

**RAPPORT**  
**AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE**  
**DE LA COMPTABILITE D'ENGAGEMENT**

**n° 10-27**

**janvier 2012**

**Rapporteurs :**

[.....], Inspecteur général, chef de mission

[.....], Chargée de mission

[.....], Chargé de mission

[.....], Chargé de mission

NOTE

à l'attention de

Directrice Générale de l'Inspection Générale

La mise en place du nouvel outil comptable Alizé à compter de mi-2007 répondait notamment à l'objectif d'un meilleur suivi de notre comptabilité d'engagement. Cet objectif visait d'une part à une plus grande sécurité juridique, en nous conformant aux obligations légales et réglementaires en la matière, et d'autre part à une plus grande sécurité financière, en nous dotant d'un outil permettant de faire état à tout moment de la somme des engagements financiers de la Collectivité.

La qualité de la comptabilité d'engagement, c'est-à-dire de la saisie dans l'outil Alizé des engagements comptables mais aussi des engagements juridiques, et leur actualisation autant que nécessaire, est indispensable à une gestion comptable fiable et juste. Elle permet de connaître précisément le montant des crédits disponibles en fin d'exercice, c'est-à-dire les dépenses engagées mais non mandatées ; elle permet par ailleurs en cours d'exercice de prévoir les situations de trésorerie ; elle permet enfin d'effectuer de manière satisfaisante les rattachements à l'exercice et de produire l'état des restes à réaliser.

Pour l'ensemble de ces raisons, je souhaiterais que vous réalisiez un audit de la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement au sein des directions de la Collectivité parisienne, en fonctionnement comme en investissement.

Il s'agira de manière générale de vérifier que les directions respectent les engagements qu'elles ont pris en la matière, notamment dans le cadre des conventions de service CSP.

Plus particulièrement, je souhaiterais que vous vérifiiez qu'en fonctionnement :

- les engagements juridiques pris par les directions sont systématiquement et intégralement intégrés dans Alizé,

- l'engagement comptable correspond à une réelle réservation de crédits visant une prestation particulière ou un fournisseur particulier, basée ainsi sur la connaissance effective d'une dépense à venir,

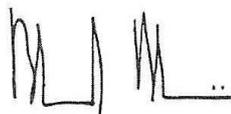
- en recettes, que l'engagement comptable correspond bien à la prévision de recettes effectives à venir.

...

En ce qui concerne l'investissement, je souhaiterais que vous auditez notamment la fiabilité, et l'ergonomie des transactions dans Alizé, des échéanciers annuels de crédits de paiement, correspondant à la prévision de paiement des engagements juridiques sur la durée de réalisation des investissements.

Le secrétariat général de la Ville de Paris et la direction des finances vous apporteront tout leur soutien dans l'exercice de cette mission.

Votre rapport sera rendu fin février 2011. *Bien à vous*



Bertrand DELANOË

## NOTE DE SYNTHÈSE

### AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPTABILITÉ D'ENGAGEMENT

---

La comptabilité d'engagement répond à un double objectif :

- déterminer les crédits disponibles
- rendre compte de l'exécution du budget

L'article 29 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 dispose que « *l'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois ou règlements propres à chaque catégorie d'organismes publics* ».

La comptabilité d'engagement doit permettre à l'exécutif de déterminer les crédits disponibles en investissement comme en fonctionnement par différence entre le total des ouvertures de crédits et le total des dépenses engagées non mandatées et des mandats émis.

La mise en place d'un nouveau logiciel comptable, Alizé, dérivé d'un ERP dont l'ergonomie est particulière et a fait l'objet d'une adaptation aux spécificités du secteur public et de la collectivité parisienne, justifie une vérification de la conformité de la comptabilité d'engagement qu'il sert à tenir au regard de ces finalités, dans la perspective de la certification des comptes de la collectivité à obtenir dans un futur proche et plus simplement dans un souci d'assurance de la qualité comptable, qui conditionne la première, mais constitue aussi le gage d'une gestion budgétaire pertinente et transparente.

Le bilan dressé par les rapporteurs de la mise en place du nouveau système, au regard de la comptabilité d'engagement conduit à un constat contrasté :

- une bonne intégration des procédures générales d'engagement, notamment pour les processus de commande usuels, sauf pour certains domaines d'activité (dépenses sociales, fluides, conseil juridique) ;
- des difficultés persistantes pour les processus post engagement juridique (service fait, liquidation, suivi fournisseurs) ;
- une complexité avérée quant à la bonne compréhension des règles métiers relatives à la comptabilité budgétaire et à la comptabilité d'engagement qui rend dès lors l'utilisation du logiciel déployé par la direction des finances imparfaite ;
- le maintien d'un seuil élevé d'utilisation d'outils parallèles (tableaux Excel) dans les directions pour traiter les fonctionnalités non implémentées dans les logiciels actuels (notamment pour la préparation budgétaire) ;

- une maîtrise pas toujours bien assurée quant à l'utilisation des outils du type infocentre ;
- une dépossession de l'encadrement intermédiaire et local de la maîtrise globale du dispositif et, de ce fait, un risque d'insuffisance du contrôle interne.

Les préconisations formulées par les rapporteurs procèdent de deux soucis majeurs :

- permettre à l'encadrement intermédiaire et local d'être réinvesti d'une responsabilité dans la qualité comptable et d'un rôle assumé de contrôle interne ;
- disposer d'un outil intégré assorti d'une auditabilité optimale.

---

**Rapporteurs :**

[.....], Inspecteur général, chef de mission,  
[.....], Chargé de mission,  
[.....], Chargée de mission,  
[.....], Chargée de mission

## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	4
LE CADRE METHODOLOGIQUE ET LE PERIMETRE ETUDIE .....	5
<b>1. LE REFERENTIEL DOCUMENTAIRE DES CONCEPTS ET DES PROCEDURES DE PREVISION ET D'ENGAGEMENT COMPTABLE ET JURIDIQUE (EN DEPENSE).....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. Le référentiel existant, très dispersé au niveau des supports, est parfois non concordant .....</b>	<b>6</b>
<b>1.2. Les auditeurs ont été conduits à élaborer une synthèse de l'ensemble des informations touchant aux procédures d'engagement .....</b>	<b>8</b>
<b>2. L'EVOLUTION DES ORGANISATIONS AU SEIN DES DIRECTIONS ET LA PRATIQUE DES ENGAGEMENTS COMPTABLES ET JURIDIQUES (EN DEPENSE).....</b>	<b>9</b>
<b>2.1. Le cadre historique .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2. Un bilan général mettant en évidence des situations contrastées.....</b>	<b>10</b>
2.2.1. La nature du nouveau logiciel ALIZE a dicté de nouveaux schémas d'organisation .....	10
2.2.2. La forte spécialisation des praticiens comptables a induit une relative distanciation de l'encadrement métier .....	10
<b>2.3. Quelques observations complémentaires .....</b>	<b>12</b>
2.3.1. Le cas particulier des Mairies d'arrondissement .....	12
2.3.2. La gestion de l'historique des transactions dans ALIZÉ peut poser problème dans le cadre d'un audit des comptes .....	13
2.3.3. Des contextes spécifiques susceptibles d'être améliorés .....	13
<b>2.4. Les pistes d'amélioration passent par un examen plus fin des contraintes spécifiques à certaines activités des directions.....</b>	<b>13</b>
<b>3. L'INTEGRATION DES LOGICIELS METIERS PERIPHERIQUES A ALIZE (EN DEPENSE).....</b>	<b>15</b>
<b>3.1. Une situation évolutive des logiciels métiers périphériques à ALIZÉ qui intègrent des fonctions d'engagement comptable et juridique.....</b>	<b>15</b>
<b>3.2. Une démarche stratégique vis-à-vis des applications métiers qui reste à approfondir pour sécuriser les circuits comptables en dépense.....</b>	<b>17</b>
<b>4. LES OUTILS POUR LA PREVISION ET LA GESTION DES CREDITS DE PAIEMENT, LE CAS PARTICULIER DES ECHEANCIERS DE CREDITS DE PAIEMENT .....</b>	<b>19</b>
<b>4.1. Une situation insatisfaisante tant pour la Direction des Finances que pour les directions métiers .....</b>	<b>19</b>
4.1.1. Le suivi des crédits de paiement est dispersé dans de nombreux outils logiciels et à plusieurs niveaux, avec un certain manque de cohérence globale .....	19
4.1.2. La logique des échéanciers comme outil de prévision de la consommation des crédits de paiement en budget d'investissement n'a jamais véritablement fonctionné.....	19
<b>4.2. Les solutions envisageables .....</b>	<b>20</b>
4.2.1. Une évolution de la gestion des échéanciers de crédits de paiement .....	20

4.2.2. La pluriannualité de certaines dépenses en fonctionnement pourrait justifier d'une démarche intégrant un mécanisme d'AE/CP .....	21
<b>5. LES PROCEDURES DE BASCULEMENT D'EXERCICE (EN DEPENSE) .....</b>	<b>22</b>
<b>5.1. Des procédures pour les restes à réaliser et rattachements à l'exercice particulièrement délicates à mettre en œuvre, avec des outils logiciels imparfaits .....</b>	<b>22</b>
5.1.1. Le rappel du cadre réglementaire et organisationnel .....	22
5.1.2. Les insuffisances du système d'information actuel pèsent sur la bonne exécution de la procédure de bascule d'exercice.....	22
5.1.3. La technique des RAR et des RAE n'est pas toujours bien maîtrisée par les services comptables des directions.....	23
5.1.4. Les voies et moyens d'une amélioration des procédures de report de crédits en fin d'exercice .....	24
<b>5.2. La durée d'indisponibilité des systèmes comptables en fin d'année alourdit le travail des services en période de basculement d'exercice .....</b>	<b>24</b>
<b>6. LA STRUCTURE PARTICULIERE DE LA DEPENSE SOCIALE.....</b>	<b>26</b>
<b>6.1. Un environnement opérationnel complexe qui rend difficile l'application stricte de la pratique des engagements comptables et juridiques .....</b>	<b>26</b>
<b>6.2. La mise en œuvre de réformes entraîne progressivement une meilleure pratique des procédures d'engagement .....</b>	<b>27</b>
<b>6.3. Les voies d'amélioration de la procédure d'engagement des dépenses sociales.....</b>	<b>29</b>
<b>7. LES PROCEDURES D'ENGAGEMENT POUR LES RECETTES .....</b>	<b>33</b>
<b>7.1. La collectivité parisienne s'est imposé une comptabilité d'engagement de recettes .....</b>	<b>33</b>
<b>7.2. La comptabilité d'engagement de recettes a une portée réduite du fait des délais de titrage de certaines d'entre elles .....</b>	<b>33</b>
<b>8. L'ERGONOMIE DU LOGICIEL ALIZÉ ET LES PISTES D'AUDIT DANS LA BASE DE DONNEES SAP ..</b>	<b>35</b>
<b>8.1. Une ergonomie peu intuitive, des moyens de formation insuffisants et une assistance utilisateur à améliorer .....</b>	<b>35</b>
<b>8.2. Les limites des restitutions à partir d'ALIZÉ et de l'infocentre .....</b>	<b>36</b>
8.2.1. Les difficultés de réconciliation des informations entre ALIZÉ et l'infocentre .....	36
8.2.2. Les insuffisances des tableaux de bord en standard .....	36
<b>8.3. Des pistes d'audit complexes à mettre en œuvre dans la base ALIZÉ.....</b>	<b>36</b>
8.3.1. Un bilan incomplet et peu concluant au regard des résultats obtenus .....	36
8.3.2. L'expérience de la Cour des Comptes mérite d'être prise en compte .....	37
<b>9. UN SCHEMA GENERAL POUR L'AMELIORATION DES PROCEDURES D'ENGAGEMENT .....</b>	<b>38</b>
<b>9.1. Une analyse plus fine des environnements métiers est nécessaire pour adapter les procédures d'engagement aux contraintes opérationnelles .....</b>	<b>39</b>
<b>9.2. L'établissement d'un véritable référentiel documentaire conditionne une remobilisation de l'encadrement dans la maîtrise des processus d'engagement.....</b>	<b>40</b>

9.3. La fiabilisation de l'information saisie passe par l'intégration des concepts comptables métier dans les applications périphériques à ALIZE ....	40
9.4. La qualité des restitutions offertes par ALIZÉ et les infocentres conditionnent la réduction du recours à des outils de suivi locaux .....	41
10. CONCLUSION.....	42
LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	43
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES .....	45
SIGLES ET ABREVIATIONS	
PROCEDURE CONTRADICTOIRE	
ANNEXES	
ANNEXE I : DEFINITIONS DES REGLES DE GESTION ET DES PROCEDURES ASSOCIEES AVEC LEUR TRADUCTION DANS LE SYSTEME INFORMATIQUE ALIZÉ	
ANNEXE II : BILAN DES PISTES D'AUDIT CONDUITES DANS ALIZÉ	
ANNEXE III : SYNTHESE DES ENTRETIENS AVEC LES DIRECTIONS	

## INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 10 octobre 2010, le Maire de Paris a demandé à l'Inspection Générale de conduire un audit de la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement au sein des directions afin de vérifier que les directions respectent les engagements pris en la matière, notamment dans le cadre des conventions de centres de services partagés.

L'engagement est l'acte juridique par lequel la collectivité crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une dépense. Il respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire.

La comptabilité d'engagement doit permettre à l'exécutif de déterminer les crédits disponibles en investissement comme en fonctionnement par différence entre le total des ouvertures de crédits et le total des dépenses engagées non mandatées et des mandats émis

La mise en place d'un nouveau logiciel comptable, Alizé, dérivé de SAP, un ERP dont l'ergonomie est particulière et a fait l'objet d'une adaptation aux spécificités du secteur public et de la collectivité parisienne, justifie une vérification de la conformité de la comptabilité d'engagement qu'il sert à tenir au regard de ces finalités, dans la perspective de la certification des comptes de la collectivité à obtenir dans un futur proche et plus simplement dans un souci d'assurance de la qualité comptable, qui conditionne la première, mais constitue aussi le gage d'une gestion budgétaire pertinente et transparente.

Il était donc notamment demandé que soit vérifié, en fonctionnement :

- que les engagements juridiques pris par les directions sont systématiquement intégrés dans Alizé,
- que l'engagement comptable correspond à une réelle réservation de crédit visant une dépense particulière, connue objectivement,
- qu'en recettes l'engagement comptable correspond bien à la prévision de recettes effectives à venir.

Il était enfin souhaité, concernant l'investissement que soit auditée la fiabilité, l'ergonomie dans Alizé des échéanciers annuels de crédits de paiement.

## LE CADRE METHODOLOGIQUE ET LE PERIMETRE ETUDIE

La mission a été conduite en 5 phases :

- une analyse documentaire, principalement avec la Direction des Finances (DF) et le centre de compétences SEQUANA,
- un traitement des données comptables sur l'exercice budgétaire 2010,
- une enquête dans des directions représentatives (DPA, DVD, DEVE, DASES, DASCO),
- une démarche spécifique pour les engagements en dépense ciblée sur un thème particulier,
- des entretiens avec la Direction Régionale des Finances Publiques (DGRFiP) et la Cour des Comptes.

La phase d'analyse documentaire a permis d'établir une communauté de vocabulaire et une compréhension précise des enjeux sous-jacents à la lettre de mission.

Le traitement des données comptables avait pour but de construire un panel d'indicateurs permettant de mieux caractériser les écarts de pratique éventuels des directions et d'en tirer des pistes d'amélioration potentielles. Les entretiens avec les directions qui ont été conduits sur la base d'un support commun, se sont déroulés à la fois dans les services centraux et dans quelques services déconcentrés.

Parallèlement au déroulement de la mission, les équipes de la DF, du Centre de Compétences Sequana et les directions elles-mêmes ont continué à conduire des chantiers d'amélioration sur différents thèmes : certaines observations du présent rapport sont donc éventuellement en cours de traitement au moment de sa diffusion.

D'une façon générale, la progression de la mission a été sensiblement ralentie par une charge de travail non prévue sur deux points en particulier : l'effort de clarification du vocabulaire concernant les techniques comptables, la documentation fournie aux rapporteurs étant disparate, et les difficultés rencontrées dans l'exploitation des données enregistrées dans ALIZÉ.

Compte tenu de ces difficultés, les vérifications nécessaires pour qualifier le degré de fiabilité des engagements juridiques et comptables n'ont pu être réalisées. La mission n'a pu procéder qu'à quelques analyses simples sur les données 2010 de la DASCO, dont les résultats sont présentés en annexe 2.

# 1. LE REFERENTIEL DOCUMENTAIRE DES CONCEPTS ET DES PROCEDURES DE PREVISION ET D'ENGAGEMENT COMPTABLE ET JURIDIQUE (EN DEPENSE)

## 1.1. Le référentiel existant, très dispersé au niveau des supports, est parfois non concordant

Le constat : il n'existe pas un référentiel documentaire unique qui regrouperait une définition précise de tous les concepts utilisés dans les processus budgétaire et comptable (engagement comptable, prévision de la consommation des CP, échéanciers de CP, engagement juridique, service fait, restes à réaliser, rattachements à l'exercice, etc.).

La documentation existante est très éclatée selon les sujets traités et procède de plusieurs sources rédactionnelles (DF, CC Sequana, les directions métiers, etc.) ; elle se présente sous une forme hétérogène (mention des auteurs, versions et dates de révision, formats électroniques, etc.), pas toujours actualisée, et vise des cibles de lecteurs très différentes (utilisateurs ALIZE dans les directions, information générale, encadrement, ...).

L'arborescence de la base de connaissances constituée des différents portails de l'Intranet Ville est relativement complexe et peu lisible.

⇒ Site intranet de la DF :



⇒ Site Intranet du CC Sequana :



Les usages de ces concepts dans leur traduction logicielle ne sont connus souvent que par les utilisateurs, chacun traitant un spectre étroit de tâches comptables et financières : une documentation existe mais de façon cloisonnée et parcellaire, en conséquence le vocabulaire n'est pas complètement homogène entre les différents interlocuteurs, certaines définitions ont une base réglementaire, d'autres pas, etc.

