

« Revenir à l’essentiel : les capacités en matière de données en tant que préalable à la conception et à l’utilisation efficaces des systèmes d’information relatifs à la gestion financière »

1. Introduction

Les capacités en matière de science (technique) des données et d’application des données (utilisation des données pour la prise de décision ou l’élaboration de politiques) constituent un complément essentiel aux systèmes d’information pour la gestion financière (SIGF). Sans compétences humaines adéquates pour saisir, analyser, présenter et utiliser les données, les systèmes d’information deviennent simplement une coquille architecturale coûteuse, qui n’offre aucune possibilité d’améliorer le contrôle des dépenses, la surveillance ou la prise de décision.

Dans le cadre d’un projet en cours sur les systèmes d’information dans le domaine de la gestion des finances publiques (GFP), CABRI examine la manifestation des capacités en matière de données parmi : (i) le personnel chargé de la conception et de la maintenance du SIGF ; (ii) les gestionnaires des statistiques de finances publiques et les contrôleurs de données des ministères dépensiers ; (iii) le personnel impliqué dans la saisie des données, y compris les commis à l’administration, à la comptabilité, à la passation des marchés, aux recettes et au personnel ; et, (iv) les utilisateurs finals des données, qui utilisent les données du système pour l’analyse des politiques, les décisions d’allocation, la préparation des rapports comptables et financiers ainsi que pour le suivi des performances, en République centrafricaine (RCA), en République du Ghana et en République de Guinée. Outre l’évaluation des compétences techniques et analytiques, une vue d’ensemble des programmes de renforcement des capacités, est présentée pour comprendre comment le gouvernement comble le déficit de compétences, assure la résilience du SIGF et quel en est le coût.

Il est essentiel de déterminer les capacités entre ces groupes et d’identifier les lacunes pour la conception appropriée des SIGF, leur utilisation efficace, la conception et la mise en œuvre d’un programme adapté de renforcement des capacités dans l’ensemble du secteur public, et, en fin de compte, la facilitation de la prise de décisions et de l’élaboration de politiques efficaces fondées sur les données.

2. Capacités en matière de données au sein de l’équipe de conception du SIGF et des utilisateurs en République centrafricaine, au Ghana et en Guinée

Le Tableau 1 résume les principales capacités requises de chaque groupe et la situation actuelle en RCA, au Ghana et en Guinée. Les cellules ombrées en rouge signalent l'absence de capacités pertinentes, tandis que celles ombrées en bleu indiquent leur présence.

Les trois pays présentent des similitudes dans les lacunes en matière de capacités de données qui sont les suivantes :

- La faiblesse de l'administration du système et des fonctions de soutien comportant des déficits importants de compétences parmi les équipes de conception et de maintenance.
- L'inaptitude généralisée à analyser des données en dehors de l'analyse descriptive, de sorte que l'analyse des tendances et des corrélations est rarement effectuée, ce qui entrave l'élaboration des politiques et la prise de décisions. Il n'y a peut-être rien d'étonnant à ce constat, étant donné que le renforcement des capacités est davantage orienté vers la saisie des données que vers l'analyse des données.
- La classification et la compréhension des normes comptables et des classifications (nomenclatures) budgétaires demeurent un défi, en partie à cause de la complexité des normes et des réformes comptables internationales, mais surtout en raison de l'indifférence à l'égard de ces normes et classifications lors des ateliers de formation. Il en résulte des classifications incohérentes entre les fonctions administratives et les catégories économiques, un mauvais alignement sur les normes comptables internationales et un enregistrement retardé et inexact des transactions.¹
- L'incapacité à sortir de grands ensembles de données pour leur utilisation hors système, ce qui se traduit par des inefficacités en ce qui concerne le temps nécessaire au traitement des données à des fins d'analyse, par l'accessibilité limitée des données pour divers utilisateurs et par des contraintes relatives à la visualisation des données ainsi que par des contraintes analytiques.

