



VIII<sup>e</sup> colloque annuel  
Direction générale du Trésor de Madagascar



## **Antananarivo – MADAGASCAR – du 10 au 13 novembre 2014**

**Le rôle des services du Trésor pour une meilleure gouvernance des finances publiques**

**La normalisation comptable**

### **TERMES DE RÉFÉRENCE**

#### **➤ Le rôle des services du Trésor pour une meilleure gouvernance des finances publiques**

Les organisations internationales, et particulièrement la Banque mondiale, ont développé le concept de « gouvernance » dans les années 90. Ce terme recouvre toutes les actions visant à moderniser le mode de fonctionnement des États grâce à une gestion plus efficiente (le meilleur service au coût le plus maîtrisé), une amélioration des informations financières de la sphère publique et un renforcement des contrôles externes (Parlement, société civile, corps de contrôle...).

Cette amélioration souhaitée de la gouvernance concerne en premier lieu l'État. En effet, des missions régaliennes pérennisées et performantes sont une des conditions de base d'un développement économique et social des pays. Le renforcement des pouvoirs publics locaux implique également que les méthodes d'une meilleure gouvernance soient mises en pratiques dans les structures publiques infra-étatiques.

#### **I- Une organisation rénovée de services au profit d'une dynamique de modernisation structurelle**

##### 1-Bâtir de nouvelles relations entre les acteurs de la chaîne de la dépense publique

Une meilleure gouvernance implique un effort constant pour améliorer l'efficacité des services : payer le plus rapidement possible les fournisseurs privés afin de dynamiser le circuit économique.

Les services doivent veiller à ne pas avoir des dépenses engagées impayées de plusieurs années car cela dégrade les rentrées fiscales (l'État ne me paie pas donc je ne le paie pas) et cela fausse la qualité des comptes produits et les informations économiques. Dans certains pays il existe un mécanisme permettant de transformer une dette court terme (fournisseur) en dette long terme avec un taux d'intérêt.

Le travail de simplification des procédures permet également d'accélérer les délais et de se concentrer sur les dépenses à enjeux.

Enfin, l'organisation retenue par les pouvoirs publics (émission centralisée par la direction du budget, chaque ministère est son propre ordonnateur, quelle déconcentration sur le territoire...) est de nature à fluidifier ou non les procédures.

## 2- Jouer pleinement son rôle de comptabilisation des recettes publiques

Les réseaux de recouvrement sont la plupart du temps indépendants du Trésor (impôts, douanes, recettes domaniales...), mais il importe d'avoir une information rapide et fiable des encaissements et des restes à recouvrer.

## 3- Quel rôle jouer dans la gestion de la dette ?

La gestion de la dette est souvent confiée à une structure indépendante de la direction du Trésor (autre administration ou structure publique ad 'hoc) qui a en charge la restitution des informations (souscriptions, remboursement, encours).

Les comptes de l'État doivent faire apparaître une dette unique alors que sa gestion est parfois éclatée en fonction des prêteurs internationaux qui ont des exigences différentes et qui suivent des programmes d'allègement de la dette en fonction d'accords bilatéraux ou internationaux.

## 4- Affirmer la position de l'État de droit

La meilleure gouvernance implique que les services du Trésor participent à l'élaboration des règles juridiques fiabilisant les opérations pour les acteurs privés (ex : les marchés publics...).

Il importe de s'assurer que le bon fournisseur est payé au juste prix et pour cela il faut mettre en place des contrôles internes pour prévenir le risque financier de la fraude ou de la concussion.

Une politique de formation des agents aux nouveaux outils et aux principes des contrôles internes vient compléter le dispositif de rénovation des processus techniques.

La participation des services du Trésor à l'édiction des règles comptables restituant l'intégralité et l'intégrité des opérations concourt à l'amélioration de la gouvernance publique.

## 5- Réforme budgétaire et organismes régionaux

Un certain nombre de pays appartiennent à des organisations régionales (UE, CEMAC, UEMOA...). Il n'est donc pas inutile d'analyser le rôle de ces structures dans la normalisation réglementaire nationale et dans l'instauration de méthodes de travail visant à améliorer la gouvernance.

