

L'expérience de l'AIMF en matière de finances locales

Villes bénéficiaires d'un transfert de technologie par l'AIMF

Présentation générale

L'évolution du contexte juridique et économique des dernières années rendait nécessaire la mise à disposition d'outils comptables et de gestion adaptés aux nouvelles responsabilités et obligation des maires des villes africaines.

La raréfaction des ressources conduit à opérer des choix entre les diverses dépenses possibles, pour n'en retenir que les plus adaptées au développement de la commune et aux besoins de la population. Dans ce contexte l'AIMF a estimé indispensable de disposer d'un outil comptable améliorant la lisibilité de la situation financière réelle des communes.

C'est pourquoi, elle s'est engagée avec conviction dans la mise à disposition d'outils de gestion informatisée pour ses villes membres.

L'informatique est une composante essentielle de la modernisation des administrations financières des collectivités locales. Elle doit à cet égard, poursuivre un double objectif : améliorer le service rendu au public, accroître l'efficacité de l'administration.

Depuis 1992, l'AIMF apporte son appui avec le concours du Ministère français des affaires étrangères à la modernisation de la gestion budgétaire et comptable, de la gestion du personnel, de la paie et de la gestion des recettes des communes.

L'AIMF a développé deux logiciels

- SIM_ba : Gestion de la comptabilité budgétaire de l'ordonnateur et comptable
- SIM_pa : Gestion de la paie

Ces logiciels sont aujourd'hui installés dans nombre de villes membres de l'AIMF. Ils sont exploités sur des plates-formes de type "Windows" soit en version monoposte, soit en version réseau

Par ailleurs, l'AIMF a financé conjointement avec le Ministère français des affaires étrangères et la Ville de Tunis, l'informatisation des recettes de cette ville. La solution logicielle mise en œuvre dans le cadre de ce projet a été reprise par les autorités de tutelle pour l'appliquer à l'ensemble des collectivités tunisiennes.

L'informatisation de la comptabilité communale

La comptabilité des communes s'inscrit dans le contexte général de tout système d'information comptable : les comptes communaux doivent à la fois assurer l'information des tiers (l'Etat en particulier) et constituer un outil d'aide à la gestion.

Toutefois, il existe, dans les collectivités gérant des fonds publics, une exigence supplémentaire que leur comptabilité doit intégrer : celle de permettre aux assemblées délibérantes (le conseil municipal) de suivre et de contrôler l'emploi des fonds dont elles ont préalablement autorisé le prélèvement et prévu la destination, lors du vote du budget annuel de la collectivité. Tel est l'objet de la comptabilité budgétaire qui consiste très schématiquement :

- à retracer tout au long de l'année, selon certaines normes, l'exécution du budget adopté en début d'exercice ;
- à fournir aux gestionnaires de la collectivité les informations nécessaires à d'éventuelles prises de décisions correctrices ;
- à s'assurer du bon emploi des fonds, tant en termes de régularité juridique que d'opportunité.

Les acteurs, au quotidien, de la comptabilité communale sont au nombre de trois, à savoir : le conseil municipal, le maire-ordonnateur et le comptable public. L'articulation de leur intervention est régie par les règlements en vigueur.

1) L'organisation de la comptabilité du maire

La comptabilité du maire est une comptabilité budgétaire : sa vocation est de retracer l'exécution du budget, dans les mêmes formes que celles retenues par le vote du budget, et d'en dégager les résultats en permanence.

La comptabilité des dépenses engagées et la comptabilité des émissions de titres de recettes et de mandats permettent de répondre à cette vocation. Cette double comptabilisation permet de déterminer :

- les crédits ouverts en dépenses et les prévisions de recettes ;
- les crédits disponibles pour engagement et pour mandatement ;
- les dépenses et les recettes réalisées.

Le logiciel de comptabilité administrative de l'AIMF est fondé notamment sur la comptabilité des engagements qui permet de garantir l'intégrité des crédits disponibles.

