outil CDG-D (Compte de gestion dématérialisé) mis à disposition par la DGFiP.

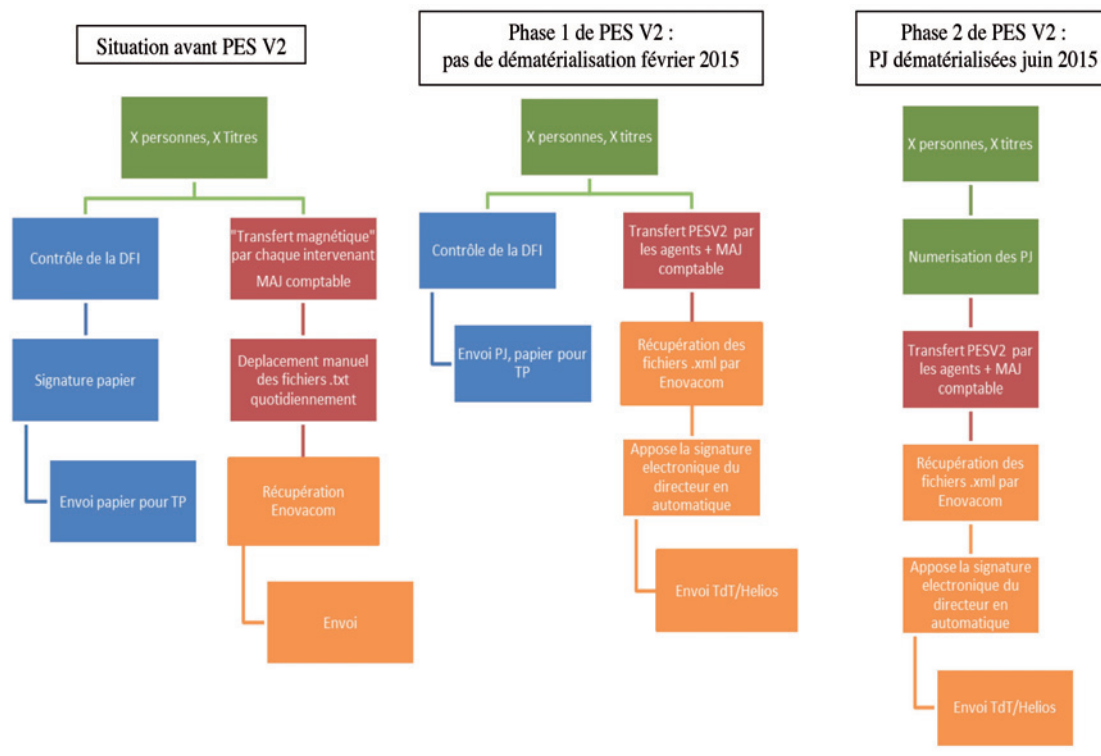
Les équipes des chambres régionales des comptes viennent d'être formées par la DGFiP à l'utilisation de l'appliquetif CDG-D.

Dossier

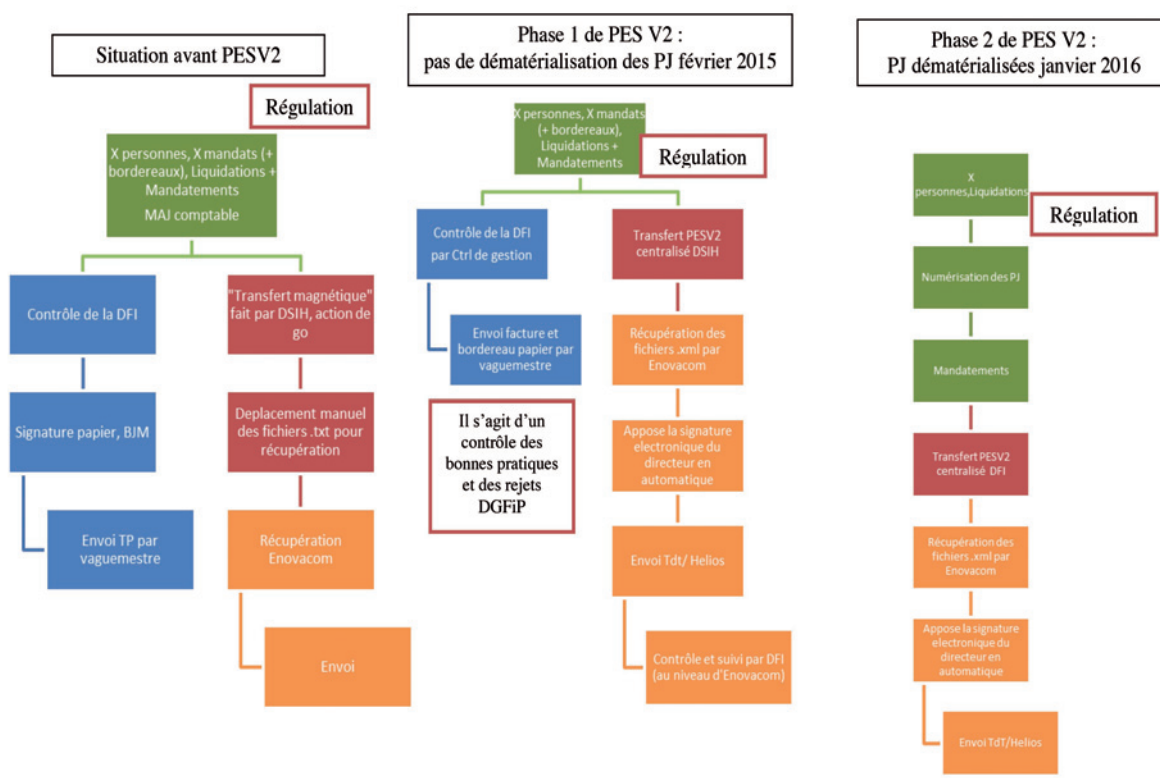
> La dématérialisation
dans le secteur
public local

Description des impacts du projet de dématérialisation sur les processus Recettes et Dépenses du CH Simone Veil

Recettes diverses (similaire à recette patient excepté la partie dématérialisation des PJ)



Mandatelements et dépenses



La gestion dématérialisée au sein du CH Simone Veil

La phase du projet qui se déroule actuellement consiste à la préparation du raccordement à la plateforme de réception des factures Chorus Pro.

La réception des factures nativement dématérialisées va s'accompagner de la mise en œuvre d'un circuit de validation dématérialisé, notamment en ce qui concerne le service fait, au moyen d'un workflow et d'un dispositif d'habilitations informatiques.

Ce changement profond des méthodes de travail des équipes gestionnaires de la dépense va s'appuyer sur un nouveau module informatique qui doit être livré en juin 2016. Ce nouveau dispositif sera expérimenté d'abord à la direction du patrimoine, des achats et de la logistique pour le traitement des travaux avant d'être déployé progressivement dans les autres services de l'établissement.

Ce projet vise aussi à automatiser le traitement de liquidation des factures reçues de Chorus Pro par un rapprochement avec les données issues des références de la commande qui seront enrichies dans le fichier pivot reçu de la plateforme Chorus Pro.

Le raccordement à Chorus Pro permettra de limiter le travail de numérisation aux seules factures reçues encore sous forme papier. Dès le 1^{er} janvier 2017, on estime que 30 à 40 % des factures transiteront par Chorus Pro.

Le format « données » (format pivot) favorisera le traitement automatisé de la liquidation compte tenu de la possibilité offerte d'imposer la saisie de la référence de la commande et du service émetteur (option *a priori* retenue à Eaubonne).

Cette modernisation des méthodes de gestion financière de la dépense repose sur une modification profonde du système d'informations faisant dialoguer les briques logicielles en charge de la commande, de la gestion financière et le tiers de télétransmission (cf. cartographie ci-contre).

L'ensemble des factures au format pivot seront traitées par le module de gestion des commandes pour être enrichies des références détaillées des commandes émises par l'établissement afin d'optimiser le processus de liquidation automatisé.

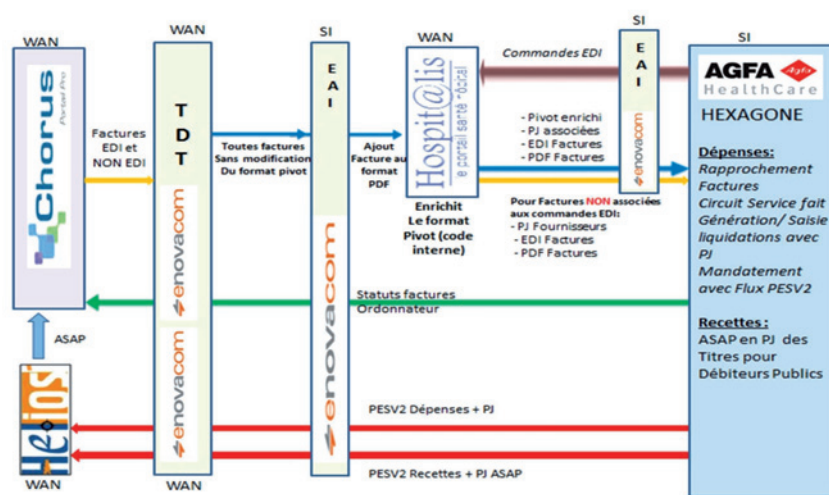
Les actions de communication engagées par l'hôpital Simone Veil à destination des personnels et des fournisseurs

L'équipe projet de l'hôpital a organisé des réunions d'information à l'intention des directions en charge de la gestion de la dépense pour exposer les objectifs du projet et son calendrier de déploiement ainsi que les modalités de traitement des factures dématérialisées.

