



FEUILLE DE ROUTE POUR LA MISE EN OEUVRE DES NORMES INTERNATIONALES DE COMPTABILITÉ DU SECTEUR PUBLIC (IPSAS) EN AFRIQUE

À PROPOS DE LA PAFA

La Fédération Panafricaine des Experts-comptables (PAFA) est l'organisme continental représentant les Experts-comptables d'Afrique. Créée en mai 2011, la PAFA est une organisation à but non lucratif regroupant 54 Ordres d'Experts-comptables (PAO) de 43 pays. Notre mission est d'accélérer et de renforcer la voix et la capacité de la profession comptable à travailler dans l'intérêt public, à faciliter le commerce et à améliorer les avantages et les services de qualité pour les citoyens africains.





REMERCIEMENTS

La Fédération Panafricaine des Experts-comptables (PAFA) reconnaît que d'autres entités et organisations se sont penchées sur la question de la mise en œuvre des normes IPSAS et ont élaboré des directives pour l'adoption et la mise en œuvre de ces normes dans différentes juridictions du monde. La fédération aimerait rendre hommage à la Fédération Internationale des Experts-comptables (IFAC) dont la publication intitulée *Transition to the Accrual Basis of Accounting : Guidance for Public Sector Entities* (Etude 14) et l'Institute of Chartered Accountants of England and Wales (ICAEW) pour leur guide intitulé *Building Blocks to Better PFM : A Cash to Accruals Accounting Toolkit*, qui ont servi de sources clés pour les informations contenues dans cette feuille de route. Nous avons également fait référence à l'enquête mondiale de PricewaterhouseCoopers (PwC) sur la comptabilité et l'information financière des administrations centrales : *Towards a New Era in Government Accounting and Reporting* ainsi que l'International Public Sector Financial Accountability Index 2018 Status Report qui a été préparé conjointement par l'IFAC et le Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA).

Nous apprécions sincèrement la contribution et la révision apportées aux premières ébauches de cette directive par les membres du groupe du secteur public du Technical and Standards Setters' Forum (TSSF) de la PAFA.

AVANT-PROPOS

Les gouvernements du monde entier continuent de faire face à des pressions pour améliorer leur infrastructure d'information afin de faciliter une meilleure gestion financière et d'atteindre une plus grande transparence et responsabilité. Pour de nombreux gouvernements du monde en développement, cela s'est traduit par l'adoption des Normes Comptables Internationales du Secteur Public (IPSAS), dans le cadre des réformes de la gestion financière du secteur public. Au fur et à mesure que les gouvernements font la transition vers les IPSAS, ils souhaitent comprendre les bonnes pratiques et identifier les leçons apprises d'autres juridictions¹.

Alors que la simple déclaration d'adoption des IPSAS par les gouvernements peut être la partie la plus facile, la mise en œuvre réussie de ces normes est un effort complexe, exigeant des ressources et des parties prenantes multiples, qui nécessite une expertise et une infrastructure adéquate. L'adoption n'est pas un effort ponctuel. L'adoption nécessite un soutien continu pour maintenir les normes et les meilleures pratiques à jour.

Une meilleure comptabilité conduit à un meilleur reporting, qui fournit les informations nécessaires à une meilleure prise de décision, laquelle devrait à son tour conduire à une meilleure utilisation des ressources publiques. Les entités du secteur public et leurs parties prenantes doivent comprendre l'impact économique complet et à long terme de leurs décisions sur la performance financière, la situation financière et les flux de trésorerie. C'est la principale raison de l'introduction de la comptabilité d'exercice dans le secteur public.

Les systèmes de comptabilité de caisse ne permettent pas de saisir les informations sur les actifs et les passifs du secteur public et présentent une vision à très court terme des finances publiques dans les rapports financiers primaires. La faiblesse des pratiques en matière de rapports financiers peut donner l'illusion de résultats financiers positifs à court terme, au détriment de la stabilité budgétaire à plus long terme.

L'application de normes d'information financière telles que les Normes Comptables Internationales du Secteur Public (IPSAS) ou des normes similaires améliore encore la qualité de l'information financière et facilite la comparaison entre les gouvernements et les organisations.

Les avantages de la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice peuvent être pleinement exploités dans le cadre d'une réforme financière plus large, en servant de catalyseur pour fournir des informations financières de haute qualité et, plus important encore, en améliorant les performances opérationnelles et des services et en contribuant à la viabilité à long terme des finances publiques.

Cette publication fournit un guide facile à suivre, étape par étape, pour les gouvernements qui ont l'intention de s'engager dans une démarche de comptabilité d'exercice en Afrique. La feuille de route pour la mise en œuvre des IPSAS en Afrique complète d'autres directives techniques de normalisation fournies par l'IFAC et d'autres parties. Les gouvernements qui ont l'intention d'utiliser ce guide sont encouragés à personnaliser leur approche pour répondre à leurs circonstances spécifiques au moment de l'adoption des normes. Les Ordres d'Experts-comptables du continent, qui sont membres de la PAFA, seront le premier point d'appel pour fournir tout soutien technique qui pourrait être nécessaire pour atteindre les résultats souhaités.

COSME GOUNDÉTÉ
PRÉSIDENT DE LA PAFA



MOT DE LA CEO DE LA PAFA

La Fédération Panafricaine des Experts-comptables (PAFA) continue de jouer un rôle clé dans l'accélération et le renforcement de la voix et de la capacité de la profession comptable à travailler dans l'intérêt public, à faciliter le commerce et à améliorer les avantages et les services de qualité pour les citoyens africains.

La PAFA adopte une approche multidimensionnelle pour s'engager auprès des parties prenantes aux niveaux continental, régional et national, en travaillant en collaboration pour mener à bien l'agenda de l'Afrique. Notre mandat est fondé sur le principe que les Ordres Nationaux d'Experts-comptables ont la capacité d'encourager les bonnes pratiques de gestion financière, la responsabilité, la transparence et la bonne gouvernance dans les entités publiques et privées.