L'outil informatique de l'AIMF fait toujours précéder l'engagement comptable (vérification de la disponibilité des crédits puis inscription de la dépense) avant l'engagement juridique (commande de la dépense par l'ordonnateur). Le support de l'engagement juridique est une fiche d'engagement et / ou un bon de commande édité par le logiciel. Ce document "automatique" permet à l'ordonnateur de signer, en confiance, l'engagement juridique, car le logiciel a vérifié, préalablement à son établissement, la disponibilité des crédits.

2) La comptabilité du receveur municipal

La comptabilité du receveur vise à distinguer ce qui ressort du suivi budgétaire, de ce qui ressort de la comptabilité générale. Elle comporte deux volets séparés bien que complémentaires.

La comptabilité du receveur comprend deux états, l'état de consommation des crédits et l'état des réalisations des dépenses et des recettes. Ils permettent au receveur de suivre, au jour le jour, la consommation des crédits et l'exécution du budget au niveau le plus fin. Il dispose ainsi des

mêmes informations que celles qui apparaissent dans la comptabilité administrative du maire et peut donc s'ajuster en permanence avec lui. Toutefois, la comptabilité du receveur va bien au delà du suivi de l'exécution budgétaire, en présentant la situation patrimoniale de la commune.

3) L'indispensable coordination entre le maire et le receveur municipal

Tout au long de l'année, le budget est exécuté par le maire et le receveur municipal, tenant chacun sa comptabilité spécifique.

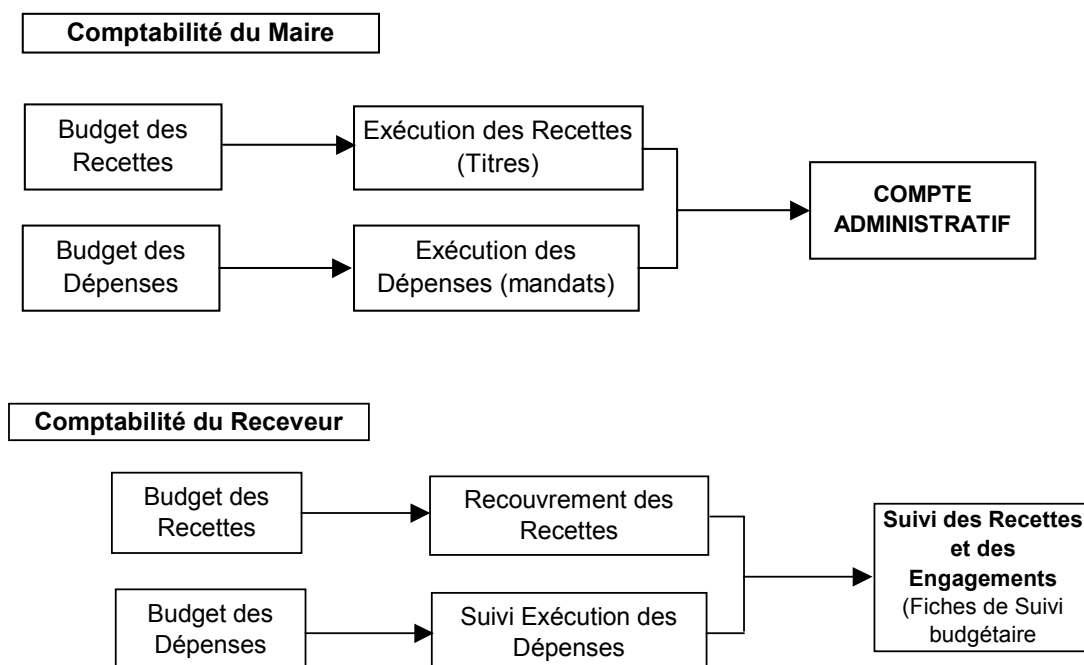
En fin d'exercice, tous deux arrêtent leur compte pour les présenter au conseil municipal.