La documentation existante a été élaborée par plusieurs acteurs, pas toujours de façon coordonnée semble-t-il : la DF, les structures de formation du CC Sequana, et de leur côté tous les services comptables des directions pour leurs propres personnels (cette dernière partie n'est pas accessible aux autres directions).

L'hétérogénéité de la documentation disponible présente des inconvénients :

- les différents acteurs (DF, CC Sequana, directions dépensières, centres de services partagés, ...) n'emploient pas toujours un vocabulaire identique pour un même processus, et même parfois au sein d'une même direction, ce qui peut être source d'incompréhension mutuelle,
- l'encadrement opérationnel ne dispose pas des clés qui lui permettraient de s'impliquer à bon niveau en cas de dysfonctionnement ; en outre il ne peut pas toujours appréhender les véritables enjeux liés aux demandes de la DF,
- la construction de pistes d'audit est rendue extrêmement difficile, notamment en raison de l'absence de modèle de données clairement établi pour ALIZÉ (schématique, dictionnaire de données) conformément aux règles de l'art.

Il en résulte un manque de lisibilité globale pour tous les services, qu'ils soient financiers dans les directions ou dépensiers : d'où la difficulté pour la DF à faire passer ses messages dans le cadre d'une démarche de progrès.

A un niveau plus général, l'établissement d'un référentiel documentaire exhaustif permettrait de vérifier la cohérence globale de l'ensemble des techniques de régulation budgétaire et comptable depuis le Programme d'Investissement pour Paris (PIPP) jusqu'aux reports de crédits, afin de pouvoir garantir une articulation, sans perte en ligne, entre les différents systèmes logiciels intervenant dans le processus.

Cette situation présente par ailleurs un risque majeur du fait du turnover naturel dans les équipes qui ont conçu et installé les nouveaux logiciels basés sur l'ERP SAP : la perte d'une partie de la connaissance relative à la conception interne des produits.

Il est donc indispensable qu'un outil référentiel commun soit élaboré pour permettre à tous les agents et responsables de la tenue de la comptabilité d'engagement de travailler dans un cadre clair et homogène.

La direction des finances dans le cadre du contradictoire a indiqué partager le constat de l'absence d'un référentiel documentaire regroupant tous les concepts utilisés dans les processus budgétaires et comptables et leur traduction dans le SI. Elle a indiqué avoir déjà engagé avec le CC Sequana une démarche de rapprochement des volets « métier » et « outil » dans les formations, notamment en direction des encadrants.

Cette action doit être poursuivie en parallèle à la formalisation d'un référentiel unique complétant le règlement financier et le guide budgétaire comptable avec le descriptif des transactions Alizé correspondantes.

La direction des finances considère qu'il n'est pas aberrant que certaines directions réalisent des supports internes pour y porter des indications propres à leurs services.

## **1.2. Les auditeurs ont été conduits à élaborer une synthèse de l'ensemble des informations touchant aux procédures d'engagement**

Pour pouvoir réaliser leur mission, les auditeurs ont donc dû commencer par un travail d'analyse documentaire, puisque cet outil de base n'existait pas. Ceci a conduit à l'élaboration d'un document de travail (cf. annexe 1) reprenant :

- une définition simplifiée de chaque concept utilisé, avec le caractère réglementaire le cas échéant,
- les principes de gestion qui s'y rattachent,
- ses traductions diverses dans les logiciels utilisés par les directions dépensières.

Ce travail préalable de clarification a été conduit avec plusieurs interlocuteurs :

- le CC Sequana pour tenter de modéliser la structure de l'enregistrement des informations dans la base de données de SAP,
- les bureaux de la DF, pour compléter cette vision informatique avec les règles de gestion associées aux différents niveaux d'engagement,
- les responsables budgétaires et comptables de directions métiers.

Ce travail n'a évidemment pas vocation à devenir le futur cadre de référence, qui relève de la seule responsabilité des acteurs, principalement la DF.

**Recommandation 1** : établir un référentiel documentaire unique, avec les modèles de données associés dans les différents logiciels traitant de la comptabilité. Ce référentiel servira de base à la mise en place future d'un dispositif de contrôle interne et devra être centralisé sur un lieu unique de l'Intranet fléché de façon accessible.

**Recommandation 2** : sur la base de ce référentiel, compléter la structure de formation permanente notamment en l'adaptant mieux aux attentes de l'encadrement opérationnel.

**Recommandation 3** : étudier les possibilités de simplification de certains concepts liés à la programmation financière qui servent de référence aux engagements comptables (cf. annexe 1).

## 2. L'EVOLUTION DES ORGANISATIONS AU SEIN DES DIRECTIONS ET LA PRATIQUE DES ENGAGEMENTS COMPTABLES ET JURIDIQUES (EN DEPENSE)

### 2.1. Le cadre historique

Antérieurement à la refonte complète du système budgétaire et comptable de la Ville, la priorité des développements avait été donnée aux logiciels métiers pour la conduite des opérations, ceux-ci intégrant les objets comptables nécessaires aux processus d'engagement et de liquidation, l'exemple phare étant GIPO. Cette intégration avait en particulier pour but de masquer le plus possible la technique comptable à l'égard des non-spécialistes : les transactions comptables étaient « calculées » dans ces logiciels métiers puis déversées dans les logiciels d'engagement et d'ordonnancement.

Ainsi, les anciens logiciels d'engagement (SAGA, CBA) étaient des produits simples (mais incomplets) qui étaient utilisés en aval de ces logiciels métiers : cette architecture séparait la phase réservation des crédits (engagement) de celle portant sur la liquidation des dépenses (liquidation).

De ce fait, la comptabilité d'engagement était perfectible (notamment en raison du morcellement des différents outils logiciels), voire non sincère au niveau du compte administratif. La mission conjointe Inspection Générale/DGFiP consacrée à la certification des comptes en 2009 avait d'ailleurs souligné ses inconvénients, particulièrement pour la fiabilité du Compte Administratif (cf.- livrable 2 - juillet 2009 analyse des opérations de gestion p. 29.30).

Deux chantiers majeurs ont été lancés au cours de ces dernières années qui ont obligé les directions métiers à revoir profondément leur organisation interne :

- l'abandon en 2007 des anciens logiciels comptables au profit d'un seul et même produit, ALIZÉ, dont la complexité d'usage (IHM non intuitif, mise en place d'un module de gestion des immobilisations destiné à la tenue de l'inventaire et au calcul des amortissements...) nécessitait un professionnalisme de plus haut niveau par rapport aux anciens produits,
- l'abandon d'un modèle intégré de la commande publique au sein de chaque direction, pour aller vers un modèle éclaté avec la création d'entités spécialisées (liquidation dans les centres de services partagés, processus achats et passation des marchés confiés à la direction des achats, marchés transverses pilotés par une direction responsable de l'expression des besoins pour le compte d'autres directions, etc. ...).

Le premier point a entraîné une reconstruction complète des anciens logiciels métiers en amont : GO pour la gestion des opérations, SIMA pour la gestion des ateliers, SALSA pour les dépenses sociales, etc., certains partageant la même base de données à travers l'ERP SAP.

Dans le même temps ont été initiés les chantiers de dématérialisation pour la Ville (DEMAFAC) et l'Etat (HELIOS et le protocole PES V2), l'ensemble étant conduit sur un laps de temps très court vis-à-vis des gestionnaires des directions : adaptations fréquentes, transferts de personnels vers de nouvelles entités, nouvel encadrement, signature de contrats de services, etc.

Dans ces conditions, pour les directions qui avaient des entités administratives déconcentrées, deux choix étaient possibles en termes d'organisation : soit conserver une partie des compétences comptables à l'échelon local ou au contraire les centraliser auprès de la direction générale.

Malgré l'objectif de recentralisation préconisé et soutenu par la direction des finances, les organisations de la fonction comptable restent encore hétérogènes.

## **2.2. Un bilan général mettant en évidence des situations contrastées**

### **2.2.1. La nature du nouveau logiciel ALIZE a dicté de nouveaux schémas d'organisation**

Les entretiens conduits avec cinq directions ont montré une relative diversité des choix d'organisation ; à cela s'ajoute le fait que certaines directions venaient de passer en mode centre de services partagés (CSP) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011 et étaient encore en régime d'adaptation.

Le premier critère structurant provient de la nature d'ALIZÉ : son manque d'ergonomie et la maîtrise des concepts comptables qu'il exige ont conduit souvent les directions à recentraliser leurs effectifs comptables au sein d'unités très spécialisées obligeant les agents à une pratique régulière de l'outil, et favorisant un système d'entraide entre les utilisateurs. Cette approche a été encouragée par le CC Sequana qui délivrait les habilitations en nombre mesuré à chaque direction.

### **2.2.2. La forte spécialisation des praticiens comptables a induit une relative distanciation de l'encadrement métier**

Un premier constat s'impose au regard de la situation actuelle : en raison de cette transformation profonde des organisations de gestion à la Ville, l'encadrement opérationnel s'est souvent senti dépossédé de la responsabilité correspondant à cette partie du processus global de la commande et du paiement des fournisseurs. Ce sentiment étant accru par la faiblesse de la formation initiale aux nouveaux dispositifs, à destination de cette catégorie de personnel (1,5 j/agent en moyenne).

Cette distanciation de l'encadrement a été accentuée avec la mise en place des CSP et la suppression de certains documents administratifs dans la procédure de service fait (ex. : les « Certificats pour Paiement » qui permettaient aux responsables d'effectuer un suivi global de la dépense dans leur propre secteur).

Les dysfonctionnements qui peuvent être rencontrés dans l'usage quotidien des procédures d'engagement sont donc plus difficiles à résoudre, du fait de cette perte de connaissance et de la séparation des responsabilités entre les acteurs (comptables, CSP, DGRFIP).

Des actions ciblées ont été lancées par la DF et le centre de compétences Sequana pour resserrer les liens :

- la création de modules de formation adaptés, proposés au catalogue de la DRH,
- la signature de conventions entre directions et CSP,
- la création d'un COSU (Comité d'utilisateurs ALIZÉ).

Les entretiens conduits à partir d'un panel de services ont montré un bilan contrasté de la situation actuelle dans les directions :

- globalement, une bonne intégration des procédures générales d'engagement, notamment pour les processus de commande usuels, sauf peut-être dans certains domaines d'activité à fort enjeu financier quoique très spécifiques (dépenses sociales, fluides, conseil juridique, ...),
- des difficultés persistantes dans les processus post-engagement juridique (Service fait, liquidation, suivi fournisseur, ...),
- une lourdeur certaine dans la gestion des CP (prévisions, consommations, basculement d'exercice) sur la base des applications multiples existantes,
- le maintien d'un seuil élevé de l'usage de tableaux EXCEL dans les directions pour pallier les insuffisances des logiciels généraux,
- une maîtrise pas toujours bien assurée de l'utilisation des outils de type infocentre.

L'analyse des données de la DASCO a toutefois montré des écarts importants entre les procédures d'engagement comptable définies pour chaque nature budgétaire et les pratiques réelles, notamment quant à l'utilisation respective de l'engagement de type provisionnel et de l'engagement spécifique (cf. annexe II et réponse de la DASCO).

Deux planches issues de la présentation relative à la « Description des processus dépenses gestion déléguée », établie par la DF illustrent cette complexité.



DF-SDCR-BPEC

## Table des matières et légende

- ❖ DASCO
  - > Existant
    - Engagement page 3
    - Réception / liquidation page 7
  - > Mode CSP
    - Engagement page 11
    - Réception / liquidation page 15
- ❖ DFPE
  - > Existant
    - Engagement page 19
    - Réception / liquidation page 21
  - > Mode CSP
    - Engagement page 23
    - Réception / liquidation page 26
- ❖ DEVE
  - > Mode CSP
    - Engagement page 28
    - Réception / liquidation page 29

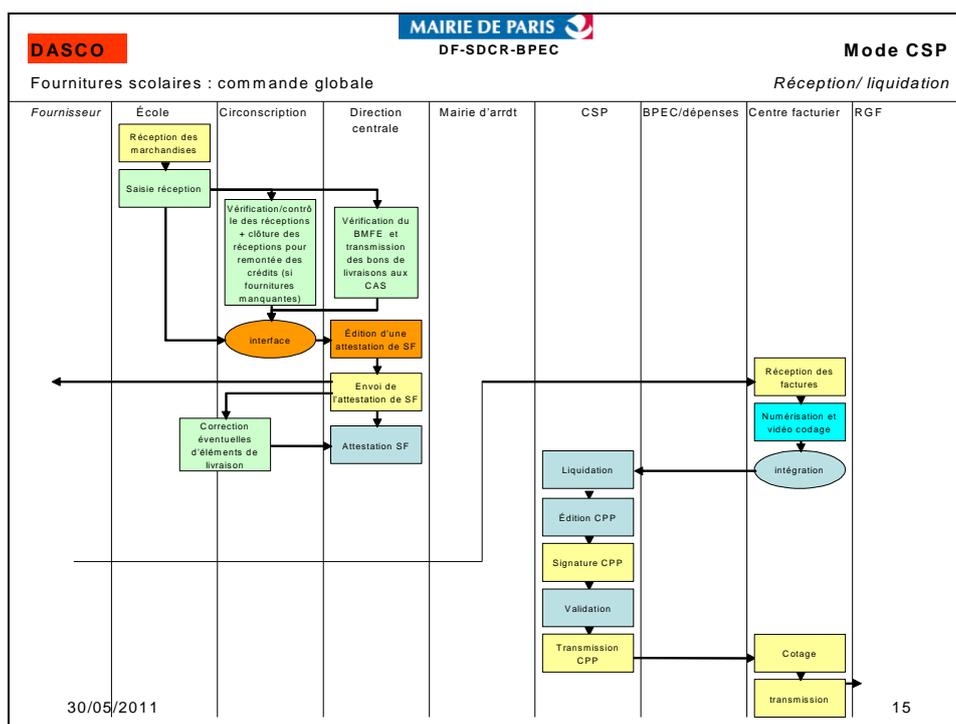
**Légende :**  
 La couleur de la forme retrace l'outil utilisé

Papier	Electronique (mail, fichier windows)	IDEAL	COSMOS	ALIZE	DEMAFAC
--------	--	-------	--------	-------	---------

La forme retrace la nature de l'action      Le pointillé retrace des actions devant être faites le cas échéant :

Action manuelle	Action automatique	Action manuelle
-----------------	--------------------	-----------------

18/04/2011 2



La complexité des procédures comptables provient aussi de la mise en place de plusieurs types de circuit de délégation de crédit, notamment avec les mairies d'arrondissement qui ont une incidence sur les procédures d'engagement comptables et juridiques.

Dans le cadre de la procédure contradictoire la direction des finances a tenu à signaler la différence entre délégation de gestion des crédits effectués par les états spéciaux d'arrondissement (ESA) et la délégation de crédits faite entre les directions.

Elle indique que les délégations de gestion faites avec les ESA ont fait l'objet d'un effort conséquent de documentation et d'explicitation dans les annexes de la convention de services DF CSP/directions opérationnelles actualisée pour 2011. A ce stade cette annexe n'a pas « mis en place » de nouveaux circuits de délégation des crédits mais a cherché, à l'occasion de la mise en place du troisième CSP comptable, à documenter les règles mises en place par les directions opérationnelles. La direction des finances considère que des améliorations sont sans doute possibles.

## 2.3. Quelques observations complémentaires

### 2.3.1. Le cas particulier des Mairies d'arrondissement

Conformément à la loi PLM, les mairies d'arrondissement relèvent d'une organisation spécifique, à la fois au niveau de leurs procédures d'engagement compte tenu de la présence des états spéciaux d'arrondissement, dans leurs relations avec les CSP et pour les reports de crédit en fin d'année.

En effet, pour les deux premiers points, la procédure générale indiquée par la DF est la suivante :

La situation des budgets des Mairies par rapport aux CSP est différente selon qu'il s'agit de la gestion déléguée ou de la gestion directe.  
Tous les crédits dits en gestion déléguée sont d'ores et déjà liquidés et mandatés pour l'essentiel par le CSP "services aux parisiens, économie et social" constitué au 1er janvier 2011 (les deux autres CSP n'en traitent que de manière marginale).  
Les crédits dont les mairies ont souhaité conserver la gestion en direct sont donc hors CSP.  
En revanche, s'agissant du programme de dématérialisation globale des pièces comptables, tous les crédits ESA seront concernés au 1er juillet 2011, qu'il s'agisse de la gestion déléguée ou directe.

Aux termes du Code général des collectivités territoriales, les reports de crédits d'une année sur l'autre sont de droit sur les états spéciaux d'arrondissement.

### **2.3.2. La gestion de l'historique des transactions dans ALIZÉ peut poser problème dans le cadre d'un audit des comptes**

Le logiciel ALIZÉ présente des différences notables avec les logiciels comptables du secteur privé : les utilisateurs peuvent modifier à tout moment le montant d'un engagement comptable ou d'un engagement juridique, en augmentation comme en réduction, s'ils disposent des habilitations adéquates.

Les requêtes BI ne permettent pas dans l'état actuel des outils, d'obtenir l'exhaustivité de ces historiques. La direction des finances indique que des évolutions pourraient être envisagées si le besoin était confirmé (étude fine à mener compte tenu des coûts à prévoir).

**Cette caractéristique a constitué un handicap pour les auditeurs pour la recherche d'indicateurs pertinents construits à partir de la base de données brute (cf. annexe 2). L'exhaustivité des mouvements ne peut en effet être appréhendée qu'au niveau de chaque dossier.**

### **2.3.3. Des contextes spécifiques susceptibles d'être améliorés**

Les auditeurs ont pu recenser quelques cas spécifiques où les procédures d'engagement posent encore problème :

- les engagements juridiques pour des sous-traitants avec paiement direct,
- les engagements provisionnels lorsque le montant de la dépense est difficilement estimable a priori,
- les révisions de prix.

