



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

PROGRAMME HELIOS

Pôle national de dématérialisation

pour le secteur public local

Immeuble Maille Nord bat.3

9-10 Porte de Neuilly

93192 Noisy-le-Grand

Charte de la dématérialisation dans le secteur public local

La dématérialisation de la chaîne comptable et financière

Table des Matières

<u>TABLE DES MATIÈRES</u>	2
<u>PRÉAMBULE</u>	3
<u>1. SIGNATAIRES</u>	4
<u>1.1 ORDONNATEURS</u>	4
<u>1.2 DGCP ET AUTRES ADMINISTRATIONS DE L'ÉTAT</u>	4
<u>1.3 JURIDICTIONS FINANCIÈRES</u>	4
<u>2. OBJET DE LA CHARTE ET PRIORITÉS DE LA DÉMATÉRIALISATION</u>	5
<u>3. STRUCTURE PARTENARIALE DE LA DÉMATÉRIALISATION</u>	5
<u>3.1 MISSION</u>	5
<u>3.2 COMPOSITION</u>	6
<u>3.3 ORGANISATION DES TRAVAUX</u>	6
<u>3.4 CELLULE OPÉRATIONNELLE DE LA STRUCTURE PARTENARIALE</u>	6
<u>4. PRINCIPES DIRECTEURS DE LA DÉMATÉRIALISATION</u>	6
<u>4.1 PRINCIPES À CARACTÈRE FONCTIONNEL ET JURIDIQUE</u>	7
<u>4.1.1 Une démarche fondée sur le volontariat et le partenariat</u>	7
<u>4.1.2 Une démarche appelée à faire évoluer l'organisation des collectivités concernées</u>	7
<u>4.1.3 Une démarche appelée à faire évoluer les règles de droit</u>	7
<u>4.1.4 Une démarche appelée à s'appuyer sur des règles d'archivages des données et documents numérisés</u>	7
<u>4.2 PRINCIPES À CARACTÈRE TECHNIQUE</u>	8
<u>4.2.1 Favoriser l'utilisation de données et documents dématérialisées</u>	8
<u>4.2.2 Normaliser les formats d'échanges et de support</u>	8
<u>4.2.3 Faciliter la mise en œuvre des solutions de dématérialisation</u>	8
<u>5. SUIVI ET ÉVALUATION DE LA PRÉSENTE CHARTE</u>	1

* *
*

Préambule

La dématérialisation constitue une préoccupation forte tant au niveau de la sphère publique locale que des administrations centrales.

Dans le secteur public local, les enjeux de la dématérialisation des échanges des documents et des données concernent un grand nombre de domaines :

- ceux des échanges de dossiers dans le cadre de procédures, comme des demandes de subvention, les permis de construire, les documents cadastraux etc...
- **ceux de la chaîne comptable et financière, objet de la présente charte qui en détaille les enjeux et les principes.**

L'Etat a engagé, au sein du programme ADELE, un vaste programme de dématérialisation de ces documents en favorisant les échanges de flux de données entre l'ensemble des acteurs du secteur public local. La Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) souhaite apporter des réponses aux initiatives locales en liaison, notamment, avec la mise en œuvre d'Hélios et accompagner les ordonnateurs dans la mise en place de projets de dématérialisation sur la base du volontariat, en tenant compte de la multiplicité des modèles tout en veillant à l'homogénéité des solutions préconisées et en recherchant des simplifications et des gains de productivité.

Le schéma directeur de la DGCP pour la dématérialisation de la chaîne comptable et financière s'inscrit ainsi dans le programme ADELE, consacrant une priorité de l'Etat pour cette dématérialisation des flux de documents échangés entre les trois acteurs de la chaîne comptable et financière : l'ordonnateur, le comptable et le juge des comptes.

Les ordonnateurs sont à ce jour, les principaux promoteurs des projets de dématérialisation : près de 200 expériences de dématérialisation, définies pour répondre à leurs propres problématiques, sont déjà dénombrées.

La DGCP a montré que le Trésor public est fortement concerné par la dématérialisation, en étant à l'origine de projets au sein de son réseau et en inscrivant comme objectif de son contrat pluriannuel de performance la signature de 100 conventions de dématérialisation avec les collectivités locales et les établissements publics locaux de 2003 à 2005.

Les juridictions financières, pour l'exercice de leurs missions de contrôle, reçoivent des ordonnateurs et des comptables, chacun pour ce qui le concerne, des informations progressivement numérisées et mettent en œuvre des méthodes de contrôle qui utilisent de plus en plus les technologies de l'information.