¹ IMF Fiscal Affairs Department. 2019. HOW TO NOTE: How to Design a Financial Management Information System—A Modular Approach.

- Le transfert de compétences est limité en raison du recours à des spécialistes étrangers en technologies de l’information (TI) et il existe, dans les trois pays, des opportunités inexploitées pour le personnel moins expérimenté de s’instruire auprès du personnel local expérimenté.
- La formation n’a pas systématiquement permis d’améliorer considérablement les capacités de données ou de généraliser l’aptitude à les exploiter sans le SIGF.

Tableau 1 : Évaluation des capacités de données en RCA, au Ghana et en Guinée

Équipe de conception et de maintenance du SIGF			
	RCA	Ghana	Guinée
Compréhension des sources de données financières (et non financières), des objectifs du système et des besoins des utilisateurs			
Détermination des données, procédures et contrôles clés, comment structurer les données et programmer le système en conséquence			
Conception des rapports dans un format différent			
Exécution des tests (vérifications) du système et ajustement (réglage) des fonctionnalités existantes			
Renforcement continu des capacités			
Gestion à long terme du système, y compris la gestion de la base de données et de l’entrepôt de données			
Conception, mise au point et programmation de nouvelles fonctionnalités et rapports			
Mise à niveau du système			
Compréhension des normes comptables et des classifications (nomenclatures)			
Gestionnaires des statistiques de finances publiques et contrôleurs de données des ministères dépensiers			
Sortie de grands ensembles de données pour leur utilisation hors système			
Nettoyage et validation des données pour en assurer l’exactitude, l’exhaustivité et l’uniformité			
Consolidation et traitement des données pour le traitement d’une série cohérente de données statistiques de finances publiques			
Définition et maintien des catégories et des classifications de données			
Opérateurs de saisie de données			
Maîtrise du progiciel pertinent (par ex. accéder aux modèles, les utiliser, les sauvegarder et les fermer)			

Connaissance des normes comptables et des définitions des classifications et de leur application dans l'institution pour catégoriser et classer les données brutes			
Compréhension des flux, des processus et des normes de données du système par rapport aux contrôles internes			
Utilisateurs finals de données			
Extraction de rapports préprogrammés			
Maîtrise du logiciel choisi (par ex., lecture des rapports, autorisation des étapes et extraction des données)			
Compilation de comptes et de rapports financiers normalisés			
Interprétation des données pour la prise de décision, le suivi et l'audit			
Élaboration de procédures analytiques et leur application aux données extraites			
Identification des modèles (schémas) et des tendances dans les données			
Communication et présentation efficaces des résultats			

3. Capacités en matière de données par pays et efforts de renforcement des capacités

République centrafricaine. Les gestionnaires des statistiques de finances publiques et les agents chargés de la saisie des données en RCA ont les compétences nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches quotidiennes avec le *Système de gestion de la chaîne de dépense informatisée* (ou *Ges'Co*). Il est intéressant de noter que cette situation prévaut malgré le fait que les opérateurs de saisie des données ne reçoivent aucune formation officielle ni aucun transfert de compétences de la part de prestataires de services étrangers. Les opérateurs de saisie des données et les techniciens informatiques ont été forcés d'apprendre « sur le tas » individuellement ou avec l'aide d'autres fonctionnaires qui avaient déjà bénéficié d'une formation ou qui sont devenus compétents pour utiliser le système. Toutefois, ce processus d'apprentissage en cours d'emploi est particulièrement inefficace étant donné que les opérateurs de saisie des données au sein des MDA n'utilisent *Ges'Co* que selon un calendrier planifié dans les locaux du ministère des Finances.