## **II- Des outils et des méthodes au service de la transparence financière et d'une meilleure connaissance des mécanismes financiers**

### 1- Développer de nouveaux processus de contrôle

Les services du Trésor font le constat qu'un contrôle exhaustif et homogène est souvent impossible dans les faits. Pour remédier à cette situation les administrations mettent en place un contrôle (dépense, comptabilité...) en fonction des enjeux financiers et des risques (ex : contrôle hiérarchisé de la dépense en France).

Cela entraîne une nouvelle relation avec l'ordonnateur (le responsabiliser) et les corps de contrôle (passer d'une logique de la régularité juridique à l'analyse des enjeux).

Ces évolutions impliquent de former les personnes et d'élaborer de nouveaux outils informatiques capables de permettre ces contrôles ciblés.

## 2- Mettre en place une relation partenariale enrichie et élargie au profit de l'État et des collectivités territoriales

Les collectivités locales participent également à l'exigence d'une meilleure gouvernance.

Dans certains pays c'est la même administration qui assure la gestion financière de l'État et des collectivités locales, dans d'autres, il y a deux administrations différentes.

S'il s'agit de la même administration, le partenariat avec les collectivités locales est une manière de mieux ancrer dans le temps les travaux visant à améliorer la bonne gouvernance et de partager les outils élaborés pour l'État.

En cas de gestion séparée, des synergies permettent-elles des avancées identiques dans les deux sphères ?

Une partie de l'action publique est confiée à des établissements publics dont la gestion est autonome. La volonté d'une meilleure gouvernance que l'on rencontre au niveau de l'État est appelée à irriguer toute la sphère publique, parfois, les établissements publics, servent d'expérimentation et sont plus avancés.

Toutes ces évolutions dans la gestion de la sphère publique modifient les relations avec les corps de contrôles internes à l'administration, le Parlement et les cours ou les chambres des comptes. Il s'agit de mesurer la performance, d'assurer de nouveaux contrôles sur la sécurité des opérations ce qui peut modifier la responsabilité des comptables publics.

### ➤ **La normalisation comptable**

#### **1- Élément fondamental de la mise en œuvre de la réforme comptable, les normes comptables constituent un élément de crédibilité et de qualité des comptes**

Dans un certain nombre de pays, la comptabilité publique se réforme. Elle ne vise plus seulement à rendre compte de l'exécution budgétaire (comptabiliser les encaissements et décaissements et rendre compte de l'autorisation budgétaire donnée), elle s'attache également à donner une image fidèle du patrimoine de l'État et de ses engagements ou de ses créances.

Mais cette réforme implique l'élaboration d'outils juridiques, informatiques pour répondre à ces nouvelles exigences et entraîne un effort important de formation en interne et de réorganisation des services.

Enfin, elle modifie substantiellement les relations avec les autres directions du ministère alors qu'elles sont souvent impliquées dans des réformes importantes dans leurs métiers. Il est donc indispensable d'avoir un pilotage stratégique pour réformer l'État et hiérarchiser les travaux.

## **2- Les spécificités du secteur public encore insuffisamment prises en compte dans les normes internationales**

D'inspiration libérale, les normes internationales ont été élaborées pour les entreprises privées. Les particularités des États ne sont donc pas toujours prises en compte et nécessitent l'élaboration de normes spécifiques.

Les normes publiques sont souvent élaborées par des pays occidentaux pour traduire leurs spécificités, qui ne correspondent pas toujours aux besoins des autres pays. En effet le patrimoine immobilier peut être plus difficile à évaluer (statut de la terre, problèmes des titres de propriété, patrimoine pas toujours comparable avec le marché privé...), et un patrimoine inexistant dans les pays occidentaux est à valoriser : hydrocarbures, mines et forêts tropicales (comment le recenser et à quelle valeur l'évaluer). Dans le cadre des programmes internationaux à venir visant à préserver la biodiversité dans les pays tropicaux pour concourir à la régulation climatique mondiale, ils ne disposent pas des outils juridiques et comptables pour traduire les créances de ces pays sur la communauté internationale.