



INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES IGF

COLLECTE D'INFORMATIONS ET EVALUATION DU SYSTEME D'ARCHIVAGE DES ORGANISMES AUTONOMES

SYNTHESE DU RAPPORT

Novembre 2013



Introduction

Afin d'assurer un contrôle sur les organismes ou entreprises appartenant partiellement ou totalement à l'Etat, l'Inspection Générale des Finances (IGF) a réalisé, une mission de Collecte d'informations et d'Evaluation du système d'archivage de quatorze Organismes Autonomes (OA) dont la phase terrain s'est déroulée du 23 avril au 26 juin 2012.

Cette mission avait pour objectif de « Recueillir auprès des Organismes Autonomes des informations administratives et financières pour les trois dernières années et évaluer le système d'archivage ».¹

Ainsi, les résultats de mission ont été présentés en quinze (15) parties :

-  14 documents techniques qui exposent la méthodologie relative à la mission et présentent les analyses détaillées et les conclusions spécifiquement pour chaque Organisme Autonome. A noter que l'Office National d'Assurance-Vieillesse (ONA), n'ayant fourni aucun document sollicité, a été écarté des analyses généraux ;
-  Le présent document de synthèse qui relate les résultats globaux à travers les principales conclusions et recommandations.

Cette mission se veut dynamique et incitatif en mettant l'emphasis sur les faiblesses constatées afin que les acteurs impliqués dans le processus puissent prendre les meilleures décisions permettant à leur institution d'accroître significativement leur efficacité en protégeant la mémoire institutionnelle à travers le temps.

¹ L'annexe méthodologique reprend en détail le contexte de la mission, les objectifs spécifiques ainsi que les outils utilisés pour la réalisation de la mission.

1- Conclusions Générales de la mission

En tenant compte des constats sous mentionnés, l'équipe de mission a émis un **avis globalement défavorable à la fois sur le système d'information² et sur le système d'archivage³** des OA. Cependant, il convient de souligner que quatre (4) institutions, à savoir la DINEPA, le FER, l'OAVCT et la TNH, ont obtenu un avis partiellement favorable en raison de leurs efforts dans le domaine de l'archivage.

2- Constats au niveau de la Collecte d'information

La Collecte des informations au niveau de ces quatorze (14)⁴ Organismes Autonomes a permis à l'équipe de mission de dégager des tendances communes aux OA quel que soit leur domaine d'activités.

2.1. UNE PRODUCTION INSUFFISANTE DES DOCUMENTS NECESSAIRES AU BON FONCTIONNEMENT DES ORGANISMES AUTONOMES EN GENERAL

En moyenne moins de 50% des documents sollicités dans le cadre de cette mission ont été transmis à l'équipe. En effet, outre l'organigramme, la loi organique, la grille salariale et la « liste des éléments d'actif, passif et avoir », les autres documents sollicités par l'équipe de mission n'ont pu être collectés à un niveau satisfaisant.

Tableau 1. Documents collectés auprès des treize Organismes Autonomes

Documents sollicités	Documents collectés	Documents collectés (%)
Loi Organique	13	100 %
Organigramme	13	100 %
Liste des personnes contact	4	30,76 %
Fiche d'information générale e	6	46,15 %
Chronogramme d'activités pour 2010 -2011	0	0 %
Rapport d'audit firme privée	2	15,38 %
Rapport d'audit de la CSC/CA	4	30,76 %
Grille salariale	10	76,92 %
Budget de l'exercice 2007 -2008	6	46,15 %
Budget de l'exercice 2008 -2009	8	61,53 %
Budget de l'exercice 2009 -2010	7	53,84 %

² En effet, sur le système d'information les avis « défavorables » concernent sept (7) OA sur treize (13). Cinq (5) avis sont « réservés ». La mission n'a pas prononcé un avis sur formel sur le système d'archivage au FER.

³ Pour le système d'archivage, les avis « défavorables » sont au nombre de huit dont un avec réserve. Un avis est « réservé » et trois avis sont « favorables ». La mission n'a pas émis d'avis formel sur le système d'archivage du FER.

⁴ Les calculs sont réalisés sur 13 OA tenant compte de la collaboration partielle de l'ONA avec l'équipe de mission.