En RCA, des déficits existent principalement au sein de l'équipe de conception et de maintenance du système ainsi que chez les utilisateurs finals de données. Les lacunes liées à la conception de *Ges'Co* peuvent s'expliquer par le roulement des professionnels de TI qui perdent leur motivation en raison de bas salaires et de possibilités limitées d'avancement. En conséquence, ceux qui maîtrisaient parfaitement *Ges'Co* sont partis pour des offres plus attrayantes en dehors de l'administration

publique. Toutefois, la Direction du budget fait appel à leurs services en tant que consultants lorsque le système subit des bogues (erreurs de programmation) techniques. Par conséquent, le personnel TI interne n'est pas hautement qualifié, manquant en particulier de la maîtrise du langage d'interrogation structuré (SQL) et de compétences en programmation. En outre, il n'est pas en possession des codes sources du système.

Les utilisateurs finals des données ne sont pas en mesure d'effectuer l'analyse des données et de compiler des comptes ainsi que des rapports financiers normalisés. L'extrapolation des données se limite à la production de rapports d'exécution budgétaire, à la préparation des missions du FMI et de la Banque mondiale et à la rédaction par la Direction de la préparation du budget des exposés (présentations) du ministre des Finances et du Budget.

Ghana. L'enquête révèle la compétence des gestionnaires des statistiques de finances publiques et des opérateurs de saisie des données ainsi que des points faibles à la fois dans la conception et la maintenance du Système intégré d'information relatif à la gestion financière (ou Système intégré de gestion de l'information financière) du Ghana (GIFMIS), ainsi que dans l'utilisation des données. Toutefois, la similarité entre tous les types d'utilisateurs est le « manque de formation requise en comptabilité qui est essentielle à l'utilisation du système »². En d'autres termes, les utilisateurs devraient avoir une meilleure compréhension des techniques fondamentales de comptabilité et de budgétisation ainsi qu'une certaine connaissance des statistiques de finances publiques.

Contrairement à la RCA, au Ghana, la formation et le renforcement des capacités ont joué un rôle important dans l'optimisation de l'utilisation du GIFMIS. Les professionnels de TI reçoivent une formation qui conduit généralement à des certifications professionnelles, qu'il s'agisse des cours Oracle – cours/recyclage (remise à niveau), des tutoriels (guides d'initiation) vidéo, etc.– ou EdX. Ils sont également formés aux éléments spécifiques de la plateforme par le chef de l'Unité d'assistance et de soutien techniques budgétaires qui reconnaît qu'il faut compter en moyenne deux ans pour avoir une bonne compréhension du système, c'est-à-dire du processus budgétaire, du plan comptable (ou

² Yaokumah, W., Biney, E. 2020. Integrated Financial Management System Project Implementation in Ghana Government Ministries

plan de comptes) et de la hiérarchie d'approbation dans le système. Par conséquent, il y a des cas où le soutien de la fonction TI à d'autres fonctions n'est pas aussi coordonné qu'il pourrait l'être en raison de lacunes dans les connaissances.

Les interviews avec les fonctionnaires ghanéens indiquent qu'une équipe de TI locale hautement formée et qualifiée est essentielle pour apporter le soutien requis qui est nécessaire à d'autres fonctions et pour améliorer le système selon les besoins. Bien qu'un recours à des experts étrangers puisse être inévitable et, dans certains cas, préférable, ce dernier s'avère non seulement onéreux, mais empêche également une utilisation optimale des ressources humaines et le renforcement des compétences du personnel actuel.

République de Guinée. Lorsque le point sur les capacités de données en Guinée a été fait, d'importants déficits ont été observés pour chaque fonction. Ceux-ci concernent non seulement l'incapacité à programmer et à mettre à jour le système par l'équipe locale de TI, mais aussi les tâches limitées CRUD (Créer, Lire, Supprimer, Mettre à jour), qui empêchent la sortie de grands ensembles de données pour l'utilisation hors système.

En ce qui concerne les opérateurs de saisie des données, leur incompréhension des flux du système est principalement liée aux derniers changements apportés au système, à savoir l'introduction de nouveaux modules qu'ils ne maîtrisent pas encore parfaitement. Par conséquent, malgré la formation reçue, ils font souvent appel à l'équipe «TI » pour obtenir de l'aide quant aux modalités de saisie des données et à l'endroit de leur saisie. Ces appels à l'aide remettent en question la pertinence et la qualité des ateliers de formation, qui pourraient ne pas mettre suffisamment l'accent sur l'assimilation des réformes introduites.