Au sein des administrations centrales, l'Agence pour le Développement de l'Administration Electronique (ADAE) travaille en étroite collaboration avec les représentants des collectivités territoriales. Le développement de la dématérialisation dans ce secteur figure parmi ses priorités. Ainsi, la dématérialisation est porteuse de nombreux enjeux, par la simplification des procédures et la réduction des délais qu'elle induit et la limitation voire la suppression des flux papier qu'elle permet :

- ❑ suppression des doubles envois, sous format papier et sous format informatique (bordereaux de titres et de mandats, mandats et titres, documents budgétaires et annexes par exemple) ;
- ❑ réduction des délais de paiement par la suppression des tâches de contrôle entre les flux papier et informatiques d'Hélios ;
- ❑ amélioration des délais de production et de restitution des comptes de gestion aux ordonnateurs et au juge des comptes ;
- ❑ simplification des échanges d'information entre les acteurs de la chaîne comptable et financière en évitant la re-matérialisation des données ou documents d'origine électronique ;

- ❑ limitation, pour les trois acteurs, des espaces de stockage et des temps de traitement au regard du volume important de documents « papier » échangés :
 - 8 millions d'actes transmis chaque année au contrôle de légalité,
 - 88 millions de titres, 77 millions de mandats et 500 000 documents budgétaires
 - 58 millions de bulletins de paie par an,
 - 700 000 liasses transmises, chaque année, au juge des comptes.

L'optimisation des gains attendus ci-dessus est conditionnée par l'engagement conjoint de l'ensemble des acteurs de la chaîne comptable et financière dans une démarche de dématérialisation.

La présente charte a pour objectif une mise en oeuvre coordonnée, cohérente et efficace de la dématérialisation dans le secteur public local et a pour ambition d'apporter à l'ensemble des acteurs de la chaîne comptable et financière du secteur public local, des principes et règles de fonctionnement communs en tenant compte de leurs attentes et de leurs contraintes respectives.

1. Signataires

La présente charte, proposée par la DGCP, est établie et signée par les représentants des trois groupes d'acteurs et partenaires de la dématérialisation, les ordonnateurs, les comptables du Trésor et les juges financiers, auxquels s'associent les représentants des administrations centrales concernées.

1.1 Ordonnateurs

- ❑ Association des Maires de France (AMF),
- ❑ Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF),
- ❑ Association des Maires Ruraux de France (AMRF),
- ❑ Association des Communes D'Outre-Mer (ACD'OM),
- ❑ Assemblée des Districts et Communautés de France (ADCF),
- ❑ Association des Communautés Urbaines de France (ACUF),
- ❑ Association des Régions de France (ARF),
- ❑ Assemblée des Départements de France (ADF),
- ❑ Fédération Hospitalière de France (FHF),
- ❑ Conférence des directeurs généraux de CHU,
- ❑ Conférence des directeurs des centres hospitaliers,
- ❑ Fédération nationale des Offices d'HLM et des OPAC (FOHLM),

1.2 DGCP et autres administrations de l'Etat

- ❑ Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE),
- ❑ Direction générale de la comptabilité publique (DGCP),
- ❑ Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS),
- ❑ Direction générale des collectivités locales (DGCL),
- ❑ Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)
- ❑ Direction générale de l'action sociale (DGAS)

1.3 Juridictions financières

2. Objet de la charte et priorités de la dématérialisation

Pour favoriser le développement harmonieux de la dématérialisation dans le secteur public local, l'objet de la présente charte est de préciser les principes généraux de la dématérialisation qui peuvent s'appliquer, à terme, à l'ensemble des processus de la chaîne comptable et financière organisée autour des ordonnateurs, comptables et juges des comptes :

- ❑ budgets ;
- ❑ titres, bordereaux de titres et pièces justificatives de recettes ;
- ❑ mandats, bordereaux de mandats et pièces justificatives de la dépense ;
- ❑ comptes de gestion sur chiffres et sur pièces, compte administratif...