L'adoption des IPSAS prend de l'ampleur dans le monde entier. Ceci est motivé par le besoin d'une plus grande transparence et d'une plus grande responsabilité dans la gestion des ressources publiques. L'Afrique a été à l'avant-garde de l'adoption des IPSAS, plusieurs pays ayant l'intention d'adopter officiellement les normes dans le cadre de programmes de réforme de la gestion financière. Il s'ensuit que les pays africains sont à différents niveaux de mise en œuvre des IPSAS. La manière dont un gouvernement adopte et/ou met en œuvre un cadre de comptabilité d'exercice dépendra donc des circonstances locales et d'une multitude d'autres facteurs.

L'élaboration de ce guide s'inscrit dans l'approche pratique de la PAFA visant à influencer et à faciliter l'adoption et la mise en œuvre des normes internationales et des meilleures pratiques en Afrique afin d'améliorer la qualité des rapports financiers et des rapports d'entreprise. Cette publication sert également de guide aux Ordres pour fournir le soutien technique nécessaire aux gouvernements qui ont déjà ou sont sur le point de s'engager dans la mise en œuvre des IPSAS. Ceci est conforme à l'objectif stratégique de la PAFA qui est de faciliter la contribution de la profession comptable au renforcement des systèmes de gestion de la valeur publique (GVP) afin de parvenir à une discipline fiscale, à une allocation efficace des ressources et à une prestation efficace de services aux citoyens.

Nous espérons que nos parties prenantes et autres utilisateurs trouveront ce guide utile. Nous attendons avec impatience tout retour d'information qui permettra d'affiner les publications ultérieures afin de combler les lacunes qui peuvent encore exister dans la réforme du secteur public en Afrique par l'adoption et la mise en œuvre des IPSAS.

ALTA PRINSLOO
DIRECTRICE EXECUTIVE DE LA PAFA



TABLE DES MATIÈRES

A PROPOS DE LA PAFA	2
REMERCIEMENTS	3
AVANT-PROPOS	4
MOT DE LA CEO DE LA PAFA	5
INTRODUCTION	7
COMMENT LES PAYS AFRICAINS PEUVENT BÉNÉFICIER DE L'ADOPTION DES NORMES INTERNATIONALES	8
FACTEURS CLÉS POUR LA RÉUSSITE DE LA MISE EN ŒUVRE DES IPSAS EN AFRIQUE	10
SECTION 1: STRUCTURES ET PROPRIÉTÉ	11
SECTION 2: STRATÉGIE	13
SECTION 3: RÉALISATION DU PROJET	16
SECTION 4: PERSONNES ET RESSOURCES	20
SECTION 5: NORMES ET POLITIQUES	22
SECTION 6: SYSTÈMES ET PROCESSUS	24
CLAUDE DE NON-RESPONSABILITÉ	25

INTRODUCTION

Les raisons pour lesquelles les gouvernements du monde entier cherchent à améliorer leurs approches de la gestion des finances publiques (GFP) sont nombreuses. Qu'il s'agisse de la nécessité de s'assurer que les fonds des contribuables sont dépensés efficacement en période de contraintes budgétaires ou d'accroître la transparence et la responsabilité pour maintenir la confiance des investisseurs institutionnels, les raisons impérieuses ne manquent pas. Ce qui est certain, c'est que, ces dernières années, l'accent a été mis sur l'amélioration du contenu et de la qualité de l'information financière du secteur public comme l'un des moyens d'améliorer la confiance entre les fournisseurs de recettes publiques et de capitaux d'investissement et les organismes publics qui dépensent cet argent.

Les gouvernements ont le devoir de s'assurer qu'ils sont responsables devant les contribuables de l'argent qu'ils dépensent. Il est essentiel que les gouvernements s'efforcent d'établir une plus grande confiance entre eux et leurs électeurs. L'un des moyens d'y parvenir est que les gouvernements fournissent des informations précises et complètes sur les dépenses et autres transactions, faisant ainsi preuve de responsabilité et de bonne gestion et renforçant leur propre crédibilité.



COMMENT LES PAYS AFRICAINS PEUVENT BÉNÉFICIER DE L'ADOPTION DES NORMES INTERNATIONALES

Ces derniers temps, l'adoption des normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) par les gouvernements a fait l'objet d'une attention particulière. Les IPSAS ont été préparées par le Conseil des normes comptables internationales du secteur public (IPSASB), un organisme indépendant de normalisation au sein de la Fédération internationale des Experts-comptables (IFAC). Cette initiative s'inscrit dans le cadre de la stratégie du conseil visant à élaborer des normes d'information financière complètes et de grande qualité à l'intention des entités du secteur public du monde entier.

L'enquête mondiale de PwC sur la comptabilité et l'information des gouvernements centraux, intitulée "Towards a new era in government accounting and reporting" et réalisée en 2013, a identifié les trois principaux avantages de l'adoption des normes de comptabilité d'exercice basées sur les IPSAS :