L'AIFE assure une information des fournisseurs au niveau national et diffuse aux structures publiques expérimentatrices des supports de communication. 450 courriers ont été adressés par l'hôpital Simone Veil à ses fournisseurs pour les avertir du démarrage de l'expérimentation prévu en septembre 2016. Ce courrier précise notamment que l'établissement a choisi de rendre obligatoire la saisie de la référence de la commande et du code service émetteur afin d'optimiser le routage des factures et son traitement automatisé.

Le projet de dématérialisation de la chaîne financière et comptable de l'hôpital Simone Veil vient accompagner la fiabilisation et la certification des comptes. Il est l'occasion d'une véritable réingénierie et d'une simplification des procédures internes. Il permet d'homogénéiser les processus de gestion et de fiabiliser les circuits de validation des opérations de dépenses et de recettes... ■

Cartographie Réceptions / Traitements Factures



Zoom sur la formation :**L'accompagnement des établissements publics de santé vers la dématérialisation de leur gestion financière et comptable**

La Direction générale de l'offre de soins (DGOS) pour le ministère des affaires sociales et de la santé et la DGFIP pour le ministère des finances et des comptes publics ont décidé la mise en place d'une formation interministérielle à destination des établissements publics de santé et des comptables hospitaliers, pour accompagner les projets de dématérialisation et se préparer à l'obligation de facturation électronique à compter du 1^{er} janvier 2017. La formation s'adresse à tous les établissements publics de santé, en particulier aux directeurs d'établissements et aux équipes de direction, et aux comptables hospitaliers.

La formation vise un public cible de 2000 ordonnateurs environ en 2016-2017 avec des profils de type direction des affaires financières, direction des systèmes d'information, direction des achats et des approvisionnements et direction des ressources humaines.

Pour les établissements, les objectifs de la formation sont de plusieurs ordres :

- appréhender les enjeux et identifier les points de vigilance de la dématérialisation ;
- donner de la visibilité sur les projets nationaux et les obligations à venir du secteur hospitalier en matière de dématérialisation de la chaîne comptable et financière ;
- faire de cette obligation une réelle opportunité au service de la performance de l'établissement ;
- aider les décideurs dans la préparation et le pilotage du projet ;
- favoriser les synergies entre le comptable hospitalier et son ordonnateur en faisant émerger les préoccupations communes ;

- clarifier les étapes de mise en place de la démarche de dématérialisation.

Le dispositif est porté conjointement par la DGOS et par la DGFIP. Le déploiement de la formation est confié à l'École des hautes études de santé publique (EHESP), en lien avec les Agences régionales de santé, et l'École nationale des finances publiques (ENFIP).

Le programme de cette formation est issu des travaux du groupe de travail national consacré à la dématérialisation dans le secteur hospitalier qui réunit la DGFIP et la DGOS mais aussi les conférences et fédérations hospitalières ainsi que des cadres de direction d'établissements hospitaliers et des comptables publics.

Ce programme d'une journée intègre les thèmes suivants :

- présenter le cadre juridique de l'obligation progressive de dématérialisation de 2017 à 2020 ;
- concrétiser les objectifs de performance attendus de la dématérialisation pour les EPS ;
- définir la stratégie de dématérialisation et piloter le projet par l'établissement ;
- mettre en œuvre la dématérialisation de la chaîne de la dépense et de la chaîne de la recette.

Le calendrier est très volontariste : une formation test, tenue en décembre 2015, a validé le contenu du module ; les formateurs ont été formés en février 2016 et les premières sessions se sont déroulées dès le mois de mai. ■



François MAHÉAS
Chef de bureau à Cap numérique

Quand la DGFIP facilite les démarches en ligne des usagers du secteur public local et propose un service de conservation des documents comptables et financiers des collectivités locales

Mots-clés : finances locales - dématérialisation - comptable public - archivage - PayFiP - espace numérique sécurisé unifié (ENSU) - outil de recherche et de consultation (ORC)

Quatre projets sont en cours de réalisation pour fluidifier les démarches en ligne des usagers du secteur public local et faciliter l'archivage des collectivités locales : l'espace authentifié, accessible à partir du portail impots.gouv.fr, va être entièrement repensé pour que l'utilisateur accède à l'ensemble de ses documents et paye ses factures, qu'elles relèvent du secteur public local ou de l'impôt. Avec PayFiP, c'est une nouvelle offre de paiement qui va être proposée aux usagers des administrations publiques. Enfin, la DGFIP s'engage dans des expérimentations permettant aux collectivités locales d'utiliser sa solution de conservation des documents électroniques pour franchir une nouvelle étape dans la dématérialisation mais aussi d'obtenir, après avoir recueilli l'accord explicite de l'utilisateur, les informations fiscales nécessaires à l'accomplissement de certaines démarches en ligne.

L'ambition affichée de la DGFIP de devenir une administration numérique de référence, notamment vis-à-vis des usagers particuliers, est un objectif qui s'inscrit dans une réelle continuité, la dématérialisation étant déjà avancée dans la plupart de nos métiers.

Toutefois, si les procédures en ligne existantes ont été constamment améliorées, cela ne suffit plus face aux défis auxquels est confrontée la DGFIP dans sa volonté d'apporter un service en amélioration constante aux usagers et à la collectivité, dans un contexte financier contraint. Cette évolution

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

vers le numérique répond aussi aux attentes du public et des usagers qui utilisent très largement Internet dans la vie quotidienne. En interne, la dématérialisation permet aussi d'accélérer l'automatisation de tâches routinières pour recentrer les agents très qualifiés et professionnels sur des tâches à forte valeur ajoutée.

En application de ces principes, Cap numérique, la maîtrise d'ouvrage numérique transverse de la DGFIP, conduit, en lien avec les équipes métiers et la maîtrise d'œuvre, quatre projets tournés vers le secteur public local. Pour les usagers, un nouvel espace numérique personnel, l'ENSU, et une nouvelle offre de paiement, PayFip, seront livrés en 2017. Par ailleurs, la DGFIP va contribuer à la simplification des démarches entre les usagers et les administrations locales en s'impliquant dans la construction de l'« État plateforme ». Enfin, la construction d'un outil de recherche et de consultation des pièces comptables et justificatives va permettre à la DGFIP de proposer aux collectivités locales de conserver, pour leur compte, les documents dématérialisés, rendant ainsi possible la destruction des originaux papier.

Ces projets qui poursuivent des objectifs convergents vont suivre les mêmes principes de fabrication. Il s'agit de proposer des services en ligne attractifs et faciles d'usage de manière à ce que le numérique, en répondant à l'attente des usagers, devienne le canal de contact privilégié

pour l'accomplissement de leurs démarches et de leurs obligations les plus usuelles.

Deux grands principes inspirent notre action :

- Bâtir notre offre de services en ligne en plaçant l'utilisateur au cœur de la réflexion c'est-à-dire en prenant en compte l'ensemble de ses interactions avec la DGFIP là où nous lui avons historiquement proposé des produits par silo métier. Nos services doivent aussi être conçus de manière à sécuriser l'utilisateur et lui permettre de mener à bien sa démarche par le canal numérique.
- Associer l'utilisateur dès la phase de conception du produit. La prise en compte de « l'expérience utilisateur » est désormais érigée en principe au sein de Cap numérique et se traduit par la réalisation de maquettes présentées aux usagers via des groupes d'utilisateurs en présentiel ou à distance et des présentations sur le terrain à l'occasion de la semaine de l'innovation publique par exemple. Il est aussi très utile, comme nous venons de le faire pour le nouveau portail impots.gouv.fr de mettre en ligne un prototype pour le tester avec le public de nos usagers sur des situations réelles avant de l'améliorer et de le livrer à l'ensemble des usagers. Ces projets sont conduits de manière à s'assurer la plus grande agilité et réactivité pour améliorer le produit.

1 L'espace numérique sécurisé et unifié (ENSU)

L'ENSU sera le nouvel espace personnel accessible après authentification à partir du portail impots.gouv.fr qui, dans sa prochaine version, proposera, avec une ergonomie profondément repensée, une image renouvelée de notre Direction générale. Il accompagnera aussi l'extension progressive de l'obligation de déclaration en ligne.

A. Les objectifs poursuivis

L'ENSU répond à deux grands objectifs. D'une part, rassembler dans un unique espace le plus grand nombre d'interactions et de services pour les particuliers. Aujourd'hui, les services en ligne de la DGFIP sont éclatés sur différents sites Internet et très hétérogènes selon le produit recouvré. L'ENSU va permettre aux usagers particuliers d'accéder, sous une ergonomie entièrement

revisitée, à un unique bouquet de services pour effectuer leurs démarches et s'acquitter de leurs obligations à distance.

Le champ de cet espace sécurisé concernera très rapidement les impôts puis les produits locaux et, à plus long terme, les amendes. Il a donc vocation à devenir le vecteur privilégié de la relation entre les usagers particuliers et la DGFIP.

D'autre part, l'ENSU va permettre d'accélérer la dématérialisation des flux sortants pour gagner en efficacité. Historiquement, les téléprocédures ont concerné en priorité les flux entrants qui représentaient de forts volumes d'information qu'il convenait de saisir dans les applications informatiques de gestion. La mise en place de comptes pour les particuliers a permis d'enrichir progressivement l'offre de service de la DGFIP notamment en l'élargissant au traitement de

certain documents sortants tels que les avis d'imposition des particuliers, sur la base du volontariat en 2013.

Toutefois, les flux sortants présentent un important potentiel de dématérialisation avec des économies associées portant sur les frais d'édition et d'affranchissement, ces derniers représentant le second poste de dépenses de fonctionnement de la DGFIP après les locaux. L'ENSU, outre son souci d'offrir une vue unifiée à l'utilisateur, répondra à cet impératif de dématérialisation en mettant en œuvre des solutions techniques et juridiques permettant l'opposabilité des documents et la traçabilité des transactions afin de sécuriser les échanges.