Afin de contribuer à la promotion de la dématérialisation dans la chaîne comptable et financière du secteur public local, sont considérés comme prioritaires :

- ❑ la définition d'un **Cadre national d'acceptation de la dématérialisation dans le secteur public local** (cf. document annexé) et la définition à venir de **conventions cadres nationales** par flux dans les domaines où la dématérialisation peut être rapidement significative (états de paye, titres de recettes, mandats, pièces des marchés, pièces justificatives répétitives, etc...) ;
- ❑ la dématérialisation du compte de gestion sur chiffres puis progressivement et partiellement du compte de gestion sur pièces ;
- ❑ l'enrichissement d'Hélios et de son Protocole d'Echange Standard (PES) ;
- ❑ les synergies liées aux projets de la DGCL ;
- ❑ l'accompagnement complémentaire de l'évolution de certains processus en termes juridiques ou organisationnels.

3. Structure partenariale de la dématérialisation

Sur proposition de la DGCP, les trois groupes d'acteurs et les administrations centrales concernées ont décidé de créer une structure partenariale de la dématérialisation.

La structure partenariale de la dématérialisation associe les représentants des signataires et a vocation à être l'instance de référence en matière de dématérialisation dans le secteur public local sur les problématiques de la chaîne comptable et financière.

L'adhésion à la présente Charte engage ses signataires à promouvoir les principes énoncés et à encourager l'application auprès de ceux qu'ils représentent.

3.1 Mission

Cette instance a pour objectif d'assurer une progression efficace dans l'élaboration et la mise en œuvre des solutions de dématérialisation. Elle veille aux intérêts des acteurs et à la cohérence des orientations prises et des actions menées.

En particulier :

- ❑ elle veille à l'actualisation du Cadre national d'acceptation des solutions de dématérialisation annexé à la présente charte ;
- ❑ elle pilote l'établissement de conventions cadres nationales de dématérialisation et les valide notamment en ce qui concerne les conséquences organisationnelles qu'elles induiraient ;
- ❑ elle est destinataire des comptes-rendus des différentes réalisations du Plan d'actions de la dématérialisation ;
- ❑ elle émet des avis sur ces documents et sur l'avancement des travaux en faisant part de ses préconisations ;
- ❑ elle aide à la coordination des actions pour la dématérialisation et assure la promotion des principes évoqués dans la présente charte ;
- ❑ elle tire les enseignements du bilan annuel des actions de dématérialisation et des expériences engagées, qui lui est présenté par le pôle national de dématérialisation de la DGCP.

3.2 Composition

La structure partenariale de la dématérialisation rassemble des représentants des trois groupes d'acteurs et partenaires de la dématérialisation dans le secteur public local.

Elle est présidée par le directeur général de la comptabilité publique ou son représentant.

Elle est composée, à raison des parties signataires :

- ❑ de représentants des ordonnateurs, émanant des structures nationales visées à l'article 1.1 ;
- ❑ de représentants d'instances inter-ministérielles et ministérielles partenaires sur les sujets de dématérialisation visées à l'article 1.2 ;
- ❑ de représentants de la Cour des Comptes et des Chambres Régionales et Territoriales des Comptes.

Chaque acteur signataire de la charte désigne, selon leur activité ou leur qualité, son représentant.

3.3 Organisation des travaux

La structure partenariale de la dématérialisation se réunit trois fois par an.

Son secrétariat est assuré par la DGCP.

Afin de conduire les différentes actions de la dématérialisation de la chaîne comptable et financière dans le secteur public local, des groupes de travail pourront être mis en place.

Chaque acteur signataire de la Charte pourra être associé à un ou plusieurs groupes de travail thématiques sur des sujets et selon des modes d'organisation arrêtés par la structure partenariale.

3.4 Cellule opérationnelle de la structure partenariale

La structure partenariale dispose d'une cellule opérationnelle tripartite qui a notamment pour fonction d'analyser et de valider les projets de dématérialisation qui ne rentrent pas dans le cadre des conventions cadres nationales de dématérialisation à venir et d'étudier tous problèmes qui lui seront soumis par les signataires de la présente charte.

Cette structure qui réunit des représentants des trois groupes d'acteurs se réunit en tant que de besoin.

Son secrétariat est assuré par la DGCP.

4. Principes directeurs de la dématérialisation

La présente charte énonce les grands principes à partager et à appliquer pour réussir la mise en oeuvre de la dématérialisation.

4.1 Principes à caractère fonctionnel et juridique

4.1.1 Une démarche fondée sur le volontariat et le partenariat

La dématérialisation promue dans la présente charte est mise en œuvre avec le libre concours des acteurs volontaires.

Elle est pleinement respectueuse des rôles et responsabilités des acteurs de la chaîne comptable et financière tels qu'ils sont définis dans les textes.