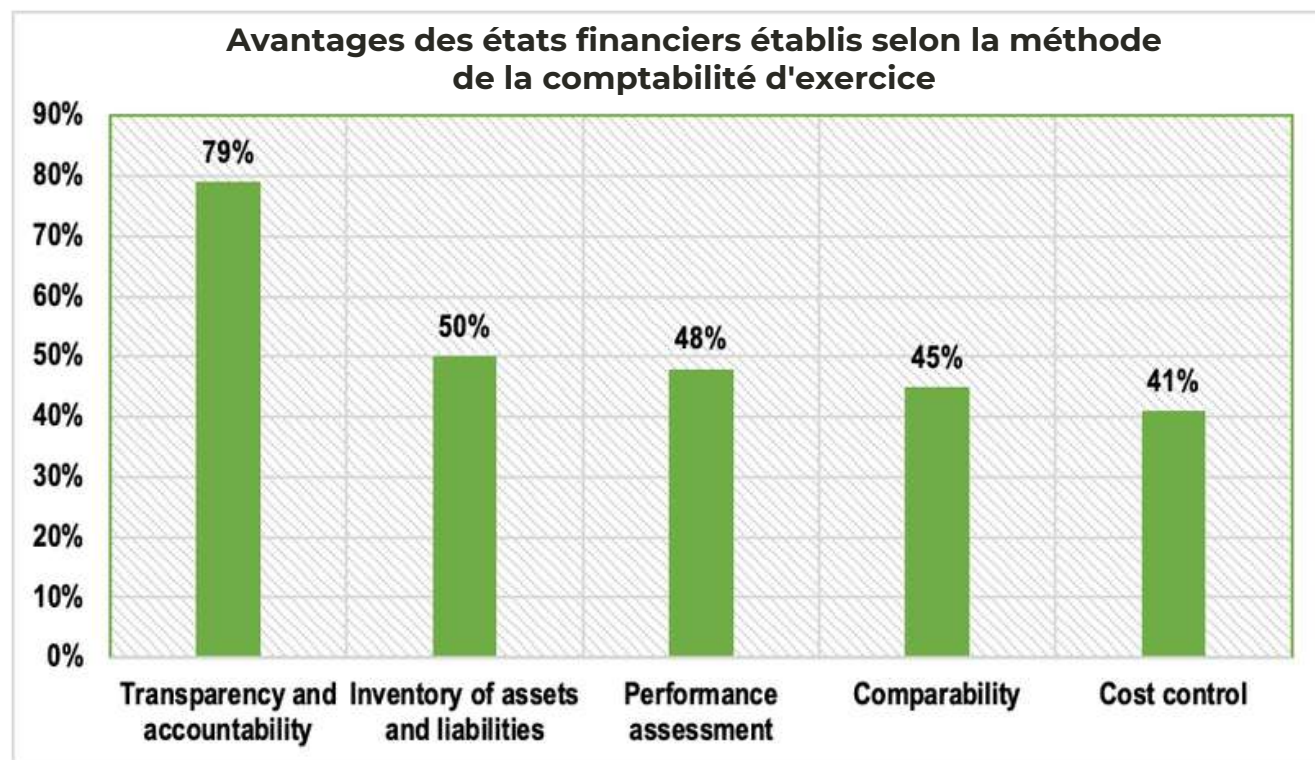
Transparence et responsabilité - L'amélioration de la transparence et de la responsabilité est le principal avantage de l'adoption des normes IPSAS ou de normes équivalentes. L'information préparée conformément aux normes comptables internationalement reconnues fournit une base pour comparer les gouvernements entre eux et pour faire des comparaisons entre les différentes unités gouvernementales. La transparence des états financiers établis selon la méthode de la comptabilité d'exercice aide le gouvernement à démontrer, et les utilisateurs à évaluer, la responsabilité de l'utilisation des fonds publics.

Inventaire des actifs et des passifs - Un inventaire complet des actifs et des passifs du gouvernement donne une vue des ressources du gouvernement et de ses obligations futures. Près de la moitié des gouvernements interrogés reconnaissent la valeur de l'adoption de la comptabilité d'exercice pour une meilleure gestion des ressources publiques. Elle fournit une base pour mettre en place des processus administratifs plus efficaces et contrôler les coûts. De même, le fait d'intégrer les passifs dans le bilan du gouvernement donne une vue des implications à long terme en termes d'engagements de dépenses et de besoins d'emprunt.

Performance - L'adoption des normes IPSAS encouragerait également les gouvernements à présenter des informations supplémentaires pour aider les utilisateurs à évaluer la performance du gouvernement. Il s'agit notamment d'informations indiquant si les ressources ont été obtenues et utilisées conformément au budget légalement adopté, de la conformité à d'autres règlements et lois, d'informations sur la base d'affectation des ressources, d'informations sur les produits et les résultats liés aux indicateurs clés de performance et d'informations sur la prestation de services. Ces informations sont importantes pour les utilisateurs des états financiers ou les principales parties prenantes pour déterminer les réalisations du gouvernement au cours de la période considérée.



140 pays ont été ciblés pour participer à l'enquête mondiale de PwC, couvrant toutes les régions géographiques et tous les niveaux de développement. Leurs réponses sur les principaux avantages de l'adoption des normes de comptabilité d'exercice sont présentées dans le graphique ci-dessous :



Source: Vers une nouvelle ère de la comptabilité et du reporting des gouvernements : Enquête mondiale de PwC sur la comptabilité et les rapports des administrations centrales.

En plus des cinq principaux avantages présentés ci-dessus, les répondants ont identifié des avantages en termes d'accès à de meilleures sources de financement et de réduction du risque de fraude et de corruption.

Outre le gouvernement, il existe plusieurs autres utilisateurs des états financiers préparés par les entités publiques. Ces utilisateurs comprennent les contribuables, les membres du corps législatif, les créanciers, les fournisseurs, les médias et les employés. Un cadre comptable complet tel que les IPSAS permet de répondre aux besoins d'information de tous ces utilisateurs et l'adoption de ces normes garantit une information fiable et de haute qualité qui peut être utilisée pour la prise de décision.

L'adoption des IPSAS par les entités publiques doit être soutenue par un système comptable solide, capable de saisir et d'enregistrer avec précision les informations nécessaires à la production d'états financiers de haute qualité, et par des comptables suffisamment qualifiés pour faire fonctionner le système ainsi que pour interpréter et appliquer les exigences des normes.

FACTEURS CLÉS POUR LA RÉUSSITE DE LA MISE EN ŒUVRE DES IPSAS EN AFRIQUE

Ce document vise à fournir aux utilisateurs des lignes directrices pour la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice en Afrique. Il présente six (6) facteurs clés qui doivent être considérés de manière critique avant de se lancer dans un projet élaboré tel que la comptabilité d'exercice dans le secteur public.