Le Maire présente le compte administratif, document de synthèse de l'exécution du budget avec les restes à réaliser. Le compte administratif dégage les résultats d'exécution de l'exercice en fonctionnement comme en investissement.

Le compte de gestion établi par le receveur poursuit un double objectif : d'une part, décrire l'exécution du budget, d'autre part, présenter l'évolution de la situation financière et patrimoniale de la commune.

L'exécution du budget étant répartie entre deux acteurs, le maire et le receveur municipal, intervenant de manière complémentaire, l'organisation financière de la commune nécessite de nombreux échanges d'informations.

La mise à disposition du logiciel SIM_ba permet au maire de disposer directement sur son système informatique de l'ensemble des informations budgétaires et comptables figurant dans les fichiers du receveur : date de prise en charge des mandats et des titres, date de paiement et de recouvrement, recettes ou dépenses encaissées ou payées avant émission de titres ou de mandats, restes à payer ou à recouvrer, etc. Le maire peut ensuite traiter ces données en fonction de ses besoins de gestion interne.



4) Les objectifs de l'outil informatique

L'informatisation doit améliorer la gestion financière des municipalités :

- en permettant le suivi en temps réel des engagements, elle évite le dépassement des dotations budgétaires par ignorance du disponible,
- en offrant aux élus les informations relatives au coût des services, nécessaires à une maîtrise de ce coût,
- en assurant les conditions d'une gestion transparente.

L'informatisation doit permettre de réduire considérablement les erreurs fréquentes lors de l'établissement manuel des budgets, et du suivi de la comptabilité.

Elle permet un raccourcissement souvent spectaculaire des délais de traitement de la paie, de la comptabilité, du budget.

5) Le logiciel de comptabilité de l'AIMF

Les grandes fonctionnalités de base du logiciel sont les suivantes :

Préparation du budget

- Paramétrage complet de la nomenclature budgétaire ;
- Aide à la préparation du budget (primitif, supplémentaire) ;
- Gestion des décisions modificatives du budget ;
- Gestion des rythmes de consommation.

Exécution du budget

- Comptabilité des engagements et des émissions de titres et de mandats ;
- Gestion des bons de commande ;
- Gestion des bordereaux ;
- Edition des fiches d'engagement, bon de commande, mandats, titres, bordereaux, journal des engagements, des mandats, etc. ;
- Suivi des paiements des mandats et des recouvrements des recettes.

