



Étude de cas sur le Bénin

Auteurs:

Nicolas Botton, Consultant Expert en GFP numérique

Giselle Hadley, Responsable de programme, CABRI

François BEPKON, Directeur informatique, Direction générale, Bénin

Approche globale de la GFP numérique**Contexte**

Le nouveau mode de gestion axé sur les résultats, consacré au Bénin par l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances ainsi que les difficultés d'utilisation des systèmes budgétaire et comptable classiques développés en 2001 pour la gestion des finances publiques en raison de l'environnement technique désuet ont influencé la mise en œuvre d'une approche globale de la GFP numérique.

Les conditions du projet

La transformation numérique de la Gestion des Finances Publiques en général et celle du système intégré de gestion des finances publiques (SIGFP) en particulier observée au Bénin est favorisée entre autres par (i) la volonté du Gouvernement et le leadership du Ministre de l'Economie et des Finances, Ministre d'Etat à répondre aux exigences communautaires en matière de nouveau mode de gestion et d'efficacité de l'action publique ; (ii) une coordination renforcée par le Comité de gestion du SIGFP composé des informaticiens et agents métiers des structures de la Direction générale du Budget et de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique ; et, (iii) la mise en œuvre d'une méthodologie flexible avec l'appui technique de la SNDI¹.

Chemin parcouru

Cette transformation numérique a démarré par la mise en œuvre du Programme d'Appui à la Gouvernance Economique (PAGE), représentant le développement d'une coopération Sud-Sud avec la contribution de la SNDI et de l'équipe béninoise.

Les travaux ont facilité la mise en place par la suite d'une équipe projet constituée d'un chef de projet, des experts métiers (budget et comptabilité), d'une équipe technique (développeur, administrateurs de base de données et de réseaux et système).

Les premières esquisses de résultats ont abouti à une première version du SIGFP à fin décembre 2020.

Ainsi, le SIGFP co-développé, dans la perspective d'assurer une durabilité et une adaptabilité des systèmes budgétaire et comptable a connu plusieurs grandes phases dont : (i) la rédaction du cahier des charges ; (ii) l'élaboration des procédures ; (iii) les travaux de génie logiciel ayant abouti à la réalisation des différents paramètres fonctionnels ; (iv) la double commande ; (v) la stabilisation (mise en place du cadre organisationnel et institutionnel, formation de l'équipe technique, réalisation des modules complémentaires – plans de travail annuels, budgétisation en autorisations d'engagement, budget sensible au genre, objectifs de Développement Durable et climat, bancarisation des primes, costing des activités, volet recette, etc...) ; (vi) le lancement effectif de l'exploitation du SIGFP en 2022, la poursuite des formations au profit des acteurs, et la mise en œuvre d'une stratégie d'assistance rapprochée des acteurs de la chaîne de dépenses.

Ces expériences ont conduit le Bénin à se concentrer sur le développement d'une solution en interne pour toutes les étapes du circuit de préparation, d'exécution et de comptabilité du budget de l'Etat. La nouvelle approche a porté sur le développement d'un outil centralisé très adapté aux besoins de

¹ Société Nationale de Développement Informatique de Côte d'Ivoire

Auteurs:

Nicolas Botton, Consultant Expert en GFP numérique

Giselle Hadley, Responsable de programme, CABRI

François BEPKON, Directeur informatique, Direction générale, Bénin

chaque Ministère et institution. Il a été construit selon une approche flexible et modulaire étape par étape, où différents modules pour chaque processus de GFP ont été déployés par étape. L'objectif visant à garantir une source unique de données avec tous les systèmes suivant un ensemble de principes directeurs établis. Certaines fonctionnalités, notamment du côté des recettes, s'appuient sur des produits commerciaux prêts à l'emploi (par exemple la gestion des impôts avec SIGIBE, la facturation électronique), mais chacun pouvant exporter ses données dans le respect des normes d'interopérabilité.

Périmètres couverts

Les périmètres couverts par cette transformation numérique sont récapitulés comme suit :

- Périmètre 1 : les référentiels (NBE, PCE, etc.) ;
- Périmètre 2 : la préparation du budget ;
- Périmètre 3 : l'exécution du Budget ;
- Périmètre 4 : la comptabilité publique ;
- Périmètre 5 : les interfaces ;
- Périmètres 6 : le Décisionnel ;
- Périmètre 7 : la Comptabilité Matière.

Pour accompagner la gouvernance de ce système interconnecté, l'Agence des Systèmes d'Information et du Numérique (ASIN) a été mise en place en 2022. Elle est issue de la fusion de différentes agences préexistantes et placée sous la double tutelle du Ministère du Numérique et de la Digitalisation et du Ministère de l'Economie et des Finances. L'ASIN, désormais sous tutelle de la Présidence de la République établit des normes et standards pour tous les projets et apporte un soutien opérationnel aux projets numériques du secteur public béninois (comme l'utilisation des infrastructures critiques, la conception de la solution, le choix de la technologie, la qualification des fournisseurs, etc.)².

Gestion des attentes des utilisateurs

L'un des avantages de l'approche modulaire adoptée par le Bénin a été de gérer les attentes des utilisateurs, d'aligner le système aux exigences et de gérer la vétusté des systèmes. Forte de l'expérience acquise en 2020 et dans le but de limiter les risques, l'équipe ne s'est pas précipitée dans le déploiement de nouveaux modules. Cela impliquait une gestion prudente des attentes et parfois la satisfaction des utilisateurs par rapport à l'agenda.

Lors de la récente réforme numérique au Bénin, les nouveaux et les anciens systèmes ont par moment fonctionné en double commande, cela s'est fait jusqu'à ce que la confiance dans la capacité des nouveaux systèmes à collecter des données de qualité et à faire fonctionner ces nouveaux systèmes soit établie. Les anciens systèmes ont été maintenus au fur et à mesure que le nouveau système de GFP se développait. Par conséquent, cette mesure prudentielle a permis la mise en service d'un nouveau système conforme à la gestion en mode programme. Le ministère des finances a souligné que les anciens systèmes ne devraient pas être rapidement abandonnés par principe. Cette méthodologie de déploiement est désormais maintenue avec de nouveaux modules, les anciens systèmes n'étant retirés qu'après que le nouveau système ait été essayé, testé et mis en service.

² <https://www.asin.bj/documents/>

Auteurs:

Nicolas Botton, Consultant Expert en GFP numérique

Giselle Hadley, Responsable de programme, CABRI

François BEPKON, Directeur informatique, Direction générale, Bénin

Cette approche modulaire de la transformation numérique a également permis d'éviter les problèmes de sur-spécification, ce qui accélère le déploiement et améliore l'adhésion des utilisateurs.

Afin d'adapter les modules aux besoins de chaque direction, un temps considérable a été consacré à garantir une compréhension commune des besoins et à développer les compétences en gestion de projet avec la capacité de produire des spécifications, des politiques, des termes de référence et de les faire approuver. La possibilité de tester et de perfectionner chaque module a permis d'interagir efficacement avec les utilisateurs des systèmes et de garantir que leurs commentaires itératifs soient intégrés avant la transition complète vers un nouvel outil.

En termes d'acquis, il faut noter la mise en place d'un système adapté à la loi organique et une autonomie des équipes locales à adapter le système aux éventuelles évolutions futures. Le nouveau système SIGFP-BENIN est désormais fonctionnel et interopérable. Tous les acteurs du niveau central jusqu'au niveau déconcentré exécutent leur budget grâce à ce système mis en production en janvier 2022.

Les équipes du Bénin poursuivent la stabilisation du système et le renforcement de la résilience face aux défis de sécurité.