Budget de l'exercice 2010-2011	8	61,53 %
Etats financiers de l'exercice 2007-2008	4	30,76 %
Etats financiers de l'exercice 2008-2009	7	53,84 %
Etats financiers de l'exercice 2009-2010	9	69,23 %
Etats financiers de l'exercice 2010-2011	6	46,15 %
Rapport d'activités de l'exercice 2007-2008	4	30,76 %
Rapport d'activités de l'exercice 2008-2009	4	30,76 %
Rapport d'activités de l'exercice 2009-2010	2	15,38 %
Rapport d'activités de l'exercice 2010-2011	3	23,07 %
Cadres des dépenses et investissements	3	23,07 %
Liste des éléments d'actif, passif et avoir (inventaire de matériels)	10	76,92 %
Grille de gestion du personnel	8	61,53 %
Bilan des dommages et pertes dus au séisme du 12 janvier 2010	4	30,76 %

2.1.1. INEXISTENCE DE CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA CONDUITE DES ACTIONS

Aucune institution n'a remis le chronogramme d'activités pour l'exercice 2010-2011, document considéré comme un outil de gestion définissant l'orientation stratégique en général, la programmation des activités à court terme d'une institution en particulier. L'indisponibilité d'un tel outil de gestion au sein de tous les OA visités implique une programmation conjoncturelle des actions des OA qui laisse présager une orientation stratégique fortuite. De plus, l'absence d'un document de programmation annuelle ne permet pas d'apprécier la performance de l'organisme pour une période donnée.

2.1.2. CULTURE DE PRODUCTION DE RAPPORTS FINANCIERS NON ENCORE ANCRÉE DANS LES HABITUDES

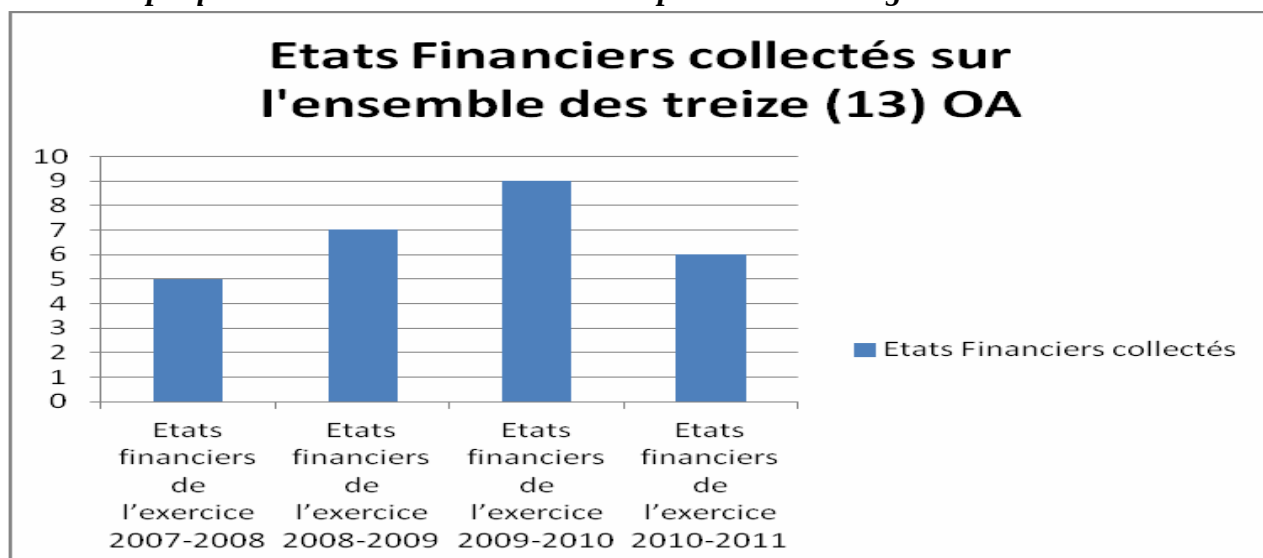
La collecte des rapports financiers établis par les OA (pour les exercices 2007 à 2011) Démontre une absence flagrante de standardisation : la présentation ainsi que les types de rapports financiers collectés diffèrent d'un OA à l'autre. De plus, l'établissement desdits rapports ne fait pas partie d'une activité régulière et continue au fil des exercices.

Pour l'exercice 2009-2010, un pic a été constaté au niveau des remises (69,23%) tandis que le niveau de remise le plus bas a été observé en 2007-2008 (30,76%). Aucune explication n'a cependant pu être trouvée par l'équipe de mission à propos de ces deux extremums (**Voir Graphique 1**).

Toutefois, il convient de mentionner que l'AAN⁵, l'OAVCT, l'OFNAC, la SONAPI et le FER ont pu fournir la totalité de leurs Etats Financiers pour la période susmentionnée.

⁵ L'AAN n'a pas fourni ses Etats Financiers de l'exercice 2010-2011 car ils étaient en cours de préparation.

