



Systemes d'information dans le domaine de la gestion des finances publiques

Élargissement de la couverture institutionnelle d'un système d'information relatif à la gestion financière : enseignements tirés du Bénin, du Nigéria et du Ghana

Table des matières

1 Introduction	3
2 Expériences des pays en matière d'élargissement de la couverture institutionnelle de leur SIGF.....	4
2.1. République du Bénin : extension aux MDA et remplacement du système	4
2.2. République du Ghana : extension du GIFMIS aux administrations locales.....	9
2.3. République fédérale du Nigéria : extension du GIFMIS aux entreprises d'État	12
3 Conclusion.....	14
<i>Références.....</i>	<i>15</i>

Acronymes et abréviations

AMMD	Assemblées métropolitaines, municipales et de district
BAP	Budgétisation axée sur les performances (ou Budgétisation axée sur les résultats-BAR)
CGB	Centres de gestion budgétaire
COVID-19	Maladie à coronavirus 2019
DAF	Directeur de l'administration et des finances
EE	Entreprises d'État (ou Entreprises publique- EP ou Sociétés d'État- SE)
FAG	Fonds autogénérés (ou Fonds générés en interne- FGI)
GBCO	Gestion budgétaire et comptable des communes
GFN	Gouvernement fédéral du Nigéria
GIFMIS Ghana	Système intégré d'information sur la gestion financière du Ghana
GIFMIS Nigéria	Système intégré d'information sur la gestion financière du gouvernement nigérian
LGBC	Logiciel de gestion budgétaire et comptable des communes
MDA	Ministères, départements et agences
MdF	Ministère des Finances
MdFPE	Ministère des Finances et de la Planification économique
SDE	Services déconcentrés de l'État
SGBD	Système de gestion de base de données
SIGF	Système d'information relatif à la gestion financière (ou système d'information de la gestion financière)
SIGFiP / SIGFP	Système Intégré de gestion des finances publiques
SNDI	Société nationale de développement informatique
SEB	Sous-système d'exécution du budget
SPB	Sous-système de préparation du budget
TI	Technologie de l'information
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Remerciements

L'étude de cas a été rédigée par Yacine Bio-Tchané avec la collaboration de diverses parties prenantes au Bénin, au Ghana et au Nigéria et a été revue par Danielle Serebro et Philipp Krause du Secrétariat de CABRI.



Introduction

Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, les processus d'exécution budgétaire et de comptabilité étaient, jusque dans les années 2000, soit manuels, soit supportés par des applications logicielles très anciennes et insuffisamment maintenues. Cette situation qui a limité l'accès à des données fiables et ponctuelles sur les recettes et les dépenses pour la planification, l'exécution, le suivi et la présentation de rapports (reporting) budgétaires, a contribué à l'inefficacité de la gestion budgétaire. La plupart des gouvernements africains, soutenus par des partenaires du développement, ont donc fait des investissements considérables dans le développement de systèmes d'information de la gestion financière (SIGF) pour automatiser les fonctionnalités de la gestion des finances publiques afin d'accroître l'efficacité allocative des ressources, la crédibilité budgétaire et la transparence (Diamond & Khemani, 2005).

Tous les ministères africains des finances exploitent maintenant une forme ou une autre de SIGF et bon nombre d'entre eux ont déployé ces systèmes dans l'ensemble de l'administration centrale, auprès des ministères dépeniers et, parfois, dans les entreprises d'État (EE). Le SIGF a également été étendu, quoique moins fréquemment et avec plus ou moins de succès, aux échelons inférieurs de l'administration (ministères, provinces, États fédérés et communes) et, dans certains pays, aux services publics sociaux (écoles et hôpitaux).

La couverture globale d'un SIGF permet au gouvernement d'aborder la gestion des finances publiques de manière holistique et réduit la fragmentation dans la saisie et l'analyse des données. L'introduction d'un SIGF unique qui couvre tous les niveaux et toutes les composantes de l'administration publique, en particulier les administrations locales (ou collectivités territoriales), est censée : (i) améliorer la gestion financière et l'adoption d'une gestion appropriée des ressources publiques pour une meilleure prestation de

services (Gcora & Chigona, 2019) ; ii) accroître l'exhaustivité et l'efficacité du personnel et des services des communes (Pecdar, s.d.) ; et, iii) améliorer la responsabilité financière grâce à un prompt reporting (Muhamud et al., 2019).

Cependant, le déploiement (ou implémentation) d'un SIGF, au-delà du ministère des finances (MdF), dans les ministères dépeniers, puis dans les administrations locales, s'avère, comme on pouvait s'y attendre, un exercice complexe et chronophage¹. Il impose à de nombreuses unités administratives différentes de travailler avec les mêmes outils et le même langage, comme un plan comptable standard ; requiert que l'ensemble de l'administration possède de solides compétences en TI ainsi que du matériel informatique ; exige que les fonctionnaires du budget soient disposés à passer des processus manuels aux processus informatisés (malgré leur crainte d'une perte d'autorité et, peut-être, d'opportunités de détournement de fonds) (Muhamud et al., 2019) ; et, nécessite l'existence « de processus et de systèmes appropriés » (Gerardo & Pimenta, 2015) de sorte que les lignes directrices (lettres de cadrage) budgétaires et les structures organisationnelles requises soient en place, accompagnées de nouvelles responsabilités et hiérarchies d'approbation.

Les pays africains, conscients des défis auxquels font face leurs pairs dans l'implémentation de leur SIGF au-delà de l'administration centrale, et même au-delà du MdF, n'ont pas encore décidé de franchir le pas pour étendre pleinement la couverture institutionnelle de leur SIGF. Par conséquent, cette étude de cas offre des enseignements importants à ces pays, et à ceux qui cherchent à optimiser leur processus d'implémentation, en partageant les leçons apprises lors de l'élargissement de la couverture du SIGF en République du Bénin, en République fédérale du Nigéria et en République du Ghana.

1 Par exemple, le processus de déploiement au Mozambique, en Tanzanie et en Zambie a fortement été retardé (de respectivement quatre ans, trois ans et quatre ans), principalement, en raison de la faiblesse institutionnelle et du manque de préparation de toutes les parties prenantes.



Expériences des pays en matière d'élargissement de la couverture institutionnelle de leur SIGF

Cette partie décrit comment le Bénin, le Nigéria et le Ghana ont étendu la couverture institutionnelle de leur SIGF.

L'expérience béninoise illustre le déploiement par le gouvernement de son SIGF actuel (le SIGFiP) et l'adoption d'un nouveau SIGF (le SIGFP), conçu pour traiter le budget-programme. Les principaux enseignements tirés du Bénin sont les suivants : i) l'importance d'élaborer des politiques et des mesures claires pour l'utilisation obligatoire du SIGF par toutes les institutions ; (ii) la nécessité de mettre en place une formation continue en matière de budgétisation, de comptabilité et de procédures internes ; (iii) l'importance, au niveau de l'administration locale, de rationaliser les systèmes d'information utilisés et d'assurer leur robustesse et leur fonctionnement.

L'expérience du Ghana concerne l'extension de sa plateforme, le Système intégré d'information sur la gestion financière du Ghana (GIFMIS), aux assemblées métropolitaines, municipales et de district (AMMD), et la non-conformité de ces institutions à l'obligation légale d'utiliser cette plateforme pour les transactions budgétaires. Elle montre que, même avec l'entrée en vigueur de sanctions clairement prévues par la loi en cas de refus d'implémenter ou d'utiliser le GIFMIS, le manque de conformité prévaut, ce qui souligne l'importance de la capacité et de la volonté de les appliquer. En outre, la responsabilité des Services de santé ghanéens de saisir les informations financières des hôpitaux surcharge certains agents et augmente le risque de saisie incorrecte des données. Finalement, l'expérience ghanéenne, vient nous rappeler que lors de l'intégration d'institutions supplémentaires, le gouvernement ne peut pas se permettre de sous-investir dans la performance et la fonctionnalité du système.