### **2.4. Les pistes d'amélioration passent par un examen plus fin des contraintes spécifiques à certaines activités des directions**

Les directions ont bien compris l'intérêt de regrouper dans une (voire quelques) structure centrale les compétences comptables sur ALIZÉ : il reste que les procédures d'engagement peuvent être rendues très difficiles compte tenu de la nature de l'activité exercée par la direction.

**Recommandation 4 :** identifier et analyser, dans les directions non auditées dans le cadre de la présente mission, les « poches résiduelles » où une analyse plus fine des procédures d'engagement est nécessaire par rapport à la complexité intrinsèque de l'activité métier. Sur la base des résultats ainsi obtenus, il sera possible de proposer de nouveaux schémas comptables, voire des améliorations du logiciel.

### 3. L'INTEGRATION DES LOGICIELS METIERS PERIPHERIQUES A ALIZE (EN DEPENSE)

#### 3.1. Une situation évolutive des logiciels métiers périphériques à ALIZÉ qui intègrent des fonctions d'engagement comptable et juridique

Dans le passé, les directions de la Ville avaient développé normalement des systèmes informatiques adaptés pour le pilotage de leurs activités opérationnelles : ce parc applicatif est très hétérogène à la fois au regard de son ancienneté et de l'étendue des fonctionnalités couvertes. Parmi ces applications, certaines intégraient des éléments de comptabilité en dépense, et devaient donc gérer les flux de données associés avec les anciens systèmes centraux d'engagement et d'ordonnancement.

Cette approche a permis en particulier à l'encadrement opérationnel des directions de maîtriser directement le suivi financier et comptable de leurs opérations, à travers une interface logicielle qui « collait » à la logique métier de leur activité.

Par rapport à ce contexte, le déploiement du logiciel ALIZÉ a eu deux conséquences importantes :

- au niveau des directions, l'exigence d'un niveau de professionnalisme supérieur pour l'exercice de la fonction comptable a conduit indirectement à une réduction significative du nombre d'agents habilités à effectuer des tâches comptables dans les équipes de terrain, générant par là-même une forme de désintérêt des opérationnels à l'égard des questions comptables ;
- la nécessité de reconcevoir certaines applications métiers intégrant des fonctions comptables en liaison avec les anciens systèmes d'engagement et d'ordonnancement, notamment au niveau des règles de fonctionnement des interfaces entre ces applications et le nouveau système ALIZÉ.

Ces deux axes de transformation ont souvent soulevé des difficultés entre les services de la DF (les CSP), les cellules comptables et les services opérationnels des directions, avec des répercussions sur la qualité de l'exécution des procédures d'engagement, comme cela a été souvent évoqué au cours des entretiens avec les directions.

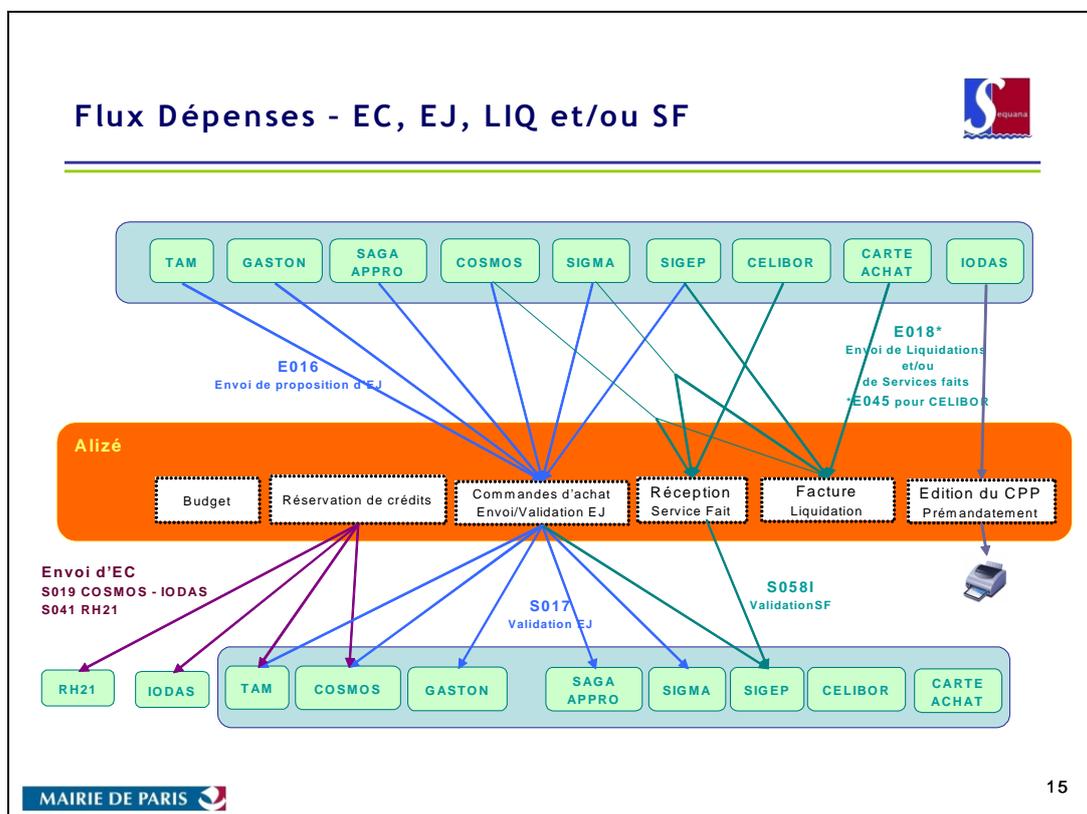
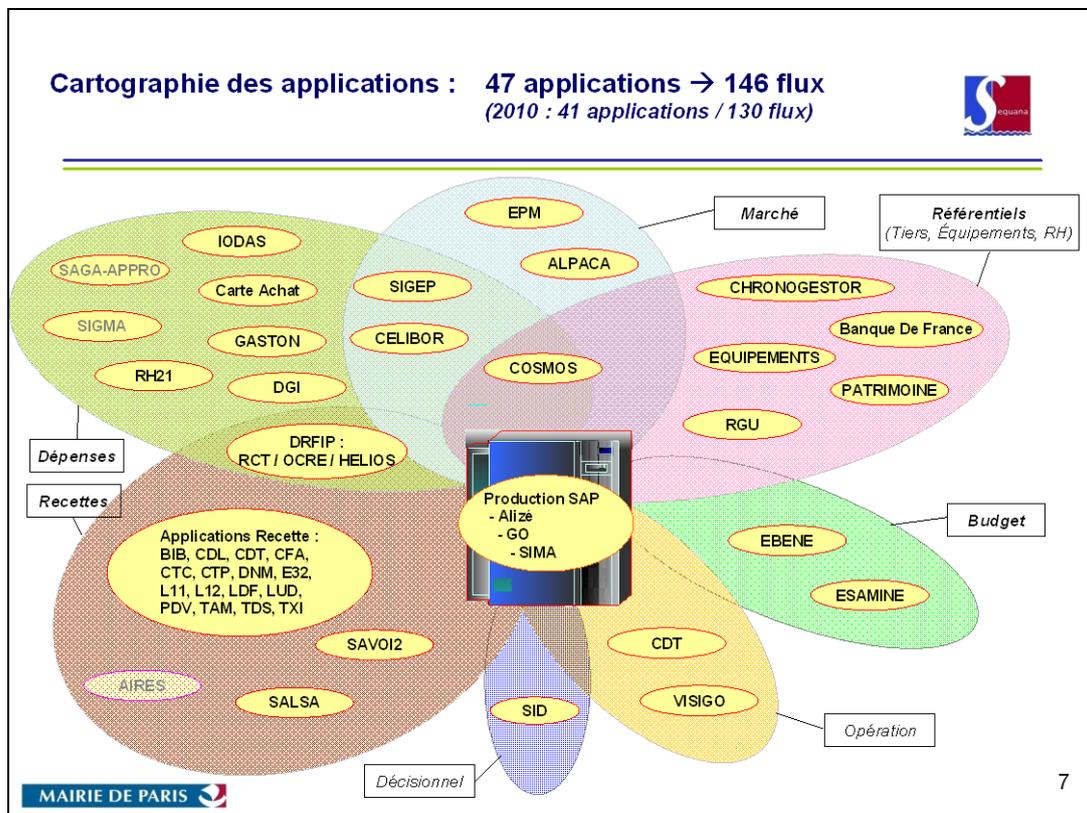
Pour ces anciennes applications métiers qui avaient une dimension comptable, une fois ALIZÉ déployé, la DF a engagé une réflexion visant à réduire au maximum le nombre de ces interfaces en proposant d'intégrer leurs fonctionnalités dans l'environnement SAP, chaque fois que cela était possible techniquement et financièrement.

A titre d'exemple, la DVD avait conçu et développé une application indépendante et spécifique dédiée à la gestion des opérations pour compte de tiers qui intégrait notamment le suivi financier des chantiers de voirie assurés au profit de tiers extérieurs à la Ville (EDF, France Télécom, etc.). Cette application a perduré encore deux ans après le déploiement d'ALIZÉ. Le passage au CSP a permis son intégration dans ALIZE courant 2011<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Une présentation de ce cas a eu lieu le 10 mai 2011 dans le cadre d'un séminaire sur les interfaces avec ALIZÉ organisé par le CC SEQUANA

Plusieurs applications métiers qui intégraient des fonctions de comptabilité sont encore en exploitation avec une nouvelle interface ALIZÉ : les deux schémas de la page suivante présentent la cartographie des 41 applications recensées en 2010 qui sont à l'origine de 130 flux vers ALIZÉ.



Il faut toutefois souligner que cette situation des interfaces évolue en permanence : un calendrier des projets en développement a été établi à cet effet par le CC Sequana et la DF en concertation avec les directions.

### **3.2. Une démarche stratégique vis-à-vis des applications métiers qui reste à approfondir pour sécuriser les circuits comptables en dépense**

ALIZÉ présentera toujours une ergonomie « rugueuse » pour les non-spécialistes (voire même parfois pour les comptables) qui découle directement du progiciel SAP ; l'application requiert également une maîtrise de notions comptables plus étendues que dans le cadre des anciens systèmes (ex. : la gestion des amortissements). En outre la saisie d'une transaction simple (ex. : une commande auprès d'un fournisseur sur un marché de clientèle) exige la connaissance de tout un ensemble d'informations liées dont le gestionnaire initiateur de la commande ne possède pas toujours la maîtrise au moment de la saisie (références du marché, enveloppes disponibles, règles d'amortissement, engagements provisionnels au sein d'un service, codifications standards par défaut exigées par SAP, etc.).

Par ailleurs, sur un plan plus général, dans un souci d'économie et de performances, le schéma directeur informatique de la Ville encourage les directions à faire appel autant que faire se peut au marché des progiciels pour le pilotage de leurs activités métiers.

Dans ces conditions, la problématique au niveau de la Ville est donc la suivante : comment concilier une approche progiciel-métier qui intégrerait le cas échéant une dimension comptable, avec le souhait légitime de la DF qui est de conserver une sécurisation maximum des processus budgétaires et comptables avec les applications métiers ?

Face à cette problématique, plusieurs cas de figure pourront se présenter dans le futur :

- une offre du marché performante qui conduirait la Ville à privilégier un type de solution basé sur l'acquisition d'un progiciel extérieur afin de répondre au mieux à la spécificité des activités de la direction ;
- une application existante qui serait maintenue et rénovée compte tenu des investissements qu'induirait son remplacement complet ;
- ou à l'inverse, une application qui serait redéveloppée et intégrée dans l'environnement d'ALIZÉ ;
- la nécessité d'un déport d'un petit nombre de transactions ALIZÉ qui seraient « présentées » à l'utilisateur final sous une forme plus accessible que dans leur version brute, en tenant compte de son environnement de travail (ex. : la procédure de service fait dans les services déconcentrés des directions).

Par rapport à ces différentes situations, il est important de garder une ligne directrice générale qui tend à simplifier l'accès aux transactions comptables pour les non-spécialistes de la comptabilité. Cette stratégie peut passer par la technique classique « d'encapsulation » des dites transactions à travers des interfaces bien adaptées à l'environnement métier des agents concernés : les données ainsi traitées avec ces transactions intégrées seront ainsi soit directement enregistrées dans ALIZÉ

(développement dans l'environnement SAP), soit transmises à travers une interface logicielle (acquisition d'un progiciel).

La technique « d'encapsulation » consiste à développer une couche logicielle supplémentaire qui masque à l'utilisateur la transaction ALIZÉ d'origine, mais qui lui permet de l'activer sans avoir à en connaître le détail de la syntaxe spécifique qui lui est associée (ex. : l'accès à un portail Intranet spécifique).

Les avantages d'une telle approche sont multiples :

- l'information sera saisie à bon niveau par l'agent directement responsable (sans circuit administratif centralisé), elle sera donc plus fiable et plus rapide,
- l'agent pourra disposer « dans son environnement » de toutes les données nécessaires à la saisie de la transaction,
- la saisie pourra être déportée géographiquement dans n'importe quel service déconcentré en passant par l'intranet de la ville, grâce notamment à des IHM (interfaces homme machine) de type Web....

Ce type de réflexion doit être conduit le plus en amont possible par rapport au processus d'acquisition d'un progiciel ou de redéveloppement d'une application : il s'agit toujours d'un chantier complexe et très technique qui doit être analysé projet par projet.

L'exemple du domaine social avec le développement de l'application SALSA est représentatif à cet égard : la DASES a privilégié le choix d'un progiciel induisant une interface avec ALIZÉ. Mais dans sa version d'origine, le progiciel n'intégrait pas de transactions comptables similaires à celles d'ALIZÉ ; la Ville a donc été conduite à faire développer a posteriori, plus ou moins facilement, des ajouts au progiciel choisi pour assurer la liaison avec ALIZÉ.

**Recommandation 5 :** intégrer dans le processus d'élaboration des avant-projets et des cahiers des charges une réflexion préalable sur les capacités d'intégration des fonctions comptables et financières dans les logiciels métiers le cas échéant ; développer des solutions logicielles qui permettent de réduire au maximum la difficulté d'accès aux transactions comptables d'ALIZÉ pour les non-spécialistes. Cette démarche doit être prise en compte le plus en amont possible, pendant la phase de conception, afin de pouvoir intégrer au mieux les exigences liées à la comptabilité d'engagement.

## 4. LES OUTILS POUR LA PREVISION ET LA GESTION DES CREDITS DE PAIEMENT, LE CAS PARTICULIER DES ECHEANCIERS DE CREDITS DE PAIEMENT

### 4.1. Une situation insatisfaisante tant pour la Direction des Finances que pour les directions métiers

#### 4.1.1. Le suivi des crédits de paiement est dispersé dans de nombreux outils logiciels et à plusieurs niveaux, avec un certain manque de cohérence globale

Il existe un ensemble de processus de prévision, de programmation et de contrôle de la consommation des CP - depuis le PIPP jusqu'aux échéanciers de paiement dans ALIZÉ - qui se trouvent répartis à travers plusieurs applications (SFPI, EBENE, GO, ALIZÉ, etc.) : le plus souvent, les bases d'information présentes dans ces applications ne font pas l'objet d'une réconciliation croisée et automatisée entre elles, cette procédure étant la seule à pouvoir garantir à l'utilisateur final une bonne fiabilité.

*Applications intégrant une gestion de CP :*

Application	BI/BF	Fonctions
SFPI	BI	Suivi Financier des Projets d'Investissement (PIPP)
EBENE	BI/BF	Elaboration du budget d'investissement et de fonctionnement, suivi de son exécution.
ESAMINE	BI/BF	Gestion des Etats Spéciaux d'Arrondissement
ESAMINE IL	BI	Gestion des investissements localisés
ALIZÉ	BI + BF	Gestion de la comptabilité d'engagement
GO	BI + BF	Gestion des opérations

A titre d'exemple, les entretiens avec les directions métiers ont montré que la gestion prévisionnelle « à long terme » des CP dans SFPI n'était pas jugée suffisamment fiable par rapport à leurs besoins détaillés : elles préfèrent encore bâtir leurs propres tableaux de bord sous EXCEL comme outil de dialogue avec la DF.

De la même façon, la prévision à « court terme » (année N, année N+1) de la consommation des CP constitue un problème encore plus sensible malgré la mise en œuvre d'un outil spécifique, les « échéanciers de CP », comme cela est décrit ci-après.

#### 4.1.2. La logique des échéanciers comme outil de prévision de la consommation des crédits de paiement en budget d'investissement n'a jamais véritablement fonctionné

La gestion des « échéanciers de paiement » a été réalisée en spécifique comme une fonction supplémentaire ajoutée au progiciel SAP ; l'échéancier de CP est rattaché à chaque poste budgétaire de l'engagement juridique, avec trois champs d'information : le montant pour l'année N, celui pour l'année N+1, et celui pour toutes les années suivant l'année N+1.

Selon le type d'autorisation de programme (de plan ou de projet), ALIZÉ propose un échéancier différencié par défaut, avec des clés de répartition automatique entre ces trois champs ; il est possible ensuite de modifier les lignes de l'échéancier avec une transaction spécifique.

Il en résulte que la mise à jour des échéanciers en fonction des événements de vie de l'EJ (augmentation ou diminution du montant global, service fait par parties sur un ou plusieurs postes budgétaires, actualisation de prix, etc.) représente très souvent pour les grandes directions une charge de saisie trop importante et pas toujours réalisable. De ce fait l'information restituée à la DF n'est plus suffisamment fiable pour une prévision de consommation précise : ce constat est particulièrement critique dans le cadre des opérations de fin d'exercice (cf. partie 5).

Des améliorations ont été apportées au logiciel ALIZÉ, fin 2010, par le CC Sequana pour fluidifier la saisie des informations : malgré cela, la mise à jour des « échéanciers de paiement » représente encore une charge de travail trop importante pour les gestionnaires de certaines directions où les EJ sont particulièrement nombreux et complexes.