Pour qu'un tel projet soit couronné de succès et offre les avantages d'une meilleure responsabilité publique et d'une meilleure gestion des finances publiques, il faut également que la culture et les comportements en matière de gestion financière changent. Les six facteurs sont décrits ci-dessous :

Structures et appropriation - les structures politiques, organisationnelles et de direction plus larges qui doivent être mises en place pour réaliser le passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice et à l'établissement de rapports

Stratégie - plan efficace et hiérarchisé pour réaliser le changement, gérer les dépendances et les risques critiques et s'assurer que le personnel et les parties prenantes comprennent ce que l'on attend d'eux et à quel moment

Réalisation du projet - mise en place de l'équipe de projet et gestion du projet avec une gouvernance et une supervision appropriées

Les personnes et les ressources - les bonnes personnes, avec les compétences, les connaissances et l'approche appropriées pour conduire les réformes, soutenues par des ressources adéquates

Normes et politiques - les normes selon lesquelles les comptes seront produits, le processus pour les établir et les politiques qui seront adoptées

Systèmes et processus - mettre en place l'infrastructure, la gouvernance d'entreprise et les processus commerciaux adéquats pour permettre la fourniture d'informations de haute qualité afin que les décideurs puissent prendre les bonnes décisions pour obtenir les bons résultats.





SECTION 1 STRUCTURES ET PROPRIÉTÉ

Toute réforme doit s'accompagner d'un changement culturel et comportemental dans l'ensemble de l'organisation. La volonté d'amélioration doit être comprise et venir du plus haut niveau. Il est donc essentiel d'obtenir l'adhésion et l'engagement du gouvernement, des ministres et de l'ensemble des parties prenantes au plus haut niveau.

Il est nécessaire de s'engager auprès des politiciens et d'établir une relation suffisamment solide pour pouvoir les interpeller. Si un pays peut avoir la chance de disposer d'un leadership politique désireux de conduire ce processus, il est plus probable qu'un sponsor de projet, éventuellement un fonctionnaire, plaide en faveur de la réforme sur la base de ses avantages. Le maintien du soutien politique ne doit pas être considéré comme un exercice ponctuel. Il s'agit d'un projet de changement à long terme qui nécessitera un soutien sur plusieurs années.

Une fois le soutien du gouvernement obtenu, l'étape suivante consiste pour le sponsor du projet à envisager le cadre à mettre en place pour faciliter la mise en œuvre. Ce cadre doit comprendre au minimum les éléments suivants :



Un cadre législatif et de responsabilité
définissant les obligations légales des entités concernées



Un cadre de politique et d'orientation
définissant la politique et le processus globaux



Un cadre de ressources
définissant comment la mise en œuvre du changement sera financée



Un cadre de gestion du projet
définissant la structure globale par laquelle le projet sera géré

La création de ces cadres incombe généralement au commanditaire du projet. Il s'agit d'une première étape essentielle pour s'assurer que les entités impliquées connaissent clairement leurs obligations légales, la politique générale qu'elles doivent adopter, les processus qu'elles doivent suivre et la manière dont elles seront financées. Une fois terminé, ce cadre devrait constituer une base solide pour passer aux étapes suivantes.

SECTION 2: **STRATÉGIE**



La réussite de la mise en œuvre d'un projet de comptabilité d'exercice dans le secteur public dépendra largement de la qualité de la stratégie et du plan d'ensemble. Il vaut la peine d'investir du temps dans leur élaboration, car ce sont des documents importants qui peuvent être utilisés pour expliquer le projet aux parties prenantes dans le cadre du processus visant à obtenir un soutien et à coordonner l'exécution du plan dans l'ensemble du gouvernement.

Éléments clés de la stratégie

La stratégie définit comment le gouvernement ou tout autre organisme du secteur public peut utiliser ses ressources pour atteindre les objectifs. On peut s'attendre à ce qu'une stratégie couvre :

- **Une explication de la raison pour laquelle ces changements sont nécessaires** - la stratégie du projet doit être communiquée à l'ensemble de l'organisation et peut également servir de "dossier commercial" pour le projet, c'est-à-dire qu'elle expose la raison d'être du changement et les conditions dans lesquelles le changement sera abordé
- **Objectifs et principes directeurs** - L'objectif est d'améliorer la gestion financière globale des finances publiques. Il est donc important de veiller dès le départ à ce que la stratégie fixe des objectifs clairs
- **Concept global et rôles des entités gouvernementales au sein de celui-ci** - il faudra un engagement important envers le rôle de la fonction financière au sein de l'organisation. La gestion financière doit être intégrée dans l'organisation et toutes les entités gouvernementales doivent s'engager à effectuer les changements. Toutes les parties de l'organisation devront être intégrées et travailler ensemble. Il faut un bon processus de planification et une approche descendante entre les équipes pour identifier les priorités globales et se concentrer sur les éléments importants.
- **Les activités à entreprendre et les ressources nécessaires** - les activités typiques qui doivent être entreprises tournent autour de :
 - Planification
 - la gestion de projet
 - communication
 - la création d'un manuel de comptabilité
 - l'adoption d'un ensemble de normes comptables
 - la création d'un cadre de gouvernance
 - l'acquisition et la mise en œuvre d'un système comptable approprié
 - identifier les ressources en personnel et la formation nécessaires à la réalisation du projet
 - la formation de tous les autres membres du personnel, y compris les cadres supérieurs, afin qu'ils comprennent le nouvel environnement de gestion financière et le fonctionnement du nouveau système
 - la mise à jour des registres sur les actifs et les passifs qui seront inclus dans le bilan d'ouverture
 - le processus de passage au nouveau système - s'il y aura des essais à blanc et/ou des périodes de fonctionnement en parallèle, etc.

Calendriers et phases d'activité - la stratégie doit également définir un calendrier réaliste pour le projet, basé sur des phases d'activité. En règle générale, les pays qui sont passés par ce processus mettent entre six et huit ans, en fonction du niveau d'expertise professionnelle et de la qualité des systèmes et processus existants.