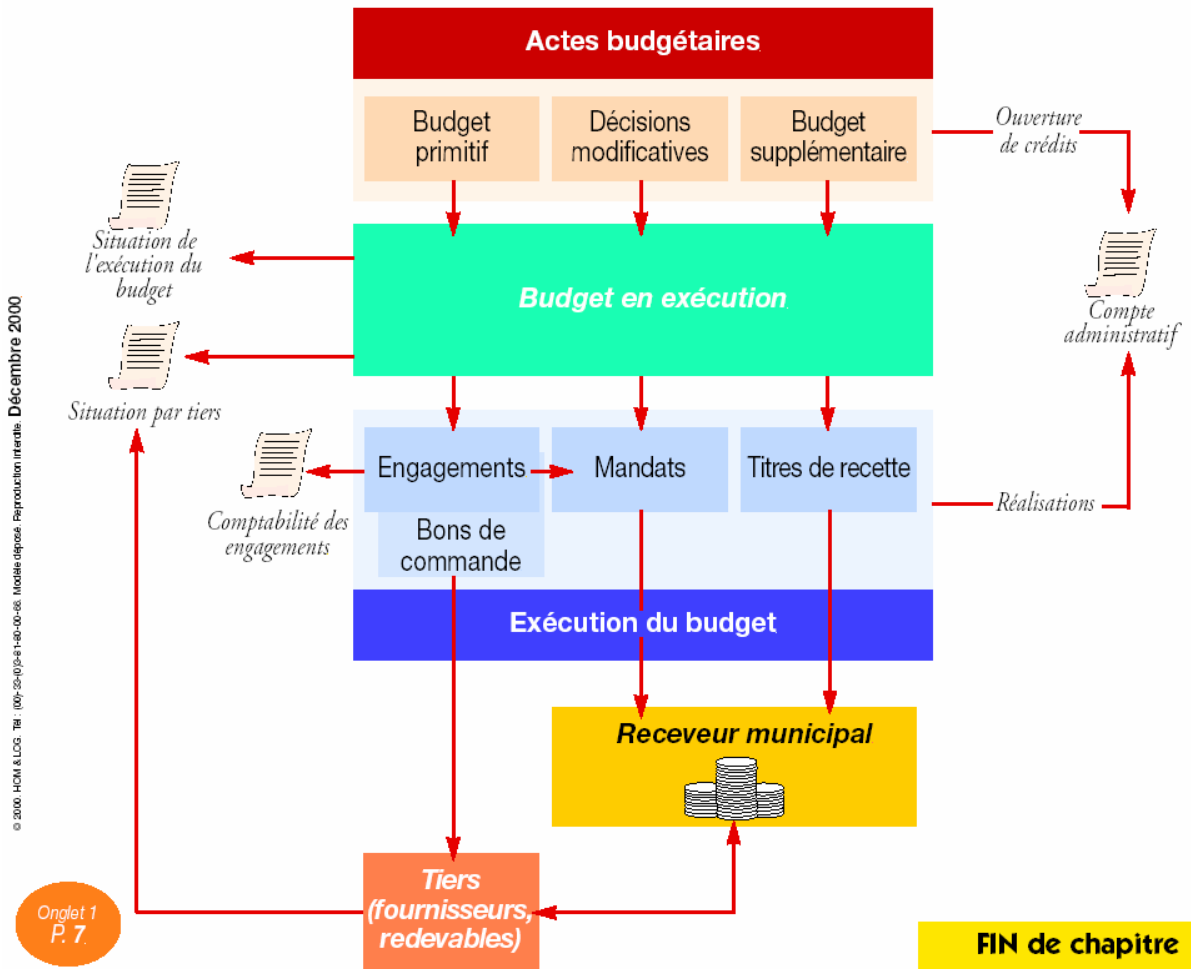
Contrôles

- Contrôle du disponible des crédits ;
- Edition fiche de compte budgétaire, situation des crédits ;
- Edition du compte administratif ;
- Elaboration de tableaux de bord sur outil Bureautique (Tableur Excel) ;

Gestion des tiers

- Gestion des personnes physiques et morales (fournisseurs, redevables) ;
- Edition des engagements, des mandats par fournisseur.