**En conclusion, les échéanciers de paiement dans leur version actuelle se révèlent être un outil inadapté tant pour les besoins de la DF, notamment au niveau des procédures de bascule d'exercice, que pour leur suivi dans les directions : cette situation entraîne de facto une surconsommation de tableaux EXCEL dans les directions.**

## **4.2. Les solutions envisageables**

### **4.2.1. Une évolution de la gestion des échéanciers de crédits de paiement**

La prévision et le suivi de la consommation des CP, spécifiques à la section d'investissement, représentent un processus global complexe car il nécessite de prendre en compte de nombreux paramètres : les aléas du calendrier d'avancement des chantiers engagés par les directions (retards fournisseurs, délais des procédures administratives, réception du service fait, etc.), les incertitudes sur les projets dépassant l'annualité budgétaire, les changements de priorité au niveau des opérations, la charge de saisie, l'intégration de ce type d'information au niveau des logiciels métiers, etc.

Dans le cadre du développement d'ALIZÉ, la période actuelle est particulièrement favorable pour engager une amélioration significative de la gestion des CP :

- ce système est récent et peut justifier d'un investissement supplémentaire pour réduire sensiblement la charge de travail des services financiers (DF et directions),
- la Ville et la DRFiP sont en négociations permanentes dans le cadre de la préparation à la certification des comptes,
- le système d'information de la DRFiP vient d'être complètement modernisé (déploiement d'HELIOS, introduction du protocole PES V2).

L'idée directrice est de reconcevoir un mécanisme de suivi et de prévision de la consommation des CP qui soit plus accessible aux différents niveaux des acteurs de la dépense.

**Recommandation 6 :** remettre en chantier cet aspect de la procédure d'engagement en concevant un processus global et continu pour la gestion des CP, depuis la programmation pluriannuelle d'une opération jusqu'à son exécution finale ; cet effort de conception pourra bénéficier du retour d'expérience sur la situation actuelle, et intégrer la montée en puissance des nouveaux logiciels périphériques à ALIZÉ.

La direction des finances considère qu'un processus continu de programmation pluriannuelle existe déjà au travers de la programmation provisionnelle des ROP dans GO, qui se traduit ou non par un vote du Conseil de Paris sur des AP/CP. La direction des finances considère qu'il n'est pas souhaitable d'avoir un outil unique de programmation servant à la fois à la programmation des travaux y compris non encore certains et à la gestion des AP/CP votés par le Conseil de Paris.

#### 4.2.2. La pluriannualité de certaines dépenses en fonctionnement pourrait justifier d'une démarche intégrant un mécanisme d'AE/CP

Plusieurs directions ont exprimé le souhait de pouvoir mieux suivre leurs dépenses relatives à des marchés sur la section de fonctionnement et couvrant plusieurs exercices budgétaires (ex. : nettoyage, conseil juridique, maintenance, etc.). Actuellement, le suivi sur plusieurs années de la consommation des CP concernant ces marchés n'est pas possible dans ALIZÉ<sup>2</sup>.

**Recommandation 7 :** le suivi pluriannuel des CP en fonctionnement nécessite la création d'un mécanisme d'autorisations d'engagement sur la section de fonctionnement avec une procédure de vote au Conseil de Paris.

La direction des finances dans le cadre de la procédure contradictoire a indiqué partager cette recommandation. Elle observe que l'analyse des voies et moyens pour instaurer des AE/CP figure dans les fiches action en vue de la certification des comptes. La direction des finances indique que les conditions de mise en œuvre d'une telle réforme, lourde sur le plan des concepts, de leur appropriation par les directions opérationnelles et sur le plan des outils, seront étudiées.

---

<sup>2</sup> cette fonction existe de manière native dans SAP, mais elle n'a pas été activée dans le cadre du projet ALIZÉ

## 5. LES PROCEDURES DE BASCULEMENT D'EXERCICE (EN DEPENSE)

### 5.1. Des procédures pour les restes à réaliser et rattachements à l'exercice particulièrement délicates à mettre en œuvre, avec des outils logiciels imparfaits

#### 5.1.1. Le rappel du cadre réglementaire et organisationnel

La définition des restes à réaliser (RAR) et des rattachement à l'exercice (RAE) est explicitée en annexe 1 : globalement, il s'agit d'un mécanisme portant sur des commandes (EJ) qui ne peuvent pas être payées (mandatées) sur l'exercice en cours avant le 31/12, faute d'un enregistrement de la facture correspondante dans ALIZÉ avant la date limite de fin d'exercice, et bien qu'elles aient fait l'objet d'un EC validé.

Les modalités techniques de remise à disposition des crédits correspondant aux RAR et RAE par la DF varient en fonction de plusieurs paramètres : la nature du budget (BI/BF), l'enregistrement du service fait avant le 31/12 (témoin de la réception de tout ou partie de la fourniture commandée), le caractère éligible de certains rattachements à l'exercice, et le montant de la partie non liquidée des services faits (seuil fixé à 3.000 € de manière générale, à 150 € dans le secteur social).

La procédure finale pour établir les RAR et les RAE est en liaison directe avec l'établissement du Compte Administratif qui doit être validé par le comptable public (DRFiP), avant d'être soumis au Conseil de Paris.

#### 5.1.2. Les insuffisances du système d'information actuel pèsent sur la bonne exécution de la procédure de bascule d'exercice

Concernant les procédures de report de crédit, les objectifs des directions ont été exprimés explicitement au cours des entretiens :

- engager le maximum de leur enveloppe de CP sous forme d'EJ, pour montrer la pertinence de leurs demandes et de leurs prévisions (critère de bonne gestion édicté par la DF),
- obtenir le meilleur report possible des CP votés et non consommés en année N,
- réduire autant que faire se peut les effets d'accordéon pour la gestion des CP sur le 1<sup>er</sup> semestre de l'exercice N+1, entre les CP reportés et ceux affectés au titre de l'exercice N+1.

Les objectifs de la DF sont de façon symétrique :

- garantir la sincérité des comptes en prévision d'une certification future,
- s'assurer de la régularité des demandes de report par rapport aux CP votés en année N et aux résultats du compte administratif,
- minimiser le recours à l'emprunt en fin d'année compte tenu de la sous-consommation chronique des CP au niveau de la Ville.

Dans la pratique, la palette des applications comptables actuelles ne permet pas à la DF de procéder à un traitement complètement automatisé des reports de CP d'un exercice à l'autre, et ce pour plusieurs raisons :

- le logiciel ALIZÉ n'est pas en mesure de produire des résultats comptables suffisamment fiables en fin d'exercice, à partir desquels il serait possible de reporter automatiquement toutes les dépenses engagées juridiquement, en investissement comme en fonctionnement.  
Pour la direction des finances le problème de gestion automatisée des RAR et des rattachements porte surtout sur l'infocentre BI. Le problème qui se pose en BP est moins celui de l'automatisation que celui de la qualité des engagements réalisés par les directions.
- le logiciel ALIZÉ autorise l'utilisateur à opérer toute augmentation ou réduction du montant d'un EJ, sans que les montants inscrits dans les échéanciers de CP soient réajustés automatiquement à due concurrence.
- la Ville a amélioré son respect de la réglementation (celle-ci prévoyant un seuil de rattachement au 1<sup>er</sup> euro), car à la suite des observations de la CRC, elle a ramené à 3000 € le seuil initialement fixé à 100.000 €, d'où une augmentation considérable du volume des transactions à prendre en compte.
- les flux des différentes applications périphériques nécessitent une synchronisation délicate avec ALIZÉ dans les derniers jours de l'année.
- les temps de traitement pour l'ensemble des chaînes d'exploitation en fin d'année, restent très importants malgré les efforts déjà entrepris (de 4 jours en 2010 à 1,5 j en 2011).

Le premier point est le plus important et renvoie bien évidemment à la problématique des échéanciers de CP, décrite précédemment (cf. § 4.1.2).

Compte tenu de l'absence de procédures de contrôle interne dans les directions, le point 2 pourrait laisser supposer un risque de « manipulation » budgétaire qui aboutirait à une sorte de création de crédits ex-nihilo, ce que bien entendu le comptable public refuserait au moment de l'établissement du compte administratif.

### **5.1.3. La technique des RAR et des RAE n'est pas toujours bien maîtrisée par les services comptables des directions**

La première observation des directions porte sur un certain manque de lisibilité du dispositif global ainsi établi par la DF : certains services comptables peu au fait de cette technicité éprouvent des difficultés à établir le recensement des RAR et des RAE les concernant. Ce manque de lisibilité est encore accru dans le cas du suivi des crédits délégués à d'autres directions.

La multiplicité des facteurs pris en compte et la diversité des règles entraînent pour les services comptables une charge de travail supplémentaire non négligeable, en particulier pour les mouvements d'ordre qu'il est nécessaire de pratiquer en début d'exercice N+1

afin de pouvoir mandater les dépenses non soldées de l'année N en attendant la disponibilité des crédits inscrits au BS<sup>3</sup> de l'année N+1.

La direction des finances fait observer, dans le cadre de la procédure contradictoire, que « les directions opérationnelles déterminent le niveau de fongibilité de leurs crédits au sein des chapitres. Dès lors, en fonction de la granularité retenue, les transferts de crédits d'une imputation à une autre vont être plus ou moins nécessaires en exécution. La disponibilité en février des crédits issus des RAR ne contraint les directions à procéder à des virements de crédits dès le début de l'année que dans les cas où le niveau de ventilation des crédits retenu est fin (par centre financier par exemple). Un dialogue pourra être engagé par la direction des finances pour aider les DO dans la détermination du niveau de fongibilité adapté à leurs objectifs de gestion. En outre des délégations automatiques des crédits niveau haut vers le niveau des EJ/EC présents post report, permet dès la réouverture des systèmes, une alimentation automatique des lignes concernées par des reports d'engagement ».

#### 5.1.4. Les voies et moyens d'une amélioration des procédures de report de crédits en fin d'exercice

Comme indiqué supra, la gestion des échéanciers de CP dans ALIZÉ repose sur un développement spécifique à la Ville, indépendant du produit SAP, qui ne donne pas satisfaction dans sa mise en œuvre. La création d'un nouvel outil informatique pour le suivi de la consommation des CP, intégré dans ALIZÉ, représente donc une condition préalable à une amélioration de la procédure des RAR : c'est ce qui est proposé dans un cadre plus général au niveau de la recommandation N°6.

Parallèlement, les directions devront mettre en place des procédures de contrôle interne plus rigoureuses pour suivre l'évolution du montant des EJ et la qualité des services faits émis par les équipes opérationnelles : l'objectif est que tout mouvement effectué sur un EJ après sa création initiale (diminution principalement) puisse avoir une répercussion directe sur le montant des CP gagés.

**Recommandation 8 :** créer un groupe de travail dédié à la mise en place d'un plan d'action aux opérations de fin d'exercice conduirait à une meilleure compréhension et maîtrise des règles de gestion des opérations de fin d'exercice notamment en ce qui concerne le BI.

Les thèmes étudiés porteront notamment sur l'amélioration de la fiabilité des informations délivrées par l'ensemble des systèmes informatiques (l'application centrale ALIZÉ, les applications propres à la DF, les applications métiers périphériques des directions), et sur l'approche calendaire afin de lisser au maximum les flux de transactions de bout en bout (en intégrant ceux avec la DRFIP) et réduire encore la période d'indisponibilité d'ALIZÉ.

#### 5.2. La durée d'indisponibilité des systèmes comptables en fin d'année alourdit le travail des services en période de basculement d'exercice

Afin de permettre le bon acheminement de l'ensemble des pièces papier résiduelles nécessaires au comptable public pour accepter et ordonnancer la dépense, il est nécessaire de fermer la saisie des liquidations à compter du 22 décembre. Dans ce laps de

<sup>3</sup> les crédits sont disponibles vers la mi-juillet

temps, les CSP continuent toutefois à travailler et peuvent mettre en paiement jusqu'au 31 décembre. Les directions peuvent saisir des EJ jusqu'au 31/12 et des SF jusqu'aux opérations de fin d'exercice (6/01/2012 cette année).

Une période de 10 à 15 jours est ensuite nécessaire pour conserver à nouveau via la saisie d'EJ. Il est en revanche possible de faire l'ensemble des répartitions de crédits nouveaux dès le vote du budget primitif.

Cette indisponibilité présente également le risque que les directions soient tentées de s'organiser pour ne plus avoir de commandes non soldées à partir d'une certaine date (octobre) en fin d'année, de façon à consommer l'intégralité de leurs CP sans avoir recours à la procédure des RAR : une telle approche peut conduire là encore à une mauvaise répartition de la charge de travail sur l'ensemble des 12 mois pour les services opérationnels.

Toutefois, depuis le déploiement d'ALIZÉ, la DF a affiné progressivement les procédures liées aux opérations de fin d'exercice, et le CC Sequana a optimisé les temps de traitement au niveau de l'exploitation informatique : en parallèle, les services comptables des directions se sont familiarisés avec les nouvelles procédures et ont assuré la pédagogie utile auprès de leurs services dépeniers.

## 6. LA STRUCTURE PARTICULIERE DE LA DEPENSE SOCIALE

### 6.1. Un environnement opérationnel complexe qui rend difficile l'application stricte de la pratique des engagements comptables et juridiques

Les budgets en jeu sont très importants : le budget en BF pour 2011 est de 1,2 milliards et le BI est de 30 M€, ce dernier étant essentiellement consacré à des travaux dans les bâtiments et à des subventions d'investissement.

Les dépenses d'ordre social<sup>4</sup> obéissent à deux règles importantes :

- elles ont pour la plupart le statut de dépenses obligatoires,
- il est impossible d'en déterminer les montants précis a priori.

Chaque secteur de l'aide sociale a ses propres règles de fonctionnement :

- l'aide sociale à l'enfance (ASE),
- l'hébergement pour personnes âgées et handicapées en établissement (PA/PH),
- les allocations sociales (APA, PCH, ACTP),
- le versement du RSA,
- le suivi des subventions et des participations.

Le nombre d'entités juridiques potentielles à mandater est extrêmement variable d'un secteur à l'autre : de une unité (ex. : la CAF en tant qu'opérateur pour le RSA) à plusieurs milliers pour certains frais liés à l'ASE.

Remarque : les procédures qui consistent à rattacher plusieurs liquidations et services faits à un EJ sont mal comprises et mal appliquées, malgré un mode opératoire diffusé par la DF. Il existe un risque que la liquidation effectuée par le comptable du CSP référence un service fait erroné, lequel est saisi par le comptable d'engagement.

En général, les logiciels métiers utilisés par la DASES n'intègrent pas de fonctions pour la gestion budgétaire : au mieux, ils peuvent générer un flux de propositions de mandatement vers ALIZÉ (ex. : IODAS pour certains frais annexes de l'ASE) ou vers le système informatique de la DRFIP (HELIOS).

Début 2007 avant la mise en production d'ALIZÉ pour le budget départemental, la DASES a adressé une note à la DF qui détaillait les préconisations et les modalités d'application d'une organisation visant à engager comptablement une grande partie des crédits, tout en procédant à des liquidations directes en raison de la spécificité de certaines dépenses.

En mai 2010, à la demande de la DF, la DASES a préparé une note de cadrage pour proposer un plan visant à mettre en place progressivement de nouvelles procédures d'engagement pour plusieurs secteurs d'activité de la direction, à compter de l'exercice 2011.

Enfin, la DASES a été intégrée depuis janvier 2011 au CSP « Services aux parisiens - économie et social » pour une partie de ses dépenses.

---

<sup>4</sup> Les procédures d'engagements pour les dépenses classiques de la DASES en tant que support logistique de ses activités sont traitées selon la règle commune à la Ville

## 6.2. La mise en œuvre de réformes entraîne progressivement une meilleure pratique des procédures d'engagement

En 2011 sur le BF, la situation par secteur d'activité est la suivante :

Secteur	transactions dans ALIZÉ	Périodicité	CSP	logiciel métier	tiers à payer	BP 2010
① ASE frais d'hébergement	- EC provisionnel - liquidation directe par interface	T Q	non	IODAS [flux PM dans ALIZÉ]	Assoc., comptable public pour les établ. publics	168 M€ dont 90M€ de Budget Annexe
② ASE AEMO et AED	- EC provisionnel - dépenses en régie (3fois/sem.) - liquidation directe - EJ pour le marché d'accompagnateurs	A H Q M Q	non	IODAS [en prévision : flux PM dans ALIZÉ pour AEMO-AED]	CAS VP, DRFIP, nombreux fournisseurs, Titulaire du marché, associations	47 M€
③ ASE autres frais (1)	- EC prov. à hauteur du BP - EJ - dépenses en régie	A Q H	oui	sans	Nombreux fournisseurs	57 M€
④ Établ. PA/PH (frais d'héberge.)	- EC provisionnel - liquidation directe	T Q	non	sans (SALSA)	Nombreux établ. publics et associations	110,5 M€ (PH) 128 M€ (PA)
⑤ APA	- EC provisionnel - EJ	T T	non	PARISIS (SALSA)	CNAV (avance) CASVP	134 M €
⑥ PCH (prestation compensatrice du handicap) ACTP (allocation temporaire tierce personne)	- Paiement aux bénéficiaires sans ordonnancement préalable (flux direct PARISIS vers DRFIP) - EJ régularisation dans ALIZÉ - liquidations directes pour PCH (paiements sur facture)	M M Q	non	PARISIS Allocation (SALSA)	DRFIP (pour la régularisation)  Nombreux fournisseurs pour le paiement sur facture	54 M €

<p>⑦ RSA SOCLE (RMI) RSA MAJORÉ (Alloc. Parent isolé)</p>	<p>- EC provisionnel - EJ provisionnel (liquidation trimestrielle)</p>	<p>A T</p>	<p>oui</p>	<p>ISIS (sans flux ALIZÉ)</p>	<p>CAF</p>	<p>300 M€</p>
<p>⑧ Subventions Participations (tous secteurs confondus)</p>	<p>- EC provisionnel - EJ après délibération</p>	<p>A -</p>	<p>à 80 %</p>	<p>SIMPA  les 20% restant sont transitoires : les participations doivent passer au prix de journée</p>	<p>Associations Établ.</p>	<p>90,6 M€</p>

P : périodicité des transactions, à savoir Annuelle, Trimestrielle, Mensuelle, Hebdomadaire, Quotidienne

(1) frais annexes au placement

Remarque : ce tableau ne prend pas en compte les exceptions qui pourraient être présentes dans chaque secteur.