La phase d'activité se décompose généralement en une chronologie similaire, voire identique, au schéma du tableau ci-dessous :

ANNÉES	ACTIVITÉ	PHASE
1 – 2	• Obtenir un engagement en faveur du changement • Établir un cadre législatif et politique • Développer une stratégie de mise en œuvre	Phase d'avant-projet
2 – 3	• Établir la supervision de l'exécution du projet et de la gouvernance • Créer des documents détaillés de planification de projet • Effectuer une analyse des lacunes (feuille de route) • Établir un chemin de transition • Déterminer les compétences requises et élaborer et exécuter un plan de formation et de recrutement.	Phase de mise en place
3 – 5	• Acheter et mettre en œuvre des systèmes comptables • Élaborer un manuel de comptabilité	Phase initiale de mise en œuvre
4 – 6	• Recenser et évaluer les actifs et les passifs pour créer le bilan d'ouverture. • Créer des guides et des manuels d'utilisation	Phase de mise en œuvre tardive
6 – 7	• Production de comptes à vide • Fonctionnement en parallèle • Audit	Phase de pré-lancement
7 – 8	• Mise en service (le calendrier peut dépendre des résultats de l'essai) • Publication des principaux résultats	Phase de lancement

SECTION 3: RÉALISATION DU PROJET

Le processus réel d'allocation des ressources aux activités afin de mettre en œuvre une stratégie nécessitera un plan de projet détaillé et une gestion de projet. Le calendrier du projet et les étapes détaillées seront probablement les suivants :

A. Phase de mise en place

- ✓ **Mise en place et mobilisation du projet** - cette phase consiste à mettre en place le projet (y compris la portée du projet, l'évaluation de ce qui doit être fait, l'examen des risques et des problèmes et la manière dont ils seront résolus, ainsi que les aspects du plan de travail de mise en œuvre du projet) et l'équipe qui le réalisera.
- ✓ **Gouvernance et supervision** - La mise en œuvre des IPSAS est susceptible d'être un projet long et complexe nécessitant la coordination d'un grand nombre de ministères et d'autres entités sur une période de plusieurs années. Il est donc nécessaire que le sponsor du projet mette en place un système efficace de gouvernance et de supervision afin de mener à bien le projet. Cette structure servira de cadre à la résolution des questions et à la gestion des problèmes qui surviennent au cours du cycle de vie du projet, ainsi qu'à l'examen des recommandations relatives à la planification des livrables du projet.
- ✓ **Plan et calendrier du projet (la "feuille de route")** - afin de budgétiser et de planifier efficacement, il est nécessaire de savoir ce que le projet implique, la période pour laquelle le projet est prévu, combien le projet global coûtera et quand les avantages sont susceptibles de se matérialiser. Les réponses à ces questions dépendront dans une large mesure de la situation de départ du paysage de l'information financière du pays.
- ✓ **Voie de transition** - il existe un grand nombre de voies de transition possibles. Le choix est entre l'adoption de la comptabilité d'exercice en une seule fois ou par une approche progressive. Le chemin de transition dépendra de la complexité, de la taille et de la portée des entités gouvernementales concernées ainsi que des résultats de l'analyse des écarts.
- ✓ **Approche progressive** - étant donné la taille et la complexité de la plupart des gouvernements, il est recommandé qu'ils adoptent une approche progressive de la mise en œuvre des IPSAS afin de s'assurer que les ressources et le projet restent gérables. Les leçons tirées des premières vagues de transition seront bénéfiques aux dernières étapes et contribueront à améliorer l'efficacité du processus.
- ✓ **Documents de planification du projet** - il s'agit par exemple d'un plan de projet, du document de lancement du projet, du plan de travail détaillé, du plan de dotation en personnel, du plan de gestion des risques, du plan de communication, etc.

B. Phase de mise en œuvre

- ✓ **Capacité technique et systèmes actuels** - lorsqu'un gouvernement prévoit d'adopter un nouveau système d'information financière/de gestion, il est important que les processus actuels soient bien compris et documentés.
- ✓ **Futur système comptable** - le système informatique qui prendra en charge la comptabilité d'exercice est un élément clé et dépendra dans une large mesure de la portée initiale du projet.
- ✓ **Manuel de comptabilité** - le manuel de comptabilité est le guide technique pour la préparation des états financiers du gouvernement. Il doit énoncer les normes comptables applicables et fournir des informations sur les méthodes comptables et la manière de présenter les chiffres et les informations dans les états financiers.
- ✓ **Formation du personnel et recrutement éventuel** - pour tirer parti des avantages de la mise en œuvre d'un système de comptabilité d'exercice, il est important que le personnel, qu'il s'agisse des préparateurs ou des utilisateurs, dispose des compétences techniques nécessaires à son fonctionnement. Cela peut nécessiter un programme de recrutement et de formation du personnel afin de mettre en place une main-d'œuvre possédant l'expertise nécessaire ou de combler les lacunes dans les compétences de la main-d'œuvre existante.
- ✓ **Soldes d'ouverture** - pour créer l'état de la situation financière, l'actif et le passif du gouvernement doivent être identifiés, mesurés et enregistrés. Il s'agit d'un exercice potentiellement important qui nécessitera une planification et une gestion minutieuses. Le niveau et la qualité de la tenue antérieure des comptes du gouvernement auront une incidence, de même que la taille du gouvernement.
Les soldes d'ouverture doivent être audités afin d'obtenir la confiance nécessaire quant à leur exhaustivité et à leur exactitude et doivent donc être étayés par des registres fiables et des évaluations appropriées.



C. Phase de pré-lancement



Essais à blanc - il est prudent de maintenir en place les anciennes procédures, qui ont fait leurs preuves, en même temps que les nouvelles, pendant que le nouveau système est testé par une série d'essais à blanc avant d'être mis en service. Bien que ce fonctionnement parallèle puisse nécessiter davantage de ressources, il donnera à l'équipe de projet le temps et l'espace nécessaires pour corriger les erreurs ou les dysfonctionnements éventuels. Elle permettra également aux auditeurs d'examiner le nouveau système et de contribuer efficacement au processus.



