

La dématérialisation

Dans le cadre de la modernisation des services de l'État, la dématérialisation se développe selon deux axes. L'un concerne le ministère de l'intérieur avec la simplification administrative, les démarches citoyennes en ligne et le contrôle de légalité (ACTES), l'autre s'intéresse à la comptabilité dans le cadre du programme Hélios. Vouloir résumer en quelques lignes l'étendue d'un aussi vaste chantier de travail est impossible d'autant que les ramifications et les transversalités mettent en relation de nombreux acteurs publics ou privés.

ACTES ET HELIOS : DEUX PROGRAMMES DISTINCTS MAIS COMPLÉMENTAIRES (1)

Sous la responsabilité respective du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'application ACTES et les différentes actions inscrites au plan d'actions de dématérialisation de la DGCP nécessitant ou non l'usage de l'application HELIOS, relèvent bien d'une même démarche coordonnée de l'Etat vis à vis des collectivités et établissements publics locaux volontaires. Chacun pourra obtenir des compléments d'information en utilisant les ressources du site de l'AMRF sous la rubrique dématérialisation. Ou encore en effectuant les recherches directement sur les sites ministériels concernés.

Rappel de la position de l'AMRF (concernant la comptabilité)

«Notre association accompagnera volontiers la démarche conduite par la DGCP dans le cadre du programme Hélios dans la mesure où elle reste basée sur le volontariat. ...Pour autant qu'elle permettra une meilleure circulation des flux d'informations entre l'ordonnateur et le comptable dégageant ainsi une amélioration d'un service qui devrait profiter, in fine, aux citoyens».

Mais notre association s'inquiète car «Les dispositions mises en place les obligent donc à s'en remettre à des collectivités de niveau supérieur disposant de moyens logistiques et techniques pouvant assumer des tâches complexes, difficiles et coûteuses hors de proportion avec les moyens et les besoins des communes rurales. Ainsi, il n'est pas exclu de craindre une forme de tutelle spécifique qui s'installerait de fait modifiant ainsi les rapports entre les collectivités territoriales.»

Et encore « Les maires ruraux ne sauraient participer à une démarche qui servirait avant tout de prétexte à l'abandon des territoires par les services de l'Etat.»

La dématérialisation est en marche, nous n'en doutons pas, mais son rythme de progression est encore assez lent et les collectivités qui la pratiquent, surtout pour les petites, ne sont pas légion (2).

Notre association a déjà évoqué le problème et consacré un après-midi de travail sur le sujet lors de l'assemblée générale du 8 avril 2006. À cette occasion, des représentants de la DGCP* et de la DGME* se sont exprimés ainsi que les représentants de la région Bourgogne, promoteurs de la plate-forme de dématérialisation des marchés publics eBourgogne. Alain Risson avait présenté l'expérimentation menée dans sa commune rurale.

L'AMRF participe aux travaux des commissions réunies à l'initiative des services d'État dans 2 secteurs, avec la DGME (ACTES* et RGI*) et avec la DGCP (pour la plus grande part) faisant partie de la structure nationale partenariale.

5 à 6 réunions annuellement pour la plupart en groupe de travail avec la DGCP dans les locaux du MINÉFI sous la conduite du pôle de dématérialisation.

Les travaux portent sur la dématérialisation :

- des pièces de marchés publics,
- de la paye
- pièces jointes de dépenses et recettes

Ils conduisent à élaborer une convention qui sera ensuite proposée à la structure nationale partenariale dans laquelle se retrouvent les différents partenaires : services de l'État, Chambres régionales des comptes et associations d'élus. Cette convention, évolutive est le cadre référentiel utilisée par les collectivités qui souhaitent dématérialiser les échanges avec les services de l'État.

D'autres réunions ont permis d'approcher les autres secteurs, très techniques comme SIG* ou le RGI*
L'utilisation de la voie dématérialisée par une collectivité pour la transmission des pièces comptables nécessite la signature d'une convention dont le dernier modèle fera l'objet d'une réunion de la structure nationale partenariale. Elle remplacera la convention consultable en ligne du 15 octobre 2006 (http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_otherfiles_fina_loca/docs_divers/demat_delib_arretes_pj_18oct06.doc).

Afin d'aider les élus à mieux appréhender le sujet, quelques points concernant cette dématérialisation méritent d'être développés.

Les nécessaires normalisations qui permettent les échanges RGI.

Les flux informatiques entre les administrations, le public et les différents secteurs économiques obligent à mettre en place des normes pour les pièces échangées qui se trouvent regroupées dans un cahier des charges mis en place à l'initiative de la DGME. Ce qui amène à des confrontations entre partisans de standard de fait que sont les outils bureautiques actuellement utilisés et ceux issus des démarches "open source" produisant des documents utilisables par tous logiciels, propriétaires ou non. Ces logiciels ouverts peuvent être utilisés sur n'importe quelle plate-forme et sont d'un coût moindre quand ils ne sont pas gratuits.

Ainsi, les pièces jointes doivent être produites dans un format qui permet leur indexation et leur lecture dans toutes les situations.

Aspects financiers.

L'avantage du gain en temps comme en papier est mis en avant dans une théorie du gagnant-gagnant pour les collectivités comme pour l'État. Cependant, dans un premier temps les communes, les plus petites surtout, auront à supporter un poids financier nouveau.