Enfin, l'expérience du Nigéria en matière d'élargissement de la couverture institutionnelle de son GIFMIS aux entreprises d'État (EE) nous enseigne que la normalisation des informations et des processus budgétaires pour toutes les institutions est un préalable au déploiement efficace d'un SIGF. L'expérience nigériane nous apprend également que des défis particuliers se présentent lorsque l'on tente d'implémenter un SIGF dans des entreprises autofinancées.

2.1. République du Bénin : extension aux MDA et remplacement du système

L'étude de cas reflète l'expérience du Bénin dans l'implémentation de son système d'information d'origine – le Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP) – aux échelons inférieurs de l'administration ainsi qu'à l'adoption d'un nouveau SIGF (le Système intégré de gestion des finances publiques ou SIGFP), qui est intégré à l'ancien système. Le processus d'implémentation du SIGFP auprès des ministères dépensiers est illustré par l'expérience du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche.

Le Bénin a construit son logiciel personnalisé original (SIGFiP) en 2001 – en partenariat avec une société privée ivoirienne, la Société nationale de développement informatique (SNDI) – aux fins de l'automatisation de la chaîne des dépenses, d'abord au sein de l'administration centrale, c'est-à-dire des ministères dépensiers et des institutions publiques, et, par la suite, lors de la mise en place de la décentralisation en 2003, au sein de l'administration locale au niveau des départements et, plus particulièrement, dans les préfectures.

Le nouveau SIGFP est un système intégré de conception Web comprenant un Système de gestion de base de données (SGDB) (Diamond & Khemani, 2005), base de données ORACLE 11g, développé selon une méthodologie agile par le même prestataire de services ivoirien (SNDI) qui a conçu la première plateforme, en impliquant une interaction permanente entre les experts en technologies de l'information (TI) et les experts du secteur (Diamond & Khemani, 2005). Il est conçu pour inclure la classification de la budgétisation axée sur les performances (BAP) et comportera trois modules (contre un actuellement) : la préparation budgétaire, l'exécution budgétaire et la comptabilité. Les trois modules seront lancés simultanément pour tous les ministères. La saisie des données dans le SIGFP est synchronisée avec le SIGFiP – les plateformes sont interconnectées, de sorte que les fonctionnaires du budget utilisent les deux plateformes simultanément (appelée double commande).

Extension du SIGFiP aux échelons inférieurs de l'administration

L'extension du SIGFiP aux départements et, plus particulièrement, aux préfectures visait à enregistrer l'exécution budgétaire des services déconcentrés de l'État (SDE)². Cette décision était motivée par les conséquences négatives de l'utilisation de procédures manuelles : i) le retard dans la réception des informations budgétaires des préfectures ; ii) l'inexactitude des données en raison des taux d'erreurs élevés ; et, (iii) les inconvénients, car le MdF devait collecter des données à chaque trimestre auprès des préfectures afin d'obtenir leurs informations budgétaires.

Par conséquent, en 2007, le SIGF a été étendu aux départements, les six départements étant directement et simultanément connectés au système au niveau central. Du fait du redécoupage administratif du territoire national en 12 départements en 2016, le gouvernement a étendu l'implémentation du SIGFiP aux nouveaux départements et formé le personnel concerné. Toutes les phases de l'approbation et du décaissement des dépenses ont été automatisées : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Par conséquent, les ministères peuvent exécuter leurs dépenses en temps réel et doivent publier leurs états financiers au travers du système ; le fonctionnement manuel, quant à lui, est interdit.

L'implémentation du SIGF dans les départements a consisté à : (i) munir les préfectures d'ordinateurs, d'imprimantes et de serveurs ; et, (ii) former le personnel des départements des affaires financières des préfectures et des SDE, ainsi que tous les agents responsables des finances dans une institution gérant les crédits délégués. La formation qui a lieu chaque année est dirigée par la Direction de l'Informatique du ministère de l'Économie et des Finances. Elle se concentre principalement sur la saisie et la liquidation des engagements et dure une semaine (une journée pour chaque groupe d'institutions). Les participants apprécient la formation car ils estiment qu'ils découvrent, au cours de ces séances, de nouveaux aspects de la plateforme qui leur permettront de mieux l'utiliser.

Dans l'ensemble, les agents parviennent à maîtriser parfaitement l'exploitation du système grâce à l'apprentissage par la pratique ; toutefois, il arrive parfois que des erreurs se produisent. Elles sont principalement dues à des saisies de données inexactes, mais grâce aux différents niveaux de contrôle sur la plateforme, ces erreurs finissent par être détectées – au mieux, au niveau du Directeur de l'administration et des finances (DAF) et, au pire, au niveau du contrôleur financier qui se trouve à la Direction du budget et qui est responsable de la vérification des demandes de paiement et du contrôle des pièces justificatives. Le SIGFiP est configuré de telle sorte que les fonctionnaires du budget ne puissent pas saisir un montant supérieur au montant initialement budgétisé pour un poste budgétaire ; cependant,

la plateforme ne détecte pas la saisie d'un montant inférieur au montant budgétisé. Les fonctionnaires du budget peuvent annuler une écriture incorrecte dès qu'ils se rendent compte de l'erreur.

Au niveau des préfectures, plusieurs défis sont apparus lors de l'utilisation du système. Les préfectures sont chargées de superviser la préparation et l'exécution du budget par les communes et jouent un rôle dans le reporting de l'utilisation des ressources transférées par l'administration centrale aux communes. Toutefois, elles font face à un certain nombre de difficultés :

- **Accès limité à l'approvisionnement en énergie et connectivité instable.** L'utilisation aisée du système est perturbée par un accès limité à l'approvisionnement en énergie et, plus important encore, par une connexion instable au réseau SIGFiP. En conséquence, lorsque le système est en panne, un représentant du préfet et l'ordonnateur secondaire sont invités à se rendre à Cotonou, la capitale économique, ou à la préfecture la plus proche pour saisir les données. La saisie des données se produit lorsqu'il y a une accumulation de suffisamment de fichiers sur les projets exécutés, mais lorsque les conditions ne permettent pas la saisie de données locales, un agent ou une équipe de la préfecture choisit une date pour se déplacer dans un autre centre afin d'entrer les informations budgétaires. Cette situation n'a pas eu d'impact négatif sur l'exhaustivité des données capturées par les différentes préfectures qui s'engagent à utiliser le SIGFiP pour leurs opérations financières, mais les inefficiences sont courantes dans quelques préfectures qui doivent souvent saisir leurs informations budgétaires dans une préfecture voisine. Il devient fastidieux pour les représentants de ces communes de se rendre avec leurs dossiers dans un autre centre pour effectuer leur travail. Cette situation pose également la question de la robustesse du SIGFiP au niveau local. Tous les frais de mise à jour et de réparation sont à la charge du gouvernement, qui pour ce faire à recours à des entreprises sous-traitantes proches des différentes préfectures ou qui ont des représentants à proximité de ces dernières.
- **Nature fragmentée des systèmes d'information destinés aux communes.** Comme indiqué plus loin dans l'Encadré 1, le Gouvernement béninois a opté pour que les communes disposent de systèmes d'information indépendants (jusqu'à trois, dont un seul d'entre eux, le logiciel Gestion budgétaire et comptable des communes (GBCO), est obligatoire). Ces systèmes ne sont ni liés ni intégrés au SIGFiP, ce qui entraîne des doubles emplois ainsi que des opérations et des informations fragmentées.