Audit - les principaux aspects sur lesquels l'auditeur peut apporter son aide tout au long du projet sont les suivants : examen des plans du projet et de la programmation des activités, contrôles et processus internes, audit des systèmes informatiques, examen des registres des immobilisations et vérification des soldes d'ouverture.



Préparation de la mise en service - cela implique un grand nombre de considérations et d'évaluations détaillées, parmi lesquelles : l'état de préparation du système, le calendrier mis en place pour l'entrée des données par les organismes gouvernementaux, le personnel en place, la signature des niveaux décentralisés/inférieurs indiquant qu'ils sont prêts, l'application convenue des normes comptables et les soldes d'ouverture identifiés et enregistrés.

D. Autres considérations



Déploiement à toutes les entités gouvernementales - si une approche progressive est adoptée pour le projet, alors après que le groupe initial d'entités gouvernementales ait mis en œuvre les IPSAS, il sera nécessaire de les déployer à d'autres entités.



Comptes de l'ensemble du gouvernement - il s'agit d'une consolidation de toutes les entités du secteur public sous le contrôle du gouvernement. Les états financiers consolidés fournissent effectivement aux utilisateurs un état de la performance et de la situation financières qui représente le pays dans son ensemble.



Budgétisation selon la méthode de la comptabilité d'exercice - pour tirer pleinement parti de la comptabilité d'exercice et des avantages qui en découlent pour la gestion des finances publiques, il est généralement nécessaire d'aligner l'ensemble des systèmes de gestion des finances publiques, y compris la budgétisation, sur la méthode de la comptabilité d'exercice. En particulier, s'ils sont préparés sur la base de la comptabilité d'exercice, les budgets devront tenir compte des éléments non monétaires tels que les amortissements et les provisions pour les dépenses futures.



Harmonisation avec les comptes statistiques - les gouvernements sont tenus de fournir périodiquement des données statistiques à des organisations telles que la Banque mondiale, l'OCDE et le FMI. Ces dernières années, les cadres statistiques ont également adopté des mesures basées sur la comptabilité d'exercice, ce qui offre aux gouvernements l'opportunité de fournir des données gouvernementales basées sur la comptabilité d'exercice de manière plus efficace et opportune, avec une qualité accrue puisque les données sont déjà collectées et enregistrées quotidiennement dans un cadre de comptabilité d'exercice.



SECTION 4: PERSONNES ET RESSOURCES

Les activités du gouvernement sont complexes et requièrent les bonnes personnes avec les bonnes compétences à tous les niveaux. Le secteur public a donc besoin d'une stratégie efficace en matière de ressources humaines pour pouvoir garantir une gestion financière efficace qui adapte les ressources à la stratégie afin de mettre en œuvre les politiques.

Les compétences requises pour réussir la mise en œuvre et le fonctionnement de la comptabilité d'exercice sont les suivantes

- Capacités de gestion des projets et des risques
- Connaissances en matière de politique comptable et de comptabilité technique
- Connaissance de la planification, de la budgétisation et des prévisions
- Les techniques d'analyse et d'évaluation des affaires
- Conception et développement de systèmes financiers.

La première étape de ce processus consiste donc à effectuer une analyse des lacunes en matière de ressources humaines et financières :

- Déterminez les compétences et le niveau des ressources nécessaires à chaque étape du projet
- Identifier le niveau des compétences et des ressources existantes
- Identifier les lacunes
- Identifiez les actions à entreprendre pour combler les lacunes.



Une autre façon de combler l'écart entre les capacités du personnel existant et les capacités requises est de recruter l'expertise nécessaire en dehors du gouvernement. Il s'agit notamment de recruter des personnes ayant une expérience de la comptabilité d'exercice dans les grandes entreprises où les transactions sont importantes et une expérience de la consolidation de transactions et de soldes intragroupes complexes.

À court terme, de nombreux gouvernements ont jugé nécessaire de faire appel à des consultants et à des contractants pour combler les lacunes en matière d'expertise. Toutefois, cette solution n'est généralement viable qu'à court terme, car elle est coûteuse et ne permet généralement pas d'améliorer les compétences de la main-d'œuvre existante.



SECTION 5: NORMES ET POLITIQUES



Lors de l'adoption d'un nouvel ensemble de normes comptables, il est important que l'approche soit cohérente et transparente à tous les niveaux. L'adoption des normes IPSAS, en particulier, est un processus complexe et, pour cette raison, de nombreux pays trouvent utile d'adopter d'abord les normes IPSAS relatives à la trésorerie, puis de passer aux normes IPSAS relatives à la comptabilité d'exercice en plusieurs étapes.

Une approche par étapes permet de développer la méthodologie à chaque étape et de tirer les leçons et les expériences de chaque phase avant de passer à la phase suivante.

Normes comptables

Appliquer les normes comptables signifie adhérer à un ensemble de règles prédéterminées qui produisent des informations cohérentes et comparables d'une année sur l'autre. La liste des pays ayant adopté les normes IPSAS ne cesse de s'allonger, mais tous ont choisi d'adapter ces normes à leurs besoins spécifiques, conformément à la législation et à la réglementation locales.

Lorsque les IPSAS doivent être suivies, le pays doit disposer de solides capacités de normalisation afin de les adapter efficacement aux besoins locaux. Le gouvernement devrait mettre en place un conseil indépendant de normalisation composé d'experts gouvernementaux et non gouvernementaux, y compris l'auditeur national, qui serait chargé de modifier les normes IPSAS pour répondre aux besoins locaux et de produire le manuel de comptabilité.

Politiques comptables

Les méthodes comptables détaillent le traitement comptable spécifique et les procédures adoptées dans la création des états financiers. La divulgation des méthodes comptables est importante car de nombreuses normes comptables permettent des traitements alternatifs pour la même transaction ou le même élément.