La dématérialisation, fondée sur la coopération de l'ensemble des partenaires, doit s'inscrire dans une approche globale impliquant les trois acteurs de la chaîne comptable et financière.

Les signataires de la présente charte entendent œuvrer conjointement pour accompagner la dématérialisation et proposer un ensemble de solutions juridiques, fonctionnelles, organisationnelles et techniques éprouvées et facilitant sa mise en œuvre.

4.1.2 Une démarche appelée à faire évoluer l'organisation des collectivités concernées

La dématérialisation peut avoir des impacts organisationnels tels que le traitement de flux en partie dématérialisés, la refonte des procédures de contrôle entre flux papier et électroniques, l'organisation des chaînes de production, transmission et stockage des informations dématérialisées.

Les signataires de la présente Charte s'engagent à participer aux réflexions sur ces nouveaux principes d'organisation avec l'ensemble des partenaires afin de promouvoir les solutions organisationnelles les plus adaptées.

4.1.3 Une démarche appelée à faire évoluer les règles de droit

Les données ou documents, qui ne sont plus systématiquement imprimés sous format papier, sont produits et conservés sur supports dématérialisés. La pleine valeur juridique accordée à ces documents dématérialisés, identique à celles des documents papier, nécessite à la fois leur reconnaissance juridique, et selon le cas un dispositif de scellement et de certification électronique. Ce dispositif est destiné à garantir l'intégrité des données au stade de leur constitution, à identifier les acteurs qui interviennent dans la chaîne et à matérialiser la prise en charge des opérations dont ils assument la responsabilité.

Les signataires de la présente charte s'engagent à contribuer aux évolutions nécessaires à la dématérialisation dans un souci constant d'innovation et de recherche de solutions simplificatrices et efficaces, par exemple en ce qui concerne les conditions relatives à la transmission des pièces justificatives dématérialisées.

Les signataires de la présente charte s'engagent en outre à encourager l'adaptation des règles juridiques des différents textes et codes concernés et leur mise en application.

4.1.4 Une démarche appelée à s'appuyer sur des règles d'archivages des données et documents dématérialisés

La démarche de dématérialisation ne peut être mise en œuvre sans la prise en compte des obligations d'archivage des données et des documents dématérialisés.

Les signataires de la charte s'engagent à intervenir conjointement auprès des pouvoirs publics pour obtenir que les règles d'archivage des documents et données dématérialisées soient clairement définies dans toutes leurs composantes.

Chaque acteur s'engage à mettre en place des solutions techniques d'archivage respectant la législation et la réglementation, et permettant de conserver l'exploitabilité des données archivées.

4.2 Principes à caractère technique

4.2.1 Favoriser l'utilisation de données et documents dématérialisées

Ce principe est fondé sur la volonté de chaque acteur de la chaîne comptable et financière d'accompagner les initiatives de ses partenaires en terme de dématérialisation en privilégiant la non re-matérialisation des documents et données existant sous format électronique.

Dans un souci d'optimisation et sous réserve du respect de la législation en vigueur, tout document déjà dématérialisé par un acteur (budget, mandat, titre, bordereau, pièce justificative, compte de gestion, compte administratif...) peut être transmis ou mis à disposition sous forme dématérialisée sous réserve d'une garantie d'accès à l'information.

L'accès à l'information peut prendre des formes différentes :

- ❑ la transmission de données ou de documents dématérialisés entre les acteurs de la chaîne comptable et financière dans une logique de « flux » sur la base de l'utilisation de protocoles d'échanges standards ;
- ❑ la mise à disposition de données ou de documents dématérialisés par l'un des acteurs vers un autre acteur dans le respect de la chaîne comptable et financière, dans une logique de « stock ».

Les signataires de la présente charte entendent encourager toute initiative dans l'utilisation de la dématérialisation, favoriser la transmission de données et faciliter l'acceptation de la dématérialisation au sein de la sphère publique locale.

4.2.2 Normaliser les formats d'échanges et de support

Compte tenu de la diversité des technologies de dématérialisation et de leur évolutivité, il est souhaitable de prendre en compte les préconisations du Cadre Commun d'Interopérabilité de l'administration (CCI) et du Cadre national d'acceptation des solutions de dématérialisation annexé à la présente Charte.

Le CCI (ADAE) reprend quel que soit le secteur d'activité concerné, des préconisations générales permettant d'assurer l'interopérabilité des systèmes d'information de l'administration.

