



1. La dématérialisation, vecteur de transformation des organisations financières ?



LA DÉMATÉRIALISATION, VECTEUR DE TRANSFORMATION DES ORGANISATIONS FINANCIÈRES ?





QU'EST-CE QUE LA DÉMATÉRIALISATION ?

La dématérialisation désigne au sens large la gestion immatérielle des échanges et des procédures au sein d'une organisation par l'utilisation de flux de documents et de données électroniques.

L'objectif est de favoriser l'émergence d'originaux numériques ayant une valeur probante afin de réduire les contraintes matérielles et environnementales liées à la gestion du papier (délais de traitement et d'acheminement, achat de consommables, manipulations, stockage).





Sa progression est favorisée par plusieurs facteurs :

- ▶ Les progrès technologiques : supports de stockage de données de grande capacité, formats de stockage pérennes, signature électronique, authentification, etc.
- ▶ La maturité du cadre légal et normatif.
- ▶ La montée en puissance dans les administrations comme chez les citoyens de la confiance dans le numérique et d'une conscience environnementale.

Dans les faits, la dématérialisation est encouragée depuis ces dix dernières années par différentes évolutions réglementaires portées par la direction générale des Finances publiques en France d'une part, et par l'Union européenne d'autre part. Celles-ci ont conduit les éditeurs des systèmes d'information financiers à faire évoluer les outils avec toujours plus de fonctionnalités permettant de limiter les flux papiers (chaînes de visa intégrées, raccordement à une Gestion électronique de document (GED) externe, etc.).

Ainsi, les projets de dématérialisation financière dans le secteur public comprennent souvent différentes composantes qu'il est possible d'activer simultanément ou indépendamment pour atteindre le « zéro papier » :

- ▶ **Les chaînes de visa dématérialisées, ou « workflow de validation »** : elles permettent d'intégrer dans les chaînes comptables des acteurs travaillant peu ou pas au sein du SI Finance (des opérationnels constatant un service fait, des encadrants validant un projet de commande). Ainsi, au travers d'une interface ergonomique, il est aujourd'hui possible de dématérialiser la totalité d'un traitement comptable permettant des gains en matière de traçabilité, de sécurité et de pilotage des processus et en éliminant intégralement les transmissions papier entre les acteurs. Ces évolutions majeures rendent nécessaire la formation des agents amenés à intervenir dans les processus dématérialisés.

- ▶ **Les parapheurs et la signature électroniques pour la dématérialisation des actes** :

la signature électronique garantit l'intégrité et la valeur probante des documents sur lesquels elle est apposée. Ainsi les documents produits par un outil métier peuvent être basculés dans un parapheur électronique puis signés électroniquement par les acteurs en responsabilité puis transmis au payeur ou aux services de l'État sans qu'il soit nécessaire de les matérialiser en bout de chaîne.

- ▶ **La Gestion électronique de documents pour stocker les pièces dématérialisées** :

celle-ci est indispensable pour pouvoir stocker les documents dématérialisés et notamment ceux produits et signés électroniquement par la collectivité. Ces documents sont accompagnés de données clés permettant de les identifier et de les rechercher (métadonnées). La GED doit naturellement communiquer avec tous les outils métiers et notamment la gestion financière.

- ▶ **La dématérialisation des actes budgétaires** :

le projet « Acte budgétaire » permet la dématérialisation de l'ensemble de la chaîne budgétaire locale (création, transmission et contrôle). Ainsi les collectivités peuvent produire leurs documents budgétaires à partir de l'application TOTEM, puis transmettre de façon dématérialisée les documents pour intégration dans la solution « Actes Budgétaires » à la préfecture.

- ▶ **La dématérialisation des pièces comptables et des pièces justificatives** :

en plus de répondre à une échéance réglementaire, elle permet de simplifier considérablement les traitements importants, compte tenu du volume des dossiers à transmettre au payeur ou au Trésorier. Elle nécessite de mener une réflexion préparatoire sur le contenu des dossiers de mandatement et le caractère obligatoire de la production et de la transmission de chacune des pièces qui les composent. Elle impose également de définir précisément, au travers d'une analyse des processus, les modalités de production et de signature des pièces (dématérialisée ou papier), ainsi que les modalités de stockage et d'archivage qui sont différentes pour une pièce probante papier ou dématérialisée.

