



AiST

LIENS

COOPERATION

MEMBRES

ACTIONS

ETUDES

ECHANGES

Association internationale
des Services du Trésor

Vocation de l'AIST

L'Association Internationale des Services du Trésor est née en 2006 d'une volonté de ses membres de faire face ensemble, aux défis de modernisation de la gestion des finances publiques, dans un contexte de mondialisation et de contraintes économiques et financières :

- adoption de normes comptables internationales;
- rénovation des modes de contrôle de la dépense publique;
- mise en place de systèmes d'informations comptable et budgétaire, accompagnement des processus de décentralisation;
- efficacité des modes de gestion interne des grandes administrations à réseau, etc.

La vocation internationale de l'AIST, association non gouvernementale à but non lucratif, se retrouve dans la diversité géographique de ses membres : plus de 30 pays, des Caraïbes, d'Afrique, du Pacifique, d'Europe et d'Asie.

L'AIST travaille en partenariat avec les grandes organisations internationales et les organisations régionales spécialisées dans les questions économiques et financières.

Les travaux

Espace d'échange et de débat, l'AIST promeut une réflexion commune sur les transformations à entreprendre et contribue au développement d'une coopération internationale multilatérale reposant sur l'intérêt commun et l'enrichissement mutuel.

Pour ce faire, l'AIST :

- favorise l'échange d'informations et la coopération entre les administrations du Trésor et de la comptabilité publique membres;
- organise des conférences, colloques et séminaires;
- publie des rapports, études et documents.

L'AIST investit également dans une base juridique et institutionnelle sur l'organisation des trésors publics qui constitue une plate-forme de dialogue et d'échanges pour les partenaires, les organisations internationales et les spécialistes des finances publiques.

L'organisation

L'AIST est dotée d'un bureau exécutif à présidence tournante, composé de représentants de 7 pays dont 1 président, 2 vice-présidents et 4 administrateurs.

L'assemblée générale définit les grandes orientations de l'AIST, adopte son programme d'activités et vote le budget prévisionnel.

Ses moyens financiers sont assurés par les cotisations des pays membres, définies en fonction du RNB/habitant.

Le secrétariat général de l'association est basé à Paris.



Le Bureau exécutif

Le bureau est composé d'un président, de 2 vice-présidents et de 6 administrateurs. Les membres sont désignés par l'Assemblée générale. Le bureau en exercice a été composé lors de l'Assemblée générale de Brazzaville (Congo), le 18 octobre 2017.

Le Président



M. Mohamed Lemine OULD DHEHBY, Mauritanie

Les Vice-présidents



M. Henri LOUNDOU, Congo



M. Jamal ALSAHLI, Koweït

Les Administrateurs



M. Bruno PARENT, France



Dr. József MÉSZÁROS, Hongrie



M. Herivelo ANDRIAMANGA, Madagascar



M. Nouredine BENSOUDA, Maroc



M. Cheikh Tidiane DIOP, Sénégal



M. Ekpao ADJABO, Togo

Le Secrétaire général



M. Didier CORNILLET

Le Secrétaire général Adjoint



M. Abdessamad KASIMI

Secrétariat général de l'AIST - Télédoc 908 - 75012 Paris – France

Les actions organisées par l'AIST

L'AIST organise actuellement deux types d'actions :
un séminaire thématique et un colloque annuel, suivi de l'Assemblée générale.

1 – Colloque annuel

Le colloque est le moment de l'année où se retrouvent tous les dirigeants des administrations membres de l'AIST et les représentants de nombreuses organisations internationales, d'universitaires ou encore d'experts dans le domaine des finances publiques.

Pendant deux jours, les participants réfléchissent, échangent, débattent autour du thème retenu. Pour favoriser la réflexion, des tables rondes et des exposés auxquels participent des membres de l'AIST et des experts externes (organisations internationales, universitaires...) précèdent les débats.

	2017 Brazzaville (Congo) La gestion de la paye (et des pensions) : système de gestion informatique intégré ou non, contrôles internes ?	
	2016 Koweït City (Koweït) Les apports de la dématérialisation pour l'exercice des missions du Trésor	
	2014 Antananarivo (Madagascar) Le rôle des services du Trésor pour une meilleure gouvernance des Finances publiques	
	2012 Hammamet (Tunisie) La réforme comptable de l'Etat et la gestion de sa trésorerie	
	2010 Ljubljana (Slovénie) La qualité des comptes publics	
	2008 Washington (USA) Les systèmes d'information financière et comptable	
		2015 Dakar (Sénégal) Les processus de gestion de la dépense publique
		2013 Abidjan (Côte d'Ivoire) La gestion financière des collectivités locales
		2011 Kiev (Ukraine) Moderniser l'État, moderniser les finances publiques L'efficacité de la dépense publique
		2009 Paris (France) La réforme comptable des États et le nouveau rôle des Comptables publics
		2007 Marrakech (Maroc) Le contrôle interne et la maîtrise des risques

Les actions organisées par l'AIST

2 – Séminaire thématique

Pendant deux jours, les participants réfléchissent, échangent, débattent autour du thème retenu. Pour favoriser la réflexion, des tables rondes et des exposés auxquels participent des membres de l'AIST et des experts externes (organisations internationales, universitaires...) précèdent les débats.

Le format des séminaires thématiques est différent de celui des colloques, alternant séances plénières et travaux en ateliers sur un thème précis. Réservés aux membres, ils s'adressent aux cadres dirigeants et à leurs collaborateurs.

A l'issue des séminaires, la documentation et la synthèse des travaux sont remis à chaque participant sous forme dématérialisée.