Le Cadre national d'acceptation des solutions de dématérialisation annexé à la présente charte identifie les solutions préférentielles permettant de normaliser les échanges et supports et de standardiser les solutions afin de faciliter la montée en charge de la dématérialisation. Il constitue pour le secteur public local une déclinaison des principes définis dans le CCI en termes de :

- ❑ production et exploitation des données ou des documents ;
- ❑ modalités de partage et d'échange des données ou des documents ;
- ❑ formats et supports ;
- ❑ principes d'indexation et de référencement ;
- ❑ conditions d'archivage (niveau de sécurité, pérennité, durée d'archivage), de sécurisation et de mise à disposition aux différents acteurs.

Les signataires de la présente charte s'engagent à s'inscrire dans les solutions techniques référencées dans le Cadre national d'acceptation des solutions de dématérialisation dans le secteur public local et à étudier, au cas par cas avec la cellule de la structure partenariale et en liaison avec le pôle national de la dématérialisation de la DGCP, des solutions adaptées prenant en considération les architectures informatiques et les modalités d'organisation des partenaires.

4.2.3 Faciliter la mise en œuvre des solutions de dématérialisation

Dans un souci de cohérence et de rapidité de mise en oeuvre, les projets locaux de dématérialisation doivent d'abord être envisagés à l'aune des solutions proposées dans le Cadre national d'acceptation des solutions de dématérialisation de la chaîne comptable et financière, la négociation locale portant sur leur mise en application et leur adaptation aux particularités locales.

La mise en oeuvre des solutions référencées au plan national ou non, nécessairement progressive, requiert en tout état de cause une réflexion locale entre les trois acteurs, dans le respect du libre choix de la solution par l'ordonnateur.

Afin de faciliter la cohérence des projets locaux de dématérialisation et d'accompagner leur mise en oeuvre, la DGCP a mis en place un pôle national de la dématérialisation. Celui-ci proposera, sur la base du Cadre national d'acceptation des solutions de dématérialisation, une aide à la mise en place des solutions organisationnelles, techniques et juridiques correspondantes.

Ce pôle travaille en étroite collaboration avec l'ADAE. Les propositions de solutions ou de standards d'intérêt général pourront être intégrées dans l'évolution du CCI.

Les signataires de la présente charte s'engagent à encourager l'utilisation la plus homogène des solutions définies au niveau national, notamment celles relevant du Cadre national d'acceptation des solutions de dématérialisation.

5. Suivi et évaluation de la présente charte

La présente charte, signée par les partenaires pour une période de 3 ans est tacitement reconductible. Elle fera l'objet d'un bilan annuel et sera actualisée en tant que de besoin par la structure partenariale de la dématérialisation en fonction des évolutions réglementaires, techniques ou organisationnelles observées.

Jean-François COPE
Ministre délégué au Budget et à la Réforme Budgétaire,
porte-parole du gouvernement

Jean BASSERES
Directeur Général de la
Comptabilité Publique

Philippe SEGUIN
Pour Premier Président de
la Cour des comptes et
par délégation

Dominique SCHMITT
Directeur Général des
Collectivités Locales

Jacques PELISSARD
Président de l'Association
des Maires de France

Jacques SAURET
Directeur de l'Agence pour le Développement
de l'Administration Electronique

Claudy LEBRETON
Président de l'Assemblée
des Départements de France

François DELARUE
Directeur Général de l'Urbanisme,
de l'Habitat et de la Construction

Alain ROUSSET
Président de l'Association
des Régions de France

Jean-Jacques TREGOAT
Directeur Général
de l'Action Sociale

Jean-Marie BOCKEL
Président de l'Association des Maires
des Grandes Villes de France

Edouard COUTY,
Directeur des Hôpitaux
et de l'Organisation des Soins

Gérard PELLETIER
Président de l'Association
des Maires Ruraux de France

Claude EVIN
Président de la Fédération
Hospitalière de France

Pierre MAUROY
Président de l'Association
des Communautés Urbaines de France

Jean-Pierre CAROFF
Président de la Fédération Nationale
des Offices d'HLM et des OPAC

Marc CENSI
Président de l'Assemblée
des Districts et Communautés de France

Paul CASTEL
Président de la Conférence
des Directeurs Généraux de CHU

Jean Claude CHRISTOPHE
Président de l'Association
des Communes D'Outre-Mer

Angel PIQUEMAL
Président de la Conférence
des Directeurs de Centres Hospitaliers