1. La dématérialisation, vecteur de transformation des organisations financières ?

UN CADRE RÉGLEMENTAIRE AMBITIEUX ET VOLONTARISTE

La dématérialisation est au cœur des principales évolutions réglementaires dans le domaine financier, avec une accélération importante au cours des 5 dernières années.

		Échéances récentes relatives à la dématérialisation						
Date du texte	01/08/2001	27/06/2007	07/11/2012	26/06/2014	25/03/2016	27/01/2014	07/08/2015	
Mise en application		01/01/2015	01/01/2016	01/01/2017	01/01/2018	01/01/2017	01/01/2019	
Texte réglementaire	Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)	Arrêté sur la dématérialisation des opérations	Décret relatif à la Gestion Budgétaire et Comptable Publique	Ordonnance relative au développement de la facturation électronique	Décret n°2016-360 relatif aux marchés publics	Loi MAPTAM	Loi NOTRe	
Grands principes	Cadre budgétaire et comptable modernisé, dédié à la performance de l'action publique	Dématérialisation des mandats, titres et bordereaux (PESV2)	Harmonisation des cadres budgétaires et comptables	Obligation de recevoir les factures au format dématérialisé	Obligation de dématérialisation des procédures de passation de marchés publics de plus de 20K€	Obligation de transmission dématérialisée des PJ au payeur		
Principaux acteurs impactés	État	Collectivités	Établissements publics	État Collectivités Établissements publics	État Collectivités Établissements publics	Collectivités (métropoles)	Collectivités (départements, régions et communes)	

Source: EY



LE DÉCRET RELATIF À LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE PUBLIQUE

Le décret relatif à la Gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) s'inscrit dans une stratégie globale de modernisation des Finances publiques initiée en 2011 avec la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF). Il découle d'une transposition de la directive européenne du 08/11/2011 imposant l'harmonisation des cadres budgétaires et comptables pour les personnes morales de droit public relevant des APU (administrations publiques).

L'objectif du décret GBCP est double et recoupe la logique de résultats dans l'action publique initiée par la LOLF :

- ▶ Améliorer le pilotage des APU.
- ▶ Disposer de cadres budgétaires unifiés afin d'évaluer plus facilement la mise en œuvre des politiques publiques dans ces dernières.

Le décret GBCP œuvre en faveur de la transformation financière et de la dématérialisation au sein des établissements publics qui sont les principaux concernés par ses dispositions, avec tous les gains qu'on peut attendre d'une telle démarche.

IMPACTS DU DÉCRET EN MATIÈRE DE DÉMATÉRIALISATION

Modernisation des organisations :

- Il incite à mettre en œuvre un service facturier sous l'autorité du comptable prenant en charge le paiement des factures sans contrôle préalable de l'ordonnateur.
- Il incite à développer des services mutualisés permettant de concentrer et de professionnaliser la fonction financière.

Modernisation des processus :

- Il renforce le service fait qui devient un mouvement comptable à matérialiser au SI finance si possible en amont de la réception des factures (pour les établissements publics uniquement).
- Il généralise la dématérialisation des actes et des circuits en autorisant la conservation et la transmission dématérialisée des pièces justificatives.

ORDONNANCE RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FACTURATION ÉLECTRONIQUE

Si l'État était dans l'obligation depuis le 1^{er} janvier 2012 de recevoir ses factures fournisseur au format dématérialisé, l'ordonnance du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique étend cette règle aux collectivités et aux établissements publics. Selon l'AIFE (Agence pour l'informatique financière de l'État), ce sont ainsi près de 78 500 structures publiques qui sont concernées par cet élargissement de la réception numérisée des factures.

Le développement de la facturation électronique concerne avant tout les fournisseurs qui devront progressivement émettre les factures au format dématérialisé dès lors que celles-ci s'adressent à une entité publique :

- ▶ Au 1^{er} janvier 2017, l'obligation de facturation électronique s'applique aux grandes entreprises (plus de 5 000 salariés) et aux personnes publiques.
- ▶ Au 1^{er} janvier 2018, elle s'étend aux entreprises de taille intermédiaire (250 à 5 000 salariés).
- ▶ Au 1^{er} janvier 2019, aux petites et moyennes entreprises (10 à 250 salariés).
- ▶ Au 1^{er} janvier 2020, aux très petites entreprises (moins de 10 salariés).

Ainsi, d'ici à 2020, toutes les factures entre l'administration française et ses fournisseurs seront dématérialisées.