2 Les services déconcentrés de l'État (SDE) sont des représentants de certains MDA au niveau départemental, en particulier dans les préfectures, qui aident les communes à mettre en œuvre des programmes sectoriels et à mobiliser des ressources, et fournissent des services consultatifs.

Encadré 1 : La multiplicité des logiciels des communes et son impact sur la rationalisation de l'information budgétaire

Depuis le début de la décentralisation en 2003, les communes du Bénin utilisent trois progiciels développés localement pour la gestion des finances locales, à savoir le LGBC (Logiciel de *gestion budgétaire et comptable des communes*) pour l'élaboration du budget, l'exécution du budget et la gestion de la paie ; le logiciel GBCO (*Gestion budgétaire et comptable des communes*) pour l'élaboration du budget, l'exécution du budget, la gestion du budget-programme, la gestion de la paie, la gestion des projets et la comptabilité ; et, *WMoney* pour la gestion de la comptabilité communale. Le logiciel GBCO est le seul obligatoire pour toutes les communes.

Ces progiciels avaient pour objectif d'automatiser les opérations financières, de fournir les mêmes informations à toutes les parties prenantes de la chaîne des dépenses, de réduire les erreurs de saisie de données et d'optimiser la production des comptes administratifs et de gestion en temps opportun. Diverses mises à jour ont été effectuées au fil du temps afin de se conformer aux changements apportés à la réglementation et de répondre aux besoins d'information de l'administration centrale et des partenaires techniques et financiers. Outre la répétition inutile des opérations visant à saisir les opérations financières dans trois systèmes, d'autres lacunes ont été signalées :

- **Le manque de transparence.** Le manque de transparence dans les relations contractuelles entre les communes et les prestataires de services qui ont conçu les deux progiciels de gestion budgétaire a conduit l'administration publique à ignorer les termes des contrats et les coûts encourus. En outre, il empêche également le gouvernement d'exercer des pressions sur ces prestataires de services pour qu'ils apportent rapidement une assistance technique aux communes, ce qui rend les communes vulnérables pour ce qui est de l'accès à leurs données et de la protection de celles-ci.
- **La fragmentation de l'information entre les différents logiciels.** Cette fragmentation empêche le gouvernement d'obtenir une vue d'ensemble de l'information budgétaire entre les communes en temps réel. En outre, malgré les efforts faits pour harmoniser les informations, le système comporte un risque d'erreurs et une non-concordance des données, de sorte qu'il devient impossible de produire des statistiques sur les finances locales directement à partir du logiciel existant. Cette situation n'est pas susceptible de changer, car les communes ne seront pas inscrites dans le nouveau SIGFP.
- **L'organisation irrégulière de séances de formation, qui sont menées séparément pour chaque progiciel.** Par conséquent, en raison de la rotation du personnel, il n'y a parfois aucun membre du personnel possédant l'expérience nécessaire pour utiliser le logiciel. De surcroît, les difficultés rencontrées avec le logiciel ne sont pas discutées avec tous les utilisateurs afin que des solutions communes puissent être trouvées. Enfin, la plupart des séances de renforcement des capacités sont mises en place par des partenaires du développement qui sont plus soucieux d'informer les communes sur l'évolution de la technologie que de renforcer leur utilisation du système.

Source : Ora2K. (2018). *Étude diagnostic des logiciels de gestion budgétaire et comptable des collectivités*

Présentation du nouveau SIGF : le SIGFP

En 2014, le ministère de l'Économie et des Finances a élaboré la stratégie 2016-2020 pour la mise en œuvre des directives 2009 de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) relatives au cadre harmonisé de gestion des finances publiques (CHFP). La stratégie comprenait la refonte du système d'information actuel afin de créer une toute nouvelle plateforme (SIGFP) (Winfred et al., 2018) pour : (i) intégrer les innovations des directives, principalement en adoptant le budget-programme ; (ii) concevoir une plateforme plus moderne et plus performante qui intégrera tous les

modules ; et, (iii) tenir compte des difficultés rencontrées avec la plateforme actuelle (ministère de l'Économie et des Finances (Bénin), 2016). Le SIGFP, qui devait entrer en service le 1^{er} janvier 2021, est actuellement dans la dernière étape de sa phase un, à savoir la mise à l'essai dans tous les ministères, départements et agences (MDA). La deuxième phase comprendra l'inscription de l'administration infranationale. Bien que ce déploiement échelonné soit principalement dû à des contraintes de financement, plutôt qu'à des préoccupations stratégiques ou logistiques, il est indubitable que le gouvernement béninois a tenu compte des défis associés à l'implémentation d'un SIGF dans les administrations locales (comme indiqué dans l'Encadré 2).

Encadré 2 : Implémentation du SIGF au niveau des échelons inférieurs de l'administration en Afrique subsaharienne

Les expériences de déploiement du SIGF aux administrations infranationales en Afrique subsaharienne n'ont pas été aussi bien documentées que son déploiement au niveau de l'administration centrale. Bien que certaines conditions préalables telles que la conception efficace de la plateforme, l'appropriation par les utilisateurs, le leadership et l'engagement du gouvernement et de l'équipe de mise en œuvre du projet, ainsi que le renforcement des capacités contribuent à une implémentation réussie de la plateforme, il est nécessaire de tenir compte des spécificités des échelons inférieurs de l'administration, notamment de :

- **La disponibilité de l'infrastructure.** L'infrastructure comprend l'énergie permanente, le matériel et les logiciels, la connexion Internet et la connectivité réseau entre les plateformes de l'administration centrale et celles des administrations infranationales (Winfred et al., 2018). Plus que dans d'autres secteurs de l'administration publique, l'infrastructure informatique des administrations locales est médiocre. En outre, les administrations locales, les institutions et les organismes publics disposent d'un nombre limité d'ordinateurs, et ceux qui sont disponibles ne sont souvent pas de grande qualité. Souvent, les partenaires du développement interviennent pour faire don d'équipements et, dans le pire des cas, certains agents se servent de leur ordinateur personnel au travail afin de pouvoir accomplir leurs tâches. Indépendamment de la pénétration d'Internet, plus on s'éloigne des zones métropolitaines, moins la connexion est stable ou existante, ce qui exige de se rendre dans une ville voisine pour envoyer des documents ou des courriels, ou de passer plusieurs jours sans pouvoir effectuer certaines tâches. Enfin, en général, les différentes interfaces du SIGF des différentes institutions sont interconnectées de sorte que les informations saisies d'une institution soient sauvegardées et visibles sur le tableau de bord central. Cependant, en raison de problèmes de conception ou de connectivité par défaut, les données capturées ne sont parfois pas disponibles en temps réel. Il est donc important que les administrations publiques soient attentives à l'infrastructure existante pendant le déploiement du SIGF et qu'elles fassent les investissements supplémentaires nécessaires pour en assurer la fiabilité afin de travailler de manière efficace et d'accomplir les tâches prévues pour que les informations ne soient pas perdues et que les agents ne s'attardent pas inutilement sur la plateforme ou à se rendre dans les villes voisines.
- **La qualité du système.** Selon Delone et McLean (2003), la qualité du système implique la prise en compte des besoins des utilisateurs, la production d'informations exactes, le traitement rapide des informations, la production d'informations exhaustives dans un format clair, logique et uniforme, l'accessibilité des informations selon les besoins, et la combinaison d'informations avec des informations provenant d'autres sources (Winfred et coll., 2018). Dans l'ensemble, le système doit satisfaire aux normes liées à des facteurs tels que l'exactitude, la ponctualité, l'exhaustivité et la sécurité (Winfred et coll., 2018). Bien souvent, du fait de l'ampleur du déploiement du SIGF aux échelons inférieurs de l'administration, les critères de qualité du système n'existent que partiellement parce que l'infrastructure, les capacités et la surveillance ne permettent pas l'exactitude, la ponctualité, l'exhaustivité et la sécurité. Des normes de qualité doivent être assurées à tous les niveaux de l'administration afin que le SIGF reflète fidèlement les opérations financières des institutions inscrites au système.
- **La formation et le renforcement des capacités.** Les administrations infranationales ont du mal à attirer les meilleurs candidats parce que les diplômés et les professionnels préfèrent faire carrière dans la capitale et dans d'autres villes où les salaires et les avantages sont plus attrayants. En conséquence, ces institutions ont généralement du personnel possédant de faibles capacités, notamment en ce qui concerne la capacité d'utilisation des systèmes d'information et connaissent souvent une rotation élevée de personnel. Il est donc nécessaire de mettre l'accent sur le renforcement des capacités des fonctionnaires des administrations locales, par une formation continue et une diffusion de manuels et de directives opérationnelles. Outre la formation formelle en classe, il faut également apporter un soutien à l'ensemble du personnel sous la forme de coaching, de mentorat, etc. Le soutien que les utilisateurs du système reçoivent des équipes informatiques centralisées comprend la réactivité, l'exactitude, la fiabilité, la compétence technique et l'empathie.