B. Les grandes fonctionnalités proposées

La relation de confiance, indispensable au développement des services en ligne, est établie par le principe du positionnement des services dans un espace particulier dont l'accès est réservé au détenteur de l'identifiant, en l'occurrence le Numéro finances publiques (NFP : ancien identifiant fiscal) et du mot de passe.

L'utilisateur va retrouver dans son ENSU les services existants dans l'espace particulier (consultation des documents déposés à son intention et stockés, la déclaration en ligne, le paiement, la mise à jour de ses informations personnelles, l'adhésion et la gestion de ses contrats) avec quatre éléments de modernisation majeurs développés ci-dessous : un parcours usager simplifié et sécurisé pour la consultation des documents et le paiement, un cadre juridique permettant l'opposabilité des échanges, une messagerie sécurisée pour instaurer une véritable interaction usager/administration et surtout, une extension du champ aux produits locaux.

Une ergonomie entièrement revue pour simplifier l'accès aux documents et payer ses créances

Comme pour le nouveau portail qui sera très prochainement mis en ligne, la conception de l'ENSU privilégie la simplicité en présentant à l'utilisateur, dès le premier écran, un tableau de bord récapitulatif sous forme de « ligne de temps » les documents mis à sa disposition au cours des derniers mois (cf. illustration ci-contre). L'utilisateur aura ainsi, s'il le souhaite, la possibilité de lire immédiatement la version PDF du document mais aussi de s'acquitter de ses créances en quelques clics via PayFiP (cf. infra), la nouvelle solution de paiement proposée.



Le cadre juridique

L'article 34 de la loi de simplification de la vie des entreprises du 20 décembre 2014, devenu l'article L 212-2 du Code des relations entre le public et l'administration, dispense de signature tous les documents présents dans un espace numérique sécurisé.

Le décret « lettre recommandée électronique » permettra l'application de l'ordonnance de novembre 2014 rendant opposables les échanges effectués via l'ENSU. Il est prévu pour le 1^{er} semestre 2016.

La messagerie sécurisée « e-contacts »

Un des objectifs du projet consiste à offrir à l'utilisateur un canal de contact sécurisé, permettant l'interaction avec nos services, y compris l'échange de documents dans les deux sens, ce qui n'existait pas. À cette fin, une messagerie sécurisée a été développée et mise en production au sein de l'espace particulier depuis mars 2016 en remplacement des fonctionnalités proposées pour les démarches en ligne. D'une approche totalement renouvelée, elle permet à l'utilisateur de déposer des demandes (faire une réclamation,

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

signaler une difficulté, poser une question générale ou transmettre toute information utile à la gestion de son dossier), d'être averti sur sa boîte courriel personnelle du dépôt à son intention d'un message en réponse ou d'une demande de précision de l'administration mais aussi de visualiser un historique de ses échanges avec les services de la DGFIP.

Les documents du secteur public local

La présentation à un usager d'un document dématérialisé dans son ENSU nécessite qu'au préalable ait été vérifiée de manière certaine et univoque sa pertinence au regard de l'usager. Si les documents fiscaux du fait de la construction historique des systèmes d'informations portent l'identification du contribuable à travers le NFP (ex SPI), il n'en est pas de même pour les documents produits par Hélios, application

maîtresse du secteur public local. Dès lors, le rapprochement des données d'Hélios avec les référentiels des personnes est un préalable indispensable pour la restitution des documents dématérialisés. Ce processus est aujourd'hui techniquement achevé.

Comme pour le domaine fiscal, les documents qui seront présentés dans l'ENSU concerneront les différents stades du recouvrement à savoir les Avis de sommes à payer (ASAP) adressés aux usagers, les lettres de relance et les mises en demeure générées par l'application Hélios pour un total de plus de 85 millions de documents. Le volet usager des notifications d'OTD pourrait rejoindre ces premiers documents, de même que les factures émises par l'AP-HP qui a son propre système d'information (environ 2 millions d'ASAP par an).

2 PayFiP, la nouvelle offre de paiement proposée par la DGFIP

PayFiP est une nouvelle offre de la DGFIP destinée à l'ensemble des administrations publiques pour assurer l'encaissement de leurs factures en ligne. Ce module de paiement, qui rassemble les technologies éprouvées du compte fiscal (paiement en ligne de l'impôt par prélèvement) et de TIPI (paiement en ligne par carte bancaire des factures des collectivités locales) permettra aux administrations publiques adhérentes et à la DGFIP via l'ENSU, de proposer à leurs usagers à la fois une nouvelle fonctionnalité de paiement par voie de prélèvement ou un règlement par carte bancaire comme le permet actuellement TIPI.

A. Les objectifs poursuivis

Ce projet vise en premier lieu à intégrer dans notre offre de services l'évolution législative qui a étendu aux créances publiques non fiscales (produits locaux, recettes non fiscales de l'État, amendes) le principe de gratuité du prélèvement, actuellement réservé à l'impôt, favorisant ainsi la banalisation de ce mode de paiement avec des économies attendues pour les administrations publiques utilisatrices.

En second lieu, en simplifiant et sécurisant l'étape de paiement dans le « parcours usager » d'une démarche en ligne, PayFiP (cf. infra son intégration

dans l'« État plateforme ») ne peut que favoriser l'adoption des modes de paiement dématérialisés par les usagers du secteur public local.

B. Le principe de fonctionnement

L'offre actuelle « TIPI » qui consiste à payer en ligne par carte bancaire les factures des collectivités locales et des établissements publics locaux et hospitaliers est proposée par une très grande majorité des villes chefs-lieux de région, des CHR et des collectivités urbaines ce qui représente près de 11 000 clients pour plus de 330 000 transactions mensuelles.

Cette possibilité sera prochainement incluse dans une offre plus globale de paiement en ligne, nommée PayFiP qui proposera une solution de paiement par prélèvement en complément du paiement par carte bancaire.

Très concrètement, l'usager qui se verra proposer le paiement par PayFiP et choisira le prélèvement pour régler sa créance locale cochera, après s'être authentifié avec ses identifiants d'accès à impots.gouv.fr, le compte bancaire sur lequel sera opéré le prélèvement, parmi ceux déjà connus de la DGFIP et présentés par PayFiP. Il aura également la possibilité de déclarer un à plusieurs comptes bancaires ou de modifier des références bancaires déjà enregistrées (cf. illustration ci-après)



Ainsi, sauf à vouloir ajouter un compte bancaire, l'utilisateur n'aura qu'à cocher le compte choisi en lieu et place d'une saisie de ses coordonnées de carte bancaire. Ces coordonnées ne seront jamais transmises au bénéficiaire du paiement qui recevra cependant un flux retour afin de mettre à jour les données de la facture concernée dans son système de gestion.

Si l'utilisateur souhaite payer par carte bancaire, il ne lui sera pas nécessaire de s'authentifier mais il devra saisir les éléments figurants sur sa carte. Neutre pour l'utilisateur, les coûts liés au commissionnement et au gestionnaire de paiement engendrés par cette solution sont néanmoins pris en charge par l'administration.

3 La forte implication de la DGFIP dans la dynamique de l'« État plateforme »

Le concept d'« État plateforme » a été développé par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et vise l'émergence de nouveaux services publics numériques résultant d'une meilleure circulation des données entre les administrations.

Le dispositif FranceConnect de fédération d'identité propose aux usagers d'accéder à l'ensemble des services publics numériques sans devoir nécessairement disposer de comptes spécifiques auprès de chacune des administrations ce qui évite la mémorisation de nombreux identifiants et mots de passe. L'utilisateur se rendra sur la page d'accueil d'une administration (une mairie par exemple) dont le système d'authentification s'est au préalable aligné sur FranceConnect. Le bouton FranceConnect lui proposera alors de s'authentifier via un compte dans une liste constituée de plusieurs fournisseurs d'identité : impots.gouv.fr, Ameli.fr (assurance maladie), La Poste, etc. Après s'être authentifié auprès de l'un de ces comptes, l'utilisateur sera automatiquement reconnu par le service en ligne.

La DGFIP a décidé de participer activement à l'« État plateforme » en fournissant les identités d'impots.gouv.fr, en permettant l'accès à l'ENSU et à PayFiP via FranceConnect et surtout en fournissant des données pour faciliter les démarches des usagers, notamment dans leurs relations avec les collectivités locales.

A. L'ENSU et PayFiP seront accessibles via FranceConnect

Pour faciliter l'accès à nos services en ligne et accélérer leur fréquentation, l'ENSU sera accessible via FranceConnect, ce qui permettra aux usagers d'entrer sur la partie authentifiée d'impots.gouv.fr avec l'identité et le mot de passe d'un autre fournisseur d'identité référencé par le SGMAP. Il en sera de même lorsque PayFiP sera intégré comme module de paiement sur le site d'une collectivité locale. Soit l'utilisateur qui voudra payer utilisera l'identifiant et mot de passe du fournisseur d'identité de son choix, soit, si la collectivité locale a adhéré à la brique de fédération d'identité, la simple connexion de l'utilisateur au site de la collectivité par le bouton « FranceConnect » lui permettra par la suite d'accéder à l'ensemble des fonctionnalités offertes par PayFiP, sans nouvelle authentification.