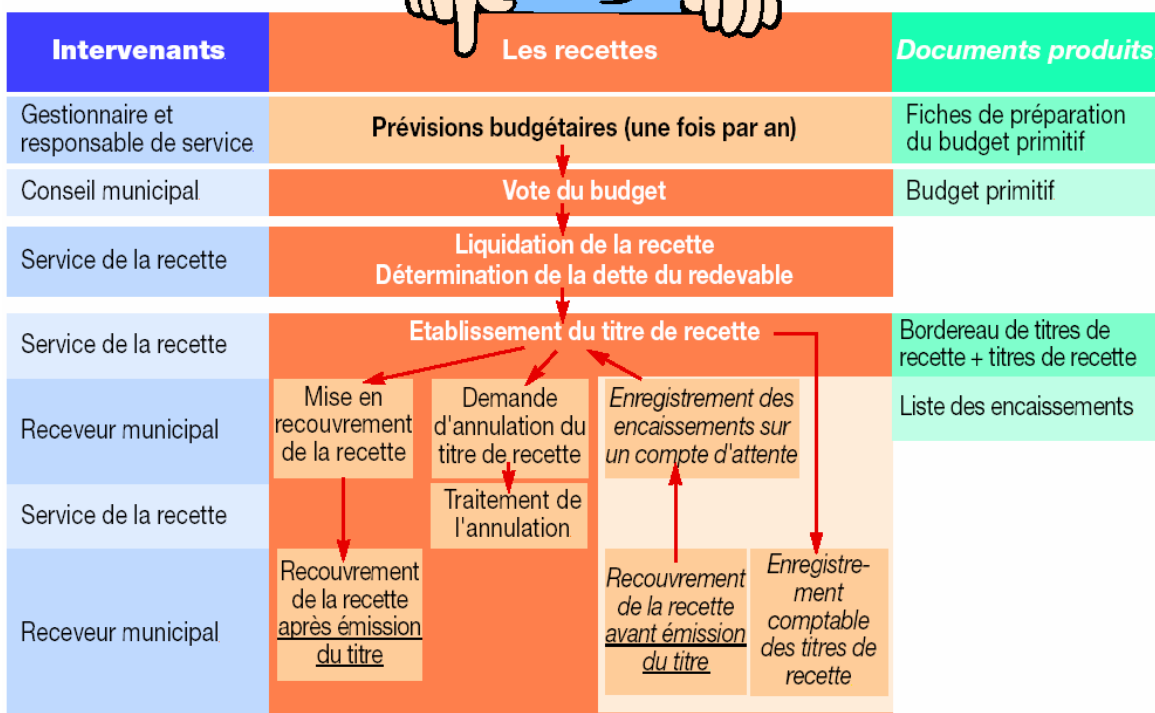
Le champ d'action de SIM_ba



6) Le circuit et les acteurs des opérations comptables



Onglet 1
P. 12



7) Les procédures

Le schéma ci-dessous illustre les services concernés dans les procédures fondamentales de la comptabilité communale.

Figure dans chaque ligne le numéro de séquence

Les services concernés	Les principales procédures					
	Engagement	Liquidation	Mandatement	Titres recette	Comptes administratifs	Suivi
DIRECTION DES FINANCE MUNICIPALES (DFM)						
Directeur des Finances Municipales	3	2	2	2	x	x
Service de la dépense (engagement)	2					x
Service de la dépense (mandatement)		3	1			x
Service de la recette				1		x
DIRECTION DE L'ADMINISTRATION						
Service de l'approvisionnement	1	1				
ORDONNATEUR (Maire)	4		3	3	x	x
RECEVEUR MUNICIPAL			4	4	x	x
SERVICE DE LA COMPTABILITE			5	5	x	x
Section des dépenses	x ⁽¹⁾		6		x	x
Section des recettes				6	x	x

Nota (1) : dans certaines villes, l'engagement est validé par le receveur municipal ou par un contrôleur financier

Commentaire : L'ordre d'intervention dans la procédure est précisé au croisement de la colonne procédure et de la ligne service. La croix précisant simplement que le service est concerné par la procédure.

a) La procédure de l'engagement

L'engagement des dépenses est initié au niveau du service de l'approvisionnement qui dépend de la Direction de l'Administration. Il s'appuie sur un devis, un marché, un contrat, parfois une facture. Au verso de cette pièce justificative est inscrit le numéro d'ordre de l'engagement et le numéro de l'imputation budgétaire.

Le logiciel de l'AIMF est fondé sur la comptabilité des engagements. En effet l'ordonnateur ne pouvant engager ou mandater des dépenses que dans la limite des crédits ouverts, il est impératif de disposer d'une comptabilité des engagements rigoureuse qui doit permettre de déterminer les crédits disponibles en investissement comme en fonctionnement.

La comptabilité des engagements répond à un double objectif :

- déterminer les crédits disponibles ;
- rendre compte de l'exécution du budget.

Le logiciel de comptabilité de l'AIMF répond à ses objectifs par, notamment :

- la saisie des engagements (engagement comptable c'est-à-dire vérification automatique des disponibilité des crédits et imputation de la dépense engagée),
- l'édition du bon de commande, support de l'engagement juridique (commande signée par le Maire, ordonnateur des dépenses),
- l'édition de la fiche d'engagement et du journal des engagements,
- l'édition du journal des engagements,
- l'édition de situation de crédits en engagement (crédits ouverts crédits engagés, disponible en engagement).