Enfin, les utilisateurs finaux de données accèdent au système pour récupérer ou rechercher des données qui sont pertinentes pour leurs tâches afin d'analyser l'exécution du budget et de rédiger tout rapport utile pour l'analyse sectorielle. Toutefois, en raison de la configuration du système, l'analyse des données ne peut s'effectuer que hors système.

Le renforcement des capacités lié au SIGF en Guinée a été dirigé par un service de formation dédié à la Direction du budget. Toutefois, malgré la mise en œuvre de programmes de formation dès que de nouveaux modules et fonctionnalités sont programmés, les opérateurs de saisie des données ne sont pas tout à fait familiarisés avec l'utilisation du système. Cette situation devrait inciter le service de

formation à veiller à ce que les bons formateurs soient mobilisés et que le programme de formation aille au-delà des problèmes du système, comble les lacunes dans les connaissances et traite de la compréhension des processus de GFP de manière plus holistique.

4. Conclusion

Les conclusions préliminaires dans les trois pays, présentées dans cette étude indiquent que les utilisateurs maîtrisent globalement le contrôle et la consolidation des statistiques de finances publiques ainsi que les tâches de saisie des données ; cependant, les TI et l'analyse des données présentent des défis plus importants. Toutefois, la maîtrise des deux premières fonctions dissimule d'une part, que la sortie de grands ensembles de données pour une utilisation hors système est un défi commun, principalement lié à la conception des systèmes. Il en résulte des inefficacités en ce qui concerne le temps nécessaire au traitement des données pour procéder à l'analyse, par l'accessibilité limitée des données pour divers utilisateurs de données et par des contraintes relatives à la visualisation des données ainsi que par des contraintes analytiques. D'autre part, les compétences des opérateurs de saisie des données sont remises en question dans des contextes de changements rapides du système alors qu'ils ont du mal à comprendre les flux et les processus liés aux finances publiques.

En ce qui concerne les défis en matière de conception, de programmation et de maintenance, le recrutement et le maintien en poste efficaces des ingénieurs en TI, et l'investissement dans leur formation, sont nécessaires pour faciliter la pleine appropriation du SIGF et la capacité de programmation et de mise à niveau de ce système. En outre, cette approche éviterait de faire appel à une expertise étrangère qui est coûteuse et peut évincer le transfert de compétences au sein des équipes locales. Enfin, les défis liés à l'application des données résultent du manque d'accès aux outils d'analyse et du manque de connaissances et de compétences pour utiliser les données non seulement pour la rédaction de rapports normalisés, mais aussi pour la prise de décisions.

Dans le but d'améliorer l'utilisation du système et des données qu'il produit, des efforts ont été déployés pour institutionnaliser diverses formes de programmes de formation. Ces programmes se concentrent principalement sur l'utilisation pratique du système (quelles données entrer, comment les saisir et où les saisir), cependant, plusieurs raisons donnent à penser que les programmes de formation ne semblent pas aboutir à la maîtrise parfaite du système par les utilisateurs. Cette situation

peut s'expliquer par quatre raisons principales : (i) les programmes de formation ne répondent pas toujours à une lacune bien identifiée dans les données ou les compétences en TI ; (ii) la formation est soit peu fréquente, soit incohérente ; (iii) le roulement élevé du personnel et l'omniprésence de nouveaux utilisateurs ; et, (iv) les réformes fréquentes et complexes des processus budgétaires, des classifications et des normes comptables limitent la maîtrise des SIGF par les utilisateurs. Par ailleurs, le renforcement des capacités relatives à des compétences spécialisées telles que l'interprétation, l'analyse et la présentation des données ne sont pas offertes, ce qui limite l'utilisation des données pour l'élaboration des politiques ou le processus décisionnel.