### **6.3. Les voies d'amélioration de la procédure d'engagement des dépenses sociales**

La DASES se trouve dans une situation paradoxale dans la mesure où elle gère l'un des budgets les plus importants de la Ville (en section de fonctionnement, la section d'investissement étant d'un montant très marginal) sans qu'il soit possible de maîtriser à l'avance le montant exact de la dépense sur l'exercice budgétaire en cours, compte tenu de son caractère obligatoire : dans les faits, il existe plusieurs cas où la direction est contrainte de régulariser un dépassement des crédits votés au BP (un « déficit » de CP) sur la base de la dépense constatée par ses services.

Toutefois, le tableau ci-dessus montre que chaque fois que la nature de la dépense le permettait, la DASES a institué une procédure d'engagement comptable, même si celui-ci présente le plus souvent un caractère provisionnel.

Le système d'information actuellement dédié à la gestion de la dépense sociale est loin d'être au niveau attendu : les quelques applications métiers qui permettent de suivre et/ou piloter l'activité des services n'intègrent pas de véritables fonctions de gestion budgétaire et comptable, comme c'est le cas pour d'autres directions de la Ville (ex : GO) : ce manque de visibilité est particulièrement crucial dans la période d'ajustement des comptes en fin d'année (4<sup>ème</sup> trimestre).

La DASES a construit un document d'information financière partagé avec les services de la direction des finances qui a permis de parvenir à une analyse commune. Cette démarche a contribué à définir un plan d'apurement des « différés de règlement » réalisé au budget supplémentaire 2011.

Afin d'améliorer les prévisions des dépenses dans le secteur de l'ASE, la DASES s'attache à étendre le périmètre du système d'information IODAS, en y intégrant progressivement des dépenses supplémentaires.

Ces différentes constatations militent pour qu'une réflexion stratégique sur le système d'information propre à l'activité de la DASES soit engagée à un niveau global, et ce d'autant plus rapidement que certaines applications informatiques sont obsolètes et vont être prochainement remplacées par des produits plus modernes (tels que SALSA) : l'objectif de ce travail serait d'analyser dans le détail pour chacune des grandes catégories de prestation les faiblesses des dispositions actuelles et d'envisager les mesures de réorganisation et de développement logiciel autour d'ALIZÉ qui permettraient de revenir à une situation plus conforme.

Le tableau ci-dessous indique un premier bilan global par secteur, qui a été établi en concertation avec la DASES :

Secteur	transactions dans ALIZÉ	bilan	BP 2010
① ASE frais d'hébergement	- EC provisionnel - liquidation directe par interface	◆ montant annuel des frais d'hébergement non prévisible (fonction du nb d'enfants hébergés) et supérieur aux crédits inscrits au BP  ◆ une compta amont (EXCEL) permet de bloquer les factures des établissements avant le dépassement de l'ECX provisionnel	168 M€ <i>dont 90M€ de Budget Annexe</i>
② ASE AEMO et AED	- EC provisionnel - dépenses en régie (3fois/sem.) - liquidation directe - EJ pour le marché d'accompagnateurs	◆ situation identique à ①  ◆ intégration des transactions dans IODAS d'ici fin 2011 ?	47 M€
③ ASE autres frais	- EC prov. à hauteur du BP - EJ - dépenses en régie	◆ situation conforme aux traitements standards dans ALIZÉ	57 M€
④ Établ. PA/PH (frais d'héberge.)	- EC provisionnel - liquidation directe	◆ situation non-conforme (1), avec prévisions de dépassement prochain du BP  ◆ projet d'interface dans le futur SALSA, avec flux de PM vers ALIZÉ ?	110,5 M€ (PH) 128 M€ (PA)
⑤ APA	- EC provisionnel - EJ	◆ situation très compliquée : dossiers instruits par la DASES, mais paiement global et trimestriel à la CNAV et au CASVP  ◆ perspectives de réintégration des dossiers dans SALSA et de reprise de la gestion déléguée à la CNAV  ◆ projet de CESU-télégestion	134 M €

<p>⑥ PCH (prestation compensatrice du handicap) ACTP (allocation temporaire tierce personne)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paiement aux bénéficiaires sans ordonnancement préalable (flux direct PARISIS vers DRFIP)</li> <li>- EJ régularisation dans ALIZÉ</li> <li>- liquidations directes pour PCH (paiements sur facture)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ le paiement aux bénéficiaires est identique à celui d'une paie, avec un mandat global de régularisation</li> <li>◆ position neutre de la DF dans l'attente du déploiement de SALSA</li> </ul>	<p>54 M €</p>
<p>⑦ RSA SOCLE (RMI) RSA MAJORÉ (Alloc. Parent isolé)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EC provisionnel</li> <li>- EJ provisionnel (liquidation trimestrielle)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ aucun flux ISIS vers ALIZÉ (uniquement instruction des dossiers)</li> <li>◆ la CAF émet un état récapitulatif vers la DRFIP et la Ville</li> <li>◆ position neutre de la DF (niveau des dépenses stable)</li> </ul>	<p>300 M€</p>
<p>⑧ Subventions Participations (tous secteurs confondus)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EC provisionnel</li> <li>- EJ après délibération</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ position DF : en attente de « SIMPA-Subventions » avec l'export des Tiers/RIB vers ALIZÉ</li> </ul>	<p>90,6 M€</p>

(1) un benchmark avec d'autres départements a montré que les situations étaient semblables

Les couches logicielles complémentaires qu'il s'avérerait utile de développer afin de pouvoir obtenir un meilleur suivi des engagements comptables et juridiques, auraient pour but de rapprocher la saisie des informations auprès des services opérationnels et de pouvoir ainsi alimenter ALIZÉ de façon transparente, sur le modèle de ce qui a été fait avec GO dans les directions techniques.

De même, les interfaces avec les différents systèmes d'information extérieurs (CAF, CNAV, DRFIP, CASVP, etc.) nécessiteront certainement une actualisation plus ou moins importante.

Cette réflexion ne pourra pas être conduite indépendamment des mesures organisationnelles qui l'accompagneront de façon synchronisée ou indépendante : d'ores et déjà la DASES a commencé à recentraliser progressivement certaines fonctions comptables au sein de la sous-direction de l'administration générale.

## 7. LES PROCEDURES D'ENGAGEMENT POUR LES RECETTES

L'organisation et les méthodes de travail des directions de la Ville de Paris en matière de recettes ont fait l'objet d'un rapport de [.....] de février 2010, demandé par la DF. Les développements suivants constituent une mise à jour de ce rapport très complet dont les conclusions restent entièrement valides.

### 7.1. La collectivité parisienne s'est imposé une comptabilité d'engagement de recettes

Contrairement à ce qui existe en matière de dépenses depuis la loi ATR du 6 février 1992 la comptabilité d'engagement en recettes ne constitue pas une obligation légale. Toutefois la collectivité parisienne a opté pour sa mise en œuvre.

Dès lors qu'une recette potentielle est identifiée et que son montant peut être estimé pour l'exercice en cours, il doit être procédé par la direction compétente à un engagement de recette dans Alizé.

Les engagements peuvent, les inscriptions de recettes au budget n'étant pas limitatives, être supérieurs aux crédits votés au budget.

L'exécution du budget en recettes obéit au même principe qu'en dépenses : séparation de l'ordonnateur et du comptable, le premier constatant la créance, en arrêtant le montant et en ordonnant le recouvrement en émettant des ordres de recettes adressés au comptable, celui-ci étant seul chargé du recouvrement.

Toutefois, à la différence des dépenses, de nombreuses recettes sont, soit légalement (impôts directs locaux versés par douzième, fiscalité immobilière, subventions, versements de la CAF...) soit dans les faits (produits d'aliénation de biens immobiliers, opérations diverses conduisant au paiement spontané d'un débiteur) constatées en recettes par le comptable sans émission préalable de titre par l'ordonnateur.

Les sommes ainsi collectées sont constatées en compte d'imputation provisoire en attendant l'émission du titre par la collectivité, au vu de l'avis de versement adressé par la DGRFIP aux directions. C'est alors a posteriori que la collectivité émet les pièces justificatives de recette, permettant au comptable d'apprécier sa régularité (base légale, exactitude du calcul, correcte imputation budgétaire).

Les recettes encaissées en régie constituent une dérogation au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Les recettes constatées par les régisseurs étant versées au Trésor, un titrage de régularisation est nécessaire pour qu'elles soient reprises dans la comptabilité de l'ordonnateur et que les éventuels impayés de régie fassent l'objet de l'émission d'un titre dont le comptable est seul habilité à poursuivre le recouvrement.

### 7.2. La comptabilité d'engagement de recettes a une portée réduite du fait des délais de titrage de certaines d'entre elles

La collectivité parisienne n'a pas, c'est le lieu commun répandu en la matière, de « culture de la recette ». La comptabilité d'engagement en la matière présente des défauts qui en sont la conséquence.

- La fiabilité de la prévision des recettes n'est pas optimale.  
Un projet « culture de la recette » avait été mené en 2006, à l'initiative de la direction des finances qui visait à documenter les procédures, améliorer le contrôle de la qualité des prévisions de recettes en amont du bureau F5, à systématiser le suivi de l'exécution des recettes... le tout dans le but final d'augmenter le volume de celles-ci.
- Les absences et retards de titrage jettent également une ombre sur la qualité de la comptabilité d'engagement.  
Le total des avis de versement à régulariser (recettes avant émission de titre) à la fin de l'exercice 2010 atteint pour la Ville 102,48 M€ pour 976 avis (dont 49,27 M€ relevant de la DF pour 180 titres à émettre) à comparer à 60,8 M€ pour 770 titres à la fin 2009 (dont 22,75 M€ relevant de la DF pour 208 titres à émettre).  
Le département connaît une évolution comparable (203 M€ à fin 2010 contre 167 M€ à fin 2009).
- Le cas particulier du titrage des recettes des régies  
Les directions comportant des régies ne procèdent pas à une émission suffisamment fréquente des titres de régularisation permettant le rattachement comptable des sommes versées au Trésor par les régisseurs, qui gardent dans l'intervalle la nature de dépôt de fonds au Trésor (DFT), ce qui ne permet pas la gestion active de trésorerie.  
Les DFT se montent en permanence à 1 ou 2 M€, avec des pics à 4 M€, ce qui pourrait venir diminuer le besoin en trésorerie de la Ville.  
Les régies des mairies d'arrondissement posent un problème spécifique puisqu'encaissant les recettes au titre de plusieurs directions, ce qui rend plus complexes les opérations de rattachement. Ce n'est toutefois pas le cas des régies de la DAC, la DJS ou la DVD.

**Recommandation 9 :** l'amélioration de la pertinence de la comptabilité d'engagement en recettes passe par la poursuite de l'effort d'établissement d'une documentation de référence commune, et par des mesures appropriées visant à accroître la régularité et surtout à diminuer, dans les domaines où cela est possible, l'émission tardive dans l'année des titres.

## 8. L'ERGONOMIE DU LOGICIEL ALIZÉ ET LES PISTES D'AUDIT DANS LA BASE DE DONNEES SAP

### 8.1. Une ergonomie peu intuitive, des moyens de formation insuffisants et une assistance utilisateur à améliorer

Les entretiens avec les directions métiers ont permis de dégager un certain nombre d'observations concernant ALIZÉ et ses facilités d'utilisation.

La première observation porte sur l'IHM (interface homme machine) : de l'avis général, il s'agit d'un logiciel non intuitif qui exige en prérequis une formation de bon niveau, des connaissances approfondies sur les mécanismes de la comptabilité publique et une pratique régulière.

La dimension progicielle d'ALIZÉ implique la saisie obligatoire d'une quantité d'informations élémentaires qui ne sont pas toutes utiles pour une activité comptable dans un contexte de dépense simple : les agents se constituent alors des « pré-imprimés » sur lesquels ils reportent ces codes et les numéros clés générés par ALIZÉ (10 chiffres), sans toujours posséder une bonne maîtrise des zones qu'ils saisissent<sup>5</sup>.

Les utilisateurs regrettent que les structures de formation déjà mises en place ne visent qu'à enseigner le fonctionnement des différentes commandes logicielles : elles ne présentent pas la vision globale des processus budgétaires et comptables dans lesquels ces fonctionnalités doivent être utilisées. Ce niveau de formation est particulièrement demandé par l'encadrement afin de pouvoir mieux comprendre les points de blocage dans le fonctionnement de leurs services.

La direction des finances a indiqué dans le cadre de la procédure contradictoire avoir noté que les encadrants de manière générale sont en attente d'un référentiel des procédures budgétaires et comptables qui fasse le lien avec l'utilisation des fonctionnalités d'Alizé. La direction des finances s'attachera dans les mois qui viennent à engager la rédaction d'un support propre à répondre à ces attentes. Pour autant elle rappelle que depuis deux ans les formations et leurs supports combinent la présentation des volets métier et outil. Les formations sont en revanche essentiellement suivies par les agents de catégorie B et C.

Pour les échéanciers de paiement, le principe de rattachement de la grille de saisie aux EJ (au niveau de détail du poste budgétaire) et l'ergonomie de la transaction correspondante ne sont pas adaptés au travail des services comptables (cf. supra), malgré les améliorations apportées par le CC Sequana fin 2010.

**Recommandation 10** : créer un support de formation principalement dédié à l'encadrement pour fournir une vision globale des processus de la dépense à travers ALIZÉ, les logiciels métiers et les tâches dévolues aux CSP.

<sup>5</sup> En outre, le libellé de certaines zones à saisir peut apparaître abscons : le montant d'un EJ doit être saisi deux fois de suite dans la même transaction sous les libellés « limite globale » et « valeur attendue » ; la saisie du SF nécessite de ressaisir complètement le détail de l'EJ correspondant

## **8.2. Les limites des restitutions à partir d'ALIZÉ et de l'infocentre**

### **8.2.1. Les difficultés de réconciliation des informations entre ALIZÉ et l'infocentre**

Dans le souci de se doter d'outils performants pour le suivi des procédures d'engagement, les services comptables et financiers interrogent souvent les 2 bases en parallèle : ALIZÉ et l'infocentre correspondant. Ils ont constaté à plusieurs reprises des différences de résultat entre les deux sources, dues selon la direction des finances au jour de décalage entre la production SAP/BI ou à des lectures d'états ne présentant pas les mêmes informations, ce qui trouble les utilisateurs : les deux outils ne visent pas les mêmes cibles et ils sont, dès lors, différents dans leur présentation.

Indépendamment des problèmes conjoncturels éventuels pour la synchronisation des deux bases, cette situation a pour origine la difficulté d'interprétation des deux modèles de données respectifs, toujours en raison de l'absence d'une documentation détaillée et exhaustive, comme cela a déjà été évoqué : l'interprétation des modalités de fonctionnement d'une requête ou de la sommation des mouvements budgétaires et comptables sur un même poste (ex. : les mouvements négatifs à l'ouverture de l'exercice budgétaire).

### **8.2.2. Les insuffisances des tableaux de bord en standard**

Les tableaux de bords fournis en standard à partir d'ALIZÉ et de l'infocentre sont loin de couvrir les besoins des directions (leur couverture est encore sensiblement plus réduite par rapport à celle offerte par les anciens logiciels) : les entretiens ont montré que les services financiers centraux des directions élaboraient de nombreux tableaux EXCEL, en ayant recours à des processus complexes basés sur des extractions de données dans ALIZÉ et le passage par des tableaux croisés dynamiques.

Le « pack pilotage » défini par la DF et diffusé depuis le début de l'année 2011 par le CC Sequana ne répond que très partiellement à la demande des services.

## **8.3. Des pistes d'audit complexes à mettre en œuvre dans la base ALIZÉ**

### **8.3.1. Un bilan incomplet et peu concluant au regard des résultats obtenus**

La démarche engagée par les auditeurs dans le cadre de la présente mission est décrite en annexe 2 : la phase de documentation préalable a été assez longue, l'exploitation des fonctions d'extraction des données à partir de la base ALIZÉ a représenté une surconsommation machine très importante pour une seule direction (la DASC0), et le traitement des fichiers ainsi exportés a fait surgir de nouvelles difficultés opérationnelles.

La cause essentielle qui justifie cette absence de résultats probants est que la Ville ne dispose pas de spécialistes possédant la double compétence d'auditeur comptable avec un très haut niveau de connaissance de l'architecture technique<sup>6</sup> de SAP, à savoir principalement la structure détaillée des tables d'information gérées dans ce progiciel.

---

<sup>6</sup> il est préférable que ce niveau de connaissance soit reconnu par l'éditeur sous la forme d'une certification, comme c'est le cas pour les agents de la Cour des Comptes

La Cour des Comptes, confrontée à cette même problématique dans le cadre de la certification des comptes de l'État, a constitué dès le départ une équipe de spécialistes qui viennent en renfort auprès des auditeurs des différentes chambres : il s'agit d'agents contractuels possédant la double expertise mentionnée ci-dessus, recrutés auprès des cabinets d'audit privés.

### 8.3.2. L'expérience de la Cour des Comptes mérite d'être prise en compte

La Cour des Comptes constitue une référence en matière de procédures de certification des comptes eu égard aux travaux effectués sur les comptes de l'État (cf. rapport sur la certification des comptes de l'État - exercice 2010). Plusieurs réserves inscrites dans le rapport annuel 2010 pourraient être utilement transposées à la situation actuelle de la Ville (chemin de révision non systématiquement garanti, recensement largement manuel des produits et charges à rattacher à l'exercice, insuffisante documentation de certains schémas comptables, effectivité et efficacité des dispositifs de contrôle interne insuffisantes...).

Les deux contextes administratifs (État et Ville) présentent beaucoup de similitudes : le même choix de progiciel (SAP), des changements d'organisation pour l'exécution des tâches comptables avec la création de CSP, la soumission aux règles de la comptabilité publique, la présence d'applications métiers (dites à l'État « applications remettantes ») souvent très anciennes qui viennent alimenter le système central CHORUS, etc.