Graphique 1. Etats Financiers collectés auprès des treize Organismes Autonomes

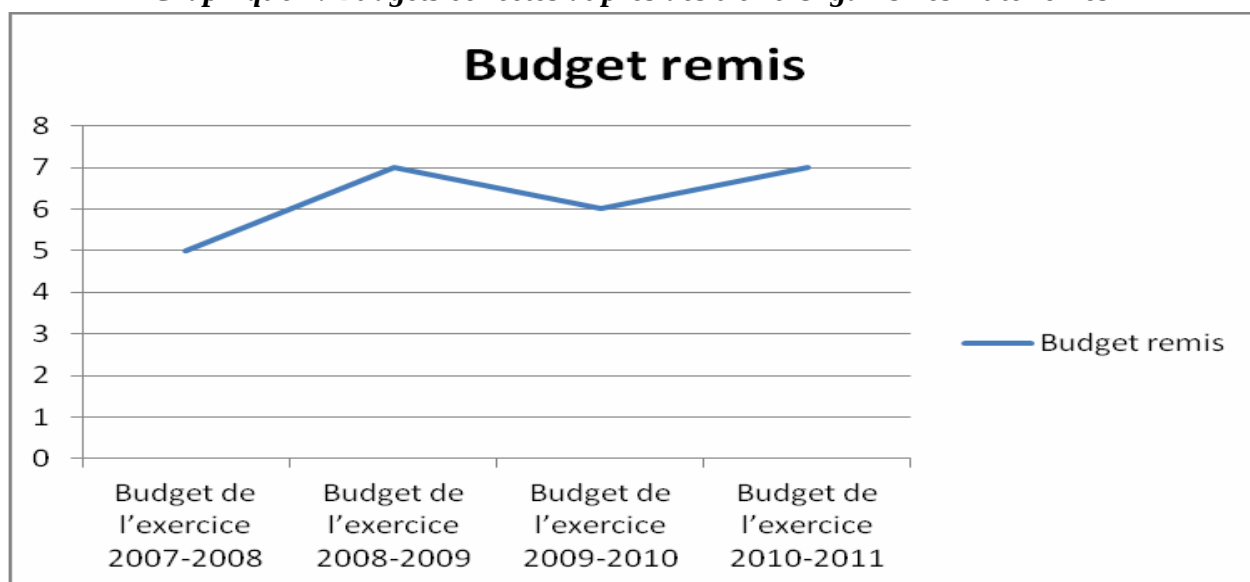


2.1.3. TRANSMISSION INSATISFAISANTE DES DOCUMENTS DE BUDGETS

Le pourcentage des budgets remis varient et ne dépassent jamais 62%, soit moins de deux tiers. En effet, les budgets ont été collectés à 46,15% en 2007-2008, 61,53% en 2008-2009, 53,84% en 2009-2010, et finalement 61,53% en 2010-2011.

Cette tendance traduit une non prise en compte de cet outil dans le pilotage effectif des activités de ces institutions.

Graphique 2. Budgets collectés auprès des treize Organismes Autonomes



2.1.4. NON SYSTÉMATISATION D'UN BILAN DES DOMMAGES ET PERTES SUBIES SUITE AU SÉISME DU 12 JANVIER 2010

Une bonne évaluation de l'actif immobilisé fait partie des exigences des Principes Comptables Généralement Reconnues (PCGR) ainsi que des normes de l'« International Public Sector Accounting Standards » (IPSAS). Ainsi, le Bilan des dommages et pertes subies suite au séisme du 12 janvier 2010 devait constituer une première démarche dans la réévaluation de l'actif immobilisé de ces entités. Or, moins d'un tiers des institutions n'ont remis ledit document.

Il faut souligner que certaines institutions fortement affectées par le séisme, comme la RNH et l'AAN entre autres, n'ont pas établi de bilan des dommages et pertes subies suite au séisme du 12 janvier 2010.

2.2. UN INVENTAIRE DE MATERIEL SATISFAISANT

Certaines institutions ont soumis des inventaires assez satisfaisants. A ce titre, il convient de citer :

- ✓ l'inventaire établi au mois d'avril 2012 au niveau du CONATEL qui tient compte du coût d'acquisition des matériels qui sont codifiés, ce qui peut faciliter le calcul de l'amortissement ;
- ✓ l'inventaire dressé par la SONAPI, qui intègre l'ensemble des matériels et permet l'identification et la localisation de chacun des matériels formant le patrimoine de l'institution.

En somme, les faiblesses observées au niveau de la Collecte d'information portent surtout sur les documents administratifs.