La mise en œuvre d'une comptabilité des engagements doit s'accompagner d'une réflexion sur le "qui fait quoi" pour préciser, notamment, à quel niveau se fait l'engagement. L'organisation la plus courante s'appuie sur les deux structures suivantes :

- Service de l'approvisionnement :
 - réception de la demande d'achat
 - saisie du bon de commande
- Service de la dépense :
 - engagement du bon de commande
 - édition du bon de commande ou de la lettre de commande (support de l'engagement juridique)
 - suivi des engagements
 - suivi de la comptabilité des engagements

Le bon de commande signé par le Directeur de l'approvisionnement, le Directeur des Finances municipales et par le Maire constituerait l'engagement juridique. Le numéro de commande étant à rappeler par le fournisseur sur la facture correspondant aux prestations ou fournitures commandées.

Enfin, le logiciel intègre les fonctionnalités d'actualisation des engagements initiaux (c'est à dire, ceux émis lors de l'émission de l'engagement juridique) en cas de constat d'écart, par exemple, entre la facture et le bon de commande.

Cette actualisation peut se faire de deux façons :

- par la mise en place d'un engagement complémentaire (+) ou rectificatif (-). qui sera lié avec l'engagement initial. (Cette méthode est celle que nous recommandons, c'est la plus orthodoxe, car elle est garante de la cohérence de la situation des engagements : un engagement apparaîtra toujours avec le même montant sur les états de situation comptable) ;
- par la modification de l'engagement concerné (augmentation ou diminution), cette "correction" de l'engagement est équivalente à "raturer" un montant d'une écriture comptable pour le remplacer par un autre. Elle est donc, en principe, à proscrire.

b) La procédure de liquidation d'une dépense

Opération consistant à déterminer le montant d'une dette après en avoir constaté la réalité du fait générateur. Elle est précédée par la réception des prestations commandées effectuée par les services consommateurs ou par une commission mise en place, spécialement, à cet effet. La liquidation est effectuée par le service de la dépense, elle se matérialise par une pièce justificative attestant le service fait (procès verbal de réception par exemple).

L'opération de liquidation pourra être enregistrée sur l'outil informatique de deux manières :

- au moment de sa réalisation (montant liquidé, date de service fait) avec saisie éventuelle de pièces justificatives (bon de livraison, procès verbal de réception). C'est la validation à l'événement ;
- au moment du paiement, c'est à dire lors de la saisie du mandat : le logiciel procède à une liquidation automatique (montant liquidé = montant mandaté). Le rattachement des pièces justificatives (bon de livraison, procès verbal de réception) au mandat attestera de la véracité de la liquidation. C'est la validation à paiement.

Nous recommandons d'utiliser systématiquement la deuxième possibilité. La première sera réservée en fin d'exercice pour le rattachement des charges à l'exercice concerné.

c) La procédure de mandatement

Délivre l'acte administratif donnant ordre de payer la dette de la commune et se traduisant par l'émission d'un mandat de paiement. Certaines législations imposent le visa du Contrôleur financier situé au niveau du Ministère des Finances.

Une créance réglée par le biais d'un virement bancaire ou postal est accompagnée d'un avis de virement.

Fonctionnalités du logiciel :