2018
Hanoï (Vietnam)

Moderniser les services du Trésor par la dématérialisation



2017
Alger (Algérie)
Comment optimiser la
gestion de Trésorerie ?



2016
Port-au-Prince (Haïti)
Le rôle des services du Trésor dans la gestion de la dette publique



2015
Rabat (Maroc)
La normalisation comptable
Passage à la comptabilité
en droits constatés



2014
Paris (France)
La gestion de trésorerie et
le Compte Unique du
Trésor (CUT)



2013
Marrakech (Maroc)
Audit et contrôle internes
dans le secteur public



2012
Kinshasa (R.D.Congo)
La modernisation du
recouvrement

Le programme 2018

Séminaire thématique



Au cours du premier semestre, un séminaire thématique est organisé à Hanoï, au Vietnam, sur le thème « **Moderniser les services du Trésor par la dématérialisation** ».

1- Le numérique prend de plus en plus de place dans nos sociétés

Le numérique irrigue de plus en plus les activités économiques et sociales de nos sociétés. Le déploiement est souvent inégal entre les pays et à l'intérieur des pays. La couverture technique est inégalitaire sur les territoires et les Etats travaillent à réduire cette « fracture numérique », les usagers sont encore différenciés selon la catégorie sociale à laquelle ils appartiennent.

Cependant, la tendance est générale et l'État est un acteur qui peut la favoriser en proposant un bouquet de services aux usagers et en imposant des pratiques nouvelles aux usagers et à l'administration. Cette évolution touche les services de l'Etat mais également les collectivités locales.

2- Des évolutions juridiques indispensables

La dématérialisation implique une actualisation des textes juridiques pour donner à la signature électronique une sécurité juridique équivalente à la signature manuscrite. Si on souhaite généraliser l'usage de la dématérialisation, il faut également avoir un texte cadre prévoyant son utilisation obligatoire à une date donnée. Elle réclame également une modification des textes juridiques et comptables.

3- Une démarche globale, mais progressive

Si l'on veut que la dématérialisation soit un vecteur de modernisation, il convient d'être vigilant sur les trois points suivants :

- la gouvernance du projet : il importe que le pouvoir central organise le déploiement de la dématérialisation pour proposer des solutions juridiques et techniques harmonisées à tout le territoire, à toutes les entités publiques ainsi qu'aux entreprises ;
- l'interopérabilité des systèmes : dans une société ouverte, il n'est pas possible d'imposer à tous les acteurs publics et privés une seule solution technique pour dématérialiser les process ; il convient donc d'offrir une solution qui garantisse l'interopérabilité des systèmes d'information entre eux ;
- la progressivité : si l'on souhaite que la dématérialisation irrigue l'ensemble des acteurs économiques et des structures publiques, il faut travailler à un calendrier plus ou moins directif permettant aux différents acteurs, en fonction de leur préparation et/ou de leur taille, de rentrer dans le dispositif.

4- Moderniser les circuits financiers et comptables

Les administrations financières, qui ont réalisé le passage à la comptabilité en droits constatés et qui ont des états comptables rénovés, s'attachent ensuite à dématérialiser les comptes de gestion sur chiffres, ainsi que l'ensemble des pièces comptables. Les avancées sont toutefois contrastées selon les pays. Ces évolutions entraînent des changements dans les relations avec le juge des comptes qui fait également évoluer ses contrôles.

Certains pays poussent plus loin la dématérialisation de la chaîne de la dépense en numérisant les factures reçues, voire en imposant aux fournisseurs une facture dématérialisée de manière native. En parallèle, les procédures de marchés publics se dématérialisent : information, réception des offres, traitement du marché public. Cette démarche allège les procédures et permet de travailler à un compte de gestion sur pièces également dématérialisé.

5- Moderniser la relation avec l'utilisateur

L'administration financière pousse également à dématérialiser les relations avec les différentes catégories d'utilisateurs, qu'il s'agisse des entreprises ou des particuliers.

Trois objectifs sont recherchés : une plus grande rapidité dans les transactions, une sécurité renforcée pour l'utilisateur tout en lui simplifiant les procédures. Ces évolutions permettent également à l'administration de réaliser des économies.

Un grand nombre d'administrations offrent des alternatives au paiement par numéraire ou par chèques en proposant, outre le prélèvement, des possibilités diverses de paiement électronique (paiement par Internet, pay by phone...).

La gamme de services s'étend également en mettant à disposition des formulaires en ligne et en obligeant l'utilisateur à télédéclarer.

Après avoir largement promu le paiement par virement pour les fournisseurs ou les agents d'État (salaires et retraites), certaines prestations sociales sont désormais totalement dématérialisées. Au-delà de la seule administration financière, d'autres structures obligent les usagers à utiliser les procédures numériques.

En terme général, l'administration attend des gains d'efficacité dans un contexte de tensions budgétaires. Elle espère également moderniser les circuits et les démarches administratifs en les simplifiant et en accélérant le temps de traitement des opérations ou des demandes des usagers. C'est également l'occasion de renforcer la sécurité des transactions.

6- Transformer les habitudes de travail

La dématérialisation transforme les manières de travailler. La télédéclaration implique plus l'utilisateur dans des travaux d'établissement de l'assiette ou des droits qui incombent avant à l'administration. Elle est parfois la réponse à la réduction des emplois publics tout en maintenant la qualité de service rendu, en permettant une plus grande réactivité à l'administration et plus de souplesse à l'utilisateur.

La dématérialisation de la chaîne comptable, associée à l'élaboration d'un système d'information unique ou à la mise en place d'agences spécialisées, rend moins opérante la séparation traditionnelle entre ordonnateur et comptable.

La dématérialisation des relations avec l'utilisateur ne rend plus indispensable une présence de tous les services sur le territoire. Les usagers réclament plutôt un interlocuteur dédié, même éloigné, qui est en mesure de traiter la question ou la difficulté, plutôt qu'un guichet de proximité qui ne maîtrise pas tous les aspects du problème.