B. La DGFIP va mettre des données à disposition d'autres administrations

Par ailleurs, la DGFIP proposera, dès le second semestre 2016, à quelques collectivités expérimentatrices de récupérer des données fiscales dans le cadre des démarches en ligne ouvertes à leurs administrés. Par exemple, un utilisateur d'une téléprocédure d'inscription à un service de crèche dont

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

le tarif est calculé en fonction du nombre de parts et du revenu fiscal de référence, se verra proposer, dans son parcours usager en ligne, d'autoriser la DGFIP à transmettre les données fiscales nécessaires au calcul de son tarif. S'il donne son accord et que le site est aligné sur FranceConnect, le système informatique de la collectivité locale récupérera l'information auprès du serveur de la DGFIP. Ce service présente des avantages certains pour l'usager qui peut ainsi s'affranchir

de la production physique de ses éléments justificatifs auprès de sa commune. La collectivité locale n'est plus mobilisée par l'accueil de l'usager accomplissant une formalité sans valeur ajoutée et dispose d'une information certifiée, à jour, tout en évitant le risque d'erreur dû à la ressaisie.

Si l'expérimentation s'avérait positive, de nombreuses démarches en ligne proposées par des organismes ou des collectivités locales seraient ainsi largement simplifiées.

4 ORC, l'outil de recherche et de consultation

L'Outil de recherche et de consultation (ORC) vise à offrir aux juridictions financières, aux comptables et aux ordonnateurs un accès au silo de stockage ATLAS de la DGFIP par la mise en place d'un module de recherche et de consultation des pièces justificatives de l'État et du secteur public local.

Il s'inscrit dans le principe de « quérabilité » des pièces, voulu par la Cour des comptes et encouragé par la DGFIP dans son engagement en faveur de la dématérialisation des échanges de « bout en bout » de la chaîne comptable et financière.

La solution permet de s'affranchir d'une consultation des pièces à travers le nécessaire rattachement à un titre ou un mandat. Le module de requêtage ouvre la possibilité d'une extraction de pièces par lot, en combinant plusieurs critères. L'objectif est de favoriser les recherches thématiques (par exemple, par imputation comptable) et transverses en faisant porter l'extraction sur plusieurs budgets.

Cette mise à disposition gratuite du silo Atlas et de l'outil de consultation associé a été présentée aux collectivités locales dans le cadre de la structure nationale partenariale. La DGFIP prendra ainsi en charge pour le compte des organismes locaux volontaires la conservation des pièces justificatives entrant dans le périmètre comptable

et leur ouvrira une consultation selon des critères définis conjointement.

Au-delà du volet informatique, des travaux ont été engagés avec le Service interministériel des archives de France (SIAF) pour appuyer l'offre de service formulée par la DGFIP auprès des collectivités territoriales. Un audit du silo d'archivage ATLAS est ainsi en cours de finalisation. Une instruction commune entre le SIAF et la DGFIP viendra appuyer le dispositif proposé. L'objectif est de permettre aux collectivités souscrivant à la formule proposée de procéder à une destruction anticipée des pièces justificatives reposant encore sur un support papier.

Ce projet a été l'occasion d'une association étroite des collectivités, à tous les stades du développement de la solution. Présentées initialement en SNP, les travaux se sont prolongés en ateliers. Dans ce cadre, les futurs utilisateurs ont été amenés à se prononcer sur l'ergonomie des écrans. Ils ont également pu définir les critères de recherche pertinents. Avant même la mise en production de l'application, ils ont été invités à tester le fonctionnement de l'outil afin de s'en approprier les différentes fonctionnalités. Quelques collectivités pilotes expérimenteront l'application à la fin de l'année 2016. Le déploiement auprès des organismes intéressés par le projet interviendra à compter de 2017. ■



Pierre VAN HERZELE
*Président de la chambre régionale
des comptes Centre Val-de-Loire*

Le contrôle du juge des comptes en mode dématérialisé

Mots-clés : finances locales - dématérialisation - comptable public - chambre régionale des comptes (CRC) - contrôle des comptes - compte de gestion

Pour être contrôlé, un compte public doit d'abord être produit. En 2013, le ministère des finances et les juridictions financières ont décidé de faire de la dématérialisation et de l'accès en ligne le mode principal de production des comptes publics. Cette réforme, en cours de mise en place, appelle à formaliser de nouvelles modalités de reddition des comptes et à la définition d'une doctrine commune aux acteurs de la chaîne budgétaire et comptable concernant la valeur probante des pièces numériques.

Les contrôles des juridictions financières évoluent de pair avec la dématérialisation ; le recours à des traitements informatiques des données comptables et financières se généralise en favorisant, outre des économies substantielles, le développement de méthodes de contrôle innovantes, mieux ciblées, plus sélectives et plus efficaces. Les échanges numériques sont en outre appelés à s'étendre aux procédures contradictoires *via* des plateformes assurant la sécurité, l'intégrité et la datation rigoureuse des actes juridiques qui y circuleront. La dématérialisation, largement engagée, a donc généré une dynamique novatrice dans les modalités juridiques et techniques de leur contrôle qui ne peut qu'amplifier un mouvement désormais général.

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

Le numérique se fait poète : il devient « nuage » pour innover toute la société. Prosaïques par nature, mais poussés par les enjeux budgétaires et le souci d'accompagner, voire de promouvoir l'économie numérique, les comptes publics se mettent au diapason : ils

dématérialisent pour tendre vers le « zéro papier ». Dans ce mouvement, la production des comptes actualise ses principes, la valeur juridique des pièces numériques se précise et le contrôle des comptes y recherche les moyens d'une meilleure efficacité.

1 L'exigence d'un « compte produit » dématérialisé

Affirmer que le contrôle des comptes suppose l'existence d'un compte peut sembler une tautologie. La dématérialisation renouvelle pourtant les conditions qui doivent être remplies pour qu'un ensemble d'états financiers et de pièces annexes puisse être regardé comme le compte d'une entité soumise à l'obligation d'établir un tel document.

A. Fondements de la production des comptes

Le compte est, pour l'essentiel, une présentation formalisée d'opérations financières et de données patrimoniales. Il s'agit donc d'un outil produit par un système d'information destiné à renseigner sur la situation de l'entité qui établit le compte à la fois ses propres dirigeants, mais également les tiers qui entretiennent avec elle des relations financières : fournisseurs, clients, mandants, créanciers, cautions, assureurs, etc. Dans la sphère publique, s'ajoutent à ces tiers les contribuables-électeurs, les usagers, les autorités de tutelle et les autres partenaires publics qui financent l'activité de l'entité ou qui sont financés par elle.

Dans le champ commercial, l'obligation de produire un compte est posée par le code de commerce qui l'assortit de sanctions pénales. Si les associations ne sont pas soumises à une obligation générale équivalente, des règles fiscales, commerciales, sociales ou civiles obligent en pratique nombre d'entre elles à établir des comptes comparables à ceux des commerçants.

Se fondant sur des prémices spécifiques : le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, le droit de la comptabilité publique formule lui aussi l'obligation de « rendre compte ». Originellement support du contrôle par le juge des comptes du respect par le comptable public de ses obligations, le compte public n'en a pas moins convergé au plan de ses techniques, de sa présentation et de ses finalités avec la comptabilité privée, l'aboutissement de cette « hybridation du droit comptable »¹ s'exprimant dans l'article 30 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 : « Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de

celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action ».

Compte tenu de sa finalité, le formalisme de la présentation du compte est indispensable pour que la lecture qui en est faite ne soit pas source d'incompréhension, d'erreur ou d'ambiguïté. Ce formalisme inclut les principes bien connus de régularité, de sincérité, d'image fidèle, de permanence des méthodes et d'intangibilité du bilan qui régissent uniformément comptes publics et privés.

Le formalisme s'attache aussi à la manière dont le compte est adopté : respect de la compétence des organes dirigeants ainsi que des procédures prévues pour adopter le compte qui sera produit et publié. Ainsi, l'article L. 225-100 du code de commerce attribue à l'assemblée générale ordinaire des actionnaires la compétence pour décider de toutes les questions relatives aux comptes annuels des sociétés anonymes.

B. Spécificité de la production des comptes publics

Le droit de la comptabilité publique se sépare du droit commun sur ce point : la séparation entre l'ordonnateur et le comptable retire aux personnes publiques la responsabilité de présenter leur compte, laquelle est confiée au comptable public. À cet égard, les collectivités territoriales présentent la situation la plus emblématique : le « compte de gestion » établi par le comptable, certes approuvé par l'assemblée délibérante, est totalement distinct du « compte administratif » de la collectivité. Celui-ci, dépourvu de dimension patrimoniale, ignore les règles de la comptabilité générale : bilan, compte de résultat, comptes de tiers et de liquidités notamment, ne figurent que dans le compte de gestion.

En dépit de cette spécificité, la production d'un compte pour les personnes de droit public répond à des exigences d'information et de transparence bien plus larges que la mise en jeu de la responsabilité du comptable chargé de l'établir. Les conditions juridiques de cette production

¹ Kott S., « Banalisation de la comptabilité, hybridation du droit comptable », *Gestion et finances publiques*, n°2-2016, pp.50-54.

doivent donc être clairement définies, y compris en format dématérialisé.

Explicitement mentionnée aux paragraphes I et IV de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 et à l'article 21 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), la production d'un compte public combine deux éléments :

– le premier, la « reddition »², est sa remise matérielle au juge des comptes compétent pour exercer le contrôle juridictionnel. Cette reddition peut varier dans ses modalités pratiques, mais elle obéit toujours jusqu'ici au principe de la « portabilité » où l'acte matériel de reddition du compte pèse sur le seul comptable, le juge n'étant qu'un destinataire passif ;

– le second est l'acte par lequel le juge reconnaît avoir reçu le compte (ou sa mise à disposition) et qu'il est en état d'être jugé.

Cet acte constitue la production au sens strict du terme. Il se matérialise dans les registres du greffe de la juridiction par une « date de production » qui marque, premièrement, l'instant à partir duquel les éléments du compte deviennent opposables au comptable et, par suite, peuvent fonder la mise en jeu de sa responsabilité et, deuxièmement, le départ du délai de prescription de cette responsabilité.