L'État met à disposition des fournisseurs, des collectivités et des établissements publics la solution mutualisée Chorus Pro. Elle permet le dépôt, la réception et la consultation des factures au format dématérialisé, et ouvre ainsi la voie à la dématérialisation native de la facture dans l'outil comptable et financier. En effet, la réception de la facture dématérialisée, complétée par un service fait réalisé en amont de sa réception ou en aval suite à une transmission électronique, offre toutes les possibilités d'une mise en paiement sans re-matérialisation de la facture.

IMPACTS DE L'ORDONNANCE EN MATIÈRE DE DÉMATÉRIALISATION

- Elle instaure la dématérialisation progressive d'ici à 2020 de toutes les factures fournisseurs à destination des entités publiques.
- Elle instaure la dématérialisation dès 2017 de toutes les factures émises par les entités publiques à destination d'autres entités publiques.



FOCUS SUR LE PROCESSUS DE SERVICE FAIT DANS LE SECTEUR PUBLIC LOCAL

De nombreuses collectivités locales ont mis en place des processus de réception centralisée des factures afin de garantir leurs enregistrements au SI finance dès réception. **Cependant, la constatation du service fait et sa matérialisation dans l'outil comptable en amont de la réception de la facture reste une exception.** Dans de nombreuses collectivités, le service fait est encore réalisé sur la base de la facture réceptionnée, et se matérialise par un visa apposé sur la facture papier. C'est enfin au stade de la liquidation que la cellule financière renseigne le service fait dans le système comptable.

La constatation du service fait, qui consiste en comptabilité publique à vérifier la réalité de la dette à payer, est pourtant un acte indépendant de la facture, et peut être réalisée en amont de la réception des factures, au plus proche du fait générateur (réception d'une marchandise, validation d'un service rendu, etc.). Ainsi pour gagner en efficacité les collectivités doivent réinterroger leur processus de traitement du service fait dans une logique d'anticipation permettant ainsi de procéder à la liquidation et au mandatement d'une facture dès réception.

La réalisation dématérialisée du service fait, par les opérationnels de terrain, en amont de la réception des factures nécessite néanmoins de mettre en place les outils : portail des services faits accessibles aux acteurs de terrain ayant passé les commandes (sur tablette, smartphone ou objets connectés) ou bien chaînes de visas dématérialisés au sein de l'outil comptable.

L'anticipation du service fait est donc un important vecteur d'efficacité qui pourrait renforcer dans les prochaines années la concentration de la fonction financière : à la ville de Paris plus de 40% des services faits sont rendus en amont de la réception de factures. Ainsi le service facturier de demain pourrait liquider et mandater directement les factures à réception au travers d'un rapprochement à l'engagement et au service fait sans qu'il soit nécessaire d'interroger au préalable les opérationnels.

Par ailleurs, le décret BOFIP – GCP – 15 – 0005 du 14/10/2015 ouvre la voie à une simplification du processus de service fait, puisqu'il offre aux collectivités la possibilité de constater le service fait après paiement pour un ensemble de dépenses qui s'y prêtent, et dont le montant est rarement connu en amont de la réception de la facture : consommations d'eau, d'électricité, de gaz, de carburants, péages autoroutiers, frais d'affranchissement postal, etc. Charge à l'ordonnateur de mettre en place les niveaux de contrôle adéquats a posteriori pour contrôler le montant des factures concernées.

LE DÉCRET 2016-360 RELATIF À LA DÉMATÉRIALISATION DES MARCHÉS PUBLICS

Bien que les pièces des marchés fassent généralement l'objet d'une mise à disposition en ligne au stade du lancement de la consultation, la réception des offres reste encore aujourd'hui très largement papier. En effet, les collectivités rechignent souvent à imposer une réception dématérialisée de peur d'écarter des PME locales. Par ailleurs, pour les offres réceptionnées électroniquement, rares sont encore les collectivités ayant mis en œuvre un protocole de signature électronique. Ainsi les marchés pourtant dématérialisés à la réception sont rematérialisés et transmis papier aux fournisseurs pour signature.

Le décret 2016-360 va néanmoins permettre au travers d'un certain nombre de points de simplification, une montée en puissance rapide de la dématérialisation complète du processus de passation des marchés. Celui-ci s'impose dès le 1^{er} avril prochain aux centrales d'achat puis au 1^{er} octobre 2018 à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités locales.