Source : Ministry of Finance and Economic Planning and Local Government Board, 2013.

Mise à l'essai du SIGFP dans les ministères et les institutions publiques :

Depuis le début de l'exercice 2020, le gouvernement béninois met à l'essai l'utilisation du SIGFP dans l'ensemble de l'administration centrale (en cours simultanément dans les 24 ministères et toutes les institutions publiques). Le déploiement du système qui devait avoir lieu le 1^{er} janvier 2021 a été retardé. Dès le départ, l'instruction du gouvernement était claire : si les MDA ne saisissent pas les informations budgétaires dans le nouveau SIGF, ils ne recevront pas de crédits budgétaires.

Diverses mesures ont été prises pour assurer la conformité, telles que la mise en place du nouveau SIGF sur des ordinateurs dédiés dans les MDA, plus particulièrement au sein de la Direction des affaires financières. Le logiciel configuré, qui est interconnecté avec l'ancien afin que toute entrée de données soit saisie dans les deux systèmes, est la seule plateforme que les MDA peuvent utiliser. Ce n'est qu'en cas d'urgence liée à l'exécution rapide d'un projet que les agents peuvent revenir à l'ancien système, mais ils doivent ensuite revenir au nouveau pour entrer les données. Une équipe du MdF dédiée est facilement disponible pour aider les MDA en cas de difficultés ou de bogues dans le système. Cette approche est longue et lourde, mais elle a assuré l'utilisation de la plateforme par tous les MDA, comme demandé.

Afin de faciliter l'utilisation adéquate du SIGF, quatre points focaux ont été choisis dans chaque ministère dépensier pour participer à une série de cours de formation sur les concepts théoriques et les cas d'utilisation pratiques. Ces points focaux ont également reçu un manuel complet de procédures à consulter en cas d'incertitudes. La sélection de ces fonctionnaires est un déterminant de la réforme. S'il est important qu'ils assimilent les concepts de manière adéquate, ils doivent également trouver et consacrer du temps à la formation de leurs collègues, en particulier parce qu'ils sont responsables de la formation de leur unité afin de s'assurer que toutes les parties prenantes comprennent comment utiliser le nouveau système. Il n'y a pas encore eu d'évaluation de l'efficacité de cette formation ou d'évaluation des agents pour établir si le transfert des connaissances a été effectué.

À la fin du projet pilote, une séance d'évaluation réunira tous les utilisateurs des ministères d'exécution pour partager les avantages et les difficultés de la plateforme. Ces retours d'information seront pris en compte lors des améliorations qui seront apportées aux fonctionnalités de la plateforme ainsi qu'aux processus connexes. Toutefois, le déploiement de la plateforme ne sera pas une condition d'intégration de ces changements, qui seront mis en œuvre progressivement. Bien qu'elle ait été faite pour gagner du temps et rendre le système disponible pour le processus budgétaire, cette approche présente des risques dans l'utilisation transparente du SIGF : les fonctionnalités peuvent ne pas être pertinentes pour les MDA, le format de rapport peut être inadéquat et les données peuvent ne pas être disponibles de manière exhaustive et en temps opportun.

Modification du processus d'approbation et accroissement de l'autonomie des MDA :

La hiérarchie d'approbation a également changé avec l'introduction de la BAP et le déploiement du SIGFP. La nomination des chefs de programmes, par décision ministérielle est proportionnelle au nombre de programmes au sein du ministère (maximum de quatre). Il s'agit notamment du Directeur des affaires financières et d'autres experts sectoriels pour chaque programme au sein du ministère. La fonction d'ordonnancement est déconcentrée de la DAF aux chefs de programmes, ce qui les rend tous ordonnateurs adjoints responsables de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement de leur programme respectif. Ils peuvent également réaffecter des fonds dans un programme selon un cadre défini, bien que des changements plus importants requièrent encore l'approbation du directeur du budget du MdF. Le passage au SIGFP, permettra aux MDA d'être moins tributaires du MdF et de la Direction du budget, pour ce qui est de l'exécution des dépenses. Ce changement de processus donnera plus d'autonomie aux MDA, qui n'interagiront désormais avec le MdF que dans des circonstances exceptionnelles et lorsque qu'il leur faudra une assistance avec la plateforme. Ils ne seront plus soumis aux méandres des négociations sur l'ordre de priorité de leurs décaissements.

Le nombre de procédures à valider avant de passer à la phase suivante et le volume de pièces justificatives requises, font de la saisie des données dans la nouvelle plateforme un processus relativement long (liquidation par les parties prenantes de la chaîne des dépenses qui doivent physiquement entrer leur approbation sur l'un des ordinateurs du ministère ; les pièces justificatives, quant à elles, doivent être numérisées ; etc.). Les agents passent deux fois plus de temps à se conformer à cette exigence, ce qui a suscité des plaintes et du mécontentement parmi les fonctionnaires du budget qui trouvent ces réformes trop lourdes (Comité de gestion du SIGFP, 2020). Bien que ces faits aient été reconnus par le comité de gestion chargé du projet pilote, aucune mesure n'a été prise pour motiver et apaiser les agents.

Enseignements tirés du Bénin

- **La clarté des instructions gouvernementales sur l'utilisation systématique du SIGF par les MDA pour la budgétisation et le traitement des décaissements garantit la conformité des MDA.** Le traitement des décaissements de fonds aux MDA pour l'exécution de leur budget par le biais du nouveau SIGF (SIGFP) a fonctionné, malgré la charge supplémentaire qui a été ajoutée aux tâches quotidiennes et les changements de responsabilités des différents acteurs. Il semble que l'incitation financière (accès aux allocations budgétaires) et le suivi étroit des institutions dans le cadre de l'utilisation du SIGF soient de fortes incitations à éviter que l'utilisation du système de budgétisation soit contournée.