Les IPSAS sont principalement basées sur les IFRS qui, à leur tour, sont des normes basées sur des principes par opposition aux normes basées sur des règles. Les gouvernements devront, selon toute vraisemblance, adopter des méthodes comptables qui restreignent certaines des options disponibles dans les normes afin de s'assurer que chaque entité gouvernementale produit des comptes comparables et de faciliter le processus de consolidation.

SECTION 6: SYSTÈMES ET PROCESSUS



La mise en œuvre des IPSAS nécessite la mise en place d'une infrastructure adéquate pour faciliter une transition en douceur. La gouvernance d'entreprise, les contrôles internes et des systèmes et processus de haute qualité sont nécessaires pour permettre la transition et pour générer des informations opportunes, de haute qualité et pertinentes pour les décideurs clés qui, à leur tour, stimuleront la performance de l'organisation dans son ensemble.

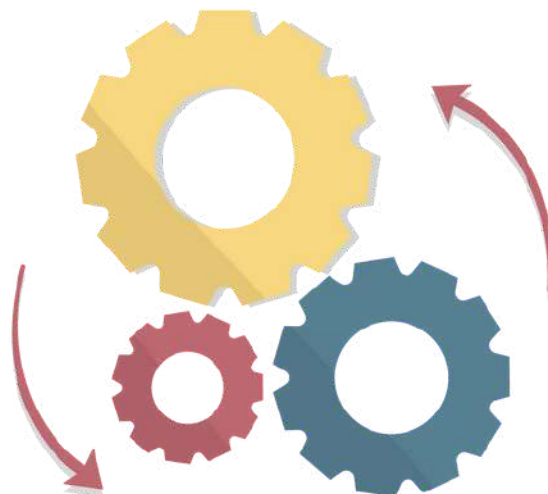
Dans le cadre de leur gestion des risques et de leurs contrôles internes, les gouvernements devront évaluer ce qu'ils ont déjà en place et si les systèmes et processus existants sont suffisants pour les réformes qu'ils prévoient. Si les systèmes n'offrent pas les fonctionnalités nécessaires pour prendre en charge la comptabilité d'exercice, il faudra alors élaborer un plan pour :

-  **Déterminez quels systèmes et processus devront être modifiés ou achetés**
-  **Comment ils vont procéder aux changements ou acheter de nouveaux systèmes**
-  **Comment les changements seront financés et gérés**
-  **Qui sera responsable des changements**



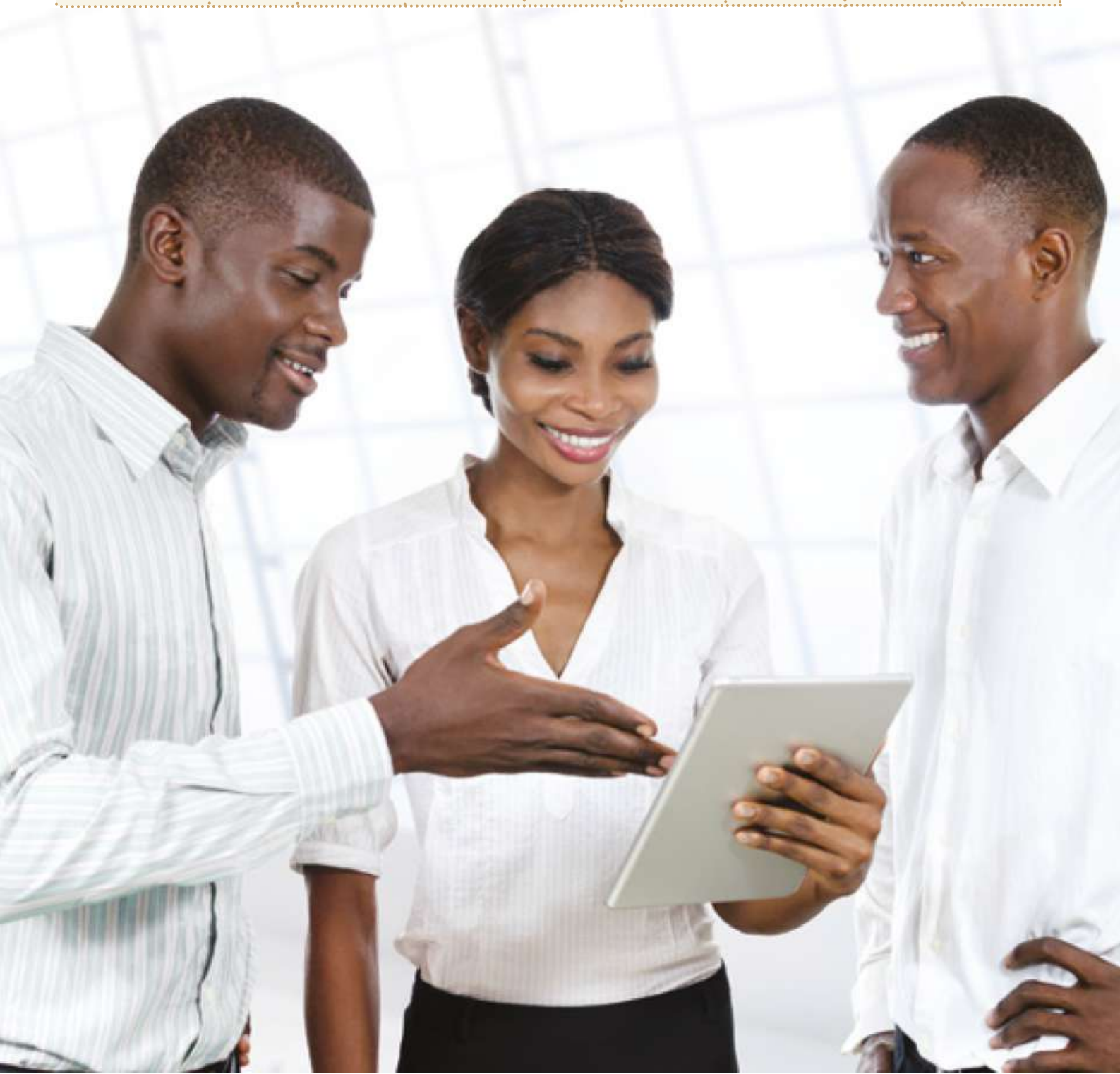
DÉLAIS DE MISE EN ŒUVRE

Sur la base des six piliers clés de la mise en œuvre qui ont été mis en évidence ci-dessus, le calendrier idéal de mise en œuvre des IPSAS est illustré à la page suivante :