À cette date :

- ▶ Les acheteurs publics doivent impérativement mettre à disposition des opérateurs économiques sur un profil acheteur tous les documents de la consultation et réaliser électroniquement toutes les communications et échanges relatifs aux marchés.
- ▶ La signature électronique de l'offre n'est plus obligatoire au stade du dépôt de l'offre pour les opérateurs économiques, sauf si l'acheteur le prévoit dans le règlement de la consultation ou dans l'avis de publicité. L'obligation de signature (électronique ou papier) est repoussée au stade de la phase d'attribution pour le titulaire désigné.
- ▶ La réception des offres par voie électronique peut être imposée par l'acheteur public, et une offre ne peut être refusée lorsqu'elle est transmise électroniquement.

L'abandon de la signature électronique au stade de la réception de l'offre, qui constituait un frein important à la dématérialisation, va ainsi permettre aux collectivités d'imposer aux fournisseurs un dépôt dématérialisé sans prendre le risque d'exclure les PME locales ne disposant pas d'un certificat électronique. Par ailleurs, les collectivités pourront lors de la phase d'attribution adapter le mode de signature au regard de la maturité de leurs fournisseurs : une signature papier pour certains et électronique pour d'autres.

Cette dématérialisation du processus de passation des marchés peut être facilitée par l'utilisation en amont de la publication d'un outil d'aide à la passation, facilitant ainsi le pilotage de la procédure et la formalisation des pièces. Directement reliée à la plateforme de publication des marchés et à la gestion financière, la solution permet de faciliter la mise en ligne et d'initialiser une fiche marché dans la gestion financière dès qu'un nouveau marché est notifié. Tous les facteurs sont donc réunis pour que la dématérialisation totale des marchés publics soit lancée en 2018.

IMPACTS DU DÉCRET 2016-360 RELATIF AUX MARCHÉS PUBLICS

- Il impose la dématérialisation totale des procédures de passation des marchés publics aux acheteurs publics (publication des offres et échanges avec les soumissionnaires avant le choix du titulaire).
- Il libère les opérateurs économiques de la contrainte de signature électronique au stade du dépôt de l'offre.
- Il n'impose pas une signature électronique lors de la phase d'attribution.

LA LOI MAPTAM ET LA LOI NOTRe

Si la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27/01/2014 et la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe) se concentrent avant tout sur des problématiques d'organisation et de compétences territoriales et comprennent également un volet sur la dématérialisation :

- ▶ Sur les pièces justificatives :
 - Les métropoles doivent dématérialiser la totalité des pièces justificatives à destination du payeur dès le 1^{er} janvier 2017.
 - Cette obligation s'applique à compter du 1^{er} janvier 2019 aux départements, régions et communes de plus de 20 000 habitants.
- ▶ Sur les actes budgétaires :
 - La dématérialisation des documents budgétaires et du compte administratif à destination des représentants de l'État dans le territoire devient obligatoire pour les métropoles dès 2017.
 - La dématérialisation des documents budgétaires pour les collectivités de plus de 50 000 habitants et EPCI à fiscalité propre est obligatoire dès 2020 dans les 5 ans suivant leur promulgation.
 - Pour ce faire, la Direction générale des collectivités locales (DGCL) met gratuitement à disposition de ces dernières l'application TotEM (Totalisation et enrichissement des maquettes) qui permet la réalisation d'un document budgétaire complet au format dématérialisé.

IMPACTS DES LOIS MAPTAM ET NOTRe

- Elles instaurent la dématérialisation totale des pièces justificatives à destination du payeur.
- Elles instaurent la dématérialisation des actes budgétaires à destination des services de l'État.



DÉMATÉRIALISATION DES ÉCHANGES ENTRE ORDONNATEUR ET PAYEUR : OÙ EN EST-ON EN FRANCE ?

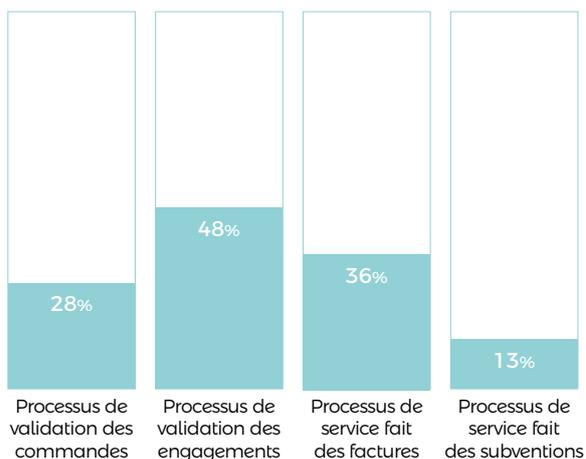


Les textes précédemment évoqués constituent une impulsion majeure pour la dématérialisation des échanges entre l'ordonnateur et le payeur. Selon la DGFIP, le taux de dématérialisation effectif, correspondant au pourcentage de mandats comprenant une ou plusieurs pièces dématérialisées, était de 12% en 2014, de 37% en 2015, **pour atteindre 56% en 2016**. Force est de constater que le pli de la dématérialisation est déjà pris, mais qu'une marche reste à franchir pour atteindre le « zéro papier » dans les échanges avec le payeur.