- L'élargissement de la couverture d'un nouveau SIGF et son soutien par l'ancien SIGF devraient empêcher le recours à ce dernier, et des conditions claires pour les procédures exceptionnelles devraient être spécifiées.** L'exemption accordée par le MdF aux MDA de saisir rapidement les opérations dans l'ancienne plateforme (SIGFP) en cas de décaissement urgent de fonds pour un projet peut s'avérer délicat, car elle introduit le risque de la non-saisie de quelques opérations en raison d'une omission ou d'une négligence. En outre, le manque de clarté des critères d'approbation de ces opérations exceptionnelles présente des risques tels que le manque de transparence et le manque d'informations budgétaires en temps réel. Par conséquent, contourner la nouvelle plateforme pour utiliser la précédente dans le cas de décaissements urgents devrait être évité, ou autorisé uniquement dans des cas exceptionnels qui sont clairement définis par le gouvernement, sinon un tel agissement pourrait compromettre la transparence. Compte tenu de la pression exercée pour mettre fin au projet pilote afin que le SIGFP soit entièrement opérationnel le 1^{er} janvier 2021, des lignes directrices doivent être établies pour traiter des procédures exceptionnelles.
- La nomination de nouvelles parties prenantes dans la chaîne des dépenses nécessite un programme de formation continue afin d'assurer une compréhension de base de l'exécution des dépenses et « d'apprendre les ficelles de la navigation » au sein de l'administration publique.** L'intégration de la nomenclature de la BAP dans le SIGFP implique la décentralisation du pouvoir de la DAF aux chefs de programmes. Ces nouvelles parties prenantes n'ont probablement aucune expérience ou compréhension de l'exécution des dépenses. En outre, ils ne se trouvaient pas au centre du processus d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement et peuvent donc ne pas comprendre la bureaucratie, y compris à qui s'adresser, quels dossiers accélérer, comment obtenir des liquidations rapides, etc. Pire encore, au cours de la phase pilote, ils n'ont pas commencé à utiliser le nouveau système pour se familiariser avec ses modules et ses fonctionnalités. Alors que le gouvernement poursuit un vaste programme de formation pour toutes les parties prenantes concernées, les chefs de programmes n'ont pas encore été formés. Entre-temps, cependant, les chefs de programmes participent à des dialogues périodiques sur la gestion. Ces dialogues devraient inclure une dimension de formation des DAF ou d'autres agents financiers qui permettrait à la fois d'améliorer la compréhension des concepts de budgétisation et de comptabilité des responsables de programmes et de leur montrer comment naviguer dans l'administration publique pour assurer l'exécution du budget dans les délais impartis.
- La multiplicité des systèmes d'information à tous les niveaux de l'administration publique ne permet pas de donner un compte-rendu exhaustif et transparent des finances publiques, et la plateforme utilisée par les administrations infranationales devrait être robuste et fonctionnelle.** L'utilisation de multiples plateformes où des informations similaires sont saisies à plusieurs endroits différents donne une vision fragmentée des finances publiques et empêche l'accès en temps opportun aux informations budgétaires. Par ailleurs, les différents bogues et dysfonctionnements du SIGFiP au niveau départemental témoignent du manque de robustesse de la plateforme par rapport aux infrastructures existantes, ce qui fait que les agents doivent y consacrer beaucoup de temps, loin de leurs fonctions habituelles. Dans le cas des communes, jusqu'à trois systèmes d'information sont utilisés simultanément à des fins de budgétisation et de comptabilité, dont aucun n'est intégré au SIGFiP ou ne le sera au SIGFP. Cette situation nuit à l'exhaustivité des informations sur le budget national. Un audit des trois plateformes a donné lieu à des recommandations pour leur fusion afin que les communes disposent d'une plateforme unique.

2.2. République du Ghana : extension du GIFMIS aux administrations locales

Le SIGF du Ghana, le système intégré d'information sur la gestion financière du Ghana (GIFMIS), a été lancé en 2014 pour le budget 2015. Système bien réfléchi, il visait à intégrer toutes les entités financées par le budget national, y compris tous les MDA ainsi que les écoles, les hôpitaux et les AMMD financés par l'État. L'objectif global de l'extension du système aux assemblées est de contrôler la perception des recettes, le décaissement et l'utilisation judicieuse des fonds autogénérés, ainsi que de prévenir la fraude (GBN, 2018).

Conçue en collaboration avec le cabinet d'audit et de conseil KPMG, l'approche de développement du GIFMIS était inclusive : diverses parties prenantes ont été interrogées et une étude a été menée sur ce qui fonctionnerait dans le contexte ghanéen et selon les procédures, manuels et lois budgétaires. Les résultats de l'étude ont été utilisés par le vendeur portugais qui a été engagé pour développer le GIFMIS en tant que système Web sur site, qui pourrait être utilisé par les utilisateurs sur ordinateur, tablette ou smartphone avec une connexion Internet. De plus, un plan directeur a été élaboré, qui décrivait les caractéristiques du système, l'utilisation des fonctionnalités, étape par étape, et, la conception des rapports.

Intégration des AMMD

Après plus de deux ans de planification, le gouvernement a commencé à entreprendre l'intégration d'entités infranationales : les 260 AMMD qui dépendent des transferts fiscaux publics de l'administration centrale pour le développement de leur juridiction territoriale. À ce jour, 60 assemblées pilotes ont été inscrites au GIFMIS (*Local Government Service* – Ghana, 2017). Le processus a été ralenti par les confinements dus à la pandémie de COVID-19, qui a eu un impact sur la disponibilité et la continuité des activités du personnel, ainsi que sur la nécessité d'aborder tout d'abord les questions sanitaires pour assurer la sécurité de tous. Bien que la pandémie ait ralenti l'intégration des AMMD à la plateforme, l'objectif de les voir utiliser le système pour l'exercice 2021 est encore réalisable.

L'inscription des MDA et des AMMD au GIFMIS implique que le ministère des Finances et de la Planification économique (MdfPE) envoie des données de connexion ainsi que des codes d'identification à chaque institution pour une vérification des informations budgétaires. En outre, le MdfPE forme chaque année quatre membres essentiels des unités de planification et de budgétisation à l'utilisation du GIFMIS. La formation se concentre sur les utilisations pratiques de la plateforme, telles que la saisie des données et l'impression de rapports. Ces membres sont responsables de la formation en aval du reste de leur équipe.

Application de sanctions : réponse à la réticence des AMMD à utiliser le GIFMIS

Bien qu'il s'agisse d'une prescription légale (comme indiqué dans l'Encadré 3) pour tous les MDA et les AMMD d'utiliser le GIFMIS pour leurs opérations financières provenant de toutes sources de financement, à savoir les deniers publics du Ghana, les fonds des partenaires du développement et les fonds autogénérés (FAG), cette règle n'a pas été systématiquement appliquée.

Les MDA qui génèrent des fonds en interne, disposent d'un plafond de dépenses sur les ressources qu'ils ont collectées. Ainsi, ceux qui génèrent plus de ressources que prévu doivent réaffecter les fonds supplémentaires à l'État. Le ministère de la Santé est la seule entité autorisée à dépenser 100 % des fonds autogénérés. Cette politique contribue aux raisons pour lesquelles les AMMD ne sont pas désireuses d'utiliser le SIGF, car elles ne sont pas libres de dépenser la totalité des ressources qu'elles ont collectées et qu'elles doivent en réaffecter une partie à l'État.