Même si elle n'a pas été instaurée à cette fin, en donnant une date de clôture certaine au processus d'élaboration de documents comptables annuels définitifs et respectant les principes de la comptabilité générale, la fixation par le juge des comptes de la production du compte satisfait aux mêmes exigences d'information et de transparence que les comptes commerciaux.

C. La dématérialisation de la production des comptes publics

La dématérialisation des documents comptables concerne la partie matérielle de la production du compte. Ont été touchés en premier lieu les supports des documents : au cours des trente dernières années sont apparus les disquettes, puis les cédéroms et les DVD avant que les comptes de l'État et des collectivités locales soient transmis par voie filaire à la Cour des comptes. Chaque juridiction financière examine ceux qui relèvent de sa compétence sur ses équipements avant de les déclarer « produits » s'ils respectent les caractéristiques réglementaires, ce qui implique en premier lieu que les fichiers soient techniquement lisibles et exploitables.

Cette situation est cependant inaboutie. Elle accroît les risques de défaillance inhérents aux

téléchargements successifs de fichiers volumineux. L'exploitation et le retraitement des données sont parfois entravés par les capacités insuffisantes des matériels ou par des incompatibilités entre les logiciels utilisés, difficiles à résoudre pour des utilisateurs sans expertise technique. Enfin, au plan économique, il apparaît irrationnel de stocker deux fois les mêmes données sur les serveurs de la DGFIP et des juridictions financières.

C'est pourquoi, par une déclaration commune du 24 juin 2013, le ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, le Premier président de la Cour des comptes et le Procureur général près la Cour, ont décidé de faire de la dématérialisation et de l'accès en ligne le mode principal de production des comptes publics. Le principe de « portabilité » est remplacé par celui de la « quérabilité » : les comptes ne seront plus physiquement ou électroniquement remis au juge des comptes, mais mis à sa disposition et l'accès garanti.

Les composantes techniques de ce nouveau dispositif entrent progressivement en service. Certaines existent déjà : ainsi le silo de stockage informatique ATLAS de la DGFIP, jusqu'ici utilisé pour les comptes de l'État, verra ses usages élargis à l'ensemble des comptes publics. Les applications informatiques nécessaires pour l'accès aux données, notamment pour le secteur local, sont en cours d'expérimentation. Prochainement, les juridictions financières accèderont directement à l'archive du compte arrêté, stocké sur ATLAS, pour consulter les pièces et extraire les données utiles à leurs travaux, quelle que soit la procédure (contrôle juridictionnel, examen de la gestion, certification, contrôle budgétaire, etc.).

Au plan juridique, aucune modification des textes n'est requise : la quérabilité ne concernera que la reddition des comptes, dont la dématérialisation est ouverte par l'article 51 du décret GBCP³. La production proprement dite restera, quant à elle, de la compétence du juge des comptes qui en fixera toujours la date dans ses registres. Le véritable changement en ce qui le concerne sera pratique : il ne vérifiera plus le respect des formes réglementaires en examinant des documents dans ses locaux ou des fichiers sur ses ordinateurs ; il y accèdera dans le silo de stockage de la DGFIP.

Certes, la circonstance que le juge ne recevra plus physiquement ou numériquement le compte oblige à formaliser un nouveau mode de reddition. À défaut de remise concrète, le juge des comptes devra *a minima* être informé de la mise à disposition du compte arrêté. Une des solutions (non exclusive) envisagée consiste dans l'envoi d'un inventaire détaillé du compte dont la réception par le greffe déterminera, après vérification, la date de production. Par ailleurs, la quérabilité

² Article 21, décret du 7 novembre 2012 : « Les comptes publics procèdent à la reddition des comptes à la clôture de chaque exercice ».

³ L'établissement, la conservation et la transmission des documents et pièces justificatives de toute nature peuvent, dans des conditions arrêtées par le ministre chargé du budget, être effectués sous forme dématérialisée.

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

suppose que soient garantis un accès simple et rapide au compte, son intangibilité à compter de la date à laquelle il est arrêté, la faculté d'effectuer des recherches et d'extraire des données et des pièces, la traçabilité des opérations qu'il décrit.

En tout état de cause, s'il advenait que ces conditions ne soient pas remplies, le juge des comptes disposerait, comme aujourd'hui, de la faculté de déclarer le compte « non produit », interrompant ainsi le cours de la prescription et exposant le comptable à l'amende pour retard de production du compte. Conséquence moins juridique mais

tout aussi sérieuse : la personne publique ne sera pas en mesure de présenter le compte de ses opérations, situation préjudiciable à la conduite de son activité tant elle apparaît aujourd'hui inconcevable au regard de l'exigence de transparence financière.

Produire de manière dématérialisée un compte « quérable » apparaît donc aujourd'hui comme une perspective proche, techniquement et juridiquement possible. Les conséquences au plan de la valeur et de la portée juridiques des pièces qui le composent en sont moins évidentes.

2 La question de la « valeur probante » des pièces comptables et justificatives

L'expression « valeur probante » soulève d'autant plus d'interrogations qu'elle est souvent employée de manière indistincte alors qu'elle recouvre des situations concrètes diverses et des problématiques juridiques totalement distinctes. Ne sont examinées ci-après que les questions directement liées aux comptes et à leurs pièces.

A. La valeur probante dans les relations entre les acteurs de la chaîne comptable

La chaîne des opérations comptables : engagement, liquidation, ordonnancement est une relation exclusive entre un ordonnateur ou ses délégataires accrédités et un comptable public. Lorsque cette chaîne est dématérialisée, situation aujourd'hui quasiment générale sauf pour la production des justifications qui fait encore largement appel au papier, les transmissions de décisions, de données et de pièces s'opèrent au moyen de procédures, protocoles et dispositifs techniques spécifiques auxquels aucune personne ou autorité extérieure ne peut avoir accès. Il s'agit donc d'une relation strictement fermée entre des opérateurs juridiquement et techniquement authentifiés. Par la quérabilité, le juge des comptes deviendra un troisième acteur de cette chaîne. Il n'y interviendra que pour prendre connaissance des opérations et des pièces et, là encore, en respectant des protocoles d'identification qui préserveront le caractère fermé du dispositif et sa sécurité.

Dans un tel contexte, la valeur probante n'a de signification que pour les acteurs de la chaîne comptable (la signature d'un bordereau de mandatement, d'une suspension de paiement peut, certes, avoir des conséquences pour les tiers, mais en termes strictement juridiques, ces décisions

n'ont d'effet qu'au sein de la relation ordonnateur-comptable). Chaque opération s'inscrit ainsi sur une « piste d'audit » potentielle où l'utilisation de signatures électroniques sécurisées⁴ n'est pas nécessaire pour identifier les acteurs et le lien entre ceux-ci et le contenu des actes. La fiabilité de cette piste d'audit est garantie par un système de validation par habilitation sécurisée, traçable et historicisée qui permet d'authentifier les auteurs des transactions informatiques, d'identifier la succession des actes et des flux d'échanges et d'assurer leur intangibilité. De même, la dématérialisation des pièces peut être réalisée sans qu'il soit nécessaire d'attester de leur conformité à un original ni de produire celui-ci.

Cette organisation transpose les principes de l'article 1316-1 du code civil qui fonde l'équivalence de la force probante de l'écrit sous forme électronique et de l'écrit sur support papier en posant pour condition : « *que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité* ». La valeur probante dans la chaîne comptable ne résulte pas de caractéristiques particulières des pièces elles-mêmes, mais des garanties apportées par le dispositif technique et administratif en matière d'authentification des acteurs et d'intégrité des informations. En utilisant ce dispositif, l'ordonnateur comme le comptable rendent leurs décisions de gestion et les documents associés opposables à leur interlocuteur, comme à eux-mêmes.

Ce sont là les raisons pour lesquelles le juge des comptes, peut admettre, lui aussi, la production de documents dématérialisés (dès lors qu'aucune disposition juridique explicite ne s'y oppose) sans qu'il soit nécessaire au comptable ou à l'ordonnateur de recourir à une authentification de leur signature

⁴ Au sens du décret n° 2001-272 du 30 mars 2001 pris pour l'application de l'article 1316-4 du code civil et relatif à la signature électronique.

par un prestataire extérieur ni même d'attester de leur conformité à un original ou de produire celui-ci.

B. La valeur probante dans le jugement du compte

La question de la valeur probante est particulièrement sensible pour les comptables publics dans le cadre du contrôle juridictionnel. En effet, la dématérialisation ne doit pas entraîner de risque spécifique au regard de leur responsabilité, notamment en ce qui concerne les pièces justificatives des opérations qu'ils prennent en charge. La valeur probante est également indispensable à la sécurité juridique des décisions du juge des comptes, celui-ci statuant au vu des pièces du compte, à l'exclusion de toute appréciation subjective du comportement du comptable. Si ces pièces ne présentent pas de valeur probante, le jugement du compte perd son fondement. La dématérialisation doit donc demeurer neutre au regard des conditions de la mise en œuvre de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.

Ce qui a été exposé au point précédent sur le positionnement du juge des comptes comme troisième acteur d'une chaîne comptable commune où sont mutuellement reconnus les documents dématérialisés contribuera probablement à lever les interrogations sur ce point. Mais d'ores et déjà, il convient de relever que les documents dématérialisés, à commencer par les principales pièces comptables (compte de gestion ou compte financier, balances, titres et mandats...), sont acceptés sans restriction dans la procédure juridictionnelle. S'agissant des pièces justificatives de dépense, les supports numériques sont également admis de longue date, tant pour fonder une charge que pour la lever.