Notre enquête en ligne montre cependant que des marges de manœuvre existent encore en la matière. Souvent, les étapes de validation des commandes et des engagements, et de service fait des factures sont réalisées sur un support papier, alors que de nombreux outils proposent aujourd'hui des fonctionnalités de chaînes de visa dématérialisés.

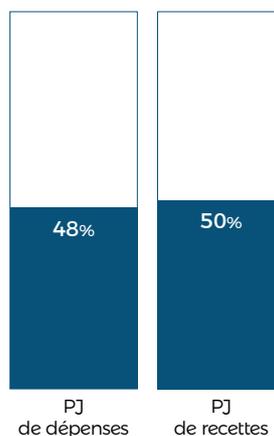
La dématérialisation des processus via une chaîne de visas est encore peu généralisée dans le secteur public

Dématérialisation des processus via une chaîne de visas réalisés dans le si



La dématérialisation des pièces justificatives est en voie de généralisation

Dématérialisation partielle ou totale des pièces justificatives



Source : questionnaire EY



Pour les pièces justificatives, la dématérialisation est plus utilisée, mais demeure majoritairement partielle : la dématérialisation totale des pièces jointes n'est atteinte que dans 14% des cas en dépenses, et 30% en recettes. C'est souvent la paye qui est en premier lieu dématérialisée, parfois accompagnée des marchés publics, des dossiers de subvention ou encore de l'aide sociale. Par ailleurs, très peu de collectivités ont mis en œuvre la signature électronique des commandes ou des marchés.

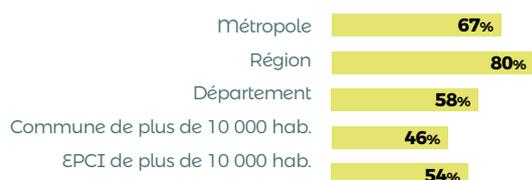
La dématérialisation des pièces est majoritairement effectuée dans les services, avant la transmission des dossiers de mandatement à la direction des finances : c'est le cas pour 81% des répondants en dépenses, et 70% en recettes. Dématérialiser au plus tôt de la chaîne de dépenses les pièces justificatives est nécessairement facteur de réduction des flux papiers, et une condition sine qua non de la dématérialisation totale des chaînes de dépenses et de recettes en cible.

À noter que la DGFIP a largement assoupli les principes de mise en œuvre de la dématérialisation des pièces justificatives : il est aujourd'hui possible de transmettre des flux mixtes avec une partie papier et une partie dématérialisée ou encore de limiter la dématérialisation à un service.

Ces ordres de grandeur se retrouvent au niveau national dans les statistiques de la DGFIP : communes et EPCI atteignent ainsi un taux de dématérialisation des pièces justificatives de plus de 55%, contrairement aux régions, départements et métropoles, qui restent en dessous de 31%. Les collectivités les plus importantes ont cependant recours à la signature électronique de manière plus fréquente, grâce à des systèmes d'information permettant d'intégrer sans difficulté la signature électronique.

Les bordereaux sont majoritairement signés électroniquement, même si la pratique n'est pas généralisée

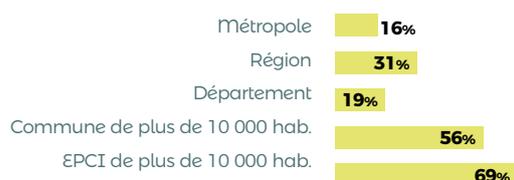
Taux de signature électronique des bordereaux



Les régions et les métropoles sont les collectivités qui pratiquent le plus la signature électronique des bordereaux.

Le taux de mandats avec PJ dématérialisées est plus important dans les structures qui émettent moins de mandats

Taux de mandats avec PJ dématérialisées



Ce taux de dématérialisation dépasse ainsi les 50% dans les communes et les EPCI. La moyenne nationale est de 56% tous organismes publics locaux confondus.