7- Des résistances et des blocages à ne pas sous-estimer pour moderniser en profondeur

L'administration numérique ne peut qu'accompagner une société qui évolue progressivement vers le numérique. Il subsiste des pans parfois importants de la population qui n'ont pas encore accès au numérique. Il importe donc d'être vigilant pour légiférer, accompagner, inciter à aller vers la société numérique, car c'est un mouvement qui dépasse le cadre national, et, en même temps, ne pas exclure des segments de la société.

La seule dématérialisation n'est pas suffisante pour changer la sphère publique. Cette modernisation doit s'accompagner d'autres évolutions dans les règles juridiques et comptables pour simplifier les tâches et réformer en profondeur les processus.

Ces évolutions impliquent que les directions, voire les ministères, mènent une véritable politique de changement reposant sur des plans de formation, sur un management rénové et sur l'implication de tous les acteurs de la hiérarchie, en interne comme en externe, en renforçant les partenariats. Ceci implique une mobilisation de moyens financiers et humains dont ne disposent pas toujours les administrations financières.

8- De nouvelles problématiques apparaissent

La sécurité générale des systèmes informatiques devient un sujet central pour assurer la confidentialité des informations, l'archivage des données dans le temps et la continuité du service public.

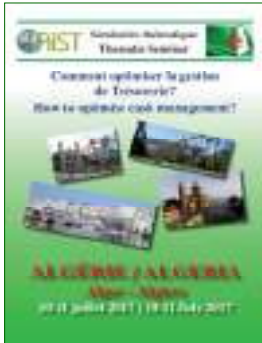
La traçabilité des opérations est également essentielle pour permettre une maîtrise des risques rénovée et adaptée.

La dématérialisation repose sur des choix technologiques, ce qui implique l'équipement des services en infrastructures matérielles et en réseaux de télécommunication qui servent de support à des systèmes d'informations rénovés.

Le programme 2017

Séminaire thématique

Au cours du premier semestre, un séminaire thématique a été organisé à Alger, en Algérie, sur le thème « **Comment optimiser la gestion de Trésorerie ?** »



Honorer les engagements à bonne date constitue l'enjeu premier de la gestion de la trésorerie de tout acteur économique. Loin de représenter une activité secondaire, la trésorerie est une fonction vitale pour les entreprises, les institutions financières, mais aussi les administrations publiques.

Elle est constituée par l'ensemble des mouvements financiers exécutés par les comptables publics et par les organismes tenus de déposer leurs fonds auprès de l'Etat.

La gestion de trésorerie vise à garantir la continuité financière de l'Etat, c'est-à-dire assurer chaque jour l'exécution des dépenses et des recettes dans des conditions de sécurité maximales et au meilleur coût pour le contribuable. Ainsi, elle recouvre des enjeux cruciaux pour l'Etat d'une part, car les flux financiers exécutés quotidiennement sont très élevés et pour le marché monétaire d'autre part, car l'Etat y est un acteur de premier plan à travers ses opérations de financement et de placement.

Deux réformes ont modifié de manière substantielle la gestion des finances publiques de nombreux pays :

- La LOLF est un outil budgétaire permettant une meilleure prévision et une exécution budgétaire plus fiable ;
- La mise en place d'une comptabilité en droits constatés permet une connaissance plus précise du patrimoine de l'Etat.

Les deux réformes précitées demeurent formelles si l'Etat ne dégage pas les moyens financiers adéquats pour faire face à ses engagements vis-à-vis de la population et réaliser les investissements indispensables : payer les fournisseurs, injecter des liquidités dans l'économie et enfin, payer à bonne date les fonctionnaires indispensables à la bonne marche de l'Etat de droit.

Les difficultés principales résultent d'une planification approximative des dépenses allée à une évaluation optimiste des recettes. Cette double imperfection conduit les services à engager des dépenses et à cumuler des impayés faute de trésorerie.

Les Etats sont conduits à cibler les dépenses qui impactent le plus la croissance économique et sociale.

Un certain nombre de pays ont mis en place des comités de Trésorerie pour fluidifier les paiements. L'examen du fonctionnement de ces comités et l'analyse des dépenses (modalités d'évaluation du stock des factures impayées, de programmation) permettent d'en mesurer l'efficacité.

Les pays éprouvent des difficultés pour avoir une information exacte agrégeant les recettes au niveau national.

Les retards de paiement traduisent parfois une surestimation des recettes ou une rentrée peu optimale de ces dernières. Dans la plupart des Etats, une refonte des circuits de recouvrement a été mise en place. La fiabilisation des assiettes et la modernisation des moyens de paiements concourent à améliorer les rentrées fiscales et douanières.

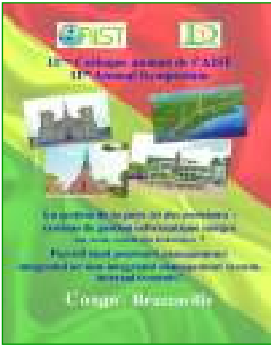
Le séminaire permettra de comprendre les enjeux actuels de la gestion de la trésorerie. En optimiser sa gestion appelle désormais la poursuite de l'amélioration des prévisions et, au-delà, l'établissement d'une fonction de pilotage.

Des leviers d'actions seront examinés sur l'optimisation de la gestion de trésorerie par :

- Une meilleure prévision des dépenses : l'informatisation et l'amélioration du réseau des télécommunications favoriseront la remontée rapide des recettes encaissées ;
- L'accélération et la fiabilisation des recettes publiques : la lutte contre l'économie informelle et les niches fiscales participe d'un élargissement de l'assiette. Les administrations en charge des recettes travaillent également à une meilleure identification des contribuables et à une meilleure connexion des systèmes d'information. La mise en place de mécanismes de prélèvements à la source facilite l'encaissement des recettes fiscales sans attendre l'envoi d'un avis d'imposition ;
- La mise en place d'un Compte Unique du Trésor : Cette unité de caisse présuppose des évolutions réglementaires et l'organisation d'un circuit bancaire et comptable. Les différentes expériences des pays pourront être présentées. L'informatisation des services facilite la remonté des informations financières, la centralisation des balances et un encaissement centralisé des chèques sur quelques plateformes. La mise en place des virements bancaires sur un seul compte bancaire renforce la centralisation de la trésorerie.
- La gestion active des liquidités : dans certains pays, des cellules spécialisées ont été constituées pour avoir une gestion active de la trésorerie et la dette de l'Etat. Une présentation de ces actions serait utile pour les autres pays souhaitant développer ce service.