La raison, au plan juridique, de la compatibilité du jugement des comptes et de la dématérialisation résulte du fait qu'une pièce est juridiquement « opposable » au comptable, non pas en raison de ses caractéristiques intrinsèques : support papier ou numérique, dématérialisation native ou duplicative, signature manuscrite ou électronique, mais parce qu'elle a été produite par le comptable public lui-même pour justifier de ses opérations et de l'accomplissement des contrôles qui lui incombent. Il en va déjà ainsi dans l'environnement traditionnel : peu importe que la facture fournie soit un original ou une photocopie, elle peut fonder la mise en jeu de sa responsabilité ou, à l'inverse, la dégager dès lors que c'est le comptable lui-même qui l'a produite pour justifier le paiement.

Dans ce contexte, l'importance de la formalisation de la production des comptes selon des modalités adaptées à la dématérialisation, précédemment

évoquée, n'en apparaît que plus manifeste : les pièces constitutives du compte qui fondent les décisions du juge des comptes doivent être identifiées de manière incontestable. Dans le cadre de la portabilité, il n'y a pas d'ambiguïté : ces pièces sont celles qui ont été remises au juge. Lorsque la quérabilité devient la règle et se conjugue avec la dématérialisation, le compte n'est techniquement qu'un ensemble de données stockées sur un serveur qui n'est pas celui du juge. Pour que cet ensemble puisse devenir un objet juridique et comptable reconnu comme un compte public, sa constitution détaillée doit être établie lors de la reddition avec la même précision que s'il était portable et l'intangibilité de son archive numérique doit être assurée.

C. La valeur probante à l'égard des tiers

La reconnaissance mutuelle par les acteurs de la chaîne comptable de la valeur probante des pièces comptables et des pièces justificatives n'a d'effet qu'entre ces mêmes acteurs. Elle n'a pas de portée juridique vis-à-vis des tiers, les relations avec ceux-ci étant régies par le droit applicable à ces relations. Cela n'implique pas que les documents numériques de la chaîne comptable ne puissent être employés « en l'état » avec les tiers, bien au contraire, la dématérialisation étant d'ailleurs en progression rapide dans le cadre, par exemple, des relations contractuelles ou des échanges avec les administrés ou les usagers des services publics. Ce constat signifie simplement que la dématérialisation dans ces situations très diverses doit répondre aux exigences juridiques et techniques qui leur sont propres.

Ainsi, si des dispositions extérieures au droit de la comptabilité publique imposent qu'un acte présentât des caractéristiques ou fasse l'objet de formes particulières (signature électronique sécurisée, notification...) pour posséder un effet juridique et être présenté en tant que preuve d'un droit ou d'une obligation, sa valeur probante comme pièce justificative dématérialisée de paiement n'aura pas d'utilité, notamment dans un contentieux.

Ainsi, la production par le comptable, sous forme d'une pièce dématérialisée, d'un acte de poursuite est admise par le juge des comptes. En revanche, pour que soit reconnu à ce même acte un effet interruptif de prescription à l'égard d'un débiteur, qualité essentielle pour dégager la responsabilité du comptable lorsque le recouvrement d'une créance est compromis, la preuve doit être apportée, comme devant toute juridiction, que le débiteur en a effectivement été destinataire. Quel qu'en soit le support, physique

ou numérique, la valeur probante de l'acte au sein de la chaîne comptable n'apporte pas, par elle-même, la preuve de l'accomplissement de cette formalité qui lui est extérieure.

La dématérialisation dans la chaîne comptable des opérations comme de leur contrôle par le juge des comptes n'a donc pas vocation à répondre à tous les besoins en matière de preuve de la gestion des personnes publiques, même si les solutions techniques qu'elle requiert sont de nature à promouvoir le développement de

l'administration numérique. D'ores et déjà, il est manifeste que la dématérialisation des échanges entre les ordonnateurs et les comptables entraîne des réorganisations qui dépassent largement l'exécution des recettes et des dépenses en favorisant la gestion électronique de documents, la clarification des flux de travaux et l'archivage numérique.

Les effets de la dématérialisation ne se limitent d'ailleurs pas aux services des ordonnateurs. Des évolutions de même nature se manifestent dans l'activité du juge des comptes.

3 La dématérialisation du contrôle des comptes

Le Code des juridictions financières (CJF) aborde la dématérialisation dans la conduite des contrôles au titre des pouvoirs d'investigation des magistrats.

En premier lieu, l'article L. 141-1 pour la Cour des comptes et L. 241-1 pour les Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) habilitent les juridictions financières, sous peine de sanction pénale, à se faire communiquer tout document, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des organismes placés sous leurs contrôles. Le terme « nature » doit être entendu largement et désigne aussi bien l'appellation ou la nature juridique du document que son support physique ou numérique. La partie réglementaire du code ajoute (art. R. 141-3 et ses équivalents pour les CRTC) que, pour les gestions ou les opérations faisant appel à l'informatique, le droit de communication « implique l'accès à l'ensemble des systèmes électroniques et informatiques, y compris applicatifs, à leur architecture, documentation, ainsi que la faculté d'en demander la transcription par tout traitement approprié dans des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle ».

Ces dispositions garantissent l'accès des équipes de contrôle aux documents et aux données numériques. Il s'agit là toutefois d'une approche restreinte de la dématérialisation, envisagée sous l'angle de l'obstacle qu'elle pourrait constituer pour l'exercice des contrôles. Considérée au travers des possibilités qu'elle ouvre, la faculté de disposer d'informations numérisées est d'abord une opportunité pour les juridictions financières.

A. L'incidence de la dématérialisation sur la réalisation des contrôles

En effet, l'informatique offre des possibilités quasi inexistantes dans un environnement « papier ».

Elle facilite notamment la recherche et le tri, puis l'exportation des éléments utiles au contrôle, dès lors que les données transmises sont indexées selon des champs de saisie qui deviennent autant de champs de recherche (date, bénéficiaire, montant, imputation comptable...). Il n'existe pas aujourd'hui de schéma type de ce mode de travail : tout est fonction de l'objet de la recherche, la forme la plus simple étant le traitement via un tableur ou une base de données. Le contrôle des pièces justificatives dans le secteur local constituant une tâche récurrente où l'intérêt de l'exploitation informatique est manifeste, un outil commun a été développé pour faciliter les travaux. Celui-ci, aujourd'hui purement interne, verra ses fonctionnalités transposées dans l'application CDG-D⁵ par laquelle les CRTC accéderont prochainement aux comptes locaux.

La recherche de l'efficacité et de l'utilité maximales des contrôles doit conduire à concentrer les contrôles sur les points les plus pertinents, c'est-à-dire les opérations qui, au sein d'une gestion, présentent les risques financiers les plus significatifs et celles où les anomalies ont l'impact le plus négatif au plan de la régularité et des finances publiques. Cette démarche combine à la fois un « ciblage » des investigations et une sélectivité dans les observations ou les sanctions. Elle ne peut être conduite efficacement, notamment à grande échelle, que si les informations nécessaires peuvent être traitées informatiquement. Cela implique qu'elles soient numériques dès l'origine, les juridictions financières ne disposant pas des moyens de numériser la masse considérable des documents et pièces qui leur sont produits.

La sélectivité n'a jamais fait débat au sein des juridictions financières lorsqu'il s'agit de porter une appréciation sur la qualité d'une gestion publique,

⁵ CDG-D : Compte de gestion-dématérialisé.

le caractère significatif des observations et recommandations étant une condition de leur pertinence. Elle n'est, en revanche, apparue que récemment dans le jugement des comptes dont la conception traditionnelle, appuyée par la lettre des textes⁶, postule une responsabilité du comptable sur la totalité des irrégularités dès le premier euro.

C'est pourtant une démarche sélective que le Procureur général près la Cour des comptes recommande aujourd'hui explicitement dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics en matière de recouvrement des créances publiques. La méthode préconisée repose sur une appréciation de la qualité d'ensemble des diligences accomplies par le comptable pour recouvrer les recettes dont il a la charge. L'objectif de cette évaluation globale est de ne requérir une sanction que dans le cas où des manquements importants ou répétés sont observés. Elle n'est possible que si l'analyse porte sur la totalité des « restes à recouvrer » en s'appuyant sur des tris et une sélection où l'outil informatique s'avère irremplaçable.

La dématérialisation facilite des pratiques innovantes dans le contrôle des comptes et de la gestion. Certains outils étant d'ailleurs au stade du développement conjoint entre la DGFIP et les juridictions financières, ces évolutions n'en sont aujourd'hui qu'à leurs débuts. Des évaluations et une généralisation des meilleures méthodes sont encore à venir, mais les progrès sont réels et ils seront probablement à l'origine d'évolutions beaucoup plus profondes, le principal frein restant la part encore importante des pièces non dématérialisées.

La dématérialisation ouvre enfin des perspectives d'économies considérables. La possibilité de mutualiser sur un seul silo de stockage l'ensemble des documents comptables a déjà été évoquée. Les gains en matière de locaux et de manutention résultant de la substitution de données numériques à des milliers de tonnes de papier sont encore plus évidents.

Efficacité et économie ne se conjuguent d'ailleurs pas qu'au niveau des méthodes de contrôle, mais également lors de la mise en œuvre des procédures qui les régissent.

B. La dématérialisation des procédures de contrôle

Les dispositions du CJF organisant le déroulement des différents contrôles, notamment pour garantir leur caractère contradictoire, ont été récemment adaptées pour permettre la conduite de procédures dématérialisées.

Un décret du 10 février 2015⁷ a en effet modifié la partie réglementaire du code pour y introduire le

principe de la voie électronique pour échanger ou notifier, dans le cadre des procédures de contrôle, des documents, des actes ou des données⁸. L'envoi par courrier papier n'est plus qu'une solution par défaut, lorsque l'échange dématérialisé n'est pas possible.