Les AMMD qui exécutent leur budget en dehors de leur SIGF limitent bien sûr la supervision de l'État et peuvent limiter leur retour des fonds inutilisés. En conséquence, les instructions d'exécution du budget 2020 enjoignent aux

Encadré 3 : Infractions et peines prévues en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques, 2016 (Loi 921)

Le ministère des Finances souhaite attirer l'attention de tous les MDA et AMMD sur les infractions et les peines indiquées à l'article 96 de la Loi de 2016 sur la gestion des finances publiques (Loi 921), dont certaines sont énumérées ci-dessous :

(1) Une personne qui :

- a. refuse ou omet de produire ou de soumettre les informations exigées au titre de la présente loi ;
- b. émet un bon de commande local en dehors du système intégré d'information sur la gestion financière du Ghana ou de toute autre plateforme électronique utilisée par l'État ;
- c. fait mauvais usage ou permet l'usage abusif de tout bien de l'État qui entraîne une perte de ressources publiques ;
- d. enfreint une disposition de la présente loi ou réglementation, ou permet sciemment à une autre personne de le faire, ou,
- e. incite une autre personne à enfreindre une disposition de la présente loi ou réglementation,

commet une infraction et, lorsqu'aucune peine n'est prévue pour l'infraction, est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de cent cinquante à deux cent cinquante unités de peine ou d'une peine d'emprisonnement de six mois à deux ans ou des deux à la fois.

MDA d'utiliser la plateforme GIFMIS pour débloquent les crédits budgétaires, les demandes de paiement des dépenses ordinaires et en capital (d'investissement) et les demandes de certificats de commencement, ainsi que pour produire des bons de commande et traiter les parts de FAG conservées, etc., sinon des sanctions s'appliqueront. Ces sanctions comprennent les infractions et les pénalités spécifiées en vertu de la loi de 2016 sur la gestion des finances publiques, ainsi que l'avertissement du Contrôleur et du Comptable général selon lequel les MDA se verraient refuser le financement provenant des fonds consolidés s'ils refusaient d'effectuer leurs opérations financières en utilisant la plateforme GIFMIS. Le financement serait bloqué ou ne serait pas remis à l'agence publique incriminée (CBN, 2020). Étant donné que cet avertissement sévère n'a été émis que récemment, l'effet de la conformité à la directive sur l'utilisation du GIFMIS ne peut pas encore être mesuré, pas plus que l'application par le gouvernement de la menace.

Expérience d'une AMMD : utilisation du GIFMIS dans les Services de santé ghanéens

Les Services de santé ghanéens, une agence du ministère de la Santé, utilise Hyperion depuis 5 ans pour la planification budgétaire. Son unité de planification et de budgétisation comprend huit personnes, dont l'une est comptable tandis que les autres sont des planificateurs budgétaires. Bien que les agents reconnaissent que leurs tâches sont facilitées par l'utilisation de systèmes d'information, ils ont exprimé le désir de saisir les données hors ligne et d'utiliser Internet pour publier les données saisies sur GIFMIS. Dans le contexte d'une connexion Internet instable, une rupture de connectivité entraîne la perte de toutes les données saisies, ce qui nécessite qu'un agent recommence le processus. L'agence a établi de bonnes relations professionnelles avec l'équipe GIFMIS du MdFPE. Cette équipe est disponible pour résoudre les difficultés techniques et corriger les erreurs. Outre la saisie de ses propres informations budgétaires, l'agence est responsable de la capture des informations budgétaires des centres de gestion budgétaire (CGB) de plus de 12 000 établissements de santé. Cette tâche ardue sera bientôt retirée de la liste des responsabilités de l'agence car il existe un projet dédié au déploiement en aval du GIFMIS à tous les CGB afin qu'ils puissent entrer leurs propres informations budgétaires dans Hyperion.

Maintenance et mises à niveau du système depuis son implémentation dans les AMMD

Avec des milliers d'entités utilisant le système, l'implémentation dans les AMMD a nécessité des mises à niveau techniques du système ainsi que des modifications de fonctionnalités.

Un audit de la performance du système a révélé que, malgré l'adéquation des configurations pour l'implémentation [la RAM (mémoire vive) et l'espace disque ont été étendus], les serveurs nécessitaient une sauvegarde de courant qui pouvait durer sept jours en cas de pannes d'électricité et de problèmes potentiels avec les générateurs. L'approvisionnement instable en électricité et la couverture irrégulière et médiocre du réseau perturbent la continuité de la saisie et de la disponibilité des données. En conséquence, des mesures ont été prises pour rendre la plateforme plus robuste, sécurisée et pleinement opérationnelle pour tous les utilisateurs à une vitesse raisonnable.

De surcroît, des investissements dans l'infrastructure informatique sont également nécessaires pour l'extension du système et pour assurer la fonctionnalité et les performances de la plateforme avant d'y intégrer d'autres institutions.

En ce qui concerne les fonctionnalités, la validation des plafonds a été introduite pour vérifier et valider automatiquement les plafonds fixés par le MdF afin que l'exécution du budget par les AMMD puisse être contrôlée.

Enseignements tirés du Ghana

Les enseignements tirés de l'extension du GIFMIS du Ghana aux MDA et aux AMMD comprennent :

- **L'application de sanctions à l'encontre des AMMD est nécessaire pour qu'elles se conforment davantage à l'utilisation du GIFMIS pour l'ensemble des opérations ; toutefois, ces sanctions ne devraient pas être excessivement sévères.** Bien qu'il existe un cadre juridique (avec des sanctions) qui exige que les MDA et les AMMD utilisent le GIFMIS pour toutes les opérations financières, quelle que soit la source des fonds, les MDA et les AMMD contournent toujours l'utilisation de la plateforme pour exécuter leur budget. L'application effective des sanctions disponibles enverra un signal fort aux MDA et aux AMMD. En outre, il faut mettre en place un modèle institutionnel pour la mise en œuvre du cadre juridique en fonction du degré de sévérité de la sanction à appliquer (Allen & Koshima, 2018). Toutefois, pour que les sanctions soient efficaces, elles ne doivent pas être excessivement sévères, sinon elles pourraient affecter de manière négative la conformité aux dispositions. Ces dernières devraient plutôt alterner entre mesures douces et mesures dures et être impartiales, proportionnées et transparentes (Allen & Koshima, 2018).
- **Chaque institution devrait être responsable de la saisie de ses propres informations budgétaires dans le SIGF afin de gagner du temps et de réduire les taux d'erreurs ainsi que de généraliser l'automatisation du processus budgétaire.** Que les Services de santé ghanéens soient chargés de saisir les informations budgétaires des établissements de santé inscrits au GIFMIS qui sont envoyées par les CGB, s'avère inefficace. Cette tâche impose aux agents qui saisissent les données une charge supplémentaire et fait courir le risque d'une augmentation du taux d'erreurs parce que ces tiers n'ont pas élaboré le budget et pourraient ne pas être en mesure de recouper certaines des données pour en assurer la cohérence. En outre, l'un des objectifs de l'implémentation du SIGF est de moderniser l'administration publique grâce à l'automatisation des procédures. Si une institution est inscrite au GIFMIS, elle devrait être tenue d'utiliser le système pour ses propres opérations afin : premièrement, de garantir une plus grande exactitude dans la saisie des données ainsi que l'obligation de rendre compte ; deuxièmement, d'habiliter les agents à utiliser des systèmes informatisés pour comptabiliser les opérations financières ; et, troisièmement, d'assurer une division du travail plus efficace et de ne pas concentrer l'ensemble du processus de saisie des données entre les mains d'un petit groupe d'agents.

2.3. République fédérale du Nigéria : extension du GIFMIS aux entreprises d'État

Le système intégré d'information sur la gestion financière du gouvernement nigérian (GIFMIS) a été implémenté en avril 2009, avec l'aide d'un contractant Hewlett-Packard, afin d'institutionnaliser les mesures de transparence des finances publiques et de lutte contre la corruption dans le processus budgétaire³.