D'autres domaines d'actions n'impliquant pas ou peu les Directions générales en charge de la Trésorerie de l'Etat constituent également des pistes de réflexion (mise en place de partenariats publics-privés ou gestion centralisée des emprunts).

2. Colloque annuel



Au cours du second semestre, le colloque annuel est organisé à Brazzaville (Congo) sur le thème : **La gestion de la paye (et des pensions) : système de gestion informatique intégré ou non, contrôles internes ?**

1- Le périmètre concerné

- *Définir le champ de l'analyse :*

Il importe de définir avec précision les termes employés : rémunération et pension. Nous sommes face à un nombre important de cas : civils et militaires, personnes ayant le statut de fonctionnaire et contractuels de droits public et privé, titulaires de la fonction publique et non titulaire.

Dans certains pays, les services du Trésor ne payent que les fonctionnaires d'Etat et, dans d'autres, ils payent tous les différents membres de la fonction publique territoriale, voire hospitalière quand ces statuts existent.

La situation des services du Trésor est également très différente d'un pays à l'autre vis-à-vis des opérations de versement des rémunérations et des pensions. Dans certains, les services du Trésor participent largement aux travaux de liquidation et de mise en paiement, dans d'autres, ils se cantonnent aux opérations de paiement. Cependant, deux questions se posent partout : **comment transmettre l'information de la structure qui liquide à celle qui paye (système d'information ou non) et quels sont les contrôles internes mis en place ?**

Nous retrouvons donc une variété de situations juridiques susceptible de complexifier le travail.

Il est utile de savoir ce que recouvre le terme « rémunération des fonctionnaires » : le salaire est-il purement indiciaire ou bien est-il également constitué (et dans quelle proportion) de primes qui souvent ne servent pas de base dans le calcul de la retraite liquidée ? L'employeur verse-t-il également et concomitamment des prestations sociales spécifiques ?

- *Mesurer le poids de la fonction publique :*

Nous verrons par la suite que les enjeux liés à la fonction publique sont nombreux. Le premier travail consiste, une fois le périmètre établi, à quantifier le nombre de personnes concernées. Le colloque analysera les différents outils et méthodes de comptage mis en œuvre qui sont autant d'outils de contrôle interne pour permettre de s'assurer que les dépenses qui sont faites le sont bien pour des personnels qui sont en position d'activité ou retraités.

Il est également utile de mesurer le poids financier de ces dépenses de personnel, d'en apprécier la part dans le budget de l'Etat ou des collectivités locales et de déterminer quel Ministère ou service est chargé du suivi budgétaire de ces dépenses et du respect des éventuels plafonds d'emplois autorisés par le parlement.

Il est utile de savoir si le paiement mensuel se fait de manière régulière, ou si les difficultés financières de l'Etat le conduisent à avoir des retards dans le paiement. Dans ce cas, les moyens de régularisation de ces impayés seront présentés.

- *Prévoir les évolutions attendues :*

Une gestion active de la masse salariale des fonctionnaires implique que les décideurs puissent disposer d'une pyramide des âges des effectifs par grade et par catégorie, afin d'avoir une vision prévisionnelle des évolutions de la masse salariale en fonction du grade et de l'ancienneté. En France, on évoque le « Glissement Vieillesse Technicité » pour évoquer le fait, qu'indépendamment des hausses de salaires décidées par le pouvoir politique, la masse salariale augmente automatiquement avec l'ancienneté de l'agent public.

2- L'organisation retenue

- *Comprendre l'organisation de la chaîne de la paye :*

Il existe deux modes d'organisations :

1. Chaque ministère gère la carrière de ses cadres par l'intermédiaire de services RH spécifiques, centralisés ou déconcentrés, qui préparent la paye.
2. La paye est prise en charge par une structure interministérielle.

Ce choix d'organisation est fonction du nombre total d'agents publics et de la complexité des statuts.

Ces questions se posent également pour la gestion des retraités, ceux-ci continuent-ils à dépendre de leur ministère, ou la fonction est-elle regroupée et suivie par une administration dédiée ?

Les fonctions de liquidation et de paiement de la rémunération peuvent être soit confiées aux services du Trésor, soit réparties entre chaque ministère, soit réunies dans une structure publique autonome. Il est également utile de savoir si ces fonctions supports sont réparties à tous les échelons de l'administration déconcentrée ou si la spécificité des travaux a conduit à un regroupement des compétences dans des structures dédiées.

- *Connaître les relations qui lient les services de l'ordonnateur et du comptable et les contrôles pratiqués :*

Dans l'optique d'une séparation ordonnateur/comptable, il est important de connaître le corpus juridique qui lie les services respectifs et de savoir si les tâches sont encadrées par « un contrat de service » qui détaille les obligations de chacun.

La question des contrôles pratiqués permet de mesurer la qualité de la chaîne de cette dépense sensible en raison des enjeux financiers et sociaux. La cartographie des risques est un point important pour mesurer les travaux de contrôle de l'ordonnateur et du comptable et l'éventuelle responsabilité des uns et des autres.

Afin de couvrir ces risques, il reste à analyser si les contrôles sont exhaustifs ou ciblés, voire hiérarchisés, et à examiner les outils de reporting utilisés pour s'assurer de la qualité de ces contrôles.