3- Constats au niveau de l'Evaluation du système d'archivage

L'organisation du système d'archivage des OA présente de fortes similitudes. Seuls quelques-uns se démarquent de la tendance générale. À ce titre, il convient de citer le FER, la DINEPA et l'OAVCT qui ont une pratique leur assurant une certaine protection des documents archivés⁶.

Ainsi, l'équipe de mission a pu remarquer :

⁶ La TNH possède également un Service fonctionnel dédié à l'archivage : le service de la Documentation. Par contre, les documents audiovisuels sont largement mieux suivis et protégés que les documents administratifs et financiers de la Télévision.

3.1. L'INEXISTENCE D'UN SYSTEME D'ARCHIVAGE AU SENS PROPRE DU TERME METTANT EN PERIL LA MEMOIRE DES INSTITUTIONS

Cette situation, imputable à la non-définition d'une politique d'archivage au sein de la majorité des institutions rencontrées, est préjudiciable à la pérennité des documents et affecte entre autres, les fonctions de traçabilité et de restitution à la demande.

3.1.1. NON EFFECTIVITÉ DE LA CENTRALISATION DES DOCUMENTS ARCHIVÉS

En effet, bien que 76,92 % des treize OA visités possèdent une structure dédiée à l'archivage, ladite structure est généralement dysfonctionnelle ou encore n'existe que sur papier (organigramme ou loi organique).

3.1.2. NON UTILISATION D'OUTILS DE GESTION DOCUMENTAIRE DES ARCHIVES

Corollaire à l'inexistence d'un système d'archivage et d'une politique d'archivage bien définie, les outils de gestion documentaire des archives tels les registres d'entrée et de sortie, le répertoire des archives, le calendrier de la durée de conservation, le plan d'organisation des archives entre autres, ne sont quasiment pas utilisés au sein de la majorité des Organismes visités.

3.1.3. EXISTENCE DE PLUSIEURS PROJETS DE NUMÉRISATION DES DOCUMENTS ARCHIVÉS

En effet, quatre (4) institutions travaillent sur l'implémentation d'un système d'archivage numérique : la SONAPI, la DINEPA, l'OAVCT et la TNH⁷. Il convient de souligner également que le FER numérise intégralement les documents internes produits, et partiellement les documents externes.

3.2. UNE PROBABILITE DES RISQUES D'ARCHIVAGE GLOBALEMENT FORTE.

En effet, neuf (9) des treize (13) institutions rencontrées présentent de forts risques eu égard à l'archivage de leurs documents (*Voir Tableau 2*), contrairement à la DINEPA, la TNH, le FER et l'OAVCT.

En résumé, l'équipe de mission conclut que cette situation n'est pas favorable à une gestion efficace des Organismes Autonomes, en référence à l'importance et la place prépondérante des archives (documents administratifs, financiers, techniques, etc.) dans une dynamique de contrôle et d'audit (interne et externe).

⁷ Une méthode pour l'archivage numérique des documents audiovisuels a été implémentée à la TNH. Cette méthode dénommée « AIMÉ » n'a pu être complétée en raison de la deuxième phase du projet qui n'a pas été enclenchée (formation, acquisition d'équipement etc...)

RISQUES	NIVEAU	REMARQUES
DOCUMENTS NON ARCHIVÉS	ELEVE	En raison de l'absence d'une politique d'archivage où obligation serait faite aux Services Producteurs d'archiver la totalité des documents produits ou l'intégralité de toute catégorie de documents à archiver, le risque de documents non archivés au sein des OA est élevé.
DOCUMENTS DETRUITS TROP TÔT	MOYEN	Hormis l'OPH qui indique détenir un « processus de destruction des documents à la date de la convention », les OA ont globalement affirmé ne pas avoir comme « politique de détruire leurs documents archivés ». Toutefois, l'inexistence de procédures relatives à la gestion des entrées, des sorties et de conservation des documents peut entraîner la destruction anticipée de documents importants. <i>Néanmoins, l'absence de répertoires au sein de plusieurs institutions n'a pas permis de vérifier la survenance de ce risque.</i>
DOCUMENTS INTROUVABLES	ELEVE	L'absence de répertoires, dans la quasi-totalité des institutions, n'a pas permis à l'équipe de mission d'effectuer des tests de contrôle afin d'évaluer ce risque. Mais, cet état de fait en lui-même, sous-tend la possibilité de ne pas pouvoir retrouver des documents.
DOCUMENTS MODIFIÉS	ELEVE	Généralement, les sites où sont conservés les documents ne sont pas bien sécurisés. De ce fait, les documents sont fortement exposés à des manipulations non autorisées. De plus, l'absence quasi généralisée de contrôle lors de la sortie et de la rentrée des documents, combinée au fait que les archives ne sont pas gérées de façon optimale, ouvrent une brèche permettant de modifier et de falsifier des documents.
PERTE DE PIÈCES IMPORTANTES	ELEVE	La non utilisation d'outils de gestion documentaire des archives affecte la sécurité des documents et leur intégrité ⁸ , surtout comme élément probant. De plus, l'inexistence d'une centralisation de l'archivage augmente considérablement ce risque du fait qu'il n'y a pas de contrôle des documents.
INCENDIE	MOYEN	La moitié des institutions ne sont pas bien pourvues en termes de moyens de prévention et de lutte contre l'incendie. Cependant, des extincteurs et des classeurs métalliques ont été observés. Par contre, la présence de ces éléments anti-feu ne rentre pas dans une politique consciente de réduction du risque d'incendie en vue de la protection des documents archivés.