La question n'est pas évoquée mais est déjà à l'ordre du jour dans le budget des communes. Car il faudra bien payer pour rémunérer les services d'un organisme certificateur (3) qui assurera la sécurité dans la transmission et l'horodatage des pièces via internet. Question qui ne se pose pas actuellement que ce soit dans les transmissions vers la préfecture ou vers le comptable. Certains organismes publics ou privés proposent leurs services contre rémunération bien sûr. Des départements s'organisent et offrent leurs services aux communes en tant que tiers de transmission, assurant le relais avec les services de l'État et agissant comme "grossistes" auprès des organismes certificateurs. Le coût annuel d'un certificat par entité administrative s'établirait entre 160 € et 250 € par an et par entité administrative. Une charge qui pourrait être modulée à la discrétion des collectivités territoriales centralisatrices.

Concernant les modifications des logiciels de comptabilité, selon les éditeurs et en fonction des contrats passés, elles peuvent déboucher sur des incidences financières très variables.

La simplification de la gestion.

À ne pas confondre avec la dématérialisation qui dans certains cas peut conduire à une complication dans la gestion des opérations courantes. La mise en place de cette dématérialisation ne sera pas, du moins actuellement, l'occasion d'une simplification administrative dans les relations des communes avec les services comptables de l'État.

La formation des personnels.

Cette dématérialisation obligera peut-être certaines collectivités à dégager des objectifs de formation des personnels communaux afin d'obtenir une meilleure approche des nouvelles techniques de travail.

Les échanges avec le comptable.

«Le recours au Protocole d'Echange Standard d'Hélios (PES), dans ses versions 2 et suivantes, est recommandé pour l'échange des données et de ces documents électroniques entre l'ordonnateur et le comptable». (4)

Les pièces justificatives.

Leur présentation et leur transmission doivent permettre de ne pas les séparer du document d'origine afin que le comptable et le juge des comptes puissent exercer leurs rôles. Certaines pièces ne seront pas dématérialisées; en particulier les factures qui pourront être transmises en annexe de manière traditionnelle.

Les supports.

Exit la disquette, vive le CD ROM qui lui aussi devra pouvoir être gravé selon un format reconnu par tous (ISO 9660) .Leur archivage est à la charge de l'ordonnateur.

Conclusion de la position de l'AMRF

La dématérialisation va continuer à se construire pas à pas mais elle ne pourra recueillir l'adhésion des petites communes (ou intercommunalités rurales) si leurs spécificités d'existence et de gestion ne sont pas prises en compte.

En conséquence, il nous paraît indispensable que plusieurs communes de notre association accepte de passer à la dématérialisation afin de pouvoir en tester les effets et permettre ainsi des remontées d'information au niveau du groupe de travail auquel participe l'AMRF.

ANNEXES

⇒ Trouver d'autres renseignements sur internet

- . AMRF : <http://www.amrf.asso.fr>
- . DGCP (MINEFI) : <http://www.colloc.minefi.gouv.fr/>
- . ACTES : <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/ACTES-contrôle-legalite-dematerialise.htm>
- . DGME : : <http://www.modernisation.gouv.fr>

⇒ Les sigles utilisés

- . DGCP : Direction Générale de la Comptabilité Publique
- . DGCL : Direction Générale des collectivités Locales
- . DGME : Direction Générale de la Modernisation de l'État
- . RGI : Référentiel Général d'Interopérabilité
- . SIG : Un système d'information géographique (SIG) est un outil informatique permettant d'organiser et présenter des données alphanumériques spatialement référencées, ainsi que de produire des plans et cartes. Ses usages couvrent les activités géomatiques de traitement et diffusion de l'information géographique. La représentation est généralement en deux dimensions, mais un rendu 3D ou une animation présentant des variations temporelles sur un territoire sont possibles.

⇒ Citations

- 1- Extrait d'une circulaire adressée au Préfets et au TPG.
- 2- Conventions de dématérialisation signées (Source : pôle dématérialisation, octobre 2007)

A ce jour :

- communes >20 000 habitants = 166 communes ont signé une convention de démat de la paye,
- communes > 3 500 < 20 000 habitants = 190 communes ont signé une convention de démat de la paye,
- **communes < 3500 habitants, = 212 communes ont signé une convention de démat de la paye,**

3- La signature électronique nécessite l'utilisation de certificats électroniques par le signataire, conforme à l'article 6 de l'arrêté du 28 août 2006.

Cet article dispose que : « Les catégories de certificats de signature utilisées pour signer électroniquement doivent être, d'une part, conformes au référentiel intersectoriel de sécurité et, d'autre part, référencées sur une liste établie par le ministre chargé de la réforme de l'Etat. »

- 4 MINEFI COLLECTIVITES LOCALES - Quoi de neuf sur MINEFI COLLECTIVITES LOCALES - 5 juin 2007

... Enfin, en matière de dématérialisation des bordereaux, titres et mandats (convention cadre nationale du 16 décembre 2005), le Pôle a rappelé que la solution retenue était le PESV2 d'Hélios, nouveau protocole d'échange des données comptables entre les collectivités et établissements publics et le progiciel Hélios.