En cas d'inobservations graves dans le décompte des salaires ou des pensions, le comptable est-il fondé à refuser le paiement et l'ordonnateur peut-il le réquisitionner ?

3- Les systèmes d'information élaborés pour répondre à ces travaux spécifiques

L'informatisation et la numérisation de la gestion RH (tenue du dossier juridique et professionnel de l'agent, paiement de la rémunération) sont-elles une réalité et couvrent-elles tous les paiements ? Si les administrations disposent d'un système d'information, il reste à déterminer si les services RH et les services de paiement, qui peuvent relever du Trésor, disposent du même outil informatique ou s'il existe des ruptures avec des risques d'intégrations de données erronées.

En cas de tenue manuelle et/ou de paiement en numéraire, une description des dispositifs permettra de mesurer les risques encourus.

4- La modernisation de la gestion et les contrôles internes mis en place

Beaucoup de pays cherchent à généraliser le virement comme mode normal de paiement afin de réduire le coût des opérations. Avant le paiement, il convient de savoir si les dossiers sont tenus sur fichier papier ou si la chaîne de travail est dématérialisée, qu'il s'agisse de la rémunération ou de la pension.

Comme la paye est une opération financière importante, les directions ont mis en place des modalités de contrôle interne différentes, que la chaîne de travail soit dématérialisée ou non. Un panorama des différents dispositifs est à faire.

Enfin, la détection et la gestion des indus nécessitent un examen particulier.

L'exacte comptabilisation de ces charges est également une préoccupation dans le cadre de la réforme de la comptabilité en « droits constatés ».

Le programme 2016

1. Séminaire thématique



Au cours du premier semestre, un séminaire thématique a été organisé à Port-au-Prince (Haïti) sur le thème « Le rôle des services du Trésor dans la gestion de la dette publique ».

Les difficultés budgétaires qui résultent de la baisse des recettes publiques issues d'une diminution des prix des matières premières (mines, hydrocarbures...), d'une croissance faible et des besoins importants liés aux politiques publiques conduisent les Etats à recourir de plus en plus à l'endettement.

De manière générale, la dette publique recouvre la dette de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et des organismes de sécurité sociale. Ce séminaire se focalisera sur l'Etat qui est l'acteur commun à tous les pays et qui est le plus actif. Les collectivités locales interviennent peu sur les

marchés. En revanche, les règles de bonne gestion budgétaire et de trésorerie s'appliquent également à elles.

La dette comprend une part non négociable (prêts des bailleurs internationaux, bilatéraux ou multilatéraux, bons du Trésor, autres emprunts non dématérialisés, prêts de la banque centrale, prêts directs auprès des établissements bancaires) et une part négociable, correspondant à l'ensemble de titres émis et négociables sur un marché mature animé par des professionnels et faisant intervenir une pluralité d'acteurs (Etat, investisseurs, organismes d'émission, organismes de régulation et intermédiaires...). La part de cette dette négociable et non négociable est variable selon les pays. Historiquement, il a été observé que l'ouverture de la dette aux marchés réduisait la part de la dette non négociable au profit de la dette négociable.

La gestion de la dette s'inscrit dans une politique plus générale de gestion des finances publiques : d'une part, une gestion rigoureuse de l'exécution budgétaire pour dégager des recettes couvrant les dépenses prévues et donc réduire les besoins de financement, et d'autre part, une gestion active de la trésorerie en privilégiant le compte unique du Trésor, le recours aux bailleurs et aux marchés pour couvrir ce besoin.

Les titres de dette publique peuvent être émis par différentes techniques dont les plus fréquentes sont la souscription publique, la syndication (un syndicat bancaire regroupant des établissements financiers achetant et plaçant des titres d'Etat) et l'adjudication.

Pour développer un marché de dette, il convient d'apporter des changements dans l'organisation juridique des acteurs de la dette par les mesures suivantes : des changements institutionnels, des mesures fiscales incitatives pour l'épargne, le développement de la bancarisation, la présence d'acteurs spécialisés achetant des titres standardisés d'un Etat à qui les investisseurs font confiance dans une perspective économique dynamique.

La gestion de la dette non négociable mobilise également les services du Trésor. Il importe de connaître le poids de cette dette et les principaux bailleurs. Ces emprunts sont destinés à réaliser des investissements, l'Etat doit donc veiller à se tourner vers le bailleur le plus adapté pour réaliser le projet. Certains prêteurs souhaitent que ces financements soient gérés par une autorité autonome (caisse d'amortissement par exemple) dotée de comptes bancaires spécifiques. Faute de système d'information adéquat, cet endettement n'est pas toujours retracé dans les comptes de l'Etat. Ces dispositions ne permettent pas non plus une gestion optimale de la trésorerie de l'Etat car toutes ses disponibilités ne sont pas centralisées dans un compte unique.

Cette dette non négociable fait l'objet de plans d'allégement (par exemple les PPTE) ce qui a des incidences sur la gestion de la dépense publique, sa comptabilisation et sur la trésorerie.

Les besoins d'investissement restent forts dans les pays en développement. Parallèlement, les capacités d'intervenir sur les marchés restent limitées et les bailleurs publics maintiennent certaines conditions d'octroi de prêts qui restent contraignantes, diminution des ressources concessionnelles. D'autres modes de financement existent en complément des formes classiques. La finance islamique permet à des pays de trouver des fonds et d'étendre la palette des investisseurs. Les Etats font également usage des Partenariats « Public Privé » (PPP) mais, au-delà des avantages, ces opérations peuvent se révéler plus onéreuses qu'un financement classique.

2. Colloque annuel



Au cours du second semestre, le colloque annuel est organisé à Koweït City (Koweït) sur le thème : « **Les apports de la dématérialisation pour l'exercice des missions du Trésor** »

La dématérialisation

La dématérialisation touche l'ensemble des activités des sociétés et tout particulièrement l'activité économique. Il est donc logique que l'administration adopte plus ou moins rapidement ses outils de gestion.