Les caractéristiques techniques des applications assurant ces transmissions électroniques, définies par arrêté du Premier président de la Cour des comptes, garantissent la fiabilité de l'identification des intervenants, l'intégrité et la conservation des documents ainsi que la confidentialité des échanges. Elles assurent également la traçabilité des transmissions électroniques et permettent d'établir de manière certaine la date et l'heure de la mise à disposition d'un document ainsi que celles de sa première consultation par son destinataire.

Pour concrétiser ces dispositions, des plateformes d'échange sont aujourd'hui déployées dans toutes les juridictions financières et les greffes sont progressivement formés à leur utilisation et à leur mise en œuvre.

Autre avancée de plus en plus visible dans le fonctionnement quotidien des juridictions financières : les dossiers « liasses-rapport », appellation traditionnelle désignant les dossiers des affaires, sont aujourd'hui fréquemment remplacés par des fichiers partagés sur des espaces de travail communs permettant la constitution du dossier au cours de l'instruction, la consultation des pièces, mais également le délibéré collégial.

L'objectif de ces transformations est, à terme, de parvenir à un processus de travail très majoritairement dématérialisé, de la préparation du contrôle à l'archivage du dossier lorsque, plusieurs années après sa clôture, il aura perdu son utilité administrative pour la juridiction qui l'a créé.

* * *

En conclusion, la dématérialisation est aujourd'hui une réalité quotidienne pour les juridictions financières, principalement au travers de la « matière première » de leurs contrôles : les comptes publics. L'exploitation numérique de ceux-ci se développe, même si toutes les potentialités de l'outil informatique sont encore loin d'être mobilisées. La conduite de procédures contradictoires sans papier n'en est qu'à ses premiers balbutiements. La volonté commune de la DGFIP et de la Cour des comptes de faire de la dématérialisation le principal mode de reddition des comptes suscite aujourd'hui une dynamique novatrice qui dépasse largement le champ strictement comptable et ne laisse aucun doute sur l'amplification du mouvement aujourd'hui engagé. ■

⁶ Loi n° 63-156 du 23 février 1963, art. 60 : « La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors qu'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée... ». Les termes « dès lors que » de ces dispositions fondent cette conception systématique et rigoureuse.

⁷ Décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières.

⁸ Article R. 141-9 et R. 241-32 du CJF (sont exclus les documents classés au titre du secret de la défense nationale).



Isabelle BOTTEIN
Missions Transverses
au bureau CL2C
de la DGFIP



Dominique COPIN-PERRIAU
Responsable de la Mission
numérique de l'École nationale
des Finances publiques



Régine MICHEL
Chargée de mission
à la MDD - bureau CL2C
de la DGFIP

La formation des acteurs de la dématérialisation du secteur public local

Mots-clés : finances locales - dématérialisation - comptable public - formation

Le développement de l'administration numérique est un instrument de modernisation de la gestion publique. Les évolutions techniques et la stratégie de déploiement de la dématérialisation dans le secteur public local nécessitent d'accroître la compétence et d'accompagner les agents en charge des missions de la gestion comptable et financière. C'est dans ce contexte qu'un ambitieux programme de formation a été construit, tant pour les agents de la DGFIP (divisions en charge du secteur public local dans les directions locales et postes comptables) que pour leurs partenaires que sont les ordonnateurs locaux et les juridictions financières.

Le déploiement de la dématérialisation de la chaîne comptable et financière constitue un enjeu majeur pour la DGFIP. Portant sur 170 000 budgets collectivités, cette dématérialisation permet d'économiser le coût d'édition de nombreux supports papier et le coût de leur acheminement au comptable. Elle offre également des gains de productivité (automatisation du tri

des recherches, suppression de la manipulation des supports papier...) et constitue un atout pour renforcer la fiabilité des comptes.

Elle représente, néanmoins, un changement dans les habitudes et les procédures de travail chez l'ensemble des acteurs de la chaîne : de l'ordonnateur au comptable puis au juge des comptes. Un accompagnement dédié a donc été mis en

place par la DGFIP pour répondre à ce chantier majeur de la gestion publique locale, puisqu'il s'agit en effet d'un développement massif de la dématérialisation des procédures comptables d'ici 2020 et notamment par les obligations posées :

- par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM » du 27 janvier 2014 et la « loi NOTRe » du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

- et par l'ordonnance du 26 janvier 2014 consacrée à la facturation électronique qui prévoit une obligation de transmission dématérialisée des factures dès le 1^{er} janvier 2017 pour les grandes entreprises et toutes les entités publiques, et au plus tard en 2020 pour l'ensemble des fournisseurs.

La totalité des acteurs concernés ont été formés (1) avec l'appui des structures de formation professionnelle (2) et l'utilisation de processus pédagogiques adaptés (3).

1 Le défi relevé de former l'ensemble des partenaires de la chaîne comptable et financière

Le contexte de déploiement de la chaîne comptable et financière nécessite de développer une nouvelle culture commune et de rechercher la convergence des solutions techniques qui puisse prendre en compte les contraintes « métier » de chacune des parties prenantes.

Le bureau CL2C en charge de la maîtrise d'ouvrage des applications du SPL et la Mission de déploiement de la dématérialisation (MDD) ont mené, depuis 2013, une accélération du processus de formation en mettant en œuvre des moyens humains importants pour permettre aux agents, dans le cadre de formations métiers de haut niveau, d'appréhender au mieux ces évolutions professionnelles.

La mise en œuvre de ces dispositifs de formation a été confiée aux opérateurs de formation : l'École nationale des Finances publiques pour la DGFIP et le Centre national de la Fonction publique territoriale pour les collectivités locales. Afin de favoriser les échanges et renforcer les relations entre les différents acteurs, les actions de formation ont été, autant que possible, offertes à des publics appartenant aux deux réseaux, ce qui a nécessité la mise en place de méthodes d'organisation communes.

A. Les formations proposées aux agents de la DGFIP

Mise en exergue dans le Plan national de formation 2013, la formation dédiée « Expert de l'application Hélios et de la dématérialisation dans le secteur public local » a été créée pour répondre au contexte de déploiement de la dématérialisation des pièces comptables et justificatives des collectivités locales. Il convenait en

effet d'accroître la compétence des divisions « Secteur public local » des Directions régionales et départementales des finances publiques sur leur mission d'appui au réseau des centres des finances publiques. Cette formation est désormais inscrite au cycle annuel de formation premier métier, pour professionnaliser les agents concernés en leur permettant d'acquérir les connaissances techniques et le savoir-faire nécessaire à l'exercice de leurs missions. Même si la session qui se déroulera en septembre 2016 pour les nouveaux correspondants dématérialisation évoluera du fait de l'avancement de la mise en œuvre de la dématérialisation (passage au PES achevé), et de l'émergence de la facturation électronique, elle continuera à mettre l'accent sur le cadre général de la dématérialisation (présentation des textes ; du déploiement et de son suivi et du dispositif d'accompagnement). Elle abordera également un volet plus technique traitant de la dématérialisation des différents domaines de pièces justificatives et de leur exploitation. Elle se terminera par une table ronde dédiée aux échanges d'expérience à laquelle seront invités des comptables pratiquant au quotidien la full dématérialisation, des correspondants dématérialisation et un pilote d'accompagnement du changement.

Inscrit au Plan national de formation initial 2014, un module à caractère plus opérationnel portant sur le déploiement de la dématérialisation dans le secteur public local et ses conséquences dans Hélios, a été ensuite mis en œuvre pour les cadres (A et A+) chefs de poste ou adjoints dans le secteur local, acteurs et utilisateurs au quotidien des pratiques de la dématérialisation. Il traite des sujets suivants : les paramétrages et la gestion des

Dossier

> La dématérialisation
dans le secteur
public local

acquits ; la gestion des pièces justificatives et l'incidence du PES V2 sur les pratiques courantes des postes comptables.

Il a été suivi d'un module dédié consacré à la pratique de la dématérialisation à destination des agents de catégorie B et C. Son objectif est d'accompagner le changement dans l'exercice au quotidien des missions et d'optimiser l'utilisation de l'application Hélios dans le contexte de dématérialisation totale, que ce soit au niveau des paramétrages ou des modalités de gestion des pièces comptables et justificatives. L'objectif général du stage est de maîtriser la gestion du protocole informatique d'échanges Ordonnateurs-Comptables et de la dématérialisation. Il traite des thèmes suivants : le flux PES V2 qui permet de connaître les informations qu'il peut (ou doit) porter et les éventuelles raisons de son rejet par le Guichet XML ; l'impact sur la gestion du référentiel tiers et sur la gestion des flux entrants notamment la gestion en poste comptable des pièces justificatives véhiculé par un flux dématérialisé et les acquittements à destination des ordonnateurs. Il s'appuie sur le mémento sur les pratiques de la dématérialisation dans les postes comptables diffusé en mai 2015.

B. Les formations communes à la DGFIP et à ses partenaires ordonnateurs

Si le développement de la dématérialisation de l'ensemble de la chaîne comptable et financière est donc une priorité du réseau de la DGFIP, elle est également un axe majeur du cap sur le numérique de l'ensemble des ordonnateurs. Aussi, dans le cadre du partenariat CNFPT/DGFIP qui tend à promouvoir des actions de formation conjointes sur les thèmes à enjeux du secteur public local, un axe « dématérialisation globale »

Focus sur les formations conjointes

Les formations portant sur le volet « stratégie » puis le volet « outil » de la dématérialisation ont été très bien accueillies avec un taux de satisfaction global de 90 % ; les participants (plus de 2 000 stagiaires de la DGFIP) ont particulièrement souligné l'intérêt de ces rencontres entre ordonnateurs et comptables leur permettant d'échanger sur les problématiques communes et de mieux appréhender les contraintes techniques et les obligations réglementaires qui s'imposent à chaque métier.