- La saisie du mandat fait référence au numéro d'engagement correspondant. Un engagement peut faire l'objet de plusieurs mandats.
- Le créancier (fournisseur ou créancier individuel) est identifié par un identifiant attribué par le logiciel. Son mode de règlement sera automatiquement rapatrié sur le mandat en cours de saisi.
- Le mandat est identifié par un numéro séquentiel (1 à n). Ce numéro peut être attribué :
 - automatiquement, à l'issue de la saisie,
 - manuellement, lors de la confection du bordereau.
- Edition du mandat et de l'avis de crédit quand le mode de règlement est un virement bancaire, ou d'un bon de caisse quand il s'agit d'un règlement en numéraire.
- Le mandat est affecté à un bordereau identifié par un numéro séquentiel (1 à n). Cette affectation peut être effectuée :
 - automatiquement lors de la saisie du mandat
 - manuellement, lors de la confection du bordereau en sélectionnant les mandats saisis (au cours de cette opération on attribue également le n° de mandat).
- Gestion des annulations de mandat (à l'initiative de l'ordonnateur) et des rejets de mandat (sur décision du receveur municipal) par la mise en place de bordereaux d'annulation et de rejets de mandats.
- Gestion du paiement des mandats chez le receveur municipal.

Le logiciel permet également de gérer une procédure *simplifiée* (mandatement sans engagement préalable). L'engagement est créé automatiquement à l'issue de la saisie du mandat.

d) La gestion des recettes

Assurée par le service de la recette qui assume principalement quatre missions :

- Détermination de l'assiette,
- L'émission des titres de recette,
- La gestion des valeurs inactives,
- Le suivi du recouvrement.

Plusieurs catégories de recettes :

- les produits d'exploitation (spectacle, restauration, etc.) ;
- les produits des travaux et services (location, etc.) ;
- les produits domaniaux (occupation du domaine public, droit de place des marchés, etc.) ;

- les contributions directes (taxe régionale, foncier bâti, etc.) dont les rôles sont émis par la Direction générale des impôts. ;
- Les produits divers (vignettes exploitation transport en commun, etc.) ;
- Les subventions de l'Etat.

Fonctionnalités du logiciel :

- Saisie et édition par le service de la recette de l'ordonnateur des titres de recettes (recettes émises avant encaissement).
- Le titre de recette peut comporter plusieurs volets :
 - 1^{er} volet formant le titre de recette (sera annexé au compte de gestion),
 - 2^{ème} volet formant bulletin de perception permettant de suivre le recouvrement,
 - 3^{ème} volet titre de recette exécutoire formant avis des sommes à payer destiné au débiteur,
 - 4^{ème} volet formant bulletin de liquidation conservé par l'ordonnateur.
- Saisie et édition par le service de la comptabilité de la recette municipale des recettes recouvrées.
- Edition de l'état des sommes recouvrées par le receveur municipal.
- Saisie par le service de la recette de l'ordonnateur des ordres de recette de régularisation pour les recettes recouvrées avant émission du titre de recette (recettes au comptant, notamment).
- Comme pour le créancier, le redevable est identifié par un identifiant attribué par le logiciel. Son adresse sera automatiquement rapatriée sur l'état des sommes dues.
- Le titre de recette identifié par un numéro séquentiel (1 à n). Ce numéro peut être attribué :
 - automatiquement, à l'issue de la saisie,
 - manuellement, lors de la confection du bordereau.
- L'ordre de recette est affecté à un bordereau identifié par un numéro séquentiel (1 à n). Cette affectation peut être effectuée :
 - automatiquement lors de la saisie de l'ordre de recette,
 - manuellement, lors de la confection du bordereau en sélectionnant les ordres de recette saisis (au cours de cette opération on attribue également le n° d'ordre de recette).
- Tenue automatique de la comptabilité des titres (édition d'un journal des titres, situation des crédits en recette).

e) Le Compte administratif et les états de contrôle

La confection du compte administratif est réalisée par le service de la comptabilité. Avec la mise en place du logiciel, l'édition d'un compte administratif provisoire sera possible en permanence.

Par ailleurs divers états de contrôle seront disponibles, également, en permanence. Il s'agit :

- des extraits de compte en compte en engagement,
- des extraits de compte en compte en engagement et mandatement,
- des extraits de compte en compte en mandatement,
- des extraits de compte en compte en recette,
- de situations de crédits (détaillées ou agrégées) en engagement, en mandatement, en recette,
- de situations de créanciers (engagement, liquidation, mandatement),
- de situations de redevables.