Extension du GIFMIS aux EE

Le Gouvernement fédéral du Nigéria (GFN) étend actuellement le GIFMIS à tous les types d'entreprises d'État (EE) dans le but d'améliorer leurs transferts de fonds. Cette extension a été décidée à la suite de la récession de 2016 liée aux prix des matières premières et de la mise en œuvre par le GFN de plusieurs initiatives visant à améliorer le recouvrement des revenus non pétroliers et à accélérer la reprise économique. On estime que les EE représentent plus de 40 billions de nairas en valeur (soit 105,5 milliards USD ou l'équivalent de 3 pour cent des recettes du GFN). Toutefois, les transferts de fonds de l'excédent d'exploitation au Trésor (comme l'exige la loi) ont été inférieurs à 10 % par an. L'intégration des EE dans le GIFMIS est également une initiative qui a pour objectif de minimiser les risques associés à leurs opérations budgétaires, de les soumettre au même niveau d'examen que les autres MDA et de s'assurer de l'alignement des priorités de dépenses sur les objectifs globaux de développement du gouvernement.

Le GFN a adopté une approche progressive pour adapter les fonctionnalités aux flux d'information et pour permettre de procéder à des ajustements. Malgré les efforts d'intégration des EE dans le GIFMIS depuis 2016, le processus s'est heurté à des difficultés, et ce n'est qu'en 2020 que de réels progrès ont été réalisés en matière d'intégration de leurs finances dans le GIFMIS. En 2019, 10 grandes EE (en ce qui concerne leurs revenus et leurs dépenses) ont été identifiées pour être saisies dans le cadre budgétaire à moyen terme, puis dans le budget fédéral. Le processus a été étendu à 60 EE qui sont soit partiellement financées (c'est-à-dire que le GFN couvre un ou deux de leurs titres de dépenses, généralement les dépenses de personnel), soit autofinancées pour le budget de 2021. Bientôt, le GFN veillera à ce que toutes les EE (y compris celles qui s'autofinancent) aient désigné des agents budgétaires qui seront formés à l'utilisation et au reporting du sous-système de préparation budgétaire (SPB) du GIFMIS. Ainsi, tout comme les MDA, elles pourront préparer complètement leur budget en ligne et en temps réel à l'aide de la plateforme.

Répondre à la résistance des EE à utiliser le GIFMIS

Les lois qui régissent les différentes EE définissent leurs relations financières avec l'État ; par conséquent, les EE qui ne tirent pas parti du Fonds consolidé des recettes, ne sont guère incitées à utiliser le GIFMIS et font souvent preuve d'une forte résistance à son utilisation. Même si la Loi de 2007 sur la responsabilité financière (Loi n° 31) prévoit l'utilisation du système par les entités publiques, la plupart des EE s'en remettent encore à leur loi d'habilitation respective. Afin de surmonter cet obstacle, la Présidence a émis une ordonnance obligeant les EE partiellement financées ou autofinancées à plafonner leurs dépenses à un taux ne dépassant pas 60 % ou 70 % de leurs revenus, et le Bureau du budget a ordonné que toutes les EE soient transférées à la plateforme GIFMIS.

Les processus de mise en œuvre de l'ordre de modification avec le vendeur et de déploiement du système auprès des EE étaient complexes et des contraintes de temps importantes existaient. Les EE ont été admises à un test de réception par l'utilisateur et le GFN a adopté une approche progressive pour saisir leur budget, ce qui comprenait la conception d'un format de reporting de leurs revenus qui a été utilisé pour modifier le GIFMIS afin de saisir leurs différentes particularités. Toutefois, ce processus n'a pas réussi à attirer les EE qui s'autofinancent, puisque le GFN a choisi de se concentrer sur les EE qu'il finance partiellement, du fait de l'alignement de leur cadre comptable sur le plan comptable mis en œuvre dans le GIFMIS.

Préalables à l'intégration : incorporer les EE dans le cadre budgétaire

Il a fallu modifier le processus budgétaire et la présentation du budget pour faciliter l'intégration des EE dans le GIFMIS et pour permettre la surveillance de l'exécution de leur budget. Il s'agissait d'intégrer les EE dans le cadre budgétaire du gouvernement fédéral et dans le projet détaillé soumis au Parlement. Par le passé, certaines EE ont soumis leur budget au Bureau du budget, puis ont présenté un budget différent à leur commission parlementaire respective. Désormais, l'adhésion du Parlement est garantie, puisque les budgets des EE sont passés par le Bureau du budget et soumis par le président avec les budgets des MDA. En outre, le gouvernement a modifié le format du projet de loi de finances pour y inclure les états prévisionnels des recettes et dépenses des EE. Cette approche diffère de celle observée par le passé, lorsque le projet de loi de finances ne contenait que l'état prévisionnel des dépenses des MDA. Dans l'ensemble, un nombre total de 70 EE, toutes catégories confondues, ont été inscrites pour utiliser le GIFMIS.

3 À l'époque, seul le sous-système d'exécution budgétaire (SEB) du GIFMIS a été déployé pour être utilisé par les MDA et les EE financés à partir du Fonds consolidé des recettes. La préparation du budget a continué d'être entreprise sur une feuille de calcul Excel et mise en ligne sur le GIFMIS. En 2016, le GFN a ajouté le sous-système de préparation du budget (SPB). Plus récemment, des sous-systèmes de suivi et d'évaluation et de passation des marchés ont été également ajoutés ; cependant, ils n'avaient pas encore été activés au moment de la rédaction de ce rapport. L'ensemble de l'infrastructure est hébergé sur une plateforme gouvernementale, la Galaxy Backbone.

Enseignements tirés du Nigéria

Les enseignements à tirer de l'expérience nigériane en matière d'intégration des institutions publiques dans le GIFMIS sont doubles :

- **La normalisation des processus budgétaires par toutes les institutions utilisant le GIFMIS facilite la conformité.** Le GFN a réussi à surmonter les difficultés liées au manque de respect de l'utilisation du GIFMIS par les EE pour l'exécution de leur budget :
i) en amenant le Parlement à veiller à ce que les EE suivent les mêmes procédures budgétaires que toutes les autres institutions, à savoir le processus régulier d'inscription de leur budget au projet de loi de finances, et, ii) en modifiant le format (ou la présentation) du projet de loi de finances afin d'inclure les recettes et les dépenses des EE. Ces mesures permettent une surveillance rigoureuse par toutes les parties prenantes clés et une plus grande responsabilisation de la part des EE, qui doivent désormais justifier l'utilisation de leurs fonds.
- **L'approche de la carotte et du bâton comporte des limites.** Alors que les EE partiellement ou entièrement financées n'ont guère d'autre choix que de se conformer aux instructions de l'administration fédérale de soumettre leur budget, celles qui s'autofinancent n'ont aucune incitation à utiliser le GIFMIS. En outre, le GFN n'a aucun moyen d'exercer des pressions sur les EE autofinancées parce qu'il ne leur fournit aucun financement ou aucune autre forme d'aide. Ce constat montre que, si elles ont le choix, les institutions publiques feront preuve de mauvaise volonté quant à l'automatisation de leurs procédures budgétaires, en particulier compte tenu du temps requis, des changements de pratiques et de la responsabilité qui accompagne le passage au GIFMIS. Le gouvernement devra proposer des mesures qui incitent les EE autofinancées, par des moyens non financiers, à se conformer à ses exigences, ou qui leur donnent peu ou pas d'autres possibilités si elles ne le font pas.



Le gouvernement devra proposer des mesures qui incitent les EE autofinancées, par des moyens non financiers, à se conformer à ses exigences, ou qui leur donnent peu ou pas d'autres possibilités si elles ne le font pas.



Conclusion

Les gouvernements utilisent des systèmes d'information sur la gestion financière pour saisir les opérations financières en temps réel et avec davantage d'exactitude. Cependant, l'implémentation de ces systèmes n'a pas été facile. Comme le montre cette étude de cas, l'extension a tendance à prendre plusieurs années d'évaluation, d'itération et de renforcement de la plateforme, avant qu'elle ne puisse devenir pleinement opérationnelle et mise en service.