En complément, une e-formation à la dématérialisation a été proposée à partir de septembre 2015 aux deux réseaux ; 1 317 agents de la DGFIP et 112 des collectivités locales l'ont suivi.

a été défini. Deux actions complémentaires ont ainsi été déployées :

– l'une, à caractère stratégique, sensibilise au sein des collectivités de plus de 5 000 habitants les porteurs de projet à la conduite générale d'une entreprise de dématérialisation au sein d'une collectivité. Elle favorise les synergies entre un comptable et son ordonnateur tout en faisant émerger les préoccupations communes notamment sur les prérequis et les incontournables dans le domaine de la mise en place de la dématérialisation, en donnant les grandes étapes du projet et de la conduite du changement.

– l'autre forme les acteurs de terrain aux différentes méthodes et outils relatifs à la dématérialisation, permettant d'améliorer le processus de dématérialisation et le circuit d'envoi entre les partenaires en vue de l'optimisation de la qualité comptable.

Ces travaux sont le résultat d'un dialogue constructif permanent et d'une concertation à tous les niveaux.

2 L'excellente fluidité des relations avec les opérateurs de formation, ENFIP et CNFPT

La réussite du projet s'inscrit aussi dans la démarche de qualité et de fiabilité, partagée avec les partenaires du bureau CL2C et de la Mission de déploiement de la dématérialisation.

La qualité des échanges a reposé notamment sur les réunions qui ont été menées avec l'ENFIP

et le CNFPT pour organiser le contenu pédagogique des formations, leur cahier des charges et pour la DGFIP, leur inscription au Plan national de formation. Des groupes de travail ont également été constitués pour s'assurer de l'adéquation des thèmes inscrits avec les besoins du réseau. Dans

ce contexte, le réseau d'accompagnement de la DGFIP a été mobilisé : qu'il s'agisse des acteurs départementaux (comptables, correspondants dématérialisation et divisions SPL, interlocuteurs de premier niveau des entités publiques) ou des Pilotes d'accompagnement du changement et de leurs adjoints qui animent au niveau inter-régional la communauté « dématérialisation » et

assurent notamment le relais avec le bureau CL2C.

Pour les formations conjointes, des représentants des ordonnateurs (directeur financier ou secrétaire de mairie) ont été conviés ; ils ont participé à la relecture et à l'enrichissement des modules ainsi qu'à des formations tests, préalable à la déclinaison de la formation qui s'est exercée en coanimation.

3 La mise en place de moyens pédagogiques dédiés et innovants

Ils s'appuient notamment sur les dispositifs suivants :

- une convention nationale a été signée entre la DGFIP et le CNFPT le 3 décembre 2014 : elle a pour objet de renforcer et de valoriser la collaboration entre ces deux structures de formation par le partage de leurs expertises, par le développement et la mise en œuvre d'actions de formations communes dédiées aux agents territoriaux œuvrant dans le champ des finances publiques locales et aux agents de la DGFIP. C'est dans ce contexte que la dématérialisation a été retenue comme un sujet prioritaire ;
- la proposition d'utilisation d'e-formations : ces formations en ligne permettent de profiter et d'utiliser pleinement des innovations technologiques permises notamment par les moyens modernes de communication. C'est ainsi qu'une e-formation « Dématérialisation - volet outils » est proposée à l'ensemble des agents DGFIP ou territoriaux concernés par la chaîne comptable et financière. Cette e-formation a été conçue pour intervenir en complément des dispositifs de formation traitant de la dématérialisation globale dans le secteur public local. La DGFIP souhaite pouvoir reproduire ce schéma avec d'autres types de formation. Par exemple, avec le CNFPT, des projets innovants sont actuellement mis en place. Ainsi, un premier Cours en ligne ouvert Massivement (CLOM ou MOOC – Massive Open Online Course – en anglais) sur « La TVA et les collectivités locales - Ayez les bons réflexes », destiné à l'ensemble des acteurs en charge de la gestion et du contrôle des finances locales (sphère DGFIP et hors DGFIP) a été ouvert en mars 2016 ;
- la montée de palier fonctionnelle de la base école Hélios : la base école Hélios a pour objectif de proposer un environnement de formation similaire à l'application utilisée en poste comptable et en direction. Il s'agit d'un outil qui vise à familiariser les utilisateurs avec Hélios en

montrant les principales fonctionnalités de l'application et en offrant la possibilité d'effectuer des exercices en temps réel. 155 démonstrations et 125 exercices sont ainsi disponibles. Dans la phase de déploiement extrêmement rapide de la dématérialisation avec les collectivités locales, il est apparu important de mettre à disposition des formateurs et des stagiaires une base école enrichie de pièces dématérialisées. La nouvelle version de la base école emporte deux nouveaux budgets collectivités, consacrés à la manipulation de l'application dans le cas de collectivités passées au PES V2 avec pièces comptables et justificatives dématérialisées (titres et mandats). De nouveaux modules de formation ont ainsi été créés, permettant de faire découvrir l'activité quotidienne d'un poste comptable gérant une collectivité totalement dématérialisée, en dépense et en recette.

Zoom sur le CLOM « La TVA et les collectivités locales - Ayez les bons réflexes »

Le CLOM a été conçu par l'ENFIP en partenariat avec le service des Collectivités locales de la DGFIP et le CNFPT et avec l'appui de la Direction de la législation fiscale. Il est accessible depuis la plateforme FUN pour les publics des collectivités locales. Il est parallèlement mis à disposition des agents de la DGFIP.

Ce type de formation qui s'appuie sur une méthode progressive, s'adresse à un public très large qui pourra suivre la formation à son rythme et au moment qu'il jugera le plus approprié dans un calendrier donné. La formation est constituée de 4 séances (d'une durée estimée à 1 h 30), espacées de deux semaines. Chaque séance est construite à partir de vidéos, de diaporamas et d'exercices autocorrectifs. Un forum dédié est également mis à disposition des apprenants.

Portant sur une thématique complexe et à enjeux pour les collectivités locales, la Taxe sur la valeur ajoutée, il rencontre déjà un vif succès. Ainsi, le nombre d'inscrits externes à la DGFIP en avril 2016 s'élevait à 3 500 personnes et à 1 600 agents en interne au réseau.

Des travaux ambitieux qui vont se poursuivre en 2016. Trois formations sont en cours de déploiement

1. Une e-formation sur les paramétrages Hélios en mode dématérialisé : elle a pour objectif d'identifier les principaux paramétrages qui doivent faire l'objet si besoin d'une mise à jour dans un contexte de gestion dématérialisée. Il s'agit de la gestion du rattachement des tiers et des groupes de travail, notamment de la mise à jour des échanges de flux PES, des codes produits et du prélèvement SEPA. Le public cible concerne les chefs de poste et leur adjoint et les agents des divisions SPL, notamment le référent Hélios et le correspondant dématérialisation.

2. Une formation relative à la facturation électronique : le public visé est constitué principalement des correspondants dématérialisation. L'ordonnance du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique prévoit une obligation de dématérialisation des factures des grandes entreprises et des fournisseurs publics à compter du 1^{er} janvier 2017 puis progressivement généralisée d'ici le 1^{er} janvier 2020 en tenant compte de la taille des entreprises concernées. La mobilisation des acteurs de proximité, dont les correspondants dématérialisation, interlocuteurs légitimes et reconnus des entités publiques, constitue un des facteurs clé de la réussite du projet. Il convient dès lors de leur donner les outils et méthodes leur permettant d'approfondir la connaissance de la solution Chorus Pro et la maîtrise des prérequis, en vue de préparer la mise en œuvre de la facturation électronique et d'accompagner le déploiement. La journée de

formation sera notamment l'occasion, pour les correspondants dématérialisation, de s'approprier un « pas à pas » destiné à servir de support d'accompagnement des entités publiques lors de rencontres à organiser avec les partenaires locaux habituels. Les trois sessions d'une journée ont eu lieu les 27, 28 et 29 juin, complétée par une journée d'étude programmée le 27 septembre 2016.

3. Une formation CDG-D pour le réseau DGFIP : elle est prévue à destination des divisions SPL et des agents en trésorerie en charge de la validation des comptes de gestion dans CDG-D. Elle a pour objectif de présenter l'ensemble de la chaîne comptable de la procédure de validation jusqu'à la transmission aux juridictions financières en développant les liens entre Hélios et CDG-D, les consultations et les recherches des pièces comptables et justificatives. Des membres des Pôles inter régionaux d'apurement administratif de Rennes et Toulouse y assisteront également.

Par ailleurs, une formation consacrée à CDG-D et destinée spécifiquement aux magistrats et assistants de vérification des chambres régionales des comptes s'est déroulée, avec succès, en mars 2016, avec pour objectif l'accès en consultation aux comptes de gestion sur pièces des collectivités relevant de leur champ de compétences (en fonction de critères géographique, démographique et financier). C'est dans ce contexte que la mission de déploiement de la dématérialisation du bureau CL2C, a formé en mars dernier 70 référents de juridictions financières à l'application, afin qu'ils deviennent eux-mêmes des formateurs pour leur propre CRC. 1 200 nouveaux utilisateurs des CRC sont ainsi attendus. ■

➤ Vous organisez un colloque ou une journée d'étude sur la gestion ou les finances publiques ?

N'hésitez pas à nous faire parvenir vos annonces pour diffusion au moins deux mois à l'avance à l'adresse gestionfipu@orange.fr