Dans une première étape préalable aux travaux de certification, la Cour a accompli un très gros effort de formalisation de l'ensemble des processus en dépenses et en recettes. Ensuite, l'activité des services des ministères a été découpée en cycles et sous-cycles : les diligences du contrôle sont programmées en fonction des risques identifiés au sein de chaque sous-cycle pour un processus donné (ex. : contrôle de l'imputation comptable dans les engagements juridiques).

Pour l'extraction des données, les auditeurs de la Cour font appel au centre technique AIFE qui gère le projet CHORUS, soit l'équivalent du CC Sequana : les premières années, ils ont été confrontés aux mêmes difficultés techniques que celles rencontrées au cours de la présente mission.

**Recommandation 11 :** Garder un contact avec la structure experte de la Cour afin de pouvoir bénéficier de l'expérience acquise. Le groupe de contact pourrait être constitué de représentants de la DF et de l'IG dans la perspective des travaux préparatoires à la certification des comptes de la Ville.

## 9. UN SCHEMA GENERAL POUR L'AMELIORATION DES PROCEDURES D'ENGAGEMENT

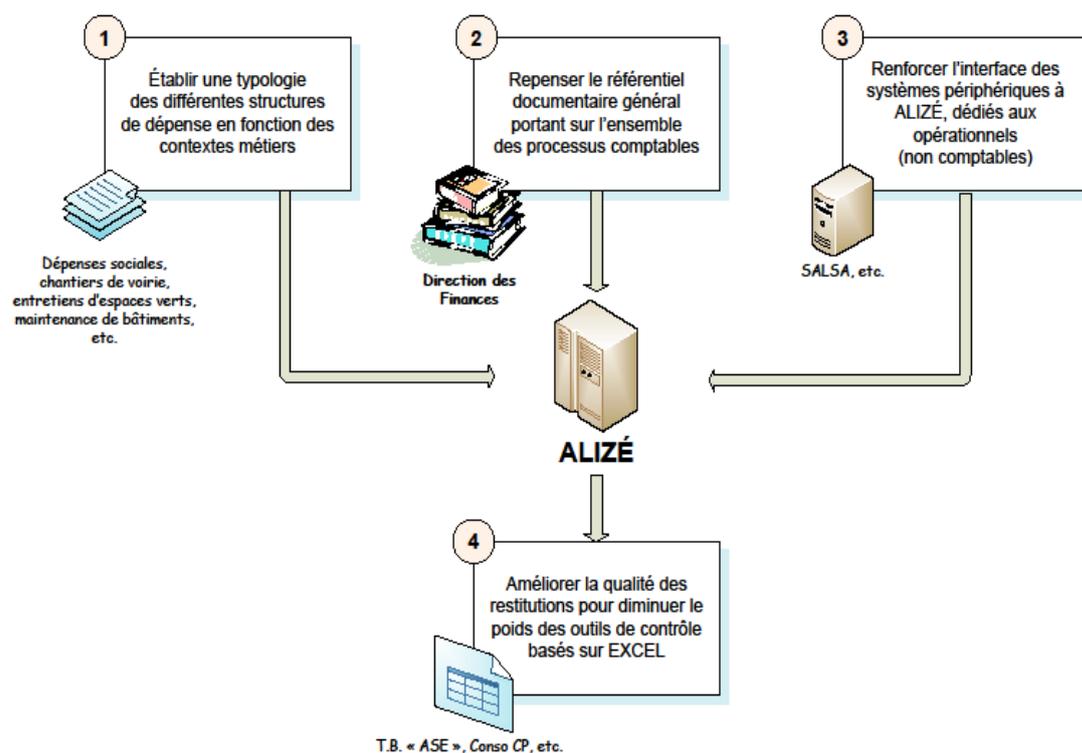
L'installation d'ALIZÉ et plus généralement celle de la plateforme SEQUANA ont permis d'enregistrer des progrès considérables dans la pratique des procédures d'engagement juridique et comptable par rapport à la situation antérieure : cependant, les investigations conduites dans le cadre de cette mission ont montré que les niveaux de qualité atteints variaient sensiblement en fonction des secteurs d'activité des directions.

ALIZÉ a été construit sur la base d'un progiciel (ERP) très largement diffusé à travers le monde, gage de pérennité, et la construction de ce système a représenté une charge financière exceptionnelle pour la Ville, charge qui devra être amortie normalement sur la durée de vie du système : l'ergonomie d'usage de ce système doit donc être prise telle qu'elle est et la réflexion devra s'orienter vers des solutions qui permettront de contourner efficacement la difficulté d'accès à ce produit pour des non spécialistes.

Face à cette situation, le schéma d'amélioration et les différentes recommandations qui sont proposées dans le présent rapport pour atteindre un niveau plus satisfaisant dans la qualité des procédures s'articulent autour de 4 axes d'action principaux :

- une analyse plus fine des spécificités liées aux principaux environnements métiers au sein desquels s'exercent les procédures d'engagement,
- un effort de documentation et de pédagogie plus particulièrement destiné à l'encadrement métier,
- une amplification du développement des modules SAP périphériques à ALIZÉ pour pouvoir rapprocher la saisie des événements comptables au plus près des opérationnels non comptables,
- une amélioration des outils de restitution des informations comptables à partir de la base ALIZÉ et des infocentres associés.

En combinant les actions découlant de ces axes et en adoptant une démarche itérative d'amélioration continue des procédures, il est possible et nécessaire de franchir progressivement un nouveau palier de qualité dans l'exécution des procédures d'engagement, tant au niveau de la sincérité des comptes que de la fiabilité de prévision des consommations de CP sur un exercice budgétaire donné.



Schemas Recommendations (07 12 11)

07/12/2011

### 9.1. Une analyse plus fine des environnements métiers est nécessaire pour adapter les procédures d'engagement aux contraintes opérationnelles

Les services de la Ville et du Département exercent conjointement un éventail de métiers très large et très hétérogène, avec plusieurs nomenclatures comptables : il est donc normal que l'application des principes généraux édictés pour les procédures d'engagement soit plus ou moins facile à réaliser selon la complexité et la spécificité du métier exercé par les services.

La phase 2007-2010 de modernisation du système d'information a concentré ses efforts sur la construction du socle de base : en 2007, la DF a demandé à chaque direction de lui proposer une nouvelle structure d'organisation interne pour pouvoir intégrer au mieux l'arrivée d'ALIZÉ, c'était l'approche horizontale.

Aujourd'hui, il est nécessaire d'engager une nouvelle phase d'amélioration fondée sur une approche sectorielle : en effet, il est difficilement envisageable de traiter de façon équivalente sur le plan de la procédure comptable l'achat d'un arbre auprès d'un fournisseur européen et le versement d'une allocation d'aide sociale à un résident parisien.

Le cas de la DASES constitue une bonne illustration de ce paradigme : certains secteurs de la dépense sociale, comme par exemple l'ASE, nécessitent un effort supplémentaire d'analyse et de concertation entre tous les acteurs impliqués (DASES, DSTI, DF, établissements publics, associations, DRFIP, CAF, CNAM, etc.) pour pouvoir dégager des

solutions novatrices au niveau le plus fin. Cette situation justifie la désignation d'un pilote unique au sein de la direction pour pouvoir conduire un chantier global qui réunira les aspects procéduraux, organisationnels et informatiques, et dont l'objectif est de dépasser les difficultés inhérentes à la complexité de l'exercice du métier et au poids des habitudes passées, qu'il est toujours difficile de bousculer compte tenu des risques de dérèglement du fonctionnement des services.

### **9.2. L'établissement d'un véritable référentiel documentaire conditionne une remobilisation de l'encadrement dans la maîtrise des processus d'engagement**

L'objectif fondamental de cet axe de réflexion est de redonner à l'encadrement métier la maîtrise des processus comptables et budgétaires en s'appuyant sur le nouveau SI.

Lors de la première phase 2007-2009, le projet comptable a été supporté essentiellement par les équipes comptables : formation intensive à l'usage d'ALIZÉ, regroupement et spécialisation des acteurs comptables au sein des directions, mise en place des nouvelles procédures, mutualisation de la fonction liquidation, etc. Dans le cadre de cette approche, l'encadrement métier au sein des directions a subi la réforme mais n'a pas été réellement proactif (certains se sentaient même dépossédés d'une expertise utile à l'exercice de leur métier), dans la mesure où il n'était pas à l'origine de la conception des outils informatiques nécessaires à la mise en œuvre de la réforme.

**Une amélioration de la situation constatée ne peut donc désormais passer que par une remise en selle de l'encadrement opérationnel : il s'agit de renouer un dialogue efficace entre les comptables et les opérationnels, ces derniers ayant eu peut-être tendance à « minimiser » cette dimension dans l'éventail de leurs responsabilités. La première étape de cette approche nécessite la reconstruction d'un référentiel documentaire adapté, assurant une continuité et une homogénéité complètes depuis les concepts généraux jusqu'à l'usage quotidien des outils informatiques.**

Cette reconstruction d'un référentiel documentaire devra donner une large place à la représentation des processus pour permettre au lecteur d'acquérir rapidement une vision synthétique sur tous les aspects de la procédure qui le concernent : cette mission pourrait être confiée au BPEC, section Certification des Comptes, en lui associant un comité éditorial impliquant les directions, puisqu'elles en seront les principales bénéficiaires.

En parallèle, il sera alors possible de concevoir, en partant de cette base documentaire, des modules de formation plus spécialement adaptés aux attentes de l'encadrement non comptable.

### **9.3. La fiabilisation de l'information saisie passe par l'intégration des concepts comptables métier dans les applications périphériques à ALIZE**

Pour obtenir précision et fiabilité dans l'enregistrement d'une information, trois conditions classiques doivent être remplies au minimum :

- rapprocher le plus possible le point de saisie du fait générateur,
- offrir une ergonomie avec une interface de saisie qui soit bien adaptée au profil de connaissance de l'agent responsable,
- créer une hiérarchie des contrôles manuels et automatisés cohérente avec l'environnement de saisie.

Avec la spécialisation induite par ALIZÉ, les directions ont été rapidement confrontées à la difficulté de satisfaire à ces 3 conditions : comment enregistrer un service fait par un agent d'exécution n'ayant pas accès à ALIZÉ ? Comment absorber la charge de travail supplémentaire entraînée par la saisie des échéanciers de CP ? Comment contrôler l'impact du calcul des révisions de prix ? Etc.

Deux types de solutions plus modernes et plus fiables sont en cours de développement progressivement : la première consiste à « remonter » certaines transactions comptables d'ALIZÉ dans les logiciels métiers, autant que faire se peut. Dans la pratique, il s'agit de créer des transactions équivalentes dans les applications métiers, et de créer si nécessaire<sup>7</sup> une interface utilisateurs (applications RH 21 ou SALSA).

Le deuxième type de solution est fondé sur le principe « d'encapsulation » de certaines transactions d'ALIZÉ en mode Intranet : une couche logicielle complémentaire avec une interface de type WEB permet de masquer l'ergonomie propre à ALIZÉ et d'offrir la possibilité à l'agent non-comptable de saisir les informations comptables liées à son activité métier. A titre d'exemple, grâce à la démocratisation des tablettes électroniques, il pourrait être envisagé de développer une interface générale qui serait dédiée aux techniciens afin de leur faciliter la saisie du service fait sur leur lieu de travail.

Dans les deux cas, l'agent peut ignorer complètement le fonctionnement détaillé d'ALIZÉ<sup>8</sup>. Cette approche devra être envisagée pour l'ensemble des applications métiers « périphériques » à ALIZÉ et intégrant une dimension budgétaire et comptable.

D'une certaine façon, il s'agit d'organiser une sorte de schéma directeur transverse pour toutes les applications métiers développées à la Ville, de telle sorte qu'au fur et à mesure de leur maintenance et/ou rénovation elles puissent intégrer les éléments fonctionnels nécessaires à une meilleure tenue de la comptabilité d'engagement.

#### **9.4. La qualité des restitutions offertes par ALIZÉ et les infocentres conditionnent la réduction du recours à des outils de suivi locaux**

Lors des entretiens avec les directions, les auditeurs ont pu constater que les services budgétaires et comptables de ces dernières avaient développé un nombre imposant de tableaux EXCEL, souvent très complexes, pour pouvoir disposer de façon fiable et immédiate d'un suivi très précis de leurs dépenses en cours et prévisionnelles ; certes, une part importante des données présentes dans ces tableaux sont extraites à partir des infocentres (ALIZÉ, GO, SIMA, etc.). Mais plusieurs inconvénients à cette situation ont été signalés : la tenue de ces tableaux engendre bien évidemment une charge de travail non négligeable pour les directions, les capacités des infocentres ne sont pas toujours adaptées à la demande, et les informations délivrées sont parfois insuffisamment « fiables »<sup>9</sup> dans certains contextes particuliers.

La DF et le centre de compétence Sequana sont parfaitement conscients de cette difficulté.

---

<sup>7</sup> Si le logiciel d'application métier est construit autour du noyau SAP - ALIZÉ, l'interface n'est plus nécessaire

<sup>8</sup> la DF restreint au maximum le nombre d'utilisateurs déclarés dans ALIZÉ

<sup>9</sup> cette notion est très ambiguë, car elle témoigne dans la réalité d'une différence de définition au niveau des critères d'extraction et d'interprétation des données qui sont obtenues à partir des deux systèmes.

## 10. CONCLUSION

La problématique de la comptabilité d'engagement est parfaitement illustrative du point auquel la collectivité parisienne en est rendue dans la mise en place du nouveau système comptable ALIZÉ et de la construction de son dispositif périphérique (CSP, dématérialisation, ...).

Le constat est le suivant :

- absence d'une fiabilité absolue des dispositifs concourant au suivi du disponible et des consommations, raison d'être de la comptabilité d'engagement ; cette situation ayant pour conséquence la persistance de dispositifs latéraux développés par les directions pour suppléer à l'ergonomie « rugueuse » du logiciel et parvenir à un suivi adéquat aux demandes de la DF,
- dépossession de l'encadrement intermédiaire et local de la maîtrise globale du dispositif, et de ce fait, insuffisance du contrôle interne,
- lacunes dans la documentation générale du système, qui conduisent à des difficultés dans l'auditabilité, pourtant nécessaire dans un processus de certification.

Les préconisations formulées par les rapporteurs procèdent de deux soucis majeurs :

- permettre à l'encadrement intermédiaire et local d'être réinvesti d'une responsabilité dans la qualité comptable et d'un rôle assumé de contrôle interne,
- disposer d'un outil intégré assorti d'une auditabilité optimale.

Ces deux objectifs, complémentaires et indissociables, seront déterminants au regard de l'objectif de certification des comptes.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation 1** : Etablir un référentiel documentaire unique, avec les modèles de données associés dans les différents logiciels traitant de la comptabilité. Ce référentiel servira de base à la mise en place future d'un contrôle interne. Le résultat de la constitution de ce référentiel documentaire devra être centralisé sur un lieu unique de l'Intranet fléché de façon accessible.

**Recommandation 2** : Sur la base de ce référentiel, définir et mettre en place une structure de formation permanente mieux adaptée aux attentes de l'encadrement dans les directions opérationnelles.

**Recommandation 3** : Etudier les possibilités de simplification de certains concepts liés à la programmation financière qui servent de référence aux engagements comptables.

**Recommandation 4** : Identifier et analyser les « poches résiduelles » où une analyse plus fine des procédures d'engagement est nécessaire par rapport à la complexité intrinsèque de l'activité métier. Sur la base des résultats ainsi obtenus, il sera possible de proposer de nouveaux schémas comptables, voire des améliorations du logiciel.

**Recommandation 5** : Intégrer dans le processus d'élaboration des avant-projets et des cahiers des charges une réflexion préalable sur les capacités d'intégration des fonctions comptables et financières dans les logiciels métiers le cas échéant ; développer des solutions logicielles qui permettent de réduire au maximum la difficulté d'accès aux transactions comptables d'ALIZÉ pour les non-spécialistes. Cette démarche doit être prise en compte le plus en amont possible, pendant la phase de conception, afin de pouvoir intégrer au mieux les exigences liées à la comptabilité d'engagement.

**Recommandation 6** : Remettre en chantier la conception d'un processus global et continu pour la gestion des CP, depuis la programmation pluriannuelle d'une opération jusqu'à son exécution finale, en bénéficiant du retour d'expérience sur la situation actuelle, et en intégrant la montée en puissance des nouveaux logiciels périphériques à ALIZÉ.

**Recommandation 7** : Pour le suivi pluriannuel des CP en fonctionnement, créer un mécanisme d'autorisations d'engagement sur la section de fonctionnement avec une procédure de vote au Conseil de Paris.

**Recommandation 8** : Créer un groupe de travail dédié à la mise en place d'un plan d'action conduisant à une meilleure compréhension et maîtrise des règles de gestion des opérations de fin d'exercice notamment en ce qui concerne le budget d'investissement.

**Recommandation 9** : Pour améliorer la pertinence de la comptabilité d'engagement en recettes poursuivre l'effort d'établissement d'une documentation de référence commune, et prendre des mesures propres à accroître la régularité et surtout à diminuer, dans les domaines où cela est possible, l'émission tardive dans l'année des titres.

**Recommandation 10** : Créer un support de formation principalement dédié à l'encadrement pour fournir une vision globale des processus de la dépense à travers ALIZÉ, les logiciels métiers et les tâches dévolues aux CSP.

**Recommandation 11** : Garder un contact avec la structure experte de la Cour afin de pouvoir bénéficier de l'expérience acquise. Le groupe de contact pourrait être constitué de représentants de la DF et de l'IG dans la perspective des travaux préparatoires à la certification des comptes de la Ville.

## LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

### Ville de Paris

#### - Secrétariat Général

[.....], Secrétaire Générale de la Ville de Paris

[.....], chargé de mission

[.....], chargé de mission

#### - Secrétariat Général, Bureau des Affaires générales :

[.....], chef du bureau

[.....],

[.....],

#### - Direction des Finances

[.....], Directeur des finances

[.....], Sous-directeur des finances

[.....], Sous-directrice de la comptabilité et des ressources

[.....], chef du bureau F1

[.....], Adjoint au chef du bureau des procédures et de l'expertise comptable

[.....], Chef du pôle production et certification des comptes

[.....], Section certification et fiabilisation des bases de données

#### - Direction des Affaires scolaires

[.....], Sous-directeur de l'Administration Générale et de la Prévision Scolaire

[.....], Chef du Service des affaires juridiques, financières et des moyens généraux

[.....], Chef du bureau de la synthèse et de l'exécution budgétaire

#### - Direction des Espaces verts et de l'Environnement

[.....], Directrice

[.....], Adjoint au chef du service des affaires financières (chef du bureau de la programmation et de l'exécution budgétaire)

[.....], chef de la Mission coordination administrative du Service Exploitation des Jardins

#### - Direction du Patrimoine et de l'Architecture

[.....], Sous-directeur

[.....], Chef du BPED

#### - Direction de la Voirie et des déplacements

[.....], Chef du bureau de la programmation, du budget et des marchés

#### - Direction de l'Action scolaire, de l'enfance et de la santé

[.....], Sous-directrice de l'administration générale du personnel et du budget

[.....], Chef du service du budget, du contrôle de gestion et prospective  
[.....], chargée de la cellule synthèse budgétaire  
[.....], chargé de mission

- Centre de compétences SEQUANA

[.....],  
[.....],

**Organismes extérieurs**

- Cour des Comptes

[.....], Expert auprès de la 1<sup>ère</sup> chambre  
[.....], " " "  
[.....], " " "  
[.....], " " "

- Direction Régionale des Finances Publiques

[.....], Administrateur général, responsable du pôle gestion publique - secteur public local  
[.....], Mission grands projets  
[.....], Chef de la division recettes

## Sigles et abréviations

- ✓ **AP** : autorisation de programme
- ✓ **ASE** : Aide sociale à l'enfance
- ✓ **BF** : budget de fonctionnement
- ✓ **BI** : budget d'investissement
- ✓ **CAS** : centre d'action sociale
- ✓ **CC Sequana**: centre de compétence Sequana qui gère les développements et le support des applications utilisant SAP
- ✓ **CFI** : centre financier (numéro de)
- ✓ **CRC** : chambre régionale des comptes
- ✓ **DF** : direction des Finances
- ✓ **DSTI** : direction des systèmes et technologies de l'information
- ✓ **EC** : engagement comptable
- ✓ **EJ** : engagement juridique
- ✓ **ESA** : Etat spécial d'arrondissement
- ✓ **IHM** : Interface Homme machine
- ✓ **KM** : Knowledge Management (gestion de la connaissance)
- ✓ **MOA** : maîtrise d'ouvrage
- ✓ **MOE** : maîtrise d'œuvre
- ✓ **OFE**: opérations de fin d'exercice
- ✓ **OS** : ordre de service
- ✓ **PAP**: proposition d'AP
- ✓ **PB** : poste budgétaire
- ✓ **RAE** : rattachement à l'exercice
- ✓ **PIPP**: programme d'investissement pour Paris
- ✓ **RAM** : reste à mandater
- ✓ **RAR** : reste à réaliser
- ✓ **SAP** : progiciel intégré qui a servi de support au développement d'ALIZÉ (GO, SIMA, DEMAFAAC, BI et DEMATGLOBAL) et qui servira pour le SI Achat
- ✓ **SF** : service fait
- ✓ **SI** : système d'information
- ✓ **SLA** : section locale d'architecture
- ✓ **STV** : section territoriale de voirie

## **PROCEDURE CONTRADICTOIRE**

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit a été transmis le 2 août 2011 à :

- M. [.....], Directeur des finances, qui a répondu le 20 décembre 2011.
- M. [.....], Directeur du patrimoine et de l'architecture, qui a répondu le 25 octobre 2011.
- Mme [.....], Directrice générale de l'action sociale, de l'enfance et de la santé, qui a répondu le 20 octobre 2011.
- M. [.....], Directeur des systèmes et des technologies de l'information, qui a répondu le 28 octobre 2011.
- Mme [.....], Directrice des affaires scolaires, qui a répondu le 10 novembre 2011.
- Mme [.....], Directrice des espaces verts et de l'environnement, qui a répondu le 5 décembre 2011.

Les réponses sont intégralement reproduites ci-après.



Direction des finances  
Sous-direction des Finances / Sous-direction de la comptabilité et des ressources

N/Réf. : Votre transmission en date du 2 août 2011

Paris, le 20 DEC. 2011

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire sur la comptabilité d'engagement (N°10-27)

Vous m'avez transmis un rapport provisoire de l'Inspection Générale dressant un bilan sur la comptabilité d'engagement, trois ans après la mise en place d'ALIZE, et un an après le lancement des Centres de Services Partagés comptables.

**1 - La direction des finances partage les conclusions des rapporteurs sur les évolutions à envisager en matière de comptabilité d'engagement**

L'installation d'Alizé, de la plateforme Séquana et du contrôle des EJ par le centre facturier ont permis d'enregistrer des progrès importants dans la pratique de la comptabilité d'engagement à la ville en quelques années.

La dématérialisation des factures et leur intégration dans Alizé sur le seul critère du numéro d'engagement juridique, la saisie des bons de commande, dans GO pour les travaux et dans SIMA pour l'approvisionnement des ateliers, qui génèrent des engagements juridiques dans Alizé, sont autant d'exemples récents qui illustrent ces améliorations.

Toutefois, en BF, bien que des progrès soient attendus de la part des directions opérationnelles dans la gestion de leurs engagements annuels, la pratique est vouée à plafonner tant que des autorisations d'engagement pluriannuelles ne seront pas instaurées.

La direction des finances partage donc les préconisations de la mise en place d'un dispositif en AE/CP sur les dépenses de fonctionnement.

De fait, l'analyse des voies et moyens pour instaurer des AE/CP constitue une des fiches action en vue de la certification des comptes.

Le passage en AE/CP suppose toutefois, au-delà de l'importante pédagogie à faire auprès des directions opérationnelles (l'Etat n'est passé que progressivement aux AE/CP sur ses dépenses de fonctionnement), de modifier les outils de préparation budgétaire, EBENE n'étant pas compatible avec les AE/CP.

Cela suppose également de devoir vraisemblablement passer d'une logique d'AP à une logique d'AE, comme l'a fait l'Etat, pour éviter la constitution de stocks d'AP très importants et difficiles, ensuite, à annuler.

En attendant, la mise en place d'un contrôle interne plus systématisé permettrait d'assurer la progression de la qualité de la comptabilité d'engagement.

En BI, les outils de gestion de CP sont disparates, et gagneraient à être unifiés.

Le développement de l'outil BIPE, qui permet le suivi de l'exécution du PIPP en agrégeant les données d'ALIZE d'une part et de SFPI d'autre part, est un palliatif utile, mais il est vrai que la saisie aujourd'hui des échéanciers de CP dans ALIZE, GO et SFPI pourrait être optimisée.

La DF y travaillera dans le cadre de son projet de refonte de l'outil de préparation budgétaire à l'horizon 2014.

**2 - La direction des finances partage le constat de l'absence d'un référentiel documentaire unique regroupant tous les concepts utilisés dans les processus budgétaires et comptables et leur traduction dans les SI**

La DF et le CCSAP ont d'ores et déjà engagé une démarche de rapprochement des volets "métier" et "outil" dans les formations dédiées aux procédures budgétaires et comptables inscrites au catalogue de la DRH.

Cette action doit être poursuivie en parallèle à la formalisation d'un référentiel unique décrivant l'ensemble des procédures comptables, complétant le règlement financier et le guide des procédures budgétaires et comptables avec le descriptif des transactions ALIZE correspondantes.

Comme le suggère le rapport, cette documentation pourrait servir de base à des formations régulières mieux adaptées aux attentes des encadrants opérationnels.

**3 - La direction des finances partage également les constats et les recommandations des auditeurs s'agissant d'Alizé**

L'appropriation par les agents d'ALIZE et de son infocentre est encore largement perfectible.

Un effort de documentation d'une part, et de formation de l'encadrement d'autre part, pourrait y contribuer.

La direction des finances note à ce titre, que les encadrants, de manière générale, sont en attente d'un référentiel des procédures budgétaires et comptables avec leur traduction dans le système d'information.

Le BPEC et F1 ont commencé ce travail, en reprenant la main sur la documentation de l'ensemble des formations comptables et budgétaires dispensées à la ville.

Les outils étant désormais opérationnels et déployés dans toutes les directions et les mairies d'arrondissement, il est nécessaire de s'attacher à simplifier les processus de saisie des écritures comptables par l'amélioration de l'ergonomie des outils et en particulier d'Alizé.

Des développements dans SAP mais aussi l'implémentation de portails simplifiés autour d'Alizé sont d'ores et déjà à l'étude, voire en projet comme le portail fournisseur qui devrait être opérationnel au second semestre 2012.

Dès lors que les coûts demeurent à la mesure des enjeux, il convient de privilégier des applications portées par des modules SAP afin de poursuivre l'intégration globale et continuer à capitaliser sur les formations réalisées et à développer pour parfaire la maîtrise de la navigation dans SAP.

**4 - La direction des finances aurait souhaité que l'expertise de la fiabilité des engagements juridiques soit davantage développée**

L'analyse de la fiabilité de la pratique des engagements par les directions constitue un enjeu important.

De fait, le rapport évoque le fait que des directions peuvent avoir des stratégies d'engagements juridiques qui les conduiraient à ne pas toujours respecter les référentiels mais ces pratiques ne sont pas auditées, ce qui aurait fortement intéressé la DF.

Ces stratégies peuvent, en effet, dénaturer la fiabilité du suivi de l'exécution budgétaire et des engagements pris par la collectivité : ainsi, en l'absence d'autorisations d'engagement, les EJ sans service fait mobilisent à tort le disponible pour engagement sur les enveloppes annuelles de crédits et génèrent indûment des inscriptions budgétaires sur l'exercice suivant au titre des restes à réaliser.

Aussi, le degré de respect par les directions des engagements qu'elles ont pris en matière de comptabilité d'engagement, notamment dans le cadre des conventions de service CSP signées entre les DO et la DF, aurait mérité d'être examiné.

Cette contractualisation, opérée concomitamment au transfert en CSP des opérations de liquidation des dépenses des directions opérationnelles, fixe en effet la répartition des responsabilités de chacun des acteurs de l'exécution comptable et formalise ainsi les différentes phases de la gestion des engagements par les DO.

Tels sont les observations qu'appelle de ma part le rapport provisoire sur la comptabilité d'engagement que vous m'avez adressé.

Directeur des finances

Le Directeur

Paris le, 25 OCT. 2011

**NOTE à l'attention de :** Note à  
Directrice de l'Inspection Générale de la Ville de Paris



**Objet :** Observations sur le rapport provisoire d'audit de  
la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement.

**PJ :** La comptabilité d'engagement à la DPA

Le document que vous m'avez adressé appelle les commentaires suivants de ma part :

Pour ce qui concerne le corps du texte de votre rapport relatif à la procédure d'engagement comptable de la Ville de Paris et aux outils mis en place pour l'assurer, notamment Alizé, la DPA s'en remet aux observations que pourra formuler la direction des finances, chef de file en la matière. Elle s'en tient pour sa part à la présentation qui a été adressée à l'Inspection, en marge de l'entretien tenu courant février. Ce constat conserve toute son actualité à l'exception du seul point relatif au dimensionnement du budget de fluides de la DPA qui a donné lieu depuis cette date à une concertation conclusive avec la direction des finances (cf. infra).

S'agissant en revanche de l'annexe 2 de votre rapport qui fait suite à des échanges avec plusieurs de mes collaborateurs et se réfère explicitement aux procédures mises en place à la DPA, je souhaite vous apporter les précisions suivantes :

#### Point 2.2.1.1 Principes généraux d'organisation à la DPA, p4

La *suppression des postes comptables en SLA* que le document évoque n'est pas intervenue en 2007 mais à la mise en place des CSP comptables au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

*Circuit particulier pour la gestion des fluides* : il convient de distinguer entre, d'une part, le prélèvement automatique qui n'a été mis en place que pour l'électricité et, d'autre part, le traitement des autres factures de fluides. L'ensemble de ces factures est traité par la STEGC et ne relève donc pas des CSP comptables. Ce système a prouvé son efficacité dans la mesure où il a permis la centralisation des factures de fluides (sauf eau) de l'ensemble des services de la Ville, un traitement rapide, une identification des anomalies et des dysfonctionnements grâce à un logiciel performant et a facilité les interventions induites. Ce dispositif a ainsi contribué à rationaliser la gestion des fluides et à réduire de manière significative la facture énergétique de la Ville.

*Budget des fluides systématiquement sous-dimensionné* : les écarts qui ont pu exister entre les prévisions des dépenses de chauffage et la consommation tiennent à la complexité de l'exercice dont plusieurs déterminants sont aléatoires, en particulier les variations climatiques et la fluctuation des cours du marché de l'énergie. Pour autant, suite à une concertation approfondie entre la DPA et la direction des finances, renforcée en 2011, les prévisions ont gagné en précision et l'estimation du budget des fluides est désormais convergente et ne devrait nécessiter, sauf aléa majeur, que des ajustements en phase d'exécution budgétaire.

*Cette réorganisation n'a pas permis de résorber sensiblement le nombre important de dépenses en BF qui se font sans bon de commande ou sans OS* : cette part de dépenses ne doit pas être

surestimée et se justifie compte tenu de sa nature. Outre les dépenses décrites dans le document joint qui donnent lieu à engagement prévisionnel, les liquidations directes ne concernent à la DPA que trois types de dépenses : les revalorisations, les libérations de retenue de garantie et les fluides. Les deux premières catégories, induites par la modélisation d'Alizé, n'appellent pas de commentaires. Si les dépenses de fluides (électricité, gaz, CPCU, fuel, eau) font uniquement l'objet d'engagements comptables, le montant de ces derniers correspond aux crédits votés au budget primitif. Ce sont essentiellement des considérations pratiques qui ont conduit à opter pour un traitement centralisé, générateur d'économies de gestion, de cohérence et d'efficacité. Rien n'interdirait en principe de créer dans Alizé des engagements juridiques prévisionnels pour les dépenses de fluides, à l'instar des autres dépenses hors EJ. Toutefois, pour les dépenses d'électricité, la mise en place du prélèvement automatique - qui gagnerait à terme à être étendu à l'ensemble des fluides - constitue un obstacle puisque ces dépenses d'électricité font l'objet d'une liquidation préalable et d'un mandat global en début d'année. Si ces dépenses étaient portées par un EJ, cela nécessiterait de constater un service fait alors même que la prestation (livraison d'électricité) n'est pas réalisée.

#### Point 2.3.1 Gestion des CP et reports en fin d'exercice, p7

*Gestion pour le compte d'autres directions* : contrairement aux opérations qu'elle conduit pour le compte d'autres directions qui font l'objet de délégations de crédits, la DPA ne bénéficie pas à proprement parler de délégations de crédits ESA quand bien même elle peut être amenée à intervenir pour le compte des mairies d'arrondissement.

*Mise à jour des échéanciers de CP* : elle est assurée sur Alizé par le bureau de la prévision et de l'exécution budgétaire de la DPA. Ses échanges réguliers avec le centre de compétences SAP lui permettent de surmonter les difficultés techniques auxquelles il peut être confronté.

*Piste* : il existe déjà un mode de calcul des CP dans GO qui résulte d'une autre approche, fondée sur des critères opérationnels tenant à la durée et au rythme d'exécution des chantiers. Il ne saurait pour autant se substituer à l'établissement des échéanciers de CP sur EJ dans Alizé qui obéit à une logique comptable incontournable. Ces deux approches sont complémentaires.

*RAR* : les RAR sont calculés de manière automatique dans Alizé et la DPA qui considère ces données fiables n'estime pas utile de procéder à une vérification auprès de ses services. La DPA n'entend pas porter la négociation auprès de la DF pour les crédits délégués, estimant qu'il appartient aux directions concernées de se déterminer librement sur l'utilisation de leurs crédits.

Il paraît infondé d'écrire que « la négociation pour le BS n'est pas ressentie comme extrêmement claire ».

#### Point 2.4.1 Les services financiers et le CSP à la DPA p9

*Dématérialisation* : les difficultés rencontrées au démarrage ont été normales compte tenu de l'ampleur de la réforme pour les services opérationnels. Elles ont pu être progressivement surmontées. Le dispositif fonctionne aujourd'hui, y compris pour les bannettes GO, même si la procédure devrait encore évoluer vers davantage de fluidité afin de limiter au maximum les manipulations de papier liées à l'établissement du service fait. Le passage à la dématérialisation globale, effectif depuis septembre, a finalement pu être surmonté sans encombre grâce à un effort important de formation et de sensibilisation qui a porté ses fruits.

Les délais de paiement des fournisseurs sont certes encore perfectibles mais ils s'améliorent régulièrement tandis que le taux de rejet des factures par la DRFIP est désormais stabilisé en dessous de 2,5 %. Il est par ailleurs inexact de considérer que les fournisseurs ne sont pas renseignés par le CSP. C'est plutôt la complexité des mécanismes de décompte, de retenue et d'actualisation propres au bâtiment qui peut parfois influencer sur la perception de ces échanges par les entreprises. La mise en place d'un portail fournisseurs, actuellement à l'étude, constituera, à terme, une réponse adaptée aux légitimes demandes de suivi et d'information des entreprises sur le traitement de leurs factures.

*Révisions* : les difficultés évoquées ont pu être surmontées. Cet éclairage a surtout une valeur rétrospective.

*Avenants* : la DPA ne souscrit pas aux réserves émises par le rapport concernant le mode opératoire décrit qui procède de la logique fonctionnelle d'Alizé. En tout état de cause, même si les avenants ne font pas l'objet d' EJ distincts, le système leur donne une visibilité sur le plan comptable.

*Accès Alizé* : Le BPEB a accès à Alizé pour suivre les liquidations ; ce sont les services opérationnels qui sont moins autonomes mais le BPEB s'efforce de les renseigner.