Outre les raisons techniques de la longueur du processus, l'expérience béninoise met en exergue d'autres facteurs tels que, d'une part, des procédures plus longues et plus complexes requises pour la saisie des données qui conduisent à des plaintes et au mécontentement des agents, et, d'autre part, l'émergence de nouvelles parties prenantes qui doivent se familiariser non seulement avec l'utilisation de la plateforme, mais aussi avec les processus administratifs.

Cette réforme se traduit également par une perte de contrôle des procédures et des autorisations par d'autres parties prenantes dont les intérêts particuliers sont en jeu, ce qui rend la collaboration parfois tendue. Le cas béninois reflète l'importance de s'assurer que chaque institution incluse dans le SIGF est en mesure et désireuse de saisir ses propres données pour favoriser l'appropriation, alléger la tâche des saisisseurs de données et réduire les taux d'erreurs. L'importance de limiter le nombre de systèmes utilisés simultanément par les institutions a également été soulignée, car l'utilisation de plusieurs systèmes est à la fois lourde et va à l'encontre de l'objectif d'avoir une vision exhaustive de l'utilisation des fonds publics.

Les expériences du Ghana et du Nigéria en matière d'intégration de diverses branches de l'administration publique ont souligné les difficultés d'acceptation et les problèmes de conformité à l'utilisation du GIFMIS. Que l'utilisation du système soit volontaire ou exigée par la loi, les EE ou les AMMD ont néanmoins contourné la plateforme. Les EE au Nigéria, en particulier celles qui génèrent leurs propres revenus, n'ont pas été incitées à utiliser le GIFMIS - cependant, l'inclusion par l'administration fédérale de

leur budget dans le projet de loi de finances qui est adopté par le Parlement augmente la surveillance des fonds qu'elles utilisent. Forts de l'expérience du Nigéria, nous avons également appris qu'il est important de normaliser les processus budgétaires et les cadres comptables avant d'intégrer les institutions dans les systèmes et de faciliter leur conformité ainsi que d'assurer une plus grande surveillance. Au Ghana, les AMMD, qui n'ont pas utilisé le GIFMIS, et, jusqu'à tout récemment, lorsque des avertissements ont été émis à leur encontre, n'ont reçu aucune sanction pour non-respect de la procédure. Nous avons vu ici l'importance des incitations et des conditionnalités, en particulier financières, pour garantir l'utilisation du SIGF par les institutions, et que la législation n'est pas adéquate sans application et mesure d'incitation.



L'importance de limiter le nombre de systèmes utilisés simultanément par les institutions a également été soulignée, car l'utilisation de plusieurs systèmes est à la fois lourde et va à l'encontre de l'objectif d'avoir une vision exhaustive de l'utilisation des fonds publics.

Références

- Allen, R. & Koshima, Y. (2018). Do sanctions improve compliance with public finance laws and regulations? *Public Budgeting & Finance* Vol. 38(4): 1–121. Disponible à : <https://doi.org/10.1111/pbaf.12197>
- CBN (Citi Business News). (2020). *We'll crack the whip on state agencies not using GIFMIS platform – CAGD warns*. Available at: <https://citi-businessnews.com/2020/12/well-crack-the-whip-on-state-agencies-not-using-gifmis-platform-cagd-warns/>
- Comité de gestion du SIGFP (*Système intégré de gestion des finances publiques*) (2020). Rapport d'exécution du Comité de gestion sur le SIGFP, séance du 29 juillet 2020.
- Delone, W. & McLean, E. (2003). The DeLone and McLean model of information systems success: A ten-year update. *Journal of Management Information Systems* Vol. 19(4): 9–30, DOI: 10.1080/07421222.2003.11045748. Disponible à : https://www.researchgate.net/publication/220591866_The_DeLone_and_McLean_Model_of_Information_Systems_Success_A_Ten-Year_Update
- Diamond, J. & Khemani, P. (2005). *Introducing financial management information systems in developing countries*. Document de travail WP/05/196 du FMI, Washington DC : Fonds monétaire international.
- GBN (Ghana Business News). (12 avril 2018). *Controller general urges MMDAs to capitalise on GIFMIS for improved IGF*. Disponible à : <https://www.ghanabusinessnews.com/2018/04/12/controller-general-urges-mmdas-to-capitalise-on-gifmis-for-improved-igf/>
- Gcora, N. & Chigona, W. (2019). Post-implementation evaluation and challenges of integrated financial management information systems for municipalities in South Africa. *South African Journal of Information Management* Vol. 21(1), a1066. Disponible à : <https://doi.org/10.4102/sajim.v21i1.1066>
- Gerardo, U. & Pimenta, C. (2015). Integrated financial management information systems in Latin America: Strategic aspects and challenges. In Pimenta, C. & Pessoa, M. (eds). *Public financial management in Latin America: The key to efficiency and transparency*. Washington, DC: Banque interaméricaine de développement et Fonds monétaire international.
- Local Government Service – Ghana. (2017, 17 October). *Head of service addresses GIFMIS stakeholders forum*. Disponible à : <http://lgs.gov.gh/index.php/head-of-service-addresses-gifmis-stakeholders-forum/>
- Ministry of Economy and Finance (Benin). (2016). Strategy for the redesigning of the information system for public financial management (PFM).
- Ministry of Finance and Economic Planning and Local Government Board (Government of the Republic of South Sudan). (2013). Local government public financial management implementation plan. Disponible à : <http://mofep-grss.org/wp-content/uploads/2013/08/LG-PFM-Implementation-Plan-Draft-June-2013.pdf>
- Muhamud, M., Nalwoga, M. & Teopista, K. (2019). Integrated financial management information system and financial reporting effectiveness of district local governments in Uganda. *International Journal of Innovative Science and Research Technology* Vol. 4(8): 395–399. Disponible à : https://1library.net/document/q76pejny-integrated-financial-management-information-financial-reporting-effectiveness-governments.html?utm_source=search_v3
- Ora2K. (2018). Étude diagnostic des logiciels de gestion budgétaire et comptable des collectivités territoriales. Novembre 2018, Disponible à : <https://reformes-ugr.finances.bj/uploads/documents/6e012ba-1c9a799702090a1d6d6c7d5af.pdf>
- Pecdar (Palestinian Economic Council for Development & Reconstruction). (n.d.). *Municipal financial management information system (MFMIS Project) – Functional requirements specification report*. Jerusalem: Pecdar. Disponible à : <http://www.pecdar.ps/en/article/79/Municipal-Financial-Management-Information-System>
- République du Ghana. (2016). *Public Financial Management Act, 2016 (Act 921)*. Disponible à : <https://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/acts/PUBLIC-FINANCIAL-MANAGEMENT-ACT-2016.pdf>
- Winfred A., Kareyo M. & Mbabazi B.P. (2018). *Integrated financial management information systems success factors in selected local governments districts of Kanungu and Rukungiri*. Kampala: School of Computing and Information Technology, Kampala International University.




SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER


Pour tout renseignement sur CABRI, veuillez contacter :


Southdowns Ridge Office Park
Coin de la John Vorster & Nellmapius Drive
Centurion, 0062
Afrique du Sud


Téléphone : +27 (0)12 492 0022

Email : info@cabri-sbo.org

 cabri-sbo.org

 [@cabri.sbo](https://www.facebook.com/cabri.sbo)

 [@CABRI_SBO](https://twitter.com/CABRI_SBO)

 CABRI – Collaborative Africa Budget Reform