Il est également indispensable que l'Etat, en tant qu'acteur prépondérant, dématérialise ses procédures afin de dynamiser la société numérique qui émerge et qui est un vecteur de développement économique et de

positionnement stratégique pour un pays dans le « concert des Nations ».

Les ministères financiers sont ceux qui se prêtent le plus aisément à une numérisation des activités.

Dématérialisation native et dématérialisation a posteriori

Il existe deux types de dématérialisation des documents (ex : la dépense) :

- 1- La **dématérialisation est dite « native »** lorsque les documents (par exemple les factures) sont reçus ou créés sous forme électronique dans l'organisation. Il n'y a pas d'étape de numérisation.
- 2- La **dématérialisation a posteriori** permet de traiter un document entrant sous forme papier. L'étape de numérisation est nécessaire.

La gestion électronique de documents (GED) permet de gérer les documents papier en les dématérialisant (scannage), afin de pouvoir les stocker sous forme électronique.

➤ La sécurisation du dispositif

La dématérialisation requiert trois conditions en termes de sécurité :

1. Tout d'abord, les documents transférés et utilisés doivent être revêtus d'une sécurité juridique incontestable. Cela implique que les textes juridiques soient adaptés pour être certain qu'une signature électronique ne soit pas attaquable devant un tribunal et soit le gage d'une authentification, et pour que tous les acteurs de la chaîne (dépense, recettes, comptabilité) ne puissent pas mettre en doute les documents. Ce travail de réécriture est le préalable à toute politique systématique de dématérialisation.
2. Il est également préférable que l'Etat adopte une stratégie unifiée de dématérialisation pour que chaque acteur public ne ralentisse pas le processus par des choix techniques contradictoires ne permettant pas une articulation fluide entre tous.
3. Enfin, la dématérialisation ouvre le champ à des attaques informatiques qui obligent les acteurs à se prémunir contre ce risque.

➤ Une évolution qui touche tous les métiers des directions assurant l'exécution budgétaire de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics

La dématérialisation bouleverse les trois métiers (tenue de la comptabilisation, encaissement des recettes et paiement des dépenses). La dématérialisation totale du compte de gestion sur chiffres et sur pièces est l'objectif assigné en matière de comptabilité. L'offre de paiement électronique sous toutes ses formes améliore les recettes publiques et renforce la bancarisation des acteurs économiques et sociaux.

Enfin, la réception de factures dématérialisées, la numérisation des factures papier et le virement comme mode de paiement sont des facteurs de rapidité et de sécurisation.

La dématérialisation renforce également le contrôle de gestion au sein des administrations financières. Elle permet la restitution d'indicateurs de performance fiables et la mesure de la performance.

La formation à distance offre des opportunités et renforce la capacité de formation des agents, sous forme notamment de modules utilisables à distance ou de MOOC (Massive Open Online Courses – Cours en ligne ouverts à tous).

➤ Une rapidité des flux accrue

Le principal avantage de la dématérialisation consiste dans l'amélioration des délais d'encaissement puisque les comptes bancaires sont plus rapidement approvisionnés.

L'amélioration des délais de paiement résulte pour partie de la dématérialisation du circuit de traitement des factures.

La tenue informatisée des comptabilités accélère substantiellement la reddition des comptes publics.

➤ Un renforcement de la sécurité

La sécurisation des opérations est au cœur des missions des directions en charge de l'exécution budgétaire. Les contrôles internes rendus plus contraignants par l'informatisation des procédures renforcent la prévention contre les malversations en interne.

La diminution des paiements en espèces réduit les mesures de sécurité à prendre lors des versements et des dégagelements.

La dématérialisation de la chaîne de la dépense permet de réduire les impayés non identifiés et donne une plus grande assurance au fournisseur d'être payé et de pouvoir suivre les étapes de la mise en paiement.

➤ Des apports en termes de productivité et d'économies

Sans penser que la réduction des coûts est drastique, la dématérialisation permet de faire des économies, tant pour l'usager ou le fournisseur que pour l'administration. L'investissement de départ dans le système technique permet ensuite de réduire les coûts de fonctionnement et de réorganiser le réseau des postes comptables.

Les gains de productivité sont indéniables : la télédéclaration et le télépaiement permettent de maintenir de bons résultats dans des administrations qui connaissent des réductions d'emplois. Elle facilite également les réorganisations territoriales des implantations des services. Il en va de même pour la chaîne de la dépense où l'amélioration des délais de paiement est systématiquement constatée lorsque les procédures sont dématérialisées. La dématérialisation native est la plus efficace. Ces gains de productivité se retrouvent également dans le paiement des rémunérations et des pensions.

➤ Des contrôles internes de meilleure qualité

Les outils mis en place permettent d'intégrer des contrôles internes automatisés et d'imposer des schémas d'écritures contraignants qui limitent les erreurs. C'est par exemple le cas dans le cadre de la tenue des comptabilités. La télédéclaration permet également de mobiliser les services sur l'analyse des erreurs et des fraudes tout en les allégeant des tâches de saisie.

En matière de dépenses (y compris les rémunérations et les pensions), la dématérialisation permet d'améliorer les contrôles sélectifs mis en place par des requêtes automatiques plus nombreuses, plus variées et précises et par une traçabilité renforcée des contrôles effectués.

➤ Les incidences induites par la dématérialisation :

Celle-ci n'est pas une opération techniquement neutre. Si elle modifie les organisations classiques, elle implique, pour être vraiment un levier de changement, que les directions réfléchissent et changent en profondeur les manières de faire, issues d'une chaîne de travail où le papier était prédominant.

La dématérialisation rend possible des aménagements dans la séparation entre l'ordonnateur et le comptable et fluidifie leurs relations, en évitant les ruptures dans la chaîne de travail et la redondance des contrôles.