8) Les villes bénéficiaires

- Bénin : Cotonou, Ouidah, Porto-Novo
- Cambodge : Phnom Penh, Siem Reap
- Centrafrique : Bangui
- Côte d'Ivoire : Abidjan, Bouaké, Yamoussoukro
- Guinée : Conakry, Kindia
- Liban : Beyrouth
- Mali : Bamako, Mopti, Sikasso
- Mauritanie : Nouakchott
- Sénégal : Dakar, Kaolack, Saint-Louis, Thiès, Ziguinchor
- Tchad : N'Djaména
- Burkina Faso : Bobo-Dioulasso, Ouagadougou
- Cameroun : Douala, Garoua, Yaoundé
- Congo : Brazzaville, Pointe-Noire
- Gabon : Franceville, Libreville, Port-Gentil
- Haïti : Port-au-Prince
- Madagascar : Antananarivo, Antsirabé, Diégo-Suarez, Fianarantsoa, Mahajanga, Toamasina, Toliara
- Maroc : Marrakech
- Niger : Maradi, Niamey, Tahoua, Zinder
- Seychelles : Victoria
- Togo : Lomé, Kara

2 - L'informatisation de la paie

1) Une paie encore majoritairement manuelle

Dans les Villes du Sud, la gestion de la paie du personnel communal est souvent calculée manuellement. Son traitement est parfois "externalisé", confié à un prestataire local mais à des coûts parfois importants pour la commune.

La maîtrise des effectifs payés est parfois incertaine car il est souvent très difficile de donner avec précision la liste des effectifs ventilés par service ou par grade.

Les calculs manuels comportent, inmanquablement, des erreurs qui sont difficilement décelables puisque les salariés ne disposent pas, dans la plupart des villes, de bulletins de salaire. Ils ne connaissent que leur net à payer au moment du paiement, soit en se rendant au guichet de leur banque en consultant leur compte, soit en touchant leur solde en numéraire versée par un billeteur.

La ventilation dans le budget se fait avec beaucoup de difficultés, elle est effectuée généralement manuellement, salarié par salarié, ce qui entraîne des calculs fastidieux.

2 - Le logiciel de paie de l'AIMF

L'AIMF a développé sur ses ressources propres un logiciel de paie qu'elle met à disposition de ses villes membres

Les grandes fonctionnalités de base du logiciel sont les suivantes :

Paramétrage complet des règles de calcul :

Le logiciel utilise un moteur de paie générique qui analyse des règles de calcul pour déterminer les montants à attribuer aux rubriques de paie.

Le calcul de chaque rubrique de paie est déterminé à partir de règles de calcul (de type test, calcul, cumul, etc.) combinant d'autres règles de calcul, ou des rubriques individuelles (exemple : ancienneté du salarié) ou des rubriques de paie.

Exemple : Le calcul de la paie de Lomé et de Bamako a été entièrement paramétré par le biais de ces règles de calcul générique et n'a nécessité l'écriture d'aucune ligne de code spécifique.

Ce paramétrage poussé des rubriques de paie permet aux responsables de la paie d'être autonomes car ils peuvent modifier aisément les règles de calcul ou créer d'autres rubriques de paie.

Les états de base édités par le logiciel :

- Un bulletin de paie remis par les services de la mairie à ses employés.
- Un journal de paie qui servira de document de contrôle destiné aux services de l'ordonnateur et du comptable.
- Un état de paiement pour les organismes payeurs, ne comportant que les rubriques de paie nécessaires (montant net à payer) et les références de paiement. Cet état remplacerait l'actuel état de solde.
- Les états de cotisations par caisse.
- Les situations de présence, liste de personnel.

Interface avec la comptabilité :

- Mise en place des mandats, édition des mandats et des bordereaux.
- Possibilité de suivre les crédits consommés selon différents critères (structure, statut, etc.).

3 - Les villes bénéficiaires

- Bamako
- Douala
- Lomé
- N'Djaména
- Yaoundé

Prévu : Bangui