*Mention du problème des déduits* : il paraît difficile de traiter de cette question au détour d'une phrase.

#### **Point 2.5.1 Ergonomie, formation et supports aux utilisateurs :**

*Ergonomie* : la prise en main d'Alizé n'est pas intuitive mais elle est accessible moyennant un effort significatif d'accompagnement et de formation. Ainsi, en dépit des appréhensions initiales, le passage à la dématérialisation globale constitue un exemple réussi de maîtrise d'une mutation.

L'ergonomie de GO est plus accessible car elle épouse davantage l'approche opérationnelle des services. Elle suppose toutefois également un important effort de formation initiale et continue de ses utilisateurs.

*Conduite du changement* : la DPA mesure les potentialités offertes par l'introduction de nouveaux logiciels dont elle enregistre les résultats positifs. Elle est consciente du caractère déstabilisant que ces mutations pour certains agents. C'est pour cette raison qu'elle s'efforce d'accompagner la maîtrise de ces nouveaux outils par des modules de formation adaptés et ciblés, d'autant plus nécessaires dans un environnement déconcentré. La mention faite par l'annexe du rapport de « perte de repères pour les cadres d'où un taux d'absentéisme en augmentation », imputée à ces mutations, paraît à cet égard disproportionnée.

Directeur du Patrimoine  
et de l'Architecture

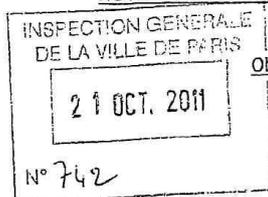


Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé  
Sous-Direction de l'Administration Générale, du Personnel et du Budget

Service du Budget, du Contrôle  
de Gestion et de la Prospective  
Dossier suivi par :

Paris, le 20 OCT. 2011

NOTE à l'attention de :



Directeur de l'Inspection générale

Objet : Transmission du rapport provisoire d'audit de la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement

Par note du 2 août 2011, vous m'avez communiqué le rapport provisoire établi par l'Inspection Générale sur la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement et souhaité connaître les remarques de la DASES sur son contenu.

La lecture du rapport appelle de ma part trois observations :

1. Il convient de rectifier une information incomplète concernant les flux de mandatement de la prestation compensatrice du handicap (PCH) et l'allocation compensatrice tierce personne (ACTP).

Au chapitre 6.3 intitulé « les voies d'amélioration de la procédure d'engagement des dépenses sociales » page 33, il est indiqué « qu'il est anormal que certains flux de mandatement soient transmis directement à la DRFIP (comme pour la PCH et l'ACTP) à partir des applications métier de la DASES (PARISIS) sans passer par le système alize »

Il est exact que ces dépenses faisaient récemment l'objet d'une liquidation et d'un mandatement dans alize après que les allocations aient été versées aux bénéficiaires par le comptable public.

J'observe que cette procédure est expressément prévue dans l'instruction comptable M52, qui prévoit que le règlement des aides à la personne (compte 651) peut intervenir avant l'émission du mandat. Cette pratique avait cours dans tous les conseils généraux.

Toutefois, à la faveur de la mise en place du système d'information Helios, la DRFIP a demandé au Département d'assurer la couverture financière des paiements de ces prestations.

Le service des prestations de la Sous-direction de l'Action sociale liquide la dépense après saisie dans alize d'un engagement juridique. Cette opération constitue pour le comptable public un préalable aux opérations de virement des prestations via le circuit Banque de France.

La somme mandatée correspond bien à la totalité de la dépense et non à un différentiel entre prestations payées et non payées (dans le cas où le compte du bénéficiaire était clos notamment), comme il était pratiqué auparavant.

La DRFIP communique a posteriori au Département la liste des prestations ayant fait l'objet d'un impayé. En fonction de cette information, la DASES propose l'émission de titres de recette pour récupérer les fonds en déshérence.

Bien que conforme à la réglementation, la procédure de paiement des prestations sans ordonnancement préalable n'existe plus dans les faits puisque les dépenses sont mandatées concomitamment.

2. Le rapport souligne que les situations de dépassement de crédits induites par le caractère obligatoire de la dépense contraignent les services de la DASES à tenir une comptabilité de « différés de règlement » (Chapitre 6.3 p 33), dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance.

La construction d'un document d'information financière partagé avec les services de la DF ont permis de parvenir à une analyse commune. Cette démarche a contribué à définir un plan d'apurement de ces « différés de règlement ». Le vote par le Conseil de Paris au budget supplémentaire 2011 d'une enveloppe très significative a eu précisément pour but d'apurer les « différés de règlement » précités.

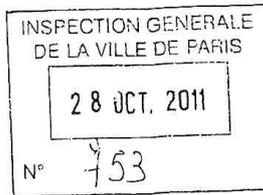
Afin d'améliorer les prévisions de dépenses dans le secteur de l'ASE, la DASES s'attache à étendre le périmètre du système d'information IODAS, en y intégrant progressivement des dépenses supplémentaires.

3. Enfin, dans le paragraphe suivant, le rapporteur considère que les SI sociaux n'intègrent pas de véritables fonctions de gestion budgétaire et comptable. S'il est exact que les systèmes d'information IODAS et SALSA ne permettent pas la saisie d'engagements juridiques, les fonctions de comptabilité d'engagement ne sont pas inexistantes.

En effet, des fonctions de contrôle budgétaire sont actives, du fait de la transmission par interface d'Alize vers IODAS et SALSA d'informations relatives aux engagements comptables.

Mes services restent bien évidemment à votre disposition pour tout élément complémentaire que vous jugeriez utile.

La Directrice générale de l'Action Sociale,  
de l'Enfance et de la Santé

N/Ref : Votre transmission en date du 2 août 2011  
Paris, le 28 OCT. 2011

NOTE à l'attention de :

**Directrice de l'Inspection Générale**

Objet : Rapport provisoire sur la comptabilité d'engagement (N° 10-27)

Pour ce qui concerne la DSTI, le rapport provisoire de l'Inspection Générale ayant pour objet la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement fait mention de l'utilisation par les agents de la Ville du progiciel de gestion intégré SAP et ce à travers différentes implémentations que la DSTI a réalisées sous les dénominations de projet Alizé, GO et SIMA. Au-delà de l'univers SAP, ce rapport évoque le projet SALSA et d'autres applications de l'écosystème parisien (comme CELIBOR, SAGA Appro, SIGMA ou encore SIGEP).

Dans ce cadre je ne peux que regretter que la DSTI (dont la dénomination est Direction des Systèmes et Technologies de l'Information et non celle figurant dans la planche du rapport « sigles et abréviation ») n'ait pas été rencontrée par les auditeurs, car nous aurions pu apporter des explications sur les orientations prises pour l'urbanisation du Système d'Information comptable de la Ville.

En me concentrant sur les observations du rapport, je veux apporter l'éclairage suivant :

- Traçabilité des opérations

Le rapport indique qu'il est nécessaire de garantir une piste d'audit continue et pertinente pour la certification des comptes. Mais il indique page 15 que SAP ne serait pas en capacité de garantir une véritable gestion de l'historique comptable. Je veux rassurer les auditeurs que le cœur de l'application ALIZE, gérée par le module ECC de SAP, répond bien à cette exigence. En effet, lors de la saisie des pièces d'engagement comptable, d'engagement juridique ou de toutes autres pièces, les saisies et modifications sont bien enregistrées et stockées : l'ouverture d'une de ces pièces dans le système permet de retrouver l'ensemble des opérations réalisées sur la pièce qu'elles soient liées à la création ou à la modification.

- Rôle de l'Infocentre BI SAP

Il est par contre exact que les données citées précédemment ne sont actuellement pas historisées dans l'Infocentre de l'application comptable et financière à savoir le module BI.

Ce choix s'explique par le fait que l'infocentre a pour vocation de produire des tableaux de bord agrégés de contrôle de gestion et non de produire une piste d'audit.

Cette stratégie fait partie des bonnes pratiques pour ce type d'outil qui ne saurait manipuler, sans impact sur les performances, les centaines de milliers de lignes nécessaires à l'audit.

Des logiciels existent, comme IDEA, pour pouvoir traiter ce type de besoins. Il convient alors de ne pas les alimenter à partir du module BI / BW mais à partir du module ECC. Si une démarche de certification des comptes est arrêtée, ce sujet pourra donner lieu à la mise en œuvre d'ateliers spécifiques.

#### - Recommandations n° 5

Dans les projets où la DSTI a été MOE, une analyse d'impact entre processus métiers portés dans SAP et processus métiers portés dans les nouveaux outils a systématiquement été réalisée.

Lorsqu'un recouvrement des processus métiers est avéré, le CC Sequana est mandaté pour participer en tant qu'expert dans les appels d'offres et à ce titre donner un avis aux membres de la CAO.

Par ailleurs, les applications mentionnées dans la page 18, planche intitulée « flux dépenses » sont des applications antérieures à l'arrivée de SAP à la Ville de Paris : deux d'entre elles par exemple sont en voie de disparition avec l'arrivée du projet SIMA, puisque SAGA Appro et SIGMA vont être directement intégrées dans SAP.

Enfin Celibor, dont l'obsolescence technique est avérée (utilisation de disquettes 5 pouces ¼, ...) sera remplacée dans le cadre de l'appel d'offre « Portail Fournisseur » qui est en cours. Cette procédure, pilotée par la DSTI, est co-instruite avec les équipes du CC Sequana conformément à la recommandation 5 du rapport.

#### - Recommandation n° 6

En BI, il est vrai que les outils de gestion de CP sont disparates, et gagneraient à être unifiés. Dans le cadre du Pipp SDI, il est acté qu'un projet de préparation budgétaire sera lancé en 2014 la DF assurera la Maîtrise d'Ouvrage de ce projet. Ce projet fera partie intégrante du programme Sequana : il ne faut donc pas lancer d'investissements lourds « jetables » à si court terme.

Les outils ont été mis en place soit à titre provisoire (SFPI) soit à une date antérieure à l'arrivée de SAP Alizé (EBENE, ESAMINE et ESAMINE IL). Ces 4 applications disparaîtront avec la mise en œuvre du projet de préparation budgétaire. Des liens définitifs pourront alors être créés avec les deux briques applicatives que sont SAP Alizé et SAP GO.

Directeur des Systèmes et des Technologies de l'Information



Service des Affaires juridiques,  
financières et des moyens généraux  
Bureau de la synthèse  
et de l'exécution budgétaire



N/Ref :

V/Ref :

Paris, le : 10 NOV. 2011

Note à l'attention de :

Directrice Générale de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire d'audit de la mise en œuvre de la comptabilité  
d'engagement - N°10-27

P. J. :

En réponse au rapport provisoire cité en référence, je vous prie de trouver ci-après les observations formulées par la DASCO, quant aux conclusions du document du 2 août 2011 relatif à la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement.

Sur un plan général, il s'avère que le diagnostic établi par l'auditeur reprend les éléments de l'échange intervenu avec mes services dans le cadre de l'étude.

Je n'ai en conséquence aucune remarque de fond à formuler.

S'agissant de la partie spécifique de l'audit relatif aux pratiques d'engagements comptables de la DASCO (Annexe III du rapport provisoire), je souhaite porter à votre connaissance les compléments suivants.

L'auditeur a procédé à l'analyse des engagements comptables saisis par les services de la DASCO en 2010 et a relevé un certain nombre d'écarts entre les procédures de comptabilité d'engagement définies en interne et les pratiques réelles.

Ce constat concerne les imputations relatives aux dotations aux collèges publics (Etablissements Publics Locaux d'Enseignement) et aux établissements privés.

I / Les dotations de fonctionnement aux collèges (EPLE)

65511 : Dotation de fonctionnement des collèges.

Subdivisions :

655110 : Dotation de fonctionnement des collèges / Dotation de fonctionnement des collèges - dotation internet.

655111 : Dotations complémentaires pour financement de voyages et de projets organisés par les collèges.

655112 : Dotations complémentaires pour participation aux frais de fonctionnement des collèges.

655113 : Dotation pour travaux d'entretien.

655114 : Dotation de fonctionnement - participation du département au service de restauration et d'internat des collèges public à restauration autonome.

Sur ces lignes, les dispositions de la note d'instruction DASCO du 22 novembre 2007, relative à la comptabilité d'engagement prévoyaient :

- un EC ponctuel en ouverture de budget N pour les dotations définies par délibération en N-1,
- un EC ponctuel pour toutes les dotations définies en année N.

La pratique constatée est celle d'un EC provisionnel.

Après examen interne, il s'avère que les dotations aux collèges font l'objet de versements fractionnés avec le versement d'acomptes et de soldes, soit d'un montant défini pour l'année, soit d'un montant qui peut être ajusté avec le versement du solde. C'est significatif pour l'imputation 655114 - dotation pour le service de restauration et d'internat des collèges.

Dans ce cas, les services gestionnaires d'engagements utilisent un engagement d'EC provisionnel unique pour chaque catégorie de dotation qui leur permet d'assurer un meilleur suivi des différents engagements juridiques, Services Faits et mandatements au cours de l'exercice. De plus, pour les dotations susceptibles d'être revalorisée en cours d'exercice (dotation de restauration), l'EC provisionnel pourra être ajusté en conséquence.

#### II / Les aides légales aux établissements d'enseignement privé sous contrat d'association, aide facultatives et dotations de fonctionnement des collèges privés - Articles 6558 - 65512

Les dispositions de la note d'instruction DASCO du 22 novembre 2007, relative à la comptabilité d'engagement prévoyaient un EC provisionnel en ouverture du budget N avec ajustement par un EC ponctuel si nécessaire.

La pratique constatée est celle d'un EC de type subvention.

En effet, le montant de ces versements est fixé en début d'année, selon le taux de revalorisation annuelle des forfaits et du nombre d'élèves et n'est pas modifié au cours de l'exercice.

Aussi un EC unique sur l'année de type subvention est saisi pour assurer l'engagement comptable de la totalité des crédits.

Ces écarts constatés mettent en exergue la nécessité pour la DASCO de revoir ses procédures internes en matière d'engagement comptable des crédits, notamment à l'aune de la nouvelle organisation comptable de la collectivité parisienne qui découle de la mise en oeuvre des CSP et de la dématérialisation globale : processus qui rendent désormais nécessaire l'intégration des pièces comptables justificatives de la dépense, en format numérisé, sur les EC ou et les EJ dans ALIZE.

Tels sont les compléments que je souhaitais vous communiquer.

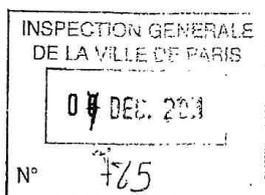
Pour la Directrice des affaires scolaires  
Absente et par intérim



Paris, le 5 décembre 2011

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection générale.



Objet : rapport provisoire d'audit de la mise en oeuvre de la comptabilité d'engagement

Par note en date du 2.08.2011, vous m'avez transmis pour observations le rapport provisoire portant sur la comptabilité d'engagement.

En l'état actuel des constats portés par vos services, je souhaite formuler les observations suivantes.

Je prends acte des éléments de bilan suivants relevés globalement dans ce rapport, et vous indique que j'en partage la formulation :

- bonne intégration des procédures d'engagement, mais difficultés persistantes pour les processus en aval de l'engagement juridique (services faits, liquidation...)
- lourdeur de la gestion des crédits de paiement sur la base des logiciels déployés à la Ville, et maintien des outils parallèles en usage occasionnels dans les services (tableaux excell) pour pallier l'insuffisance des outils existants ;
- une maîtrise encore incomplète des outils d'info centre ;
- une dépossession relative de l'encadrement intermédiaire et local de la maîtrise globale du dispositif et un risque d'insuffisance du contrôle interne.

En conséquence, vous formulez les recommandations correspondantes, auxquelles je souscris:

- réinvestir l'encadrement intermédiaire d'une responsabilité dans la qualité comptable et d'un rôle de contrôle interne
- disposer d'un outil intégré qui facilite la coordination et la gestion des opérations entre les acteurs concernés.

Sur les remarques faites par la DEVE lors de l'entretien avec les auditeurs au mois de mars 2011 :

Ces éléments sont repris dans l'annexe 2 relative à la situation constatée dans les directions (pages 5, 8, 10 et 12). Cela correspond à la teneur des propos échangés lors de cet entretien, et n'appelle que très peu de commentaires ou suggestions complémentaires de ma part.

Page 5 : mise en place de la comptabilité d'engagement à la DEVE en 2008 avec la diffusion d'une note de procédure et la centralisation des fonctions comptables.

Page 8 : suivi des CP sous forme de tableaux de pilotage, en dehors des systèmes existants ;

Page 10 : coordination de la DEVE avec le CSP et suivi des paiements :

Le constat est plutôt celui d'une efficience insuffisante à ce stade : absence de retour -du CSP vers la DEVE- formalisé et consolidé des données relatives au paiement des factures (échéances et montants par exemple), difficultés à suivre les rejets de la DRFIP, difficultés à gérer les écarts entre le service fait et la facture. Les échanges mensuels entre le CSP et mes services (Bureau de la prévision et de l'exécution budgétaire) sont particulièrement utiles sur ce point.

Ainsi, s'il est possible de reprendre les termes de ce constat à ce jour, on observe depuis quelques semaines seulement certaines améliorations, grâce notamment à des renforts de personnel venus du secteur DVD du pôle espace public pour accélérer les liquidations pour le compte de la DEVE, ce qui a permis de diminuer le stock de factures en attente et d'améliorer le suivi des factures complexes.

Page 12 : avis de la direction sur l'ergonomie de l'info centre et les formations proposées. Comme les autres directions, la DEVE estime que les fonctionnalités de l'info centre et les formations métiers doivent être améliorées.

Telles sont les observations que je souhaite faire sur ce rapport.

**Directrice adjointe**

## **ANNEXES**

## LISTE DES ANNEXES

Annexe I : Définitions des règles de gestion et des procédures associées avec leur traduction dans le système informatique ALIZÉ

Annexe II : Bilan des pistes d'audit conduites dans ALIZÉ

Annexe III : Synthèse des entretiens avec les directions

**Avis** : *La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'inspection générale.*