Les relations avec les usagers sont également transformées lorsqu'ils télédéclarent, télépaient ou saisissent la facture. Les outils dématérialisés mis en place permettent d'élargir la palette des moyens de contact avec l'administration afin de réduire ou de modifier l'accueil physique.

Les rapports avec le juge des comptes restent pour l'essentiel inchangés. Ses contrôles peuvent être plus opérationnels grâce à des requêtes informatiques. Pour autant, le périmètre de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables demeure identique.

En revanche, au sein des services des directions, les changements sont les plus profonds : le travail évolue vers plus de contrôles sélectifs et moins de traitement de masse des opérations. Pour éviter que le renforcement des contrôles internes puisse être vécu comme intrusif par les agents, la hiérarchie doit aller vers un management plus participatif et la mise en place concomitante d'une structure dédiée au contrôle interne.

Le programme 2015

1. Séminaire thématique



Au cours du premier semestre, un séminaire thématique a été organisé à RABAT (Maroc) sur le thème « La normalisation comptable – Passage à la comptabilité en droits constatés ».

Le besoin accru de transparence et de fiabilité des comptes publics a conduit un certain nombre de pays à s'engager dans des réformes d'envergure de la comptabilité publique. Il s'agit de rendre compte de la gestion des fonds publics à l'ensemble des parties prenantes, le citoyen et sa représentation nationale, mais également les prêteurs et investisseurs.

La tenue de comptes publics sur la base d'une comptabilité générale tenue en droits constatés contribue à ces objectifs car elle permet de présenter la situation patrimoniale et financière des entités publiques. De fait, la comptabilité est un outil au service d'une gestion plus performante des finances publiques : la connaissance du patrimoine, des passifs et des engagements des entités publiques permet de faciliter les prises de décision les concernant. Il importe également que l'information comptable financière soit accessible à tous et non uniquement à des spécialistes.

Le soutien politique est déterminant dans le succès d'une réforme comptable compte tenu de ses impacts humains, organisationnels, informatiques et financiers. La conduite de la réforme comptable repose sur des étapes clés : le choix du référentiel comptable, l'élaboration du bilan d'ouverture (dans ses aspects recensement et fiabilisation), la formation des acteurs et l'adaptation des systèmes d'information.

Le choix du référentiel comptable est déterminant : si les règles du secteur privé (normes IFRS par exemple) peuvent s'appliquer pour la plupart des activités du secteur public, certaines de ces activités, sans équivalent dans le secteur privé, requièrent d'adapter les normes du secteur privé, voire d'élaborer des normes spécifiques. Ces spécificités peuvent varier d'un pays à l'autre en fonction du contexte politique, juridique, économique et social. Pour l'Etat, il s'agit notamment des activités liées à sa mission de régulateur économique et social.

Les travaux nécessaires à la constitution du bilan d'ouverture requièrent la mobilisation et l'attention de tous les acteurs de la chaîne comptable et financière, comptables et gestionnaires, compte tenu de la variété du volume du patrimoine ainsi que des passifs et des engagements à recenser.

Les contraintes liées aux difficultés de recensement et de valorisation de certaines composantes du patrimoine, mais également liées au degré de sophistication des systèmes d'information, peuvent nécessiter de prioriser les opérations significatives d'un point de vue financier pour constituer le bilan d'ouverture.

Pour ces raisons, en général, les pays qui se sont engagés dans cette réforme comptable s'inscrivent dans une démarche d'enrichissement et de fiabilisation continue de leurs états financiers.

Il convient de souligner que la qualité des comptes publics ne repose pas uniquement sur la qualité des normes comptables mais également sur les dispositifs de contrôle interne et d'audit interne ou externe.

2. Colloque annuel



Au cours du second semestre, le colloque annuel a été organisé à Dakar (Sénégal) sur le thème « Les processus de gestion de la dépense publique ».

Le secteur public est un acteur déterminant dans le circuit économique d'un pays. Il prélève une partie de la richesse produite par les impositions et les taxes, et injecte également des sommes sous forme de salaires et de commandes publiques. Les services du Trésor sont un acteur essentiel dans ces opérations de dépense.

En comptabilité nationale, la dépense se définit comme un flux qui appauvrit l'administration concernée au sens où son actif financier net courant diminue (soit par une baisse de l'actif, soit par une hausse du passif).

1- Les services du Trésor sont-ils les seuls à assurer la gestion de la dépense publique ?

Selon l'organisation mise en place dans les pays, les services du Trésor couvrent plus ou moins les différents champs de la dépense publique de l'État, des collectivités locales et de leurs opérateurs. Souvent autonomes, ils peuvent dans certains cas être directement intégrés aux ministères ordonnateurs. Il serait intéressant de dresser une cartographie du périmètre couvert par les services du Trésor dans un souci comparatif.

L'organisation des services du Trésor diffère également selon les administrations. Trois organisations sont possibles. La plus répandue repose sur la séparation entre ordonnateur et comptable. Dans ce dispositif, les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles et relèvent de deux administrations différentes. Les services du Trésor peuvent aussi être organisés en service facturier qui est une variante de l'organisation traditionnelle ordonnateur-comptable. Enfin, le comptable peut aussi n'être qu'un simple caissier chargé uniquement du paiement de la dépense au sein d'un dispositif où les compétences de l'ordonnateur sont plus étendues. Il conviendra donc de dresser une typologie des différentes organisations des services du Trésor des pays membres qui seront étudiées et comparées.

2- La dépense publique, un poids certain dans le développement économique

Historiquement, les pays développés ont tous connu une période de forte croissance de leur dépense publique. Celle-ci peut répondre à trois fonctions :

- Allocation des ressources (pour financer les biens et services publics),
- Redistribution (pour corriger les inégalités)
- Stabilisation macroéconomique (pour lisser les variations cycliques de l'activité).