⁸ Aucune vérification (volume, nombre de pages, état du document etc.) n'est effectuée au moment de mettre les archives à la disposition de demandeurs.

⁹ Caractère complet et non altéré d'un document prouvant que celui-ci n'a subi aucun ajout, aucun retrait ni aucune modification, accidentelle ou intentionnelle, depuis sa validation (Nouveau glossaire de l'archivage, Marie Anne **CHABIN**).

4- Principales Recommandations

Les recommandations ont été, pour la plupart, du même ordre compte tenu des similitudes observées. Les correctifs proposés par l'équipe de mission sont proposés dans le tableau ci-après et pourraient constituer un guide pour améliorer la situation des OA en matière de gestion documentaire et production de rapports financiers.

Tableau 3. Recommandations de l'équipe de mission

CONSTATS	RECOMMANDATIONS
1. Faible collecte des documents sollicités 2. Inexistence de chronogramme d'activités	1. Transmettre les documents manquants à l'IGF dans les plus brefs délais. 2. Prendre toutes les dispositions nécessaires, dans l'éventualité qu'ils n'existent pas, pour que ceux-ci puissent être disponibles à l'avenir (formation, recrutement de nouveaux cadres, etc.).
3. Une culture de production de rapports financiers non encore ancrée dans les habitudes 4. Les budgets n'ont pas été parmi les documents les plus largement remis	3. Mettre en place un système de production régulière de rapports financiers, ainsi que d'outils de gestion tels les budgets.
5. Inexistence d'un système d'archivage au sens propre du terme 6. La centralisation des documents archivés n'est pas effective	4. Définir une politique d'archivage pouvant être définie et implémentée par les OA sur deux ans. Des correctifs après évaluation pourront être apportés le cas échéant. 5. Créer une structure dédiée à l'archivage. 6. Etablir un manuel de procédures pour l'archivage des documents. 7. Mettre à profit les Secrétaires de direction dans le processus d'archivage. 8. Créer une base de données pour la gestion des archives.
7. La non utilisation d'outils de gestion documentaire des archives	9. Mettre en place des registres dans toutes les Directions et Services permettant de retracer rapidement les informations, ainsi que tous les autres documents de gestion des archives issus de la politique d'archivage recommandée ci-dessus.
8. Forte probabilité des risques d'archivage	10. Pourvoir aux besoins des Directions, sur le très court terme, en matériels tels que classeurs métalliques anti-feu, extincteurs, etc.

5- Limites de la mission

L'équipe de mission s'est heurtée aux limites suivantes :

1. l'impossibilité d'effectuer certains tests en raison de l'inexistence de quelques outils de gestion, dont des registres d'entrée et sorties de documents ;
2. l'incapacité d'examiner la fiabilité des archives ;
3. l'insuffisance des vérifications sur l'ensemble des informations fournies par les OA.

Conclusion

Cette mission, réalisée au cours de l'exercice 2011-2012, a été l'occasion pour l'Inspection Générale des Finances (IGF) d'apprécier la production documentaire d'un échantillon d'Organismes Autonomes (OA), de statuer sur leur faiblesse en matière d'archivage et de proposer des solutions permettant une meilleure gestion de ces institutions qui sont appelées à rendre compte à l'autorité de Tutelle et au Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

Des réflexions devraient être envisagées en vue de jeter les bases d'une harmonisation des systèmes d'archivage au niveau des différents Organismes Autonomes du pays à travers une politique de numérisation des données.

En somme, les avis émis par l'IGF pour redresser la situation des OA en la matière, devraient permettre une plus grande efficacité desdits Organismes dans leur sphère de compétence par la sauvegarde de leur mémoire pour la continuité des actions et un dépassement des erreurs du passé.