	ANNÉE 1	ANNÉE 2	ANNÉE 3	ANNÉE 4	ANNÉE 5	ANNÉE 6	ANNÉE 7	ANNÉE 8
Phase 1 Avant-projet	- Établir un mandat - Analyse de rentabilité de haut niveau, objectifs et gains - Capital et ressources humaines disponibles	- Adhésion politique - Identifier le sponsor du projet - Établir un cadre législatif pour garantir la légalité de la production des comptes et la responsabilité qui en découle						
Phase 2 Mise en place		- Créer un conseil de projet - Créer une équipe de projet comprenant un chef de projet, des chefs d'équipe, des experts techniques et des équipes de communication. - Évaluer les systèmes et processus actuels - Documenter les systèmes actuels - Créer un plan détaillé - une feuille de route comprenant un chemin de transition qui détermine la portée de l'opération - Obtenir l'adhésion des utilisateurs	- Discuter des objectifs de sortie avec la direction, documenter - Exigences en matière de gouvernance - Mettre en place un bureau d'évaluation et d'autres unités spécialisées, telles que des actuaires, pour les évaluations des pensions. - Tenir compte des exigences statistiques, telles que la production de GFS. - Création d'un conseil indépendant de normalisation comptable					
Phase 3 Mise en œuvre précoce			- Acheter ou mettre à niveau le système de comptabilité - Système de comptabilité, prêt à l'emploi ou sur mesure. Prévoyez du temps pour la construction et/ou l'adaptation du système - Examiner les exigences en matière de rapports - Recommandation concernant la mission de l'auditeur - Préférences d'interface - combien d'entités doivent alimenter le processus de consolidation	- Méthodes comptables - adopter ou créer. En cas d'adoption, pensez aux adaptations spécifiques à la juridiction - Commencez à identifier les actifs et les passifs à évaluer - Plan comptable, la complexité dépendra de la portée de la transition - Établir des dates clés pour mesurer les progrès	- S'assurer que le fonctionnement parallèle des systèmes fonctionne - Recruter du personnel compétent si nécessaire - La stratégie d'ouverture du bilan doit être documentée. - Une approche progressive de la matérialité et de la complexité. Il faudra également respecter les normes comptables.			
Phase 4 Mise en œuvre tardive				- Communication avec les principales parties prenantes afin de s'assurer que les normes comptables, les manuels et les guides d'utilisation répondent aux exigences locales. - Créer des manuels de comptabilité	- Initier la formation du personnel - penser à une approche telle que "former le formateur". - Créer des guides d'utilisation et des manuels de formation - multilingues si nécessaire.	- Les actifs et les passifs appartenant au gouvernement doivent être identifiés et évalués pour créer le bilan d'ouverture. - Création d'un registre des risques, notamment pour se prémunir contre la perte ou l'utilisation abusive de données sensibles.		

	ANNÉE 1	ANNÉE 2	ANNÉE 3	ANNÉE 4	ANNÉE 5	ANNÉE 6	ANNÉE 7	ANNÉE 8
Phase 5 Essai de pré-lancement						• S'assurer que le fonctionnement en parallèle est satisfaisant, c'est-à-dire que les données clés sont toujours disponibles pendant la période de transition. • Collecte continue de données pour permettre la comptabilité d'exercice	• Une communication étroite avec les parties prenantes et les auditeurs est essentielle. Les étapes et les dates clés doivent être comprises et acceptées. • Comptes publiés non audités	
Phase 6 Lancement - Mise en ligne							• Publier les comptes audités • Examen de l'opportunité et des qualifications de l'audit	• Retour d'information des parties prenantes et évaluation du processus • Consolidation



CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Le présent document a été préparé à l'intention des membres de la PAFA dans le seul but de fournir des conseils de haut niveau sur la manière d'aborder la mise en œuvre des normes IPSAS. Il met en évidence les exigences des IPSAS, les questions à traiter lors de l'adoption de la comptabilité d'exercice et les autres approches qui peuvent être adoptées pour mettre en œuvre la comptabilité d'exercice dans le secteur public. Bien que tous les efforts aient été faits pour s'assurer que cette feuille de route de mise en œuvre des IPSAS reste aussi objective et pratique que possible, la PAFA ne garantit pas qu'il s'agit de la seule approche à suivre pour mettre en œuvre les IPSAS dans n'importe quelle juridiction du continent africain. Il est important de noter que les pays africains sont à différents niveaux d'efficacité dans le développement de la politique et de l'initiative de GFP (Gestion des Finances Publiques), par conséquent, une évaluation pour chaque pays devrait être effectuée pour établir l'état de préparation du pays pour adopter les IPSAS et choisir une approche qui produira des avantages maximums dans le contexte de toutes les contraintes de ressources (financières et non financières) qui peuvent exister. Les informations contenues dans cette publication ne doivent donc pas être traitées comme un substitut aux conseils concernant les situations ou circonstances individuelles auxquelles chaque pays peut être confronté. En outre, ce guide ne cherche pas à établir des exigences nouvelles ou supplémentaires faisant autorité et ne doit pas être considéré comme un substitut aux IPSAS elles-mêmes.



PAFA

PAN AFRICAN FEDERATION
OF ACCOUNTANTS

BUILDING A BRIDGE TO A
BRIGHTER AFRICA