Elle a donc un rôle important dans le développement économique. C'est pourquoi il est essentiel d'évaluer son niveau dans la richesse nationale qui peut fluctuer en fonction de choix politiques, de choix en matière de prestations sociales ou de la place de l'Etat dans la société.

De plus, évaluer le niveau de dépense publique mais aussi sa composition (dépenses de fonctionnement, de transfert en nature, d'investissements...), son efficacité (indices de performance, mesures de la réalisation des objectifs) et son efficience (rapport efficacité/coût engagé), sont autant d'indicateurs favorisant la gestion transparente et fiable des comptes publics en renforçant la position d'un Etat sur les marchés financiers. La maîtrise et le contrôle de la chaîne de la dépense en sont en effet l'une des clés.

3- Les enjeux juridiques de la dépense publique

Le premier indicateur d'une dépense de qualité repose dans l'assurance juridique du fournisseur ou du fonctionnaire d'être payé en fonction de la prestation commandée par la puissance publique. Il convient donc d'analyser les textes juridiques qui encadrent la mission pour déterminer s'il existe une séparation des fonctions entre l'administration qui engage la dépense, celle qui mandate et celle qui paie.

Dans cette organisation, quelle est la place des services du Trésor : ont-ils la charge de la comptabilisation de la dépense et du paiement ? Quels contrôles doivent-ils faire en amont et de quel pouvoir disposent-ils pour refuser de payer une dépense non conforme ? Quelle organisation a été mise en place avec la Direction du Budget et les administrations ordonnatrices ? Il est important de déterminer les outils juridiques élaborés (ex : code des marchés publics) pour mesurer le degré d'indépendance de l'administration vis-à-vis de certains fournisseurs. L'examen portera également sur les outils mis en place pour s'assurer, dans les services du Trésor, que les contrôles qui lui incombent sont bien réalisés et tracés.

4- L'efficacité de la dépense publique

La dépense publique représente une part importante des sommes injectées dans le circuit économique, il est donc essentiel que le paiement parvienne rapidement aux fournisseurs, ou aux fonctionnaires dans le cas des rémunérations. Les administrations ont donc élaboré des méthodes pour s'assurer que tous les fournisseurs sont bien payés une fois la commande passée. Si ce n'est pas le cas, nous analyserons les outils mis en place pour surveiller les retards et les résorber. Par ailleurs, les services ont élaboré des méthodes qui permettent de mesurer les délais de paiements et de les réduire, en mettant en place des contrôles sélectifs portant sur les dépenses à risque ou ayant des enjeux financiers importants ainsi que des dispositifs financiers incitatifs.

5- Les outils informatiques et la bancarisation des paiements

Une chaîne de la dépense maîtrisée et fiabilisée peut être rendue plus performante par l'adoption d'outils informatiques ad hoc. Ces progiciels permettent le traitement accéléré des données comptables, mais aussi l'automatisation de la plupart des contrôles nécessaires à la fiabilisation des comptes. C'est un vecteur fort de la standardisation des processus et de l'optimisation des délais de paiement. Le développement de l'outil informatique permet également de favoriser la dématérialisation des pièces relatives à la chaîne de la dépense, entraînant de fait la baisse des lourdeurs administratives et des économies non négligeables. Les différentes orientations choisies par les États membres de l'AIST pourront être partagées, comparées et améliorées par l'émulation commune.

Corrélativement, la bancarisation est aussi une nécessité à la fiabilisation des comptes. Elle permet de sécuriser le caractère libératoire des paiements. Dans certains pays, la bancarisation reste faible, bien que le « mobile banking » en plein développement accélère l'accès au service bancaire. Il est important d'analyser si les services du Trésor favorisent l'ouverture de comptes bancaires pour y effectuer les virements et réduire la circulation de sommes d'argent importantes sous forme de monnaie fiduciaire.

6- Les contrôles internes et externes de la chaîne de la dépense

Étant donné les sommes en jeu et les impacts juridiques en termes de sécurité des transactions, le secteur de la dépense implique la mise en place de contrôles internes réguliers dans les services du Trésor et de contrôles par d' autorités indépendantes (magistrature des comptes) pour s'assurer de la régularité des opérations et éventuellement infliger des sanctions (financières ou autres) si des dysfonctionnements sont avérés. Le contrôle interne est une partie incontournable de la chaîne de la dépense afin de fiabiliser les opérations et de permettre à terme d'atteindre un niveau d'exactitude permettant la certification des comptes par une institution supérieure de contrôle. La certification a en effet un impact positif sur les taux d'emprunts des marchés financiers et par là même, elle ouvre de nouvelles perspectives d'attraction de capitaux et de financement de l'économie.

7- Les réformes initiées par l'administration visant à améliorer l'efficacité de la dépense publique

Le secteur de la dépense publique n'est pas figé et chaque pays est amené à modifier l'environnement juridique, comptable et financier de la dépense publique. En vue d'échanger les bonnes pratiques, le colloque sera l'occasion, pour les participants, de présenter et discuter des réformes récentes, en cours ou à venir, visant à améliorer l'efficacité de la dépense publique.

Les pays membres



ALGÉRIE



GUINÉE



**RÉPUBLIQUE
CENTRAFRICAINE**



BÉNIN



HAÏTI



**RÉPUBLIQUE
DÉMOCRATIQUE
DU CONGO**



BURKINA FASO



HONGRIE



SÉNÉGAL



CAMEROUN



KOWEÏT



SERBIE



COMORES



LIBAN



TCHAD



CONGO



MADAGASCAR



TOGO



**CÔTE
D'IVOIRE**



MALI



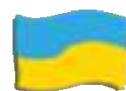
TUNISIE



DJIBOUTI



MAROC



UKRAINE



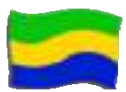
FRANCE



MAURITANIE



VIETNAM



GABON



NIGER